

LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES DURANTE EL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN

A mi madre,

Magdalena Marcela Olivera

AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente a la Dra. María de Monserrat Llairó, tutora de mi tesis de Maestría en Relaciones Económicas Internacionales, por su valioso aporte en la elaboración de la misma.

Agradezco también al Dr. Eduardo Scarano, por sus orientaciones metodológicas, vitales para la optimización de la tesis mencionada.

INTRODUCCIÓN

La situación económica y social del país al momento de la asunción de Raúl Alfonsín¹ era crítica. El presidente democrático recibió una pesada carga en términos de cuestiones sociales postergadas (derechos humanos) y de crisis económica, explicitada esta última por una inflación creciente, un Producto Bruto Interno (PBI) menguante, escasez de reservas y una abultada deuda externa estatal. La reforma económica y financiera efectuada por el último gobierno militar (1976 – 1983) había desarticulado el motor de la economía nacional, que otrora representaron los sectores industriales desarrollados bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. A ello se sumaba la mayor concentración del capital y del poder de lobby de los mismos, que había expulsado del sector industrial a gran parte de las pequeñas y medianas industrias, en beneficio de las grandes empresas.

A pesar de los buenos augurios que acompañaron la normalización institucional del país, las dificultades heredadas del pasado irían condicionando el desempeño del nuevo gobierno democrático. En el ámbito económico, ese coartamiento en los grados de libertad para implementar un programa de gobierno provendría no sólo del devenir de los acontecimientos nacionales, sino también de las particularidades del contexto internacional prevaleciente por esos años. La vorágine inflacionaria y las cuestiones sociales irresueltas se sumaron a las presiones de los acreedores externos por el agravamiento del problema de la deuda externa, para dejar en segundo plano la necesidad de diseño y coordinación de políticas económicas, para el mediano y largo plazo. Esa suerte corrieron también las políticas industriales, que lejos de formar parte del diseño de un plan de desarrollo industrial, de una *política industrial*, estuvieron dirigidas a enfrentar la acuciante coyuntura económica nacional.

Pese a ello, las políticas industriales implementadas favorecieron el crecimiento de ciertos sectores de la industria, como los exportadores de commodities, mientras las vicisitudes económicas constriñeron el desenvolvimiento de aquellos que habían liderado el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)².

1 fines de 1983

2 Aunque debe aclararse que no todas las ramas y / o sectores se vieron afectados o beneficiados en igual medida, ya que el comportamiento de las empresas al interior de cada sector industrial fue heterogéneo; mientras

En el presente trabajo se analizan las políticas que se implementaron hacia el sector industrial nacional, *políticas industriales*, durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín (1983 – 1989) a fin de establecer si respondieron a una política industrial determinada. También se analiza el efecto que tuvieron esas políticas sobre el desempeño del sector industrial nacional³. El análisis resalta lo acontecido en aquellos sectores industriales que configuraron el paradigma del desarrollo industrial durante la vigencia del modelo ISI. La razón de ello, es que fueron estos sectores los que lideraron el proceso de industrialización del país durante el período comprendido entre la segunda posguerra y mediados de la década del setenta, cuando la industria impulsó el crecimiento económico, y se constituyó en una importante fuente de empleos en el país. Por otra parte, fueron éstos sectores industriales los que aportaron un mayor valor agregado a la producción nacional, y a las exportaciones, y su rezago en las últimas décadas del s. XX, es uno de los argumentos que esgrimen muchos autores que afirman que, en estas últimas décadas, la Argentina registró un proceso de “des-industrialización nacional”.

De manera que, se pretende determinar si las políticas implementadas hacia el sector industrial respondieron a un plan de desarrollo industrial de mediano o largo plazo, es decir, si durante el gobierno de Raúl Alfonsín hubo *política industrial*. A tal fin, y a los efectos de contar con parámetros de comparación, se efectúa un breve abordaje histórico de lo acontecido en el país en materia de política industrial, como así también se presenta un breve análisis de lo efectuado por otros países en dicha materia⁴. También, y para complementar el análisis se presenta como caso de estudio el desenvolvimiento de la industria del tractor. Esta industria comenzó a experimentar un desarrollo importante durante los años sesenta y principios de los setenta (bajo la segunda fase del modelo de industrialización por sustitución de importaciones), y se vio afectada por la reforma económica – financiera implementada hacia fines de dicha década. Se considera que es una rama de fundamental importancia para el país, por vincular el progreso en la actividad agrícola con el desarrollo de la actividad industrial.

Estructura del trabajo

En el capítulo I se reseña a modo de antecedentes la evolución del sector industrial nacional y las políticas que se aplicaron hacia el mismo a partir de la década de 1930,

algunas experimentaron notables bajas, otras consiguieron incrementar y ampliar su producción, hecho que se explica por la variedad de ramas y empresas que conformaban el espectro industrial en Argentina.

3 para lo cual se tomará como indicador la evolución del Producto Industrial

4 cuyos sectores industriales alcanzaron un desarrollo importante en el mismo período

enfaticando el período que se inicia con la segunda posguerra y finaliza hacia mediados de la década de 1970. El mayor análisis concedido a ese período responde a que durante el mismo el desarrollo del sector industrial adoptó definitivamente las características de un modelo basado en la “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI)⁵.

Luego se presenta un análisis de la evolución de la industria y de las políticas implementadas hacia el sector por el último gobierno militar (1976 a 1983), bajo la gestión del Mtro. José Alfredo Martínez de Hoz. Este análisis es fundamental para entender el posterior desenvolvimiento que registró la economía y el sector industrial durante el gobierno de Raúl Alfonsín, ya que las políticas implementadas durante dicho período influyeron luego en el desenvolvimiento de la economía y del sector industrial nacional. Con la gestión del gobierno de facto se produjo el cambio más radical en el modelo de industrialización que venía sosteniendo el país desde la segunda posguerra⁶. Es también durante esta etapa que comenzaron a sentarse las bases en la economía nacional, del paradigma económico pregonado por “la nueva macroeconomía clásica” o “escuela de las expectativas racionales”.

En el capítulo II del trabajo se presenta el estudio de las políticas industriales, y el desenvolvimiento del sector industrial, durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Se empieza con un análisis de las políticas económicas de las gestiones de los dos principales ministros de economía del gobierno radical: Bernardo Grinspun y Juan Sourrouille. Luego se analiza específicamente el conjunto de políticas que estuvieron vigentes para el sector industrial, políticas industriales, durante el período mencionado. En un intento por determinar si hubo política industrial durante el gobierno de Raúl Alfonsín, es que el mencionado análisis de políticas se efectúa siguiendo ciertos parámetros, que se considera hacen a una política industrial. De este modo se analiza las políticas que se implementaron para la industria en materia de promoción industrial, de política arancelaria, de inversiones extranjeras, promoción de exportaciones, y política exterior. Seguidamente, se presenta un análisis de la evolución del sector industrial nacional, en el período bajo estudio, a fin de determinar los efectos que tuvieron las políticas industriales sobre el desempeño del mismo.

En el capítulo III, y a modo de comparación, se presenta un breve análisis de las políticas industriales que implementaron algunos países, cuyos sectores industriales

5 Este modelo se difundió entre los países de América Latina hacia comienzos de la década de 1930, a raíz de los problemas ocasionados en el comercio internacional por la Gran Depresión, y posteriormente por la Segunda Guerra Mundial. La implementación del mismo fue promovida posteriormente desde la CEPAL, especialmente por el economista Raúl Prebisch, quien insistió en la necesidad de fomentar el desarrollo industrial de los países latinoamericanos, ya que la evolución de los términos de intercambio era claramente favorable a los precios de los productos manufacturados, en detrimento de los precios de las materias primas, y el desarrollo industrial representaba el único medio de superar la barrera del subdesarrollo.

6 aunque con distintos matices, según el gobierno de turno.

registraron un importante dinamismo en la época, e incluso pasaron a configurar el paradigma de la nueva era industrial (como el caso de Japón).

El capítulo IV presenta un relevamiento sobre el desenvolvimiento que experimentó en el período la industria del tractor, cuyo análisis resulta interesante porque esta rama formó parte de los sectores que mejor desempeño evidenciaron, durante la vigencia del modelo ISI (industria metalmeccánica).

En el V y último capítulo se presentan las conclusiones a las cuales se arribó. Se pretende que estas conclusiones permitan echar más luz sobre el tema de *política industrial*, como así también efectuar alguna contribución al momento de diseñar una política industrial para la Argentina. El impulso al sector industrial nacional, especialmente al agro-industrial, puede jugar un rol muy importante para la consecución del desarrollo económico del país. Si bien es cierto que el desarrollo económico no implica por sí mismo un desarrollo social sustentable, es indiscutible que constituye la condición necesaria para poder avanzar en ese camino.

El concepto de “política industrial”

Antes de comenzar el trabajo fue necesario definir qué se entiende por política industrial, ya que todo el trabajo gira en torno a este concepto. Se parte de la premisa que la política industrial es parte integrante de la política económica más amplia, que la comprende⁷. Sin embargo, teniendo en cuenta la bibliografía existente sobre el tema, resulta claro que no contamos con una única definición del concepto de *política industrial*, que sea generalmente aceptada⁸. De manera que, a los efectos del presente trabajo, se adoptaron los parámetros enunciados por la UIA en el documento “Bases para una política industrial argentina” (Unión Industrial Argentina, 1981), para construir un concepto aproximado a la definición buscada⁹.

En dicho documento se establece que son *temas específicos* que hacen a una política industrial los siguientes¹⁰:

7 Si bien la política industrial forma parte de una política económica más amplia que lleva a cabo un gobierno, no debe desconocerse que la misma involucra y tiene implicancias sociales, que van desde su efecto sobre el sector de los trabajadores y los empresarios, hasta sus consecuencias para el conjunto de la sociedad. Sin embargo, debido al carácter predominantemente económico que adopta esta investigación, el aspecto social de la política industrial será abordado de manera somera, ya que su estudio exhaustivo excedería los alcances del presente trabajo.

8 Tal vez debido a la complejidad del término, que puede abarcar tanto aspectos económicos, como sociales y políticos.

9 Es menester aclarar que los parámetros enunciados en dicho documento coinciden con la observación efectuada a través de la evolución histórica, tanto de nuestro país como de otros países, de las áreas hacia las cuales se dirigen las políticas que adoptan los gobiernos para el sector industrial.

10 En el presente trabajo, estos temas específicos también se denominan componentes de una política industrial.

- Promoción industrial
- Política arancelaria
- Inversiones extranjeras
- Recursos humanos
- Promoción de exportaciones
- Tecnología
- Política externa

También se mencionan en el documento los *temas de índole general*, que son los que condicionan cualquier política industrial:

- Formación de capitales y financiación
- Inflación
- Política cambiaria
- Rol del Estado
- Estado empresario
- Comercialización
- Política impositiva. Evasión
- Política poblacional
- Política laboral

“...Una política industrial requiere de una gran congruencia con la política económica global y con otras políticas del gobierno en el terreno laboral, financiero, impositivo, y de las relaciones internacionales, entre otras, ya que no se trata de un mero cambio en las pautas de industrialización sino de un cambio más amplio que lleve a la Argentina a tener una presencia en el mundo y aceptar un papel acorde con sus posibilidades potenciales” (Unión Industrial Argentina, 1981: 3).

Partiendo de estos conceptos, en la presente investigación se considera que los *temas específicos* mencionados son aquellos hacia los cuales deben dirigirse las políticas implementadas en el sector industrial, *las políticas industriales*. Además, se considera que las políticas dirigidas hacia los temas específicos deberían formar parte del diseño de un plan de desarrollo industrial integral para el mediano o largo plazo, es decir, de una *política industrial*. Por ello se considera que las mismas, son *componentes de una política industrial*.

Es necesario aclarar que no se pretende quitar importancia al efecto que puedan tener sobre el sector industrial los denominados *temas de índole general*, los cuales tienen una influencia significativa en el desenvolvimiento del sector industrial, como es el caso de la política impositiva, laboral, entre otras. Sin embargo, su tratamiento exhaustivo excedería los

alcances del presente trabajo, el cual se focalizará en el análisis de las políticas que se implementaron en el sector, bajo la gestión del presidente Raúl Alfonsín, en materia de¹¹:

- Promoción industrial
- Política arancelaria
- Inversiones extranjeras
- Promoción de exportaciones
- Política externa¹²

De modo que a los efectos de este trabajo se define *política industrial* como *el conjunto de políticas industriales, que responden a un objetivo predeterminado, que proyecta el desarrollo más deseable que se pretende que el sector industrial alcance, en el mediano y largo plazo*. Este objetivo predeterminado, debe ser definido por el sector público en cooperación con el sector privado, que es el que posee la verdadera información sobre los obstáculos o deficiencias que enfrenta el desempeño del sector.

También se define¹³ *políticas industriales* como *aquellas políticas implementadas en el sector industrial, dirigidas a satisfacer las demandas que el sector tiene en materia de promoción industrial, política arancelaria, inversiones extranjeras, promoción de exportaciones y política externa*.

Así, en distintas instancias de este trabajo se utiliza el término políticas industriales, para hacer referencia a las políticas dirigidas a los distintos temas específicos que se consideran componentes de una política industrial. Sin embargo, y teniendo en cuentas las definiciones formuladas, resulta claro que la existencia de políticas industriales no necesariamente implica que las mismas responden a una política industrial determinada (plan industrial).

Debe aclararse que si bien para su completo estudio, y a los fines del análisis, se desagregan los componentes de la política industrial, al momento de evaluar los efectos de dichas políticas se adopta una perspectiva holística.

Las políticas industriales se analizaron a través de las legislaciones que estuvieron vigentes para el sector industrial durante el período bajo estudio, así como también mediante el análisis de otras medidas de política económica o exterior que repercutieron sobre el sector industrial. Los temas específicos sobre *recursos humanos y tecnología* mencionados en el

11 La razón de esta elección radica en que, a lo largo de la historia argentina, estos han sido los principales temas hacia los cuales se han dirigido las políticas implementadas por los gobiernos, en el ámbito industrial.

12 El tema de política externa será analizado a través del acontecimiento más destacado para el sector industrial, que se llevó a cabo en este período, en materia de política exterior; tal fue el Acuerdo Alfonsín - Sarney.

13 A los efectos de este trabajo.

documento de la UIA, no serán abordados en el presente trabajo como políticas implementadas al sector, debido a la amplitud que implican los mismos (políticas laborales, políticas de promoción científica, de educación, etc.), que trasciende el alcance del mismo. En cuanto a los *temas de índole general*, algunos de ellos serán analizados a través de las políticas macroeconómicas implementadas en el país, durante las gestiones de B. Grinspun y J. Sourruille.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

I.1. BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL ARGENTINO, DESDE SUS ORÍGENES HASTA LA DÉCADA DE 1970

La Argentina fue un país de industrialización tardía, ya que este proceso recién se inicia en el país hacia fines del s. XIX, especialmente cuando comienza el tendido de las primeras líneas ferroviarias con el fin de explotar (para luego exportar) los recursos de la pampa húmeda.

El primer registro que se tiene del estado industrial que presentaba nuestro país hacia las últimas décadas de ese siglo data de 1871. Se trata de una exposición de productos nacionales en la ciudad de Córdoba, inaugurada el 15 de octubre de ese año, con el propósito de mostrar al mundo los productos con que contaba el país, y atraer así capitales productivos (Panettieri, 1969). La lista de productos allí exhibidos por las provincias atestigua por sí misma sobre el precario desarrollo industrial que presentaba el país para ese entonces, ya que como expresa Panettieri, la mayoría de los productos elaborados allí expuestos no respondían a un proceso fabril, sino artesanal; y la totalidad de las máquinas que se presentaron eran de origen extranjero (Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia ó Italia)¹⁴.

Si bien para esa época existían los saladeros¹⁵, la industria vitivinícola y azucarera¹⁶, la “fábrica” todavía no existía, sino que predominaban (especialmente en Buenos Aires) los “talleres”. Panettieri muestra cómo a pesar de que la crisis ganadera (1866 – 1871) había mostrado a muchos sectores del país la necesidad de reconvertir la economía del país, diversificando la producción, la falta de protección del gobierno hacia las incipientes industrias de la época hizo fracasar al primer establecimiento moderno de industria textil, la Sociedad Anónima Industrial del Río de la Plata, que se instaló a comienzos de los años setenta¹⁷. Sin embargo, como dice Dorfman¹⁸, es en la década de 1870 especialmente en el

14 Las pocas de origen nacional eran producto del esfuerzo individual y no de un proceso de producción en serie (Panettieri, 1969: 5).

15 Para Buenos Aires era la principal industria orientada a la exportación, y que utilizaba gran cantidad de mano de obra.

16 En ellas predominaban sistemas anticuados de producción (Panettieri, 1969: 7).

17 Esta industria que se dedicaba a la fabricación de tejidos de lana en el país, era de capitales mixtos, y contaba en su personal con un gran número de mujeres y niños. La falta de protección y la competencia británica la llevaron a la quiebra en 1879 (Panettieri, 1969: 9).

18 Citado por Panettieri (1969).

segundo quinquenio, en la que se sientan las bases del desarrollo industrial que experimentará el país a partir de la década siguiente, ya que es en ese momento en el que se producen cambios importantes: tarifas proteccionistas (aunque con propósito principalmente fiscal), ascenso de la producción agrícola y de la población, crecimiento del mercado interno y perfeccionamientos técnicos, entre otros.

En la década siguiente (los años ochenta) asistiremos a la creación de importantes establecimientos, dotados de gran cantidad de mano de obra, que realizan procesos industriales que, aunque todavía precarios, utilizan algún tipo de mecanización. Esta etapa es calificada por muchos autores como de “transición”, ya que en ella comienzan a desaparecer los pequeños talleres, y a surgir los “establecimientos industriales”. A continuación se presentan algunos datos estadísticos del Censo de 1887 de la Capital Federal, tomados del libro de Panettieri (1969):

Tabla 1

Datos	Cifras
Establecimientos	6.128 ⁽¹⁾
Utilizaban materia prima	4.723 ⁽²⁾
Propietarios	7.339 ⁽³⁾
Dependientes	34.982 ⁽⁴⁾
Utilizaban fuerza motriz	512 ⁽⁵⁾
Total de fuerza motriz (HP)	6.277

Fuente: elaboración en base a datos de Panettieri, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969: págs. 21 a 25)

- (1) se incluyen como establecimientos pequeños talleres, que no reúnen las características de fábricas.
- (2) El resto de los establecimientos procesaba productos ya elaborados o utilizaba escasa materia prima.
- (3) El 8 % de los propietarios eran argentinos (el resto: italianos, en su mayoría, franceses y españoles).
- (4) El 16,35 % de los obreros eran argentinos (el resto: italianos, en su mayoría, franceses y españoles).
- (5) De las 6.128 industrias censadas.

Para Dorfman (1941), el mayor impulso al desarrollo industrial, todavía incipiente en esos años, lo dará la crisis de 1890 y el cambio en el contexto internacional de ese momento. La depreciación de nuestra moneda, el arribo masivo de inmigrantes, la mayor demanda de materias primas de las potencias europeas, sobre todo Inglaterra, serán grandes impulsores para el desarrollo industrial de esos años. Aunque sigue predominando la precariedad en la producción industrial, comienzan luego de dicha crisis a tomar relevancia empresas que utilizarán adelantos técnicos, los frigoríficos (los primeros, mayoritariamente de capitales británicos); según Panettieri, no puede hablarse todavía de un período fabril propiamente dicho, por la debilidad de la industria orientada al mercado interno (Panettieri, 1969: 27). Pero a pesar de este incipiente desarrollo industrial, la inserción de nuestro país en el mercado

internacional, durante todo este período y hasta la década de 1930, seguirá produciéndose en base a sus ventajas comparativas naturales, consolidándose el país como exportador de productos primarios (e importador de bienes industrializados), con un modelo de desarrollo conocido como “agro-exportador”. A continuación mostramos algunos datos del Censo Nacional:

Tabla 2

Datos	1895	1913
Establecimientos	23.300	48.779 ^(*)
Dependientes / empleados	167.000 ^(**) APROX	410.201
Total de fuerza motriz (HP)	59.500	678.757

Fuente: Panettieri, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969: págs. 21 a 25)

^(*) la mayoría de ellos situados en la Capital Federal y las cuatro provincias del Litoral (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes), hecho que también se observa en los censos anteriores.

^(**) Este número podría incrementarse en 35.000 personas más, si se considera el personal abocado a tareas agrícolas relacionadas con la producción industrial (como el azúcar o el vino)

Así, hacia los años previos al primer conflicto internacional, la industria argentina muestra una estrecha vinculación con el sector agropecuario, a la vez que un importante proceso de concentración geográfica (Panettieri, 1969: 58).

Como sería esperable, el desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial produjo un fuerte impulso al desarrollo de la industria nacional, debido al cierre de los mercados externos y las dificultades para importar bienes manufacturados. Si bien este flagelo posibilitó un fuerte crecimiento de la producción industrial, sobre todo en el sector de alimentos (especialmente frigoríficos) y textiles, Panettieri muestra que el mismo no fue parejo ya que algunas actividades descendieron, como las de transporte y edificación. Por otra parte, las empresas que más se beneficiaron fueron las de mayor capital, ya que muchos establecimientos pequeños, que no pudieron acceder a la renovación de maquinaria y abastecimiento de materia prima, desaparecieron.

Una vez concluido el conflicto, se restablecieron los patrones de intercambio del modelo agro-exportador, retornando entonces la producción industrial a sus niveles anteriores a la guerra. Tras la crisis temporal de comienzos de la década del veinte (que produce una natural contracción del precio de las materias primas, por la finalización de la guerra y el proceso de estabilización de las economías europeas), se evidenció un restablecimiento del comercio agroexportador. La producción industrial nacional, sin embargo, se contrajo debido a la falta de una protección adecuada para el sector industrial, como así también a la carencia de un espíritu emprendedor por parte de los empresarios argentinos. Si bien es cierto que hubo

en la época algunas leyes y proyectos de carácter proteccionistas¹⁹, ellas no tuvieron vigencia durante toda la década; incluso se produjo en algunos casos una “protección al revés”²⁰.

Por otra parte, en la década del veinte ya empezó a evidenciarse un principio de acercamiento en las relaciones comerciales y financieras de nuestro país con los Estados Unidos²¹, ya que los capitales provenientes de este último pasaron a desempeñar un rol cada más activo en la economía nacional, incrementando el nivel de inversiones norteamericanas en el ámbito local, pero también aumentando las importaciones locales provenientes del mismo, sobre todo de bienes duraderos. Es así que se establecieron en territorio nacional, empresas que si bien en un principio se desempeñaban como importadoras de bienes, con el tiempo pasaron a funcionar como armadoras de partes, e incluso en algunos casos, como verdaderos establecimientos fabriles²². Para algunos autores, este proceso se desarrolló sin que el país tuviera una política industrial, y fue producto de las decisiones de los agentes externos (Rapoport, 1984: 54).

Tal vez por ello, hacia fines de la década del veinte la actividad agrícola sigue siendo la principal del país, aún cuando su participación en el PBI venía decayendo.

Tabla 3

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS SECTORES AGRÍCOLAS Y LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PBI A COSTO DE LOS FACTORES, EN PROMEDIOS QUINQUENALES		
Períodos	Agricultura y ganadería	Industria
1900 / 04	37	13,8
1905 / 09	27,7	14,3
1910 / 14	24,9	15,6
1915 / 19	30,7	15,3
1920 / 24	28,2	16,4
1925 / 29	25,5	17,7

Fuente: Panettieri, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969: pág. 72

La crisis financiera internacional de 1929 y comienzos de la década del treinta, tuvo consecuencias en el comercio mundial, que llevaron a los países de Latinoamérica a considerar “la idea de la industrialización como estrategia de desarrollo” (Fajnzylber, 1983: 118). Para nuestro país, la crisis de los años treinta significó el fin del modelo agro-exportador

19 El producto total de los derechos de importación sobre el valor real de todo lo importado representaba en 1913 el 18 %, mientras que en 1929 dicho porcentaje había descendido al 15,3 % (Panettieri, 1969: 66).

20 Materias primas que se utilizaban como insumo por algunas industrias, y que no se producían en el país, pagaban mayores aranceles que los productos manufacturados similares a los que se elaboraban en la industria nacional (Panettieri, 1969: 65).

²¹ Hasta entonces el socio principal, en materia de relaciones económicas internacionales, era Gran Bretaña.

²² Tal es el caso de las empresas Ford, General Motors, Coca Cola, Firestone, Good Year, General Electric, etc.

y el inicio de una etapa en la cuál el desempeño industrial va a girar en torno al modelo de sustitución de importaciones. Pese a ello, la grave recesión económica mundial y el cierre de los mercados externos (y del local) también repercutieron en la producción industrial, produciendo una recaída en la misma (durante los primeros años de la crisis).

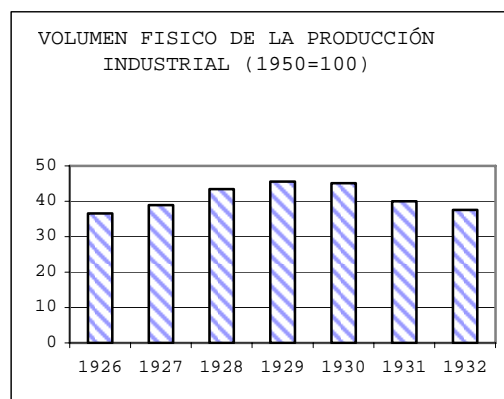
Tabla 4

VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (1950=100)

Año	Producción total
1926	36,6
1927	38,9
1928	43,4
1929	45,6
1930	45,1
1931	40
1932	37,6

Fuente: Panettieri, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969: pág. 70

Gráfico 1



Pronto la crisis no dejó otra alternativa: era necesario desarrollar la industria nacional para abastecer al mercado local, y de ese modo producir lo que antes se importaba. Como dice Ferrer (1993), el Estado asumió ahora un papel más activo, no sólo con la protección arancelaria, sino con medidas de fomento a la industria.

Entre los hechos que Dorfman²³ explica que permitieron el desarrollo de la producción industrial, a partir de entonces, podemos mencionar:

- 1- la disminución de las exportaciones argentinas
- 2- la desvalorización de la moneda nacional
- 3- el incremento de los derechos aduaneros, a partir de 1931
- 4- la regulación gubernamental de las importaciones argentinas (para ajustarlas al nivel de las exportaciones)
- 5- la existencia de abundante mano de obra, barata y competente
- 6- un mercado consumidor relativamente importante
- 7- presencia de industrias auxiliares desarrolladas (de construcción de equipos industriales)
- 8- el desmantelamiento de industrias en algunos países desarrollados, como el caso de los Estados Unidos
- 9- la existencia, en condiciones de exportar, de capitales y técnicos en esos países

23 citado por Panettieri (1969: 73 a 74)

10- la posibilidad de obtener, por parte de esos capitales, una mayor tasa de ganancia en la actividad industrial de países menos adelantados (como el nuestro)

Una vez superada la crisis (en los primeros años de la década) volvieron a radicarse en nuestro país numerosas empresas extranjeras, sobre todo de capitales norteamericanos y alemanes, las cuales invirtieron en las ramas metalúrgicas, textil, química y de la construcción, y permitieron que el proceso de industrialización se extendiera también al interior del país. La recuperación de la industria y la existencia de un mercado interno relativamente fuerte y cautivo, posibilitaron absorber una producción industrial a precios poco competitivos, e hizo que capitales destinados anteriormente a la actividad primaria se reorientaran hacia la industria en busca de mayor rentabilidad. Sin embargo, como dice Romero (1995: 100), una vez satisfecha esa rentabilidad “era más conveniente pasar a otra rama, igualmente insatisfecha, antes que profundizar la inversión en la anterior”. Este crecimiento de la industria modificó la geografía de nuestro país, con el traslado de migrantes de las zonas rurales a las zonas urbanas, en busca de trabajo en el sector industrial.

El censo industrial de 1935 nos muestra la preponderancia que sigue teniendo durante los años treinta, en el conjunto de la actividad industrial, la industria alimenticia y la textil; pero también nos muestra el crecimiento que evidenciaron otras actividades que generan mayor valor agregado, como la producción de maquinarias y vehículos, y de metales y sus manufacturas (que juntas llegan a representar el 21,64 % del número de establecimientos censados, y el 12,5 % del valor de la producción).

Este importante crecimiento industrial, registrado sobre todo desde el segundo quinquenio de la década del treinta, se mantuvo con un fuerte dinamismo hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Ese conflicto bélico (1939 – 1945) profundizó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, al igual que sucedió durante la Primera Gran Guerra. Las dificultades que ocasionó la conflagración mundial en el intercambio comercial internacional²⁴ permitieron el desarrollo industrial nacional, pese a la latente oposición de sectores ligados al campo argentino, a que se desarrollara una política que protegiera al sector industrial. Schvarzer (2000) considera que esta postura de los empresarios agrícolas se basaba en el supuesto que la protección a la industria podía afectar las exportaciones del campo, y fue un hecho que impidió la

24 Intercambio que para nuestro país todavía se basaba en la importación de bienes manufacturados, sobre todo desde Gran Bretaña y Estados Unidos, a cambio de la exportación de materias primas locales.

correcta y rápida difusión de cambios en el sector productivo²⁵. Ya en el año 1940, Pinedo²⁶ sostenía que era necesario garantizar la estabilidad industrial para después de la guerra.

En 1944 se sancionó el decreto ley 14.630, un régimen de promoción y protección a las industrias consideradas de interés nacional, que estuvo vigente desde 1945 a 1957. Se consideraban de interés nacional aquellas industrias que utilizaran materias primas locales, elaboraran bienes de primera necesidad o productos para la Defensa Nacional. Los beneficios más importantes que contemplaba eran²⁷: incremento de los aranceles de importación (hasta en un 50 %); cuotas de importación; prioridad crediticia en el Banco de Crédito Industrial; subsidios directos; etc. (Katz y Kosacoff, 1989: 41).

Pese a la oposición existente, se pudo desarrollar un impulso a la industria local que incluso permitió que nuestro país exportara productos manufacturados hacia países vecinos de Latinoamérica. Así, las exportaciones industriales crecieron de un 5 % del total en 1940 a un 19 % en 1945 (Schvarzer, 2000 (a): 190); pero como dice el autor, al igual que aconteció al finalizar la Primera Guerra Mundial, no bien terminó la contienda “esos mercados se perdieron”; él considera que ello se debió a que los impedimentos que existían (ya desde antes de concluida la guerra) para que el país retomara el modelo de desarrollo agro-exportador, no fueron suficientes para que la dirigencia y el empresariado local impulsaran el desarrollo y modernización de la industria²⁸. Además, hubo otros factores que repercutieron negativamente en el desempeño industrial, como la política de boicot que ejerciera los Estados Unidos hacia nuestro país, en respuesta a

25 en una época en que a nivel latinoamericano (y hasta internacional) los países justificaban y se abocaban a la aplicación del modelo de sustitución de importaciones.

26 El Plan Pinedo proponía financiar la industria con créditos a 15 años a partir de un fondo oficial, créditos que debían ser aplicados a través de bancos y entidades financieras privadas. Pero debido a la resistencia de los sectores ligados al campo argentino, la ejecución de sus principales propuestas se postergó hasta mediados de la década del cuarenta, cuando una parte se concretó en la creación del Banco Industrial de la República Argentina. Schvarzer opina que aunque el Plan Pinedo fue considerado posteriormente como un proyecto de industrialización, no era tal sino una propuesta para superar la emergencia económica que afrontaba el país hacia comienzos de los años cuarenta. El plan consistía en “comprar a quien nos compra” y aconsejaba no producir aquello que el país importaba para no afectar las posibilidades de exportar (Schvarzer, 2000 (a): 188).

27 Este régimen funcionó adecuadamente hasta 1952, y en el cumplió un papel importante el Banco de Crédito Industrial.

28 La exportación de productos agrícolas no pudo retornar a las condiciones benéficas previas a los años treinta, en parte, porque había cambiado el mercado mundial y porque la oferta local de los mismos encontraba un límite a su expansión; y también porque el equilibrio de poder había cambiado luego de la guerra, y Gran Bretaña ya no era la potencia proveedora de productos manufacturados que había sido, ni el principal mercado para nuestros productos primarios.

la posición adoptada por la Argentina durante la Segunda Guerra²⁹; el país declaró la guerra a Alemania meses antes de la finalización del conflicto, lo que significó en el ámbito interno la confiscación de empresas de capitales alemanes³⁰.

Tabla 5

PARTICIPACIÓN DE CADA RAMA EN LA PRODUCCIÓN TOTAL Y EN EL TOTAL DE OBREROS OCUPADOS (en %)³¹

Rama	Producción			Obreros		
	1937	1946	1954	1937	1946	1954
Alimentos, bebidas y tabaco	39,1	32	29,2	22,9	21,2	18,2
Textiles y confecciones	14,9	19,2	18,7	17,4	17,9	18,4
Imprenta	3,9	2,8	2,2	4,5	3,7	2,4
Madera	3,1	4,7	4	7,1	10,4	9,1
Papel y cartón	1,1	1,9	2	1,7	1,9	1,7
Química	4	6,8	6,7	3,1	4	4,2
Petróleo y carbón	3,7	3	3,8	0,7	0,5	0,6
Caucho	0,9	0,8	1,2	1	0,8	1,3
Cuero	3	4,9	3,1	3,6	4,9	3,4
Piedra, vidrios y cerámica	2,4	3,4	3,6	4,3	6,3	6
Electricidad y gas	4,9	3,7	2,1	2,2	1,6	1,5
Metales	6,4	6,9	8,6	9,2	9,7	10,7
Extractivas	1,4	1,7	1,7	2,6	2,6	2,9
Vehículos y maquinarias (incluye maq. Eléctrica)	8,1	6,4	11,4	11,2	11,2	17
Varios	3,1	1,8	1,7	8,5	3,3	2,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Panettieri, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969: pág. 93

Una vez terminada la guerra y declarada la inconvertibilidad de la libra, el gobierno de Perón procedió a nacionalizar empresas de capitales extranjeros (especialmente ingleses) a cambio de los créditos que el país había acumulado durante el conflicto, por la venta de alimentos a Gran Bretaña. Se nacionalizaron empresas de ferrocarriles, de teléfonos, puertos y otras empresas de servicios, gran parte de las cuáles eran deficitarias. Schvarzer (2000 (a): 201) resalta que dicha operatoria no fue fructífera para el desarrollo industrial del país, ya que no generó una mayor demanda de insumos

29 Norteamérica prohibió el envío de insumos claves para las industrias locales, tales como el de equipos para la extracción de petróleo (que afectó a la estatal YPF), artículos de acero, armas (hasta 1947), locomotoras y combustible, etc; e incluso llegó a considerar que, dadas ciertas posturas anti-norteamericanas demostradas por los dirigentes militares locales, era necesario evitar el crecimiento de la industria pesada en nuestro país (Schvarzer, 2000 (a): 193).

30 Para el control de ese conjunto heterogéneo de empresas se creó la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE). Prácticamente la tercera parte de las inversiones efectuadas por este "holding" fueron infructuosas; por otro lado, las demandas alemanas (con el objetivo de recuperar la propiedad de sus empresas) entorpecieron las actividades de la DINIE y llevaron a que en 1953 el gobierno comenzara a efectuar la devolución de las marcas a sus antiguos propietarios, hasta que en 1957 sólo quedaron algunas plantas obsoletas (no aceptadas por nadie) que luego de un tiempo de actividad, cerraron sus puertas (Schvarzer, 2000 (a): 204).

³¹ En el presente trabajo, los números rojos en las tablas representan caídas respecto al período anterior, y los azules, incrementos.

locales, porque esas empresas, una vez nacionalizadas, siguieron abasteciéndose en el exterior.

El Estado nacional también tomó a su cargo la administración de empresas de capitales nacionales que estaban al borde de la quiebra, con el propósito de proteger el empleo; además creó empresas nacionales, como Gas del Estado y Agua y Energía, y empresas de economía mixta, como el caso de SOMISA³²:

[Aún sin funcionar] “el proyecto de SOMISA... funcionaba como una palanca para el desarrollo de la siderurgia local, que se montaba y expandía a la espera de la provisión de acero desde esa planta en construcción” (Schvarzer, 2000 (a): 209).

Entre las acciones del Estado que fueron relevantes para el desarrollo industrial, Schvarzer (2000 (a)) menciona las siguientes:

- La Fábrica Militar de Aviones de Córdoba³³, que empezó a desarrollar su actividad con nuevos equipos productivos, y se constituyó en un importante centro de capacitación de recursos humanos.
- En materia institucional, la creación de algunas instituciones con el propósito de apoyar el desarrollo industrial nacional, como:
 - El Banco de Crédito Industrial (1944), cuyo fin era otorgar créditos a las industrias locales. Los créditos se destinaban a pequeñas y medianas empresas, y a financiar, a largo plazo, grandes empresas y proyectos de expansión de empresas. A pesar del importante rol que ésta institución asumió en el apoyo a la industria local, pronto su papel se vería empañado por cuestiones políticas y dificultades financieras, que desnaturalizaron su función de apoyo a la expansión industrial.
 - El Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI, creado en 1946) cuya función consistía en manejar parte del comercio exterior: vendía carnes y cereales y compraba materiales en el extranjero. Este organismo también sería cuestionado por su accionar poco relacionado con el impulso al desarrollo industrial³⁴.

32 Empresa con fuerte participación de capital estatal, que proyectaba la instalación de una planta siderúrgica integrada para abastecer de acero a laminadores locales, pequeños y grandes (como ACINDAR y Siderca), pero cuya producción de acero recién se iniciaría para 1961, varios años después de su creación.

33 creada en 1927

34 Este organismo otorgó importantes subsidios a frigoríficos extranjeros y a industrias tradicionales (molinos harineros, refinerías de aceite y plantas de extracto de quebracho). “...las cuentas del IAPI indican claramente que sus prioridades no pasaban por el impulso a la industria” (Schvarzer, 2000 (a): 199).

- Para la promoción tecnológica en el ámbito fabril se creó el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI, en 1956), que tampoco desempeñó un papel preponderante en la producción de tecnología industrial³⁵.

Al analizar la evolución que experimentó el sector industrial nacional a partir del ascenso de Perón al gobierno, Daniel Casaburi afirma que el país se lanzó de lleno al desarrollo de una “industria nacional”, con la implementación a pleno del modelo de sustitución de importaciones. Según el autor, con el gobierno de Perón el Estado comenzó a desempeñar un papel más intervencionista en la economía del país, con el fin de proteger la industria que se había empezado a desarrollar en el transcurso de la guerra.

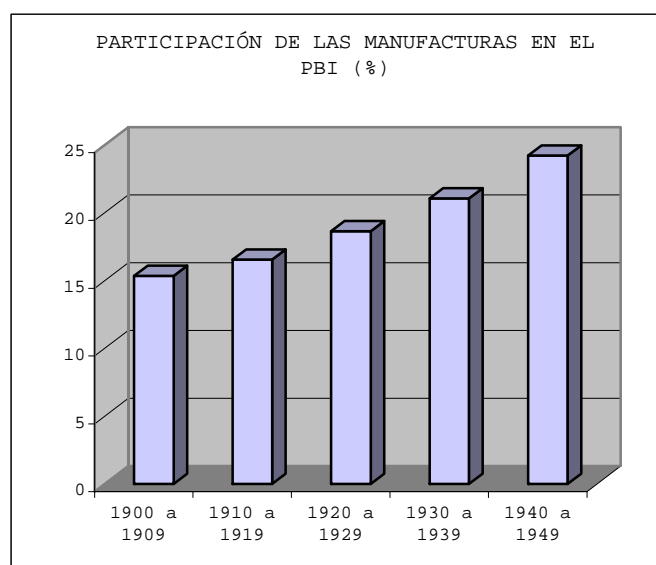
“...el gobierno instauró aranceles de importación generalizados con fines de protección y participó en la producción de productos industriales básicos y en la financiación de sectores industriales clave” (Casaburi, 1998: 5).

Tabla 6

PARTICIPACIÓN DE LAS MANUFACTURAS EN EL PBI	
PERÍODO	PARTICIPACIÓN %
1900 – 1909	15,35
1910 – 1919	16,54
1920 – 1929	18,65
1930 – 1939	21,06
1940 – 1949	24,22

Fuente: Casaburi, Daniel, *Políticas Comerciales e Industriales de la Argentina desde la década de 1960*, CEPAL Naciones Unidas, 1998, Pág.6.

Gráfico 2



Se observa en el gráfico 2 que la participación de la industria en el PBI mantuvo la tendencia positiva que se venía registrando desde comienzos de siglo.

Para Casaburi, esa protección que se otorgó a la industria fue en detrimento del sector agrícola, ya que las medidas tributarias y cambiarias adoptadas permitieron un traspaso de recursos desde el sector agropecuario hacia el industrial, hecho que perjudicó las exportaciones tradicionales del país (agrícolas) y se tradujo en un estrangulamiento de la balanza de pagos, aunque consiguiendo el propósito de

35 Según el autor, el único organismo que desempeñó un rol activo en la evolución técnica de la industria nacional fue la Comisión Nacional de Energía Atómica (en las décadas del sesenta y setenta).

incrementar la actividad industrial. Se generó de este modo un círculo vicioso, donde los desequilibrios en la balanza de pagos repercutían luego negativamente en el desarrollo industrial. Y aunque la producción fabril contó con el impulso que le proveía un mercado interno con poder adquisitivo importante³⁶, y precios relativos favorables a los productos manufacturados, la industria no estuvo ajena a la crisis económica que debió experimentar el país hacia comienzos de la década del cincuenta. La oferta productiva local se veía cada vez más constreñida por la imposibilidad de acceder a la renovación de equipos y maquinarias modernas, provenientes del exterior; la escasez de divisas era causada no sólo por menores exportaciones de productos agrícolas (volúmenes y precios), sino también por una escasez de crédito internacional³⁷ que había provocado que sólo pudieran expandirse aquellos sectores que contaban con acceso al aprovisionamiento local de maquinarias y equipo, como la “industria liviana”³⁸, que trabajaban al límite de su capacidad. Muchas de las industrias que se habían desarrollado bajo la protección del Estado eran ineficientes; el costo de los salarios era particularmente alto y difícil de reducir (por la presión sindical); la expansión de la demanda, que inicialmente lo había compensado, había perdido su efecto dinamizador (Romero, 1995: 165).

Tras el cambio de rumbo que experimentó la política económica del segundo gobierno de Perón³⁹, la crítica situación en que se hallaba la industria nacional trató de ser superada mediante la promulgación, en 1953, de la ley 14.122 (de Radicación de Capitales extranjeros)⁴⁰; la misma fue parte de un programa destinado a desarrollar la industria metal mecánica en la provincia de Córdoba. Si bien este proceso de radicación

36 En el ámbito social, el aumento de los salarios dio impulso a la actividad sindical a medida que los obreros tomaban conciencia del poder que poseían. Pero del lado de los empresarios, el descontento era cada vez mayor, lo que perjudicaba aún más el nivel de inversiones en el sector (Schvarzer, 2000 (a): 219).

37 La escasez de liquidez internacional hacía que el crédito externo se orientara principalmente a Europa, y sobre todo a los países que habían colaborado con los Estados Unidos durante la Segunda Guerra.

38 sobre todo de alimentos y textiles, que siguieron prevaleciendo en el conjunto de las actividades productivas.

39 Ver Llairó y Siepe (1997).

40 La falta de producción local de bienes de capital necesarios para expandir la capacidad fabril, sumada a la imposibilidad de incrementar las exportaciones agrícolas en el corto plazo (debido a que el agro también registraba un rezago tecnológico que limitaba su oferta) y a la escasez de crédito externo, hizo que se considerara como única fuente viable para la obtención de divisas (necesarias para la importación de maquinarias) la atracción de inversiones extranjeras directas. Estas se concretarían con la llegada de empresas transnacionales al país, las cuales aportarían los equipos necesarios bajo la forma de “inversiones directas”. Para evitar que estas empresas compitan con los empresarios locales (y el hecho que los mismos pudieran ser desplazados por los grupos económicos extranjeros) se decidió que se abriería a los capitales extranjeros aquellos sectores no explotados localmente (como el caso de automóviles, tractores, etc.). Esta situación coincidió con un momento histórico en el cual las empresas extranjeras buscaban transnacionalizar su producción (Schvarzer, 2000 (a): 222).

de capitales extranjeros ya se había producido antes, en esta oportunidad se realizaba en forma coherente y con respaldo legal del Poder Público (Panettieri, 1969: 102).

Así arribaron al país la empresa FIAT, cuando el gobierno decidió privatizar la fábrica de tractores que estaba instalando la Fábrica Militar de Aviones; la fábrica de autos Industrias Kaiser Argentina, que también se asoció a dicha fábrica, y la empresa Mercedes Benz, que se instaló en Campana. Schvarzer dice que si bien estas empresas (FIAT y Kaiser) tuvieron importantes rentabilidades desde el momento de su arribo al país, las mismas significaron el punto de partida para la creación del mayor polo metal mecánico en la Argentina, ya que se expandieron y permitieron el desarrollo de proveedores locales⁴¹.

Para Romero (1995: 167), los logros de la nueva política económica fueron modestos, tanto para el agro como para la industria.

Tabla 7

EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(Promedio anual del período – índice 1950-54=100)

	1955-59	1960-64
Industria fabril	134,2	149,9
<i>Ramas vegetativas</i>	117	109,8
Alimentos	126,8	123,6
Textiles	109,1	99,5
Cueros	118,5	97,3
<i>Ramas dinámicas</i>	159	207,7
Papel y cartón	148,9	161,2
Productos químicos	149,6	174,5
Caucho	134,7	186
Metales	171,3	206,9
Vehículos y maquinarias	167,8	273,8
Maquinarias y aparatos eléctricos	246	318,5

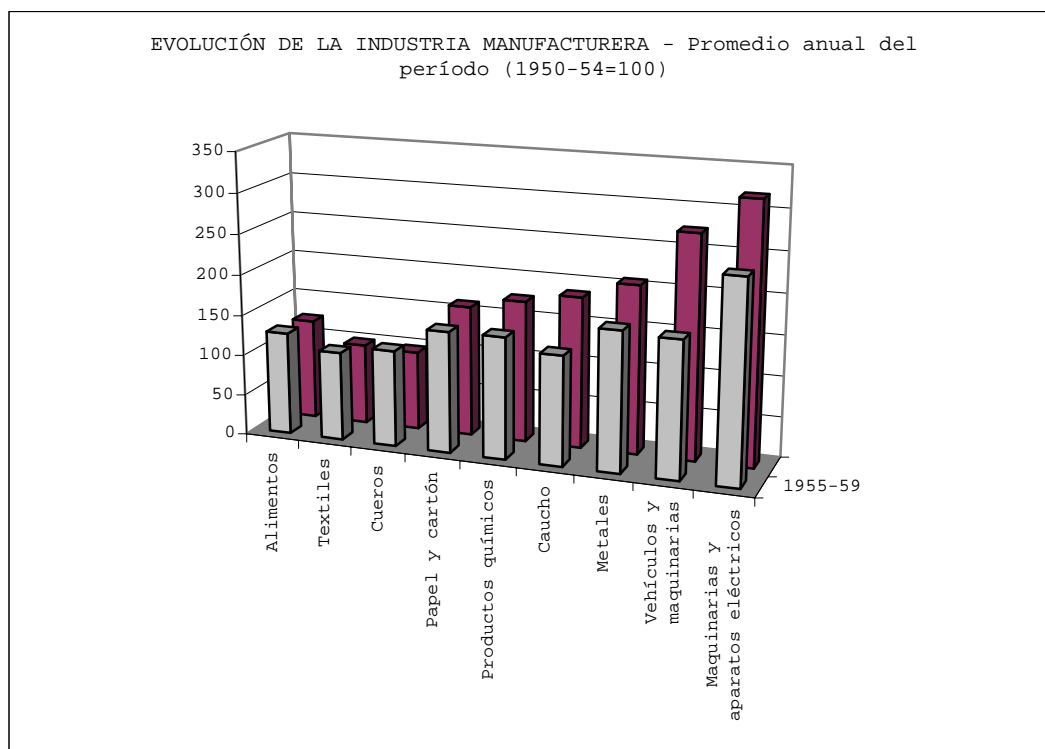
Fuente: Panettieri, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969: pág. 103

El importante crecimiento industrial que se había evidenciado por aquellos años, quedó prácticamente estancado (registró un leve repunte⁴²) hacia mediados de la década de 1950, lo cual también se hizo explícito en la cantidad de obreros ocupados en las distintas ramas industriales.

Gráfico 3

41 También, y como parte de su política de atracción de capitales extranjeros, Perón había firmado un contrato con una filial de la Standard Oil de California, para otorgar en concesión la explotación de petróleo en una amplia zona de Neuquén; sin embargo, y pese al debate que suscitó, el mismo no fue ratificado por el Congreso.

42 Es importante aclarar que el rubro “Vehículos y maquinarias” que presenta un importante incremento, debe gran parte del mismo a la mayor producción de bienes de consumo durable (heladeras, lavarropas, etc.) y no a la producción de maquinaria para la industria (Panettieri, 1969: 93).



Los años que siguieron a la caída de Perón, durante el gobierno del Presidente Aramburu, no evidenciaron grandes cambios para el sector industrial⁴³. Sin embargo, empezó a observarse ya una clara diferenciación en el comportamiento de las ramas industriales, comenzando a quedar más rezagadas en su evolución aquellas que habían liderado la evolución del sector en los años previos (alimentos y textiles). Esta diferenciación fue mucho más evidente luego de la aplicación de las denominadas políticas “desarrollistas”, durante la gestión del gobierno Arturo Frondizi.

El ascenso de Frondizi a la presidencia (1958) produjo un nuevo giro en la política económica e industrial nacional, que fue favorable al tratamiento de los capitales extranjeros.

“La nueva política económica se dirigió a revertir las causas profundas del estancamiento económico argentino: el déficit de la balanza de pagos generado por las importaciones de combustibles y la falta de confianza externa en la capacidad de recuperación de nuestro país. En torno de estas premisas giró posteriormente toda la política del desarrollo nacional” (Llairó y Siepe, 2003: 22).

Con su denominada “batalla del petróleo”, el objetivo del gobierno era atraer inversiones hacia el sector petrolero, para expandir la oferta local y aumentar así la

43 Algunos de los hechos económicos que se produjeron en este período fueron: el desmantelamiento del IAPI; la devaluación del peso (que dio un fuerte estímulo a las exportaciones agropecuarias); la recuperación de la autoridad de los patrones en las plantas (combinando eficiencia y represión); la suspensión de las convenciones colectivas; y la depreciación de los salarios reales en 1957. Ver Romero (1995: 179 a 189).

disponibilidad de divisas (reduciendo las importaciones por dicho concepto); pero también hacia el sector metal mecánico y químico, para modificar la estructura fabril local. Esos propósitos tenía la ley de inversiones extranjeras (Ley 14.780)⁴⁴, que fue rápidamente reglamentada por el Poder Ejecutivo, y en la cual se promovían sectores en los cuales estaban interesados los capitales extranjeros (automotor, tractor y petroquímica). También el gobierno sancionó la ley 14.781, de promoción industrial, que reemplazó al decreto ley 14.639 de 1944; esta ley se articuló con la de regulación del capital extranjero. En este período el objetivo de la política industrial fue lograr el aprovechamiento de los recursos naturales y el equilibrio en la balanza de pagos, en el marco de un esquema de autoabastecimiento nacional en petróleo, papel, acero, etc. (Katz y Kosacoff, 1989: 41). Se establecieron regímenes especiales⁴⁵ para invertir en sectores considerados clave para el desarrollo: siderurgia (Dto. 5.038/61), petroquímica (Dto. 5.039/61), celulosa (Dto. 5.041/61) y la industria automotriz, lo que repercutió positivamente en el desarrollo de los mismos (ver gráfico 4), que pasaron a conformar las ramas más dinámicas de la industria.

Regionalmente, se fomentó el desarrollo industrial en Santa Fe, Córdoba, Mendoza y la Patagonia. También, se devolvieron las empresas alemanas confiscadas durante la Segunda Guerra; se negociaron los conflictos pendientes con las empresas proveedoras de electricidad; se negociaron (en forma secreta) contratos de explotación de petróleo en Comodoro Rivadavia, Caleta Oliva, Neuquén y Salta⁴⁶; se estableció un plan para la extracción de carbón en Río Turbio (Llairó y Siepe, 2003: 23).

El programa del desarrollismo no permitía la vieja antinomia agro – industria, sino que la industria debía proporcionar al agro los bienes necesarios para su desarrollo. Durante su vigencia se decidió favorecer la expansión de la industria fomentando la mecanización del agro; ello se hizo devolviendo parte de las retenciones cobradas por las exportaciones de productos agrícolas en forma de subsidios, a los empresarios agrícolas que se equipararan con maquinaria local, política que junto con la difusión de tecnología (realizada por el INTA) permitió un importante crecimiento de las exportaciones agrarias (Schvarzer, 2000 (a): 244).

44 Mediante esa ley se otorgaban importantes concesiones al capital extranjero, como la libertad para remitir ganancias e incluso para repatriar capital.

45 Contemplaban trato preferencial en materia de derechos aduaneros, créditos, impuestos, así como para compras del Estado; también se garantizaba la protección del mercado local (Romero, 1995: 192)

46 Las empresas beneficiadas por estos contratos fueron: Standard Oil, Panamericana y la Blanca Loeb (Estados Unidos); Royal Dutch (Holanda); Shell (Gran Bretaña); ENI (Italia); el grupo Aquitanie – Forest (Francia).

El período que se inicia en 1958, con el Pte. Frondizi, y que llega hasta aproximadamente 1975, es caracterizado por Casaburi como una segunda fase dentro del modelo de sustitución de importaciones que venía implementando nuestro país desde la segunda posguerra, en la cual sobresalió el estímulo a la industria pesada⁴⁷. Como mencionamos anteriormente, durante este tiempo se aplicaron variados instrumentos para lograr ese estímulo, entre los cuales el autor menciona (Casaburi, 1998: 6 y 7):

- aranceles de importación elevados
- prohibición de importar determinados artículos (que se fabricaran en el mercado interno)
- tipos de cambios diferenciales
- créditos para fines específicos, otorgados por bancos estatales
- subvenciones directas
- impuestos sobre las exportaciones agrícolas tradicionales
- obligación del sector público de adquirir productos nacionales
- funcionamiento de empresas estatales en sectores de gran densidad de capital (petroquímica y acero), etc.

Las inversiones que se efectuaron en el sector industrial durante el gobierno de Frondizi, permitieron sostener la expansión que experimentó la industria en los años que siguieron a la caída del mismo.

Tabla 8

ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (1960 – 1969)

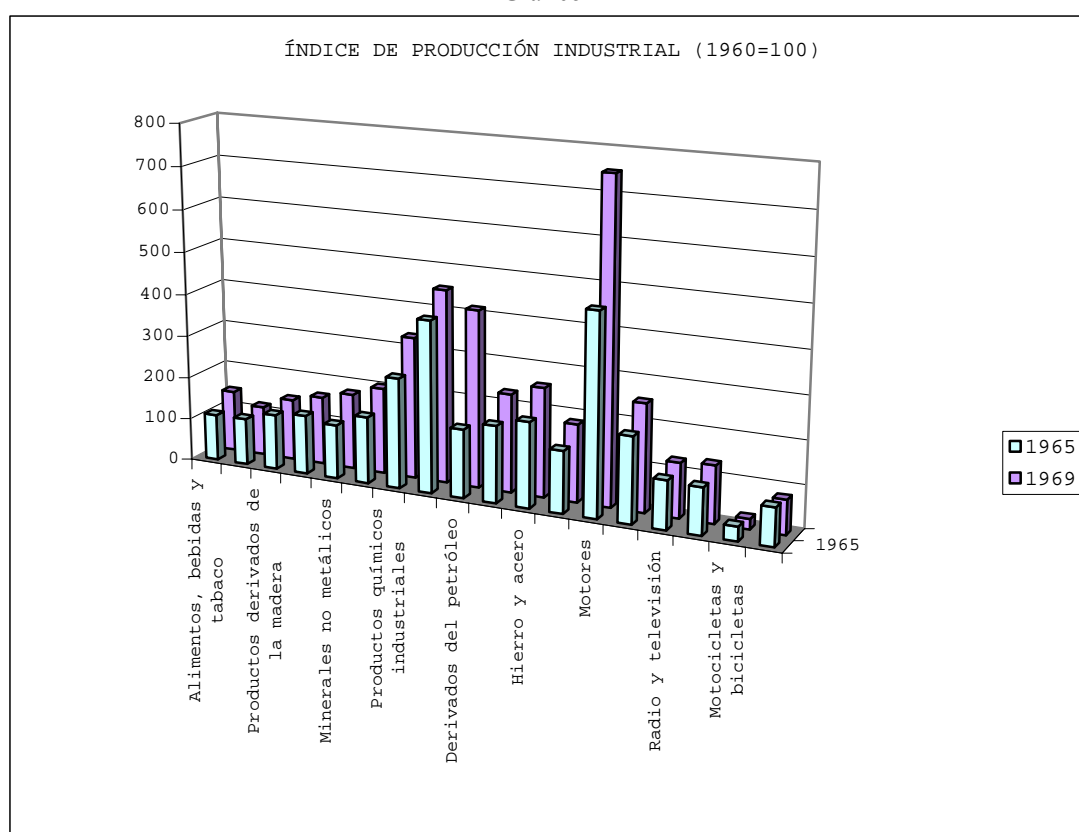
Rama de actividad	1960	1965	1969
“Sectores tradicionales”			
Alimentos, bebidas y tabaco	100	108,9	143,8
Textiles, prendas de vestir y cuero	100	109,6	115,9
Productos derivados de la madera	100	129,9	144,1
Papel, impresión, publicaciones	100	138,9	160,8
Minerales no metálicos	100	127,3	178,0
“Industrias dinámicas”			
Productos químicos	100	156,7	202,6
Productos químicos industriales	100	258,3	332,4
Productos sintéticos y plásticos	100	402,1	452,3

47 Casaburi distingue en este modelo de sustitución de importaciones dos etapas claramente identificables: la primera, la etapa fácil, que abarca desde la segunda posguerra hasta 1958, en la cual se expandió la industria de bienes de consumo no duraderos, y la segunda, la de la industria pesada y de maquinaria, que se desarrolló a partir de entonces y hasta 1975 (Casaburi, 1998).

Derivados del petróleo	100	161,0	414,7
Metales comunes	100	180,2	230,5
Hierro y acero	100	199,9	255,9
Equipos	100	145,2	181,8
Motores	100	469,6	750,7
Vehículos automotores	100	200,8	251,7
Radio y televisión	100	113,2	127,7
Electrodomésticos	100	109,3	133,3
Motocicletas y bicicletas	100	33,9	24,0
Maquinaria y equipos agrícolas	100	88,8	79,8
TOTAL	100	134,5	163,7

Fuente: Casaburi, Daniel, *Políticas Comerciales e Industriales de la Argentina desde la década de 1960*, CEPAL Naciones Unidas, Julio de 1998, Pág. 7.

Gráfico 4



Respecto a la regulación del capital extranjero, Schvarzer menciona la laxitud de la misma, que permitió la entrada de una gran cantidad de firmas (muchas de las cuáles no contaban con un proyecto de fabricación sustentable en el mediano plazo), cuando el tamaño del mercado interno no lo justificaba. Por ello, si bien al principio la oferta productiva creció gracias a la existencia de una demanda latente insatisfecha, el reducido tamaño del mercado interno y la crisis económica que se evidenció hacia

comienzos de los años sesenta, provocaron en poco tiempo una superproducción y caída de precios, a la que prácticamente sólo sobrevivieron las grandes empresas multinacionales (Schvarzer, 2000 (a): 225 a 227). Luego de esa crisis económica y política, se estableció un sistema de protección y promoción a la industria local que permitió la expansión de un grupo de empresas locales, en ramas industriales modernas. Los sectores de la siderurgia, metal mecánico y petroquímico fueron apoyados por el Estado con medios convencionales, como aranceles, créditos y compras estatales, y con medidas sectoriales para proteger el mercado interno. Al mismo tiempo que se expandían estas ramas modernas en la industria argentina, se producía el retiro de empresarios privados de sectores tradicionales de la industria local (sectores azucareros, frigoríficos y textiles, entre otros), pasando algunos de esos establecimientos a manos de la administración estatal, y otros a la de capitales extranjeros⁴⁸. Sin embargo, considera que las medidas de shock de 1958, junto con la mayor facilidad para importar equipos que fue surgiendo a medida que se obtenían créditos del exterior, la consolidación de un conjunto de tecnócratas que apoyaban el desarrollo fabril⁴⁹, y el estímulo derivado del crecimiento de las empresas productivas, posibilitó un período de crecimiento de la industria que duró hasta 1974, y que sólo se vio interrumpido en forma temporaria por la crisis económica de 1962⁵⁰.

Pero los años que siguieron a la presidencia de Frondizi⁵¹, evidenciaron además de un fuerte crecimiento del sector industrial, una dualidad en el desarrollo del mismo (por el mejor desempeño de las industrias “dinámicas”), que estuvo muy relacionada con la participación de capitales extranjeros y / o su asociación con ellos; ello implicó que se siga registrando la tendencia al incremento de la concentración de capitales en la industria (también relacionada con la participación de los capitales extranjeros), que fue modificando la estructura empresarial más dispersa que se conoció durante el primer y segundo gobierno de Perón. Estos hechos no sólo afectaron a los empresarios locales,

48 Los primeros en retirarse serían los empresarios de los antiguos frigoríficos (que se habían instalado en el país entre fines del S. XIX y principios del pasado S. XX). Lo mismo sucedió con varios ingenios azucareros en la provincia de Tucumán, como así también con empresas de otras ramas tradicionales (Schvarzer, 2000 (a): 232)

49 en las agencias del gobierno

50 Esta crisis económica se originó por problemas en la balanza de pagos, y fue debido al gran incremento de importaciones que pudo realizarse gracias a la libertad que había otorgado el gobierno en la concertación de compras en el exterior (entre otras cosas, se explica por la necesidad de atraer capitales extranjeros que llevaba a permitir la importación de las partes y piezas requeridas por esos proyectos; por la apuesta a la industria automotriz que haría aumentar la importación de petróleo, así como también por el aumento en la importación de bienes de consumo), y ocasionó una fuerte contracción de la demanda interna que afectó al sector industrial. (Schvarzer, 2000 (a): 236).

51 con diferentes matices según el gobierno de turno

que no podían competir con el poder de inversión de los nuevos capitales, sino también a los trabajadores industriales, ya que el empleo industrial tendió a estancarse, sobre todo debido a que las nuevas actividades no absorbían toda la mano de obra que dejaban las empresas tradicionales⁵². Para Romero (1995: 207 a 209) la mayor participación de capitales extranjeros no significó una mayor eficiencia del sector industrial, ya que estos capitales vinieron a aprovechar las condiciones de un mercado interno protegido, y aún más, pregonaban por la injerencia del Estado, quien debía garantizarles las ventajas especiales. Consecuencia de ello fue que ese crecimiento industrial comenzara a tocar su techo ya hacia fines de los años sesenta, cuando las empresas comenzaron a trabajar casi al límite de su capacidad⁵³, y sobre todo hacia los primeros años de la década del setenta, por la inestabilidad política y económica que a su vez repercutía en los niveles de inversión privada.

Durante su tercer y último mandato, Perón trató de mantener una línea de continuidad con las políticas que se venían implementando, procurando sobre todo impulsar las exportaciones industriales y promover grandes proyectos, a la vez que mantener la expansión del mercado interno a través de un mayor gasto público⁵⁴. Con la ley 20.560 de diciembre de 1973 se intenta promover el capital nacional (sobre todo a las pequeñas y medianas empresas) y profundizar el proceso de sustitución de importaciones; pero se inicia un período en el cual tienen vigencia distintos regímenes promocionales, muchos de los cuales se superponen entre sí. El caos político y económico que se gestó durante la gestión de su esposa Isabel (María Estela Martínez), y el ministro Celestino Rodrigo, fue la antesala de la posterior crisis que experimentó el país, y por lo tanto el sector industrial nacional, bajo la actuación del gobierno de facto de 1976.

Para Casaburi, el crecimiento que experimentó la industria durante el modelo ISI se debió más a los incentivos otorgados por el gobierno, que a la superación de ciertas características estructurales del sector industrial argentino (como la baja competitividad

52 los sectores que comenzaron a absorber más mano de obra fueron el comercio y los servicios, y luego la construcción.

53 Fue entonces cuando, durante el gobierno de facto del Gral. Onganía, las grandes construcciones realizadas por el Estado comenzaron a solucionar los problemas de transportes o energía, y crearon oportunidades para que las grandes empresas comenzaran a operar como contratistas del Estado (Romero, 1995: 237).

54 Se realizó un convenio con Cuba para exportar automóviles y camiones; las empresas industriales nacionales fueron apoyadas con líneas de crédito y la política de compra argentino en el sector público; se otorgaron importantes subvenciones para proyectos industriales considerados de interés nacional (Romero, 1995: 271).

y el escaso desarrollo tecnológico). En su opinión, luego de analizar la política económica argentina en el período que va desde la segunda posguerra hasta mediados de la década del setenta, se observa que si bien en materia económica no existió una estrategia uniforme en dicho lapso de tiempo, si la hubo en materia de desarrollo industrial [política industrial], ya que dicho desarrollo giró en torno al *modelo de sustitución de importaciones* (aunque con algunas diferencias, dependiendo del gobierno de turno); destaca también, que durante todo ese período de vigencia del modelo ISI (1945 – 1975) la economía creció en base al desarrollo de la actividad industrial, siendo este sector la principal fuente de empleos del país (Casaburi, 1998: 5 a 8)⁵⁵.

Para Rapoport (2002: 254), el modelo de sustitución de importaciones que se aplicó en el ámbito productivo del país “cerró... la Argentina al mundo y la llevó a crisis económicas recurrentes, procesos inflacionarios y un sistema político inestable”; la inestabilidad económica y las políticas de ajuste de corto plazo que se aplicaron (consistentes en fuertes devaluaciones), provocaron el deterioro de los salarios e incrementaron el malestar social y político, justificando así los frecuentes golpes militares y la corrupción.

En el caso de Schvarzer (2000 (a): 240), él opina que un factor que se sumó a los inconvenientes que había generado el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, fue que la mayor parte de la élite tradicional seguía creyendo en la posibilidad de retornar al período de las ventajas obtenidas del modelo agro exportador.

Lo cierto es que, el modelo ISI que se desarrolló mediante políticas económicas intervencionistas, al amparo de un paradigma prevaleciente en la escena internacional⁵⁶, como lo fue el “Estado de Bienestar”, sólo había conseguido el desarrollo de una industria no competitiva a nivel internacional, cuyo atraso tecnológico se hacía más evidente por los avances que se estaban generando en el campo del conocimiento con la llamada “tercera revolución industrial”⁵⁷. Esta industria no competitiva, con dificultosa inserción internacional (en cuanto a exportaciones), financiaba sus importaciones con divisas provistas por las exportaciones tradicionales, las cuales enfrentaban condiciones cada vez más desfavorables a nivel mundial:

55 Es necesario tener en cuenta que la segunda etapa del crecimiento industrial pudo sostenerse gracias al crecimiento del sector primario, que se evidencia desde comienzos de la década del sesenta hasta comienzo de los años ochenta.

56 ya desde antes de la segunda posguerra

57 que estaba teniendo lugar en los países más avanzados y en los nuevos países industrializados

“durante todo el período de aplicación del modelo sustitutivo, la élite encargada de formular políticas coincidía en que no era aconsejable contar con una estructura de exportaciones en que predominaran los recursos naturales... se aplicaron todo tipo de políticas industriales y comerciales que discriminaban contra los sectores tradicionales, bajo el supuesto de que sus ventajas naturales generaban una renta suficiente para compensar el trato negativo que recibían en virtud de las políticas” (Casaburi, 1998: 9).

Pese a todo, es importante destacar lo que mencionan Sánchez y Torres (1994: 1259), cuando dicen que aún con todas las dificultades que ocasionó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la industria argentina experimentó durante su vigencia, y especialmente en los últimos diez años de la misma, un alto índice de crecimiento, tanto en términos de producción como de inversión.

1.2. LA DÉCADA DE 1970 Y EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO DURANTE EL GOBIERNO MILITAR (1976 – 1983)

Los problemas que ocasionó la industrialización en torno a la sustitución de importaciones pusieron en tela de juicio la eficacia de este modelo como propuesta de desarrollo y, tal vez, fueron los que habilitaron a la junta militar que ocupó el poder hasta 1983, para implementar políticas que llevaron prácticamente al desmantelamiento del aparato productivo nacional⁵⁸.

“El Proceso de Reorganización Nacional pretende cerrar un ciclo de historia nacional que arranca desde la crisis del 30. Viejos prejuicios antindustriales se engarzaron y reforzaron en el ámbito del diagnóstico político-militar, que asigna a la industrialización protegida la paternidad de todos los males argentinos. El P.R.N. se diferencia de las intervenciones autoritarias del pasado tanto en la diagnosis de los males argentinos como en su terapia. La raíz del mal es que desde 1930 la industrialización protegida, la urbanización explosiva y las crecientes presiones populares que acompañan este proceso alteran el equilibrio social y el orden “natural” de la sociedad: eso crea las condiciones estructurales favorables a la creación de movimientos políticos de masa –el peronismo es su máxima expresión-, a la sindicalización, a la expansión del Estado y al debilitamiento de las instituciones ‘fundamentales’ y de las relaciones sociales que habían asegurado en el pasado el progreso con orden y libertad” (Alberti y Castiglioni, 1985: 6).

La corrección de esos “males” (a los que hacen referencia Alberti y Castiglioni) se efectuó, desde el punto de vista económico, mediante la aplicación de políticas de liberalización de la economía. La adopción de este tipo de políticas estaba cobrando cada vez más consenso en el ámbito económico internacional, por la difusión de las ideas de la “escuela económica de las expectativas racionales” (ó “nueva macroeconomía clásica”)⁵⁹. Esta corriente económica cuestionaba el rol del Estado de Bienestar y del Estado intervencionista, considerando que habían sido los principales responsables del panorama global de estancamiento e inestabilidad macroeconómica (“estanflación”), que caracterizó el contexto económico internacional de los primeros años de la década del setenta. En concordancia con esa línea de pensamiento económico que se desarrollaba a nivel internacional, el gobierno de facto, a través de su Ministro José Martínez de Hoz, llevó adelante a partir de 1977 una reestructuración de la economía sobre la base de una reforma financiera, una reforma arancelaria y un

⁵⁸ desarrollado al amparo del modelo ISI

⁵⁹ Escuela de pensamiento económico que retomaba muchos de los principios de la escuela monetarista, sobre todo el que se refería a que lo mejor era la no intervención del Estado en la economía.

incremento del endeudamiento externo argentino⁶⁰. A ello se sumó el progresivo desmantelamiento de los instrumentos de protección a la producción local, que sin embargo se realizó en forma selectiva según la presión que ejercieron los grupos económicos ligados al poder; la sobrevaluación del peso, que incrementó en forma considerable las importaciones de bienes manufacturados; el encarecimiento del crédito; la reducción del mercado interno, entre otros. Consecuencia de estas medidas económicas fue que en el año 1980, y debido a la fuerte reducción del mercado interno, al plan de ajuste aplicado y al acrecentado endeudamiento que enfrentaban muchas empresas, el sector industrial entró en crisis; algunas empresas pudieron superar la coyuntura volcando su producción al mercado externo (Casaburi, 1998: 11)⁶¹.

Hacia fines de 1981 y comienzos del año siguiente, se cortó el flujo de capitales hacia los países periféricos, lo que obligó al gobierno de facto a adoptar una política de control de cambios que le permitiera afrontar el enorme déficit de la balanza de pagos, y los gastos que demandaba la guerra de Malvinas (Schvarzer, 1998: 86). Las medidas eran similares a las utilizadas durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, y el propósito era reducir las importaciones y equilibrar en cierto grado la balanza de pagos. Sin embargo, la deuda externa pública siguió creciendo, no sólo debido a los incrementos en la tasa de interés que realizó el gobierno de los Estados Unidos a fin de combatir su recesión económica, sino también debido a la capitalización de los intereses de la deuda y a la decisión del gobierno de facto de estatizar la deuda privada.

“De diciembre de 1981 a diciembre de 1983, la deuda pasó de 35.671 millones de dólares a 43.634 millones por la mera acumulación contable de intereses devengados” (Schvarzer, 1998: 87)⁶².

Las medidas de política económica aplicadas durante el período del gobierno militar (1976 – 83) afectaron de forma heterogénea a los distintos sectores industriales, apreciándose diferencias de impacto incluso a nivel intra-sectorial (Schorr, 2004: 65). Como se observa en el gráfico 5, los sectores que se vieron más perjudicados durante este período fueron: las actividades elaboradoras de textiles e indumentaria, de madera y

60 La explosión de petrodólares y la recesión de los países centrales permitieron a la Argentina (y a otros países en desarrollo) acceder fácilmente al mercado de capitales internacionales para financiar su déficit de balanza de pagos.

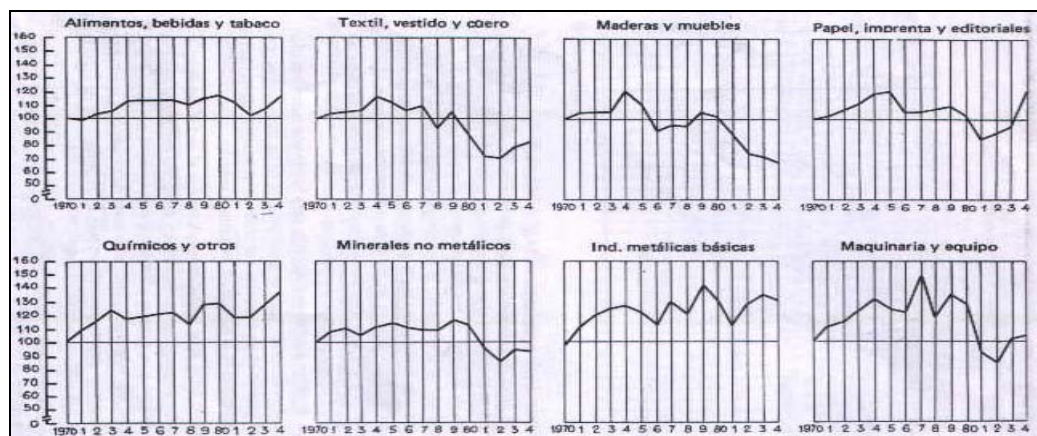
61 Casaburi aclara que el incremento en las exportaciones que se produjo en 1980 fue posible gracias a inversiones públicas y privadas efectuadas con anterioridad al proceso de liberalización económica.

62 El autor aclara que el monto de ese incremento no contempla algunos intereses que se habían comenzado a pagar.

muebles, de maquinaria y equipos. Por su parte, evidenciaron un mejor comportamiento los sectores de productos químicos y otros, y las industrias metálicas básicas.

Gráfico 5

PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL (Índice 1970 = 100)



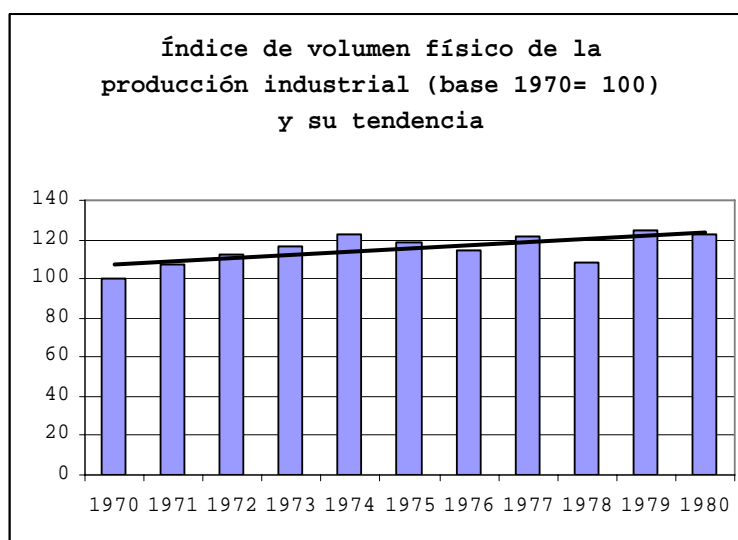
Fuente: Sourrouille, Juan, Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, Secretaría de la Presidencia, 1985

En términos generales, puede observarse que durante la década de los setenta (1970 – 1980) el volumen físico de la producción industrial registró una leve tendencia positiva.

Tabla 9

Años	ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (BASE 1970= 100)
1970	100
1971	106,9
1972	112,8
1973	116,8
1974	122,7
1975	118,4
1976	114,9
1977	121,4
1978	108,1
1979	125,1
1980	122,3
1981	102,8
1982	73
1983	110,8

Gráfico 6

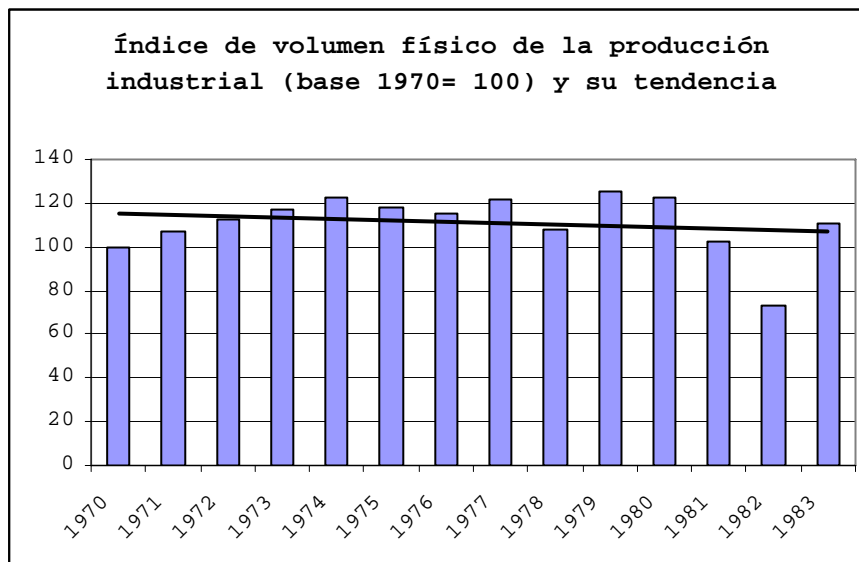


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Sin embargo, el panorama es muy diferente cuando se analiza el comportamiento de este indicador (índice de volumen físico de la producción industrial) desde comienzos de los años 1970 hasta 1983 (finalización del último gobierno de

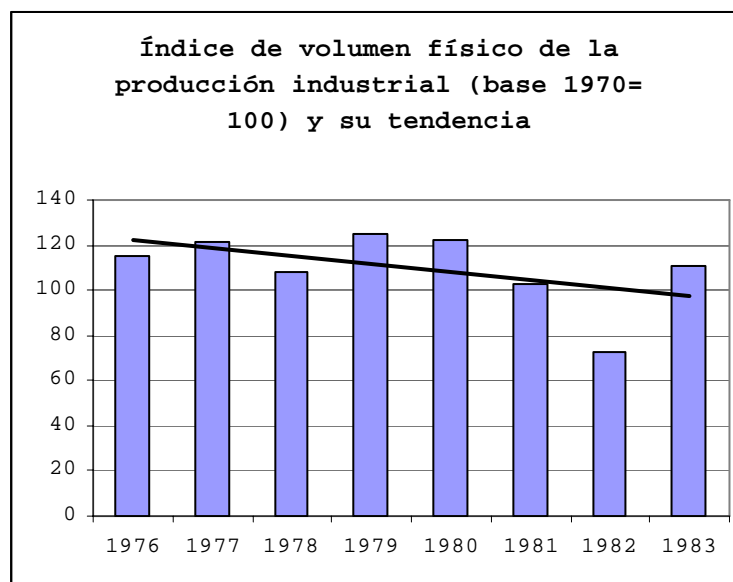
facto); allí se observa una tendencia negativa, la que resulta mucho más pronunciada cuando el período analizado es exclusivamente el comprendido entre los años del último gobierno de facto (1976 – 1983).

Gráfico 7



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico 8



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Se hace evidente al observar los gráficos 6, 7 y 8, por qué muchos autores plantean que la reforma económica de fines de los años setenta marcó el punto de inflexión en el proceso de desarrollo de la industria nacional, que se venía registrando desde la segunda posguerra (e incluso desde los años treinta). Para Yoguel (2000), este

punto de inflexión se prolongó hasta los años ochenta⁶³, y modificó en forma profunda el perfil industrial del país, que de estar liderado por las industrias textil y metalmecánica, pasó a especializarse en la producción de bienes industriales intensivos en recursos naturales (acero, aceite, petroquímica, etc.). A partir de entonces, las antiguas actividades que lideraban el proceso sustitutivo comenzaron a quedar rezagadas, perdiendo participación en términos de producción, empleo (caída de empleo en actividades intensivas en trabajo calificado), y productividad. Y entre las actividades que fueron quedando rezagadas, se encontraba la industria de maquinaria agrícola, y más precisamente, la de fabricación de tractores (ver capítulo IV).

Este proceso de reestructuración fue acompañado de una fuerte concentración de capitales en el sector industrial. Sobre este tema Schorr (2004: 69 a 71) muestra que la crisis del sector industrial afectó a las empresas más pequeñas, y a las grandes, que estaban asociadas al anterior patrón de acumulación (mayoritariamente de origen extranjero⁶⁴, vinculadas al sector metalmecánica / automotriz, y no integradas a estructuras de tipo conglomeral) ocasionando el redimensionamiento de las empresas industriales⁶⁵; muestra también cómo un pequeño conjunto de grupos económicos locales, conglomerados extranjeros y empresas transnacionales accedieron a una posición de privilegio en un contexto de estancamiento generalizado⁶⁶. Esos grupos económicos vieron favorecidos por sus relaciones con el sector financiero (en expansión desde la Reforma de 1977) y por beneficios extraordinarios que consiguieron del Estado⁶⁷.

Alberti y Castiglioni afirman que, a pesar de que muchos de empresarios ligados al sector industrial asentían con algunos pensamientos de los militares⁶⁸, el sector industrial (en general) se vio fuertemente perjudicado por la gestión económica del proceso. Para los autores, la heterogeneidad de los efectos de las políticas implementadas en la industria tuvo un carácter disgregador en la postura de los empresarios, provocando que el devenir del sector se perjudicara aún más:

63 El autor dice que ese nuevo perfil industrial se define entre fines de los años setenta y los ochenta, y se profundiza en los primeros años de la década del noventa.

64 muchas de ellas dejaron de operar en el país o fueron transferidas a otros capitales, locales o extranjeros.

65 debido a quiebras, ceses de actividad, fusiones y absorciones de empresas fabriles

66 Tal fue el caso de Macri, Pérez Companc, Bulgheroni, Fortabat (grupos locales), o de Bunge y Born, y Techint (grupos transnacionales con fuerte base local); (Romero, 1995: 300).

67 promoción industrial, política de compras estatales, privatizaciones periféricas y estatización de la deuda externa privada desde 1981

68 como la necesidad de disminuir la intervención del Estado, aumentar las privatizaciones, disciplinar el movimiento sindical, etc.

“Algunos empresarios, los que pudieron contar con financiación propia o crédito externo, importantes niveles de acumulación e innovación tecnológica, aprovecharon de las nuevas condiciones modernizando sus equipos. Otros se adaptaron reduciendo los costos fijos, disminuyendo el nivel de actividad y reconvirtiendo su actividad industrial en la de importador y comerciante. Es claro que estos empresarios se salvaron individualmente, adoptando una racionalidad microeconómica, pero contribuyeron a la caída de la actividad industrial y la pérdida de posiciones del sector en el conjunto de la economía. Otros, integraron sus actividades industriales, muy a menudo en crisis, con la especulación financiera, creando un divorcio cada día mas marcado entre la ilusión de las fáciles ganancias especulativas y el creciente deterioro de la capacidad productiva del país. Hubo también muchos empresarios que simplemente tuvieron que despedir a su fuerza laboral y cerrar sus empresas” (Alberti y Castiglioni, 1985: 6).

Pero si de perjuicios se trata, los más perjudicados por la política económica que implementó el gobierno de facto fueron los trabajadores, no sólo por las políticas represivas que se desarrollaron hacia ellos, y la desarticulación (casi total) que experimentó el aparato sindical, sino por la importante disminución que se operó a partir de entonces en el salario real de la industria manufacturera.

De esta manera, durante el período del último gobierno de facto acontecieron las transformaciones más importantes en la configuración del modelo de desarrollo nacional: el país pasó de un modelo basado en la industrialización⁶⁹ a un modelo en el cual tomó cada vez más relevancia la actividad financiera. Lo mismo sucedió respecto del patrón de industrialización, el cual de estar representado por la producción de bienes provenientes de las industrias tradicionales (sobre todo metalmecánica) comenzó a girar en torno a la producción de bienes intensivos en materias primas, *commodities*, lo cual representó un claro retroceso en términos de *valor agregado* al proceso productivo nacional.

69 En sectores como la industria metalmecánica y la industria pesada

CAPÍTULO II. EL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983 – 1989)

II.1. INTRODUCCIÓN

Raúl Alfonsín asumió el 10 de diciembre de 1983, en el albor de la fiesta cívica que significaba el retorno de la democracia a la vida institucional del país. Pero esta atmósfera de regocijo, no bastaría para ocultar la preocupación del entrante mandatario por la “herencia” que le dejaba el gobierno de facto saliente, que combinaba, además de un enorme déficit fiscal, nacional y provincial,

“reservas disponibles en el Banco Central apenas por US\$ 387 millones, inflación del 433 %, un déficit público del 16 %, una fuga de capitales por US\$ 10.700 millones entre 1980 y 1981, sumado a atrasos en los pagos externos por US\$ 2.270 millones y una deuda que superaba en cinco veces el valor anual de las exportaciones (la deuda externa global ascendía al equivalente del 60 % del PBI)” (Kanenguiser, 2003: 50).

El discurso que mantuvo Raúl Alfonsín durante su campaña electoral pasaría a la historia por el papel que le asignó a la democracia en la resolución de los problemas que aquejaban al país, y pareció marcar el inicio de una relación especial entre un pueblo sediento de justicia social, y un gobernante, dispuesto a obtenerla. Era evidente que el gobierno y la ciudadanía otorgaban un papel prioritario a la necesidad de resolver cuestiones sociales postergadas, como las vinculadas con el avasallamiento a los derechos humanos, ocurrido durante el mandato del saliente gobierno de facto⁷⁰. Sin embargo, el devenir de los hechos iría revelando las limitaciones de la naciente democracia para resolver todas las cuestiones pendientes: su imposibilidad para doblegar a los grupos responsables de la violación de las libertades individuales; para alistar tras de sí a los diversos poderes corporativos, que comenzaban a reconstituirse en su lucha contra el gobierno; y también, su incapacidad para estabilizar la economía interna, algunos de cuyos índices amenazaban con desmadrarse.

Al desenvolvimiento desalentador de la economía interna se sumó también la particularidad del contexto internacional que atravesaba América Latina tras la crisis de la deuda (1982), caracterizado por altas tasas de interés y escasez en el flujo de capitales extranjeros, a lo cual se añadiría luego la baja en los precios de los productos agrícolas. Esta situación no sólo afectó el nivel de ingresos y endeudamiento del país, sino que

70 Pero la irresolución de este conflicto durante los primeros años de la gestión radical, causaría inquietud en la población y en el sector de los militares, permitiendo el acontecimiento ocurrido en la Semana Santa de 1987.

también requirió que gran parte del superávit fuera aplicado al pago de la deuda externa⁷¹.

De este modo, el ámbito internacional también iría condicionando el desenvolvimiento de la economía interna. La evolución de los acontecimientos mostraría que la realidad de la economía nacional y de las cuentas públicas, se irían imponiendo en la agenda de gobierno, y terminarían cercenando los grados de libertad (para la acción) del ejecutivo nacional. La espiral inflacionaria sería difícil de controlar e iría generando un creciente malestar en la sociedad, requiriendo del gobierno una atención cada vez mayor a la coyuntura económica, mientras se dejaba de lado cualquier posible estrategia largo-placista en materia económica. La persistente oposición del sector sindical y del partido justicialista, así como la creciente presión de los acreedores externos, significarían para el gobierno un condicionamiento constante, que junto a los acuciantes problemas económicos, acabarían dificultando la gobernanza misma del país, y precipitarían el traspaso anticipado del gobierno, al entonces electo presidente, Carlos Saúl Menem.

En ese contexto nacional e internacional, el espacio para el desarrollo e implementación de una política industrial fue casi inexistente. Ello explica que se mantuviera en este período la vigencia de gran parte de las políticas industriales que habían sido diseñadas durante la gestión del último gobierno de facto⁷².

II.2. LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN

II.2.1. LA ECONOMÍA ARGENTINA BAJO LA GESTIÓN DE BERNARDO GRINSPUN

Bernardo Grinspun fue el primer ministro de economía del gobierno radical. Su principal argumento era que para salir del receso económico en que se hallaba el país, hacía falta:

- reactivar la actividad industrial, atrayendo inversiones hacia el sector productivo;
- equilibrar el sector externo, con el mantenimiento de un tipo de cambio subvaluado que favorezca la balanza comercial;

71 Por otra parte, en pleno desarrollo de la guerra fría, América Latina sólo interesaba para los Estados Unidos desde la óptica de frenar el avance del comunismo, especialmente en Centroamérica, no desde la perspectiva de promover el desarrollo (o las inversiones) en la región.

72 las cuales serán analizadas en el presente capítulo.

- atacar la inflación, y modernizar la economía;

Pesce (2004: 71 y 72) dice que para Grinspun el salario real y el empleo eran instrumentos que, según él, permitirían incrementar la demanda interna, posibilitando el aprovechamiento de la capacidad ociosa.

Por ello, el plan económico propuesto por el Ministro se estructuró con medidas cuyos objetivos eran, entre otros (Visintini, 1993: 145):

- incrementar el salario real por encima de la tasa de inflación, para posibilitar una expansión de la demanda agregada, con indexación mensual de los mismos.
- redistribuir el gasto público, con una reducción sistemática e importante del gasto militar, y una mayor asignación hacia políticas sociales (educación, salud, etc.)
- renegociar la deuda con el FMI y otros organismos internacionales.
- mantener una política monetaria y fiscal no restrictiva, que permita satisfacer demandas sociales urgentes.
- aumentar el tipo de cambio y las tarifas de las empresas públicas (ya que se consideraban atrasados con respecto a la evolución de los precios internos).

Grinspun intentó al comienzo de su gestión una renegociación de la deuda externa argentina, manteniendo una posición dura hacia los acreedores, y haciendo referencia a la necesidad de sanear la deuda pública⁷³. Según Schvarzer (1998), en opinión del ministro, la deuda no representaba una carga difícil de afrontar con el crecimiento del país, aunque sí consideraba que lo eran sus intereses. Pero pronto, los acontecimientos irían evidenciando que el proceso de renegociación de la deuda no sería un tema fácil.

“la expectativa de que el gobierno democrático recibiría una respuesta favorable de los acreedores era un lugar común en las opiniones del período [...sin embargo] la experiencia de 1984 evidenciaría la imposibilidad de capitalizar el activo democrático; los acreedores ofrecerían una y otra vez su apoyo verbal al nuevo régimen argentino sin disminuir un ápice sus exigencias económico – financieras” (Schvarzer, 1998: 89).

La estrategia de Grinspun de negociar directamente con los acreedores (sin pasar antes por el FMI) supeditando el pago de la deuda al crecimiento del país, no pudo concretarse debido a la negativa de los acreedores a negociar con el país, si este no llegaba a un acuerdo previo con el FMI (que implicaba el acatamiento de las reglas ortodoxas que exigía ese organismo a los países deficitarios).

73 distinguir entre deuda legítima e ilegítima, cuestión que también había sido planteado por muchos otros partidos políticos durante la campaña presidencial.

“El sistema financiero internacional obraba [...] como un poderoso cartel que remitía inexorablemente al acuerdo con el Fondo, como base para toda futura negociación” (Schvarzer, Op. Cit.: 94).

La inexistencia de acuerdo con los acreedores y la proximidad del vencimiento de las obligaciones internacionales hicieron que la situación del país comenzara a empeorar a los ojos de los analistas internacionales, aumentando los acreedores su presión a fin de que el país no cayera en incumplimiento de sus obligaciones. Esa presión tuvo sus frutos: el país tuvo que suscribir un acuerdo de ayuda financiera, un “salvataje multinacional”⁷⁴, por intermedio del Tesoro de los Estados Unidos, para evitar el default con los acreedores (bancos internacionales), el cual se realizó bajo el compromiso del país de iniciar negociaciones con el FMI, a finales de marzo de 1984. En el segundo trimestre del mismo año tuvo lugar el aumento de la tasa de interés (tasa prime) en el mercado norteamericano, que elevó fuertemente la deuda de los países latinoamericanos, razón por la cual algunos presidentes de Latinoamérica acordaron realizar la *Conferencia de Cartagena*, con el objetivo de conformar un *club de deudores*, que les permitiera negociar en bloque la deuda externa. Sin embargo, esta propuesta no prosperaría, en parte por las presiones ejercidas por los acreedores internacionales, que llevarían a que algunos países latinoamericanos decidieran luego negociar individualmente su situación.

En el ámbito interno, las desavenencias por las que atravesaban las relaciones económicas (financieras) internacionales del país se traducían en un incremento de la inflación y de la inestabilidad macroeconómica, que exacerbaba el descontento social. El creciente déficit fiscal⁷⁵ acorralaba al equipo económico, que finalmente debió ceder ante las presiones de los acreedores y del FMI, firmando un acuerdo con ese organismo financiero (en julio de ese año), que luego tampoco podría cumplir por la permanencia de las dificultades económicas⁷⁶.

Pesce (2004: 75 a 77) destaca que la heterodoxia de las medidas planteadas por Grinspun iba en contra de la corriente neoliberal que se estaba imponiendo en casi toda América Latina, y de las propuestas de los organismos multilaterales de crédito. La

74 El crédito provenía de otros países deudores de América Latina (México, Venezuela, Brasil y Colombia), y de los propios bancos internacionales.

75 Ocasionado por la magnitud de los gastos sociales, los servicios de la deuda externa y las subvenciones que se otorgaban a empresarios vinculados al Estado, en una situación de recaudaciones fiscales en baja (Romero, 1995: 349).

76 Además, el nivel de endeudamiento del Estado Argentino seguiría creciendo, no sólo por la acumulación de intereses, sino también porque el gobierno democrático prosiguió con la medida adoptada por el último gobierno de facto, consistente en estatizar la deuda externa del sector privado.

autora dice que aunque el país experimentó cierto crecimiento, el equipo económico no estaba cumpliendo bien su función: “en el plano externo quedó trunca la posibilidad de renegociación de la deuda externa... [y en el interno] no pudieron contrarrestarse las presiones mono u oligopólicas ejercidas por los nuevos grupos económicos ni evitar la caída de la inversión bruta fija... Tampoco se logró la estabilidad monetaria tan ansiada ni se alcanzó el equilibrio en las cuentas públicas...”. En su opinión, la gestión del ministro Grinspun estuvo signada por un “error de diagnóstico” ya que el mismo no pudo apreciar que, en la economía y en la sociedad argentina, se había producido un cambio en las relaciones de poder; que el proceso de desindustrialización que había experimentado el país era mucho más profundo de lo que él estimaba. El contexto había cambiado y el país ya no se hallaba dentro de un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, por lo que el mercado interno, ya no era el motor que permitiría dinamizar la economía. Dice que:

“(...) todos estos cambios estructurales no fueron percibidos – o fueron muy minimizados – y, al igual de lo que ocurría durante la ISI, se creía que el problema pasaba por una insuficiencia de demanda de bienes salarios y fundamentalmente, por la balanza de pagos, según una mayor restricción externa, agravada por el aumento de la deuda. Esta fue la concepción que guió la postura de Grinspun, quien consideraba entonces que la deuda externa (ilegítima – en parte – e impagable) representaba la principal limitación al crecimiento de la economía argentina” (Pesce, 2004: 81).

Pero no sólo en el frente económico el gobierno veía dificultada su gestión, sino también en el político y social⁷⁷. El gobierno radical no pudo lograr su objetivo de modificar la estructura sindical a través de la Ley propuesta por el ministro Mucci, lo cual evidenció el poder que seguían manteniendo sus opositores peronistas, quienes se unieron⁷⁸ para luchar contra su aprobación⁷⁹.

Por otra parte, en el ámbito internacional, el Estado de Bienestar y el Estado Intervencionista se hallaban en pleno proceso de retroceso frente al auge de ideas *neoliberales*. Tal vez ello explique la falta de apoyo que encontró el ministro para la ejecución de su política, tanto por parte de los organismos de crédito internacionales, como de los acreedores externos y los grandes grupos económicos locales. La agudización de la crisis económica y social precipitó entonces la renuncia de Grinspun y

77 El gobierno debió soportar trece paros organizados por la CGT, entre 1984 y 1988.

78 tanto en el ámbito gremial como político

79 Esa misma estrategia de lucha contra el gobierno comenzó a ser utilizada no sólo por algunos partidos políticos (partido justicialista) sino también por otros sectores, como el de los empresarios, los agrarios, etc., en un momento en el cual el partido oficialista comenzaba a mostrar divisiones internas. Se evidenció un creciente acercamiento entre sectores con intereses antagónicos (CGT, la SRA, la UIA o distintas Cámaras empresarias y Confederaciones agrarias) (Pesce, 2004: 72 a 77)

de su equipo económico, quedando la cartera económica a cargo de Juan Sourrouille, por entonces, Secretario de Planificación Nacional.

II.2.2. LA GESTIÓN DEL MINISTRO DE ECONOMÍA JUAN SOURROUILLE

El nuevo equipo económico asumió en Febrero de 1985, y a causa de la galopante inflación debió apresurarse a preparar un plan económico. El mismo fue presentado el 14 de junio de ese año, y se conoció como “Plan Austral”.

Schvarzer (1998) dice que este plan económico contó inicialmente, con el apoyo del director ejecutivo del FMI, P. de Larosiere⁸⁰, del presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, P. Volcker, de los acreedores externos y de gran parte de la sociedad argentina.

Las medidas más importantes que contemplaba el Plan económico fueron las siguientes (Visintini, 1993: 147 / 148):

- El congelamiento de todos los precios privados, de los sueldos y de las tarifas del sector público⁸¹.
- El incremento de las retenciones a las exportaciones y los aranceles a las importaciones; la creación de impuestos transitorios, y la reducción del plazo de recaudación del impuesto al valor agregado, todo con el propósito de reducir el déficit fiscal.
- El compromiso del Banco Central a no emitir dinero.
- La regulación de las tasas de interés, para hacerlas compatibles con la tasa de inflación esperada por el gobierno.
- El reemplazó del peso argentino por el Austral.

El Plan Austral tuvo un éxito económico inmediato en el corto plazo, ya que pudo frenar la escalada de precios, permitiendo una recuperación de la actividad económica y también de la producción industrial hacia 1986, lo cual posibilitó al gobierno la obtención de un superávit en las cuentas fiscales. Ese breve período de bienestar económico posibilitó también al partido gobernante obtener una victoria en las elecciones legislativas de 1985.

80 El visto bueno del FMI y de Estados Unidos al plan de estabilización le permitió a la Argentina firmar un acuerdo con dicho organismo mediante el cual el gobierno podía obtener préstamos por US\$ 3.400 millones, pero que incluía el compromiso de aplicar medidas de ajuste.

81 Previo a este congelamiento se había efectuado un aumento en los precios relativos, que incluía a las tarifas de servicios públicos y a los salarios (Visintini, 1993: 148).

Pero al poco tiempo de iniciada su implementación comenzó a evidenciarse de nuevo un incremento generalizado en el nivel de precios (inflación). Al no haber detenido el gobierno la emisión monetaria, había empezado a socavar los cimientos del plan económico. A esto se sumó la contracción de ingresos en el sector rural debido a la caída de los precios internacionales, lo cual repercutió negativamente en las arcas del Estado. El rebrote del proceso inflacionario reavivó entonces el malestar social, disminuyendo la confianza de la gente en la capacidad del gobierno para hacer frente a los problemas económicos, y reinstaurando la puja corporativa entre los sectores opositores al gobierno⁸².

“Así como la fase exitosa del Austral resultó instrumental en la consolidación del gobierno, su fracaso posterior sumó un factor apreciable en el inicio del derrumbe político de 1987” (Schvarzer, 1998: 105)

Hacia el año 1987, el fracaso del plan Austral era evidente, lo que también se reflejó en la derrota electoral que sufrió el oficialismo en las elecciones legislativas de ese año.

II.2.2.1. EL SECTOR INDUSTRIAL EN EL PLAN SOURROUILLE

El Plan elaborado por Sourrouille presenta en la sección referida al sector industrial, un análisis de la situación en que se hallaba la industria nacional hacia mediados de los años ochenta, como así también, una serie de lineamientos que deberían seguirse en materia de política industrial, a fin de reactivar la producción y potenciar su desarrollo.

Al caracterizar la situación imperante en el contexto internacional, Sourrouille expresa (1985: 88):

“la definición de una política industrial (...) tiene lugar en un contexto internacional caracterizado por severas perturbaciones en la economía y finanzas mundiales, por la incertidumbre acerca del abastecimiento de recursos energéticos y por el inicio (...) de la tercera revolución industrial. Este contexto internacional de crisis y de profundos cambios impone límites adicionales a los estrechos márgenes de maniobra que se derivan del elevado endeudamiento externo del país”.

Al referirse, al estado del sector industrial nacional, expresa:

“En el ámbito interno, tres son los elementos centrales que caracterizan a la actual situación de la industria argentina: por un lado, niveles de producción similares a los prevalecientes diez años atrás y la existencia en algunos sectores de márgenes considerables de capacidad ociosa; por el otro, niveles de productividad de la mano de obra significativamente más elevados que una década atrás. Este incremento en la

82 La CGT, por el congelamiento salarial, y los empresarios, liderados por los sectores rurales, se movilizaron en oposición al congelamiento de precios (Romero, 1995: 353).

productividad, que fue acompañado por un paralelo descenso en los costos laborales, no se tradujo en volúmenes importantes de capital destinado al sector industrial. Por ello el estancamiento en los niveles de inversión física y tecnológica y, por lo tanto, la creciente obsolescencia de una parte considerable del parque productivo constituye otro de los rasgos fundamentales de la presente coyuntura industrial...”

En relación con el empleo industrial, reconoce los siguientes problemas:

“la expulsión de mano de obra calificada y no calificada que se registró en los últimos años y la menor capacidad de absorción de ambos segmentos de la fuerza de trabajo que exhibe el sector industrial; la desaparición de líneas de producción; el escaso aprovechamiento de las economías de escala y de especialización; la producción de insumos de uso difundido a precios no competitivos en términos internacionales; restricciones a las importaciones y una baja inserción en las corrientes mundiales de comercio de manufacturas”.

Ante la grave situación en que se hallaba el sector industrial nacional, Sourrouille propone a través de este plan, lograr una nueva inserción de la Argentina en el mundo, mediante un proceso de expansión y reestructuración manufacturera, cuyos ejes centrales sean el crecimiento de las exportaciones y la inversión productiva interna. El plan basa su potencialidad en la *expansión de las exportaciones industriales*, especialmente aquellas *con valor agregado*, como factor necesario *para* aumentar en el corto plazo las colocaciones externas de productos industriales, *disminuir la capacidad ociosa y posibilitar la reinversión de utilidades*.

Sourrouille reconocía que para sostener esa corriente exportadora, e incrementarla (en el mediano y largo plazo), era indispensable modernizar la industria, mejorar su integración Inter-industrial e incorporar tecnología⁸³. El objetivo era transformar la estructura industrial hacia un *patrón de especialización en el comercio internacional*, ya que históricamente el mercado externo había sido, para las exportaciones industriales argentinas, una salida anticíclica ante la contracción de la demanda local.

El Plan hacía referencia a la necesidad de mejorar la articulación entre el sector público y el privado, especialmente en materia de desarrollo tecnológico y penetración en nuevos mercados internacionales; de mantener una política macroeconómica que asegure la estabilidad de precios relativos y aliente el esfuerzo exportador e inversor⁸⁴. Si bien el plan explicitaba la necesidad de continuar con el proceso de sustitución de importaciones, aclaraba que el mismo debía hacerse sólo “de manera selectiva... [y] en condiciones de protección diferentes [a las reinantes durante la vigencia del modelo

83 reconociendo que en una primera etapa dicha tecnología tendía que provenir del exterior, hasta que la misma pueda ser creada localmente.

84 Expresaba que para generar esa corriente exportadora era necesario también la producción local de bienes de capital e insumos, pero en forma competitiva a nivel internacional.

ISI]” (Sourrouille, 1985: 93). Se aclara que dicha protección no podía ser excesiva, como lo fue en el pasado, sino que debía protegerse el proceso de aprendizaje de la industria nacional, pero en función de los resultados obtenidos. También en el Plan se hablaba de la necesidad de fortalecer al empresariado nacional, a través del fomento selectivo e integrado de la pequeña y mediana empresa industrial.

Instrumentos previstos en el Plan para alcanzar los objetivos establecidos (Sourrouille, 1985: 95):

a. Promoción de exportaciones

Se proponía la instrumentación de una política que:

- Asegure un tipo de cambio alto y estable.
- Incremente los reembolsos de exportación (estimándose que deberían alcanzar un nivel máximo del 15 %).
- Provea financiamiento competitivo a nivel internacional.
- Simplifique los trámites administrativos relacionados con las exportaciones.
- Fomente la creación de empresas privadas o en su defecto mixtas o públicas
- Complemente los esfuerzos del sector privado a través de negociaciones internacionales que permitan la apertura de nuevos mercados, ampliación de los existentes o la reducción de trabas proteccionistas que afecten a las exportaciones.
- Impulse las exportaciones de tecnología, servicios de ingeniería, consultoría, etc.

b. Protección arancelaria y sustitución selectiva de importaciones

Se establecía que el objetivo era llegar a utilizar al arancel como elemento fundamental de la política de protección, y que ese arancel debía oscilar entre un 10% y un 50 %, con un promedio de aranceles no superior al 25 %. Pero se preveían las siguientes excepciones:

- Programas especiales para sectores donde el proceso de sustitución de importaciones muestre posibilidad de un desarrollo tecnológico de importancia y /o donde exista posibilidad de exportación en el mediano plazo, casos en los cuales se podían establecer aranceles superiores, pero que deberían ser decrecientes en el tiempo y se admitirían por un período de tiempo determinado. También se podrían establecer licencias de importación, siempre que se asignaran en función del esfuerzo exportador del sector.
- Los bienes de consumo suntuarios, cuya importación tendría recargos adicionales similares a los que gravaban la producción interna, y deberían estar sujetos temporariamente a permisos, lo cual permitiría ahorrar divisas y contribuir a la ampliación del ahorro para fines productivos.
- Los productos o sustancias contaminantes con efectos nocivos para la salud y /o el medio ambiente, cuya importación debería controlarse estrictamente.

c. Reestructuración industrial

Este componente de la política industrial se proponía la instrumentación de programas de reestructuración de la industria existente, que serían concertados entre el Estado, las empresas y los trabajadores de las actividades industriales que:

- Estuvieran sobredimensionadas de acuerdo con las perspectivas de la demanda interna y externa. En estos casos los programas debían apuntar no sólo a la reconversión de las actividades afectadas, elevando su productividad y eficiencia, sino también a posibilitar la reducción programada de la capacidad productiva, la relocalización de las plantas, la reabsorción y reentrenamiento de la mano de obra, con el objetivo de minimizar los costos económicos y sociales, de evitar la desaparición indiscriminada de empresas, y adecuar la oferta al nuevo perfil exportador.
- Produzcan insumos difundidos y / o bienes finales cuya competitividad en términos de precio, calidad y tecnología fuera indispensable para el esfuerzo exportador. Se reconocía que debido a que muchas de esas actividades caían en la esfera de las empresas públicas, se debía exigir a ellas los mismos esfuerzos de reestructuración, modernización y eficiencia que se requerían al sector privado.
- Tuvieran una protección arancelaria excesiva.

d. Promoción industrial y desarrollo regional

Se proponía utilizar para la promoción de nuevas actividades y establecimientos industriales, un criterio selectivo y programado, otorgando el apoyo estatal exclusivamente a aquellas unidades productivas que se consideraran prioritarias según las necesidades del país. *“Un criterio fundamental para la elección de las empresas a promover, se relaciona con su capacidad exportadora. En segundo término y a nivel sectorial se buscaría impulsar aquellas actividades que incorporen valor agregado y / o desarrollos tecnológicos en los productos agropecuarios y al gas; en los bienes de capital para el sector agropecuario y energético; en las máquinas y equipos a medida o de series cortas; y selectivamente aquellas líneas de producción que permiten crear encadenamientos industriales y externalidades que se traduzcan en la adquisición de ventajas comparativas tal el caso de la electrónica aplicada a la industria, la bioingeniería y la fabricación de fertilizantes y herbicidas”* (Sourrouille, 1985: 98).

En el aspecto regional se planteaba una promoción activa, dirigida en especial a incentivar inversiones en industrias que permitieran un máximo aprovechamiento de los recursos naturales de la región mediante su industrialización en las zonas de origen.

e. El poder de compra del Estado

Se preveía que las empresas públicas realizaran contratos a tres y cinco años de plazo para la adquisición de bienes industriales.

f. Desarrollo tecnológico

El objetivo era fomentar la investigación aplicada a través de contratos entre el sector público y el privado y facilitar la importación de tecnología moderna para complementar dicho esfuerzo tecnológico.

g. Fomento a la pequeña y mediana empresa

El objetivo era apoyar a las pequeñas y medianas empresas para que lograran una articulación mejor y más eficiente con las grandes firmas, como así también impulsar su participación en aquellas actividades en las cuales las pequeñas y medianas empresas estaban llamadas a cumplir un papel protagónico. Para ello se vislumbraba necesaria la creación de un sistema que facilitara su acceso al financiamiento de largo plazo, que estimulara fórmulas asociativas con el fin de aprovechar economías de escala en actividades de comercialización, gestión e investigación y desarrollo tecnológico, y que garantizara su acceso a licitaciones públicas en igualdad de condiciones con las empresas de mayor tamaño.

Como puede apreciarse, se trataba de un Plan ambicioso pero acorde a los acontecimientos que se estaban produciendo en la época. Ello porque si bien el Plan expresaba la necesidad de no proceder al desmantelamiento abrupto del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que para ese entonces ya prácticamente no existía, puede observarse en el mismo un sesgo marcado por la nueva ideología de desarrollo “*neoclásica*”⁸⁵, que por aquel entonces estaba impregnando cada vez más las esferas económicas y políticas de algunos países latinoamericanos, entre ellos el nuestro⁸⁶. El mismo reside en la búsqueda de un perfil orientado a la promoción de exportaciones⁸⁷; y aunque en el Plan presentado se aclaraba que debía aplicarse a la producción con valor agregado⁸⁸, en los hechos las políticas que se aplicaron fueron funcionales a la exportación de productos industriales intensivos en el uso de recursos naturales.

85 Luego también conocida como neoliberal.

86 Esta nueva teoría del desarrollo (a la que Bustelo denomina “contrarrevolución neoclásica”) enfatizaba las ventajas de la adopción de un sistema de libre comercio, basado en la promoción de exportaciones y el desmantelamiento de la estrategia de sustitución de importaciones. Los ideólogos de esta nueva corriente, como A. Krueger o J. Bhagwati, sostenían que una estrategia de desarrollo cerrada, basada en la sustitución de importaciones y altas tasas de protección efectiva, promovía el desarrollo de industrias con patrones tecnológicos no adecuados a la dotación de factores de producción de las economías menos desarrolladas (en las que escasea el factor capital, y en la que por lo tanto, no tienen ventaja comparativa a nivel internacional). En contraste, según su argumentación, las políticas basadas en la promoción de exportaciones (outward-looking) promoverían la apertura comercial, estimulando la creación de ventajas comparativas internacionales. Aquí, el mercado internacional actúa como parámetro central en la toma de decisiones, porque privilegia la competencia y la capacidad de competir. Mientras la estrategia de sustitución de importaciones introduce distorsiones en la economía que acaban impidiendo el desarrollo económico sostenido, la estrategia de desarrollo orientada a la promoción de exportaciones reduce los costos que acarrea la sustitución de importaciones (Ruesga & Da Silva Bichara, 2005: 59).

87 Cabe aclarar que la ideología predominante en la época recomendaba especializarse en la exportación de productos en los cuales el país tuviera ventajas comparativas, lo que para nuestro país significaba especializarse en la exportación de materias primas.

88 La estrategia de promoción de exportaciones industriales fue un objetivo perseguido y conseguido por muchos otros países, entre ellos los que se convirtieron en íconos del nuevo desarrollo industrial. Sin embargo, es necesario destacar que esos países que no dejaron de proteger sus mercados internos, como si lo hizo la Argentina. Ver capítulo III.

Pese a ello, cabe destacar que el plan que hacía hincapié en la necesidad de cooperación entre el sector público y el privado, como elemento importante para impulsar el desarrollo del sector industrial⁸⁹.

II.3. POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN EL SECTOR INDUSTRIAL

II.3.1. POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

Durante el gobierno de Alfonsín estuvieron vigentes los siguientes regímenes de promoción industrial (Aspiazu, 1989: 6 a 21):

- **Ley 21.608/77** y decretos reglamentarios, con vigencia para todo el territorio de la nación (ver Anexo). La autoridad de aplicación era la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE), y a partir de cierto monto de inversión, el Ministerio de Economía. Principales beneficios que contemplaba este régimen:

- i. exención a los derechos de importación sobre los bienes de capital importados
- ii. reembolsos a las exportaciones (para el área nord y sud patagónica).
- iii. posibilidad de diferir el pago de algunos impuestos hasta por un equivalente al 75 % de la inversión comprometida.

Aspiazu efectúa una distinción entre los proyectos aprobados bajo este régimen, según hayan sido sectoriales o regionales. Los proyectos de promoción sectoriales aprobados (que involucraron a los sectores siderúrgico, petroquímico, forestal / paplero e informático) fueron poco más de cincuenta, y representaron casi la mitad del total de la inversión promocionada; en estos proyectos fue predominante la presencia de grandes empresas, intensivas en el factor capital. En el caso de los proyectos de promoción regionales, fueron aprobados aproximadamente seiscientos cincuenta, y, según el autor, representaron más del 85 % de los empleos que se generaron por aplicación de la política de promoción; en este tipo de proyectos predominaron las pequeñas y medianas fábricas.

- **Ley 19.640/72**, con vigencia en la provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sud⁹⁰ (ver Anexo). La autoridad de aplicación era el gobierno provincial. Este régimen contemplaba para las firmas promocionadas:

⁸⁹ Como lo plantea Rodrik (2004), este es un elemento esencial para garantizar el éxito de una política industrial.

⁹⁰ Aspiazu señala que el impacto de esta legislación (desde su promulgación) sobre el territorio fueguino y su estructura productiva fue muy importante. Si bien el número de empresas que se establecieron no fue

- i. exención a los derechos de importación que recaen sobre los insumos importados⁹¹
- ii. reembolsos y reintegros a las compras y ventas que realicen tales firmas en el territorio continental
- iii. exención a los derechos de importación sobre los bienes de capital importados
- iv. liberación del pago de IVA que recaiga sobre las compras y ventas
- v. exención del pago del impuesto a los sellos
- vi. reembolsos a las exportaciones

Los beneficios contemplados en los ítems i y el iv fueron los más atrayentes para las inversiones que se radicaron en este territorio. La mayoría de las industrias que se instalaron en este territorio (fabricación de radios y TV, electrodomésticos e hilados de fibras textiles sintéticas) se caracterizaron por utilizar un elevado porcentaje de insumos importados, es decir, eran industrias tipo enclave, que generaban pocos eslabonamientos con la economía local⁹².

• **Ley 22.021/79** para la provincia de La Rioja, **L. 22.702/82** para Catamarca y San Luis, y **L. 22.973/83** para San Juan⁹³ (ver Anexo). La autoridad de aplicación para los proyectos menores a un millón de dólares eran los respectivos gobiernos provinciales, mientras que si el monto de la inversión superaba ese importe, el proyecto debía ser evaluados por la SICE⁹⁴. Los beneficios más importantes que contemplaban estos regímenes eran:

- i. exención de los derechos a la importación de los bienes de capital
- ii. liberación del pago de IVA que recaiga sobre las compras y ventas⁹⁵

muy significativo, si lo fue en el caso de las plantas más grandes, la cantidad de empleados que poseía cada una: 250 personas en promedio (Aspiazu, 1989: 11).

91 Si bien en 1983 se estableció que el porcentaje de insumos importados no debía superar el 50 % del valor de salida del bien de la isla (hasta llegar a un 35 % en 1989), los criterios que se usaban para determinar el porcentaje de valor agregado (insumo) local eran tan laxos, que se permitía incluir en tal concepto a gastos de publicidad, gastos financieros, de seguros, etc., lo que posibilitaba, en la práctica, utilizar un mayor porcentaje de insumos importados.

92 Aspiazu muestra que la mayoría de las fábricas que se instalaron en el territorio eran plantas o procesos pre-existentes que se trasladaron para aprovechar el beneficio (modificando su patrón tecnológico-productivo), o simplemente se trataba de plantas que comenzaron a ensamblar partes importadas, para fabricar bienes que antes producían (Aspiazu, 1989: 10).

93 Estos regímenes se hicieron extensivos en 1985, por el decreto 261/85, a trece jurisdicciones más.

94 Por ello la estrategia de la mayoría de los empresarios que se radicaban en estas provincias fue la de presentar proyectos hasta un millón de dólares, para que de ese modo fueran aprobados por los organismos provinciales y no tuvieran que ser sometidos a la evaluación del organismo nacional (Santantonio y Andrade, 1993:141).

95 De forma secundaria también se les ofrecía a las provincias la desgravación del Impuesto a las Ganancias, y la exención en otros impuestos regionales.

- iii. posibilidad de diferir el pago de algunos impuestos hasta por un equivalente al 75 % de la inversión comprometida.

En estas provincias los beneficios más atractivos para los inversionistas eran el ii y el iii. Este régimen permitió que se asentaran en las provincias un gran número de medianas y pequeñas plantas industriales, la mayoría de ellas pertenecientes a grandes empresas, que mediante el aprovechamiento del beneficio pretendían alcanzar un poder oligopólico.

“estos regímenes no han inducido el surgimiento de nuevos agentes económicos, ni mucho menos la configuración de un empresariado provincial sobre la base de la movilización de capitales locales, resultando marginal la presencia de pequeñas y medianas firmas independientes o no incorporadas a complejos empresariales” (Aspiazú, 1989: 16).

Si se efectúa una comparación entre las legislaciones correspondientes a los distintos regímenes, resulta evidente que las implementadas en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis, y el régimen fueguino, contemplaron beneficios impositivos (para los inversionistas) más amplios que el régimen nacional (Santantonio y Andrade, 1993:145). Tal vez, ello explica que la mayor parte de los proyectos aprobados, fueron en el marco de las legislaciones provinciales⁹⁶.

Gráfico 9



Fuente: Mayol, Carlos, “Promoción industrial”, Pág. 40

En materia de legislación para el sector industrial, se sancionó en este período la ley 23.614/88, aunque no tuvo efectos para el sector en el período estudiado, ya que no fue reglamentada.

Como puede observarse, gran parte de la legislación sobre promoción industrial que tuvo vigencia en este período había sido sancionada y venía aplicándose, con pocas alteraciones, desde gobiernos anteriores. Si bien el desempeño del sector industrial no

96 Se estima que entre 1973 y 1987 cerca de 1.200 firmas accedieron a beneficios promocionales (y representaron unos 2.800 proyectos). Los proyectos más grandes fueron beneficiarios de las leyes nacionales: estos representaron una inversión en capital por persona ocupada de aproximadamente 125.000 dólares, mientras que los provinciales, una cifra cinco veces menor (Katz y Kosacoff, 1989: 43).

puede juzgarse exclusivamente a la luz de los regímenes de promoción industrial⁹⁷, es importante destacar algunas falencias que tuvieron los mismos para el desarrollo del sector, durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

En primer lugar, la existencia de distintas leyes sobre promoción industrial (la nacional y las provinciales) permitió que se superpusieran algunos de los beneficios otorgados.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la coexistencia de distintas autoridades de aplicación llevó a que se alejara el sujeto encargado de soportar el costo de la promoción del encargado a otorgar el beneficio, y permitió que las autoridades provinciales fueran más flexibles en el otorgamiento de los mismos. Así, debido a que el acceso a la promoción era más fácil si la autoridad de aplicación era la provincial, algunas empresas dividieron el monto de sus proyectos de inversión a fin de ser evaluados por esta última (Valle y Merino, 1989: 189).

En tercer lugar, y como puede esperarse de una legislación que no respondía a un plan predefinido, los beneficios otorgados por estos regímenes de promoción industrial alentaron la desintegración de los procesos productivos preexistentes, provocando el traslado de plantas o procesos hacia las regiones promocionadas que más convenían a los empresarios, es decir, donde los beneficios obtenidos fueran mayores. Esto permitió la consolidación de grupos oligopolios (de capital nacional o transnacional), que fueron los mayores beneficiarios de estos regímenes de promoción industrial⁹⁸.

En cuarto lugar, si bien la implementación de promociones provinciales pretendía compensar las “deseconomías de localización”, la misma no fue acompañada con programas de instalación de servicios de infraestructura en las zonas promovidas (Valle y Merino, 1989: 189). Ello facilitó que cuando las promociones dejaron de implementarse, las empresas se trasladaran a otras regiones promocionadas.

En quinto lugar, el diferimiento en el pago de impuestos resultaba muy atractivo para las empresas sujetas a una gran carga tributaria; la liberación del pago del IVA fue, según Aspiazú (1989: 16), uno de los mecanismos con mayor efecto distorsivo, ya que tendió a erosionar la competencia en los mercados y a fomentar actividades de

97 Debido a que el mismo es la resultante de la interacción de un conjunto de factores que influyen en el mismo, y que provocan una influencia determinada sobre el sector; como la política macroeconómica, la política arancelaria, entre otros, los cuales son analizados en este capítulo.

98 Aspiazú afirma que en la práctica estos regímenes funcionaron como un verdadero mecanismo de transferencia de recursos hacia los sectores empresarios dominantes (Aspiazú, 1989).

ensamblaje final con mínima integración al medio local, y con mínimo procesamiento o valor agregado en la producción.

En sexto lugar, la liberación de derechos de importación a los bienes de capital fomentó, por una parte, un patrón capital – intensivo en algunas industrias, cuando lo que se necesitaba era la creación de empleo y representó, por otra parte, un desestímulo a la producción local de esos bienes (Santantonio y Andrade, 1993:145).

Al referirse a los resultados de las políticas de promoción industrial, Schvarzer (2000 (a): 317) afirma que los mismos fueron decepcionantes: “el costo fiscal de esos regímenes [aplicados en el Noroeste y Tierra del Fuego] llegó a ser estimado en más de 1.000 millones de dólares por año [...] el ingreso al régimen era otorgado sin controles ni evaluaciones, dejando la puerta abierta a maniobras de todo tipo favorecidas por los intereses inmersos en dichas operaciones [...] La contraparte de ese enorme costo público eran las fábricas “con rueditas”.

El costo fiscal de la promoción industrial es evidente cuando se considera que:

“por cada austral de inversión generada [1973 – 1985], el Estado tuvo que invertir adicionalmente 1,10 australes” (Valle y Merino, 1989: 193)

Sin embargo, entre 1973 y 1987 se crearon aproximadamente 90.000 puestos de trabajo (Katz y Kosacoff, 1989: 43) lo que permitió modificar la morfología de algunas regiones, como sucedió con Tierra del Fuego (donde la legislación persiguió además el objetivo de poblar la zona).

II.3.2. POLÍTICA ARANCELARIA⁹⁹

Lucángeli (1989) realiza un análisis interesante sobre la política comercial implementada durante el mandato del Pte. Raúl Alfonsín, el cual muestra que la política comercial del gobierno estuvo caracterizada principalmente por los siguientes instrumentos¹⁰⁰:

- modificación del tipo de cambio (para intentar reflejar su valor real)
- simplificación de los regímenes arancelarios
- remoción de las restricciones cuantitativas

99 Recopilación efectuada en base al texto de Jorge Lucángeli, “Política comercial y desempeño industrial. La experiencia argentina de los últimos cuarenta años”, Boletín Techint n° 259, Septiembre – Octubre – 1989

100 El análisis comprende el período 1983 – 1988, y para el presente trabajo se lo considera como representativo de lo realizado durante el gobierno de Alfonsín, teniendo en cuenta que abarca prácticamente todo el período bajo estudio.

En diciembre de 1983, a través del Decreto 319 el gobierno realizó una modificación al régimen de importaciones que se venía implementando desde los últimos años del gobierno militar. Las mercaderías de importación se ordenaron en tres listas: en el Anexo I se enumeraron las no esenciales (bienes de consumo e insumos producidos localmente), cuya importación quedaba prohibida hasta junio de 1984; el Anexo II contenía los bienes de capital e insumos industriales, cuya importación requería la aprobación de la Secretaría de Comercio, a través de la emisión de los certificados de Declaraciones Juradas de Necesidades de Importación (DJNI), y previo examen de la Comisión Asesora Honoraria de Importaciones¹⁰¹; el Anexo III comprendía a materias primas e insumos para la industria farmacéutica, y bienes y equipos destinados a la salud humana, para los cuales se requería la intervención del Ministerio de Salud y Acción Social. De manera que unas 4.500¹⁰² posiciones quedaron comprendidas en el Anexo I o II, mientras que unas 900 en el Anexo III. En el caso de mercaderías que no estuvieran incluidas en esos anexos, la emisión de la DJNI era automática¹⁰³.

Respecto a la estructura arancelaria, se implementaron gravámenes arancelarios: en 1984 el gravamen del 12 % sobre los fletes de transporte internacional marítimo y fluvial; en 1985, la tasa estadística del 3 % y un gravamen del 0,5 % sobre las importaciones destinado al Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones; a mediados de 1985 se implementó un derecho transitorio del 10 % (que luego se elevó al 15 %) sobre las importaciones, con motivo del lanzamiento del Plan Austral (Lucángeli, 1989: 46 y 47).

Este régimen comercial y arancelario se mantuvo casi inalterable hasta octubre de 1988, cuando se introdujeron reformas. Durante ese período, el derecho de importación promedio se mantuvo en un 27 % (sin considerar el gravamen transitorio del 10 %), variando en un rango de 0 a 38 %. Con respecto a los bienes industriales, los bienes de consumo durables fueron los que mayores restricciones tuvieron (cerca del

101 Las importaciones de bienes realizadas en el marco de acuerdos del ALADI y CAUCE estaban exceptuadas de estos trámites (Lucángeli, 1989: 47).

102 de las 11.500 que contenía la nomenclatura arancelaria de importaciones

103 En todos los casos de las importaciones se mantenía la exigencia del financiamiento por un plazo mínimo de 180 días, salvo para las correspondientes a bienes de capital, en cuyo caso se mantenía el régimen vigente antes: 85 % debía financiarse a un plazo mínimo de un año (cuando el valor FOB de la importación no superase los US\$ 250.000), mientras que para montos mayores los plazos se extendían hasta cinco años (siempre que la cifra no superara los US\$ 2.000.000); en caso que superara ese monto se requería la intervención del Banco Central (Lucángeli, 1989: 47).

86,5 % estaban en el Anexo I o II); le seguían los bienes de capital (46,5 %); los insumos (26 %) y bienes de consumo no durables (14 %) (Lucángeli, 1989: 48).

En octubre de 1988 se reformó la política arancelaria: se efectuó una reducción de la tarifa arancelaria y una disminución de las mercaderías sujetas al otorgamiento de DJNI (el número de posiciones sujetas a las mismas se redujo a 1057¹⁰⁴); también se derogó el derecho transitorio del 15 %. Para Lucángeli (1989: 48), a pesar de esta flexibilización, la reforma arancelaria no representó una apertura indiscriminada de la economía argentina.

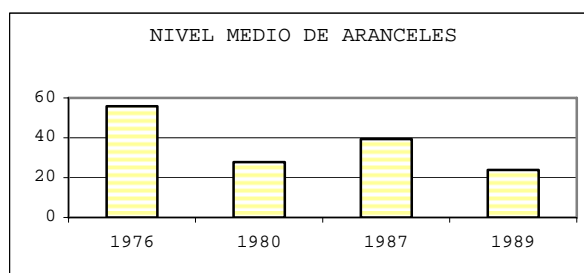
Para Casaburi, la reforma en la política comercial se produjo como consecuencia de las presiones que nuestro país recibía del FMI y el BM, que llevaron a que el nivel promedio de los aranceles pasara del 39,4 % en 1987 al 23,5 % en 1989 (Casaburi, 1998: 12).

Tabla 10

NIVEL MEDIO DE LOS TIPOS ARANCELARIOS (1976 – 1989)			
1976	1980	1987	1989
55,9	27,8	39,4	23,8

Fuente: Casaburi, Daniel, Políticas Comerciales e Industriales de la Argentina desde la década de 1960, CEPAL Naciones Unidas, Julio de 1998, Pág. 12.

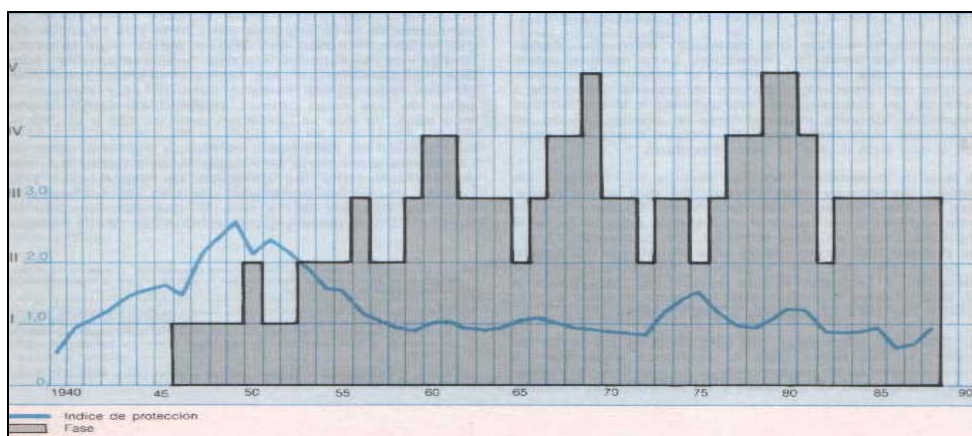
Gráfico 10



En el gráfico 11 tomado de Lucángeli (1989: 53) puede observarse un esquema de la política comercial implementada por el gobierno radical.

Gráfico 11

FASES DE LA POLÍTICA COMERCIAL E ÍNDICE DE PROTECCIÓN



Fuente: Lucángeli, Jorge, *Política comercial y desempeño industrial. La experiencia argentina de los últimos cuarenta años*, Boletín Techint n° 259, Noviembre – Octubre – 1989, pág. 53

104 incluía: azúcar, bebidas alcohólicas, marroquinería, calzado, tejidos de fibras sintéticas y naturales, prendas de vestir, automotores, electrodomésticos y muebles

En el gráfico se observa que la política comercial durante el período 1983 – 1988 se mantuvo en la fase III, que Lucángeli la define como una fase intermedia entre la fase I (caracterizada por la imposición de controles generalizados y restricciones cuantitativas), es decir, la más proteccionista, y la fase V, que es la fase más liberal (en la cual el régimen cambiario está liberalizado, y no se emplean restricciones cuantitativas ni control de cambios).

Con respecto al índice de protección¹⁰⁵ que se haya representado en el gráfico (línea azul), vemos que el mismo se mantiene durante todo el período por debajo de la unidad lo que representa un régimen orientado a la promoción de exportaciones, pero no muy alejado del nivel de precios internacionales, salvo entre el año 1986 y 87, que es cuando más se aleja del nivel de precios internacionales.

II.3.3. POLÍTICA DE INVERSIONES. INVERSIONES NACIONALES Y EXTRANJERAS EN EL SECTOR INDUSTRIAL

El contexto macroeconómico internacional que se inició a partir de la década de los ochenta, asumió características particulares que estuvieron determinadas por el desencadenamiento de la crisis de la deuda latinoamericana y el incremento en las tasas de interés internacionales. Estos acontecimientos ocasionaron que la mayor parte de la década estuviera caracterizada por el bajo flujo de inversiones extranjeras, y de créditos

105 El índice de protección o sesgo del régimen de comercio (Lucángeli, 1989: 50) representa el grado de discrepancia de la relación de precios internos respecto de una situación de libre comercio, como consecuencia de la presencia de incentivos a las exportaciones y a la producción sustitutiva de importaciones; este índice es una aproximación al grado de protección de la economía, y ha sido construido para referirse al sector industrial. Es el cociente entre los términos de intercambio internos y los términos de intercambio externos. Cuánto más se acerca a la unidad, significa que más abierta es la economía, es decir, que menos divergencia existen entre los precios internos y los internacionales.

$$S = \frac{\sum_i W_i (P_{mi} / Q_{mi})}{\sum_j W_j (P_{xj} / Q_{xj})}$$

S = índice de protección o sesgo del régimen de comercio

W = ponderaciones

m = precios internos

x = precios externos (internacionales)

P = precios de productos no agropecuarios (excluidos alimentos y bebidas), para acercarse más a la variación de los precios industriales

Q = precios de productos agropecuarios

Según Lucángeli, un indicador inferior a la unidad refleja el mantenimiento de un régimen orientado a la promoción de exportaciones; mientras que un indicador superior a la unidad refleja el mantenimiento de un régimen sustitutivo de importaciones; si el indicador es igual a uno, significa que la economía está completamente abierta al comercio internacional (ya que los precios relativos internos son iguales a los precios relativos externos).

internacionales disponibles, para países los latinoamericanos. A esa “sequía” de capitales prevaleciente en el contexto internacional se añadió un contexto nacional de creciente inestabilidad económica, que desmotivó la reinversión de utilidades por parte de las empresas de capitales extranjeros (y nacionales), tanto como la radicación de nuevas inversiones en el sector industrial nacional. Así lo muestran Katz y Kosacoff (1989: 29 y 30), cuando dicen que la participación del capital extranjero en el producto industrial decayó en el período, debido al cierre de plantas, la escasa reinversión de utilidades y la no radicación de nuevos emprendimientos; la participación de capital extranjero que se registró fue mínima, y ocurrió en el marco de pocos grandes proyectos (de producción de insumos intermedios de uso difundido) realizados al amparo de regímenes de promoción industrial, y encarados por grandes grupos económicos nacionales.

Cuando se analiza el nivel de inversiones, en general, que se realizó en el sector durante el período bajo estudio, se observa claramente que el mismo fue decreciente: en 1989 el nivel de inversión bruta interna equivalía a poco más de un tercio de la correspondiente a 1980, un nivel que resulta insuficiente, incluso, para reponer el capital preexistente (Llach: 5).

Tabla 11

Evolución y composición de la inversión bruta interna fija. 1980 - 1990 (Austres a precios de 1970 e índices base 1980 = 100)

Año	Inversión Bruta Fija	Construcción					
		Total		Pública		Privada	
		Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
1980	2556,2	1406,9	100	552,7	100	854,3	100
1981	2115,2	1279,6	91	511,6	92,6	768	89,9
1982	1545,8	1004,4	71,4	405,2	73,3	599,2	70,1
1983	1460,2	889,9	63,3	365,7	66,2	524,2	61,4
1984	1329,6	744,1	52,9	225,1	40,7	518,9	60,7
1985	1174,6	670,3	47,6	197,8	35,8	472,5	55,3
1986	1264,3	719	51,1	283,1	51,2	435,8	51
1987	1440,3	815	57,9	327,4	59,2	487,6	57,1
1988	1222,8	701,5	49,9	277,4	50,2	424,1	49,6
1989	888	505,9	36	165,5	29,9	340,4	39,8

Fuente: Llach, mimeo, pág. 7.

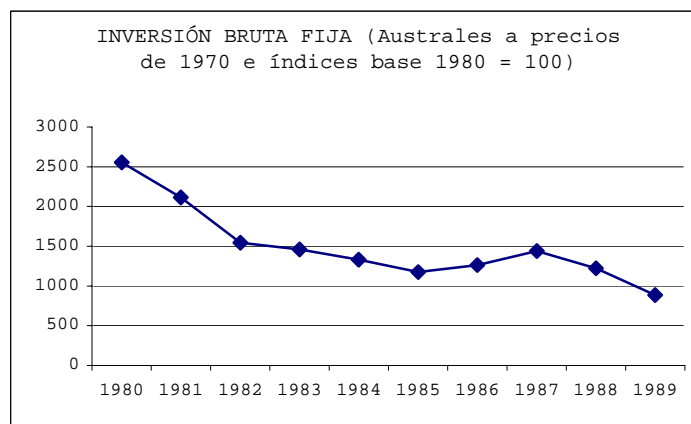
Tabla 12

Año	Total		Equipo de Transporte		Máquinas y otros	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
1980	1149,3	100	316,1	100	833,3	100
1981	835,5	72,7	197,7	62,5	637,9	76,6
1982	541,4	47,1	127	40,2	414,4	49,7
1983	570,4	49,6	155,4	49,2	415	49,8
1984	585,5	50,9	161,6	51,1	423,9	50,9

1985	504,3	43,9	139,9	44,3	364,4	43,7
1986	545,3	47,4	153,8	48,7	391,6	47
1987	625,3	54,4	177	56	448,3	53,8
1988	521,2	45,3	150,8	47,7	370,5	44,5
1989	382,2	33,3	116,1	36,7	266,1	31,9

Fuente: Llach, mimeo, pág. 7.

Gráfico 12



Por ello, los autores refieren a esta década como el período en el cual se registró una “crisis de inversión”: la inversión en equipo durable de producción, es decir, la que incorpora progreso técnico, decreció a un ritmo del 11,5 % anual acumulativo; mientras que la de maquinaria y equipo lo hizo a un 12 % (Llach: 10 y 11). Sin embargo, es importante destacar que si se toma como año base el año 1983, la caída en estos valores es mucho menor. En el caso de la inversión bruta fija, la misma asciende en dicho año a 1460,2 (australes a precios de 1970), llegando en 1989 a un valor de 888, lo que representa una caída del 39,18 %; valor muy inferior al 65,26 % que se registra si se toma como base el año 1980.

Con respecto a las causas que generaron esta crisis de la inversión, Llach (13 a 16) considera que, para el caso de la inversión pública¹⁰⁶ la más importante fue la crisis de la deuda, que afectó la transferencia de fondos del Estado hacia la formación de capital; con respecto a la inversión privada, el autor reconoce que hubo una multiplicidad de factores que la ocasionaron, entre los cuales menciona:

- La caída de la inversión (con su efecto propulsor) en el sector público.
- El achicamiento generalizado de los mercados, especialmente del mercado interno.

¹⁰⁶ el autor expresa que ante la rigidez del gasto público y la imposibilidad de acceder al financiamiento externo, la variable de ajuste fue la “inversión”.

- La permanente inestabilidad macroeconómica y la discontinuidad e inconsistencia de las políticas económicas aplicadas en el período, así como la creciente inflación.
- La imposibilidad de acceder al mercado financiero internacional y el encarecimiento del crédito externo (por la elevación de las tasas de interés), así como la carencia de crédito interno para la producción.
- El mayor atractivo que comenzaron a tener las colocaciones en el mercado financiero, con una rentabilidad muy superior (y a más corto plazo) a la que podía obtenerse por la inversión productiva.

La caída en la inversión privada es en realidad mucho más grave de lo que presenta la retracción en la formación de capital, cuando se tiene en cuenta que la mayor parte de la inversión realizada en el período se hizo en el marco de proyectos promocionados, a los cuales el Estado contribuyó con menores impuestos (Llach: 17)

Puede observarse que en el año 1986 y 1987 se produce un pequeño repunte de la inversión bruta fija. El mismo se explica por el lanzamiento del Plan Austral, que permitió un repunte de la actividad económica, y un nuevo impulso a la actividad industrial. Sin embargo, a partir del año siguiente se vuelve a evidenciar una nueva caída en el nivel de inversión bruta fija, que se profundiza más hacia fines de la década.

II.3.3.1. INVERSIONES EXTRANJERAS

Como muestran Chudnovsky, López y Porta (1994), el flujo de inversiones extranjeras directas (IED) que arribó a la economía argentina en la década de 1980, fue inestable y escaso.

El marco legal que regulaba las inversiones extranjeras durante los primeros años del gobierno de Alfonsín estuvo configurado por las leyes 21.382/76 y 22.208/80 (ver anexo inversiones extranjeras). Las principales disposiciones de las mismas consistían en la posibilidad de los inversores extranjeros de repatriar libremente sus ganancias e incluso el capital invertido.

Pero las urgencias fiscales del Estado llevaron a que, hacia el año 1984 se introdujeron modificaciones a la reglamentación existente mediante el Decreto 1506/84. Por este decreto, se suspendía temporalmente (hasta que cambien las condiciones económicas) el derecho a transferir utilidades y a repatriar la inversión, del que gozaban los inversores extranjeros registrados. Esta medida se fundamentó en una necesidad de preservar las reservas del Estado. Los inversores extranjeros registrados tendrían a partir

de entonces derecho a recibir el equivalente de las sumas que en concepto de utilidades desearan remitir, en títulos de la deuda pública externa denominados Bonos Externos de la República Argentina.

Sin embargo, el flujo de IED que durante el primer lustro de los años ochenta fue muy bajo, se hizo más fuerte a partir de la segunda mitad de los ochenta, debido sobre todo a los programas de capitalización de deuda externa (Chudnovsky, López y Porta, 1994)¹⁰⁷.

Tabla 13

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (EN MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)

Año	IED	
	Total	Con capitalización de deuda externa
1980	739	0
1981	927	0
1982	257	0
1983	183	0
1984	269	0
1985	919	219 (corresponde al período 1984 – 87)
1986	574	0
1987	-19	0
1988	1.147	371 (corresponde a los años 1988 – 89)
1989	1.028	0

Fuente: Chudnovsky, Daniel, López, Andrés y Porta, Fernando, *La nueva inversión extranjera directa en la argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional*, Documento de Trabajo, 15 de Mayo de 1994, sin datos de impresión, pág. 3.

En cuanto a los sectores hacia los cuales fueron dirigidos estos capitales, Chudnovsky, López y Porta, muestran que los principales destinos fueron el sector energético y agroindustrial; y dentro del sector industrial, los capitales se invirtieron principalmente en sectores con perfil exportador.

Hacia el año 1987, y como parte del programa económico de mayor apertura y flexibilización de la economía, también se eliminaron las restricciones para transferir utilidades y repatriar la inversión.

Pese a todo, el flujo de IED durante el período 1983 – 1989 siguió siendo poco relevante. Una de las causas en el ámbito internacional, fue la sequía de capitales para los países emergentes que produjo la crisis de la deuda latinoamericana de 1982, cuyos efectos perduraron en Argentina hasta comienzos de los años noventa.

¹⁰⁷ Los autores dicen que más allá de las diferencias operativas, los programas de capitalización o conversión de deuda externa contenían un subsidio explícito a través del valor de rescate reconocido por el gobierno en cada proyecto; dicen que se aplicaban a la instalación de plantas nuevas o ampliación de las existentes, y que establecían requisitos mínimos de aportes adicionales de dinero fresco (Chudnovsky, López y Porta, 1994: 6).

II.3.4. POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Durante los primeros años del gobierno de Alfonsín se procedió a dejar sin efecto algunos mecanismos de promoción a las exportaciones que se habían instaurado en los últimos años del gobierno de facto, luego de la crisis de principios de la década del ochenta y debido al desequilibrio de las cuentas fiscales. Algunos de esos mecanismos habían producido una importante transferencia de recursos hacia el sector exportador, como había sucedido con el mecanismo de pos-financiación¹⁰⁸. La necesidad de restricción de la emisión monetaria (con el fin de controlar la inflación) llevó al abandono en el año 1985 del mecanismo de post-financiación, ya que el mismo dependía de la oferta monetaria (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, et al., 1992: 84).

Con la implementación del Plan Austral se produjo una reestructuración del sistema de promoción a las exportaciones, manteniendo los iniciales recortes y efectuando una adecuación hacia abajo de los niveles de reembolsos a las exportaciones (acompañado de un adelanto –devaluación– del tipo de cambio). La adversa situación que debieron enfrentar en el mercado internacional las exportaciones agrícolas a mediados de la década, y la constante inestabilidad del mercado interno obligó a algunas empresas industriales a volcar su producción al mercado externo; también obligó al gobierno a intentar organizar (centralizar) en 1986, todos los mecanismos existentes con el fin de impulsar las exportaciones industriales. Comenzaron a operar entonces mecanismos de reembolsos por exportaciones de plantas llave en mano, de ajuste compensador, de pre-financiación automática, fondos de promoción a las exportaciones, beneficios para la constitución de empresas exportadoras, y Programas especiales de exportación (PEEX), entre otros. Entre ellos, los PEEX¹⁰⁹ fueron los más trascendentes, y consistieron en reembolsos adicionales que se otorgaban sobre los incrementos en las exportaciones, en programas de largo alcance (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, et al., 1992: 84 y 85).

Sin embargo, hacia fines del año 1987 volvieron a explicitarse los problemas financieros del Estado nacional, que junto con la creciente inflación, afectaron el funcionamiento de estos mecanismos, provocando que entre finales de ese año y

108 Este consistía en el otorgamiento de créditos en moneda local a tasa regulada, en un contexto de inflación creciente que resultaba beneficioso para el tomador del crédito

109 Se basaban en un convenio entre la Secretaría de Comercio y los exportadores. Tenían como base los niveles previos de exportación, y preveían un reembolso adicional (supuestamente según el valor agregado de los bienes) y ciertas ventajas en el acceso al financiamiento de las exportaciones (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, et al., 1992: 85).

principios de 1988 comenzaron a retrasarse los pagos de esos beneficios. Finalmente, hacia el año 1989 estos beneficios de promoción fueron suspendidos en su mayoría. De este modo, se eliminaron los mecanismos de post-financiación, los reembolsos por exportaciones adicionales, los PEEX, los ajustes compensadores, etc., y se recortaron otros mecanismos vigentes de financiación a las exportaciones industriales (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, et al., 1992: 84 a 86).

A pesar de las medidas adoptadas para fomentar las exportaciones industriales, el crecimiento de las mismas fue lento. Algunos autores señalan como causas explicativas de este hecho, entre otras, las siguientes (Síntesis Informativa Económica y Financiera, 1991: 17):

- el establecimiento de retenciones a las exportaciones,
- el desmejoramiento de los términos de intercambio,
- el carácter “errático” de las políticas de promoción a las exportaciones industriales, y
- el atraso cambiario (revaluación), que se usó reiteradamente en el país como política anti-inflacionaria

Los programas de estímulo a las exportaciones industriales dependieron fuertemente de los resultados de la política fiscal (desequilibrios financieros) y monetaria (emisión / restricción) para su financiamiento y funcionamiento; si bien el gobierno efectuaba intervenciones en el mercado cambiario con el propósito de ayudar a las exportaciones, este manejo del tipo de cambio era compensado, en varias oportunidades, con los mecanismos de promoción a las exportaciones:

“En varios casos, el efecto de fuertes devaluaciones fueron parcialmente compensados con reducciones en los beneficios a las exportaciones (incluso con retenciones), mientras que en otros, los “atrasos” cambiarios fueron mitigados con políticas promocionales más expansivas” (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, et al., 1992: 77)

Además, y al igual que sucedió con los regímenes de promoción industrial,

“el sistema de promoción de exportaciones se conformó [históricamente] sobre la base de una amplia gama de mecanismos superpuestos – en lo referido a los sectores que beneficia – y que, a su vez, dependen de distintos estamentos del gobierno” (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, et al., 1992: 77).

Tabla 14

BENEFICIOS IMPOSITIVOS A LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS		
Impuesto	Beneficio	Observaciones
IVA	Exención del gravamen, imputación del crédito a otra actividad y / o posibilidad de transferirlo. Tasa correspondiente a la alícuota del gravamen.	Recae sobre todos los bienes exportables. Puede transferirse a terceros. Automático. Autoridad de aplicación: DGI

IVA (Papel prensa)	Exención a las ventas internas de papel prensa (asimilable a una exportación) para productos de papel prensa.	Ídem que el resto de los bienes. Rige desde 1985.
Impuestos Internos	Exención del gravamen. La tasa corresponde a cada producto en particular.	Automático. Beneficia a los bienes alcanzados por el impuesto.
Impuesto a las Ganancias	Deducción del 10 % del valor FOB exportado del balance impositivo del Impuesto a las Ganancias.	Se liquida anualmente en el balance impositivo del Impuesto a las Ganancias.
Impuesto a los Sellos	Exime su pago en operaciones de exportaciones y / o con motivo de la constitución de sociedades para la exportación.	Es automático. Aplicado por la DGI.
Ingresos Brutos	Exime del pago del impuesto de acuerdo con las alícuotas fijadas para este en cada provincia.	Automático. Ente de aplicación: la respectiva provincia.
Reembolsos	Devolución en concepto de impuestos directos cargados en los costos de producción de los bienes exportables.	Es de carácter automático. Alcanza a un grupo variable de productos. Aplicado por la Secretaría de Comercio (Ministerio de Economía)
Reintegro	Ídem que el anterior pero referido a operaciones en el mercado interno sujetas a licitaciones internacionales.	Ídem reembolsos.
Draw Back ¹¹⁰	Devolución de los aranceles pagados por la importación de insumos incluidos en la producción de bienes exportables.	No es automático. Requiere de una tipificación previa y determinación de la incidencia del arancel en el costo total liquidado por la Aduana.
Admisión temporaria	Libre importación de productos destinados a su reexportación previa manufacturación local.	No es automático. Requiere de autorización previa y beneficia a un número acotado de bienes. Existe un plazo para la exportación.

Fuente: KOSACOFF, Bernardo, BONVECCHI, Carlos, FUCHS, Mariana, et al., El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990: políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional, Buenos Aires: CEPAL, abril 1992. (CEPAL Documento de Trabajo, n. 51)

Tabla 15

BENEFICIOS A LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DERIVADAS DE LOS RÉGIMENES DE PROMOCIÓN A LAS INVERSIONES INDUSTRIALES		
Régimen	Beneficio	Observaciones
Reembolso Área Aduanera Especial	<ul style="list-style-type: none"> - 10 % del valor FOB para exportaciones desde Tierra del Fuego - 5 % del valor FOB desde el Continente hacia Tierra del Fuego 	Automático contra embarque. Se suman a otros incentivos un máximo del 40 %. Aplicado a una nómina reducida de productos.
Reembolso NOA	<ul style="list-style-type: none"> - 10 % sobre el valor FOB exportado 	Automático contra embarque. Lista de productos regionales originarios en la Pcia. Del NOA. Excluye otros beneficios promocionales de corte

110 DRAWBACK: es la restitución o devolución, total o parcial, de los derechos de importación u otros impuestos internos sobre materias primas o mercancías importadas, cuando son reexportadas, ya sea con un mayor grado de elaboración o formando parte, en mayor o menor proporción, de otros artículos que se exportan.

		regional.
Reembolso Ptos. Patagónicos	Exportaciones efectuadas desde: <ul style="list-style-type: none"> - San Antonio: 8 % - Madryn: 8 % - C. Rivadavia: 9 % - Deseado: 11 % - San Julián: 11 % - Quille: 12 % - Río Gallegos: 12 % - Río Grande: 12 % - Ushuaia: 13 % 	Se reducen desde 1984 a razón del 1 % anual. Para bienes producidos al sur del río Colorado. Se suman a los restantes reembolsos, excepto para empresas que tengan otros beneficios promocionales. Es automático.
Reembolso Patagónico	20 % del valor FOB Adicionable a otros hasta un máximo del 40 %	Alternativo al reembolso por uso de ptos. Patagónicos Para productos elaborados en la región patagónica
Reembolso adicional	Porcentaje a fijar por la Autoridad de Aplicación	Beneficia a las exportaciones de empresas de empresas desgravadas del IVA por otros mecanismos promocionales

Fuente: KOSACOFF, Bernardo, BONVECCHI, Carlos, FUCHS, Mariana, et al., El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990: políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional, Buenos Aires: CEPAL, abril 1992. (CEPAL Documento de Trabajo, n. 51)

Tabla 16

OTROS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS		
Incentivos	Beneficio	Observaciones
PEEX	Hasta un 15 % de reembolsos adicionales. Además de un 5 % si se trata de nuevos mercados	Programas de 2 o más años Responsabilidad contractual previa Automático Se calculan sobre los incrementos de las exportaciones Aplicados por la Secretaría de Comercio
Exp. Plantas Llave en mano ¹¹¹	10 % del valor FOB	No es automático Integración mínima: 50 % Incluye el costo de servicios
Ajuste compensador	Seguro destinado a cubrir las variaciones en los precios y otras condiciones del acuerdo original	Aplicado a empresas inscriptas en el Registro de Exportaciones
Reembolsos Productos Azucarados	Reembolso adicional por devolución del sobre-coste del azúcar local	No es automático. Exige el establecimiento previo del sobre-coste. Aplicado por la Dir. Nacional del Azúcar
Proyecto Argex	Desgravación de inversiones cuando se destinen a proyectos que generen 3 dls adicionales de exportaciones por cada dólar	No es automático. Requiere autorización de la Secretaría de Comercio
FOPEX	Fondos dedicados a la promoción de exportaciones	Requiere de la aprobación previa de un programa de promoción de largo plazo. Administrado por la Secretaría de Comercio
Fondo de Promoción lechera	Reembolsos adicionales derivados	Es de administración privada

111 Ver definición en el Decreto 525/85

	de un fondo creado por las empresas productoras	
Consortios de exportación	Reembolsos adicionales de hasta 5 % durante los primeros 5 años de funcionamiento	Beneficia consorcios de exportaciones y cooperativas. No es de aplicación automática

Fuente: KOSACOFF, Bernardo, BONVECCHI, Carlos, FUCHS, Mariana, et al., El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990: políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional, Buenos Aires: CEPAL, abril 1992. (CEPAL Documento de Trabajo, n. 51)

Tabla 17

BENEFICIOS FINANCIEROS PARA LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

Ajuste	Beneficiario	Bienes y servicios financiados	% valor FOB financiado	Vencimiento o hasta
PREFINANCIACIÓN				
<ul style="list-style-type: none"> Ajuste de capital por cláusula dólar Interés 1 % sobre saldos 	<ul style="list-style-type: none"> Los productores de productos para ser exportados Los exportadores, a condición de que se otorgue mancomunadamente con el productor y se acrediten los fondos a éste 	<ul style="list-style-type: none"> Lista 1: bienes de capital Lista 2: bienes durables y semidurables Lista 3: otros productos Lista 4: otros productos Barcos y plataformas submarinas para la exploración de petróleo 	60 % 70 % 60 % 60 % 60 %	1 año 180 días 180 días 120 días 3 años
FINANCIACIÓN				
<ul style="list-style-type: none"> Ajuste dólar Interés de hasta 6,5 % anual 	Exportadores	<ul style="list-style-type: none"> Lista 1: bienes de capital y hasta un 10 % adicional de su valor FOB en concepto de repuestos y accesorios Lista 2: bienes durables y semidurables Lista 3: otros productos Lista 4: otros productos Buques y plataformas submarinas para exploración de petróleo Plantas “llave en mano” Transformación, rehabilitación, reparación y ajuste de elementos de transporte, equipos y maquinarias 	85 % 80 % 80 % 80 % 85 % 85 % 85 %	8,5 años 3 años 1 año 1 año 10 años S/ consulta con BCRA S/ consulta con BCRA

		temporariamente importados al país con ese propósito		
POSTFINANCIACIÓN Tasa regulada de clientela general de los bancos comerciales	Exportadores por embarques ya realizados de productos promocionados	Lista 1, 2, 3 y 4.	Hasta 180 días	
CRÉDITOS TERCEROS PAÍSES <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ajuste dólar ▪ Interés de hasta 6,5 % anual 	Exportadores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lista 1, 2, 3 y 4 ▪ Plantas llave en mano ▪ Buques 	Variables según países	Anual

Fuente: KOSACOFF, Bernardo, BONVECCHI, Carlos, FUCHS, Mariana, et al., *El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990: políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional*, Buenos Aires: CEPAL, abril 1992. (CEPAL Documento de Trabajo, n. 51)

II.3.5. POLÍTICA EXTERIOR. EL ACUERDO ALFONSÍN – SARNEY

Para muchos especialistas en Latinoamérica, el verdadero proceso de integración al Sur de esta región, que habría de desembocar posteriormente en la creación del MERCOSUR, comenzó a fines de 1985. Fue en dicha oportunidad cuando los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil) se reunieron en ocasión de la inauguración del puente internacional “Presidente Tancredo Neves”. Se suscribió entonces el documento que se conoció como *Declaración de Iguazú*, que fue firmada en Foz de Iguazú el 30 de noviembre de 1985, donde ambos mandatarios coincidieron en una serie de temas, como las dificultades económicas de la región debido al problema de la deuda externa, al incremento de las medidas proteccionistas en el comercio internacional, y al deterioro de los términos de intercambio, entre otros; acordaron entonces en el diagnóstico de la urgente necesidad de América Latina de reforzar su poder de negociación en el mundo. Con ese fin, decidieron comprometer los esfuerzos de ambos gobiernos, a los efectos de incentivar las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas. También los mandatarios expresaron su consenso sobre otros temas, como la necesidad de revitalizar la OEA, y el apoyo a la gestión del grupo Contadora, que consideraron el mejor medio para lograr una solución a la crisis centroamericana. Por su parte, el presidente de Brasil, José Sarney, expresó el apoyo de su país al reclamo de Argentina, en el tema de las Islas Malvinas. Los presidentes expresaron su voluntad de acelerar el proceso de integración bilateral, y con esa finalidad decidieron la creación de una Comisión Mixta de alto nivel de cooperación en integración económica bilateral, para examinar y proponer programas, proyectos y

modalidades de integración económica. Recalaron la importancia de los acuerdos firmados entre ambos gobiernos en ese año, para expandir y equilibrar el intercambio comercial entre Argentina y Brasil; y se congratularon por haber firmado (en dicha oportunidad) la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear.

A mediados del año siguiente, el 29/7/1986, en Buenos Aires, los mandatarios de Argentina y Brasil suscribieron el *Acta para la Integración Argentino – Brasileña*. Mediante dicho documento se establecía el *Programa de Integración y Cooperación Económica* (PICE) entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Se trataría el mismo de un programa gradual, flexible, y que incluiría en cada etapa un conjunto reducido de proyectos integrados; sería un programa equilibrado, en el sentido de no inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; debía estimular la integración intra-sectorial. Este programa también propiciaría la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros países, y la armonización progresiva de las políticas económicas con el objetivo de elevar el nivel de ingreso y de vida en las poblaciones de los dos países. Como consecuencia de este programa se procedió a la aprobación de los Protocolos adjuntos al Acta, que se consideraron como la primera etapa del PICE entre Argentina y Brasil. Entre estos protocolos encontramos los referidos a bienes de capital (N° 1), trigo (N° 2) complementación del abastecimiento alimentario (N° 3), expansión del comercio (N° 4), entre otros (hasta agosto de 1989 se suscribieron 24 protocolos).

Luego, el 10 de diciembre de 1986, los presidentes de Argentina y Brasil suscribieron el *Acta de Amistad Argentino – Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo*. Por la misma, ambos mandatarios reafirmaron la amistad argentino – brasileña; que el crecimiento económico es condición necesaria para la justicia social, la consolidación de la democracia y la paz. Además, se congratularon por el PICE, que ambos países estaban llevando adelante, y se comprometieron a hacer cada vez más sólida la cooperación bilateral en todos los sectores.

Luego, el 29 de noviembre de 1988, R. Alfonsín y J. Sarney suscribieron el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil*. Entre los objetivos del mismo figuraba la conformación de un espacio económico común. Ello se realizaría en dos etapas, consistiendo la primera en la remoción de los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios

entre los países; y la segunda, consistiría en la armonización gradual de las políticas necesarias para la formación del mercado común entre los Estados Partes.

A mediados de los años ochenta, cuando se produjo el acercamiento entre ambos países con la firma de protocolos Alfonsín – Sarney, muchos analistas internacionales se planteaban que en el caso particular de Argentina, el éxito o fracaso de los acuerdos podían constituir un instrumento gravitante, para superar la crisis o para agudizar la desintegración productiva. Que, en cambio para Brasil, los acuerdos con Argentina no eran el eje principal de su estrategia. Ello porque ambos países se encontraban en situaciones muy asimétricas, en cuanto a la tasa de formación de capitales y el grado de tecnología incorporado en las estructuras productivas.

En cuanto al análisis de la relación comercial entre Argentina y Brasil, es necesario evaluar la información que nos brindan las tablas 18 y 19. Se analizan las principales exportaciones e importaciones de la Argentina, durante los años ochenta, y dentro de ellas, las que fueron destinadas a Brasil y las que tuvieron ese origen, ya sea que se trate de exportaciones o importaciones, respectivamente. Los datos estadísticos nos muestran que los principales productos de exportación de la Argentina en el período, con destino a Brasil, fueron productos primarios, y en menor medida, productos con valor agregado; mientras que las principales importaciones de la Argentina, originadas en Brasil, fueron productos con valor agregado. Si bien hacia fines de la década se observa un tímido incremento en la exportación de productos con valor agregado a ese país, no puede aseverarse que el acercamiento político con Brasil haya permitido incrementar las exportaciones de productos industriales hacia ese país, en forma significativa, en la década de 1980.

Tabla 18

PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN POR AÑO Y CON DESTINO A BRASIL

AÑO	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
PRODUCTO	Tonelada	Miles dólares	Tonelada	Miles dólares	Tonelada	Miles dólares	Tonelada	Miles dólares	Tonelada	Miles dólares	Tonelada	Miles dólares
Trigo pan (excepto para siembra)	808934	107324	844851	105811	684976	76236	1078912	96176	860672	88081	1028158	157065
Habas de soja (excepto para siembra)	162109	36547										
Aceite de soja en bruto a granel	60701	41202	90553	48083	98356	29578	41888	13779	60376	23758	47012	20426
Cueros y pieles de vacunos, curtidos con proceso químico completo, secos y medidos por superficie, con o sin teñido, sin acabado	3042	50423	2874	38290	5870	74455	1954	26718				
Fuel oil	115807	20082										
Gasoleo			116662	25865								
Maíz (excepto para siembra)					912817	87595	139931	14987			111257	13138
Porotos (excepto para siembra)					50915	21009						

Unidades perisféricas, incluidas las unidades de control y de adaptación de máquinas automáticas para el tratamiento de la información					30	3462						
Chapas de hierro o acero laminadas en frío, con espesor inferior a 3 mm, lisas, con un contenido de carbono inferior a 0,25 %											88061	41580

Fuente: elaboración propia en base a datos de *Comercio Exterior Argentino. Resumen estadístico 1984 – 1989*, INDEC

Tabla 19

PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN POR AÑO Y CON ORIGEN DE BRASIL

AÑO	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
PRODUCTO	Ton.	Miles dólares	Ton.	Miles dólares	Ton.	Miles dólares	Ton.	Miles dólares	Ton.	Miles dólares	Ton.	Miles dólares
Desbastes en rollos para chapas (coils) de hierro o acero	145670	37354	90401	23029	71038	16522	118930	33092	233471	89063	76403	31978

Partes, piezas sueltas y accesorios no especificados de vehículos automóviles	7663	22795	6338	21840	6749	23292	8258	35193	5072	17566	4493	17147
Unidades periféricas de máquinas automáticas para el tratamiento de la información	116	8531										
Café sin tostar	19669	34194	10346	23937	12163	50718	12160	28653	7591	17014	717	12893
Planchones (slabs) de hierro y acero en desbastes, con licencia arancelaria de la DGFM	216007	41508										
Tubos cromáticos, para receptores de televisión	2016	13911	2023	13708	2696	15795	2077	13100	1685	10629		
Máquinas automáticas para el tratamiento de la información no especificadas			148	11557								

Partes y piezas sueltas para receptores de televisión color, incluidos los receptores combinados con un aparato de registro o de reproducción del sonido			400	7152	446	6211						
Minerales de hierro, incluso enriquecidos, sin aglomerar			1505724	43016	1804614	50072			1722882	49205	20400477	65463
Gasoleo							63999	11310	217862	33431		
Minerales de hierro, aglomerados									1256210	43749	1661485	67343

Fuente: elaboración propia en base a datos de *Comercio Exterior Argentino. Resumen estadístico 1984 – 1989*, INDEC

Gráfico 13

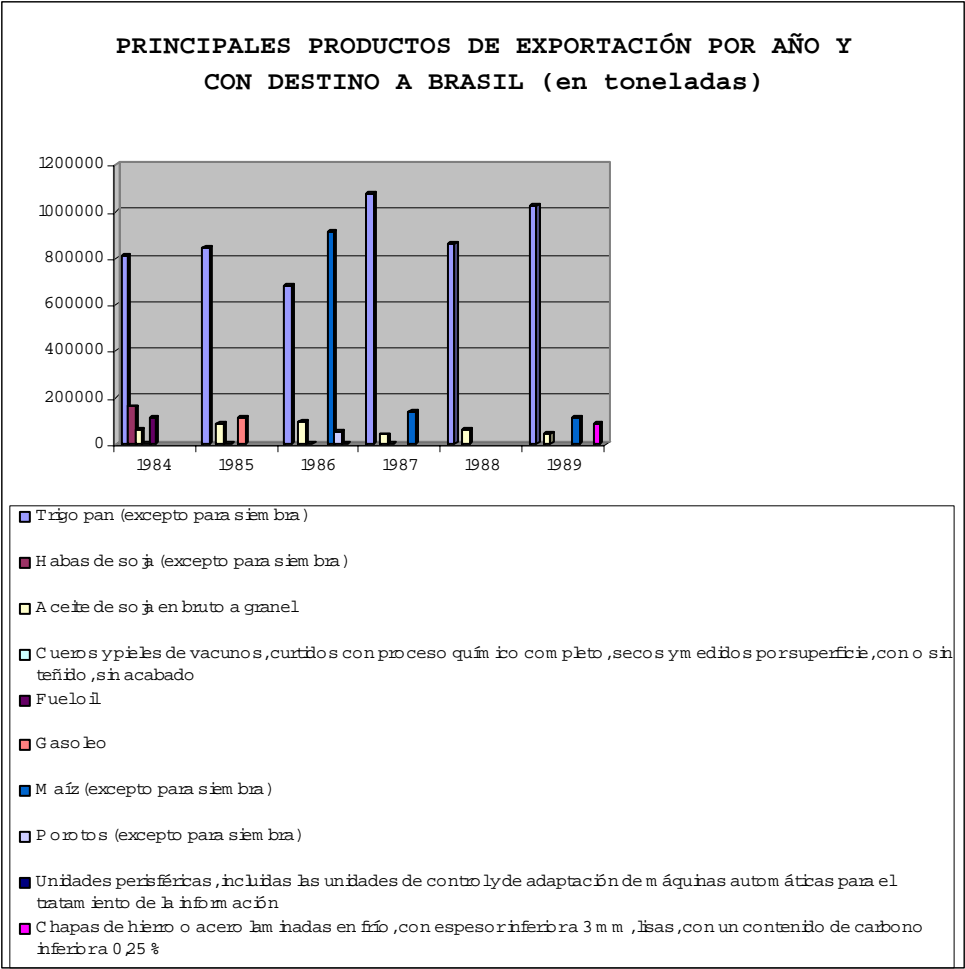


Gráfico 14

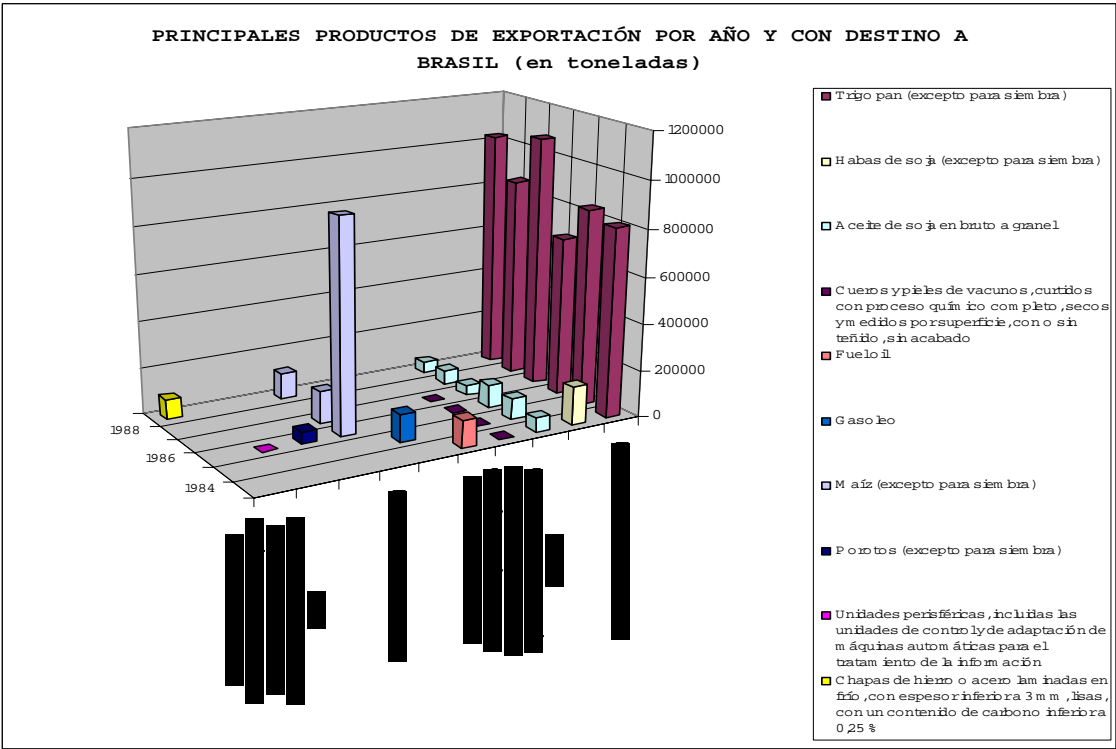


Gráfico 15

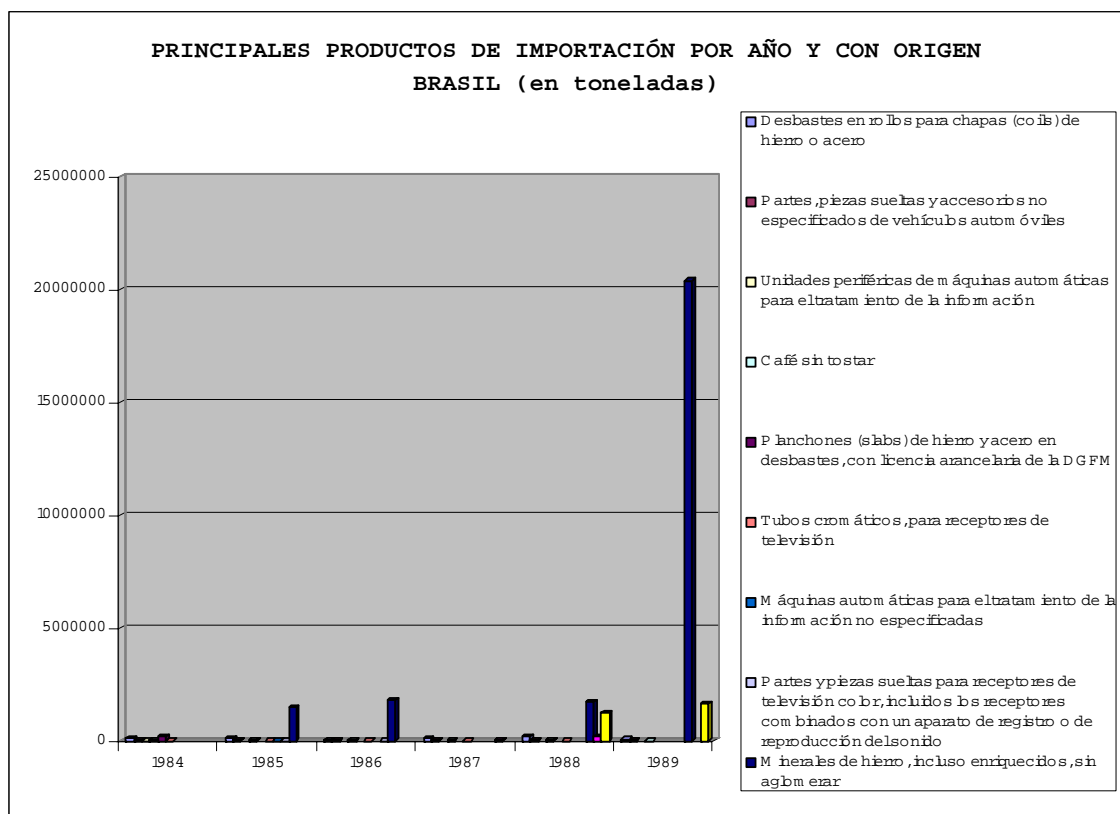
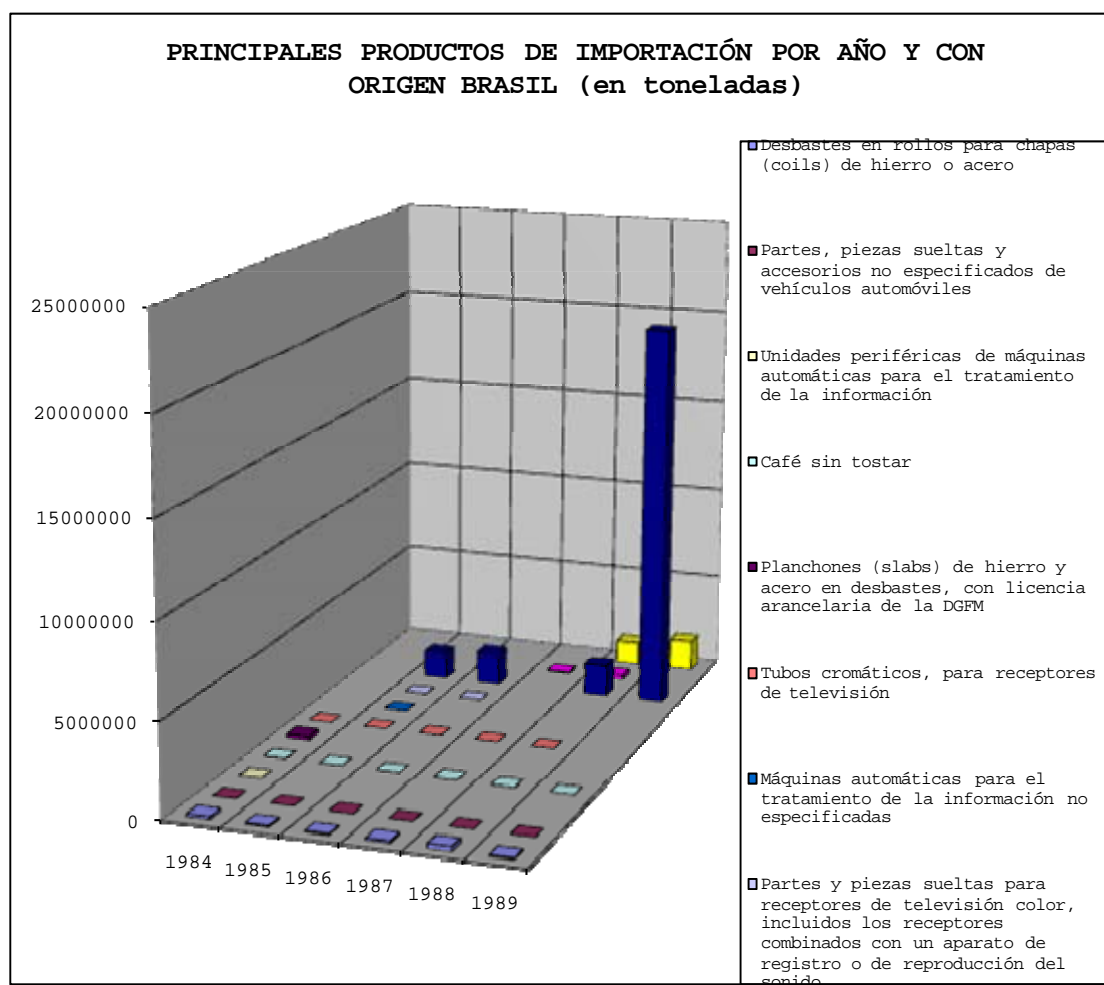


Gráfico 16



II.4. DESEMPEÑO DEL SECTOR INDUSTRIAL NACIONAL

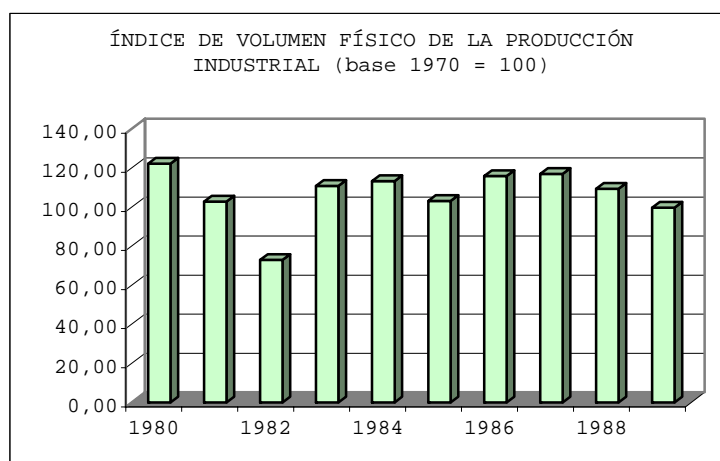
II.4.1. EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL

Durante la década del ochenta, la actividad industrial registró una fuerte fluctuación, que se observa a través del comportamiento del índice volumen físico de la producción¹¹²; dicho indicador registró bajas y alzas tales que apenas puede observarse una tenue tendencia positiva cuando se analiza el período 1980 – 1989.

Tabla 20

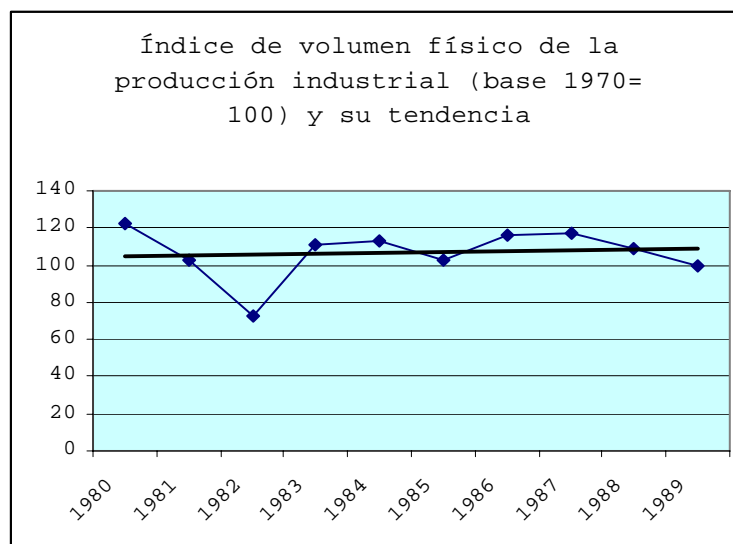
Año	ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (base 1970=100)
1980	122,30
1981	102,80
1982	73,00
1983	110,80
1984	113,30
1985	103,10
1986	115,90
1987	117,00
1988	109,30
1989	99,70

Gráfico 17



Fuente: Anuario estadístico de la República Argentina 1993 – INDEC

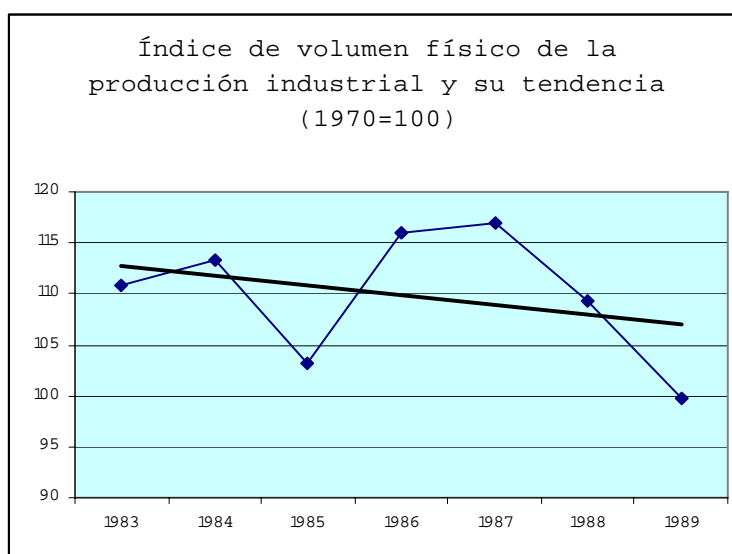
Gráfico 18



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

¹¹² El índice de volumen físico de la producción brinda una aproximación de la evolución del valor agregado a precios constantes.

Gráfico 19



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Sin embargo, cuando el período analizado es 1983 – 1989, la tendencia en el índice es claramente negativa.

Cuando se compara la evolución de la industria manufacturera con la evolución del PBI total, se observa que esta última siguió el camino que marcó la evolución en el nivel general de la economía (PBI).

Tabla 21

Año	PBI TOTAL*	INDUSTRIA MANUFACTURERA*	PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PBI
1980	10.331,20	2.890,40	27,98%
1981	9.737,80	2.544,10	26,13%
1982	9.431,20	2.475,80	26,25%
1983	9.783,30	2.658,30	27,17%
1984	9.962,20	2.728,60	27,39%
1985	9.303,30	2.458,40	26,43%
1986	9.984,10	2.737,60	27,42%
1987	10.241,80	2.785,70	27,20%
1988	10.049,10	2.650,10	26,37%
1989	9.424,30	2.461,20	26,12%

Fuente: Anuario estadístico de la República Argentina 1993 – INDEC

*En miles de \$ a precios de 1986.

Esto se visualiza claramente en el gráfico 19, en el cual se observa que en aquellos períodos en que los cuales el nivel de actividad económica general (representado aquí por el PBI) registró una baja, el nivel de producción industrial (representado aquí por el índice de la industria manufacturera) también registró un descenso, mientras que en los lapsos en los

cuales la actividad económica creció, la producción industrial también registró un crecimiento.

Gráfico 19

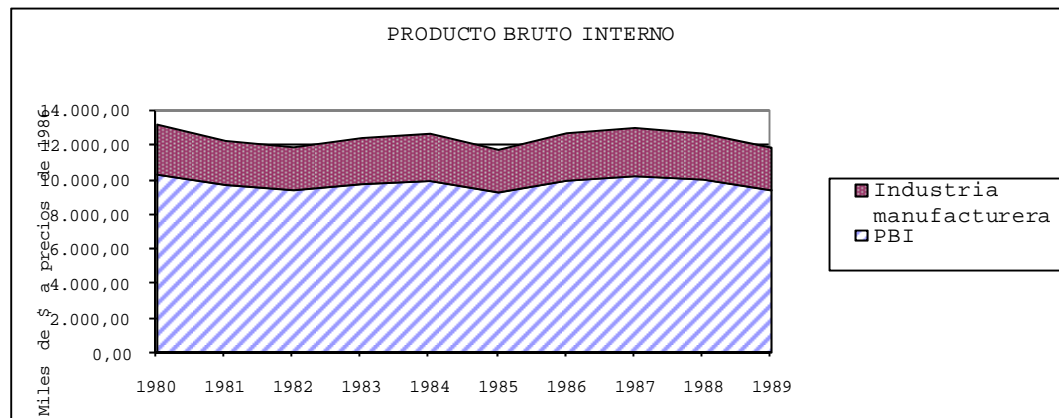
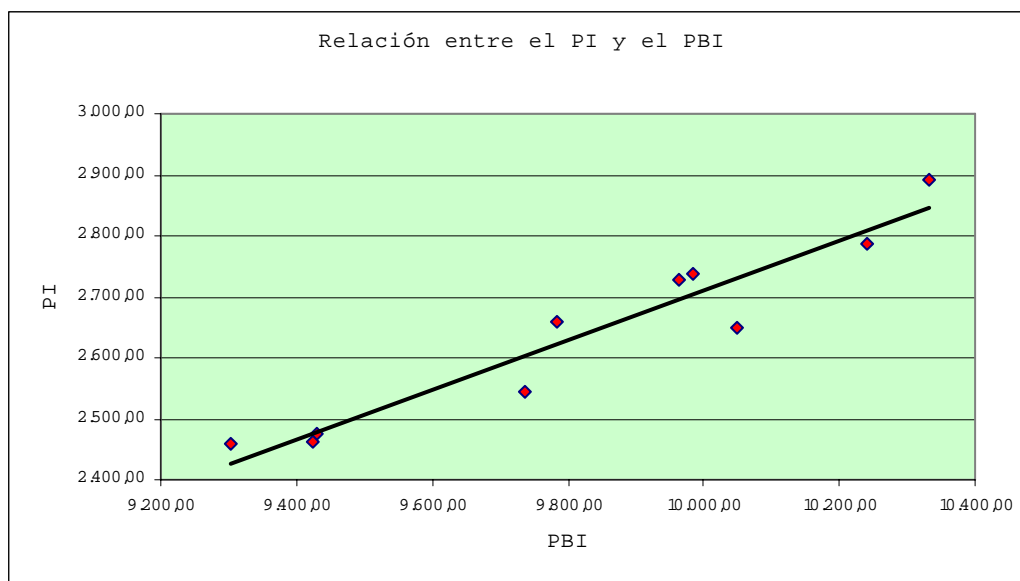


Gráfico 20



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Como se observa, la correlación que existe entre indicadores (PBI y PI) es altamente positiva, lo cual también se corrobora al observar que el R-cuadrado del PI con respecto al PBI es 0.914391¹¹³; por lo tanto, la trayectoria descrita por ambos indicadores es casi idéntica:

113 Ver en anexo la determinación del R-cuadrado.

Gráfico 21

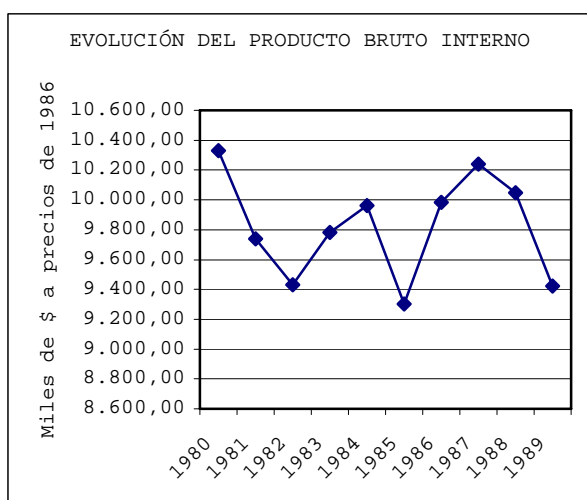
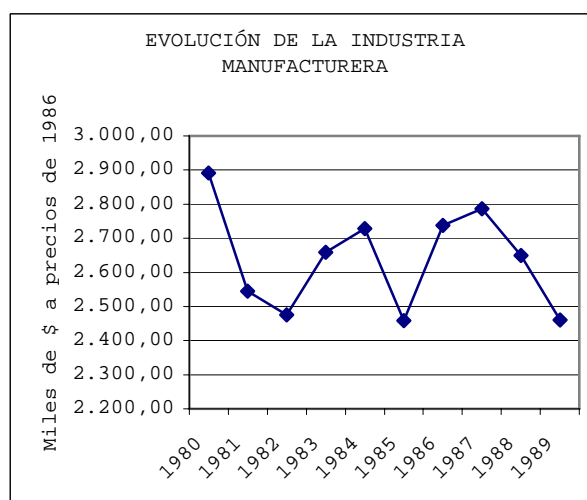


Gráfico 22



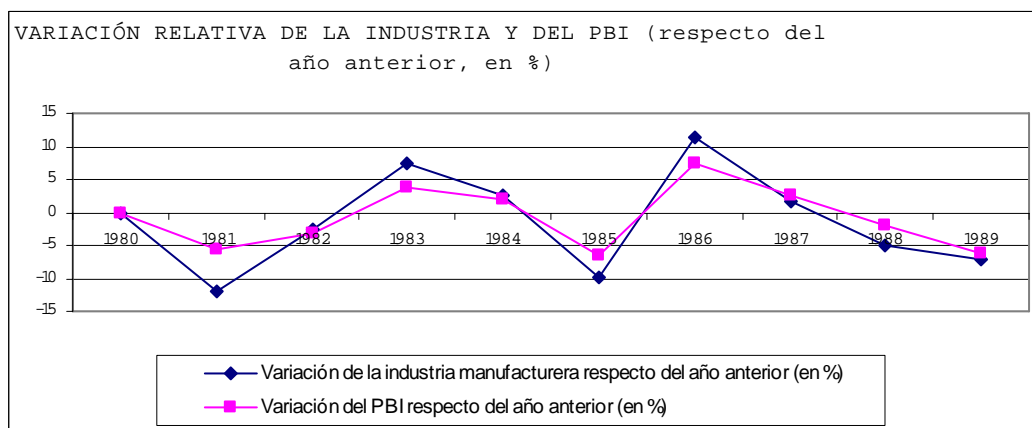
Pero cuando se analiza la variación relativa que experimentaron año a año la producción de la industria manufacturera y el PBI (cada año respecto del anterior), se observa que las oscilaciones en la evolución de la producción industrial fueron mucho más pronunciadas que las de la actividad económica en general.

Tabla 22

Año	VARIACIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR (en %)	VARIACIÓN DEL PBI RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR (en %)
1981/1980	-11,98	-5,74
1982/1981	-2,68	-3,15
1983/1982	7,37	3,73
1984/1983	2,64	1,83
1985/1984	-9,90	-6,61
1986/1985	11,36	7,32
1987/1986	1,76	2,58
1988/1987	-4,87	-1,88
1989/1988	-7,13	-6,22

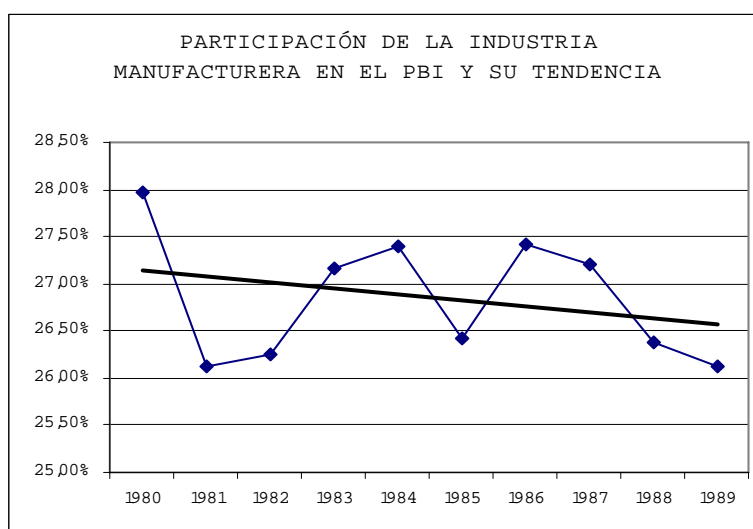
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Gráfico 23



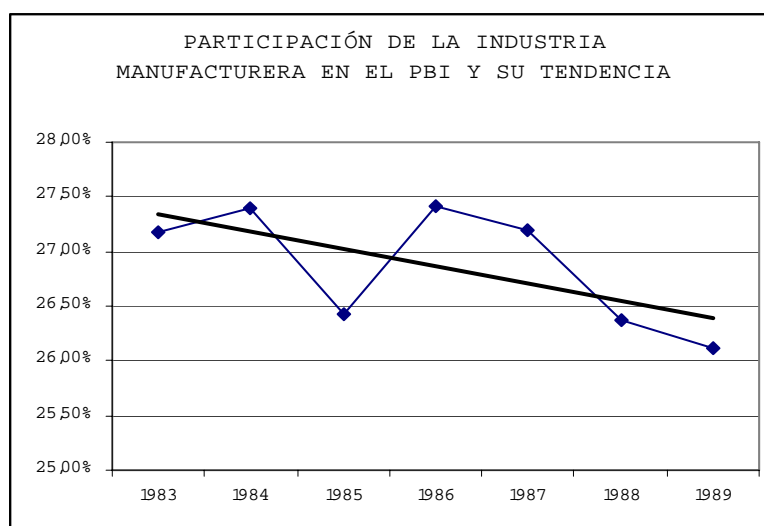
Cuando se analiza la participación que tuvo la industria manufacturera en el PBI durante el período, se observa que esta experimentó una caída importante en los primeros años de la década del ochenta; luego registró ciertas recuperaciones (que sin embargo no llegaron a alcanzar el nivel de 1980); sin embargo, hacia finales de la década esa participación se encuentra prácticamente en el mismo nivel (mínimo) que en el año 1981. La tendencia que se observa es claramente negativa, y es aún más pronunciada cuando este análisis se hace en el período 1983 – 1989.

Gráfico 24



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico 25



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Sánchez y Torres (1994) elaboraron la siguiente tabla, que les permite mostrar las fluctuaciones de actividad industrial¹¹⁴. Dicen que la producción industrial experimentó una tendencia levemente declinante, oscilando entre fases de expansión y contracción¹¹⁵ (las celdas sombreadas corresponden a los años bajo estudio en este trabajo):

Tabla 23

Fase	Comportamiento	Período
1	Expansión	del (I) 1979 al (IV) 1980
2	Contracción	del (I) 1981 al (I) 1982
3	Expansión	del (II) 1982 al (III) 1984
4	Contracción	del (IV) 1984 al (II) 1985
5	Expansión	del (III) 1985 al (III) 1987
6	Contracción	del (IV) 1987 al (I) 1990

Fuente: Sánchez, Marcelo; Torres, Alberto J., *Los ciclos en la industria argentina: 1979-92*: pág. 1262.

Los autores identifican la fase de expansión 5 con el lanzamiento del Plan Austral, mientras que atribuyen la fase expansiva 3 a un crecimiento precario, posibilitado por la recuperación del poder de los sindicatos, que empezó a tener lugar desde fines del gobierno militar. La fase contractiva 4 la explican por los importantes problemas macroeconómicos que tuvieron lugar en ese período, mientras que la última fase contractiva 6 consideran que se debió al fracaso del Plan Austral, y al consiguiente incremento de la inflación (Sánchez y Torres, 1994: 1262).

Por otra parte, cuando se analiza lo acontecido al interior del sector industrial, podemos observar que el comportamiento que registraron las distintas ramas industriales fue muy heterogéneo.

Tabla 24

ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD (Base 1970 = 100)

Rama de actividad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Productos alimenticios	110,6	102,4	98,6	107,6	108,4	106,8	111,7	111,2	109,8	111,7
Bebidas	139,6	118,6	95,1	115,1	126,7	135,2	168,8	181,1	148,8	140,7
Tabaco	127	118,4	80,3	109,1	125,6	123,8	127	119,2	107,9	113
Fabricación de textiles	94,7	77,8	48,4	92,7	98	75,2	93,1	88	83,8	84,3
Fabricación de prendas de vestir	89,1	56,1	52,2	53	54,8	38,5	44,1	36,9	36,1	34,3
Industria del cuero	93,6	90,1	98,2	89,7	75,8	85,5	92,1	81,9	79,1	86,1
Fabricación de calzado	48,2	42,7	43,3	36,2	41	33,6	32,2	28,2	26,6	21,8

114 El análisis de los autores comprende el período que va de 1979 hasta 1992, aunque en este trabajo se presenta sólo hasta el año 1990.

115 No debe olvidarse que, en el período bajo estudio, el comportamiento de los sectores industriales es muy heterogéneo, encontrándose sectores con caída de su actividad mientras que otros presentan dinamismo, e incluso crecimiento.

Industria de la madera	92,9	77,4	79,2	64,7	64,5	52	60,1	56,7	46,9	44,8
Fabricación de muebles	117,1	108,9	60,1	84	70,8	67,7	88	85,9	73,1	76,2
Fabricación de papel	109	81	92,7	114,7	114,3	104,8	115,7	113,2	111,7	104,6
Imprentas, editoriales e industrias conexas	98,6	86,9	66,8	79,8	81,8	82,9	82,7	76,3	68,6	68,3
Sustancias químicas industriales	131,9	111,9	79,9	150,6	153,9	127,6	165,9	164	156,6	139,1
Otros productos químicos	127	130,5	73,6	122,3	141,9	140,9	151,6	151,9	143,8	117,4
Refinerías de petróleo	120	116,2	100,5	120,2	116,7	120,1	119,6	112,3	119,4	135,9
Productos derivados del petróleo y del carbón	89,8	95,9	74,4	89,4	86,3	93,4	90,4	100	96,6	102,6
Productos de caucho	151,2	107,2	94,5	142,4	156,7	118,7	141	149,3	163,5	123,3
Productos plásticos	136,5	102,8	132,1	124,3	143,4	110,7	120,1	97,1	77,7	78
Objetos de barro, loza y porcelana	94,8	47,5	60,6	79	72,8	45,5	67,4	63,4	55	60,5
Objetos de vidrio	106,9	82,6	63,5	88,3	87,1	57,9	78,8	89,6	75,7	73
Otros productos minerales no metálicos	118,4	104,1	73,1	99,4	91	75,3	86,5	96,1	90,6	67,7
Industrias básicas de hierro y acero	180,2	175,9	91,6	223,3	199,3	195,1	201	227,1	225,9	211,6
Industrias básicas de metales no ferrosos	139,1	104,8	111,4	128,8	138,4	107,8	130,7	132,3	119,3	84,9
Productos metálicos	123,4	103	72,6	123,8	127	106,4	124,3	125,3	102,7	74,8
Construcción de maquinaria excepto la eléctrica	140,1	96,4	41,5	104,2	99,2	76,1	81,5	75,4	75	71,4
Maquinarias y aparatos eléctricos	96,1	73,8	49,9	71,8	78,4	68,1	89,8	88,2	76,5	59,7
Construcción de material de transporte	144	93,8	72,2	92	97,7	81,1	93,5	97,3	90,1	66,8
Fabricación de equipo profesional y científico	168	120,5	68	127,9	151,7	136,4	131,1	168,9	142,7	48,6

Fuente: INDEC, Anuario Estadístico 1993.

Cuando se observa el comportamiento de las distintas ramas en distintos subperíodos de tiempo (ver tabla 25), puede observarse que el período en el que la mayoría de las ramas muestran un comportamiento negativo es entre los años 1987 y 1989 (que corresponde al período a partir del cual comienza a evidenciar el fracaso del plan económico del gobierno); contrariamente, el período en el que la mayoría de las ramas industriales muestran un comportamiento positivo es entre el año 1985 y 1987 (que corresponde al período del lanzamiento del Plan Austral). La única rama que presenta un comportamiento positivo en los distintos períodos de análisis es la de Productos derivados del petróleo y del carbón.

Tabla 25

VARIACIÓN PORCENTUAL ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD

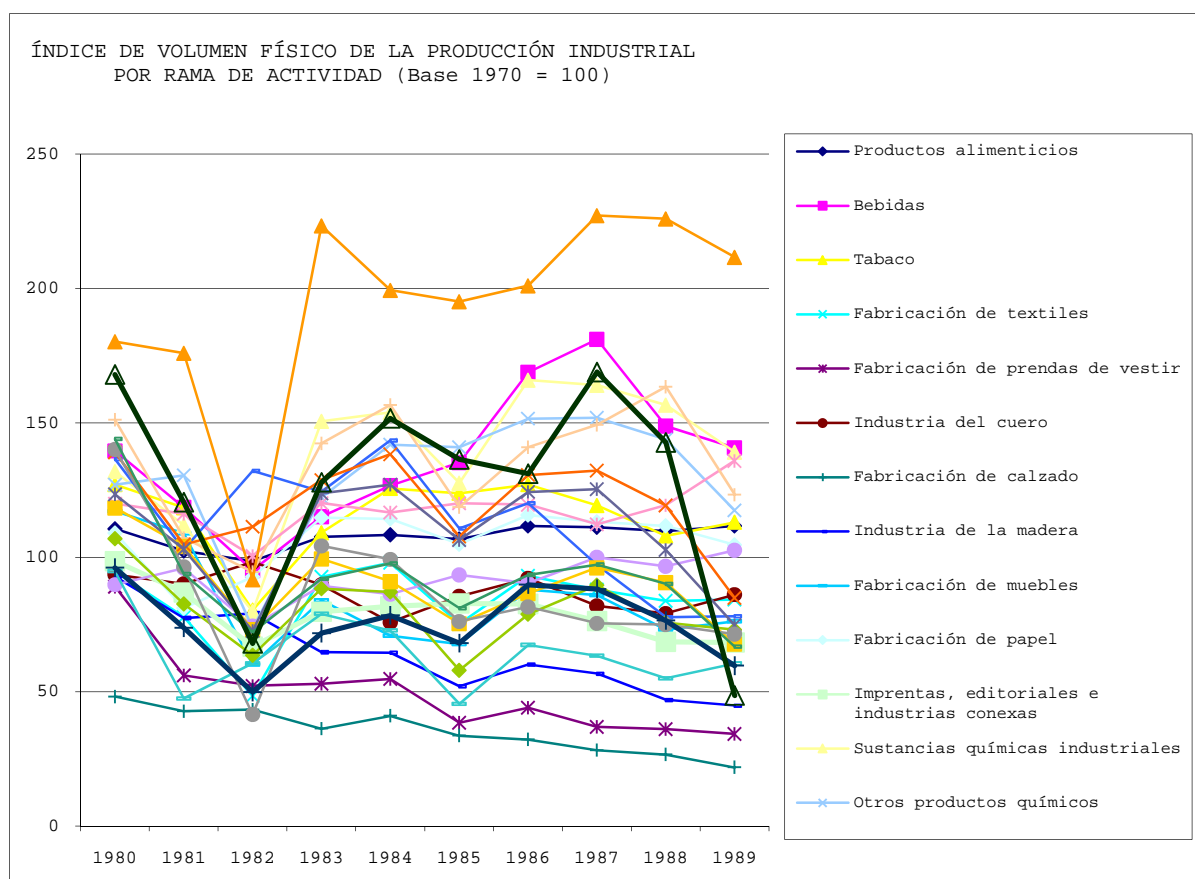
Rama de actividad	Var 1989/83	Var 1989/85	Var 1987/83	Var 1985/83	Var 1987/85	Var 1989/87
Productos alimenticios	3,81%	4,59%	3,35%	-0,74%	4,12%	0,45%
Bebidas	22,24%	4,07%	57,34%	17,46%	33,95%	-22,31%
Tabaco	3,57%	-8,72%	9,26%	13,47%	-3,72%	-5,20%
Fabricación de textiles	-9,06%	12,10%	-5,07%	-18,88%	17,02%	-4,20%
Fabricación de prendas de vestir	-35,28%	-10,91%	-30,38%	-27,36%	-4,16%	-7,05%
Industria del cuero	-4,01%	0,70%	-8,70%	-4,68%	-4,21%	5,13%

Fabricación de calzado	-39,78%	-35,12%	-22,10%	-7,18%	-16,07%	-22,70%
Industria de la madera	-30,76%	-13,85%	-12,36%	-19,63%	9,04%	-20,99%
Fabricación de muebles	-9,29%	12,56%	2,26%	-19,40%	26,88%	-11,29%
Fabricación de papel	-8,81%	-0,19%	-1,31%	-8,63%	8,02%	-7,60%
Imprentas, editoriales e industrias conexas	-14,41%	-17,61%	-4,39%	3,88%	-7,96%	-10,48%
Sustancias químicas industriales	-7,64%	9,01%	8,90%	-15,27%	28,53%	-15,18%
Otros productos químicos	-4,01%	-16,68%	24,20%	15,21%	7,81%	-22,71%
Refinerías de petróleo	13,06%	13,16%	-6,57%	-0,08%	-6,49%	21,02%
Productos derivados del petróleo y del carbón	14,77%	9,85%	11,86%	4,47%	7,07%	2,60%
Productos de caucho	-13,41%	3,88%	4,85%	-16,64%	25,78%	-17,41%
Productos plásticos	-37,25%	-29,54%	-21,88%	-10,94%	-12,29%	-19,67%
Objetos de barro, loza y porcelana	-23,42%	32,97%	-19,75%	-42,41%	39,34%	-4,57%
Objetos de vidrio	-17,33%	26,08%	1,47%	-34,43%	54,75%	-18,53%
Otros productos minerales no metálicos	-31,89%	-10,09%	-3,32%	-24,25%	27,62%	-29,55%
Industrias básicas de hierro y acero	-5,24%	8,46%	1,70%	-12,63%	16,40%	-6,83%
Industrias básicas de metales no ferrosos	-34,08%	-21,24%	2,72%	-16,30%	22,73%	-35,83%
Productos metálicos	-39,58%	-29,70%	1,21%	-14,05%	17,76%	-40,30%
Construcción de maquinaria excepto la eléctrica	-31,48%	-6,18%	-27,64%	-26,97%	-0,92%	-5,31%
Maquinarias y aparatos eléctricos	-16,85%	-12,33%	22,84%	-5,15%	29,52%	-32,31%
Construcción de material de transporte	-27,39%	-17,63%	5,76%	-11,85%	19,98%	-31,35%
Fabricación de equipo profesional y científico	-62,00%	-64,37%	32,06%	6,65%	23,83%	-71,23%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Cuando comparamos el nivel de producción que registraron las distintas ramas industriales al final del período bajo estudio (1989) con respecto al nivel que tenían al inicio del mismo (1983), podemos apreciar claramente que la mayor parte de las mismas registró disminuciones en el período bajo estudio (con muy pocas excepciones), con fuertes fluctuaciones.

Gráfico 26



II.4.2. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES

El resultado de la política de promoción a las exportaciones industriales podría apreciarse a la luz del comportamiento que registraron las exportaciones industriales durante el período. En la tabla 26 se observa claramente que durante la década de 1980, las exportaciones industriales crecieron.

Tabla 26

EXPORTACIONES ARGENTINAS (en miles de dólares)

Rubro	Años									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Productos primarios	2.963.924	4.132.643	2.961.468	3.799.516	3.706.688	3.534.155	2.501.455	1.731.434	2.269.259	1.958.164
Manufacturas de origen agropecuario	3.233.086	2.919.181	2.557.246	2.649.270	2.928.553	2.677.580	2.690.417	2.836.821	4.075.875	4.091.947
Manufacturas de origen industrial	1.544.691	1.469.169	1.554.372	1.038.487	1.125.222	1.548.745	1.495.842	1.694.686	2.632.799	3.185.874
Combustibles y energía	279.717	622.051	551.851	348.790	346.943	635.537	164.499	97.219	156.878	343.285
Total general	8.021.418	9.143.044	7.624.936	7.836.063	8.107.405	8.396.017	6.852.213	6.360.160	9.134.812	9.579.271

Fuente: elaboración en base a datos del INDEC

Gráfico 27

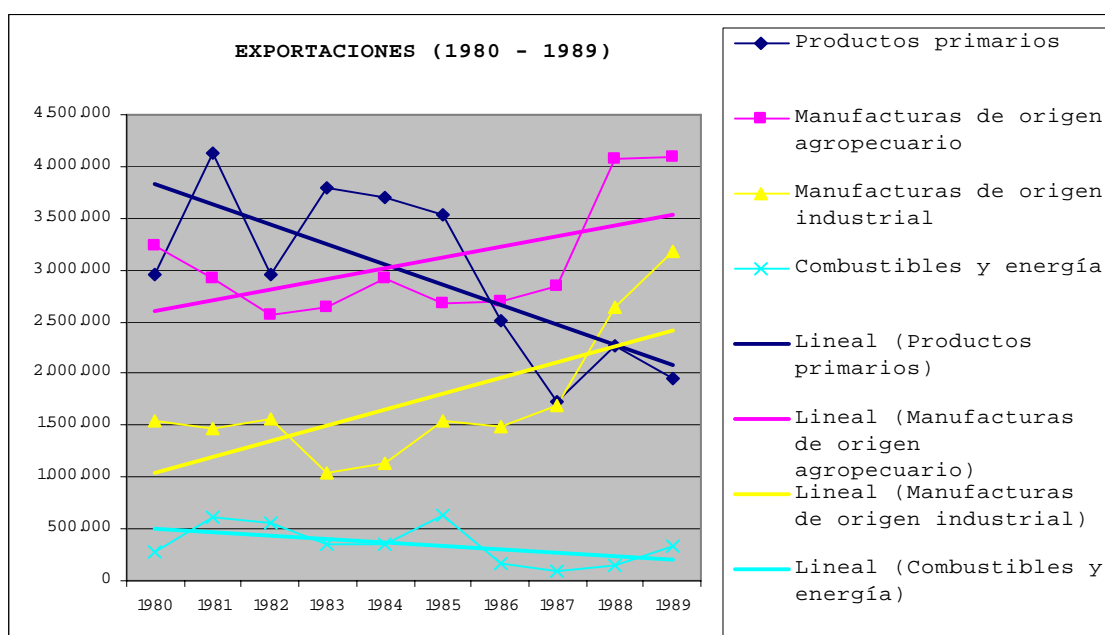
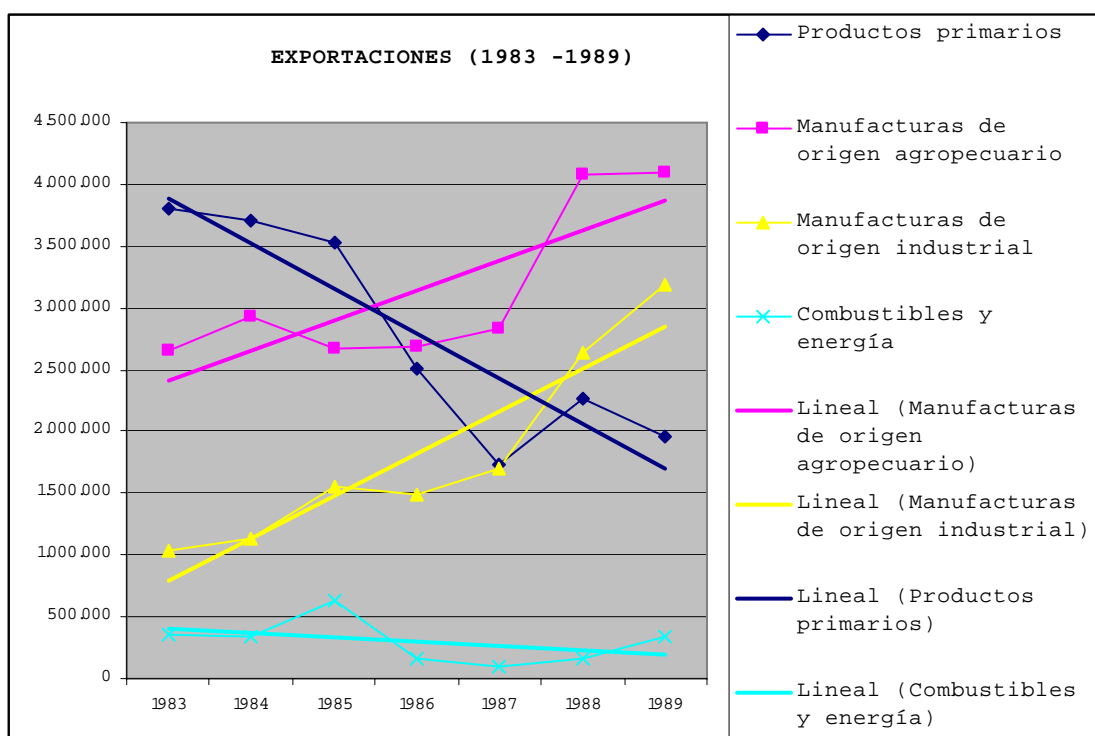


Gráfico 28



Resulta evidente al observar el gráfico 27 que las exportaciones industriales (tanto de MOA como de MOI) crecieron su participación en el total de exportaciones durante la década, en detrimento de las exportaciones de productos primarios y combustibles y energía, las cuales registraron una tendencia negativa durante el período (especialmente pronunciada en el caso de las exportaciones de productos primarios). Estas tendencias son aún más pronunciadas cuando el análisis se realiza a partir de 1983 (gráfico 28).

Si bien este aumento exportaciones industriales se explica principalmente por la creciente participación de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario (MOA), especialmente de la industria aceitera¹¹⁶, es importante destacar el crecimiento relativo que exhibieron las MOI.

Si se compara el año 1989 con respecto a 1983 (tabla 28) el crecimiento experimentado por las MOI fue del 150,07 %, mientras que el de las MOA fue del 52,25 %. Pero, a fin de tener una apreciación más objetiva, es importante resaltar que el año 1983, representó para la mayoría de las ramas industriales que componen las MOI y MOA, un punto mínimo en la evolución de las exportaciones desde 1980. Cuando se compara el desempeño de ambas ramas entre 1989 y 1985, esos datos no son tan disímiles: las MOI registran una variación positiva de 64,50 %, mientras que las MOA de 54,78%. Esto significa que si bien las MOA lideraron el crecimiento de las exportaciones durante la gestión del gobierno radical, en términos absolutos, el crecimiento que registraron las MOI fue mucho más significativo en términos relativos, aunque insuficiente para permitir que estas últimas llegaran a liderar las exportaciones industriales argentinas.

Cuando se analizan las exportaciones de MOA (tabla 27) se observa que la oferta externa de las mismas registró un comportamiento heterogéneo; la mayoría de las ramas presenta fuertes fluctuaciones durante la década, pero registran en conjunto una tendencia positiva a partir de 1985; se destacan sólo unas pocas ramas por su fuerte crecimiento (también fluctuante) entre 1985 y 1989¹¹⁷, como: productos lácteos; pescados y mariscos; preparados de legumbres y hortalizas; residuos y desperdicios de la industria alimenticia; y resto de MOA.

En cuanto a las manufacturas de origen industrial (MOI), también se presenta un panorama heterogéneo cuando se analiza su oferta externa en el período. Se destacan por su crecimiento las siguientes ramas: materias plásticas artificiales; papel, cartón, imprenta y public.; textiles y confecciones; calzados y sus partes componentes; manufacturas de piedras, yeso, etc.; y productos cerámicos. En caso de la industria de material de transporte (metalmecánica) la misma registra una disminución del flujo exportador, cuando se compara el año 1989 con el 85. Con respecto a la rama petroquímica y la de refinación de combustibles (Derivados de comb. Minerales), estas venían con un fuerte incremento en las exportaciones a comienzos de los años ochenta (1981), que se frenó a mediados de la década, para seguir decayendo en el resto de la década; la causa fue, según la revista Síntesis Informativa

¹¹⁶ que experimentó una notable expansión en el período

¹¹⁷ Este período porque coincide con la implementación de los mecanismos de promoción de exportaciones.

Económica y Financiera, el comportamiento del mercado interno (que presentó una demanda menor a la esperada) y la maduración de las inversiones en el sector.

Con respecto al análisis de distintos sub-períodos, se observa que entre los años 1987 y 1989 la mayoría de las ramas industriales (tanto de las MOA como de las MOI) presentó un comportamiento positivo en la evolución de las exportaciones.

Como se observa en los gráficos 29 y 30, pese a la significativa fluctuación que experimentaron en su evolución de las distintas ramas que componen las MOA y MOI, puede observarse una tendencia positiva en ambas, a lo largo de la década.

Tabla 27

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS POR GRANDES RUBROS (EN MILL. DE DÓLARES)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Manufacturas de origen agropecuario	2951	2886	2487	2639	2868	2596	2687	2826	3943	4018
Carnes	966	930	805	603	413	398	484	617	621	742
Pescados y mariscos elaborados	8	5	5	5	4	5	8	10	12	22
Productos lácteos	21	27	52	49	16	16	23	16	57	137
Otros productos de origen animal	17	14	9	7	5	6	8	9	10	9
Frutas secas o congeladas	13	12	13	12	11	14	14	15	18	16
Té, yerba mate, especias, etc.	38	33	35	43	63	38	33	30	34	42
Productos de molinería	23	11	11	22	27	25	14	12	14	33
Grasas y aceites	524	395	429	538	931	993	654	546	921	876
Azúcar y artículos de confitería	320	288	64	187	108	34	35	29	67	63
Preparados de legumbres y hortalizas	69	63	70	60	50	47	48	83	105	134
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	52	43	37	26	26	23	18	18	27	41
Residuos y desperdicios de las industrias alimenticias	413	397	439	644	724	515	822	877	1443	1335
Extractos curtientes y tintóreos	40	54	66	48	41	41	41	43	38	39
Pieles y cueros	372	425	322	272	309	294	351	371	383	374
Lanas elaboradas	47	167	112	105	122	129	114	127	153	106
Resto MOA	28	22	18	18	18	18	20	23	40	49
Manufacturas de origen industrial	1788	2090	2106	1386	1462	2107	1634	1776	2763	3466
Derivados de comb. Minerales	280	622	552	348	347	566	146	87	139	296
Productos químicos y conexos	317	316	275	242	221	279	228	291	458	487
Materias plásticas artificiales	13	11	34	53	58	49	63	83	179	170
Caucho y sus manufacturas	13	22	23	26	28	43	31	38	65	72
Manufac. De cuero, marroquinería, etc.	127	59	41	27	19	22	30	47	60	65
Papel, cartón, imprenta y public.	68	58	47	27	25	27	28	49	93	116
Textiles y confecciones	66	35	41	30	24	50	63	113	134	192
Calzados y sus partes componentes	3	3	7	6	2	2	9	37	37	41
Manufacturas de piedras, yeso, etc. y productos cerámicos	28	23	21	9	10	12	20	38	45	73
Piedras y metales preciosos y sus manufacturas	24	27	6	0	0	0	0	0	1	2
Metales comunes y sus manufacturas	318	449	514	319	316	508	474	532	912	1236
Máq. Y aparatos material eléctrico	317	306	295	181	210	268	280	270	384	430
Material de transporte	174	136	216	92	168	236	212	135	171	190

Otras manufacturas de origen industrial	40	33	34	26	34	45	50	56	85	96
---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Fuente: Revista Síntesis Informativa Económica y Financiera, *Las exportaciones industriales argentinas en la última década*, Serie Económica, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, n. 299, jul.-ago. 1991

*Porcentaje establecido a modo ilustrativo

Tabla 28

VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS POR GRANDES RUBROS

Concepto	Var 1989/83	Var 1989/85	Var 1987/83	Var 1985/83	Var 1987/85	Var 1989/87
Manufacturas de origen agropecuario	52,25%	54,78%	7,09%	-1,63%	8,86%	42,18%
Carnes	23,05%	86,43%	2,32%	-34,00%	55,03%	20,26%
Pescados y mariscos elaborados	340,00%	340,00%	100,00%	0,00%	100,00%	120,00%
Productos lácteos	179,59%	756,25%	-67,35%	-67,35%	0,00%	756,25%
Otros productos de origen animal	28,57%	50,00%	28,57%	-14,29%	50,00%	0,00%
Frutas secas o congeladas	33,33%	14,29%	25,00%	16,67%	7,14%	6,67%
Té, yerba mate, especias, etc.	-2,33%	10,53%	-30,23%	-11,63%	-21,05%	40,00%
Productos de molinería	50,00%	32,00%	-45,45%	13,64%	-52,00%	175,00%
Grasas y aceites	62,83%	-11,78%	1,49%	84,57%	-45,02%	60,44%
Azúcar y artículos de confitería	-66,31%	85,29%	-84,49%	-81,82%	-14,71%	117,24%
Preparados de legumbres y hortalizas	123,33%	185,11%	38,33%	-21,67%	76,60%	61,45%
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	57,69%	78,26%	-30,77%	-11,54%	-21,74%	127,78%
Residuos y desperdicios de las industrias alimenticias	107,30%	159,22%	36,18%	-20,03%	70,29%	52,22%
Extractos curtientes y tintóreos	-18,75%	-4,88%	-10,42%	-14,58%	4,88%	-9,30%
Pieles y cueros	37,50%	27,21%	36,40%	8,09%	26,19%	0,81%
Lanas elaboradas	0,95%	-17,83%	20,95%	22,86%	-1,55%	-16,54%
Resto MOA	172,22%	172,22%	27,78%	0,00%	27,78%	113,04%
Manufacturas de origen industrial	150,07%	64,50%	28,14%	52,02%	-15,71%	95,16%
Derivados de comb. Minerales	-14,94%	-47,70%	-75,00%	62,64%	-84,63%	240,23%
Productos químicos y conexos	101,24%	74,55%	20,25%	15,29%	4,30%	67,35%
Materias plásticas artificiales	220,75%	246,94%	56,60%	-7,55%	69,39%	104,82%
Caucho y sus manufacturas	176,92%	67,44%	46,15%	65,38%	-11,63%	89,47%
Manufac. De cuero, marroquinería, etc.	140,74%	195,45%	74,07%	-18,52%	113,64%	38,30%
Papel, cartón, imprenta y public.	329,63%	329,63%	81,48%	0,00%	81,48%	136,73%
Textiles y confecciones	540,00%	284,00%	276,67%	66,67%	126,00%	69,91%
Calzados y sus partes componentes	583,33%	1950,00%	516,67%	-66,67%	1750,00%	10,81%
Manufacturas de piedras, yeso, etc. y productos cerámicos	711,11%	508,33%	322,22%	33,33%	216,67%	92,11%
Piedras y metales preciosos y sus manufacturas	200%*	200%*	0%	0%	0%	200%*
Metales comunes y sus manufacturas	287,46%	143,31%	66,77%	59,25%	4,72%	132,33%
Máq. Y aparatos material eléctrico	137,57%	60,45%	49,17%	48,07%	0,75%	59,26%
Material de transporte	106,52%	-19,49%	46,74%	156,52%	-42,80%	40,74%
Otras manufacturas de origen industrial	269,23%	113,33%	115,38%	73,08%	24,44%	71,43%

Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas de la Revista Síntesis Informativa Económica y Financiera, *Las exportaciones industriales argentinas en la última década*, Serie Económica, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, n. 299, jul.-ago. 1991

* Porcentaje establecido a modo ilustrativo.

Gráfico 29

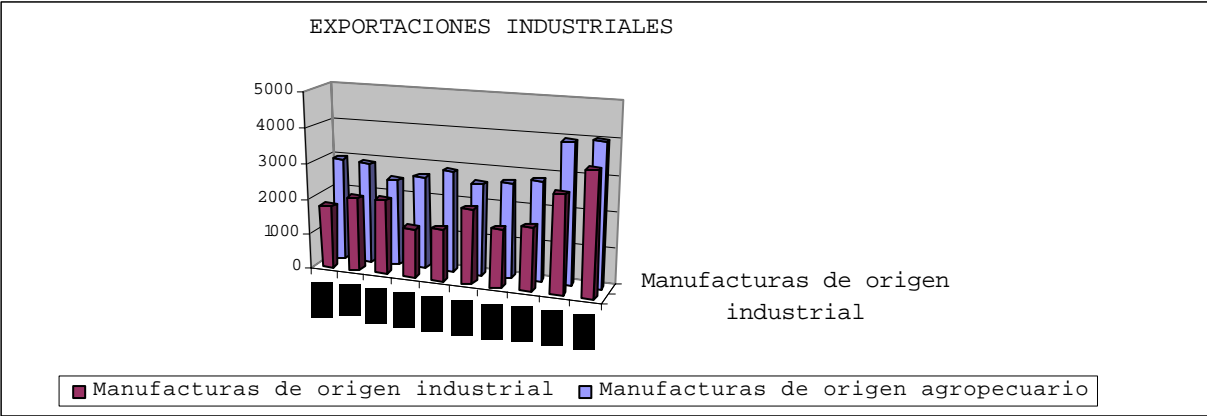


Gráfico 30

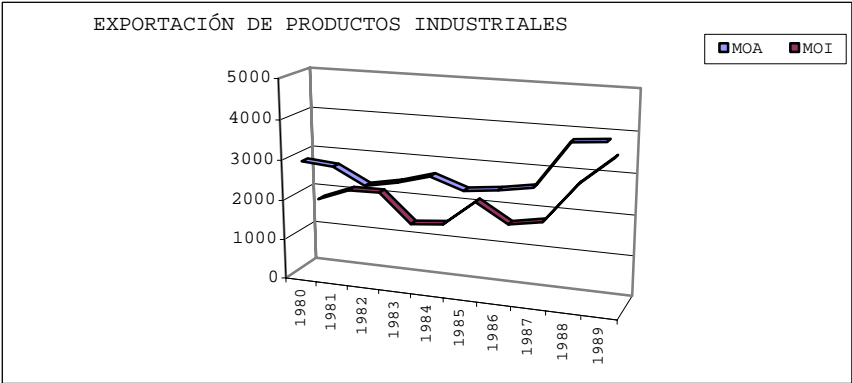


Gráfico 31

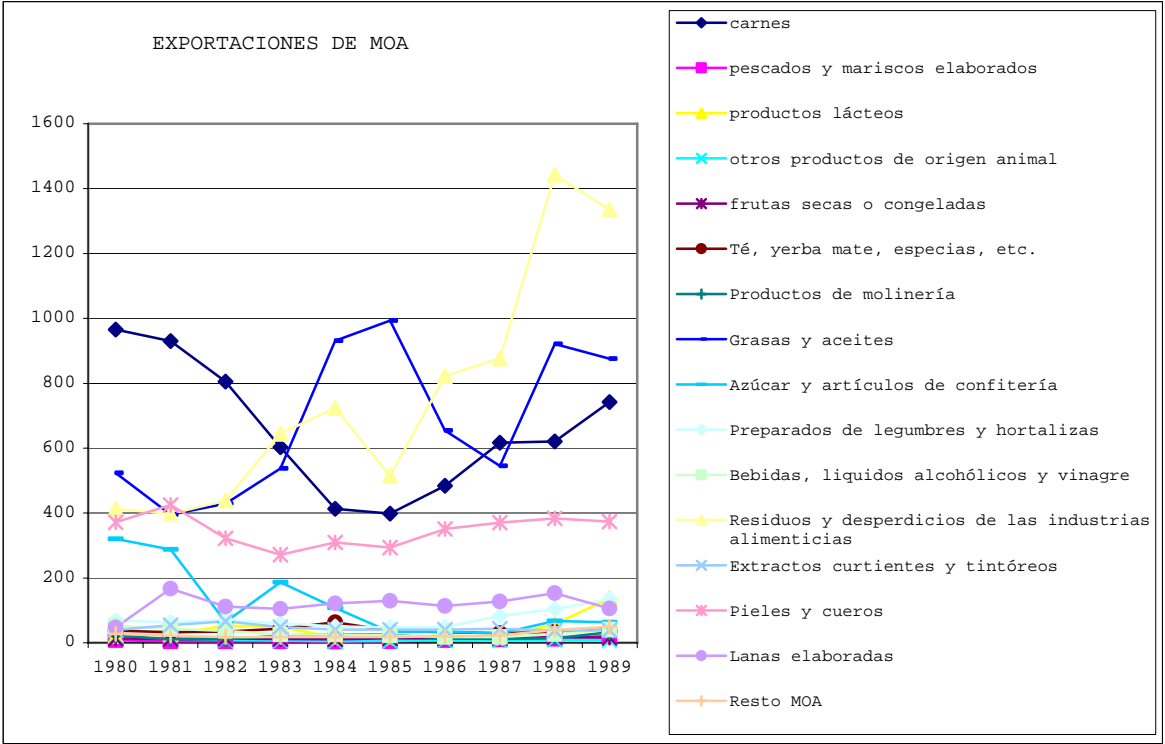
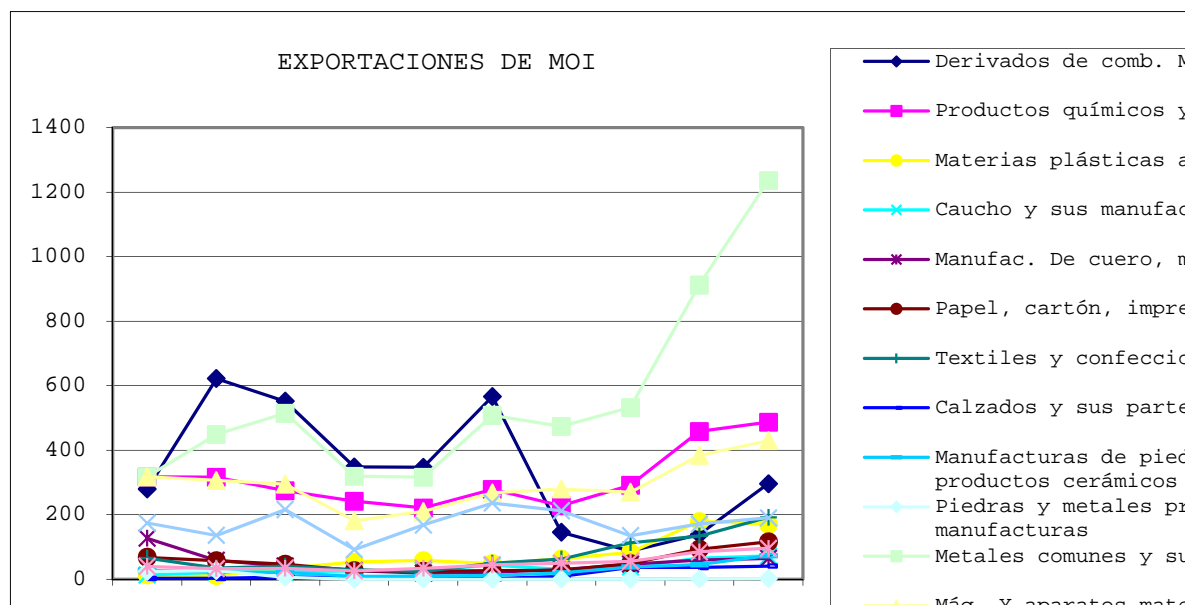


Gráfico 32



II.4.3. EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DESTINADAS AL SECTOR INDUSTRIAL

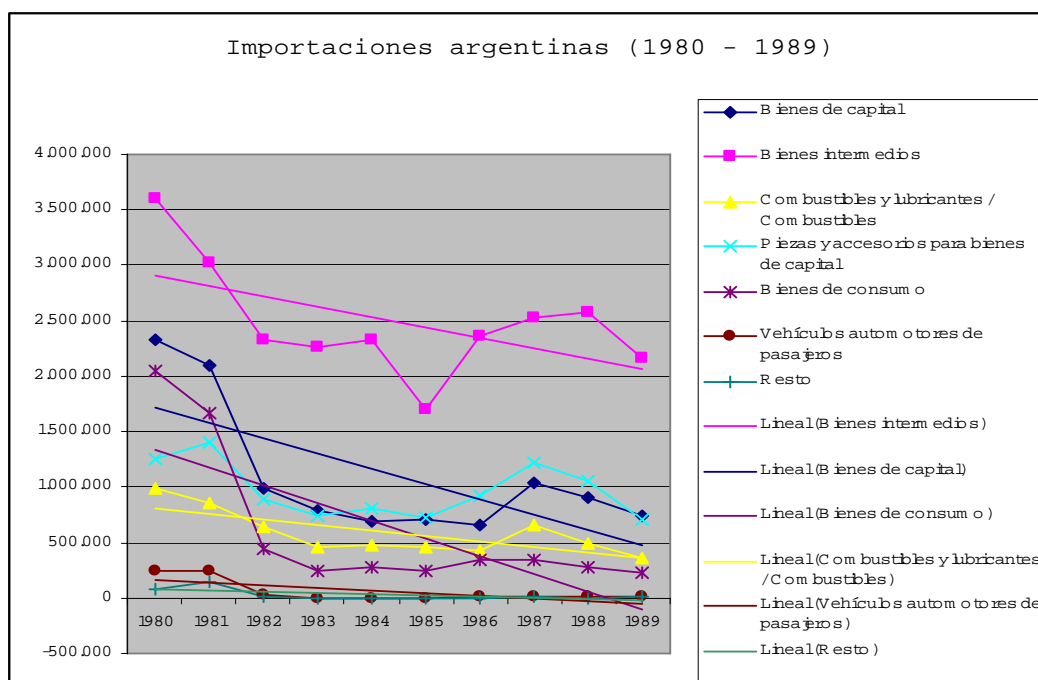
El análisis de las importaciones argentinas permitirá observar qué pasó con las principales importaciones destinadas al sector industrial. En la tabla 29 se observa la evolución de las mismas durante la década de 1980.

Tabla 29

IMPORTACIONES ARGENTINAS (en miles de dólares)

Rubro	Años									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	Miles de dólares									
Bienes de capital	2.323.135	2.096.871	982.261	786.745	691.948	701.547	663.363	1.041.032	904.360	744.968
Bienes intermedios	3.600.969	3.026.878	2.332.888	2.269.772	2.328.384	1.697.753	2.361.966	2.532.155	2.581.422	2.157.841
Combustibles y lubricantes / Combustibles	985.114	861.911	643.904	451.516	471.267	455.883	418.507	658.835	494.539	365.457
Piezas y accesorios para bienes de capital	1.254.971	1.395.222	888.707	746.907	810.207	718.452	920.249	1.217.068	1.052.654	700.481
Bienes de consumo	2.054.789	1.661.137	442.605	244.115	282.156	237.540	346.388	346.705	272.013	220.822
Vehículos automotores de pasajeros	239.377	243.946	27.039	4.191	113	2.433	10.720	16.926	12.335	6.576
Resto	82.248	144.261	19.509	909	596	541	2.860	5.098	4.241	7.049
Total general	10.540.603	9.430.226	5.336.914	4.504.156	4.584.672	3.814.148	4.724.053	5.817.818	5.321.565	4.203.194

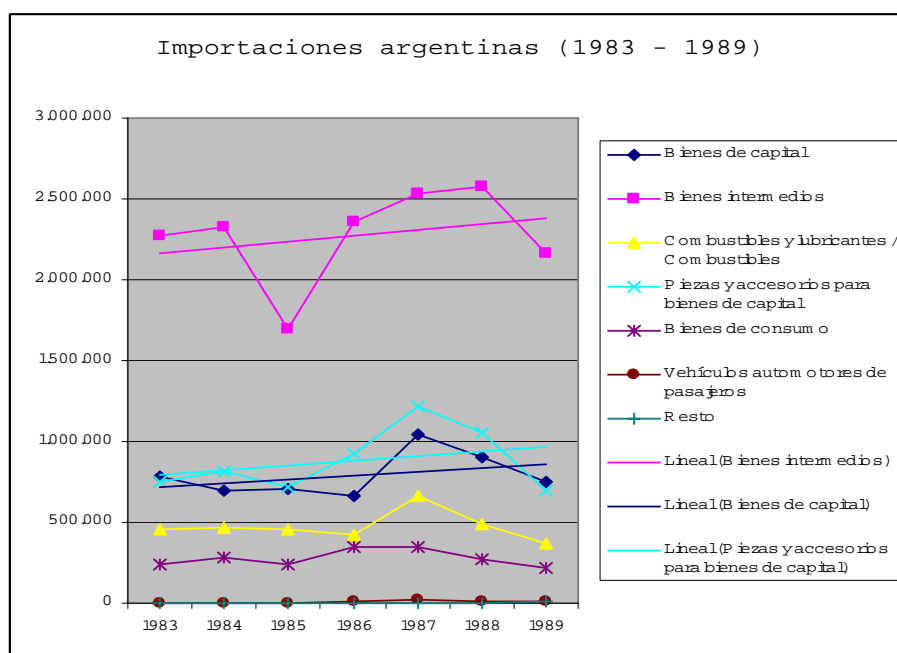
Fuente: elaboración en base a datos del INDEC



Puede apreciarse que las importaciones destinadas al sector industrial, como las de bienes de capital y bienes intermedios registraron una clara tendencia decreciente durante el período 1980 – 1989. Y ese comportamiento decreciente se observa en forma generalizada en el total de importaciones que registró el país durante dicho período.

Pero cuando se analiza el período 1983 – 1989, los datos son menos desalentadores, registrando la importación de bienes de capital y bienes intermedios, una leve tendencia positiva en el período.

Gráfico 34



Si a este análisis se añade la circunstancia que en la década la inversión bruta fija cayó en forma significativa, resulta claro que el sector industrial argentino experimentó una muy baja modernización tecnológica durante el período bajo estudio. Como dice Andrés López (2007:77), los años ochenta fueron el último estertor del modelo ISI, y marcaron la tendencia de las políticas que se impondrían en la década siguiente.

II.4.4. EFECTOS DEL DESEMPEÑO INDUSTRIAL SOBRE EL SECTOR EMPRESARIAL Y DE LOS TRABAJADORES

Algunos autores afirman que la política económica del gobierno de Alfonsín tendió a permitir la consolidación de los grupos económicos locales y conglomerados extranjeros, que se habían expandido durante el gobierno de facto. Tal es la conclusión a la que arriba Schorr (2004: 69)¹¹⁸, cuando explica que ello fue posible, entre otras, debido a las siguientes circunstancias:

1. Porque esos grupos económicos fueron los principales beneficiarios de los múltiples subsidios estatales provenientes de:

- regímenes de promoción industrial
- estatización de la deuda externa privada
- licuación del endeudamiento interno
- subsidios a la exportación de manufacturas
- sobreprecios pagados por el Estado y las empresas estatales, a sus proveedores.

2. La destrucción del capital y a la repatriación de inversiones externas que ocasionó la crisis económica.

3. La centralización del capital, que se produjo gracias a la compra de establecimientos, que en algunos casos se efectuó con apoyo estatal.

En opinión del autor, estos factores posibilitaron que se consolidara un conjunto de grandes firmas de capital nacional, cuyo perfil empresarial estaba orientado hacia la producción de insumos industriales, que en muchos casos adoptaban la forma de conglomerados de empresas¹¹⁹. Gran parte de la actividad económica de esas empresas estaba

118 El autor muestra que, entre 1983 y 1990, un pequeño conjunto de grupos económicos que constituyeron el núcleo de la base social que sustentó la dictadura militar, aumentaron significativamente la cantidad de sus empresas controladas y vinculadas: Pérez Companc, Bunge y Born, Soldati, Bidas, Macri, Techint, Deutsch, Arcor y Ledesma.

119 que abarcaban la faz productiva, financiera y / o comercial

dedicada a la exportación, especialmente de productos industriales intensivos en recursos naturales, por lo que el mercado externo pasó a desempeñar un papel más importante que en los años anteriores (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, et al., 1992: 44 a 45).

Menos beneficiado fue el sector de los trabajadores industriales, ya que su heterogeneidad aumentó por la reestructuración industrial (que había comenzado ya en la época de la dictadura militar); además, los regímenes de promoción industrial habían producido una doble fractura (Schorr, 2004: 73):

- Por un lado, constituyeron un nuevo estrato de trabajadores en las zonas promocionadas (la mayoría de ellas en el interior del país), que en relación a las zonas industriales tradicionales:
 - tenían menor sindicalización
 - percibían un menor salario
- Por otro lado, con estos regímenes había incrementado la desocupación en las zonas de origen (centros industriales tradicionales como eran Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba).

En los gráficos 35 y 36 se observa la evolución que registró el empleo industrial en la década de 1980, pudiéndose observar una tendencia claramente negativa (que es más pronunciada cuando se parte en el análisis desde 1983).

Tabla 30

Año	ÍNDICE DE OBREROS OCUPADOS EN LA IND. MANUFACTURERA (BASE 1970 = 100)
1980	88,20
1981	77,10
1982	73,00
1983	75,40
1984	77,60
1985	74,70
1986	71,70
1987	70,90
1988	72,10
1989	66,40

Fuente: Anuario estadístico de la República Argentina 1993, INDEC

Gráfico 35

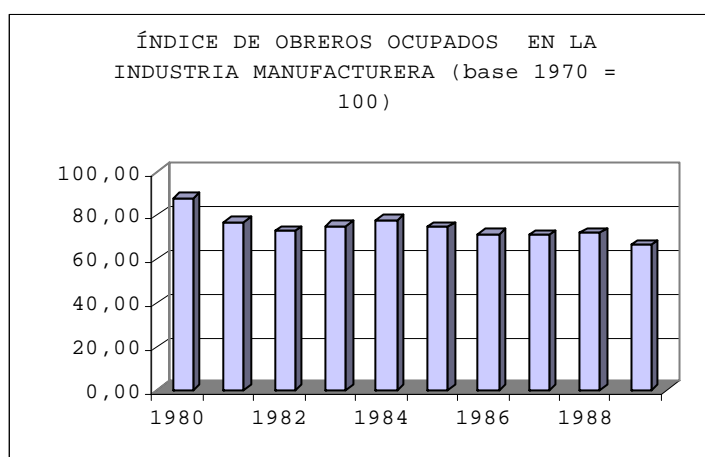
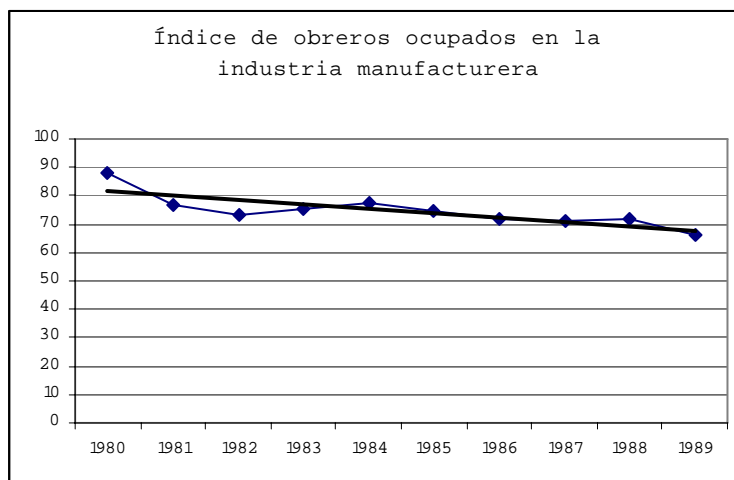
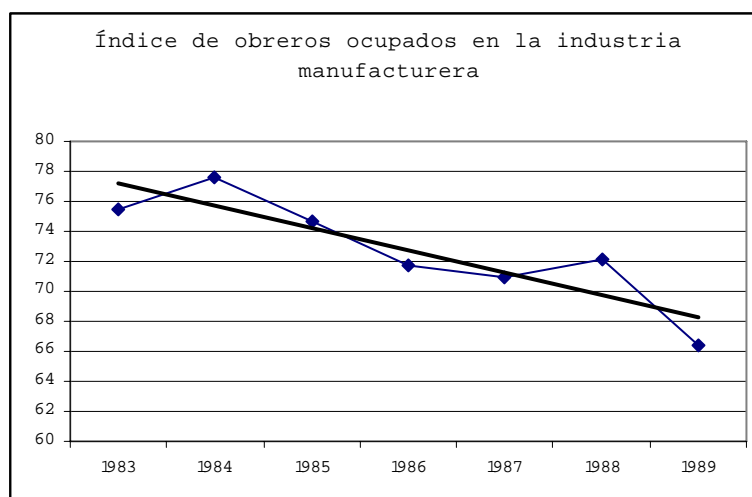


Gráfico 36



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico 37



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Cuando se comparan la evolución de la producción industrial con la evolución del empleo industrial, se observa que este último presentó una tendencia decreciente más pronunciada que la primera, lo que implica que la productividad industrial registró una tendencia creciente en el período.

Tabla 31

Año	ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (base 1970= 100)	ÍNDICE DE OBREROS OCUPADOS EN LA IND. MANUFACTURERA (base 1970 = 100)
1980	122,30	88,20
1981	102,80	77,10
1982	73,00	73,00

1983	110,80	75,40
1984	113,30	77,60
1985	103,10	74,70
1986	115,90	71,70
1987	117,00	70,90
1988	109,30	72,10
1989	99,70	66,40

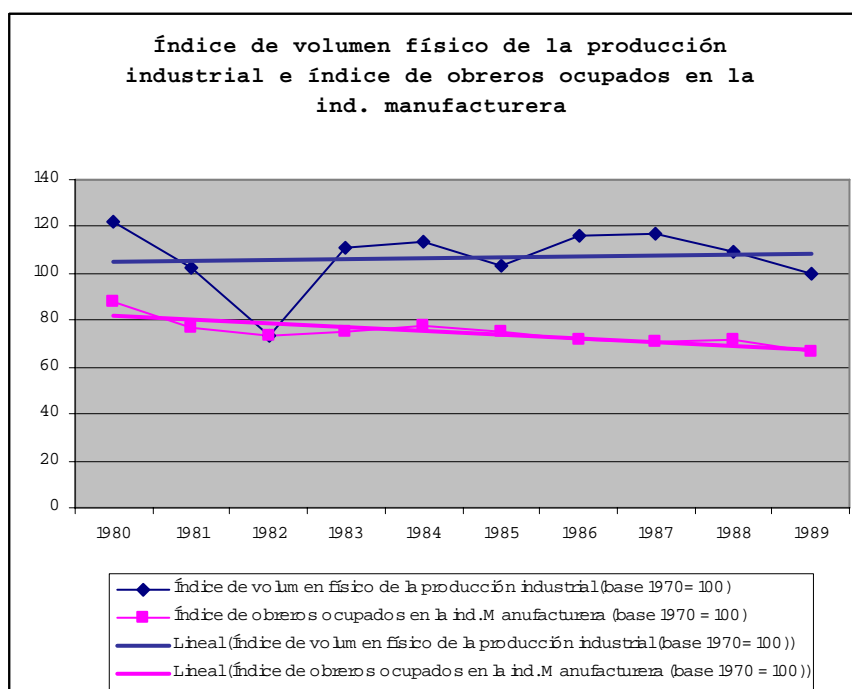
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, 1993

Tabla 32

Año	VARIACIÓN RELATIVA DEL ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL RESPECTO AL AÑO ANTERIOR	VARIACIÓN RELATIVA DEL ÍNDICE DE OBREROS OCUPADOS EN LA IND. MANUFACTURERA RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
1980		
1981/ 1980	-15,94%	-12,59%
1982/1981	-28,99%	-5,32%
1983/1982	51,78%	3,29%
1984/1983	2,26%	2,92%
1985/1984	-9,00%	-3,74%
1986/1985	12,42%	-4,02%
1987/1986	0,95%	-1,12%
1988/1987	-6,58%	1,69%
1989/1988	-8,78%	-7,91%

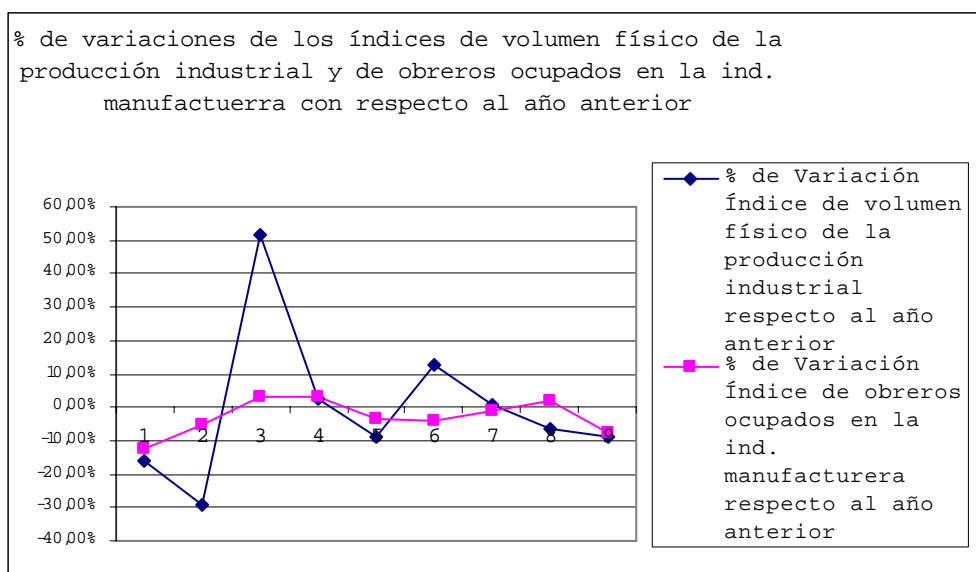
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, 1993

Gráfico 38



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Gráfico 39



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Cuando se observan las fluctuaciones en ambos indicadores, la fluctuación en la cantidad de obreros ocupados en la industria manufacturera fue menor que la registrada por el volumen físico de la producción industrial.

Sánchez y Torres (1994) sostienen que ese incremento de la productividad se debió a la pérdida de empleo y a la mayor utilización de horas extras, y no al incremento del capital fijo, ya que como ya se mencionó, una de las características de este período fue la caída de la inversión en el sector industrial (gráfico 12). Por su parte, Yoguel (2000) muestra que el incremento en el nivel de desempleo se generalizó a sectores con distinto grado de calificación de mano de obra (ver tabla 2 del anexo de gráficos y tablas).

**CAPÍTULO III. OTRAS EXPERIENCIAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL
MUNDO, DURANTE LOS AÑOS OCHENTA**

III.1. INTRODUCCIÓN

La referencia a otras experiencias de política industrial es imprescindible para poder establecer un parámetro de comparación, y arribar así a conclusiones más objetivas respecto de lo acontecido en la Argentina del gobierno de Alfonsín, en esta materia. Por ello se presentan a continuación brevemente, algunos casos de políticas industriales implementadas por otros países¹²⁰, cuyas industrias alcanzaron un desarrollo considerable a partir de los años ochenta¹²¹.

El inicio de esta década significó para muchos países industriales un período de reconversión industrial, especialmente para aquellos que se habían visto afectados por las crisis del petróleo (de comienzos y fines de la década de los setenta). Esa reconversión industrial implicó un cambio fundamental en el patrón de industrialización, que de caracterizarse por industrias intensivas en el uso de combustibles (petróleo), pasó a estar representado por industrias “ligeras”, es decir, “de alta tecnología”¹²². Países como Japón y los denominados “tigres asiáticos” (o nuevos países industrializados del sur de Asia), pasaron a dominar el mercado internacional de productos industriales de alta tecnología.

Los cambios en el mercado petrolero y la revolución de la información fueron fundamentales para delinear los nuevos parámetros de las políticas industriales nacionales. Según Frediani, países (que como los Estados Unidos) apostaron en la década de los ochenta a una nueva política industrial, más alejada del proteccionismo y basada en supuestos liberales:

“...la promoción de la competencia y la desregulación de los mercados; los incentivos a la innovación tecnológica y a las inversiones en I + D (Investigación y Desarrollo); la reconversión industrial; la reducción del intervencionismo administrativo; la promoción de los mercados bursátiles y la oferta de capitales de riesgo (venture-capitals y risk-capitals); e incluso a través de elementos de política económica global como la estabilidad monetaria y la disminución general en la progresividad de los impuestos” (Frediani, 1990: 35)

Si bien esta fue la característica de muchas políticas industriales, cabe aclarar que en los hechos, los países que vamos a presentar brevemente, tuvieron gobierno activos en el fomento del desarrollo industrial, aplicando medidas tendientes a favorecer sus industrias nacionales.

120 más avanzados que la Argentina

121 recopilación efectuada en base al texto de Ramón Frediani (Frediani, Ramón: Boletín Techint, n° 261, 1990).

122 Estos cambios se efectuaron a ritmos distintos, variando de país a país.

III.2. LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

En la década del ochenta, el gobierno de los Estados Unidos, con Ronald Reagan en la presidencia, comenzó a diseñar una nueva política industrial con el propósito de recuperar la competitividad de su país en los mercados mundiales, que se veía amenazada por la nueva preponderancia de Japón y los “tigres asiáticos”. Esta nueva política industrial tendía a promover el avance y la aplicación de tecnología en los procesos productivos, a fin de lograr una mayor eficiencia en los costos de producción. Las políticas que se implementaron, estuvieron dirigidas a:

- Promoción de nuevas inversiones, con desgravación impositiva. Esta metodología empezó a aplicarse con la Economy Recovery Tax en 1981, y permitió incrementar las inversiones de capitales en el sector industrial, produciendo un crecimiento de la inversión bruta interna del 5,6 % anual, entre 1981 y 1987.
- Promoción de nueva tecnología, con un creciente gasto en Investigación y Desarrollo (medida que ya había sido tomada por el gobierno anterior, y que se continuó en este período). Esta promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico se efectuó también mediante el otorgamiento de subsidios.
- Apoyo a la fusión de empresas norteamericanas con japonesas, lo que se realizó eliminando trabas administrativas para la celebración de acuerdos de cooperación internacional (ley anti-trust), sobre todo en el sector de alta tecnología¹²³.
- Desregulación de la economía en sectores vinculados a la industria (como transportes, electricidad, telecomunicaciones, etc.), con el fin de incrementar la competencia entre los mismos y posibilitar la reducción de sus precios, y por lo tanto, de los costos en el resto de la industria.
- Otras políticas industriales implementadas fueron:
 - Protección de patentes de inventos (propiedad intelectual).
 - Apoyo estatal a las ramas tradicionales que atravesaban condiciones adversas (industria del acero y del automóvil)
 - Programas provinciales de apoyo a la industria: promoción de parques industriales, centros de incubadoras de empresas, etc.

¹²³ Frediani muestra que esta cooperación no se limitó a la alta tecnología sino que se dio en muchos otros sectores, incluso el de la mediana empresa (Frediani, 1990:38).

III.3. ALEMANIA FEDERAL

En el caso de Europa, las políticas industriales implementadas variaron de país a país, ya que si bien existía desde hacía mucho tiempo una Política Agrícola Común (PAC), no existió (ni existe actualmente) en la Comunidad Económica Europea (CEE)¹²⁴ tal armonización en materia de políticas industriales, por eso sólo se presentará el análisis del caso de Alemania Federal, ya que la industria de este país adquirió un desarrollo importante durante el período. Este país implementó en materia de política industrial las siguientes políticas:

- Subsidios (en su mayoría generales) que llegaron a representar un porcentaje importante del PBI (1,6 %). Una gran parte de esos subsidios (14 %) se destinaron a las siguientes ramas: hierro y acero; astilleros; textil; confección; alimentación y bebidas; cerámica fina; pasta celulósica y papel; marroquinería; metales; productos aeronáuticos. De todas estas ramas, la única que se encontraba en ascenso era la industria aeronáutica y aeroespacial, ya que a pesar de recibir subsidios, el resto de las ramas venía perdiendo participación en el mercado de productos industriales. De estos subsidios, un 55 % tenía como destino el apoyo a las pequeñas y medianas industrias (en forma de exenciones y condiciones preferenciales en los créditos).
- Intervención del Estado para garantizar la competencia en los mercados.
- Apoyo del Estado y de las empresas privadas al desarrollo tecnológico en la industria, a través de la inversión en gastos de investigación y desarrollo en Universidades, y subsidios para las empresas industriales y también para grandes proyectos (como el desarrollo del tren Magnético).
- Otras políticas industriales estuvieron relacionadas con el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica, lo que posibilitó también la expansión de las exportaciones industriales de este país.

Es importante destacar que Alemania subordinó la política industrial a la preservación del medio ambiente.

124 Ahora Unión Europea

III.4. JAPÓN

En la región asiática hubo países que experimentaron un importante despegue industrial, que sin embargo venía generándose desde mediados y fines de la década del setenta, convirtiéndose algunos de estos países en íconos del nuevo desarrollo industrial; entre estos países encontramos el caso de Japón. Este fue uno de los países que experimentó un gran adelanto tecnológico durante la década de los años 1980. Japón se había propuesto como objetivo de política industrial, aumentar la competitividad internacional de sus empresas, apostando al fomento de industrias estratégicas, como la informática, la microelectrónica, la biotecnología, entre otras. La política industrial de este país durante esta década se caracterizó por:

- Alto proteccionismo para-arancelario.
- Fuerte cartelización de sus empresas, contando con una estructura empresarial piramidal en la que predominaban las pequeñas y medianas empresas (70 %) las cuales actuaban como proveedoras de las grandes corporaciones exportadoras¹²⁵.
- Colaboración entre las empresas, el sector público y las universidades. La formulación de la política industrial estuvo a cargo del MITI (Ministerio de Industria y Comercio Internacional), quien recibía colaboración de institutos de investigación y universidades, como así también, de empresarios.
- Incentivos fiscales a las exportaciones: se realizaba mediante reintegros a las exportaciones, y deducciones de la renta derivada de las mismas. También se apoyaba la promoción de las exportaciones desde la JETRO (Organización de Comercio Externo de Japón), organismo que se encargaba de brindar asesoramiento y difusión, y realizar otras acciones con el fin de promover las exportaciones del país.
- Promoción de la investigación y el desarrollo, a través de incentivos fiscales (depreciación especial para inversiones en investigación y desarrollo, crédito fiscal para nuevos gastos en I&D); investigaciones sobre nuevos desarrollo realizadas en colaboración con universidades y con el apoyo del sector público, etc. La ASIT¹²⁶ (Agencia para la Ciencia y Tecnología Industrial) financió hasta el 100 % del costo de los proyectos que investigaban nuevas tecnologías para ser aplicadas en empresas.

125 La cartelización japonesa no tuvo como fin incrementar los precios de los productos sino disminuir los costos de producción (para el intercambio de experiencias, información, métodos productivos, etc.) (Frediani, 1990: 54).

126 Por sus siglas en inglés.

- Otorgamiento de créditos a pequeñas y medianas industrias, a través del Banco de Desarrollo de Japón.

- Otras políticas industriales tuvieron que ver con que Japón comenzó a dar relevancia a la cuestión medioambiental, especialmente a partir de mediados de los años ochenta, por medio de ventajas fiscales para aquellas empresas que efectuaban tratamientos de efluentes, reciclaje de material contaminante, etc.

Otros aspectos que favorecieron la política industrial estuvieron relacionados con la estabilidad macroeconómica del país. También, hay autores que mencionan como factor explicativo del gran crecimiento industrial de Japón, la cultura de los trabajadores y empresarios japoneses.

Lo cierto es que, la política de impulsar el desarrollo tecnológico fue (y sigue siendo) muy importante en Japón, “al punto tal de no poder distinguirse si la política de desarrollo tecnológico es una parte de la política industrial o viceversa” (Frediani, 1990: 55).

CAPÍTULO IV. LA INDUSTRIA DEL TRACTOR

IV.1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

La industria de maquinaria agrícola empezó a desarrollarse en Argentina a fines del s. XIX junto con la expansión de la producción agropecuaria¹²⁷, y ya en las primeras décadas del siglo pasado produjo una importante innovación¹²⁸.

Sin embargo, el desarrollo de la industria del tractor comenzó recién hacia los años cincuenta y sesenta, cuando el sector de maquinaria agrícola se vio favorecido por la implementación de créditos subsidiados e incentivos fiscales, que permitieron incrementar en forma considerable la demanda interna (Huici, 1986: 4). A fines de la década del cincuenta, mediante el Decreto Ley 15.385/57, ratificado posteriormente por la Ley 14.467, la industria del tractor fue declarada de interés nacional, a los efectos de incrementar la oferta productiva del sector (Hybel, 2006: 27).

Para aprovechar las ventajas que otorgaba esa legislación comenzaron a instalarse en el país, hacia mediados de la década, empresas multinacionales, muchas de las cuales se integraron con socios locales. Ello posibilitó que a partir de los años sesenta creciera no sólo la producción (oferta) de maquinaria agrícola, sino también la demanda de la misma¹²⁹. Como dice Grimblatt (1999), las políticas llevadas a cabo a partir de mediados de siglo XX y hasta mediados de la década del setenta, permitieron la consolidación de un sector productor de maquinaria agrícola, con un mercado interno reservado para los fabricantes locales. Por ello, la maquinaria agrícola que se desarrolló en esos años fue de tipo artesanal, debido a la existencia de un mercado interno protegido, y a la necesidad de que la misma respondiera a los requerimientos específicos de las diversas regiones geográficas del país. El autor dice que la producción se destinó casi exclusivamente a satisfacer la demanda de los mercados locales, lo que tuvo como consecuencia que sus características tecnológicas difieran de las de otros países, y en cierta medida, fueran más retrasadas tecnológicamente.

Para Grimblatt (1999), la maquinaria agrícola argentina (hasta los años ochenta) fue diseñada para satisfacer una demanda interna particular, atendiendo cultivos, suelos, y sistemas de producción específicos sin intentar abastecer otros mercados fuera del país. Y considera que se caracterizó por la ausencia de principios generales de diseño, de normas de

127 En las regiones del Sur de Santa Fe, Centro y Sur de Córdoba y Noroeste de Buenos Aires.

128 En 1929, Miguel Druetta fabricó la primera cosechadora autopropulsada con plataforma central del mundo.

129 A través de créditos y beneficios impositivos para la compra de maquinaria agrícola.

fabricación y elementos de seguridad para el operario, todos factores que hacían que estos productos no pudiesen llegar a conquistar mercados externos. Sin embargo, pese a las opiniones del autor, la industria del tractor registró un importante incremento de exportaciones, hacia el primer lustro de los años setenta.

Pero el contexto macroeconómico cambió durante el último gobierno de facto (1976 – 1983). La reforma comercial y financiera que llevó a cabo el gobierno de facto, produjo hacia fines de la década de 1970 y comienzos de la siguiente, una apertura del mercado que permitió el ingreso de maquinaria agrícola extranjera¹³⁰, proveniente de otros países (Europa, Estados Unidos y Brasil). Y aunque posteriormente se produjeron nuevas exportaciones de tractores, las mismas no alcanzaron los niveles registrados en la primera mitad de los años setenta (como puede observarse en la tabla 36)¹³¹.

La reforma financiera y las condiciones macroeconómicas que impuso el gobierno militar hacia fines de la década de 1970¹³², influyeron en forma negativa sobre la producción de maquinaria agrícola que se había desarrollado en las dos décadas anteriores¹³³. A ello se sumó luego, el alza en los precios internacionales del petróleo (a partir de 1979), el incremento en las tasas de interés y la caída de los precios de granos en los mercados mundiales; todos factores que influyeron para que la producción de maquinaria agrícola alcance su valor mínimo, desde mediados de los años setenta, en el año 1981 (tanto en términos de valor de producción como de personal empleado)¹³⁴.

Cuando en los primeros años de la década del ochenta la industria comenzó a recuperarse, lo hizo con menor personal y haciendo mayor uso de tecnologías que permitían incrementar la productividad laboral.

Tabla 33

VALOR DE PRODUCCIÓN POR PERSONA EMPLEADA

1978/80	1982/84
130,7*	203,7*

Fuente: Huici, Néstor (1986), *Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria de maquinaria agrícola*.

*Promedio en miles de pesos de 1973.

130 sobre todo cosechadoras y sembradoras, aunque también de tractores

131 es importante destacar que las exportaciones fueron realizadas por las empresas de capitales extranjeros.

132 Esta reforma implicó una sobrevaluación de la moneda local, además de menores aranceles a la importación, lo que produjo un considerable incremento de las importaciones.

133 Especialmente por la importación de cosechadoras y sembradoras.

134 Néstor Huici (1986) aclara que el número de personas empleadas cayó menos que el valor de la producción, ya que las empresas no pudieron prescindir del personal más calificado.

Empresas que integraban el sector de maquinaria agrícola

La industria de maquinaria agrícola está conformada por distintos sectores, que en términos generales, pueden agruparse en: tractores, cosechadoras e implementos. Hacia mediados de los años ochenta, las principales empresas que integraban la industria eran las siguientes:¹³⁵ (Huici, Néstor, 1986: 5):

- En el sector de tractores existían cuatro firmas de capital extranjero: Deutz, Fiat, John Deere y Massey, y dos de capital nacional: Zanella y Labrar, siendo esta última (Labrar) de poca importancia a nivel de participación en el mercado.
- Con respecto al sector de cosechadoras, todas las empresas líderes eran de capitales nacionales, y entre las empresas más grandes se encontraban Vassalli, Bernardín y Gema.
- También el sector de implementos estaba formado por empresas mayoritariamente de capital nacional. Aunque se trataba de un sector fuertemente atomizado, las empresas más destacadas eran Agrometal, Gherardi y Mainero.

A los efectos del presente trabajo se tomó como caso de estudio lo acontecido solamente en el sector de *tractores*, porque se considera que el mismo es el más representativo de la industria de maquinaria agrícola; además, la evolución de los sectores de cosechadoras e implementos no resultó tan paradigmático de lo acontecido en las ramas de la industria metalmecánica, como sí ocurrió con la industria del tractor.

IV.2. LA INDUSTRIA DEL TRACTOR

La producción nacional de tractores no se desarrolló sino hasta la década del cincuenta, cuando debido a la declaración de interés nacional de la industria de maquinaria agrícola, y a los beneficios que la legislación otorgaba, se establecieron en el país compañías extranjeras, que trajeron la tecnología necesaria para su fabricación. A excepción de John Deere, estas empresas se asociaron con socios locales, e incluso con el Estado (Grimblatt, 1999: 14). El “régimen de la industria del tractor” (1957), estableció beneficios de tipo fiscal y protección a la producción local, con el fin de atraer inversiones hacia el sector, a la vez que impuso restricciones a la cantidad de partes y piezas importadas que podían utilizarse en la fabricación de tractores nacionales. En la década siguiente se reglamentaron minuciosamente los aspectos relacionados con la producción, y la relación entre empresas terminales y autopartistas (Chudnovsky & Castaño, 2003: 31).

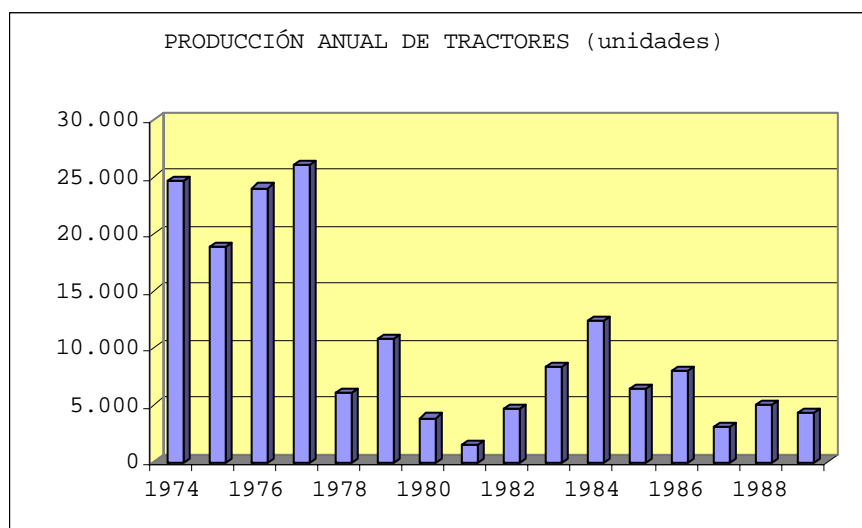
¹³⁵ Se mencionan las más importantes

Pero las inversiones dieron sus frutos hacia mediados de los años sesenta, permitiendo que la industria de tractores alcanzara su mayor nivel de producción hacia mediados de la década de 1970, cuando la producción pasó de 11.000 unidades (en 1970)¹³⁶ a 26.000 (en 1977).

Tabla 34

PRODUCCIÓN DE TRACTORES (unidades)	
Año	Total
1974	24.600
1975	18.862
1976	23.999
1977	26.000
1978	6.065
1979	10.846
1980	3.908
1981	1.532
1982	4.637
1983	8.286
1984	12.322
1985	6.377
1986	8.056
1987	3.114
1988	5.075
1989	4.295

Gráfico 40



Fuente: elaboración propia en base a datos del AFAT y de Huici¹³⁷

Pero la primera caída importante en la producción de tractores se produjo en el año 1978, a causa de la reforma económico-financiera realizada por el gobierno militar que implicó la aparición de créditos indexados¹³⁸ en lugar de los anteriores créditos subsidiados (Huici, Néstor, 1986: 6). La nueva política macroeconómica afectó fuertemente la producción de tractores nacionales, que alcanzó su nivel mínimo en el año 1981. A partir de 1982 comenzó una leve recuperación del nivel de producción, que se mantuvo en ascenso hasta el año 1984, para volver a caer al año siguiente. La segunda mitad de la década del ochenta registra niveles de producción nacional bajos y fluctuantes, que no alcanzan en ningún momento los niveles de la primera mitad de los años setenta.

¹³⁶ Dato tomado del informe de Néstor Huici.

¹³⁷ Hasta 1982, los datos se tomaron de Huici. Desde 1983, los datos se tomaron de AFAT, que incluyen los datos de Zanella, que se asoció a la AFAT en 1983. Es importante destacar que el dato de producción de tractores en el año 1983 presenta una pequeña diferencia en ambas estadísticas (de 166 unidades más que registran las estadísticas de AFAT).

¹³⁸ Este tipo de créditos disminuía la demanda interna

De manera que, la gran desaceleración en la producción nacional de tractores comenzó con la política económica implementada por el último gobierno de facto. La política cambiaria aplicada por el mismo favoreció la actividad de ensamblado en vez de la de producción¹³⁹. Además, la flexibilización del régimen de la industria del tractor, adoptada en 1977, amplió los porcentajes permitidos para la incorporación de partes y piezas importadas, permitiendo a la vez, la importación de piezas con arancel bajo¹⁴⁰; a partir de 1981 se pudo importar hasta el 40 % del valor de un tractor, sin pagar aranceles (Chudnovsky & Castaño, 2003: 31). Estas medidas fueron rápidamente adoptadas por las firmas de capital extranjero, y permitieron incrementar las unidades importadas entre fines de la década del setenta y comienzos de la siguiente, afectando también las ventas de unidades nacionales en el mercado interno.

Cuando se analiza el largo plazo (1970 – 1989) se observa claramente la tendencia decreciente que registra la producción de tractores vendidos de producción nacional, durante este período (tabla 35).

Tabla 35

TRACTORES VENDIDOS EN EL MERCADO INTERNO

Año	Unidades vendidas en el mercado interno*	Unidades de producción nacional	Unidades importadas**	Porcentaje de importaciones sobre ventas totales
1970	11.005	11.005	0	0,00%
1971	13.749	13.749	0	0,00%
1972	14.156	14.156	0	0,00%
1973	18.782	18.782	0	0,00%
1974	20.677	20.677	0	0,00%
1975	15.245	15.245	0	0,00%
1976	21.142	21.142	0	0,00%
1977	22.087	22.087	0	0,00%
1978	6.435	6.435	0	0,00%
1979	8.387	7.353	1.034	12,33%
1980	5.212	3.731	1.481	28,42%
1981	3.227	1.680	1.547	47,94%
1982	4.407	3.627	780	17,70%
1983	9.165	9.064	101	1,10%
1984	12.916	12.781	135	1,05%
1985	5.683	5.597	86	1,51%
1986	6.565	6.461	104	1,58%
1987	3.246	3.198	48	1,48%
1988	5.116	5.017	99	1,94%
1989	4.786	4.655	131	2,74%

Fuente: elaboración propia en base a datos del AFAT y de Huici¹⁴¹

139 ya que con un tipo de cambio sobrevaluado era más rentable importar los bienes que producirlos en el país

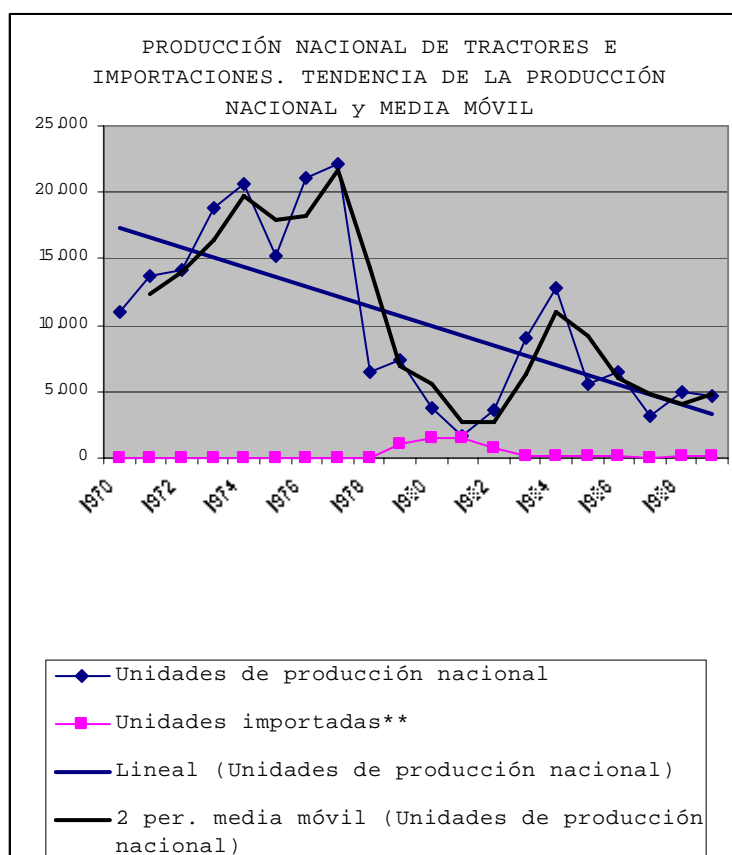
140 como sucedió con el caso de los motores

141 Hasta 1982, los datos se tomaron de Huici. Desde 1983, los datos se tomaron de AFAT. Es importante destacar que debido a que algunos datos de ventas de tractores en el mercado interno (nacionales como

* Incluye a Zanello

** Sólo de empresas asociadas a AFAT

Gráfico 41

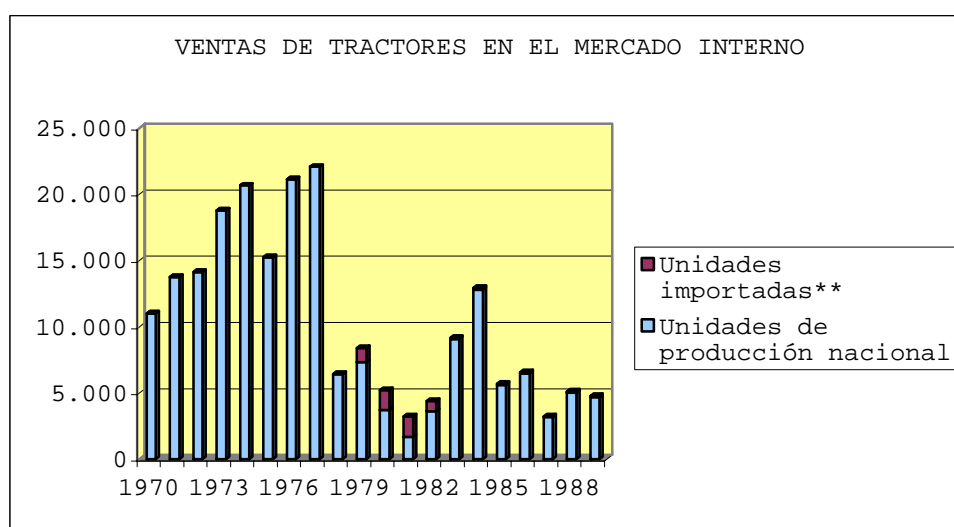


En el gráfico 41, se observa claramente que luego del espectacular crecimiento que experimentó la venta de unidades de producción nacional de tractores hacia el año 1977, el año 1978 marca un punto de inflexión en ese crecimiento, a partir del cual comienza el decrecimiento de las mismas. También puede observarse que, en el año 1979 se comienza a comercializar en el país tractores importados. Estas importaciones, que llegan a su valor máximo (tanto en unidades como en porcentuales) en el año 1981, disminuyen fuertemente a partir del año siguiente, manteniéndose en niveles poco significativos durante el resto de la década¹⁴². En cuanto a las ventas de unidades nacionales, si bien insinúan una recuperación de sus niveles para los años 1983 y 1984, a partir de 1985 vuelven a caer, para registrar valores mínimos durante la segunda mitad de la década de 1980.

importados) no coinciden exactamente entre ambas estadísticas a partir del año 1983 y hasta el año 1985, las estadísticas que se consideran a partir de entonces son del AFAT.

142 Esta disminución podría atribuirse a las restricciones fiscales que afronta el gobierno a partir de 1982; y en el resto de la década, podría atribuirse la misma a la contracción del mercado interno, para esta industria.

Gráfico 42



La política económica implementada desde fines de los años setenta, no sólo afectó la producción nacional y las ventas en el mercado interno, sino también desalentó las exportaciones, que habían alcanzado su valor máximo en unidades en 1974 (4.233 unidades) (Huici, 1986: 6).

Tabla 36

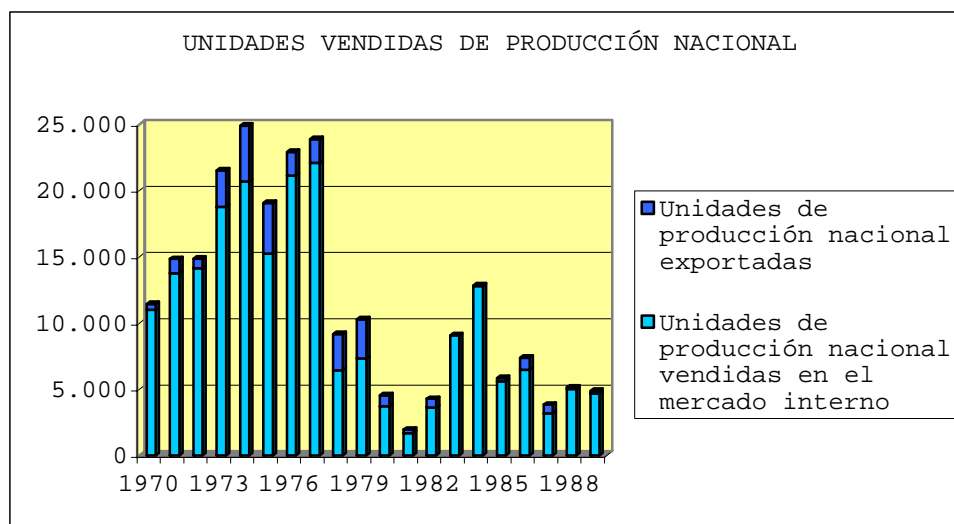
Año	Unidades vendidas de producción nacional	Unidades de producción nacional vendidas en el mercado interno	Unidades de producción nacional exportadas	Porcentaje de exportaciones sobre ventas totales de prod. Nac.
1970	11.429	11.005	424	3,71%
1971	14.836	13.749	1.087	7,33%
1972	14.866	14.156	710	4,78%
1973	21.523	18.782	2.741	12,74%
1974	24.910	20.677	4.233	16,99%
1975	19.076	15.245	3.831	20,08%
1976	22.928	21.142	1.786	7,79%
1977	23.894	22.087	1.807	7,56%
1978	9.187	6.435	2.752	29,96%
1979	10.297	7.353	2.944	28,59%
1980	4.549	3.731	818	17,98%
1981	1.953	1.680	273	13,98%
1982	4.274	3.627	647	15,14%
1983	9.065	9.064	1	0,01%
1984	12.822	12.781	41	0,32%
1985	5.844	5.597	247	4,23%
1986	7.384	6.461	923	12,50%
1987	3.833	3.198	635	16,57%
1988	5.143	5.017	126	2,45%
1989	4.869	4.655	214	4,40%

Fuente: elaboración propia en base a datos del AFAT y de Huici¹⁴³

143 Hasta 1982, los datos se tomaron de Huici. Desde 1983, los datos se tomaron de AFAT. Es importante destacar que debido a que algunos datos de ventas de tractores en el mercado interno (nacionales como

Apartir de 1975 las exportaciones comenzaron a disminuir; si bien las mismas comienzan a crecer para 1978 y 1979¹⁴⁴, volvieron a caer al año siguiente, hasta alcanzar un nivel mínimo irrelevante de 1 unidad en el año 1983. A partir del año 1984, vuelven a crecer (tenuemente), para volver a caer luego de 1986. De esta manera, toda la década de los ochenta registra niveles de exportaciones fluctuantes, y que no alcanzan a los registrados a mediados de los años setenta.

Gráfico 43



Cuando se analiza el porcentaje que representaron las exportaciones sobre las ventas totales de producción nacional, se observa que el valor máximo de las mismas se registró en el año 1978 (29,96 %). Ese mayor coeficiente obedece a la caída en las ventas experimentada en el mercado interno. En los años previos (1976/77) ya se había producido una caída respecto de la tendencia que se venía observando desde el año 1973, quizá por el fuerte cambio en las condiciones de competencia que produjo la reforma económica del gobierno militar (que asumió en 1976). Luego de 1979 se observa que el porcentaje exportado de producción nacional vuelve a declinar, junto con el declive en la producción y las ventas nacionales, llegando a tocar valores mínimos en los años 1983 y 84 (años en que aumentan las ventas de unidades en el mercado interno); recién a partir de 1985 se vuelve a registrar un incremento en el porcentaje de exportaciones de tractores (por las dificultades que se comienzan a evidenciar, ya en ese año, en el mercado interno), que registra el valor máximo de la década en el año 1987¹⁴⁵; sin embargo, debido a la inestabilidad política y económica de los últimos

importados) no coinciden exactamente entre ambas estadísticas a partir del año 1983 y hasta el año 1985, las estadísticas que se consideran a partir de entonces son del AFAT.

144 en unidades no fue un incremento importante, pero sí en términos relativos

145 aunque muy por debajo de los valores registrados a mediados de la década de 1970.

años de la década del ochenta, los niveles de exportaciones vuelven a caer a partir de 1987, registrando fluctuaciones hasta fines de la misma.

Para Néstor Huici, el rumbo errático que adoptaron las exportaciones se debió a que las mismas fueron efectuadas por empresas de capitales extranjeros¹⁴⁶, que destinaban sus exportaciones a países latinoamericanos, cuyos mercados se caracterizaban por una demanda inestable (debido a las fluctuaciones de crédito interno). Sin embargo, es evidente que los hechos que más influyeron en el comportamiento de las mismas fueron las políticas industriales y macroeconómicas que adoptó el país, desde mediados de los años 1970. Así, hacia fines de esa década, cuando las empresas comenzaron a afrontar inconvenientes en su producción debido a la reforma financiera y el encarecimiento de los créditos, las exportaciones fueron tomadas como una alternativa para hacer frente a los vaivenes en las ventas de unidades en el mercado interno. En la década siguiente, los años ochenta, puede observarse que los bajos niveles en las exportaciones se corresponden con igual comportamiento en la producción y en las ventas de tractores nacionales en el mercado interno.

La situación económica adversa que afrontaron las empresas desde mediados de los años setenta, y en los años ochenta, incidió también sobre el tamaño de las empresas; muchas empresas comenzaron a reemplazar sus líneas de producción por importaciones, achicando la fábrica y reduciendo la cantidad de personal (como sucedió en las empresas Fiat y John Deere), a la vez que aumentó la capacidad ociosa en las plantas. Ello se reflejó en el nivel de inversiones de las empresas; como expresa Huici a mediados de los años ochenta, las firmas de capital extranjero no se planteaban nuevas inversiones sino cómo salir de la crisis (Huici, 1986); las firmas tradicionales de capital extranjero¹⁴⁷ cerraron temporariamente sus plantas, ya que la acumulación de inventarios les generaba una carga financiera negativa debido al incremento de la inflación.

“En los últimos 15 años las fábricas locales de tractores pasaron rápidamente de su época de oro a la peor crisis de su existencia” (Huici, 1986: 6).

Pero sobre la reducción del nivel de empleo de las mismas también influyeron otros factores, como el mencionado cambio en la productividad que se produjo por la incorporación de nuevas máquinas herramientas, ahorradoras de mano de obra¹⁴⁸, y la utilización en los

146 Estas eran filiales de corporaciones multinacionales, en las cuales se efectuaba una división de mercados a los que cada sucursal debía abastecer, teniendo en cuenta el área geográfica de influencia de cada una de ellas.

147 Deutz, John Deere, Fiat y Massey Ferguson.

148 Tornos y centros de mecanizado comandados por computadoras, que sólo requieren de un técnico, el que puede comandar varias máquinas a la vez (Huici, Néstor, 1986: 13).

tractores de partes y piezas producidas fuera de la fábrica¹⁴⁹. Esto se observa claramente en la tabla 37 y los gráficos 44 a 47, donde la productividad del personal directamente relacionado con el proceso productivo es mayor a comienzos de los años ochenta, de lo que fue durante la década de los setenta, y la potencia de los tractores producidos (en CV) también aumentó¹⁵⁰.

Tabla 37

	Promedio 1970 / 71	1982	1984	1989*
Producción (unidades)	12.406	4.637	12.322	4.295
Producción (CV)	776.370	461.894	1.270.412	434.000
Potencia promedio (CV)	62,58	99,61	103,10	101,05
Personal técnico y obrero	3.793	1.095	1.809	Sin datos
Productividad (unidades/persona)	3,27	4,23	6,81	Sin datos
Productividad (CV/persona)	204,68	421,82	702,27	Sin datos

Fuente: Huici, Néstor, *Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria de maquinaria agrícola*.

*Según datos de AFAT

Gráfico 44

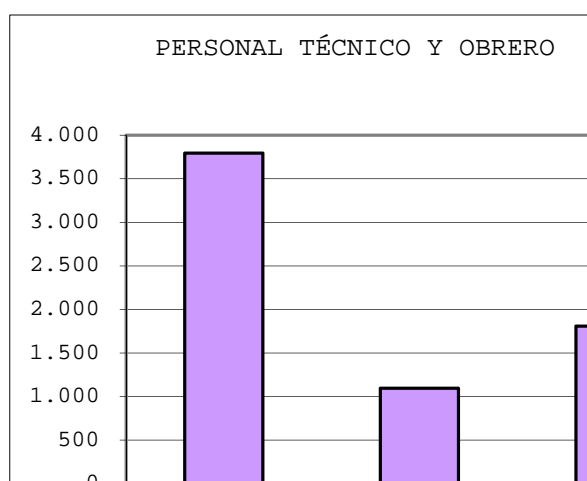
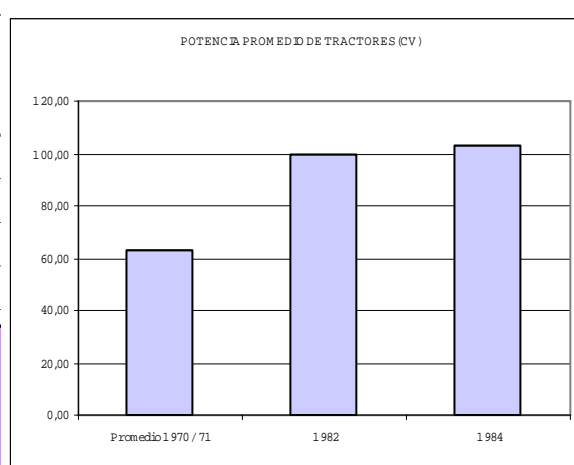


Gráfico 45



149 como elementos hidráulicos ó electrónicos

150 Sin embargo, es importante tener en cuenta las siguientes aclaraciones que efectúa Huici (1986) respecto de la información del cuadro:

- el promedio de personal que se registra en los años 1970 / 71 puede estar sobreestimado, debido a que en esos años era mucho más común (que en los ochenta) que las empresas fabricaran productos hacia otros destinos
- debido a la crisis de fines de los setenta, muchas empresas habían disminuido su personal a la espera de que la demanda se normalizara, mientras recurrían al empleo de horas extras cuando era necesario
- algunas empresas aumentaron el aprovisionamiento externo de piezas (de proveedores nacionales ó extranjeros)
- aumentaron las importaciones de partes y piezas, ya que la reglamentación vigente en ese momento lo permitía
- Huici estima que en 1970 / 71 el 8 % del personal era técnico, el 68 % obreros y el 24 % administrativo, y considera que a comienzos de los ochenta, el porcentaje de personal administrativo era mayor (debido a las mayores importaciones y al crecimiento en el aprovisionamiento externo de las partes)

En los siguientes gráficos se observa el incremento en la productividad de la mano de obra.

Gráfico 46

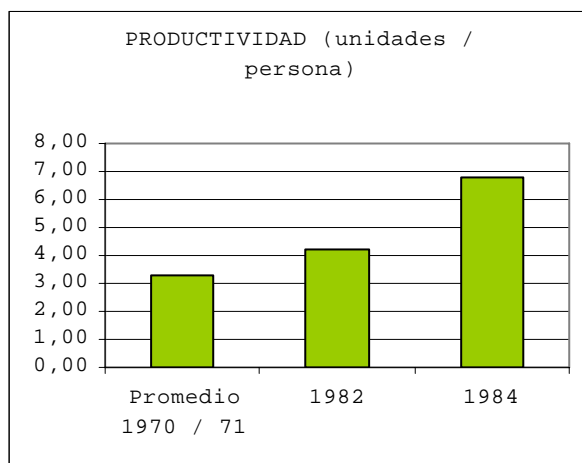
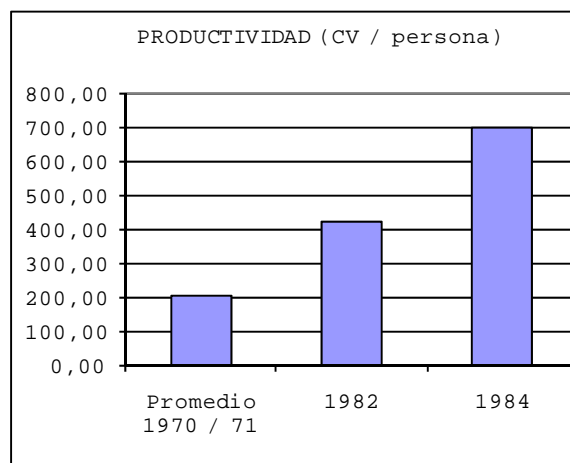


Gráfico 47



El cambio en la potencia de los tractores también se atribuyó a un cambio cualitativo que se produjo en la demanda, que comenzó a requerir unidades de mayor tracción¹⁵¹, lo cual se reflejó en el crecimiento de la demanda de productos de Zanello, empresa que en sus inicios fabricaba exclusivamente tractores de gran potencia.

A pesar de que en este período la tendencia en las empresas fue a reducir sus activos, ocurrió algo muy significativo con la empresa Zanello¹⁵², la más importante de capital nacional. Huici muestra que “esta empresa se convirtió en líder en plena crisis”. Se trataba de una empresa que empezó armando tractores a partir de partes y componentes comprados a distintos proveedores (nacionales y extranjeros), y que poco a poco se fue integrando verticalmente. Hacia 1985, en un período de crisis, Zanello estaba produciendo sus propias partes de tractores, como son los motores, bombas de inyección de combustible, bombas de agua, etc.

“Los directivos de Zanello estiman que la inversión que han realizado entre 1978 y 1985 orilla los 40 millones de dólares, y tienen previsto un plan de expansión para producir un vehículo de transporte automotor urbano de pasajeros, como forma de compensar la fuerte estacionalidad del sector de tractores” (Huici, Néstor, 1986: 8)

Como dice Huici, esto muestra el importante papel que desempeñó esta empresa en el avance tecnológico de los tractores de la época, como así también en la definición de un

¹⁵¹ Huici lo atribuye al proceso de agriculturización de la pampa húmeda que comenzó en la década de los años setenta. El autor considera que este cambio cualitativo en la demanda fue impulsado sobre todo por los contratistas, aquellos que sin ser dueños, trabajan las tierras con equipos de labranza, y requieren máquinas que les permitan realizar sus tareas en forma cada vez más rápida.

¹⁵² Esta empresa no existe actualmente. A partir de la quiebra de la misma a comienzos de los años noventa, se conformó la empresa Pauny, por gerentes, concesionarios y una cooperativa de trabajadores de Zanello.

“tractor nacional”, un tractor cuyo diseño pudiera distinguirse del resto de los tractores importados.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

A los efectos de este trabajo se adoptó como definición de *política industrial* al *conjunto de políticas industriales, que responden a un objetivo predeterminado, que proyecta el desarrollo más deseable que se pretende que el sector industrial alcance, en el mediano y largo plazo*. Este objetivo predeterminado, debe ser definido por el sector público en cooperación con el sector privado, que es el que posee la verdadera información sobre los obstáculos o deficiencias que enfrenta el desempeño del sector.

Desde esta perspectiva es que se analizaron las políticas industriales implementadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983 – 1989), a fin de establecer si las mismas respondieron a una política industrial determinada.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES (COMPONENTES ESPECÍFICOS)

PROMOCIÓN INDUSTRIAL

La mayor parte de la legislación sobre promoción industrial que estuvo vigente durante la presidencia de Raúl Alfonsín, fue sancionada en los años previos al advenimiento de su gobierno: la **Ley 21.608** (1977) y decretos reglamentarios, con vigencia para todo el territorio de la nación (régimen nacional); **Ley 19.640** (1972), con vigencia en la provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sud; **Ley 22.021** (1979) para la provincia de La Rioja, **L. 22.702** (1982) para Catamarca y San Luis, y **L. 22.973** (1983) para San Juan¹⁵³; sólo se sancionó en este período la **ley 23.614** (1988)¹⁵⁴. Ello demuestra que, durante la gestión de este gobierno, se innovó poco en materia de promoción industrial; además, resulta evidente que el gobierno tuvo escasa preocupación en avanzar hacia la recomposición del aparato productivo que se había desarrollado durante la vigencia del modelo ISI, ya que fue justamente esa legislación la que acompañó el desmantelamiento de dichos sectores industriales. Ello porque los principales beneficios que otorgaba esa legislación eran: la exención de los derechos a la importación de los bienes de capital (y en algunos casos a los insumos), lo que promovió la importación y no la fabricación de esos bienes en el país; y la liberación o posibilidad de diferir impuestos en el ámbito interno (si se instalaban en determinadas zonas del país), promovió la desintegración territorial de procesos productivos.

153 Estos regímenes se hicieron extensivos en 1985, por el decreto 261/85, a trece jurisdicciones más.

154 Sin embargo, no llegó a reglamentarse su aplicación.

De modo que el instrumento de promoción industrial predominante durante el gobierno de Alfonsín fue la desgravación impositiva, que lejos de favorecer la reestructuración del aparato industrial nacional, favoreció el desarrollo de industrias del tipo “armadoras”, y fomentó la desconcentración de los procesos productivos para instalarse en las regiones promocionadas. La desgravación impositiva generó también que la mayor parte de la inversión que se registrara durante el período proviniera del ahorro de recursos (no recaudación fiscal) del erario público, ya que como se mostró en el trabajo, la inversión privada fue descendente en el período.

A diferencia de lo que acontecía en otros países (como Japón) en dicha década, no se observó en la legislación argentina que impulsó la promoción industrial, una preocupación por incentivar el desarrollo de industrias de alta tecnología, ni fomentar a través de las promociones industriales la vinculación entre Casas de Altos estudios y empresas o proyectos industriales.

Por otra parte, es necesario destacar que tampoco hubo coordinación en los beneficios que se otorgaron por medio de la legislación, ya que se superponían algunos beneficios otorgados por el régimen nacional con los provenientes de regímenes provinciales, lo que demuestra la falta de coordinación o de correspondencia de esta política con un diseño planificado premeditadamente.

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Los acontecimientos históricos muestran que los mecanismos de promoción de exportaciones no se implementaron respondiendo a una política industrial nacional (de mediano o largo plazo), sino que se utilizaron para hacer frente a los problemas económicos coyunturales que iba afrontando la economía del país, como así también el sector industrial. Como se mostró en el capítulo correspondiente, el gobierno comenzó a preocuparse por impulsar las exportaciones industriales hacia mediados del año 1986, como consecuencia del achicamiento del mercado interno nacional¹⁵⁵. Si bien se fueron implementando a partir de entonces una serie de instrumentos de promoción de exportaciones¹⁵⁶, estos funcionaron bien hasta fines del año 1987, cuando los problemas económicos en las arcas del Estado comenzaron a afectar el buen funcionamiento de los mismos. El “corto” período de vigencia que tuvieron estos mecanismos, y cómo comenzaron a desmantelarse hacia finales de la

155 Por la inestabilidad económica que vivía el país.

156 reembolsos por exportaciones de plantas llave en mano, ajuste compensador, pre-financiación automática, fondos de promoción a las exportaciones, beneficios para la constitución de empresas exportadoras, y Programas especiales de exportación (PEEX), entre otros.

década, demuestra claramente la supeditación de dicha política al desenvolvimiento coyuntural de la economía interna. Este hecho se ve ratificado por la compensación que efectuaba el gobierno entre el uso de esos mecanismos y el manejo del tipo de cambio.

Sin embargo, aunque muchos autores consideran que los mismos no fueron suficientes para impulsar un crecimiento sostenido y homogéneo en las exportaciones, cuando se compara el desempeño de las exportaciones industriales en el período 1983-85, y 1985-87, con el período 1987-1989, este último registra el mejor desempeño en la comercialización de manufacturas al exterior, en la mayor parte de las ramas industriales. Además, cuando se analiza la tendencia que registraron las exportaciones industriales, tanto de MOA como de MOI, las mismas resultan claramente positivas. Incluso en su conjunto, las exportaciones industriales crecieron en mayor proporción que las de productos primarios, durante el período. Pero pese al buen (pero heterogéneo) comportamiento de las exportaciones industriales, la efectividad de los mecanismos de promoción no resulta muy evidente cuando se considera que en los años en que comienza la paralización o el desmantelamiento de los mismos (1988 y 1989), las exportaciones industriales (tanto las MOA como las MOI) registran sus mejores valores. Esto último nos permite ver que el desenvolvimiento de las exportaciones de productos industriales no dependió exclusivamente del funcionamiento de estos mecanismos, sino que también estuvo influenciada por otros factores.

POLÍTICA ARANCELARIA

En materia de política arancelaria se observa que, al inicio de su gestión el gobierno organizó el sistema arancelario a fin de desincentivar las importaciones de productos industriales que se fabricaban en el país, y mantuvo un nivel de aranceles más elevado que el vigente durante el último gobierno de facto; también impuso barreras no arancelarias, como el caso de las licencias no automáticas. Sin embargo, por aplicación de la legislación de promoción industrial las empresas podían saltar esas barreras arancelarias para la importación de ciertos productos, como insumos y bienes de capital (Ley 19.640/72). Por otra parte, hacia finales de su mandato, la protección arancelaria que existía hacia los productos industrializados comenzó a desmantelarse (disminuyendo los aranceles), en concordancia con el paradigma económico que se estaba imponiendo a nivel internacional. Ello demuestra que la protección de la industria nacional no fue una prioridad de la agenda gubernamental, o no fue parte de una política destinada a promover el desarrollo de la industria argentina, en el mediano o largo plazo.

INVERSIONES EXTRANJERAS

En materia de promoción de inversiones extranjeras no hubo innovaciones durante el gobierno de Alfonsín, salvo las relacionadas con programas de capitalización de deuda externa. La escasez en el flujo de IED se debió fundamentalmente a la particularidad del contexto financiero internacional que se desencadenó luego de la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta (1982)¹⁵⁷, y al incremento de las tasas de interés en el mundo desarrollado, que también repercutió en el nivel de endeudamiento de los países en desarrollo. Este peculiar contexto internacional, que se mantuvo casi hasta finales de la década de 1980, sumado a la inestabilidad de la economía nacional, ocasionaron que durante el período bajo estudio las inversiones extranjeras en el sector industrial fueran fluctuantes y escasas. Pero no sólo fue baja la participación de capitales extranjeros en el sector industrial, sino también la de capitales en general (incluyendo los nacionales); ello lo evidencia la caída del 39,18 % que se registra en la inversión bruta fija durante el período 1983 – 1989. Y esto ocurrió pese a la vigencia de los regímenes de promoción industrial, que otorgaban incentivos (impositivos) para las inversiones en el sector.

POLÍTICA EXTERIOR

El acontecimiento más destacado en materia de política exterior que aconteció durante el período fue el inicio del proceso de integración regional entre Argentina y Brasil, luego de la firma del Acuerdo Alfonsín – Sarney (1985). Si bien hay autores que refieren a la firma de dicho acuerdo como producto de la necesidad de impulsar las exportaciones industriales nacionales, la realidad muestra que si bien ese fue un objetivo para el país, el estrechamiento y sinceramiento de las relaciones internacionales entre ambos gobiernos, fue preponderante. El advenimiento de la democracia en estos países de Latinoamérica hizo necesario el acercamiento entre ambos gobiernos, no sólo por cuestiones de índole económica sino también política y estratégica (como lo demuestra el consenso de ambos mandatarios en temas centrales para nuestros países, como la reivindicación argentina sobre las Islas Malvinas, sobre el tema de la deuda externa o en cuestiones de energía nuclear). Dicho Acuerdo fue el puntapié inicial para la firma de una serie de actas y protocolos, que fueron estrechando las relaciones económicas y de cooperación entre ambos gobiernos, y que posteriormente darían lugar a la firma del Tratado de Asunción (1991), que permitiría la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

¹⁵⁷ caracterizado por una sequía de capitales internacionales para los países emergentes

EL AMBIENTE MACROECONÓMICO (TEMAS DE ÍNDOLE GENERAL)

El ambiente macroeconómico nacional (e internacional) reinante durante gran parte del gobierno de Raúl Alfonsín, fue contraproducente para el desarrollo del sector industrial nacional. En el ámbito interno, el mismo se caracterizó por su inestabilidad y elevada incertidumbre; una inflación creciente, y una importante fluctuación cambiaria. Por su parte, el contexto internacional evidenció, como ya se mencionó, un importante incremento en las tasas de interés a nivel internacional, provocando una contracción en la afluencia de capitales al sector industrial nacional. Todos estos factores, exigieron del gobierno la implementación de políticas económicas destinadas a enfrentar la coyuntura, que fueron relegando a segundo plano el diseño e implementación de una política industrial de mediano y largo plazo. De modo tal que, el contexto macroeconómico nacional e internacional, fueron desincentivando la inversión en la actividad productiva, en pro de la inversión en actividades financieras que permitieran aprovechar la coyuntura, lo cual redundó en desmedro del desarrollo industrial nacional.

CONCLUSIONES

Luego del análisis de las políticas industriales y del contexto macroeconómico, se detallan a continuación las conclusiones a las cuales se arriba.

- Respecto de los efectos de las políticas industriales sobre el desempeño del sector industrial, se observa lo siguiente:

La promoción industrial que se aplicó en Argentina se basó principalmente en la liberación del pago de gravámenes (tanto internos como aduaneros); ello fue así tanto en el régimen nacional como en los provinciales, agregando estos últimos a la liberación en el pago de derechos de importación, la liberación en el pago del IVA (amén de que la autoridad de aplicación que evaluaba el acceso a los regímenes en estos últimos, era mucho más flexible). De manera que el régimen de promoción industrial no sólo se presentó contradictorio a la política arancelaria establecida por el gobierno en sus primeros años (que tendía a la protección de la producción nacional), sino que fomentó la desintegración territorial de gran parte de los procesos productivos, y el desplazamiento de los mismos hacia las regiones promocionadas con el fin de aprovechar los beneficios fiscales. Consecuencia de ello fue el florecimiento de establecimientos más de tipo “enclave”, en desmedro de establecimientos “productivos con generación de cadenas de valor en el resto del territorio nacional”.

Además, la mayor parte de los procesos productivos que se radicaron en las zonas promocionadas, pertenecían a grandes capitales, al igual que sucedió con la mayoría de las empresas que accedieron a los beneficios de promoción de exportaciones industriales.

Por su parte, los mecanismos de promoción de exportaciones industriales estuvieron vigentes por un breve período de tiempo, y no denotaron un ánimo por parte del gobierno de favorecer la tecnificación de los productos exportados (tal como se observa al analizar los beneficios de promoción a las exportaciones); es más, en términos absolutos las exportaciones que más crecieron en el período fueron las que menos valor agregado tenían (MOA). Por lo tanto, de la mano de la concentración de capitales en la industria y de una mayor recepción de inversiones extranjeras (dentro de las que vinieron al país), los sectores industriales que más crecieron fueron los relacionados con la exportación de commodities.

En cuanto al manejo de la política exterior en favor de las exportaciones industriales, la mayor integración con Brasil si bien permitió incrementar las exportaciones de productos manufacturados hacia aquel país, las que más crecieron fueron las exportaciones de productos primarios. Por otra parte, como se mencionó en el capítulo respectivo, los mayores avances que se produjeron en la relación bilateral, entre ambos gobiernos, fueron en materia de política internacional.

De modo que, las políticas industriales implementadas por el gobierno radical tuvieron escasa incidencia en la recuperación de las industrias que habían liderado el proceso ISI, las cuales prosiguieron el camino de regresión que habían iniciado a mediados de la década de 1970; fiel ejemplo de ello es la evolución que registró durante el período la industria del tractor, que estuvo sujeta a vaivenes y fluctuaciones, tanto en su producción como en sus ventas al exterior. En el caso de esta rama industrial, no sólo la política interna fue desfavorable para su desarrollo, sino también el avance del contexto internacional, ya que la caída de precios internacionales de los productos agrícolas desincentivó también el crecimiento de su producción.

- En cuanto al modo en que esas políticas influyeron en la configuración de un patrón industrial determinado, se observa que:

Las políticas implementadas coadyuvaron a la consolidación del patrón industrial que comenzó a configurarse hacia mediados de los años setenta. No sólo sucedió que gran parte de la legislación que estuvo vigente durante el período del gobierno de Alfonsín fue sancionada durante el último gobierno de facto, sino que la aplicación de las nuevas políticas siguió favoreciendo la concentración de capitales en el sector industrial, y el desarrollo de un patrón industrial basado en la exportación de productos con bajo valor agregado

(commodities), al no permitir la recomposición de los sectores industriales que habían liderado el modelo ISI.

Como se mostró en el trabajo, las políticas implementadas hacia la industria no estuvieron destinadas a reestructurar o reconvertir el aparato industrial nacional en una industria de alta tecnología, como lo sugería el Plan Sourruille, sino que resultaron favorables a los sectores productores exportadores de commodities, en detrimento de los sectores productores orientados al mercado interno, que lideraron el modelo ISI, como lo evidencia la industria del tractor (uno de los sectores de la metalmecánica).

- Con respecto a la influencia que tuvo el desenvolvimiento de la economía nacional (e internacional) sobre el desempeño del sector industrial, puede observarse que:

El desempeño de la economía nacional fue contraproducente para el desarrollo del aparato productivo nacional; no sólo disminuyó la producción nacional, sino incluso disminuyó la incorporación de importaciones (bienes de capital) para el sector industrial. Los hechos muestran que la urgencia de los problemas económicos coyunturales fue postergando la implementación de una política industrial, capaz de fomentar el desarrollo de la industria nacional. La evolución de los principales indicadores de la economía (como la inflación), fue desincentivando la inversión en el sector industrial, tanto nacional como extranjera.

Por su parte, el desenvolvimiento de la economía internacional tampoco favoreció el desarrollo de la industria nacional, por la sequía de capitales internacionales que experimentó Latinoamérica durante el período, y las elevadas tasas de interés internacionales que estuvieron vigentes durante gran parte de la década. Además, el auge del nuevo paradigma económico neoclásico a nivel internacional, claramente influyó en forma negativa sobre los sectores industriales que habían liderado el modelo ISI; las nuevas ideas económicas pregonaban el desmantelamiento de la protección estatal (bajo la cual habían proliferado dichas industrias) y la apertura de las economías (que permitió el ingreso de productos más avanzados tecnológicamente, y por lo tanto, más competitivos que los de fabricación nacional). Este paradigma económico propugnaba el desarrollo de un perfil exportador, dirigido a fomentar la exportación de productos en los cuales el país tuviera ventajas comparativas; de esa manera, fue favorable al desarrollo de las industrias que se especializaban en la producción y exportación de commodities.

- En síntesis, ¿qué se hizo en materia de política industrial durante el gobierno de Raúl Alfonsín?

El gobierno de Raúl Alfonsín implementó políticas industriales durante su gestión. Es más, en un momento, el gobierno contó con un Plan de desarrollo industrial para el país, el

Plan Sourrouille, que de haberse tomado las medidas acordes para ejecutarlo tal vez habría conducido el desarrollo industrial nacional en dirección distinta a la que prosiguió, y ¿por qué no? en dirección similar a la adoptada por países industrializados, como Estados Unidos.

Sin embargo, y como se aclaró al comenzar el trabajo, una política industrial debe implementarse basándose en un enfoque holístico, dirigido hacia un objetivo predeterminado (definido en cooperación con el sector privado), y no como un conjunto de políticas dirigidas cada una hacia un objetivo específico, que se presenta divergente o incluso superpuesto con el de otras políticas. Por lo tanto, puede afirmarse que no hubo política industrial durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Si existieron, políticas dirigidas hacia la industria, *políticas industriales*, pero no una *política industrial determinada*.

Por otra parte, si bien es un hecho que las políticas industriales adoptadas condujeron a la consolidación del patrón industrial que comenzó a configurarse en el país hacia fines de los años setenta, como se explicó anteriormente no puede aseverarse que ese fue un objetivo explícitamente buscado por dichas políticas. Si en cambio, puede considerarse que el devenir de los hechos económicos y políticos, internos e internacionales, junto con algunas políticas industriales aplicadas¹⁵⁸, favorecieron el desarrollo de ese tipo de industrias exportadoras de commodities. También contribuyó a este resultado el hecho de que las políticas industriales implementadas durante el gobierno radical no estuvieran destinadas a detener ni evitar la regresión que afrontaban (desde mediados de los años setenta) las ramas industriales que lideraron el modelo ISI, como lo atestigua la evolución de la industria del tractor.

A modo de cierre, puede decirse que si se analiza la historia industrial de la Argentina, desde la óptica holística y largo-placista que se adoptó en el presente trabajo para definir la política industrial, es difícil encontrar un período en el cual pueda aseverarse que existió política industrial en el país. Los períodos durante los cuales se registró un fuerte crecimiento de la industria nacional, como la década del treinta, el peronismo, o el desarrollismo, tampoco evidencian la existencia de una política industrial, desde la perspectiva que se adoptó en este trabajo.

Tanto los años treinta como el período del primer gobierno de Perón, fueron producto del devenir de acontecimientos internacionales (la crisis de los años treinta y la segunda guerra mundial), que cerraron las economías nacionales al intercambio comercial e impulsaron necesariamente un proceso de industrialización en el país. En los años treinta, si bien ese proceso estuvo acompañado de políticas económicas favorables al desarrollo

158 Como fue continuar con la implementación de las políticas que habían originado el desmantelamiento del aparato productivo, que se había desarrollado desde la segunda posguerra.

industrial nacional (como el mecanismo de control de cambios selectivo), el mismo no puede considerarse como política de Estado. No hubo un conjunto de políticas destinadas a promover el desarrollo industrial a mediano o largo plazo; tampoco existió una acción coordinada entre el Estado y los particulares (empresarios), para promover dicho desarrollo, sino que sucedió lo que Romero (1995) describió como “la sustitución de importaciones ofrecía el atractivo de un mercado existente y cautivo y una ganancia rápida. Una vez satisfecho, era más conveniente pasar a otra rama, igualmente insatisfecha, que profundizar la inversión en la anterior” (Romero, 1995: 99). Es decir, se explotaba una rama hasta obtener las mayores ventajas, y luego se pasaba a otra que diera mayores ganancias, cuando la primera comenzaba a ser menos rentable.

En los años del gobierno de J. D. Perón, si bien durante su primer mandato se registró un impulso al desarrollo de la industria nacional, por parte del Estado (con medidas como el otorgamiento de créditos del Banco Industrial, la creación del Instituto de Promoción del Intercambio – IAPI –, y la protección arancelaria), ese impulso no lo fue en términos de mejorar la tecnología o competitividad internacional del sector; contrariamente, los costos de las industrias se vieron incrementados por el crecimiento de los costos laborales, y la tecnología aplicada era cada vez más obsoleta. Además, esa política comenzó a cambiar a partir del año 1949, y especialmente desde 1952, su segundo mandato, cuando la política económica del gobierno nacional registró una “vuelta al agro” (revirtiendo el rol que hasta entonces había desempeñado el IAPI), y una preferencia a las “grandes industrias” en detrimento de las pequeñas y medianas (en términos de ayuda crediticia).

Por su parte, durante el denominado período “desarrollista”¹⁵⁹, si bien se adoptaron importantes medidas para fomentar el desarrollo de determinadas industrias del país (industrias pesadas), las mismas sólo se registraron durante la primera parte del gobierno de Frondizi (que abarca hasta el año 1960), ya que a partir de entonces el gobierno cambió esa política desarrollista por una política de tipo ortodoxa, implementada de la mano del Ing. Álvaro Alzogaray, y recomendada desde la esfera internacional por el Fondo Monetario Internacional.

De manera que, podríamos decir que el gobierno de Raúl Alfonsín no escapó a “las generales de la ley”, a esa herencia histórica del país que si indagamos un poco más en la

159 Gobierno de Arturo Frondizi.

historia proviene desde la época virreinal¹⁶⁰, cuando los reyes de España intentaron evitar el desarrollo de industrias en América para que no compitan con sus pares españolas. Desde entonces, parece que la implementación de una política industrial, que permita el desarrollo del sector en el mediano y largo plazo, nunca fue una prioridad de los gobiernos de turno en nuestro territorio (Río de la Plata), ni respondió a un modelo de país anhelado.

Por otra parte, si bien podría esgrimirse que durante la presidencia de Raúl Alfonsín el pensamiento económico nacional estaba siendo cooptado por la preeminencia, a nivel internacional, de las ideas económicas liberales, también era posible observar ejemplos coetáneos de países que contaban con una política industrial, que incluía instrumentos que en muchos casos contradecían los principios propugnados por el nuevo paradigma económico liberal; así lo demuestran los casos analizados de Estados Unidos, Alemania y Japón. En estos países, el Estado desempeñó un importante rol para favorecer el desarrollo industrial, y contó en muchos casos con la cooperación de los sectores privados (y también educativos).

Sin embargo, ni las bases de un anteproyecto de política industrial, como podría considerarse al Plan Sourruille, ni el reconocimiento internacional que estaban logrando países como Estados Unidos, Alemania y Japón, fueron suficientes para que Argentina adoptara una política industrial que impulsara la industrialización del país.

Por ello, la necesidad de que esta investigación nos permita, a partir del análisis de los acontecimientos históricos, abrir un camino para empezar a indagar sobre la política industrial que necesita la Argentina, si lo que se pretende es avanzar hacia la industrialización del mismo. Como la historia y la coyuntura lo demuestran, gran parte de los países que ocupan un lugar destacado en las relaciones económicas internacionales son países desarrollados, *industrializados*, es decir, países cuyos procesos industriales han logrado un grado de desarrollo importante, ya sea en el campo de las altas tecnologías (producción del conocimiento), o de la industrialización de materias primas.

El desarrollo industrial ha mostrado a lo largo de la historia ser un gran impulsor del crecimiento económico, ya que la industria tiene un importante efecto multiplicador sobre el resto de la economía. Asimismo, la industria, y especialmente aquella que utiliza como insumo el “conocimiento”, tiene un gran efecto “derrame” que puede ayudar a lograr una mejor distribución del ingreso, y puede permitir avanzar un paso más, en el camino que va del crecimiento económico al desarrollo social.

160 En 1595 el Virrey Velasco recibió la orden de España de no autorizar la creación de nuevas fábricas en territorio americano. En 1762, el economista Bernard Ward expresó que las fábricas deberían prohibirse en territorio americano.

Si bien la evolución de los últimos años del mercado de materias primas parece contradecir la teoría de Prebisch sobre la evolución de los términos de intercambio, no debe olvidarse que en la historia mundial también existieron períodos de alza de los precios de los productos primarios, pero luego también lo hubo de bajas. De manera que, no es posible asegurar que dicha tendencia continuará en el largo plazo. Y aún si fuera así, la Argentina es un país rico en recursos naturales y humanos, y ha venido exportando materias primas desde la consolidación del Estado nacional (e incluso desde época virreinal). Es imprescindible pensar el “derrame” que podría lograrse en la economía, si en lugar de exportar materias primas e importar productos manufacturados, siguiéramos exportando materias primas, pero con mayor valor agregado. Tanto para aprovechar la coyuntura de precios de materias primas elevados, como para exportar materias primas con mayor valor agregado, resulta imprescindible también desarrollar la agroindustria, entre ellas la industria de maquinaria agrícola (y especialmente, la del tractor). Es necesario superar la antinomia “campo versus industria”, diseñando una política industrial que involucre el desarrollo de ambos sectores, motores del crecimiento económico nacional.

De este modo, el desarrollo industrial (basado en la industrialización de materias primas) nos permitiría avanzar en la senda del crecimiento económico, que es indispensable para poder producir luego el *desarrollo social* que estamos buscando, un desarrollo que se materialice en un crecimiento económico sustentable, con inclusión social¹⁶¹. El paso siguiente requerido para que el crecimiento se convierta en desarrollo, es avanzar en la distribución de la riqueza, que el Estado puede realizarla a través de muchos instrumentos, especialmente con una reforma impositiva que elimine impuestos regresivos, para convertirlos en progresivos.

Sin embargo, para conseguir tal desarrollo, como argumentan Krugman (1999) y otros economistas defensores de la industria naciente, al menos en la primera etapa del desarrollo es necesario brindar cierta protección a la industria. Es también necesario fomentar la alianza entre las empresas industriales y las casas de altos estudios, para incorporar la tecnología en el desarrollo industrial.

Por otra parte, es indispensable que en ese proceso exista cooperación entre los sectores empresarios, que como dice Rodrik (2004) son los que conocen la realidad de la industria, con el Estado, que es el encargado de diseñar y aplicar la política que permitirá el desarrollo de esa industria. Sólo así, podrá garantizarse que la política industrial tenga éxito.

161 sustentabilidad que debe ser no solo social sino también medioambiental.

Para concluir, se delinear algunos aspectos importantes que deben tenerse en cuenta al momento de diseñar una *política industrial* para un país como Argentina:

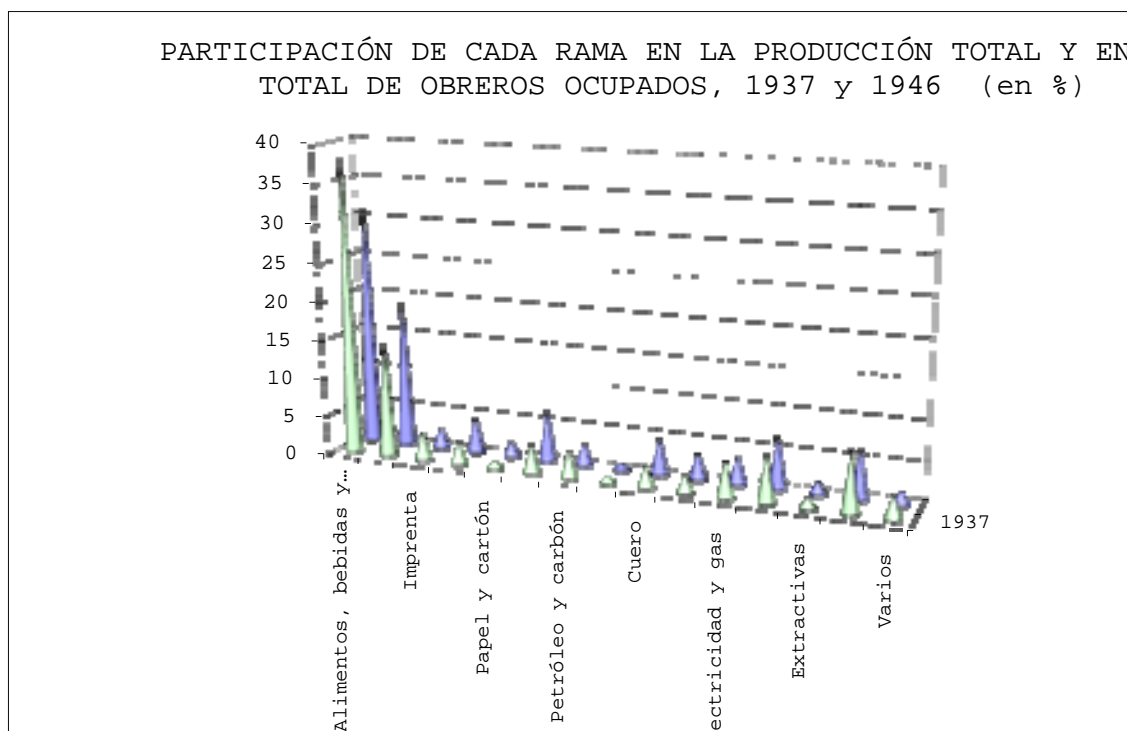
- Las políticas industriales deben formularse de manera que las mismas respondan a objetivos predeterminados, que se pretende que el sector industrial nacional alcance en el mediano y largo plazo.
- Entre esos objetivos debe figurar la necesidad de que el desarrollo industrial aproveche los recursos que tiene el país, ya que la Argentina es un país con abundantes recursos primarios (especialmente agropecuarios), que se exportan con poco valor agregado.
- El mercado externo es muy importante, pero también lo es el mercado interno. Este hecho se evidencia especialmente en períodos de crisis internacional, cuando la demanda exterior se contrae.
- El desarrollo industrial también debe avanzar hacia el desarrollo de bienes de capital para la industria, y en particular para la agroindustria.
- Para la formulación de políticas industriales es necesaria la cooperación entre el Estado, el sector empresarial y las instituciones educativas o casas de altos estudios especializadas en la materia.
- La protección de la industria en su primera etapa de desarrollo es importante, pero no puede prolongarse más allá de lo necesario para que cada sector industrial alcance la competitividad internacional, en el menor plazo posible. Ese plazo de protección debe ser determinado por comisiones técnicas que estudien cada sector industrial en particular.
- No sólo es importante la incorporación de tecnología en el sistema productivo, sino también el desarrollo de la misma a nivel nacional o local.
- El nivel de protección a la industria debe ser cuidadosamente establecido, a los efectos que no transgreda los tratados internacionales de los cuales la Argentina es parte (como MERCOSUR o la OMC). También en este punto se requieren comisiones técnicas que estudien cada caso en cuestión, teniendo en cuenta la normativa de esos acuerdos internacionales.
- El análisis de los sectores industriales que se pretende impulsar debería efectuarse en forma conjunta, no sólo con las provincias sino también con otras regiones del Cono Sur, a los efectos de determinar qué sector conviene desarrollar a fin de aprovechar las ventajas comparativas de cada región. De ese modo también se garantizaría un

mercado regional para productos industriales, a los efectos de aprovechar las economías de escala.

- Es necesario contar con la participación de IED, pero siempre dentro de un marco de regulación, que asegure su contribución al desarrollo del proceso productivo.
- Como parte de las políticas económicas generales, es necesario fomentar el ahorro nacional, e incluso premiar su participación en el proceso productivo, a los efectos de avanzar hacia una menor dependencia del ahorro extranjero (que en épocas de crisis genera vulnerabilidad).

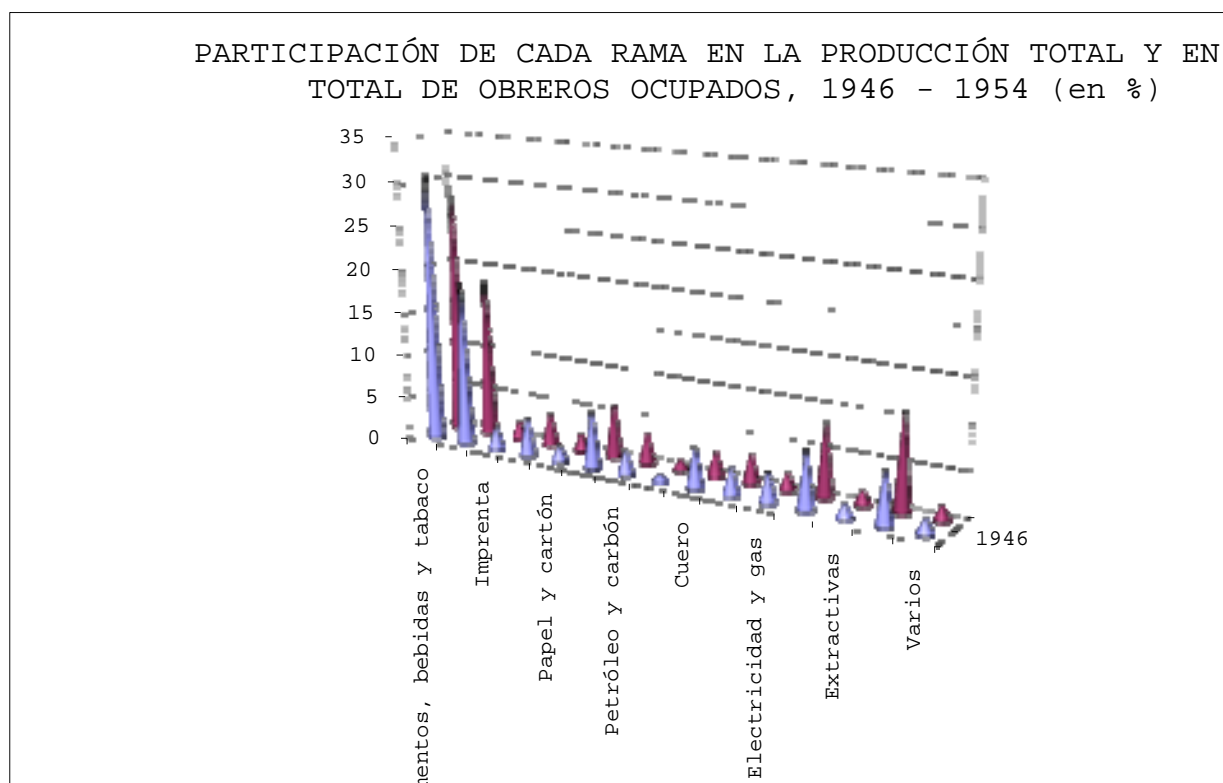
ANEXO DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1



Fuente: Panettieri, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969: pág. 93

Gráfico 2



Fuente: Panettieri, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969: pág. 93

Tabla 1

CAMBIOS EN LA POSICIÓN RELATIVA DE LAS ACTIVIDADES DESDE LOS 70'S SEGÚN CAMBIOS EN SU PARTICIPACIÓN DESDE LOS 80'S (CADA CELDA INCLUYE AL MENOS EL 80% DEL VALOR DE PRODUCCIÓN)

	Cambios en la participación entre 1986 y 1993		
Cambios 1973-1993	Aumentaron	Estancadas	Disminuyeron
Aumentaron	Automotores Otros alimentos Medicamentos electrodomésticos aceites imprentas lácteos ind. conservera plásticos curtiembres gaseosas y aguas cigarrillos jabones otros art. de papel periódicos y revistas	Calzado otros productos químicos cacao y chocolate pinturas	refinerías de petróleo productos de panadería receptores de radio y t.v.
Estancadas	Autopartes	papel y cartón ondulado vidrio y prod. del vidrio art. de cuchillería	Muebles prod. metalicos uso estructural art. de hormigón
Disminuyeron	Siderurgia Vinos	Frigoríficos prod. de molinería	confecciones fund. no ferrosa hilado y tejido cubiertas otr. prod. metalicos aserraderos sust. quimicas basicas art. Confec. pasta madera y papel dest. Bebidas maquinaria agrícola prod. caucho acabado textiles azucar fundición ferrosa alim. Balanceados

Fuente: Yoguel, Gabriel, *El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: los principales cambios en la estructura industrial argentina entre los 70 y los 90*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Laboratorio de Investigaciones sobre Tecnología, Trabajo, Empresas y Competitividad, Bs. As. Publicado en Kosacoff (Ed), Yoguel, Bonvechi y Ramos, *El desempeño industrial argentino: más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL, Marzo del 2000.

Tabla 2

VARIACIÓN DEL EMPLEO INDUSTRIAL ENTRE 1973 Y 1993 SEGÚN CALIFICACIÓN DE LA MANO DE OBRA

Calificación de la mano de obra	1973-1986	1986-1993	1993-1973
Alta	-7.8	-25.5	-31.3
Media	-1.5	-30.5	-31.6
Baja	11.5	-25.7	-17.0

Fuente: Yoguel, Gabriel, *El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: los principales cambios en la estructura industrial argentina entre los 70 y los 90*, Universidad Nacional de General

Sarmiento. Laboratorio de Investigaciones sobre Tecnología, Trabajo, Empresas y Competitividad, Bs. As. Publicado en Kosacoff (Ed), Yoguel, Bonvechi y Ramos, El desempeño industrial argentino: más allá de la sustitución de importaciones, CEPAL, Marzo del 2000.

Cuadro 1

DETERMINACIÓN DEL R-CUADRADO DEL PI CON RESPECTO AL PBI (con método E-views)

Dependent Variable: PI Method: Least Squares Date: 02/20/08 Time: 16:39 Sample: 1980 1989 Included observations: 10				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PBI	0.406674	0.043994	9.243805	0.0000
C	-1356.487	432.4871	-3.136478	0.0139
R-squared	0.914391	Mean dependent var	2639.020	
Adjusted R-squared	0.903690	S.D. dependent var	150.1252	
S.E. of regression	46.58970	Akaike info criterion	10.69749	
Sum squared resid	17364.80	Schwarz criterion	10.75801	
Log likelihood	-51.48746	F-statistic	85.44793	
Durbin-Watson stat	1.526204	Prob(F-statistic)	0.000015	

Estimation Command:

LS PI PBI C

Estimation Equation:

$PI = C(1)*PBI + C(2)$

Substituted Coefficients:

$PI = 0.4066743746 * PBI - 1356.486596$

Tabla 3

CLASES DE MAQUINARIA AGRÍCOLA Y SU CONTENIDO TECNOLÓGICO

Mínimo contenido tecnológico	Rastras de dientes, rolos desterronadores, rabastos niveladores, peines para arados, contrapesos, silos
	Acoplados, norias elevadoras, aplicadores de soga
	Arados de cinceles, vibrocultivadores, desmalezadoras, abonadoras
	Arados de reja, de disco, arados rastra, rastras de disco, cosechadoras de forraje, arrolladoras de pasto, secadoras, clasificadoras de granos

	Sembradoras de grano fino y grueso, pulverizadores, enfardadoras, plataformas de recolección de granos
	Cosechadoras de granos
Máximo contenido tecnológico	Tractores

Fuente: Huici, Néstor, *Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria de maquinaria agrícola*, Buenos Aires: Secretaría de Planificación; diciembre 1986, Diseño e Implementación de la Política de Empleo, Recursos Humanos y Remuneraciones en la República Argentina ARG/84/029 patrocinado por Argentina. Gobierno; PNUD; OIT (Estudios y Documentos de Trabajo sobre Empleo, Remuneraciones y Recursos Humanos, n. 22)

Tabla 4

TIPO DE CAMBIO REAL (1986 = 100)

Año	Promedio
1980	39,5
1981	47,9
1982	82,4
1983	97,4
1984	90,8
1985	105,7
1986	100
1987	103
1988	98,3
1989	133,1

Fuente: Revista Síntesis Informativa Económica y Financiera, Las exportaciones industriales argentinas en la última década, Serie Económica, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, n. 299, jul.-ago. 1991, pág. 24.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCUMENTOS

1. HYBEL, Diego, *Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992 – 2004. Desafíos de un sector estratégico para la recuperación de las capacidades metalmecánicas*, Documentos de trabajo N° 3, INTI, marzo de 2006.
2. SOURROUILLE, Juan, *Lineamientos de una estrategia de crecimiento, 1985 – 1989*, Secretaría de la Presidencia, 1985
3. *Plan Nacional de Desarrollo 1987 – 1991*. Resumen, Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación
4. *Bases para una política industrial argentina*, Unión Industrial Argentina, Buenos Aires: 1981.
5. COSCIA, Santiago, *Estudio sectorial sobre la industria de maquinaria agrícola*, Banco Nacional de Desarrollo. Gerencia de Investigaciones Económicas, Buenos Aires: BND; enero 1988 (Documento de Trabajo, n. 48).
6. HUICI, Néstor, *Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria de maquinaria agrícola*, Buenos Aires: Secretaría de Planificación; diciembre 1986, Diseño e Implementación de la Política de Empleo, Recursos Humanos y Remuneraciones en la República Argentina ARG/84/029 patrocinado por Argentina. Gobierno; PNUD; OIT (Estudios y Documentos de Trabajo sobre Empleo, Remuneraciones y Recursos Humanos, n. 22).
7. Llach, Juan, *La inversión en la industria argentina: crisis y heterogeneidad de comportamiento en el decenio de los años ochenta*, mimeo.
8. Anuario estadístico de la República Argentina 1993 – INDEC
9. Tendencias Económicas y Financieras, Anuario 2004, La economía Argentina, INDEC.
10. Comercio Exterior Argentino. Resumen estadístico 1984 – 1989, INDEC
11. Leyes (sacar del anexo)

Otros documentos

Declaración de Iguazú (30/11/1985)

Acta para la Integración Argentino – Brasileña (29/7/1986)

Programa de Integración y Cooperación Económica

Acta de Amistad Argentino – Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo (10/12/1986)

Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (29/11/1988).

REVISTAS

12. KERNER, Daniel, La CEPAL, *Las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo Latinoamericana*, Revista de la CEPAL 79, Abril 2003
13. LLAIRÓ, María De Monserrat, SIEPE, Raimundo, *La evolución del endeudamiento externo argentino y su relación con los organismos financieros internacionales: desde 1976 a la salida del default (febrero de 2005)*,
www.eumed.net/curseecon/ecolat/ar/2005/mmrs.htm [visitado 20/12/2005]
14. PESCE, Julieta, *La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática. Errores de diagnóstico y subestimación del poder económico local e internacional*, en Revista CICLOS, n° 28, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, año 2004
15. RODRIK, Dani, *Políticas de diversificación económica*, Revista de la CEPAL 87, Diciembre de 2005
16. Síntesis Informativa Económica y Financiera, *Las exportaciones industriales argentinas en la última década*, Serie Económica, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, n. 299, jul.-ago. 1991
17. ALBERTI, Jorge, CASTIGLIONI, Franco Maria, *Política e ideología en la industrialización argentina*, con la colaboración de Paolo Munini, Boletín Techint n° 239
18. FODOR, Jorge, PAIVA ABREU, Marcelo, *Notas para la economía política de la industria argentina*, Boletín Techint n° 239, Octubre – Noviembre – Diciembre – 1985
19. FREDIANI, Ramón, *Política industrial: lecciones de la experiencia internacional*, Boletín Techint n° 261, Enero – Febrero – 1990
20. *Industrialización, Sociedad y Cultura*, Conferencia dictada el 28 de agosto de 1986 por el ingeniero Roberto Rocca en el Seminario “Cultura, Industria y Nación” organizado por la Unión Industrial de Jujuy, la Unión Industrial Patagónica y la Unión Industrial de Salta, Boletín Techint n° 243
21. MUSICH, Arnaldo, *Reactivación industrial de Latinoamérica: el caso argentino*, Boletín Techint n° 241, Marzo – Abril – 1986

22. MAGARIÑOS, Carlos, DÍAZ PÉREZ, José Luis, SIERRA, Pablo, *Política industrial en los años '90*, Boletín Techint n° 282, Abril – Junio – 1995
23. LUCÁNGELI, Jorge, *Política comercial y desempeño industrial. La experiencia argentina de los últimos cuarenta años*, Boletín Techint n° 259, Noviembre – Octubre – 1989
24. ACUÑA, Carlos H., *Empresarios y política (Parte 1): La relación de las organizaciones empresarias con regímenes políticos en América Latina: los casos argentino y brasileño*, Boletín Techint n° 255
25. VISINTINI, Alfredo Aldo, *Las políticas económicas del gobierno de Alfonsín: 1983-1989*, Revista de Economía, ene.-mar. 1993, pp. 143-163, Banco de la Provincia de Córdoba, Córdoba. n. 68.
26. HYBEL, Diego, *Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992 – 2004. Desafíos de un sector estratégico para la recuperación de las capacidades metalmecánicas*, Documentos de trabajo n° 3, Marzo de 2006, INTI

LIBROS Y PUBLICACIONES

27. AZPIAZU, Daniel, *La promoción industrial: instrumento de política sectorial o mecanismo de transferencia de recursos*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1989
28. CASABURI, Daniel, *Políticas Comerciales e Industriales de la Argentina desde la década de 1960*, CEPAL NACIONES UNIDAS, CEPAL, 1998
29. CHUDNOVSKY, Daniel, CASTAÑO, Ángel, *Sector de la Maquinaria Agrícola*; Estudio 1. EG.33.6; Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Coordinación del Estudio: Oficina de la CEPAL-ONU en Bs As, a solicitud de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación, 2003 (a)
30. CHUDNOVSKY, Daniel, and LÓPEZ, Andrés, *The Elusive Quest for Growth in Argentina*, Ed. Palgrave MacMillan, United State of American, 1° Ed., 2007
31. CHUDNOVSKY, Daniel, LÓPEZ, Andrés y PORTA Fernando, *La nueva inversión extranjera directa en la argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional*, Documento de Trabajo, 15 de Mayo de 1994, sin datos de impresión.
32. CHUDNOVSKY, Daniel, *La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional*, 1991 (b)
33. CORTÉS CONDE, Roberto, *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Ed. Edhasa, 2005.

34. DEL ACEBO IBÁÑEZ, Enrique y BRIE, Roberto, *Diccionario de Sociología*, Ed. Claridad, Buenos Aires, 2006.
35. DORFMAN, Adolfo, *Historia de la industria Argentina*, Ediciones Solar S. A., Buenos Aires, 1970
36. DROMI, Roberto, *La revolución del desarrollo. Innovaciones en la gestión pública*, 1° ed., Buenos Aires, Madrid, México, Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2007
37. FAJNZYLBBER, Fernando, *La industrialización trunca de América Latina*, 1° ed., Centro de Economía Transnacional, México: Nueva Imagen, 1983
38. FERRER, Aldo, *La Economía Argentina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.
39. GRIMBLATT, Gastón, *Estudio sectorial. Maquinaria agrícola*, Dirección Nacional de Industria, 1999
40. KATZ, Jorge y KOSACOFF, Bernardo, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, CEPAL Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989
41. KOSACOFF, Bernardo, BONVECCHI, Carlos, FUCHS, Mariana, et al., *El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990: políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional*, Buenos Aires: CEPAL, abril 1992. (CEPAL Documento de Trabajo, n. 51)
42. KRUGMAN, Paul, *El Argumento de la Industria Naciente*, en *Economía Internacional, Teoría y Política*, 4ta edición, 1999
43. LÓPEZ, Andrés, *Desarrollo económico y sistema nacional de innovación en la Argentina*, 1° Ed., Buenos Aires, CPCECABA, 2007
44. LLAIRÓ, María De Monserrat, (Comp.), *El gobierno de Arturo Illia y la restauración institucional: las relaciones económicas internacionales y la crisis de gobernabilidad: 1963-1966*, 1° Ed., Buenos Aires, Ed. Cooperativas, 2007
45. LLAIRÓ, María De Monserrat, SIEPE, Raimundo, *Frondizi. Un nuevo modelo de inserción internacional*, 1° Ed., Buenos Aires, Eudeba, 2003
46. NORENG, Oystein, *El poder del petróleo*, 1° ed., Buenos Aires: El Ateneo, Tr. Jorge Salvetti, 2003
47. PANETTIERI, José, *Síntesis histórica del desarrollo industrial argentino*, ed. Macchi, Buenos Aires, 1969
48. RAPOPORT, Mario, *De Pellegrini a Martínez de Hoz: el modelo liberal*, Centro Editor de América Latina SA, 1984

49. RAPOPORT, Mario, *Tiempos de crisis, vientos de cambio*, 1° ed., Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002
50. RODRIK, Dani, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, paper preparado para UNIDO, Septiembre de 2004
51. ROMERO, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 1995
52. SÁNCHEZ, Marcelo; TORRES, Alberto J., *Los ciclos en la industria argentina: 1979-92*, pp. 1259-1282; incl. ref. En: Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Reunión Anual 29; Universidad Nacional de La Plata, 12-14 octubre 1994.
53. SANTANTONIO, Silvio, ANDRADE, Hugo, *Estado y formación de capital en la Argentina: características de las políticas de promoción industrial (1976-1989)*, Cuadernos de Economía Política, Buenos Aires, n° 6, 1993
54. SCHORR, Martín, *Industria y nación: poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, 1° ed., Buenos Aires: Edhasa, 2004
55. SCHVARZER, Jorge, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, 1° Edición, Ed. Cooperativas, 2000
56. SCHVARZER, Jorge, ROJAS BREU, Mariana, *Algunos rasgos básicos de la evolución económica argentina durante las últimas dos décadas vista en el contexto latinoamericano*, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina, Notas Técnicas N° 2, Universidad de Buenos Aires, Fac. de Ciencias Económicas, 2002.
57. SCHVARZER, Jorge, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, A-Z editora, Buenos Aires, 1998
58. SIDICARO, Ricardo, *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 – 2001)*, 1° Ed., Buenos Aires, Eudeba: Libros del Rojas, 2003.
59. TINBERGEN, Jan, *Central Planning*, Yale University Press, United States of America, 1964.
60. TINBERGEN, J., *Política Económica. Principios y formulación*, Trad. por Agustín López Munguía, Fondo de Cultura Económica, 2° ed. en español, México, 1968
61. YOGUEL, Gabriel, *El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: los principales cambios en la estructura industrial argentina entre los 70 y los 90*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Laboratorio de Investigaciones sobre Tecnología, Trabajo, Empresas y Competitividad, Bs. As. Publicado en Kosacoff (Ed), Yoguel, Bonvechi y Ramos, *El desempeño industrial argentino: más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL, Marzo del 2000.

CAPITULOS

62. MAYOL, Carlos, *Promoción industrial*, en “Promoción industrial” (de BRUNO, Norberto, NUDELMANN Bass, Miguel; MAYORL, Carlos; et. al), Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Tesis, 1989.
63. VALLE, Néstor y MERINO, Javier, *Identificación de objetivos e instrumentos en la promoción*, en “Promoción industrial” (de BRUNO, Norberto, NUDELMANN Bass, Miguel; MAYORL, Carlos; et. al), Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Tesis, 1989.

ARCHIVOS CONSULTADOS

- AFAT
- Archivo de Relaciones Exteriores
- Biblioteca del Banco Central
- Biblioteca del Congreso de la Nación
- Biblioteca del Ministerio de Economía
- Biblioteca de la Empresa Techint
- INDEC
- INTI

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES.....	11
I.1. BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL ARGENTINO, DESDE SUS ORÍGENES HASTA LA DÉCADA DE 1970.....	12
I.2. LA DÉCADA DE 1970 Y EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO DURANTE EL GOBIERNO MILITAR (1976 – 1983).....	32
CAPÍTULO II. EL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983 – 1989).....	38
II.1. INTRODUCCIÓN.....	39
II.2. LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN.....	40
II.2.1. LA ECONOMÍA ARGENTINA BAJO LA GESTIÓN DE BERNARDO GRINSPUN.....	40
II.2.2. LA GESTIÓN DEL MINISTRO DE ECONOMÍA JUAN SOURROUILLE.....	44
II.2.2.1. EL SECTOR INDUSTRIAL EN EL PLAN SOURROUILLE.....	45
II.3. POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN EL SECTOR INDUSTRIAL.....	50
II.3.1. POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL.....	50
II.3.2. POLÍTICA ARANCELARIA	54
II.3.3. POLÍTICA DE INVERSIONES. INVERSIONES NACIONALES Y EXTRANJERAS EN EL SECTOR INDUSTRIAL	57
II.3.3.1. INVERSIONES EXTRANJERAS.....	60
II.3.4. POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES	62
II.3.5. POLÍTICA EXTERIOR. EL ACUERDO ALFONSÍN – SARNEY	67
II.4. DESEMPEÑO DEL SECTOR INDUSTRIAL NACIONAL	76
II.4.1. EVOLUCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL.....	76
II.4.2. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES	84
II.4.3. EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DESTINADAS AL SECTOR INDUSTRIAL.....	90
II.4.4. EFECTOS DEL DESEMPEÑO INDUSTRIAL SOBRE EL SECTOR EMPRESARIAL Y DE LOS TRABAJADORES	92
CAPÍTULO III. OTRAS EXPERIENCIAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL MUNDO, DURANTE LOS AÑOS OCHENTA	97
III.1. INTRODUCCIÓN	98

III.2. LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA	99
III.3. ALEMANIA FEDERAL.....	100
III.4. JAPÓN	101
CAPÍTULO IV. LA INDUSTRIA DEL TRACTOR.....	103
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.....	116
ANEXO DE GRÁFICOS Y TABLAS	130
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135