



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO**

**Sede de Postgrados**

**Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales**

Tesis

**POLITICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL  
EN LA ARGENTINA 1940 – 2001**

---

**Desde la Sustitución a la Apertura**

*Director Lic. Roberto Pons*

*Maestrando Lic. Federico Vaccarezza*

05/11/2010

## ÍNDICE

Introducción.....	7
Objetivos del trabajo.....	8
Métodos auxiliares.....	8
Consideraciones metodológicas.....	9
Estructura del trabajo.....	10

### Primera Parte

#### LA POLITICA INDUSTRIAL EN EL AMBITO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

<b>Capítulo 1: La Política Pública como objeto de conocimiento.....</b>	<b>12</b>
Definiendo la Política Pública.....	13
 <b>Capítulo 2: La Política Industrial: Definición y ámbito.....</b>	<b>15</b>
Limitaciones conceptuales de la política industrial en el ámbito de las políticas públicas.....	17
 <b>Capítulo 3: Los modelos de desarrollo: Estructuralista vs. Modernizadores.....</b>	<b>20</b>
Consideraciones epistemológicas sobre el debate “Estructuralismo vs. Modernismo... 26	
La política industrial argentina y la sustitución de importaciones 1945 – 1990: Una aproximación al fenómeno.....	27

### Segunda Parte

#### LA POLITICA INDUSTRIAL ARGENTINA

<b>Capítulo 4: Los orígenes de la industrialización en la Argentina.....</b>	<b>30</b>
La crisis de 1929: Una nueva interpretación de la economía, comienza.....	33
El Plan Pinedo de 1940: En los albores de la política industrial.....	37

<b>Capítulo 5: Primera etapa del proceso sustitutivo 1946 – 1958: La industria liviana</b>	39
El Peronismo: La estrategia de desarrollo a través del mercado interno.....	39
La política económica del peronismo.....	40
Las transformaciones económicas del peronismo: una visión del caso.....	40
El gobierno provisional y el giro a la apertura: 1955 – 1958.....	45
Resultados de la primera etapa sustitutiva: 1946 – 1958.....	50
 <b>Capítulo 6: Segunda etapa del proceso sustitutivo 1958 - 1975: La industria pesada.....</b>	 52
El ideario Desarrollista.....	61
La legislación de inversiones y la política industrial.....	67
La industria automotriz.....	70
La industria siderúrgica.....	71
Los contratos petroleros.....	72
El “Plan Larkin”.....	77
Represas Hidroeléctricas / SEGBA.....	78
El fomento al sector agrícola.....	79
Las debilidades de la política económica Frondizista.....	79
El Post – Frondizismo: Algunas consideraciones.....	81
La política económica y la sustitución de importaciones desde 1963 a 1975: Un periodo de disensos.....	82
Las presiones internacionales sobre el gobierno de Illia.....	87
La vuelta a la apertura: Onganía y Krieger Vasena 1966 -1969.....	89
El fin del gobierno de Onganía.....	92
Consideraciones sobre la política económica de Krieger Vasena.....	92
La política económica: 1970 – 1973: Marcelo Levingston; Alejandro Lanusse, “ <i>El Plan Ferrer</i> ”.....	93
El cambio del modelo económico.....	94
La presión inflacionaria: 1972.....	95
La salida democrática: 1973.....	97
La política económica del Peronismo: 1973 -1975.....	98

La política industrial 1950 – 1975: Cambios en la estrategia de desarrollo “De la <i>Industrialización Sustitutiva de Importaciones</i> a la <i>Industrialización Expansiva de Exportaciones</i> ”.....	101
La Industrialización Expansiva de las Exportaciones.....	105
Balance del periodo.....	109
 <b>Capítulo 7: Las reformas tecnocráticas 1976 – 1982.....</b>	 113
Las reformas estructurales: 1976.....	113
Las políticas de promoción industrial 1976 – 1982.....	119
Balance del Periodo.....	122
 <b>Capítulo 8: La política industrial errante 1983 -1989.....</b>	 124
La política industrial en los años 80.....	124
La política económica de Raúl Alfonsín.....	126
La política industrial de Alfonsín 1983 – 1989.....	128
Los mecanismos de promoción industrial.....	132
La política arancelaria.....	134
IBIF: La inversión nacional en el sector industrial: 1980 – 1989.....	136
IED: La Inversión Extranjera Directa en el Sector Industrial.....	139
La promoción de exportaciones.....	140
Desempeño del sector industrial nacional.....	141
El balance del periodo.....	142
 <b>Capítulo 9: La economía abierta 1989 -2001.....</b>	 145
Los años ‘90 y el comienzo de un nuevo mundo.....	145
La IED en la argentina de la década de los noventa: Un análisis de los incentivos....	147
La Política industrial en la década de los ‘90.....	148
La IED y la apertura al capital extranjero.....	149
La 1° oleada inversora: Las Privatizaciones.....	151
La 2° y 3° oleada inversora: Las Fusiones y adquisiciones.....	152
Las fusiones y la predominancia del capital extranjero.....	155
La distribución sectorial de la IED.....	156

La IED y la procedencia geográfica del capital inversor.....	158
La industria manufacturera.....	160
La estrategia de las empresas transnacionales en la Argentina.....	163
El Comportamiento Macroeconómico.....	166
La política comercial argentina: Organización Mundial del Comercio.....	168
El marco legal en la Argentina y las restricciones OMC a los mecanismos tradicionales de política industrial.....	170
Comentarios sobre las limitaciones emanadas de los Acuerdos OMC 1995 – 2001...	171
El MERCOSUR.....	172
Evaluación del comercio argentino - brasileño 1995 – 2000.....	174

### **Tercera Parte**

#### **CONCLUSIONES FINALES DEL TRABAJO**

Conclusiones.....	177
Descripción del ciclo “A.S.A.S”.....	181
 BIBLIOGRAFIA.....	 184
ANEXO: “Tres Casos de Éxito en la Política Industrial”.....	193

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco especialmente al Director de la investigación el Lic. Roberto Pons, profesor titular de la Cátedra denominada “*Procesos de Integración Industrial en el Mercosur*” correspondiente a la *Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales* de la *Universidad Nacional de Tres de Febrero*, y al Lic. Alejandro Einstoss (*Universidad de Buenos Aires*) quienes con dedicación me orientaron a lo largo de todo el proceso, como también al Dr. Lautaro Amiune; Mag. Paloma Ochoa; Mag. Marta Pini; Lic. Emmanuel Andrés Artusa; al Director de la Maestría el Dr. Félix Peña; y a todos los que desde la *UNTREF* fueron partícipes de este logro.

*“... Industrias naturales afirman algunos, son aquellas que cuentan con abundantes materia prima en el país. Con este criterio sería industria artificial la manufactura algodonera en Inglaterra...”*

*Torcuato Di Tella*

## INTRODUCCIÓN

Algunos autores afirman que el desarrollo industrial del país comienza formalmente a partir de la década de 1940 con el heterogéneo proceso denominado “*Industrialización por Sustitución de Importaciones*”(ISI) en el que la participación del Estado tuvo un papel determinante en la creación del tejido industrial a lo largo de casi cuarenta años.

Esta visión subestima el rol histórico que la inversión extranjera directa (IED) ha tenido como factor dinamizador de la economía y el desarrollo industrial. Solamente en el periodo de alteraciones y reacomodamiento de la estructura económica internacional que emerge entre 1930 y 1950 el intervencionismo económico fue el factor preponderante en la dinámica del desarrollo.

La incompreensión de estos cambios en la estructura productiva, y las políticas públicas orientadas al desarrollo industrial; pendulantes entre la “*autarquía*” y la “*semi – apertura*” generaron consecuencias gravosas en el proceso de maduración industrial del país.

Sin duda la ISI (en todas sus variantes) fue un gran aporte al desarrollo de las industrias de base que el país necesitaba y que hoy esgrime en alguno de estos sectores en grados de competitividad e inserción internacional comparables al de economías desarrolladas. Pero, lo insuficiente de los recursos nacionales, públicos y privados aplicados a los efectos de mantener un crecimiento virtuoso la apertura a la IED fue históricamente el factor dinamizador de la economía y el desarrollo industrial.

Para ello es necesario analizar el rol que la política industrial (en todas sus variantes) ha desempeñado en el país durante el periodo bajo análisis a fin de determinar la importancia que IED a saber, tratamiento de la legislación, trayectoria sectorial, periodos de apertura y cierre, políticas públicas, que ha tenido en la creación del tejido industrial y manufacturero argentino.

Es el momento de determinar la genuina incidencia de las políticas de desarrollo industrial en el país desde la ISI a la Apertura.



## Objetivos del trabajo

Esta investigación intenta hacer una revisión histórica del carácter, lineamiento, etapas y resultados de las políticas de desarrollo industrial en el país mediante el “*heterogéneo proceso*” denominado “*Industrialización por Sustitución de Importaciones*” (ISI) que se inicia a fines de la década de 1930 y dura hasta 1975 pasando luego al proceso de apertura a la inversión extranjera directa que se inicia en 1976 y se aplica en su plenitud a partir 1990.

## Metodología de la investigación

**Histórica – evaluativa:** Con el fin de incrementar el área de investigación de la política industrial haremos en este trabajo una recopilación de datos y tópicos que planteados en una propuesta actualizada, aspira a una revisión histórica de los hechos, actores, y procesos de la historia económica y política argentina que influyeron en el desarrollo industrial, con la presunción de evaluar también las creencias empíricas que llevaron a los actores a hacer lo que hicieron.

## Métodos auxiliares

El objetivo central de este trabajo es la revisión de las causas de las transformaciones ocurridas en el país por medio de las políticas económicas y sus consecuencias sobre la estructura industrial entre los años 1930 y 2001, pero sería difícil alcanzarlo de forma metodológica y epistemológicamente ordenada sin describir previamente que debido al carácter holístico del problema son diversos los métodos que deberemos integrar, a saber:

***El Modelo Sistémico*<sup>1</sup>:** Numerosos análisis de políticas públicas, entre ellos el nuestro recurren al modelo sistémico. Este se desarrolla entendiendo que, el mundo político forma un subsistema con estructuras, actores, reglas, y que frente a las presiones, solicitudes y estímulos, este sistema reacciona con una respuesta: la política pública. El sistema tiene sus propias características o *inputs* y genera salidas, soluciones o *outputs*.

---

<sup>1</sup> Lewis (1995).

**El Análisis Económico:** Es esencial comprender las sucesivas transformaciones productivas que se fueron sucediendo en la estructura económica del país, tanto en sus aspectos macroeconómicos: PBI; empleo; gasto público; ingreso; tasa de inversión<sup>2</sup>; producción; balanza de pagos; oferta y demanda de productos y factores; tanto a nivel general de la economía como a niveles sectoriales, específicamente de la industria siderúrgica; petroquímica y automotriz.

**La Teoría Fundamentada:** La Teoría Fundamentada o “*Grounded Theory*”<sup>3</sup> es un método de investigación en el que la teoría emerge de los datos. Es una metodología que tiene por objeto la identificación de procesos sociales básicos como elemento central de la teoría. Por medio de esta metodología podemos descubrir aquellos aspectos que son relevantes de una determinada área de estudio. La Teoría Fundamentada utiliza una serie de procedimientos que, a través de la inducción, genera una teoría explicativa de un determinado fenómeno estudiado. En este sentido, los conceptos y las relaciones entre los datos son producidos y examinados continuamente hasta la finalización del estudio. Por medio de la aplicación de la Teoría Fundamentada, lo que emerge como unidad de análisis son las relaciones sociales y patrones de comportamiento de los diferentes actores. El objetivo central del uso de la Teoría Fundamentada en esta investigación es construir teorías, hipótesis, y proposiciones que enriquezcan el conocimiento histórico de los hechos partiendo directamente de los datos analizados.

**El Análisis de impacto:** Este método que es aplicado esencialmente para hacer análisis de escenarios, y lo utilizaremos de manera flexible para analizar el impacto que los Acuerdos Comerciales suscriptos por la Argentina en la Ronda Uruguay (OMC) tuvieron sobre los mecanismos de desarrollar posibles estrategias de políticas industriales activas. Una vez se ha realizado, se analiza qué efecto tendría un cambio sobre el resto de los elementos del modelo.

### **Consideraciones metodológicas**

Me gustaría advertir al lector que para abarcar la problemática de manera lo más completa posible es necesario integrar un modelo de análisis mixto que consta del

---

<sup>2</sup> A saber básicamente: Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) e Inversión Extranjera Directa (IDE)

<sup>3</sup> Para ver un desarrollo completo de la metodología de la Teoría Fundamentada ver: STRAUSS, A.L, y CORBIN, J: “*Basics of Qualitative Research: Grounded Theory, procedures and techniques*”. Sage Publications. Newbury Park, C.A. 1990.

uso de diversos métodos auxiliares según corresponda. Esto favorece una comprensión holística que considera: actores, factores, orientación ideológica de las políticas, y resultados de implementación de programas.

Además, el carácter cuantitativo y estadístico de los análisis nos obliga, a aplicar herramientas que corresponden a las interacciones que conforman el marco y la estructura de los lineamientos de la política industrial, y que están determinados tanto por los factores productivos como por aspectos macroeconómicos, a saber: la balanza pagos; tipo de cambio; los niveles de empleo e inversión (*IBIF e IDE*), los niveles de reservas.

Por lo tanto, es una buena aproximación adelantar que si bien la tesis es del tipo histórico – evaluativa, dado que describirá y evaluará<sup>4</sup> las creencias empíricas y teóricas que llevaron a los actores a hacer lo que hicieron. También el modelo de análisis de la política industrial como política pública puede caracterizarse dentro del modelo sistémico de análisis de políticas en base al análisis inductivo de datos, ya que es lo que mejor se ajusta a integrar las diversas variables complejas de los fenómenos.

## **Estructura del trabajo**

A fin de seguir un orden cronológico / temático / metodológico ordenado, el trabajo se estructura de la siguiente manera

### **Primera parte**

Es eminentemente teórico / introductoria. En la misma se brindan una descripción del lugar que ocupa la política industrial en el ámbito de las políticas públicas. Se abordan en segunda instancia los fundamentos centrales de la teoría del comercio internacional del economista argentino Raúl Prebisch denominada “*Deterioro de los términos de intercambio*”<sup>5</sup> frente a los postulados de la “*Teoría del Desarrollo*” de Withman

---

<sup>4</sup> Desde el lugar que me toca como tesista.

<sup>5</sup> También denominada corriente “*Estructuralista Latinoamericana* ”

Rostow, dado que la gravitación ideológica de estas teorías fue vital en la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones.

## **Segunda parte**

En ella se desarrolla la descripción de los lineamientos de las políticas económicas y sus efectos en el desarrollo industrial en el país:

Desde las causas del surgimiento de la primera propuesta de política industrial basada en la “estrategia de sustitución” propuesta por la tecnocracia conservadora gestora del “*Plan Pinedo*” en 1930/40 para adentrarnos luego en las diferentes fases de *upgrading* industrial del periodo desarrollista de los años 50/60 influido por fuertes pendulaciones de cierre / apertura a la participación de la inversión extranjera, hasta llegar a 1976 año en que se comienza a producir el sinceramiento en la orientación de las políticas económicas.

La etapa “*tecnocrática*” y el “*proceso errante*”: Cambios en el modelo de desarrollo, y el endeudamiento externo. Las políticas errantes. Desde 1976 a 1989, fases, actores, procesos, y consecuencias.

La “apertura económica” desde 1990 al 2001<sup>6</sup>: Causales de la adopción del modelo de apertura económica – comercial: Efectos sobre la producción industrial, el comercio exterior, y la economía, las privatizaciones, la inversión extranjera como factor dinamizador del desarrollo económico y su comportamiento inversor. La Ronda Uruguay: Sus antecedentes; descripción de los Acuerdos; principios, y limitaciones emergentes OMC en el uso de los nuevos mecanismos de política industrial y comercial. El proceso de integración regional del MERCOSUR: Sus antecedentes, avances; y los efectos del comercio argentino – brasileño.

## **Tercera parte**

Se abordan las conclusiones finales del trabajo

---

<sup>6</sup>Se desarrolla en el Anexo: “*Tres casos exitosos de Política Industrial: La industria automotriz, petroquímica, y siderúrgica en la Argentina*” 1940 - 2001

# **Primera Parte**

## **LA POLITICA INDUSTRIAL EN EL AMBITO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS**

### **Capítulo 1**

#### **La Política Pública como objeto de conocimiento**

Las políticas públicas implican las decisiones programáticas tomadas por los principales agentes políticos y económicos que determinan la adopción de diferentes modelos de desarrollo industrial.

Nuestro idioma no permite hacer una distinción muy clara entre dos conceptos básicos introducidos por los anglosajones: *politics* y *policy*<sup>7</sup>.

Por “*Politics*”, que podemos traducir por “Política”, entendemos la misma en su fase agonal ó sea de lucha por el poder. Por lo tanto, cuando pretendemos estudiar la política en el sentido de “*Politics*”, nuestros objetos de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones gubernamentales; parlamentarias y sus interacciones entre sí con el fin de alcanzar o mantenerse en el poder.

Por “*Policy*”, que proponemos traducir por “*Políticas Públicas*”, o por el término de política seguido de un adjetivo (*social, agrícola, fiscal, monetaria; económica; industrial; etcétera*), hacemos referencia a la “acción pública”, o sea al aspecto programático de la acción gubernamental<sup>8</sup>.

El campo de estudio constituido por el análisis de las políticas públicas está dirigido a cubrir a la vez tres objetivos: el conocimiento, la acción o gestión y la formación de las mismas.

El conocimiento que se genera en la política pública pretende ser aplicado a problemas concretos de la acción política o administrativa, los cuales incluyen

---

<sup>7</sup> Kauffer (2004)

<sup>8</sup> Lasswell (1951)

normalmente múltiples dimensiones y resultan muy complejos dado que involucran valores, percepciones, factores institucionales, actores, conflictos, ideologías.

Por lo tanto es necesario distinguir que, para entender el objeto del análisis de políticas públicas, hay que separarla de la actividad orientada al diseño de políticas públicas.

La última función, se erige en la elaboración que tiene como fin un resultado social y político, es decir, una solución y / o conjunto de medidas y acciones para obtener un determinado objetivo.

El presente trabajo está orientado al primero de los tres objetivos, o sea al análisis de las orientaciones ideológicas; estímulos; y fuerzas intervinientes en las políticas públicas a fin de comprender las consecuencias de las diferentes orientaciones programáticas en la política económica orientados al desarrollo industrial entre 1930 y 2001, sus efectos, rupturas y continuidades.

### **Definiendo la Política Pública**

Veamos las definiciones más extendidas de política pública:

*“Las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas”.*

Esta primera definición se centra en dos elementos,

1. Se relaciona con la determinación de los principales actores de las políticas: las autoridades públicas,
2. Nos revela que como políticas públicas, debemos tomar en cuenta acciones concretas y elementos aparentemente insignificantes, tales como los simbólicos.

Para entender este último punto, proponemos una segunda definición<sup>9</sup> que se refiere a “*lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar*”.

*Cabe aclarar que no estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que se hace énfasis en que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública. Por lo tanto, existen definiciones que integran ambos elementos y consideran que una política pública no es solamente una acción concreta, puede ser una acción simbólica o un no-programa.*

Otro elemento clave de definición se refiere a “*Un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos*”.

Finalmente<sup>10</sup> podemos arribar a la siguiente definición de las políticas públicas:

*“Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes (por lo menos en su intención), tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver”.*

Esta última es una de las definiciones más completas de políticas públicas, ya que considera que las actividades concatenadas en su implementación (*denominados normalmente “programas”*), guardan una coherencia, por lo menos aparente.

---

<sup>9</sup> Thoenig, (1985)

<sup>10</sup> Larrue (2000)

## Capítulo 2

### La Política Industrial: Definición y ámbito

Dada la amplia bibliografía que podemos encontrar sobre política industrial, es necesario en esta parte definir los aspectos que entendemos como política industrial, a saber;

1. *El ámbito y elementos;*
2. *El marco de la teoría económica que sustento la aplicación de los programas de políticas orientados al desarrollo industrial del país.*

Para empezar a definir “*política industrial*” es indisoluble considerarla como una “política específica” dentro del ámbito de las políticas públicas, por esto recordemos que:

*“...Las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas...”*

Por lo tanto, la política industrial está indisolublemente ligada a la actividad<sup>11</sup> que ejercen las “autoridades” en la esfera pública. Pero, al adentrarnos en el análisis de las políticas públicas, debemos tener en claro que la política industrial tiene un carácter particular que nos obliga a definirla y delimitarla como objeto de estudio, para esto es preciso comenzar por la definición más tradicionalmente aceptada que afirma:

*“La política industrial comprende aquellas medidas que apuntan a modificar de manera coordinada la estructura industrial por sectores<sup>12</sup> incidiendo coordinadamente en la estructura a nivel regional y fomentando la competitividad y productividad”<sup>13</sup>.*

---

<sup>11</sup>Podemos denominar las actividades que ejercen las autoridades públicas como: Planificación; ejecución y control.

<sup>12</sup> Reduciendo la capacidad instalada en las industrias “antiguas” fomentando “nuevas” industrias

<sup>13</sup> Meyer Stamer, Jorg, (1992)



Más allá de esta definición categórica que define a la política industrial por sus objetivos, lo esencial es entender a la política industrial desde el fenómeno en sí, como manifestación de un conjunto heterogéneo de acciones de política pública llevadas a cabo por distintos agentes<sup>14</sup> en un lugar y período determinado históricamente<sup>15</sup> de una sociedad dada.

A su vez, la política industrial comprende aquellas medidas que tienen por fin:

1. *Modificar coordinadamente la estructura industrial por sectores*<sup>16</sup>
2. *Coordinar la estructura industrial a nivel subregional.*
3. *Fomentar la competitividad.*

La política industrial representa un ámbito que en el transcurso de los últimos años, ha experimentado un cambio profundo en cuanto a sus fines y mecanismos. Durante los mediados de la década de 1970, comenzaron a surgir las primeras voces contra los patrones tradicionales de política industrial tal como era concebida durante el proceso de desarrollo adoptado por el país y en casi toda Latinoamérica y denominado “*Industrialización por Sustitución de importaciones*”. En este proceso las acciones o programas se orientaban a los siguientes mecanismos:

1. *Fomento de campeones nacionales en una economía cerrada*
2. *Direccionamiento de la inversión en función de los programas de políticas*
3. *Propiedad pública de las industrias consideradas “estratégicas” para llevar adelante el proceso de desarrollo.*
4. *El fomento de la localización de industrias en aquellas zonas con debilidades estructurales a fin de darle impulso a las regiones.*

---

<sup>14</sup> Estado y niveles inferiores de gobierno, instancias supranacionales, sectores empresarios, entidades gremiales –laborales y empresarias–, distintas instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades, centros tecnológicos, etc

<sup>15</sup> Lo que asume un grado determinado de desarrollo y aprendizaje particular.

<sup>16</sup> Entre estas actividades podemos determinar: La reducción de la capacidad instalada de las “antiguas” industrias y el fomento de las “nuevas” industrias.

Básicamente, el debate sobre la política industrial se ubicó en torno a las dos posturas de la teoría económica, “*ortodoxia vs heterodoxia*”.

1. *La vertiente más ortodoxa*: reclamaba por la supresión de todas las medidas que pudieran ser consideradas como instrumentos de intervención gubernamental en el desarrollo de las políticas industriales.
2. *Una variante más moderada*: apoyaba el uso de mecanismos de política industrial en tanto y en cuanto tuvieran aplicación sectorial de tipo “horizontal”, y por lo tanto no fuesen considerados selectivos<sup>17</sup>.

Por otra parte, entre los teóricos más pragmáticos de los años ‘80, especialmente en los países más desarrollados se comenzó a desarrollar un nuevo entendimiento de la política industrial enfocado en tres conceptos básicos:

1. Fomento de nuevas industrias con potencial de crecimiento
2. Incentivos para la creación de nuevas empresas
3. Aprovechamiento de nuevos mecanismos integradores en base a redes, en el que el Estado, si bien juega un papel preponderante, coordina sus actividades con sindicatos, empresarios, institutos de investigación y trabajadores, a fin de desarrollar estrategias y mecanismos de política industrial.

### **Limitaciones conceptuales de la política industrial en el ámbito de las políticas públicas**

El problema de la delimitación conceptual de la política industrial trasciende diversos ámbitos en el desarrollo de las políticas públicas. Inclusive sería posible argumentar que la política industrial como tal podría ser considerada una “*Subsidiary Policy*”, ya que por sí misma no posee mecanismos propios sino que le son dados por la articulación coordinada de las políticas públicas a saber:

1. *Políticas de adquisiciones públicas*

---

<sup>17</sup>Para más información de esta corriente ver: Rodrik (2005) pp. 8 -23

2. *Políticas de subvenciones y subsidios*
3. *Protección de la industria naciente*
4. *Política de fomento a la ciencia y la tecnología*

Empíricamente, la política industrial es más una herramienta de coordinación de la política económica más que un ámbito de la política delimitado en sí mismo. Esta “*coordinación de políticas*” ejerce particular influencia sobre la articulación de las siguientes políticas:

1. **Política tecnológica:** Determina la elaboración o adquisición de insumos y/o “*Know How*” en función del esquema; estructura, metas e incentivos de los programas de desarrollo productivo.
2. **Política de la competencia:** Determina la aplicación de medidas de protección a la industria naciente, hoy día las empresas en una determinada instancia de competitividad son impulsadas a salir a los mercados externos.
3. **Política de empleo:** Se vincula directamente con los objetivos de la política industrial.
4. **Política comercial externa:** La aplicación de medidas arancelarias y para - arancelarias, cuotas, regulaciones sanitarias, acuerdos comerciales, y otras herramientas son determinantes en el desarrollo endógeno de estructuras productivas.
5. **Política de infraestructura:** Es una condición esencial para el desarrollo industrial, ya que las mejores ganancias de competitividad de una industria pueden dilapidarse rápidamente debido a la falta de inversión en infraestructura a saber: rutas; puertos; nodos logísticos intermodales; comunicaciones; energía; y otros.
6. **Políticas de desarrollo local y regional (*Promocional*):** El estímulo a la inversión extranjera directa (IED) hacia las regiones vía desgravaciones fiscales fue un mecanismo muy utilizado en el país para alentar el desarrollo productivo en las áreas más rezagadas.
7. **Política financiera y cambiaria:** El uso del tipo de cambio como barrera que favorece las exportaciones es fundamental para desarrollar aquellos sectores que,

modificando la estructura de incentivos comienzan a producir sustituyendo las importaciones.

8. **Política medioambiental:** Las políticas públicas orientadas hacia un desarrollo sustentable, han ganado cada vez más espacio en la agenda de la política industrial.

Las orientaciones y programas de políticas públicas en los ámbitos citados previamente van a determinar el carácter de un conjunto de estímulos en la asignación de los factores productivos que incidirán en la estructura productiva del país. Esto es lo que podemos denominar finalmente como política industrial, siempre teniendo en cuenta la necesidad de la comprensión “holística” del fenómeno<sup>18</sup> en la que *“el todo es mucho más que la suma de las partes”*<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> En teoría de sistemas, el holismo es la idea de que las propiedades de un sistema, no pueden determinarse con la simple suma de sus partes (o analizando sus partes de forma individual); sino que las partes o componentes deben verse como un todo. El holismo se resume en la frase de Aristóteles: "El todo es más importante que la suma de sus partes".

<sup>19</sup> Frase propia de la psicología gestáltica de la rama de Khóler, Bernheim y Koffka, en las que cada parte tiene sus propiedades individuales, pero al formar un todo, éste, tiene propiedades distintas de las que tenían sus partes que lo integran. Esto sucede con los ámbitos de la política económica enunciados previamente y la política industrial en sí misma.

## Capítulo 3

### Los modelos de desarrollo: Estructuralista vs. Modernizadores.

Durante un largo tiempo los economistas han venido pensando cual era la mejor manera de alcanzar el desarrollo económico en los países latinoamericanos.

Inicialmente la ortodoxia liberal domino la escena y el panorama de inserción internacional de la región enmarcado en una división internacional del trabajo fue el apropiado. Pero en 1929 el sistema se quebró. Durante los primeros años la dirigencia argentina reacciono tibiamente al fenómeno esperando que todo se re encausara y volviera a su estado anterior. Pero eso no sucedió, lo que determino volver a recomenzar. La realidad debía ser re interpretada con nuevas teorías, y los dirigentes políticos necesitaban comprender que era lo que estaba sucediendo, y fundamentalmente como debería ser la nueva estrategia para alcanzar el desarrollo económico.

Desde 1930 hasta 1970 la heterodoxia económica keynesianista fue la corriente predominante, la política industrial el instrumento para alcanzar el desarrollo, y dos corrientes se debatían la interpretación de los fenómenos que restringían el desarrollo de los países:

1. *La escuela estructuralista* afirma que los condicionantes al desarrollo son de carácter externo; de tipo estructural centro – periferia dependiente.
2. *La escuela de la modernización* argumenta que no existe una limitante externa sino que los factores que restringen el desarrollo son de carácter endógeno a cada economía principalmente dado por el dilema estructural de tradición versus modernidad (modernización tecnológica)

Si bien otras escuelas posteriores han repensado el desarrollo, el interés de este trabajo está en comprender como estas dos escuelas inspiradas en dos interpretaciones

diferentes de las limitantes del desarrollo económico influenciaron la visión y el desarrollo de políticas públicas orientadas al desarrollo industrial del país<sup>20</sup>.

**La escuela estructuralista latinoamericana:** Este modelo refleja un mundo capitalista bipolar formado por el centro y la periferia, resultado histórico de cómo se propaga el progreso técnico en la economía mundial, en pocas palabras esta corriente expresa que:

*“...Aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX seguía prevaleciendo doctrinariamente... (Según el cual)... a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materia primas para los grandes centros industriales” (Prebisch, 1949)...”*

Las bases de la teoría estructuralista<sup>21</sup> surgieron en 1950 como resultado, entre otros, de las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Uno de los autores más representativos fue Raúl Prebisch. A partir de un enfoque de tipo keynesiano, la teoría estructuralista está compuesta por cuatro puntos fundamentales:

- 1. Desarrollar una considerable demanda interna efectiva en términos de mercados nacionales;*
- 2. Reconocer que el sector industrial es importante para alcanzar mejores niveles de desarrollo nacional, especialmente porque este sector genera mayor valor agregado a los productos en comparación con el sector agrícola;*
- 3. Incrementar los ingresos de los trabajadores como medio para generar mayor demanda agregada dentro de las condiciones del mercado nacional;*
- 4. Promover un papel gubernamental más efectivo para reforzar las condiciones de desarrollo nacional y aumentar los estándares de vida del país.*

---

<sup>20</sup> Este debate en la teoría económica tuvo una particular influencia en el país entre 1940 y 1976.

<sup>21</sup> La corriente estructuralista, dio origen a una serie de teorías en las que los países en desarrollo se encontraban insertos en una estructura de subordinación a los países desarrollados. La “teoría de la dependencia” de tipo marxista tuvo marcada influencia en la visión política de los dirigentes políticos latinoamericanos en los años 60 y 70.

Por otro lado, las políticas públicas fundamentales para crear condiciones de desarrollo dentro de una economía deben orientarse activamente a:

1. Controlar la tasa de cambio monetario, poniendo mayor énfasis en políticas fiscales que en políticas monetarias;
2. Promover un papel gubernamental más eficiente en términos de desarrollo industrial nacional;
3. Crear una plataforma de inversiones, dando prioridad al capital nacional
4. Permitir la entrada de capitales externos siguiendo prioridades ya establecidas en planes de desarrollo nacionales;
5. Promover una demanda interna más efectiva en término de mercados internos como base para consolidar el esfuerzo de industrialización en Latinoamérica en particular y en naciones en desarrollo en general;
6. Generar una mayor demanda interna incrementando los sueldos y salarios de los trabajadores (orientación mercado internista)
7. Desarrollar un sistema seguro social más eficiente por parte del gobierno, especialmente para sectores pobres a fin de generar condiciones para que estos sectores puedan llegar a ser más competitivos; y
8. Desarrollar estrategias nacionales que sean coherentes con el modelo sustitución de importaciones, protegiendo la producción nacional al imponer cuotas y tarifas a los mercados externos.

### **Lineamientos de la “Teoría del deterioro de los términos de intercambio” (de Raúl Prebisch)**

El aporte más relevante de Raúl Prebisch a nivel teórico es la *relación diferencial entre los salarios y beneficios en el centro y en la periferia durante el ciclo económico* que se describe en las siguientes etapas:

#### **Fases del ciclo económico centro - periferia:**

- a) La presión de la demanda de manufacturas en los centros ocasiona un aumento de los precios así como los beneficios de las empresas y los salarios nominales.

- b) Con el tiempo, y mediante una serie de reacciones, las economías entran en la fase descendente del ciclo.
- c) Durante esta etapa, se acumulan existencias de manufacturas que por el momento no se logran comercializar.
- d) Consecuente disminución de precios por parte de los proveedores que por lo tanto transmitirán esta deflación de precios hacia debajo de la cadena a sus propios proveedores hasta llegar al puntos más bajo, que es los proveedores de commodities industriales y productos primarios.

#### **Consecuencias del ciclo económico en las economías centrales:**

- a) En toda esta fase descendente del ciclo económico, se reducen los precios, el empleo y las ganancias empresariales.
- b) Si la reducción de los precios de la oferta fuera directamente proporcional al crecimiento de los beneficios y de los salarios que provocaron el alza inicialmente, sencillamente se comenzaría de nuevo desde el punto de partida, y tanto centro como periferia obtendrían partes iguales de los beneficios del progreso técnico.
- c) Pero en las economías del centro, aun con desempleo las organizaciones de obreros opondrán una firme resistencia a toda la disminución de los beneficios.
- d) Esta situación descrita anteriormente, impide el descenso de los precios de las manufacturas de la forma en que se logra un equilibrio entre oferta y demanda, por lo tanto los excedentes de productos seguirán creciendo, provocando la disminución de la producción y por ende la demanda de materia primas.
- e) Por lo tanto, la presión para reducir los precios se da en el eslabón más dependiente, con mayor fuerza de lo que sucedería si, por las limitaciones de la competencia, no fueran rígidos los salarios y los beneficios de los empresarios en las economías centrales.

#### **Consecuencias del ciclo económico en las economías periféricas:**

- a) Por otro lado, en las economías periféricas abastecedoras de materias primas surge un excedente de mano de obra.
- b) Pero la característica de que la falta de una organización certera en la defensa de los intereses de los trabajadores por parte de las organizaciones gremiales,



genera el impedimento de que los trabajadores, alcancen un aumento de salarios de la magnitud del de los países desarrollados durante la fase de ascenso del ciclo, y por otro lado mantengan lo obtenido a lo largo del ciclo a la baja.

- c) Por otro parte el sector empresarial de las economías periféricas no puede ofrecer resistencia a una reducción de beneficios similar en su magnitud a la de los empresarios de las economías centrales

De la exposición de todo este proceso en el comercio internacional se desprende la tan popular afirmación:

*“... Las economías periféricas tienen el germen de su volatilidad en el deterioro de los términos de intercambio...”*

A lo largo de este trabajo podremos observar como los efectos descriptos en la *“Teoría del deterioro de los términos de intercambio”* tiene su particular correlación empírica con los fenómenos que afectaron a la economía mundial y particularmente al país durante la década de 1930, igualmente la influencia de esta corriente de fuerte acervo keynesiano seguiría influyendo en el desarrollo de la política económica argentina por varias décadas.

### **La teoría modernizadora de Rostow**

**La escuela de la modernización:** influenciada por las ideas del economista Walther Withman Rostow, que en su obra *"Las etapas del crecimiento económico"*, desarrolla un modelo de crecimiento estructurado en etapas, desde el estado original de subdesarrollo que considera a la sociedad tradicional, a la etapa de consumo en masa.

*“...Es posible clasificar todas las sociedades, teniendo en cuenta sus aspectos económicos, en cinco categorías: sociedad tradicional, precondiciones para el despegue hacia un crecimiento auto sostenido, camino hacia la madurez y etapa de alto consumo.... Estas etapas no son solo descriptivas; no son una mera forma de generalizar las observaciones de ciertos hechos sobre la secuencia del desarrollo en sociedades modernas, sino que tienen su propia lógica interna y continuidad. Estas*

*etapas constituyen finalmente tanto una teoría sobre el crecimiento económico como una teoría más general (aunque todavía muy parcial) de toda la historia moderna...”*<sup>22</sup>

Este modelo de crecimiento económico es una de las claves de la llamada “*Teoría del desarrollo*”. Los principales supuestos de la teoría de la modernización se basan en concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. Para una sociedad en particular existen cinco etapas.

Resumiendo, estas cinco etapas son:

1. La sociedad tradicional.
2. Las precondiciones para el despegue.
3. El proceso de despegue.
4. El camino hacia la madurez.
5. Sociedad de alto consumo masivo.

De acuerdo con esta exposición, Rostow encontró una posible solución para promover la modernización en los países subdesarrollados. Si el problema que enfrentan estos países es la falta de inversiones productivas, entonces la solución para estos países está en que se les provea de ayuda en forma de capital, tecnología, y experiencia. Las influencias de Rostow en especial en la década de los sesenta ilustran una de las aplicaciones que desde un inicio tuvo la teoría de la modernización en el área de la formulación e implementación de políticas económicas. El Plan Marshall y la Alianza para el Progreso en Latinoamérica son ejemplos de programas influenciados por las teorías políticas de Rostow. Como fundamentos esenciales, incluyendo aquellos en los que se basan los planteamientos de Rostow, la teoría de la modernización se caracteriza por establecer:

1. La modernización es un proceso homogeneizador, en este sentido sólo podemos decir que la modernización genera tendencia hacia la convergencia entre sociedades.

---

<sup>22</sup> Rostow (1960)

2. En la literatura modernizadora, hay una actitud emuladora de Europa Occidental y Estados Unidos asumiendo que poseen una prosperidad económica y estabilidad política imitable.
3. La modernización es un proceso que se evidencia como irreversible, ya que una vez que los países subdesarrollados entran en contacto con el Occidente no serán capaces de resistirse al impetuoso proceso de modernización.
4. La modernización es un proceso progresivo que a largo plazo es no sólo inevitable sino deseable, dentro de la perspectiva de la teoría de la modernización. Algunos autores afirman que los sistemas políticos modernizados tienen una mayor capacidad que los sistemas políticos tradicionales para tratar con funciones de identidad nacional, legitimidad, penetración, participación y distribución.
5. Por último, la modernización es un proceso largo. Es un cambio basado más en la evolución que en un salto revolucionario. Tardará generaciones e incluso siglos para que culmine, y su impacto profundo sólo se sentirá a través del tiempo. Todos éstos supuestos se derivan de la teoría evolucionaria fundamentalmente desarrollada en Europa y Estados Unidos.

Por otro lado, la teoría de la modernización, fue popular durante la década de 1950, pero fuertemente atacada durante la década de 1960 y 1970. Entre las críticas hacia esta teoría están:

- a) El desarrollo no es necesariamente unidireccional. Este es un ejemplo de la etnocentricidad de la perspectiva de Rostow.
- b) La perspectiva de la modernización sólo muestra un modelo de desarrollo.
- c) El ejemplo a favorecer es el patrón de desarrollo de los Estados Unidos.
- d) Sin embargo, en contraste con esta situación podemos observar que han ocurrido avances de desarrollo en otros países como Taiwán y Corea del Sur; y debemos admitir que sus niveles actuales de desarrollo se han alcanzado con regímenes autoritarios fuertes.

**Consideraciones epistemológicas sobre el debate “*Estructuralismo vs. Modernismo*”**

Desde ya considero vital advertir al lector que la exposición anterior sobre el debate teórico “*Estructuralismo vs. Modernización*” debe ser considerada dentro de su tiempo, y estrictamente expositiva a los fines de comprender los determinantes teóricos que condicionaron la comprensión de la realidad a los diversos decisores y agentes políticos en la elaboración de las políticas públicas en el periodo que va desde 1940 a 1975. Si bien ambas son ampliamente discutibles, determinaron la orientación y el carácter de las políticas públicas orientadas al desarrollo industrial del país y por lo tanto a la planificación y ejecución de la política industrial.

### **La política industrial argentina y la sustitución de importaciones 1945 – 1990: Una aproximación al fenómeno.**

Las estrategias de desarrollo industrial del país se pueden caracterizar en cinco etapas bien diferenciadas:

1. **Etapa de sustitución forzosa (1930 – 1945):** Este periodo comienza formalmente en 1929 con las transformaciones generadas por la crisis en el sistema financiero y de comercio internacional que afectan seriamente a la Argentina en su modelo de desarrollo e inserción comercial. Emerge entonces el debate sobre la necesidad de diversificar la matriz productiva del país hacia las manufacturas como también el primer la primera tentativa de plan de política industrial denominado “*Plan Pinedo*”. La Segunda Guerra Mundial fuerza a la estructura productiva nacional a producir aquellos bienes que no se pueden importar por consecuencia del conflicto.
2. **Etapa del desarrollo de la industria liviana (1945 – 1958):** Es por muchos autores considerada la etapa fácil del proceso de industrialización sustitutiva pero, dadas las características de dependencia de insumos del extranjero comienza a agotarse hacia fines de la década de 1950 por la necesidad de la llegada al país de capital e inversiones en materia industrial y productiva, a fin de producir los insumos industriales necesarios para abastecer a la estructura productiva nacional.
3. **Etapa de desarrollo de la industria pesada (1958 – 1975):** Esta etapa del proceso de desarrollo industrial se caracterizó por la heterogeneidad de sus

políticas y por un mayor pragmatismo económico que busco atraer e incrementar el nivel de las inversiones extranjeras en los sectores industriales considerados esenciales para alcanzar con éxito el proceso de industrialización. En este periodo cobraron auge las primeras inversiones de relevancia en los sectores: infraestructura; energético; petroquímico; siderúrgico, y automotriz, considerados “*industrias base*” para el desarrollo. Si bien, este periodo no estuvo libre de las fluctuaciones típicas de los ciclos económicos cortos de auge y recesión, fue un proceso que consideramos exitoso ya que permitió la creación de la estructura industrial pesada en el país.

4. **Etapas de flexibilización del proceso de sustitución de importaciones (1976 - 1990):** Este periodo está caracterizado por una serie de cambios en la estrategia de desarrollo industrial a partir de la llegada al gobierno en 1976 de una cúpula de militares y empresarios vinculados al capital transnacional y los organismos de crédito internacionales. Aplicando una serie de medidas reorientaron la producción industrial hacia aquellos sectores en los que el país había logrado dotarse industrialmente, como también a aquellos en los que tenía ventajas naturales. Es un periodo interesante ya que abre un amplio debate y está en consonancia con la expansión de la inversión financiera internacional y de las multinacionales en el hemisferio occidental. A partir de 1983 la necesidad de evitar la fuga de capitales, pagar los intereses de la deuda externa y mantener el superávit fiscal, limitó los recursos que se podrían haber utilizado para impulsar nuevamente el proceso de desarrollo de la industria nacional, aunque tampoco hubo un importante replanteo de como posicionar a la industria nacional a nivel internacional.
5. **La etapa de la apertura (1990-2001):** Se implementan las reformas económicas necesarias para estabilizar la economía y atraer la inversión extranjera a través de un proceso de estímulos vía reglas en una nueva interpretación del modelo del desarrollo acorde con el tiempo histórico.

En los primeros dos periodos (1945 – 1957 y 1958 – 1975) la actividad industrial logró desarrollar exitosamente las tres funciones esenciales para llevar adelante el proyecto de sustitución, a saber:

1. *Motor del crecimiento económico*
2. *Principal generador de empleo*
3. *Eje en la acumulación de capital.*

Durante los siguientes 14 años que siguieron (1976 -1990) la economía fue objeto de varios intentos de reformas parciales, hasta que en 1990 el proceso recibió el impulso tanto interno como externo para cambiar el rumbo hacia un modelo económico impulsado por la inversión extranjera directa que modifico el patrón de propiedad desde un empresariado mayoritariamente nacional a uno transnacional.

Más allá de posturas económicas de tipo ortodoxas u heterodoxas, con sus aciertos y desventajas consideramos que el desarrollo industrial es el desafío más grande para cualquier economía del orbe. Mucho más para un país emergente dependiente de la entrada permanente de capitales.

Por lo tanto vale decir que con sus avances y retrocesos la estrategia de desarrollo industrial en el país entre 1930 – 2001 aunque es una tarea inconclusa, consideramos que fue todo un éxito. Pero es hora de argumentarlo.

***Segunda Parte***  
**LA POLITICA INDUSTRIAL ARGENTINA**  
**Capítulo 4**

**Los orígenes de la industrialización en la Argentina**

Podríamos afirmar que la industria nacional tiene una trayectoria considerablemente larga si para empezar nos remitiéramos a la historia de los saladeros que fueron los primeros establecimientos fabriles destinados a producir carne salada y que, sin duda conformaron nuestras primeras exportaciones de manufacturas a Europa en los principios del siglo XIX. Pero, la industria nacional como la conocemos hoy tiene un surgimiento mucho más cercano.

En 1870 nuestro país ya se encontraba organizado políticamente, gobernado por una aristocracia terrateniente e integrado al mercado mundial a través del comercio de bienes agrícolas. La inmigración de Europa crecía y la pampa húmeda nos vinculaba al mundo. Por otro lado, todas nuestras manufacturas industriales provenían de Europa, que en ese momento detentaba el título de manufacturera del mundo.

Por aquel entonces, el sistema mundial de intercambio organizado por la división internacional del trabajo, el libre comercio, y el patrón oro, dominaban la escena y a nadie se le ocurriría que eso fuera a cambiar. Cada uno jugaba el rol que le correspondía, el nuestro era de abastecer commodities agrícola - ganaderos a Inglaterra. Por otro lado, a ningún gobierno del mundo pensaría en intervenir directamente en la economía ¿con que fin?, una “*mano invisible*” guiaba al mundo y parecía guiarlo muy bien.

La producción fabril nacional (*si es que había alguna*), se reducía a pequeños talleres, más que nada de inmigrantes europeos, aunque un dato curioso es que en el censo de la Capital Federal del año 1887, ya había 6.128 talleres que utilizaban algún tipo de mecanización a través de la fuerza motriz. Pero, en esta Argentina que prosperaba sólidamente como tantas veces hemos escuchado también habían problemas, y muy

serios. En 1890 el país fue asolado por una dura crisis económica por la conjunción de los siguientes factores externos e internos:

1. *Caída del precio internacional de los productos que se exportaban,*
2. *Mayor endeudamiento público y privado por los préstamos obtenidos del exterior (especialmente con Inglaterra)*
3. *Descontrolada emisión de papel moneda sin respaldo en oro con el consecuente desvalor del signo monetario*

Se afirmaba que el país compraba más de lo que vendía y de lo que, lógicamente podía pagar. La Argentina vendía barato y compraba caro, ocurriendo en el consiguiente déficit en la balanza comercial. Esta crisis afectó el crecimiento económico general y la capacidad de consumo, con lo que muchos comercios y empresas quebraron, y hubo importantes movimientos de huelgas, que se sucedían ante todo por el incremento del desempleo. Esta crisis de productores, comerciantes y trabajadores, produjo un efecto dominó en el que, el sistema bancario tuvo que declararse en bancarrota mientras los títulos y acciones caían vertiginosamente en los mercados bursátiles. Keynes aún no había nacido, y la solución venía de la mano de un gobierno que aseguraba el pago de la deuda externa a cualquier precio a fin de que no se interrumpiera aún más el ingreso de libras esterlinas al país. La depreciación de nuestra moneda, la llegada de la inmigración, y la demanda de materias primas de las potencias europeas, especialmente de Inglaterra serían los impulsores del incipiente desarrollo industrial.

A fines de siglo xix comienzan a aparecer los frigoríficos de capitales británicos, y si bien el país con su “oligarquía iluminada” se encontraba muy feliz y tranquilo con el modelo agro exportador, nótese en el siguiente cuadro como en los años posteriores a la crisis de 1890, dado el encarecimiento de las importaciones de Europa comienzan a proliferar los talleres de producción de manufacturas locales:

Cuadro 1

<b>PRODUCCION FABRIL ARGENTINA 1895 - 1913</b>		
<b>Datos</b>	<b>1895</b>	<b>1913</b>
Establecimientos	23.300	48.779*
Dependientes / empleados	167.000**	410.201
Total de fuerza motriz (HP)	59.500	678.757

Fuente: Panettieri (1969) pp. 21 – 25.



\* La mayoría estaba situado en la Capital Federal y las cuatro provincias (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, y Corrientes)

\*\* Este número según el autor podría incrementarse en 35.000 personas más, si tenemos en cuenta el personal que estaba destinado a tareas agrícolas relacionadas con la producción fabril (como el azúcar y el vino)

Este proceso fue muy tenue, y no hubo algo parecido a una sustitución de importaciones, sin embargo la Primera Guerra Mundial fue el llamado de atención, y puntapié inicial del desarrollo de la industria nacional debido al cierre de mercado externos de exportación y de las dificultades de importar bienes manufacturados. Dos sectores fueron los que tuvieron mayor crecimiento: frigoríficos y textiles. Por otro lado, las empresas mayormente beneficiadas fueron aquellas de mayor capital.

Luego del fin de la Primera Guerra Mundial el mundo volvió a sus anteriores patrones de libre comercio, Europa comenzó a recuperarse y los sucesivos gobiernos argentinos no vieron incentivos para alentar otro modelo diferente que el agro exportador.

Es importante tener en cuenta que las primeras transformaciones en la matriz productiva del país se dan en la década de 1920 dado que los Estados Unidos desplazan claramente del liderazgo de la producción y el comercio mundial a Inglaterra como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 2

INDICES DE PRODUCCION MANUFACTURERA MUNDIAL 1913 -1925			
	1913	1920	1925
Mundo	100	93,6	121,6
Europa**	100	77,3	103,5
Estados Unidos	100	122,2	148,0

\*\*Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia, Suiza, Austria, Italia, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Grecia y España.

Fuente: Kennedy (1988) pp. 352.

Por lo tanto, y dada la preponderancia ganada por los Estados Unidos en esta década, las relaciones comerciales y financieras con este país a ser más estrechas, desempeñando un rol cada vez más activo en la economía nacional a través de las siguientes vías:

1. *Inversión creciente en el sector frigorífico.*
2. *Importación de bienes de consumo durable.*
3. *Establecimientos fabriles y armadoras*

Es importante resaltar que llegan inversiones al país de las siguientes empresas norteamericanas: *Ford, General Motors, Coca – Cola, Firestone, Good Year; General Electric; etc.* Algunos autores <sup>23</sup> consideran que este proceso se desarrolló sin la necesidad de que el país contara con algún mecanismo de política industrial y fue exclusivo producto de las decisiones de los agentes inversores. De todas maneras hacia fines de la década de 1920 aunque la actividad agrícola seguía siendo el principal sector productivo, la industria comienza a aumentar su participación en la economía, nótese el cuadro siguiente:

Cuadro 3

PARTICIPACION % DE LA INDUSTRIA EN EL PBI 1900 -1929 *		
Periodo	Agricultura y ganaderia	Industria
1900 / 04	37,0	13,8
1950 / 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	25,2	17,7

\*Participación porcentual de los sectores agrícolas y la industria manufacturera en el PBI a costo de los factores, y en promedios quinquenales.

Fuente: Panettieri (1969) pp. 72.

### **La crisis de 1929: Una nueva interpretación de la economía, comienza**

Hasta 1929, año en que se desato la peor crisis económica del siglo xx no hubieron grandes cambios en la estructura productiva de la Argentina. Las inversiones llegaban de los Estados Unidos y Europa, y las exportaciones habían llegado en 1928 al record histórico como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

---

<sup>23</sup> Rapoport (1984)

Cuadro 4

COMERCIO EXTERIOR Y TERMINOS DE INTERCAMBIO 1925 - 1939 (en millones de \$)						
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Precio del trigo	Expo.trigo y harina	Terminos de Intercambio
1925	1.972.567.911,00	1.992.835.604	-20.267.693	12,20	2.237.883	80,3
1926	1.800.405.730,00	1.869.310.220	-68.904.490	11,31	4.467.851	73,4
1927	2.293.920.652,00	1.947.282.736	346.637.916	10,50	5.537.392	72,0
1928	2.396.608.299,00	1.901.608.474	494.999.825	9,68	6.809.030	97,0
1929	2.167.599.813,00	1.959.084.898	208.514.915	8,79	2.362.389	90,4
1930	1.395.691.317,00	1.679.960.782	-284.269.465	5,56	3.761.735	79,1
1931	1.455.814.660,00	1.173.828.311	281.986.349	6,40	3.524.666	60,3
1932	1.287.782.498,00	836.246.536	451.517.962	5,28	4.013.423	58,7
1933	1.120.841.512,00	897.148.929	223.692.583	6,07	4.951.477	56,9
1934	1.438.433.978,00	1.109.032.444	328.501.534	7,28	3.948.595	68,6
1935	1.569.349.057,00	1.174.981.223	394.367.834	10,52	1.724.362	70,3
1936	1.655.712.396,00	1.116.710.994	539.001.402	13,21	4.023.189	86,7
1937	2.310.997.802,00	1.557.684.380	753.313.422	8,85	2.060.409	97,3
1938	1.400.452.807,00	1.460.887.797	-60.434.990	6,71	4.886.970	79,5
1939	1.573.173.278,00	1.338.332.419	234.840.859	7,64	3.758.362	76,4
1940	1.427.637.907,00	1.498.757.027	-71.119.120	s/d	s/d	71,5

Nota: Las cifras de importaciones están calculadas en valores reales teniendo en cuenta las diferencias que sobre los valores de tarifa aduanera acusa los valores reales de grupo importante de artículos.

Termino del intercambio: 1913 = 100

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1942)

Es importante también notar el deterioro de los términos de intercambio que, además de fluctuante estuvo en promedio 1925 – 1940 un -20% por debajo de los valores de 1913. Por otro lado, el precio del trigo había fluctuado en -42% entre 1925 y 1932.

Probablemente estos fenómenos fueron determinante para los inicios del replanteo del modelo liberal agro - exportador y basándose en estos análisis comienzo a gestarse el ideario estructuralista entre algunos economistas latinoamericanos. Destacaría especialmente *Raúl Prebisch con la “Teoría del deterioro de los términos de intercambio”* que tanta influencia tendría años después en el proceso denominado industrialización por sustitución de importaciones.

Para hacer frente a la crisis de 1930, se adoptaron inicialmente medidas económicas ortodoxas que de acuerdo con la concepción dominante de la época, buscaban equilibrar el presupuesto como base para estimular a los mercados a encontrar un nuevo punto de equilibrio. Conforme con esta orientación:

1. Se redujeron los salarios de los empleados públicos y,
2. Se practicaron múltiples restricciones presupuestarias.

Estas recetas no funcionaron, sino que agudizaban el proceso depresivo. Comenzaron también por primera vez a tomarse medidas en las que el Estado tenía un lugar cada vez más importante. Paradójicamente, son las elites liberales las que condujeron este proceso a fin de salvaguardar un sistema económico que cambiaría para siempre. La participación del Estado en la economía estaba por comenzar una etapa de creciente ascenso, aunque hasta 1933 las medidas implementadas apuntaban más a atenuar los efectos en el corto plazo a la espera de que los mercados mundiales retornaran a su funcionamiento anterior, pero eso no sucedió.

La primera medida importante que se tomó fue en 1931, y tenía como fin atenuar el desequilibrio en el comercio exterior y la fuga de divisas estableciendo férreos controles de cambio, con el objetivo de fijar periódicamente el valor de las divisas y asegurar el pago de la deuda externa a los prestamistas ingleses.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, como consecuencia de estas y otras medidas la balanza comercial pasó de un déficit de 284 millones de pesos en 1930 a un superávit de 539 millones de pesos en 1936. En tanto que los movimientos de capital se volvieron también positivos y aumentó el nivel de reservas. Es cierto que las mejores condiciones de la economía del país a partir de 1936 – 1937 se debían a la mejora de la coyuntura internacional, pero en 1938 volvería a desencadenarse una nueva crisis.

En 1931 se fijaría por primera vez un incremento en los aranceles aduaneros de un 10%, y esto contribuyó a acentuar el efecto proteccionista que tenían las disposiciones cambiarias. Igualmente, si bien el “*Pacto Roca – Runciman*” morigeraba estas medidas de protección, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que comienza a vivir el país en la década de 1930 se debe en gran medida a la política adoptada hacia el sector externo por los gobiernos conservadores de la época.

Igualmente, la crisis no dejaba al país demasiadas alternativas. Era necesario desarrollar la industria para que abasteciera al mercado local y de ese modo producir lo que antes se importaba. En palabras de Aldo Ferrer<sup>24</sup>:

*“... El Estado asumió ahora un papel más activo, no solo en la protección arancelaria, sino con medidas concretas de fomento a la industria...”*

Entre las medidas que permitieron el desarrollo de la industria nacional en este periodo podemos citar<sup>25</sup>:

1. Devaluación de la moneda nacional
2. Disminución de las exportaciones nacionales
3. Incremento de los derechos aduaneros en un 10% en 1931
4. Regulación del equilibrio de la balanza comercial (Impo/Expo)
5. Abundante inmigración de mano de obra calificada
6. Mercado interno de relevancia
7. Presencia de industria auxiliares con grado de desarrollo en crecimiento (Equipos industriales)
8. Cierre de plantas por la crisis en Europa y los EE.UU.
9. Arribo de técnicos al país proveniente de Europa.
10. Posibilidad de obtener mayores tasa de ganancia en la producción en países de menor desarrollo relativo como el nuestro.

Nótese en el cuadro 5 que desde el punto de vista sectorial, (si se exceptúa la minería que tuvo una escasa participación en el producto) lo más destacable fue el incremento sostenido en la participación de la industria manufacturera, que paso del 17, 7% del PBI total en el periodo 1925 – 1929 al 21% en 1940-1944. Estos nos permitirían suponer que fácticamente el proceso de sustitución de importaciones se iniciaría en la década de 1930.

---

<sup>24</sup> Ferrer (1993)

<sup>25</sup> Dorfman, (1970)

Cuadro 5

VARIACIONES % EN LA COMPOSICION SECTORIAL DE LA ECONOMIA ARGENTINA 1925 - 1944 (Expresado en quinquenios)								
Sector	1925 - 1929		1930 -1934		1935 - 1939		1940 - 1944	
	Variación	Participación	Variación	Participación	Variación	Participación	Variación	Participación
Agricultura	3,6	14,9	-0,3	14,6	0,7	13,8	4,5	13,7
Ganadería	-1,1	10,6	1,5	10,3	3,2	10,4	4,4	10,8
Industria	5,8	17,7	1,2	18,4	4,7	20,4	4,6	21,0
Construcción	8,8	6,5	-7,9	5,3	5,3	5,7	3,1	5,3
Comercio	5,2	21,3	-3,0	19,1	2,6	18,2	0,8	16,7
Minería	10,5	0,4	6,8	0,6	14,6	0,9	5,6	1,2
Transportes	7,2	7,2	2,9	7,5	4,3	7,1	4,1	7,4
Sevicios		13,7	7,5	15,6		15,5		16,0
<b>Totales</b>	<b>4,4</b>		<b>-0,5</b>		<b>3,2</b>		<b>3,6</b>	

Fuente: CEPAL (1958), Secretaria de Asuntos Económicos, Producto e Ingreso de la República Argentina, Buenos Aires, 1955.

El fin de la crisis de 1930 permitió el retorno de las inversiones de numerosas empresas extranjeras al país especialmente norteamericanas y alemanas que invirtieron en la industria química, metalúrgica, y textil permitiendo que la industrialización se extendiera al interior del país. La recuperación de la industria y la existencia de un mercado interno relativamente fuerte y cautivo absorbió una producción industrial a precios poco competitivos. Este importante crecimiento industrial especialmente desde el segundo quinquenio de la década de 1930 se mantuvo con fuerza hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial.

### **El Plan Pinedo de 1940: En los albores de la política industrial**

Este plan, que puede ser considerado el primer proyecto de industrialización formal de la historia económica argentina originalmente denominado “*Plan de Reactivación Económica*” paradójicamente fue desarrollado por una renovación conservadora inspirado en un ideario tecnocrático que reforzaba el poder del Estado por un lado y apuntalaba los intereses del sector agropecuario e industrial frente a los efectos de la crisis de 1930.

Los autores fueron los economistas argentinos Federico Pinedo (Ministro de Hacienda en el gabinete del presidente interino Ramón Castillo) y Raúl Prebisch quien fue su redactor. Es importante citar la consideración que hace Mario Rapoport sobre el Plan Pinedo<sup>26</sup>:

<sup>26</sup> Rapoport & Colaboradores (2000) pp. 257.

*“...Considerado por algunos como el primer proyecto de industrialización formal del país y por otros como una especie de “New Deal” local, el plan explicitaba la necesidad de proteger y desarrollar, con ciertas limitaciones la industria nacional y sostenía la idea de un incremento de la demanda interna como base para reactivar el aparato productivo, para ello planteaba una reforma financiera que permitiera implementar un régimen crediticio especial para el sector industrial y para la construcción de viviendas populares...”*

El “*Plan Pinedo*” intentaba mantener abierta la economía Argentina al comercio exterior, considerando a la vez que para lograr un crecimiento aceptable debía oficializarse la industrialización, pero una industrialización exportadora y especializada en materias primas nacionales.

El objetivo sólo podría conseguirse mediante un fuerte acercamiento a los EEUU, que se veía como dificultoso pero posible en el mediano plazo: se trataba de un plan pro - aliado en materia de política internacional. Según Pinedo, podría ser mencionado como un intento de integración a una nueva división del trabajo liderada por los EEUU o bien como un cambio de metrópoli y la búsqueda de una dependencia próspera.

La propuesta era moderna para aquellos tiempos, pero se le critica que llegó tardíamente, era restringida en su aceptación política y social y un poco vacilante, dado que en la época no se descartaba una vuelta a la normalidad (al modelo agro exportador), tiene muchas cláusulas provisorias y no se afirmaba fuera de duda la necesidad de emprender un nuevo camino. Finalmente no se aprobó en el congreso, pero sentaría precedente de los cambios que se avecinaban.

## **Capítulo 5**

### **Primera etapa del proceso sustitutivo 1946 -1958**

#### **La industria liviana**

##### **El Peronismo: La estrategia de desarrollo a través del mercado interno**

La economía política del peronismo se edificó sobre la base de criterios distintos a los de una estrategia razonada de industrialización. Los criterios fueron:

- 1) Nueva concepción del rol del Estado en la economía.*
- 2) Políticas de ingresos llevadas a cabo con el fin de aumentar el ingreso real de los asalariados.*
- 3) Objetivos de independencia económica y soberanía política que conducen a cerrar la economía para independizarla de los vaivenes del intercambio externo.*

Los condicionamientos externos impulsaron al primer gobierno de Perón a desarrollar políticas de desarrollo industrial sustentadas en la demanda del mercado interno. Es destacable que no sólo los condicionamientos externos plasmados en las dificultades para importar y exportar son los únicos determinantes de la opción del mercado interno del primer gobierno de Perón, sino que la explicación económica se sustentaba en los siguientes parámetros: Al cerrarse el ciclo industrialización - producción – comercialización – consumo, se tendría un mercado dentro del país y ya no habría necesidad de buscar mercados externos. Aunque ciertamente, dadas las condiciones económicas del país, el problema fundamental que en última instancia llevó al peronismo a optar por el mercado interno fue la dificultad para aumentar los salarios reales que existió hasta 1946.

En los primeros años del peronismo 1946 - 1949 las políticas públicas recibieron fuertes incentivos especiales a fin de desarrollar una estrategia basada en la sustitución de importaciones que diera impulso en el mediano plazo a las exportaciones de manufacturas. Aunque desde 1948/49 en adelante Perón se vio obligado a modificar el



modelo hacia una postura más amigable a la inversión extranjera como motor de la economía dado el agotamiento de su estrategia redistributiva. De todas formas la estrategia de *Industrialización por Sustitución de Importaciones* (ISI) se convertía oficialmente en un hecho.

### **La política económica del peronismo**

La coalición nacional denominada “Justicialismo” asume en 1946 luego de un largo proceso político, económico y social que se había venido gestando a lo largo de varias décadas encarnada en la figura de Juan Domingo Perón.

Adoptando una forma de gobierno de tipo corporativo / movimientista, se busco representar a todos los sectores sociales. Sus pilares de organización fueron:

1. La Confederación General del Trabajo (CGT) conformada por las organizaciones de trabajadores a nivel nacional tuvo representación directa ante el Poder Ejecutivo, y a través del partido Justicialista en el Congreso Nacional;
2. Una nueva federación de empresarios ligados al gobierno denominada Confederación General Económica (CGE) que reemplazara a la tradicional Unión Industrial.
3. Los militares, la Iglesia Católica, y algunas asociaciones profesionales y estudiantiles que dieron la necesaria amplitud a la base política de Perón.

### **Las transformaciones económicas del peronismo: una visión del caso.**

Además de la nacionalización de los servicios públicos operados por concesionarias extranjeras la expansión más importante del sector público se registró en la esfera del comercio y las finanzas, pero no fue tan amplia como para abarcar la colectivización de la producción. A partir de 1946, se adoptan las siguientes medidas de carácter económico:

1. Creación del IAPI con el fin de regularizar el comercio agrícola y la importación de bienes esenciales: Pero aun con el IAPI, la comercialización de granos

continúo principalmente bajo la órbita de importantes firmas privadas como *Bunge & Born* y *Dreyfus*.

2. Se intensificó el control cuantitativo sobre las importaciones
3. Se robusteció el sistema de control de precios
4. Se fijaron límites a los márgenes de ganancia
5. Se nacionalizaron los depósitos bancarios en el BCRA: Aunque La nacionalización de los depósitos bancarios apenas implicó el remplazo de los requerimientos de efectivo mínimo por un sistema de redescuentos del BCRA, dejando el sistema de las funciones de préstamo más tradicionales a los bancos privados.
6. El Estado monopolizó el crédito hipotecario a través del Banco Hipotecario Nacional.
7. Las compañías de seguro quedaron bajo control gubernamental.
8. Se establecieron regulaciones más estrictas para el mercado de valores.

Aun cuando en muchos aspectos el advenimiento de Perón tuvo la apariencia de una revolución de extrema izquierda<sup>27</sup>, no fue nada parecido ya que:

9. No intentó modificar los derechos de propiedad.
10. No pretendió darle participación a los trabajadores en la conducción de las empresas.
11. No hubo colectivización de la producción.
12. No extendió el campo de acción del Estado hacia la producción de bienes, aun cuando al finalizar la segunda guerra mundial se nacionalizaron treinta empresas alemanas y se ampliaron las facultades de la DGFM, especialmente en lo que se relacionaba con la fabricación naval.

Por lo tanto, todas aquellas teorías que afirman que Perón podría haber sido influenciado en alguna manera por algún pensamiento de izquierda queda descartada ya que excepto por las mejoras en el acceso a determinados bienes de consumo, vivienda y

---

<sup>27</sup> La necesidad de construir un discurso anti oligárquico pero a la vez burgués; antiimperialista pero al mismo tiempo encuadrado en los límites del capitalismo, determinó una particular configuración ideológica aglutinadora.

servicios públicos, no hay ninguna medida de carácter económico que pueda ser vinculada a la planificación socialista.

Por otro lado, a pesar de todas estas reformas redistributivas, y del masivo apoyo popular, especialmente de los sectores de trabajadores urbanos “*la realidad peronista*” como la de cualquier político siempre estuvo determinada por la economía<sup>28</sup>, y no a la inversa. En el cuadro denominado “*Reservas internacionales y capitales compensatorios 1946 - 1970*” incorporado más adelante en nuestro trabajo se puede apreciar como la llegada de Perón al gobierno en 1946 viene precedida de un nivel de reservas en oro y divisas por valor de 1.686 millones de dólares, lo que equivale a casi tres veces las reservas internacionales que tenía el país en el año 1970.

Estos fenomenales niveles de reservas, se habían alcanzado a través de las ventas de granos a Europa durante la Segunda Guerra Mundial. Lo que hace entrever la razón económica por la cual Argentina no hubiera entrado al conflicto bélico por nada en el mundo. El pacifismo y la neutralidad eran más que un argumento político justificador, las bases de una enorme renta. Por lo tanto, la política de Perón desde 1946 hasta fines de 1948 estuvo enmarcada en una sobreabundancia de capitales acumulados previamente, en el que la autonomía de la política económica estaría delimitada por el tiempo en el que tardan en agotarse tan cuantiosos recursos.

Finalmente la política “*redistributiva*” de Perón comienza mostrar sus primeros signos de agotamiento cuando en 1948 las reservas en oro disminuyeron a 142 millones de dólares lo que equivaldría a menos de 2 meses de importaciones del área del dólar y los pagos atrasados alcanzaron un monto de 200 millones de dólares, mientras tanto en una economía en la que los precios de los términos de intercambio comenzaban a deteriorarse y era netamente dependiente de las importaciones industriales, los permisos de importaciones ascendían a los 1.500 millones de dólares, obligando a Perón a repensar su política económica restringiendo el consumo interno a fin de equilibrar la balanza de pagos.

---

<sup>28</sup> Aunque Perón no lo tuviera en cuenta de inmediato.

Fue así como las alarmas que se encienden en 1948 se agudizaron hasta que en 1951, una sequía hacia proveer al IAPI una marcada disminución de las futuras divisas provenientes del comercio granario. El gobierno peronista limitó las importaciones lo que disminuyó aún más la disponibilidad real de bienes aproximadamente un 6%. A su vez la política fiscal y monetaria continuaba expandiéndose de la mano del aumento de salarios para conformar a los sindicalistas, consecuencia: La espiral inflacionaria alcanzó su punto crítico en 1951 con aumentos del 37% en el costo de vida.

De esta manera, y jaqueado por la realidad, Perón decide dar un giro de timón a su política hacia un programa de estricta austeridad económica afirmando que:

*“...la economía justicialista establece que de la producción del país se satisface primero la necesidad de sus habitantes, y solamente se vende lo que sobra; lo que sobra, nada más. Claro que aquí los muchachos, con esa teoría, cada día comen más y consumen más y como consecuencia, cada día sobra menos. Pero han estado sumergidos, pobrecitos, durante cincuenta años; por eso yo los he dejado que gastaran y que comieran y que derrocharan durante cinco años todo lo que quisieran; se hicieran el guardarropa que no tenían, se compraran las cositas que les gustaban, y se divirtieran también; que tomaran una botella cuando tuvieran ganas (...) pero, indudablemente, ahora empezamos a reordenar para no derrochar más...”<sup>29</sup>*

Hasta el mismo Perón debe haber comprendido, que conseguir aliados en la abundancia no es una tarea difícil, el desafío de un buen político es retenerlos en la escasez.

Mientras tanto la situación de la industria en 1952 era la siguiente:

1. Bajo nivel de inversión en maquinarias y equipos.
2. Obsolescencia tecnológica y productiva.
3. *Bottlenecks* en la producción de bienes.
4. Incapacidad de importar.
5. Incapacidad de incrementar los gastos sin disparar el déficit y la inflación.

---

<sup>29</sup> Párrafos del discurso de Juan D. Perón del 19 de febrero de 1952 pronunciado en la reunión de los Delegados Obreros del Comité de Unidad Sindical Latinoamericano

Por lo tanto en 1953 se sanciona la Ley 14.222/53 “*De Inversiones Extranjeras*” que estuvo vigente hasta 1956. Esta ley constituyó la primera norma completa que intenta darle un marco de acción del capital extranjero en el país.

Con ello el gobierno intentaba promover el desarrollo de la industria nacional, otorgar beneficios a los inversores extranjeros de modo de facilitar su radicación y fijar un status legal para que ciertas inversiones no produjeran desequilibrios en la economía nacional. Entre las principales disposiciones de la Ley 14.222/53 y su Decreto Reglamentario 19.111/53 establecían que:

1. Sus normas abarcaban a los capitales extranjeros a radicarse en actividades industriales o mineras, en plantas nuevas o en ampliación de las ya existentes;
2. El ingreso de los capitales podía realizarse en divisas, equipos, patentes o bienes inmateriales necesarios para la actividad en cuestión;
3. *Los capitales extranjeros recibían un tratamiento similar al de los nacionales y quedaban sujetos a la legislación vigente;*
4. El Poder Ejecutivo debía aprobar cada propuesta de inversión, previa consideración de un organismo especialmente creado para tal fin, la Comisión Interministerial de Inversiones Extranjeras;
5. El registro de los capitales ingresantes se realizaba en su valor equivalente en pesos al tipo de cambio libre en el registro Nacional de Inversiones Extranjeras, creado en el Banco Central con ese fin. Luego de dos años contados a partir del registro, se podían transferir las utilidades líquidas obtenidas por la inversión, hasta un 8% anual sobre el capital registrado;
6. *Se podía repatriar el capital, transfiriéndolo luego de 10 años de radicación en cinco o diez cuotas anuales, mediante fondos del inversor y siempre que el funcionamiento de la empresa quedara asegurado;*
7. El Poder ejecutivo podía conceder ciertos beneficios adicionales, tales como la exención total o parcial de derechos aduaneros o la declaración de "interés nacional" de la empresa según el régimen de promoción industria;

8. En cuanto a los capitales externos ya existentes en el país, si sus utilidades acumuladas habían sido reinvertidas en actividades contempladas en el nuevo régimen eran considerados como inversiones extranjeras.

Esta nueva legislación elevaba los montos permisibles de remesas al exterior<sup>30</sup>, y obtuvo en breve los siguientes logros:

1. Inversiones directas en las nuevas plantas automotrices de *Kaiser Motors* y *Mercedes Benz*.
2. Financiación del EXIMBANK de los EE.UU para la construcción de la *Acería de San Nicolás*.
3. Acuerdo de concesión celebrado con la empresa petrolera estadounidense *California Petroleum Company* para la explotación de pozos petroleros en Comodoro Rivadavia.

Las reformas económicas de sinceramiento no fueron muy bien recibidas por los sectores de la clase media pero menos aún por el ala nacionalista que era su último bastión de apoyo político. Aunque retuviera el apoyo de los sectores populares que se habían visto beneficiados durante su primera presidencia, Perón fue depuesto el 20 de setiembre de 1955 por un levantamiento militar denominado “*Revolución Libertadora*”.

### **El gobierno provisional y el giro a la apertura 1955 - 1958**

El General Lonardi se hizo cargo del gobierno hasta noviembre de ese año, momento en el que lo reemplazó Aramburu en la Presidencia. A pesar de la diversidad ideológica de los miembros de la coalición civil-militar revolucionaria los unía la idea de restaurar los principios políticos y económicos que regían antes de Perón devolviendo a la Argentina a la senda económica liberal que ellos consideraban apropiada.

---

<sup>30</sup> Ahora bien, con la llegada del Lonardi, en 1955 se dispuso la existencia de un mercado libre de cambios. Las remesas de divisas, tanto en concepto de repatriación de capital como de utilidades, quedaron entonces libradas exclusivamente a las decisiones de las empresas extranjeras. De modo que las normas establecidas por la Ley 14.222 dejaron de ser aplicables. Finalmente, la ley fue derogada en 1957 mediante el Decreto-Ley 16.640/57

Entre los objetivos de política económica de los protagonistas de la Revolución Libertadora estaban dos temas sobre los que el peronismo había trabajado sin éxito en el último tramo de su administración.

1. *El aumento de las exportaciones y*
2. *El fomento de la acumulación de capital,*

Los principales lineamientos de política económica fueron esbozados por el asesor económico y financiero de la Presidencia, Raúl Prebisch, en un documento titulado “*Informe preliminar acerca de la situación económica*”<sup>31</sup>. Cabe señalar que el contexto internacional no fue favorable por esos años para el comercio exterior argentino, ya que los términos de intercambio cayeron notablemente: en 1957 los precios eran un 13% menor que los de 1953, 36% menores que en 1950 y 44% menores que en 1948<sup>32</sup>. Además, los países compradores de las exportaciones argentinas estaban aplicando prácticas restrictivas y los países europeos comenzaban a aplicar la denominada Política Agropecuaria Común (PAC). En consecuencia, a pesar de la política devaluatoria aplicada no se lograron los resultados esperados. Por el contrario, se registraron déficits en el balance de pagos entre 1955 y 1958, las reservas declinaron y se acumularon las deudas comerciales.

Respecto del régimen de intercambios con el exterior instaurado en este período, puede decirse que:

1. Se incorporó en su política económica una mayor apertura hacia la economía internacional.
2. Adoptaron medidas liberalizadoras que apuntaban a reducir el déficit fiscal,
3. Se limitaron los aumentos salariales
4. Restauraron los mecanismos de precios para equilibrar el balance de pagos.

---

<sup>31</sup> Para un detalle del programa ver Banco Central de la República Argentina, 1956, “*Memoria Anual*”, 21° Ejercicio, Buenos Aires.

<sup>32</sup> Gerchunoff, (1989) pp. 105

Asimismo, el programa propuesto incluía una estrategia de desarrollo agropecuario basada en dos pilares fundamentales, a saber:

1. Fomentaba el aumento de la producción
2. La incorporación de nuevas tecnologías

En 1956 se creó el *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)*, con la intención de estimular el crecimiento de la producción del sector agrícola.

En cuanto al sector industrial el plan económico preveía que las limitaciones domésticas en este plano fueran contrarrestadas con el ingreso de inversiones extranjeras.

1. Se proponía el desarrollo de la industria siderúrgica y la expansión de las capacidades ya existentes en los sectores metalúrgico y mecánico.
2. La expansión de ciertas industrias básicas sustitutivas de importaciones, tales como papel y celulosa, química y petroquímica.
3. Atraer inversiones que aceleraran el desarrollo de los sectores mencionados.
4. Fuerte estímulo a las inversiones en infraestructura (provisión de energía, transportes, etc.).

De todos modos, la mayoría de las propuestas de más largo plazo no llegaron a efectivizarse en medidas de política económica.

Entre los objetivos inmediatos de política económica:

1. El gobierno estableció nuevas pautas cambiarias que permitieron la existencia de sólo dos tipos de cambio, uno libre y uno oficial.
2. Se llevó a cabo una devaluación
3. Se implementaron retenciones móviles a las divisas provenientes de las exportaciones de hasta un 25%, con lo cual el tipo de cambio efectivo para los productos primarios se incrementó un 40% para la carne y más de 200% en el caso de los cereales



4. Esporádicamente también se recurrió al régimen de aforos para establecer el precio al cual debían liquidarse las exportaciones, cada vez que se producía una caída en los precios internacionales de las mercancías a exportar.
5. Las importaciones de bienes esenciales se regían por el mercado oficial y siguieron estando sujetas al régimen de permisos de cambio. Este último sólo se flexibilizó en lo atinente a productos de suma necesidad, los cuales recibían un permiso automático.
6. El resto de las importaciones se canalizaban por el mercado libre de cambios. Asimismo, cabe destacar que el gobierno estableció un recargo para las importaciones, administrado por el Banco Central, a modo de protección temporaria de la industria local.

Y ante reiteradas situaciones críticas del balance de pagos, como sucedió en 1957:

1. Se establecieron estrictos controles a las importaciones a través del requerimiento de depósitos previos.
2. Las importaciones que se regían por el mercado libre más tarde pasaron a abarcar el conjunto total de las importaciones.

Las recomendaciones de política diseñadas por Prebisch también comprendían otras dimensiones de las relaciones económicas externas de la Argentina.

1. Se sugería la participación activa en las instituciones internacionales creadas por los acuerdos de Bretton Woods (*Fondo Monetario Internacional* y *el Banco Mundial*).
2. El envío de una misión financiera a los Estados Unidos con el objeto de discutir nuevamente los acuerdos bilaterales existentes y la gestión de nuevos créditos.

Finalmente, en 1956 se iniciaron gestiones para el ingreso de la Argentina al *Fondo Monetario Internacional (FMI)* y al *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)*, el cual se concretó en agosto de ese año previo aporte de 150 millones de dólares a cada uno de esas instituciones. Asimismo, en febrero del mismo año se

acordó un crédito del Export-Import Bank por 60 millones de dólares a ser destinados a la adquisición de equipos para una planta siderúrgica.

Otro de los puntos importantes abordados por el gobierno provisional fue la realización de la gestiones para el establecimiento de un sistema de pagos multilaterales que facilitara el comercio exterior del país, de esta forma:

1. Se alcanzó el Acuerdo Provisional de París con once países europeos a mediados de 1956, por el que se fijaba un sistema multilateral de comercio y pagos con esos países basado en la transferibilidad y arbitraje de las diferentes monedas de los países adherentes.
2. Las mismas podían ser usadas indistintamente para realizar pagos o cobros resultantes de las operaciones comerciales entre dichos países y la Argentina.

Cabe señalar que algunos autores sostienen que los efectos positivos de estos acuerdos fueron limitados dado que por ejemplo, en 1955 la Argentina tuvo un balance comercial desfavorable con los países del acuerdo y ello trajo aparejado la consolidación de las deudas comerciales derivadas de los convenios en deuda financiera.

En consecuencia con estas políticas aperturistas, no sólo aumentó fuertemente el endeudamiento externo del país sino que también fue imposible revertir por este medio el crónico desequilibrio comercial con los Estados Unidos que ya llevaba varias décadas.

Con la salida de Lonardi, asume como Presidente de la Nación el General Aramburu, este último de orientación económica liberal designó al economista Eugenio Blanco como nuevo Ministro de Economía, el que inmediatamente tomo las siguientes medidas:

1. Supresión de los subsidios que se daban al sector agropecuario a través del IAPI y cierre definitivo del organismo.
2. Aplico una devaluación del peso pero quedó compensada por esta supresión de los subsidios y por el establecimiento de retenciones a las exportaciones.

De todos modos, los mecanismos para mejorar la balanza de pagos estaban limitados contra las condiciones adversas que presentaba el mercado internacional en el que seguían cayendo los precios de las exportaciones argentinas. Por eso el gobierno debió recurrir a préstamos externos. Para ello entró en tratativas con el Club de París, el Exim-Bank de Estados Unidos y diversos bancos privados<sup>33</sup> En el último tramo de la gestión, por disputas al interior del gobierno Blanco fue sustituido por Roberto Verrier y éste, unos días más tarde, por Adalbert Krieger Vasena. El objetivo principal de las nuevas autoridades económicas era bajar la inflación y para ello se aplicaron dos medidas que fueron aún más contractivas pero permitieron obtener un superávit fiscal y contener la inflación hacia fines de 1957, a saber:

1. Se congelaron los salarios por un año
2. Racionalización del gasto público (especialmente, de las inversiones),

Por otro lado, la caída del salario real obligó al año siguiente a autorizar aumentos masivos que reactivaron la espiral inflacionaria pero como el país se encontraba en los momentos previos a un proceso electoral democrático, la solución a la espiral inflacionaria sería una herencia que correspondería a las medidas a implementar por el futuro presidente electo.

### **Resultados de la primera etapa sustitutiva: 1946 - 1958**

La Segunda Guerra Mundial había terminado; los países Europeos que antaño se habían abastecido de los productos agrícolas argentinos se cerraron para la reconstrucción volcándose a la protección de sus mercados, mientras que EE.UU se erigía como la principal ganadora de todo este proceso. El libre cambio no volvería a ser una opción viable dadas las circunstancias. Con este panorama internacional del comercio internacional Juan D. Perón llega a la presidencia.

---

<sup>33</sup> García Vázquez (1995)

Para analizar los resultados del periodo hay que tener en cuenta que ya entre 1930 y 1940 había comenzado a desarrollarse el proceso de sustitución pero no con una política industrial destinada al efecto.

Por varios factores, la importación de manufacturas disminuyó del 45% de la oferta total de bienes industriales en 1929 a solo el 15% en 1950, cifra que en aquella época era uno de los porcentajes más bajos para cualquier país de tamaño medio fuera del bloque socialista<sup>34</sup>. El desarrollo industrial basado en la ISI comenzaba a cobrar vital importancia en lo que hace a los bienes de consumo final, pero la proporción de importaciones en la oferta interna total de bienes de capital y de productos intermedios cayó también sustancialmente como se puede apreciar en el cuadro 6.

Cuadro 6

<b>% DE IMPORTACION, TOTAL Y POR SECTOR</b> (por periodos)				
<b>Periodo</b>	<b>% de las importaciones en relaciona al PBI*</b>	<b>% de importaciones bienes de consumo con respecto al consumo total *</b>	<b>% de importaciones de bienes intermedios con respecto a la demanda final de bienes manufacturados *</b>	<b>% de importaciones de maquinaria y equipos con respecto al total de la inversion interna en maquinaria y equipos *</b>
<b>1925 - 1929</b>	24,8	13,3	21	35,3
<b>1935 - 1939</b>	14,8	6,8	17,4	26,6
<b>1945 - 1949</b>	9,8	3,2	13,4	19,7

Cuadro: \*Medido en Pesos constantes de 1950.

Fuente: CEPAL, "Análisis y proyecciones del desarrollo económico: V. El desarrollo económico en la Argentina", México 1959, Primera Parte, Cuadro 16. Pág. 82. <sup>35</sup>

Nótese en el cuadro 6 la marcada disminución de las importaciones de bienes tanto de consumo; intermedios; como de capital que si bien estuvo influida por la capacidad del país de mantener equilibrada su balanza de pagos, por otro lado demuestra la capacidad de la economía nacional de autoabastecerse de los bienes que previamente compraba al extranjero impulsado por un proceso de dinámico desarrollo industrial endógeno. En el grafico 1 puede apreciarse la contracara del proceso de disminución de las

<sup>34</sup> Para más información véase: Maizels (1963) Cuadros A-14; E-2; y E-6.

<sup>35</sup>Nota: Desde luego, estos coeficientes están distorsionados por la sobrevaluación del peso en 1950 como por la existencia de los tipos de cambio múltiples implementados en el país, pero creemos que básicamente reflejan las tendencias de la sustitución.

importaciones manufacturas con el incremento sostenido y al alza constante de las manufacturas nacionales en el PBI.

Si bien el proceso político del peronismo tuvo un alto nivel de conflictividad y la economía estuvo fuertemente restringida a la inversión extranjera, la sustitución tuvo un alto nivel de participación en las manufacturas industriales que ya hacia fines de la década de 1940 llegaba casi al 25% del PBI (véase la evolución en el grafico 1).

Esto contrasta abiertamente con la opinión difundida falsamente, de que recién hacia fines de 1950 con el “Desarrollismo” la industrialización estaría centrada en la industria liviana y no en la pesada, o en la producción de bienes finales más que en los intermedios o básicos. Por otro lado, la primera etapa sustitutiva que coincidió con los “*Planes Quinquenales*” del peronismo se caracterizó por incentivar el desarrollo de la industria liviana. Consecuencia de las políticas públicas desarrolladas por el gobierno y orientadas a incentivar la industria, a saber:

1. Fijación de cuotas de importación
2. Racionamiento de divisas
3. Provisión de financiamiento a productores nacionales
4. Desarrollo de sectores estratégicos
5. Tipo de cambio diferencial
6. Concesión de trato privilegiado a la importación de maquinaria
7. Aumento del límite de remesas para el envío de regalías al exterior
8. Suba de aranceles

La participación de las manufacturas en el producto bruto interno (PBI) aumento en 2.6%; del 21.6% en 1930 – 1939 al 24,2 % en 1949, tengamos en cuenta que esto no fue sin percances para el sector agrícola ya que esta transferencia de recursos a través de medidas tributarias y de fijación del tipo de cambio diferencial afecto también las exportaciones agrícolas que eran la fuente de financiamiento del sector industrial y contribuyo al surgimiento de problemas en la balanza de pagos.

Nótese, en el grafico siguiente la evolución sostenida de la participación de las manufacturas en el PBI, lo cual denotaba el éxito en la transformación estructural de la industria vía la estrategia de sustitución:

Grafico 1



Fuente: Elaboración propia en base a: B. Kosacoff. "Business Strategies and Industrial Adjustment: The Case of Argentina". Trabajo presentando en una conferencia realizada en la Universidad de Londres, 01/02/1996, p.129.

En el periodo 1929 – 1950 predominó el desarrollo de la industria textil que consiguió reducir la importación de textiles<sup>36</sup> de más del 25% de su valor total en 1929 a menos del 10% después de 1950. En el segundo periodo resulta más difícil de caracterizar porque, aparte de la declinación en textiles el mismo grupo de industrias tradicionales perdió importancia relativa frente a las industrias consideradas modernas.

Desde ya cabe aclarar que este periodo no estuvo libre de fluctuaciones cambiarias, inestabilidad político institucional; golpes de Estado; ni de ningún otro vaivén político; pero el objetivo de este trabajo es demostrar que el desarrollo industrial endógeno del país fue posible en parte gracias a un intenso periodo de políticas públicas orientado a la creación de capacidades donde no existían anteriormente.

Indudablemente como podemos apreciar en el grafico 2 la estrategia de desarrollo industrial basada en el fomento y la protección de la industria liviana comenzaba a dar

<sup>36</sup> Tanto en textiles finales como intermedios.

resultados beneficiosos culminando el turbulento año de 1949 con una participación de las manufacturas industriales en casi el 25% del PBI.

Por último, dentro de las principales políticas públicas desarrolladas por el Estado hacia fines de la década del 1940 fue sostener la administración de las empresas de capitales nacionales que estaban al borde de la quiebra con el específico fin de proteger el empleo mientras tanto se creaban las empresas nacionales:

1. Gas del Estado
2. Obras Sanitarias de la Nación
3. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)
4. Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA - Aunque su producción de acero recién comenzaría en 1961)

Antes que seguir avanzando debemos hacer un alto para resaltar la importancia estratégica que tuvo SOMISA en la siderurgia y la metalurgia compleja de desarrollo industrial nacional.

Si bien, las políticas públicas orientadas a la estrategia de desarrollo del sector comienza a dar sus frutos recién en la década del 1960, o sea en el periodo posterior denominado "*de la industria pesada*" no podemos pasar por alto que los lineamientos generales de acción habían sido expuestos hacia fines de 1930 por el General Manuel N.A. Savio quien había comenzado a tener en cuenta la necesidad estratégica que tenía la industria en general y en particular la siderurgia.

Savio, ya en 1933 publicó su obra "*Movilización Industrial*" y en 1938 elevó a la Dirección de Materiales del Ejército un proyecto que dio nacimiento a lo que después se conoció como Dirección General de Fabricaciones Militares. Los principios de acción necesarios contenidos en el "Plan Savio" se fundamentan en la necesidad de creación de cuatro tipos de unidades industriales esenciales para el desarrollo de la metalurgia en el país, a saber:

1. Yacimientos y plantas estatales en explotación siderúrgica y las que se establezcan en adelante.

2. Los establecimientos industriales metalúrgicos de SOMISA.
3. La agrupación de las sociedades mixtas a crearse entre los privados y el Estado nacional.
4. Las plantas privadas de transformación y de terminado de producción siderúrgicos.

El “*Plan Savio*” sirvió en su momento para demostrar el estado de una industria atrasada en relación a los países de primera línea, en la producción de bienes, equipos y maquinaria pesada de cierta complejidad. Esto le generaba al país una industria altamente “dependiente” en cuanto a todo lo que fuese tecnología de punta o muy sofisticada. El trabajo del General Savio fue el principio de conjunto de esfuerzos de planificación y ejecución de los programas de estímulo al sector industrial, un verdadero logro de políticas públicas de largo plazo y asentó las bases para uno de las industrias más competitivas del país, y para algunos una muestra de la necesidad que tienen los países en vías desarrollo de intervenir en sus economía a fin de desarrollar las estructuras necesarias para el desarrollo y un argumento empíricamente válido que contrarrestaría el principio ortodoxo que afirma que Estado tiene conocimientos limitados de los procesos de mercado, aunque por otro lado es comprensible dentro de su época, y en la ausencia de estímulos a la inversión extranjera directa.

Como sea, los esfuerzos de este grupo de planificadores industriales nucleados por Savio dieron como fruto la sanción de la Ley 12.987/47 sancionada el 13 de junio de 1947, que garantizó el Plan Siderúrgico y creación de SOMISA.

La referida ley concretó la estructura funcional del *Plan Siderúrgico Argentino*, que a grandes rasgos puede resumirse así:

1. Producción de arrabio y acero en el país con minerales y combustibles argentinos.
2. Producción de acero en el país con minerales y combustibles extranjeros y progresivamente con minerales y combustibles nacionales o con arrabio proveniente del exterior.



3. Elaboración de aceros provenientes del segundo grupo destinados a la industria privada en transformación."..., más adelante su texto se refiere a "...que la industria comúnmente llamada pesada es primordial para desarrollar la de carácter manufacturero que tan prósperamente se ha iniciado entre nosotros y, por lo tanto, si el país renuncia a contar con ella perderá la oportunidad de ocupar,"...en el concierto universal un lugar de preponderancia.

Por otra parte vale resaltar también las acciones y políticas públicas emprendidas por el Estado para el desarrollo industrial en este periodo, a saber:

1. **Fábrica Militar de Aviones de Córdoba:** Fue un enorme avance en materia de tecnología aeronáutica y en 1947 presentaba el avión a turbina de construcción nacional denominado I.Ae.27 "*Pulqui*"<sup>37</sup>. El mismo fue uno de los caza – interceptores más avanzados de su tiempo, y otra demostración de la capacidad del país de poder desarrollar un sector nacional de primer nivel de manera exitosa.
2. **Banco de Crédito Industrial:** Tenía como fin el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas industriales y de otorgar financiamiento de largo plazo a los proyectos productivos de envergadura. Lamentablemente por cuestiones de índole política no fue mayor su trayectoria.
3. **Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio (IAPI – credo en 1946):** Esta institución, cumplió con la misión de financiar la industria vía las exportaciones agrícolas de cereales y carnes.
4. **Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI):** Esta institución creada en el cuasi - seno del desarrollismo de 1956, sería concebida en su momento como una de las más importantes asociaciones público – privadas para el desarrollo industrial. Si bien, sus resultados son cuestionables, hay que tener en cuenta los cambios institucionales y de orientaciones de políticas públicas desde 1956.
5. **Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA):** En 1950 a través del Decreto N° 10.963/50 se crea como un organismo autárquico la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). En 1955 por convenio entre la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y la Universidad Nacional de Cuyo nace

---

<sup>37</sup> El vocablo "Pulqui" es una acepción de la lengua mapuche que se traduce como "Flecha"

al *Centro Atómico Bariloche* y se forma de esta manera una unidad funcional de enseñanza y de investigación con los fines de promover las aplicaciones de la tecnología nuclear. Sin lugar a dudas, esta institución es uno de los orgullos del empresariado nacional, constituyéndose en una política de Estado sólida, exitosa e ininterrumpida más allá de sea cual sean los vaivenes políticos o económicos del país.

Aunque la producción industrial podía contar con el impulso que le proveía el mercado interno que en aquel momento contaba con un poder adquisitivo interesante, así como también con precios relativos favorables a los productos manufacturados, el sector industrial no estaba al margen de la crisis económica que se manifestó en el país a principios de la década de 1950. Por el lado de la oferta de manufacturas locales estas se verían cada vez más comprimidas por:

1. Imposibilidad de la renovación de sus maquinarias y equipos provenientes del exterior y con tecnología de avanzada
2. Escasez de divisas debido a menores exportaciones de bienes agrícolas (volumenes y precios)
3. Escasez del crédito internacional debido a que los fondos disponibles se orientaban a la reconstrucción de Europa de postguerra.

Por lo tanto, los únicos sectores que lograron un crecimiento considerable fueron aquellos que contaban con acceso al aprovisionamiento local de maquinarias y equipos, a saber la “*industria liviana*” que hacia fines de 1950 ya había alcanzado el límite de su capacidad productiva. Pero esta industria ya no tenía en este momento las ganancias que había obtenido en los principios de la década con la expansión de la demanda, por el contrario los salarios eran excesivamente altos por la presión sindical y no había tampoco demasiado margen para la expansión.

Hay que tener en cuenta que durante 1953, hubo un viraje importante en la política económica del país<sup>38</sup>, y dada la difícil situación que generaba ir alcanzando el

---

<sup>38</sup> Este viraje está delimitado por la re apertura del país a la inversión extranjera protegida por la ley 14.122 denominada “Ley de radicación de capitales extranjeros” que tenían como destino la inversión en la industria metalmecánica nacional.

agotamiento del proceso de desarrollo de la industria liviana era necesaria una inyección de capitales e inversiones para pasar a una etapa superior.

Las políticas de estabilización y apertura impulsadas por el gobierno provisional de Lonardi / Aramburu hacia la Inversión Extranjera Directa (IED) tuvo un papel importante dado que atrajo inversiones de peso al sector industrial metalmecánico eje de las política industrial facilitando así la creación en la provincia de Córdoba del principal polo sectorial. La industria automotriz fue una de las principales beneficiarias de este proceso ya que arribaron en dicho proceso las siguientes empresas:

1. *FIAT.*
2. *Industrias Kaiser Argentina (IKA- Posteriormente adquirida por la francesa Renault)*
3. *Mercedes Benz.*

Según algunos autores<sup>39</sup> se constituyó en el inicio del mayor polo metalmecánico del país, ya que al expandirse en su actividad permitieron el desarrollo de los proveedores locales de piezas y autopartes nacionales. Comparado con el nivel de inversiones que se recibirían 10 años después estos logros se pueden considerar modestos pero lo importantes es tener en cuenta que sentó las bases para el salto cualitativo y cuantitativo industrial denominado “Desarrollismo”. Por lo que en el balance podemos afirmar que este proceso fue sin duda eminentemente exitoso.

Como se aprecia en el cuadro 7, a medida que nos acercamos a los años sesenta, aquellos sectores que inicialmente habían sido el motor del proceso industrial a saber textiles y alimentos, comenzaban a quedar rezagadas para dejar su lugar a la industria pesada. Es interesante observar la evolución fenomenal que había tenido la producción maquinaria; aparatos eléctricos, metales, productos químicos y vehículos en la que se concentraría la siguiente fase de auge del proceso.

---

<sup>39</sup> Para una mayor ampliación ver: Schvarzer (2000).

Cuadro 7

<b>EVOLUCION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA ARGENTINA</b> <i>(Promedio anual del Periodo - índice 1950 - 54 = 100)</i>		
<b>Sector</b>	<b>1955 - 1959</b>	<b>1960 - 1964</b>
Industria fabril	134,2	149,9
<b>Ramas Vegetativas</b>	117	109,8
Alimentos	126,8	123,6
Textiles	109,1	99,5
Cueros	118,5	97,3
<b>Ramas Dinamicas</b>	159	207,7
Papel y cartón	148,9	161,2
Productos quimicos	149,6	174,5
Caucho	134,7	186
Metales	171,3	206,9
Vehiculos	167,8	273,8
Maquinarias y aparatos electricos	246	318,5

Fuente: Panettieri (1969) pp - 103.

Por lo tanto, a través de la aplicación de medidas heterodoxas basadas en el estímulo y la protección se había alcanzado un avanzado grado de desarrollo industrial, hasta el momento el más avanzado de Latinoamérica, pero hacía falta un esfuerzo aun mayor, un esfuerzo verdaderamente ... *“Desarrollista”*

## **Capítulo 6**

### **Segunda etapa del proceso sustitutivo 1958 - 1975**

#### **La industria pesada**

Como hemos podido analizar, ya en la década del 1950 estaba casi completa la primera etapa del modelo de sustitución de importaciones en bienes de consumo no duraderos, y comenzó entonces una nueva etapa con políticas industriales orientadas a estimular los sectores claves de:

- A. Bienes intermedios fabricados con capital intensivo: Productos químicos; madera; pulpa de madera; y acero.
- B. Maquinarias e industria automotriz.

Para comprender la importancia real de la industrialización del país durante el segundo periodo de la sustitución, es necesario subdividirlo y discriminar, aún más la composición de la producción.

El gran avance de la producción de maquinaria, equipos y aparatos eléctricos, tuvo lugar en la década de 1950 cuando la importación de bienes de consumo durable fue velozmente sustituida por la producción interna. Una vez que este proceso estuvo casi completado, la producción local se estabilizo o aún decayó: por ejemplo, la producción máxima de lavarropas y estufas se logró en 1953, la de máquinas de coser en 1959, la de bicicletas y motos en 1960, y la de televisores en 1961. La producción de maquinaria y equipo ferroviario y agrícola también alcanzo un nivel considerable en 1960.

Al ser esta etapa una profundización del exitoso proceso iniciado una década antes, los gobiernos recurrieron a variados instrumentos de política industrial. Igualmente, no fue una etapa fácil dado que la inestabilidad política y económica en general provocó grandes cambios en la aplicación de las políticas. A saber los instrumentos fueron los siguientes:

1. Elevado nivel de protección arancelaria
2. Prohibición de importar artículos que afectaran la producción domestica
3. Tipos de cambio diferenciales
4. Créditos dirigidos a sectores industriales
5. Subvenciones directas
6. Impuestos sobre exportaciones agrícolas tradicionales
7. Adquisición de productos nacionales por el sector publico
8. Participación estatal en sectores capital intensivo fundamentales para el proceso de industrialización como petroquímico y acero
9. Fomento de la inversión extranjera directa en el sector petrolero

Estas políticas coordinadas tuvieron éxito en generar el surgimiento de ramas industriales completas, de por si no fue en la mejor coyuntura macroeconómica ya que el periodo se caracterizó por altas tasas de inflación, déficit fiscal, y crisis frecuentes de la balanza de pagos combinadas con fluctuaciones bruscas del tipo de cambio real. A pesar de todas estas contrariedades entre los años 1960 y 1974 la industria argentina alcanza un periodo de inusitada expansión como consecuencia de las políticas de apertura al capital extranjero en el sector industrial llevadas adelante durante del gobierno “*Desarrollista*” de Arturo Frondizi y que se analizara más adelante, nótese en el cuadro siguiente la evolución fenomenal de industria química y siderúrgica en este periodo:

Cuadro 8

INDICE DE PRODUCCION INDUSTRIAL 1960 - 1969			
Ramas de actividad	1960	1965	1969
<b>1. Sectores tradicionales</b>			
1.1 Alimentos bebidas y tabaco	100	108,9	143,8
1.2 Textiles, prendas de vestir y cuero	100	109,6	115,9
1.3 Productos derivados de la madera	100	129,9	144,1
1.4 Papel, impresión, publicaciones	100	138,9	160,8
1.5 Minerales no metalicos	100	127,3	178
<b>2. Industrias dinamicas</b>			
<b>Productos Quimicos</b>	100	156,7	202,6
2.1.1 Productos quimicos industriales	100	258,3	332,4
2.1.2 Productos sinteticos y plasticos	100	402,1	452,3
2.1.3 Derivados del petroleo	100	161	414,7
<b>Metales Comunes</b>	100	180,2	230,5
2.2.1 Hierro y acero	100	199,9	255,9
2.2.2 Equipos	100	145,2	181,8
2.2.3 Motores	100	469,6	750,7
2.2.4 Vehiculos automotores	100	200,8	251,17
2.2.5 Radio y television	100	113,2	127,7
2.2.6 Electrodomesticos	100	109,3	133,3
2.2.7 Motocicletas y bicicletas	100	33,9	24
2.2.8 Maquinaria y equipamiento agricola	100	88,8	79,8
<b>TOTAL %</b>	<b>100</b>	<b>134,5</b>	<b>163,7</b>

Fuente: Nofal (1989) pp.20.

### El ideario Desarrollista

Cronológicamente el periodo comienza con la llegada al de gobierno de Arturo Frondizi. Su política se caracterizó por adoptar las ideas del “Desarrollismo” como política básica de gobierno, a partir de las recomendaciones de la CEPAL y las definiciones de la llamada “*Teoría de la Dependencia*” desarrollada a partir de los años 1950 por intelectuales de toda América Latina. Sin embargo, el desarrollismo frondizista se diferenció del cepaliano al recurrir principalmente a la radicación de empresas multinacionales antes que al Estado como factor de impulso del desarrollo industrial.<sup>40</sup> Por lo tanto sería una buena idea dada su heterogeneidad comparado con la raíz desarrollista originaria denominarlo “*Desarrollismo Pragmático*”

Para poder llevar adelante su programa de acción, Frondizi y su equipo partían del diagnóstico de que Argentina se caracterizaba por tener una estructura productiva propia de un país subdesarrollado y desintegrado, al que había que desarrollar e integrar. El

<sup>40</sup> Luna (1995) pp. 17-27

desarrollo era caracterizado como la incapacidad de lograr la expansión auto sostenida de las fuerzas productivas con un ritmo suficiente para cerrar la brecha que existía frente a los países considerados desarrollados. Las estructuras económicas del país no permitían una alta tasa de acumulación de capital, que se agravaba con el constante deterioro de los términos de intercambio consecuencia del bajo valor agregado de las exportaciones frente a las importaciones con valor agregado creciente, y por manejo discrecional de los precios por parte de los monopolios. Por lo tanto, el deterioro de los términos de intercambio implicaba la transferencia de valor creado internamente hacia el exterior, debilitando la acumulación interna y fortaleciendo la acumulación exterior. Es por ello que no puede entenderse el subdesarrollo sino en conjunto con el desarrollo, de manera que ambos constituyen dos polos antitéticos de una misma unidad que, según el desarrollismo, se transforma en la contradicción esencial de nuestro tiempo.<sup>41</sup>

La permanente transferencia de valor por medio del deterioro de los términos de intercambio era señalada como la causa de la inflación cíclica de la economía y del permanente déficit comercial que afectaban al país, y por lo tanto no podían ser solucionados de fondo, problema que no era posible abordar desde la visión simplemente estabilizadora ya que se postergaría el crecimiento de forma indefinida.

Por otra parte, el crecimiento industrial de las últimas décadas había contribuido a agravar el problema ya que su epicentro se encontraba en la industria liviana, acentuando la necesidad de incrementar las importaciones de bienes de capital, insumos intermedios y combustibles. Aunque la industrialización era vista como la solución del problema del subdesarrollo, e incluso del estancamiento agrícola, producto de la baja disponibilidad de bienes de capital y de agroquímicos que el país no producía.

Esta debía tomar el camino inverso al seguido hasta entonces, comenzando por erigir las industrias básicas, acero, petroquímica, metalmecánica, automotriz, máquinas herramientas y generación de energía.

Este ideario económico, se fundamentaba en tres conceptos esenciales:

---

<sup>41</sup> Rapoport & colaboradores (2002) pp. 547 -563.



1. *Crítica directa al liberalismo económico como camino para el desarrollo*: Si la debilidad del proceso de desarrollo (como venía siendo concebido hasta el momento) era originada por la propia estructura agravada por los mecanismos de transferencia del comercio exterior, un programa de políticas de corte liberal, aumentaría la eficiencia, pero bloquearía el proceso de acumulación. Por lo tanto el Estado estaba llamado a intervenir en la modificación de la estructura a través de una participación activa, en las reglas, incentivos e inversiones.
2. *Aceleración exponencial del ritmo de desarrollo*: A fin de evitar de acortar el atraso relativo que se incrementaba en el tiempo con la brecha tecnológica que se incrementaba entre economías desarrolladas y subdesarrolladas.
3. *Apertura del sector industrial a la inversión extranjera directa*: Habían dos opciones para aumentar el ritmo del proceso de desarrollo del sector industrial. La primera era orientando las medidas de política industrial a un drástico proceso de acumulación hacia las empresas locales con redistribución regresiva del ingreso, o la segunda opción era abrir los sectores industriales a la IED, con a fin de mantener la expansión de las fuerzas productivas. La opción no era *capitales nacionales versus capitales extranjeros, sino capitales transformadores de la estructura productiva versus capitales que conservan la estructura de subdesarrollo*<sup>42</sup>.

Consecuentemente con el ideario Frondizista, las principales políticas públicas orientadas a la radicación de capitales extranjeros fueron:

1. *Las leyes de inversiones extranjeras y de promoción industrial*
2. *Los contratos petroleros*

Pero básicamente el “*Desarrollismo Pragmático*” debe su éxito a tres factores:

- A. Este proceso tuvo éxito al coincidir con la etapa de gran expansión transnacional que tuvieron las empresas estadounidenses en aquella época.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Rapoport (2000)

<sup>43</sup> Rouillon (2001)

- B. Entre 1958 y 1963 se llegó a alcanzar el *máximo histórico de las inversiones extranjeras en Argentina*<sup>44</sup>: alrededor del 23% del total del período entre 1912 a 1975.
- C. Es también importante destacar, la buena relación que tuvo el gobierno con el Fondo Monetario Internacional (FMI) cerrando un acuerdo que otorgaría un crédito “*Stand By*” de 75 millones de U\$D y el gobierno norteamericano en conjunto con banco privados otorgarían otros 254 millones de U\$D en los que por lo menos el 50% se asignaría a proyectos específicos de inversión productiva en el sector industrial.

Las principales ramas industriales privilegiadas en esta segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones fueron:

1. Automotriz
2. Petrolera
3. Petroquímica
4. Química,
5. Metalúrgica
6. Maquinarias eléctricas y no eléctricas.

Es importante tener en cuenta que inicialmente las inversiones se orientaron hacia el aprovechamiento de las posibilidades que ofrecía un mercado interno altamente protegido.<sup>45</sup>

Por otro lado este ingreso de capitales incidiría sobre la inflación la que subiría a consecuencia de las inversiones realizadas en los años 1958 y 1959 a tal punto que a principios de 1959 llegó al 113%. El gobierno para combatir la inflación, lanzó un incremento salarial del 60% ya con el aviso de que gran parte de este incremento sería absorbido por el crecimiento de la inflación. Gracias a la explotación petrolera y al incremento de la producción la inflación bajó nuevamente en 1960<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Lo que queda claro es que la IED vuelve a ser el factor dinamizador de la economía.

<sup>45</sup> Luna (1995)

<sup>46</sup> Poblet, (2009)

En 1958 se firmaron contratos con empresas petroleras estadounidenses, que operarían por cuenta de YPF, con el propósito de lograr el autoabastecimiento de hidrocarburos. Gracias a esto, en tres años de gestión se logró un aumento del 150% en la producción de petróleo y gas natural en Argentina. Por primera vez en la historia el país logró el autoabastecimiento de petróleo pasando de importador a exportador de petróleo.

Con el fin de promover la industrialización acelerada del país, se alentó el ingreso del capital industrial extranjero y profundizó la política petrolera de apertura al capital extranjero impulsada por Perón desde 1952. A través de estos contratos que sumaron aproximadamente USD 200 millones, en cuatro años la producción de petróleo se triplicó. Por supuesto, no sin oposición de parte de los gremios de la industria petrolera ligados al peronismo. El presidente decretó el estado de sitio poniendo presos a peronistas sindicalistas; de hecho, cometió un error estratégico al quebrar el “*Pacto Frondizi-Perón*” que lo hizo llegar al poder perdiendo así la alianza que contenía el avance de la cúpula militar sobre su gobierno.

El eje del problema radicó en que Frondizi tuvo una postura durante su plataforma electoral contraria a la participación del capital extranjero en la explotación petrolera pero durante su gobierno la posición fue variando hasta incluir los contratos petroleros norteamericanos en su política ¿Qué lo motivó a hacer esta transformación? En respuesta a su cambio de opinión respecto a los acuerdos petrolíferos, afirmó:

*"...Cambié mi postura porque prefiero renunciar a una actitud intelectual irreal que mantenerla en desmedro de los intereses del país..."*.<sup>47</sup>

Por otro lado dentro de las modificaciones más trascendentales del periodo “*Desarrollista Pragmático*” de Frondizi fue la modificación de la legislación que regulaba la industria siderúrgica nacional por la DGFM permitiéndole al sector privado invertir en producción y equipamiento. Esto fue un verdadero logro e impulso una política industrial siderúrgica con participación del sector privado que, si bien fue

---

<sup>47</sup> Luna (1995)

criticada en su momento fue la semilla del cambio y la consolidación décadas más tarde, de uno de los sectores más competitivos de nuestra industria.

Es necesario tener en cuenta el masivo nivel de inversiones que recibió la industria local entre 1958 y 1962 destinado al re equipamiento industrial del país, a saber:

1. La inversión extranjera se multiplicó por diez,
2. La inversión interna se duplicó
3. Las divisas que antes se gastaban en la importación de combustibles y otras materias primas se destinaron a la compra de equipos industriales
4. Modernización de la industria
5. Mejora de la infraestructura básica
6. Inversión de 140 millones de dólares en industria petroquímica
7. Inversión de 1000 millones de dólares en máquinas y equipamientos industriales importados
8. Progreso en el sector agroindustrial a partir del desarrollo de la industria siderúrgica y petroquímica que impulsó la tecnificación y la provisión de fertilizantes, plaguicidas y maquinarias de forma que se hizo incrementar la producción y productividad agropecuaria.

### **La legislación de inversiones y la política industrial**

Las limitaciones al movimiento de capitales que subsistían se eliminaron cuando a fines de 1958 se sancionó la Ley 14.780/58, la cual se complementaba con la Ley 14.781 “*De Promoción Industrial*”.

La Ley 14.780/58 se extendía a todas las actividades productivas (no sólo a la industria y la minería, como la anterior) y pretendía acelerar el proceso de desarrollo económico, habida cuenta de la limitada capacidad de ahorro interno.

En sus disposiciones generales más importantes establecía lo siguiente:

1. *Los derechos de los capitales extranjeros se encontraban en igualdad de condiciones que los nacionales;*
2. Las inversiones podían tomar la forma de transferencias financieras de divisas o de ingreso de equipos, maquinarias, repuestos, materias primas u otras formas de aportes;
3. Los proyectos de inversión estaban sujetos a la autorización previa del Poder Ejecutivo, la que se basaría en el criterio de que la inversión contribuyera a la sustitución de importaciones, a la expansión de las exportaciones o al crecimiento armónico de la economía nacional;
4. Tendrían prioridad aquellas propuestas que utilizaran recursos nacionales en la producción de materias primas para la industria, que se localizaran en el interior para producir bienes de capital o utilización intermedia, implicaran asociación con capitales nacionales o se comprometieran a reinvertir sus utilidades;
5. *La repatriación del capital no se hallaba sometida a otras limitaciones que las que se hubiesen establecido al aprobar la inversión;*
6. *Las utilidades que se obtuvieran de esas inversiones eran enteramente transferibles a través del mercado de cambios y la repatriación de capital no quedaba sujeta a otras limitaciones que las que se establecieran al momento de aprobarse la inversión;*
7. Quedaba a juicio del Poder Ejecutivo impulsar inversiones a través de la creación de incentivos, tales como la reducción o liberación de derechos aduaneros y cambiarios, la reducción o exención de impuestos, el tratamiento crediticio preferencial, o la inclusión en el régimen más favorable de promoción industrial vigente para las empresas nacionales

Esta legislación de avanzada en un periodo que era ideológicamente contrario en toda Latinoamérica a los capitales estadounidenses tuvo un fuerte impacto en la política de desarrollo industrial del país, por otra parte el respaldo del Fondo Monetario Internacional obtenido a partir de la implementación del plan de estabilización no sólo implicaba el acceso a nuevo financiamiento sino que también se traducía en una señal de confianza para la banca y los inversores privados extranjeros, lo que reforzaba el esfuerzo de la legislación nacional.

Por otra parte puede obtenerse una aproximación tomando los datos aportados los cuales indican que bajo la Ley 14.780/58 entre 1958 y 1965 se aprobaron inversiones extranjeras directas por valor de 630 millones de dólares de los que un 80% (500 millones) se efectivizaron orientándose fundamentalmente a:

- A. ¼ sector automotriz
- B. ¼ industrias químicas

Asimismo, otra evaluación de datos agregados señala que, desde el punto de vista del destino de las inversiones, no obstante la enorme afluencia de inversión extranjera registrada en algunos años poco fue lo que efectivamente se canalizó hacia la industria:

Cuadro 9

<b>INVERSION EXTRANJERA DIRECTA 1958 - 1961</b> <b>autorizadas por sector industrial y país de origen</b> <i>(en millones de dolares)</i>		
<b>SECTOR</b>	<b>MONTO</b>	<b>% del Total</b>
Química	122.1	31.5
Automotriz	96.7	25.0
Metales no ferrosos	44.4	11.5
Refinación de petróleo	28.9	7.5
Maquinaria (no eléctrica)	26.5	6.8
Transportes	10.3	2.7
Acero y Aluminio	6.4	1.7
Gas (producción y distribución)	6.3	1.6
Equipamiento ferroviario	5.7	1.5
Otros	40.1	10.2
<b>Total</b>	<b>387.4</b>	<b>100.0</b>
<b>PAIS</b>		
Estados Unidos	193.2	49.9
Suiza	49.5	12.8
Reino Unido	31.8	8.2
Holanda	26.3	6.8
<b>Otros hasta completar el total de</b>	<b>387.4</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Escude & Cisneros (2002) Tomo XVIII, capítulo 63

Igualmente, el nivel de la inversión bruta fija nacional alcanzo niveles sorprendentemente altos en 1960 – 1962 como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 10

INVERSION BRUTA INTERNA FIJA 1957 -1963 (en millones de pesos moneda nacional)		
Año	IBIF	IBIF/PBI
1957	1.595,0	18,5
1958	1.738,5	19,0
1959	1.375,5	16,0
1960	2.079,1	22,5
1961	2.423,7	24,5
1962	2.207,2	22,6
1963	1.870,3	19,7

Fuente: Rapoport &amp; colaboradores (2000)

### La industria automotriz

El Poder Ejecutivo Nacional sancionó también en 1959 el Decreto N° 3693/59 llamado “*Régimen de Promoción de la Industria Automotriz*” impulsando a que se presentaran 23 proyectos de radicación automotriz de plantas en el país. La reglamentación establecía las normas de funcionamiento de las fábricas existentes, y también de aquellas en vías de desarrollo, con la idea de reglamentar la creciente participación de elementos en la producción en materia de automotores., a saber:

1. Se establecieron numerosas industrias multinacionales<sup>48</sup>
2. Se fundaron algunas argentinas, como la Siam Di Tella Automotores. Su primer automotor producido fue el Siam Di Tella 1500, fabricándose mil unidades en seis meses. Antes, Argentina debía importar automóviles para poder abastecer el mercado automotriz interno pero luego, con todos estos logros de producción automotriz se pudo abastecer el mercado de automóviles nacionales. La producción de la empresa Siam aumentó, un ejemplo fue la producción de lavarropas, pasó de 2.000 unidades año a 38.000 unidades en 1958
3. En 1961 se produjeron casi 135.000 automóviles y camiones.

<sup>48</sup> Es así que el 25 de Marzo de 1959 se funda Citroën Argentina Sociedad Anónima por el Decreto N° 3693/59 otorgado por el Poder Ejecutivo de la Nación y se le otorga la personería jurídica el 8 de mayo de este año. El ensamblado de vehículos 2CV AZL comienza el día 18 de febrero de 1960, en una planta provisoria ubicada en la localidad de Jeppener, partido de Brandsen, a 80 kilómetros de la Capital Federal. Esta planta era una fábrica de máquinas de coser, la Pfaff Bromberg S.A.I.C., que poseía centros de mecanizados muy avanzados para la época, por ello mediante un convenio con los directivos de esta empresa se ensamblaron allí unos 100 autos y 20 furgonetas AZU. Esta planta continuó trabajando para Citroën Argentina S.A. hasta 1980 con el nombre de EMECA y actualmente pertenece a PSA Peugeot-Citroën de Argentina, produciendo en 2010 el modelo C4 de última tecnología exportando el 70% de su producción.

4. Ahorrando 250 millones de dólares que antes se utilizaban en importaciones de automotores.
5. Se llegó a la producción de 25.000 tractores nacionales
6. Con esta nueva regulación triplicó el número de terminales automotrices impulsando la producción nacional que en 1952 estaba en las 3.200 unidades hasta las 218.000 unidades en 1969.
7. La producción de motores se multiplicó por 7 entre el período 1955 – 1965.
8. Se duplicó la producción de automotores entre 1958 – 1962
9. La red vial creció en diez mil kilómetros.

### **La industria siderúrgica**

El 25 de julio de 1960 se inauguró el *Alto Horno de San Nicolás de los Arroyos* sobre el río Paraná para la producción de acero albergando doce mil puestos de trabajo. Este AH se había empezado a construir en la época de Perón, pero con su derrocamiento los militares no la habían terminado y se demoró diez años su finalización. El AH produjo un total de 248.500 toneladas de acero en 1958, y cuatro años después en 1962 se triplicó la producción, pasando a 643.400 toneladas de acero.

También creció un 1.270% la producción de arrabio: pasó de 29.000 a 397.000 toneladas anuales dando así un gran crecimiento a la industria siderúrgica argentina.

Se construyó un laminador continuo de chapas en caliente modelo único en Sudamérica, y con estas obras se dio un gran impulso a la petroquímica, a la industria automotriz y la siderúrgica. Esta última tuvo los siguientes efectos de encadenamiento sobre la industria metalmeccánica:

1. Se empleaba en el sector un total de 150.000 obreros
2. Aumento en la producción industrial de un 10%.
3. Se inauguró la planta de SOMISA creada por Ley 12.987 sancionada el 13 de junio de 1947 en el marco del “Plan Savio” y se ponía en marcha la siderúrgica nacional a gran escala.



4. Se planteaba construir un segundo AH en San Nicolás así como otras plantas públicas y privadas.
5. Integración al “Plan Siderúrgico” de los recursos de mineral de hierro y carbón de Sierra Grande.

Frondizi, hacia también una autocrítica en el cual destacaba que la producción de acero continuaba siendo escasa en relación con el consumo resaltando que la importación de hierro y sus artefactos, maquinarias y vehículos, insumía el 50% de las importaciones.<sup>49</sup> Por lo tanto, la falta de acero nacional disminuía las divisas para la importación de bienes esenciales ralentizando el proceso de re equipamiento de la industria, la tecnificación del agro, y el recambio del sistema de transporte del país. Los procesos re activados en 1960 incluían dos puntos esenciales, a saber:

1. La ampliación de las plantas instaladas
2. La creación de nuevas plantas.

El objetivo era ambicioso, alcanzar en breve las 4 millones de toneladas de acero. Teniendo en cuenta que en 1959 se habían producido 244.000 toneladas, y en 1962 643.000, el plan fue exitoso.

### **Los contratos petroleros**

Al llegar Frondizi al gobierno, había una grave situación petrolera en Argentina: existía un consumo de 15 millones de toneladas de petróleo, pero en el país sólo se producían 5 millones, por lo tanto debía importar 10 millones de toneladas para llegar a abastecer de petróleo el país. Todo esto representaba el valor de una tercera parte del producto de las exportaciones.

Una de las primeras metas fue la de producir todo aquello que se importaba. La explotación de petróleo y su autoabastecimiento fue uno de los primeros logros: las

---

<sup>49</sup> Rapoport & Colaboradores (2000)

reservas de petróleo aumentaron casi en un 50%, pasó de 390.000.000 a 590.000.000 de toneladas de reservas en todo el país y también se quintuplicó la producción de gas.<sup>50</sup>

El gobierno asentó tres pilares básicos para la política petrolera:

1. Nacionalización del petróleo.
2. Monopolio de YPF.
3. Autoabastecimiento petrolero.

La Ley 14.773/58 “*De la Nacionalización Petrolera*” establecía que:

*Artículo 1º: Los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos... son bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Nacional...*

*Artículo 2º: Las actividades del Estado Nacional... estarán a cargo de YPF, Gas del Estado y de YCF... ..*

*Artículo 8º: Se declara de urgente necesidad nacional... el autoabastecimiento de hidrocarburos y sus derivados...*

*El artículo 4º de esta misma Ley decía además: "queda prohibido en todo el territorio nacional el otorgamiento de nuevas concesiones..."*

Los contratos petroleros del gobierno no eran concesiones a las compañías petroleras extranjeras como se le había criticado a Frondizi en su tiempo; por el contrario los contratos eran de locación de obras donde las compañías no tenían derecho sobre el petróleo extraído en estas obras. El petróleo crudo era entregado directamente a YPF.

Las medidas para aumentar la capacidad fueron:

1. Adquisición de 36 perforadoras petrolíferas de última tecnología, la compra más grande hecha en la historia de Argentina.
2. En 1960 se llegó a tener más de cien de estos equipos trabajando para la Administración, el doble de los que tenía normalmente YPF<sup>51</sup> dándose así

---

<sup>50</sup> Ferrari Del Sel, (2008)

solución a la crisis energética que había en 1958 y acabando con la "dieta eléctrica" y los apagones que sufría constantemente el país.

3. Se construyó también el gasoducto Campo Durán;
4. Se desarrollaron los primeros polos petroquímicos nacionales que ubicaron al país como segunda potencia regional en el rubro;
5. Se multiplicó por cinco la producción de caucho, necesario para la fabricación de los neumáticos de los automotores.
6. Se redujeron fuertemente las importaciones de materia primas.
7. La petrolera nacional YPF logró duplicar su producción hasta superar la cifra de 10.400.000 toneladas de petróleo.

Pero para lograr llegar hasta las 15.600.000 toneladas, el gobierno tuvo que hacer contratos de locación de obras y servicios en especial con tres compañías americanas:

1. *Banca Loeb*, en la Provincia de Mendoza,
2. *Panamerican*, en la ciudad de Comodoro Rivadavia,
3. *Tennessee Oil Company*, en la Provincia de Tierra del Fuego.

Así se logró llegar al autoabastecimiento de petróleo en cuatro años, rompiendo con cincuenta años de abastecimiento de petróleo importado por los grandes monopolios extranjeros.

Desde 1941 año en que se había descubierto en Río Turbio en la Provincia de Santa Cruz el mayor yacimiento de carbón de Argentina su explotación había estado desde el principio al cargo de la empresa estatal YPF. Ya antes se estaban explotando otros yacimientos carboníferos, pero éste fue el mayor descubierto hasta entonces, llegando a representar con el tiempo el 99% de todas las reservas de carbón que se habían encontrado. En 1958, fue creada la empresa estatal Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), que se hizo cargo de la explotación de los yacimientos de carbón hasta su privatización en 1994.

---

<sup>51</sup> Ferrari, Del Sel, E. (2008)

Si bien los logros de políticas energéticas sustentadas en la ampliación y explotación de las reservas de hidrocarburos fue un verdadero logro del gobierno de Frondizi, no debemos “idealizarlo”. Inicialmente recibió duras críticas por su participación en la inversión productiva a las empresas americanas. Este proceso fue conocido como “*La Batalla del Petróleo*”.

A saber, Frondizi en el invierno de 1958 cuando el país atravesaba una durísima crisis energética que afectaba todo el conjunto de la matriz productiva instalada, elabora un programa en el que participa a la inversión extranjera con los siguientes lineamientos:

1. Promover la inversión extranjera en la extracción petrolera en el país.
2. Aumentar la producción en Argentina pero sin divisas para importar petróleo
3. Negociar con Standard Oil un contrato de explotación petrolífera.

Desde ya el proyecto irritó a todo el arco nacionalista militar y del peronismo que lo había apoyado para llegar al poder por lo fue duramente criticado<sup>52</sup>. Por otro lado parecería muy difícil conciliar ya a esta altura una unidad entre el pensamiento desarrollista tradicional de corte estructuralista latinoamericano y las políticas de semi – apertura de Frondizi. Podríamos ubicarlo más cercano a la orientación modernizadora del desarrollo, que al desarrollismo mismo. Pero sin duda su política petrolera iba a contramano de lo que había postulado en su famoso libro “*Petróleo y política*”, el cual había sido escrito antes de su asunción presidencial, en 1954.

Como consecuencia, el 24 de julio del año 1958 el presidente brindó un discurso ante el país explicando los problemas y las consecuencias que tenía el seguir importando petróleo, el gobierno así anunció “*La Batalla del Petróleo*”, el objetivo de esta era el de lograr el autoabastecimiento petrolero como sea. En su discurso dio la razón de su giro ideológico, la razón fue sencillamente que en Argentina no había “ni un gramo de oro para YPF”, y que habría que atraer los capitales extranjeros para explotar el hidrocarburo, claro las petroleras se tendrían que llevar parte de las ganancias.

---

<sup>52</sup> En opinión de Félix Luna (1995) “...más que un reproche político, se trataba de un reproche moral...”.

A continuación, una cita del discurso del 24 de julio de 1958, en la cual explica el porqué de su giro ideológico.

*"...Cuando asumimos al gobierno, las reservas de oro ascendían a 125 millones y medio de dólares, y el conjunto de oro y divisas a poco más de 250 millones de dólares. A su vez del 1 de mayo al 31 de diciembre (1958) habrá que cumplir con compromisos por valor de 645 millones de dólares en el exterior. No disponemos por lo tanto, ni de un gramo de oro en el Banco Central para YPF..."<sup>53</sup>.*

Aunque las políticas petroleras trajeron resultados positivos en poco tiempo, sus políticas fueron duramente criticadas, ya que en los primeros meses salió más caro extraer el petróleo argentino que comprar petróleo extranjero (unos 350 millones de dólares) a causa de la compra de la maquinaria necesaria para ello; pero más tarde, cuando se empezaron a perforar los pozos, se pudo ver la diferencia de poder explotar petróleo en el país a tener que comprarlo.

Pero había otro problema que fue más polémico: Frondizi había escrito, antes de su asunción presidencial, el libro *"Petróleo y Política"* con una gran postura anti-imperialista en el cual, entre otras cosas decía que YPF era capaz de lograr el autoabastecimiento de petróleo para el país, sin tener que pedir ayuda en el exterior. Su acción de contratar empresas estadounidenses para la exploración y extracción de petróleo era todo lo contrario a lo que había expresado en este libro. Se trataba de crear fuentes de trabajo en el país, y de extraer el petróleo de una manera racional<sup>54</sup>.

Esta política petrolera estaba basada en lo que Frondizi y Frigerio llamaron *"nacionalismo de fines"*, contrapuesto al *"nacionalismo de medios"*.

Coincidiendo con la visión de algunos autores *"el primer nacionalismo"* instaba en alcanzar los objetivos por cualquier medio, mientras que *"el segundo nacionalismo"* se centraba en los medios a cómo conseguirlos.<sup>55</sup> Por lo tanto, no es que Frondizi traicionara principios algunos de soberanía y propiedad de los factores de producción

---

<sup>53</sup> Discurso presidencial de Arturo Frondizi del 24/07/1958.

<sup>54</sup> Luna (1995)

<sup>55</sup> Altamirano (1998)

nacional sino que la realidad le determinaba las posibilidades de alcanzar exitosamente un programa de profundización del desarrollo industrial endógeno hacia una escala mayor de capital intensivo. Todas las futuras políticas de desarrollo industrial dependían del éxito del incremento sustancial de la matriz energética.

### **El “Plan Larkin”**

Se pueden distinguir, en lo que a la política ferroviaria se refiere, tres etapas, protagonizadas cada una de ellas por distintas figuras en el ámbito del transporte argentino.

**La primera etapa:** Se corresponde con el desempeño como Secretario de Transporte del doctor Alberto López Abuín, especialista en el tema del transporte y defensor del ferrocarril. Propuso en febrero de 1958 una política de modernización ferroviaria por lo cual había que incorporar nuevo material rodante para las vías férreas nacionales. De esa forma, se buscaba mejorar el transporte de cargas a través del ferrocarril, haciéndole ganar terreno frente al avance del tráfico automotor en Argentina.

Pero este plan tuvo tres principales obstáculos:

1. Una inversión muy alta,
2. Largo plazo para la vacilante política del presidente.
3. Abuín renunció a su cargo en mayo de 1959.

**La segunda etapa:** Serían protagonistas el ministro de Obras Públicas Alberto Constantini y el ministro de Hacienda Álvaro Alsogaray.

Ambos buscaron principalmente eliminar el déficit aumentando las tarifas y en menor medida modernizar el sistema ferroviario. Alsogaray viajó a los Estados Unidos para acordar la llegada del General Thomas Larkin a Argentina, donde tenía que hacer un estudio de los transportes a cargo del Banco Mundial. Así se diseñó el denominado "Plan Larkin", que consistía en:

1. Abandonar el 32% de las vías férreas existentes especialmente la conexión de la rama cerealera litoral – Santa Fe
2. Despedir a 70.000 empleados ferroviarios
3. Reducir a chatarra todas las locomotoras a vapor, al igual que 70.000 vagones y 3.000 coches
4. Adquisición total de material rodante en los Estados Unidos
5. Modernización completa de los Ferrocarriles Argentinos, ya sea renovando los rieles o renovando el material rodante, que estaba en malas condiciones<sup>56</sup>.

Pero la crisis política del momento hizo que Alsogaray y Constantini tuvieran que renunciar a sus cargos en abril de 1961, con lo cual poco de esa política se pudo practicar.

**La tercera etapa:** Con Arturo Acevedo como ministro de Obras Públicas. En junio de 1961, se incorporaron nuevos trenes diésel al servicio suburbano del Ferrocarril General Roca. Acevedo era partidario de eliminar todas las líneas que dieran déficit. Clausuró así, varios ramales lo que provocó que se iniciasen varios paros, entre ellos uno de 42 días que se inició el 1 de agosto de 1961 oponiéndose tanto a los despidos como al desguace de material rodante. Sin embargo, al término de la huelga ningún ramal de los cerrados fue rehabilitado<sup>57</sup>.

### **Represas Hidroeléctricas / SEGBA**

Se pusieron en marcha grandes proyectos hidroeléctricos para dar al país energía limpia, a saber:

---

<sup>56</sup> Así la zona cerealera del litoral que comunicaba directamente: Zona Comercial Litoral desde Barrancas hasta Chaco y Formosa; Naré hasta Campo Gallo (Sgo. del Estero); Santa Fe-Resistencia; Santa Fe-Córdoba. Cubría también la zona del FC Urquiza (Paraná, Diamante y vasto sector interior) y asimismo abarcaba Cañada de Gómez, San Jorge, Las Rosas hasta Las Varillas entre otros alejados sitios.

No obstante ello, fueron 15 ramales los clausurados: Maciel-Puerto Gaboto; Coronda-Gálvez; Santa Fe-Gálvez; Santa Fe-Villa María; Nelson-Soledad; Santa Fe-San Cristóbal; Naré-San Javier; Vera-Las Toscas; Intiyaco-Villa Guillermina; Charadai-Villa Angela; Charadai-Santa Sylvina; Charadai-Villa Berthet; Charadai-Oetling; Gral. Obligado-Laguna Limpia; Hibonait (actual Lapachitos)-Zapallar)

<sup>57</sup> Ver: Waddell (2009)

1. Inauguración de la represa del Chocón
2. Inauguración de la represa hidroeléctrica Cerros Colorados
3. Se fundó Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (o por sus iniciales, SEGBA), una empresa pública encargada de la producción, distribución y la comercialización de la energía eléctrica<sup>58</sup>.

### **El fomento al sector agrícola**

Aunque la política del gobierno de Frondizi se había enfocado sobre todo en el desarrollo de la actividad industrial, no por ello se dejó de atender al sector agro, cuya actividad había representado una fuente importante de divisas para la economía de entonces. Así, y gracias al desarrollo de la industria siderúrgica y petroquímica se impulso la tecnificación y provisión de maquinaria, fertilizante y plaguicida incrementando la producción de la industria agropecuaria. Este proceso tuvo tres factores esenciales:

1. La mayor disponibilidad de crédito a tasas viables;
2. Las mayores facilidades impositivas;
3. La participación del capital privado.

En 1957, antes de que asumiera Frondizi su cargo presidencial en Argentina se vendían seis mil tractores. En el 1962 la venta anual de tractores subió hasta las veinte mil unidades, resultado del crecimiento del sector del agropecuario<sup>59</sup>.

### **Las debilidades de la política económica Frondizista**

A diferencia de otros programas de políticas económicas desarrollados por previos y subsiguiente gobiernos, el gobierno de Frondizi utilizó todas las políticas a su alcance a fin de evitar los “cuellos botella del sector” externo tan comunes a lo largo de nuestra

---

<sup>58</sup> Este servicio se dividiría y privatizaría en 1992 por Carlos Menem en tres entidades operativas: EDENOR, EDESUR y EDELAP.

<sup>59</sup> La visión de Frondizi entre el conflicto agro – industria era conciliadora. Tenía en cuenta la necesidad que para alcanzar la madurez en el estadio del desarrollo era necesario la armonía entre los sectores políticos y económicos. Para más información ver: Carlos Zaffore. “Agro e industria de la mano” en Portal cero. Consultado el 07/07/2010.



historia económica. Como se puede apreciar en el cuadro siguiente el déficit permanente de la balanza comercial fue cubierto por el ingreso de fondos a corto y largo plazo en la cuenta de capital esencialmente de movimientos entre privados pero también de bancos norteamericanos y del FMI garantizados por bancos locales aumentando de esta forma el endeudamiento externo.

Cuadro11

<b>BALANZA DE PAGOS DE LA ARGENTINA 1959 - 1962</b> <i>(en millones de dólares)</i>				
<b>Rubro</b>	<b>1959*</b>	<b>1960</b>	<b>1961</b>	<b>1962</b>
Exportaciones	1009	1072	964	1260
Importaciones	-993	-1249	-1460	-1357
<b>Balanza comercial</b>	16	-177	-496	-141
<b>Servicios (neto)</b>	-2	-20	-76	-128
<b>Capital (neto)</b>				
<b>A corto plazo**</b>	75	223	278	-186
<b>Otros***</b>	34	125	133	127
<b>Cambios en reservas****</b>	<b>123</b>	<b>150</b>	<b>-161</b>	<b>-328</b>

\*Las cifras de 1959 no son estrictamente comparables con los datos para otros años, a causa de revisiones en la metodología que afectaron particularmente los rubros “Servicios” y “Otros capitales”.

\*\*Incluye créditos por importaciones por pago diferido, créditos comerciales a corto plazo y “capital líquido”.

\*\*\*Incluidos errores y omisiones.

\*\*\*\* Cambios en reservas y otros movimientos compensatorios.

Fuente: Mallon & Sourrouille (1976) pp. 75

Esta situación ponía a las finanzas nacionales en una posición muy vulnerable impulsando la desconfianza en la sustentabilidad del peso y de las políticas económicas. Entre 1961 y 1962, el cambio neto desfavorable en la cuenta de capital a corto plazo de la balanza de pagos ascendió a 500 millones de U\$D lo que genero un rápido drenaje de reservas de divisas que solo en el primer trimestre de 1962 alcanzó los 160 millones de U\$D.<sup>60</sup>

Con la salida de Frondizi en abril de 1962 se liberó el tipo de cambio para que alcanzase su propio nivel y se impusieron fuertes restricciones monetarias para controlar la fuga de capitales. A pesar de todo el pánico fue tan grande que el tipo de cambio subió rápidamente a 150 pesos por dólar (85% por encima del nivel anterior a la devaluación) y al finalizar el año las reservas en divisa habían bajado de tal manera que llegaron casi al nivel de 1958 el más bajo en la historia de las finanzas argentinas. Resumiendo: las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis de 1962 no difirieron de resto de las otras

<sup>60</sup> Mallon & Sourrouille (1976)

crisis económicas<sup>61</sup> generando una redistribución del ingreso quizás más drástica que en la acontecida en 1959.

Más allá de la crítica que algunos autores hacen del frondizismo caracterizándolo como un extraño liberalismo desarrollista que pretendió resolver íntegramente los problemas económicos mediante la restricción de la circulación monetaria y la concertación de altísimos compromisos exteriores como manera de paliar los efectos de las medidas restrictivas podemos afirmar sin temor a equivocarnos que, los esfuerzos del “*Desarrollismo Pragmático*” de Frondizi no fueron en vano. En este proceso de acumulación concatenado se generó un “*upgrading*” industrial que con una perspectiva histórica de 50 años podemos notar con claridad.

El “*Desarrollismo Pragmático*”; equilibrio justo entre *Rostow* y *Prebisch* aunque no escape ni a los ciclos críticos de ajuste por tipo de cambio ni a la tremenda conflictividad político y social, fue una receta exitosa de políticas económicas orientadas al desarrollo industrial del país.

### **El Post – Frondizismo: Algunas consideraciones**

La salida de Arturo Frondizi del poder por motivos políticos<sup>62</sup> no detuvo un proceso de industrialización sustitutiva, pese a ser un periodo de mucha inestabilidad política y económica. Da la impresión al revisar la historia de que el país no estaba preparado para un equilibrio político de tipo conciliador como el de Arturo Frondizi; y las posiciones que le siguieron desde 1963 hasta 1975 fueron de un extremo al otro del ideario político - económico. El único punto en el que podemos encontrar concordancia en este periodo, es la continuidad del proceso de industrialización del país a través de una estrategia de sustitución de importaciones aunque, el cómo hacerlo fue un tema aparte.

Comenzaba ya a haber un importante consenso desde todas las fuerzas políticas del país sobre la participación del capital extranjero para poder seguir llevando adelante el proceso de industrialización. En el año 1961 al referirse a la necesidad de la

---

<sup>61</sup> Incluida la crisis de diciembre de 2002 acontecida cincuenta años más tarde.

<sup>62</sup> Más allá de la enorme relevancia de este hecho no se explicitan aquí las causas para no perder el foco en el eje del trabajo que es el proceso de desarrollo industrial del país.

colaboración del capital extranjero, *Roberto T. Alemann* ex ministro de economía de Arturo Frondizi bien claro:

*"Ni siquiera en Estados Unidos y menos en Gran Bretaña y Europa Continental se considera suficiente el ahorro local para impulsar el desarrollo económico. Este alcanza solamente para asegurar un progresivo deterioro. Si países altamente tecnificados buscan la inversión extranjera, cuánto más la necesita la Argentina, rezagada en muchos aspectos con relación a los centros mundiales de progreso, que marcan el paso del mundo moderno... El problema número uno es el presupuesto nacional, pero para solucionarlo se requiere enfrentar con decisión y persistente paciencia la catastrófica administración de casi todas las empresas del Estado. También deben cobrarse los impuestos y contenerse los gastos, a cuyo efecto es imprescindible estimular la exportación con un cambio apropiado y realizar un ajuste impositivo. Esas y otras medidas deben llevar al equilibrio presupuestario, pivote sobre el que se asentará la estabilidad monetaria sin la cual no habrá crecimiento sostenido de la economía argentina...."*

### **La política económica y la sustitución de importaciones desde 1963 a 1975: Un periodo de disensos**

El interregno de José María Guido 1962/63 estuvo anclado en la férrea ortodoxia económica lo que agudizaba más la situación general, siendo además demasiado breve como para producir cambios sustanciales<sup>63</sup>. Sus principales medidas de política económica fueron:

1. Devaluación que llevo al dólar de 83 a 132 \$ por USD. Con el consecuente encarecimiento de los insumos industriales importados y disminución del poder adquisitivo.
2. Acuerdo con el FMI por U\$D 100 millones.
3. Mayor apertura de la economía reduciendo derecho sobre las importaciones
4. Aumento de impuestos al consumo
5. Aumento de tarifas de servicios públicos

---

<sup>63</sup> Excepto en mi opinión por agravar la situación

6. Contracción de la política monetaria

7. Aumento de la tasa de interés que disuadía el emprendimiento de nuevas inversiones productivas

Pero más allá de la férrea ortodoxia propia de la política económica de Guido y sus sucesivos ministros de economía<sup>64</sup> entre 1962/63 la inflación no podía detenerse ya que el origen era la maxidevaluación del peso de 1962 y no en los excesos de la oferta de dinero por lo que con cada medida nueva de ajuste se agudizaba el estado de recesión, por lo tanto agudizaba la presión sobre el sector industrial. En palabras del economista argentino (que fuera profesor de Raúl Prebisch) Alejandro Bunge criticando a los ortodoxos de la década del 30 decía textualmente:

*“...la depresión, cuyos síntomas son el descenso de los consumos, de los precios y de las utilidades, se cura con economías; y las economías reducen nuevamente los consumos y originan la desocupación, y así sucesivamente...la víbora se devora así misma por la cola...”*<sup>65</sup>

Nótese en el cuadro el cuadro 12. Solo en solo en dos momento de la historia económica del país, las reservas del BCRA estuvieron en una situación tan dramática entre, el primero es la crisis que se desata previo a la llegada de Frondizi al gobierno, y el segundo momento con la desastrosa intentona liberalizadora de Guido

---

<sup>64</sup> A saber: Jorge Wehbe; Federico Pinedo; Álvaro Alsogaray; Eustaquio Méndez Delfino; José. A. Martínez de Hoz.

<sup>65</sup> Bunge (1984)

Cuadro 12

RESERVAS INTERNACIONALES Y CAPITALES COMPENSATORIOS 1946 - 1970 (en millones de dólares)							
Banco Central						Tesorería	Total
Año	Oro	Divisas	Posición con el FMI	Otros pasivos	Total neto		
1946	1090,3	596,3	x	x	1686,6	x	1686,6
1947	337,9	825,2	x	x	1163,1	x	1163,1
1948	142,6	531,1	x	x	673,6	x	673,6
1949	210,3	313,6	x	x	523,9	x	523,9
1950	210,3	480,2	x	x	690,5	x	690,5
1951	266,7	182,2	x	-91,9	357,0	x	357,0
1952	286,7	-6,0	x	-96,5	184,2	x	184,2
1953	371,5	102,1	x	-96,5	377,1	x	377,1
1954	371,5	86,2	x	-86,8	370,9	x	370,9
1955	371,5	-175,3	x	-77,2	119,0	x	119,0
1956	224,1	187,6	37,5	-312,2	137,0	x	137,0
1957	127,5	198,1	-37,5	-289,0	-2,7	x	-2,7
1958	59,5	73,5	-37,5	-312,4	-216,9	x	-216,9
1959	56,1	323,5	-77,5	-400,4	-98,3	x	-98,3
1960	103,5	593,4	-126,0	-494,6	76,3	x	76,3
1961	189,6	306,7	-157,0	-399,0	-60,6	-25,0	-85,6
1962	60,6	131,1	-148,0	-381,1	-337,4	-45,0	-382,4
1963	77,6	244,7	-162,0	-351,6	-191,3	-72,9	-264,2
1964	71,0	121,3	-120,0	-211,2	-138,9	-147,7	-286,6
1965	65,9	199,2	-76,0	-148,0	41,1	-237,1	-196,0
1966	83,7	167,4	-30,0	-74,2	146,9	-311,0	-164,1
1967	83,7	625,5	18,0	-230,1	524,1	-250,1	274,0
1968	108,7	587,1	96,6	-212,4	580,0	-165,6	414,0
1969	134,7	307,7	117,8	-129,2	431,0	-98,4	332,6
1970	139,7	415,5	189,5	-96,6	648,1	-56,1	592,0

Fuente: BCRA, Memoria anual, volúmenes correspondientes al periodo 1958 -1970

Al asumir la Presidencia de la Nación el Dr. Arturo Illia, la estrategia industrializadora vuelve a alejarse de la corriente liberalizadora para llevar adelante una política económica orientada por principios neo – keynesianos, más cercanos al pensamiento cepalino. Las características de la recesión permitían al gobierno una rápida reactivación de la demanda por medio de políticas económicas expansivas, a saber:

1. Incrementar el gasto público
2. Monetizar el déficit
3. Descenso de la tasa de interés
4. Fortalecimiento de la inversión
5. Concesión de créditos al sector privado
6. Líneas de crédito especiales para la reactivación industrial
7. Capitalización del agro
8. Construcción de viviendas financiadas por el BID.
9. Redistribución progresiva del ingreso
10. Independencia del FMI

Se desarrollo un plan económico basado en principios de autarquía económica denominado “*Plan Nacional de Desarrollo*”. Este reivindicaba la planificación estratégica y soberana, favoreciendo el crecimiento armónico de la Nación y una más eficiente asignación de los recursos en el corto, mediano y largo plazo. Este proyecto aspiraba a colocar al país a la par de las naciones más avanzadas del mundo: Los objetivos fundamentales del Plan eran los siguientes:

- a) Asegurar la plena ocupación de una población creciente.
- b) Mejorar el salario real y, consecuentemente, el nivel de vida de los habitantes;
- c) Lograr un crecimiento geográficamente equilibrado .
- d) Contribuir a frenar la inflación a través del incremento de la oferta de bienes y servicios, por la mejora de la situación financiera pública y privada derivada de una mayor actividad económica y por una eficiente administración de los recursos.

En mi opinión, no es que el fuerte crecimiento del producto bruto desde 1964 ponga en tela de juicio las políticas económicas de tipo monetarista que intentaban combatir las crisis recurrentes con un estricto ajuste monetario y cambiario, sino que las políticas expansionistas de tipo keynesiano demostraban que la inflación no era el resultado de una política monetaria y de gasto publico explosivos. La economía que recibe Arturo

Illia estaba tan deprimida por las medidas contractivas de Guido en 1962 /63 que la expansión no alentó la inflación sino la demanda agregada y crecimiento del PBI.

Cuadro 13

<b>VARIACIONES % DEL PBI Y DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1962 - 1966</b>		
<b>Año</b>	<b>Crecimiento % del PBI*</b>	<b>Variación anual % del IPC**</b>
1962	-1,6	28,1
1963	-2,4	24
1964	10,3	22,2
1965	9,1	28,6
1966	0,6	31,9
<b>Promedio 1962/66</b>	<b>3,2</b>	<b>26,96</b>

\*En base a datos del BCRA (1975)

\*\*En Base a datos del INDEC (1975)

Fuente: Elaboración propia

En el comercio exterior, Illia mantuvo el superávit comercial con un saldo ampliamente positivo consecuencia de un esquema cambiario que evitaba la revaluación del peso en la etapa de expansión de la economía, y por lo tanto las macro devaluaciones en el momento de inflexión en que la balanza de pagos se convertía en deficitaria. Para ello se aplicaban pequeñas correcciones cambiarias que evitaban bruscas transferencias intersectoriales de ingresos y de rentabilidad. Por otro lado el control sobre la balanza comercial era muy estricto para mantener el equilibrio del modelo. Se puede apreciar en el cuadro siguiente como las exportaciones tuvieron una performance positiva con un alza permanente:

Cuadro 14

<b>BALANZA DE PAGOS - PRINCIPALES RUBROS Y RELACION EXPORTACIONES / PBI 1963 - 1966</b> (en millones de dólares y porcentual)							
<b>Año</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Saldo</b>	<b>Servicios netos</b>	<b>Saldo de la Cta. Corriente</b>	<b>Capitales de corto y largo plazo (saldo neto)</b>	<b>Relación % Export/PBI</b>
1963	980,7	1.365,1	384,4	-150,8	233,6	-84,4	12,5
1964	1.077,4	1.410,5	331,1	-297,2	35,9	-21,1	10,6
1965	1.195,0	1.488,0	293,0	-98,3	194,7	32,8	10,7
1966	1.124,3	1.593,2	468,9	-213,2	255,7	-36,7	11,7
<b>Promedio del periodo: 1963 - 1966</b>	<b>1.094,4</b>	<b>1.464,2</b>	<b>369,8</b>	<b>-189,9</b>	<b>180,0</b>	<b>-27,4</b>	<b>11,4</b>

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de: Mallon & Sorrouille (1976)

No hubo grandes logros de transformación de la estructura productiva durante el periodo de Arturo Illia (como si los hubo durante el periodo de Arturo Frondizi) pero

fue un periodo que se caracterizó básicamente por estabilizar la economía demostrando el éxito de la fórmula de keynesianismo, crecimiento, estabilidad, y autonomía en las decisiones. Es importante mencionar que en el área energética no solo el tema petrolero ocupaba la agenda de desarrollo sino que se proyectó el “*Plan Nacional de Hidroelectricidad*” que comprendía los emprendimientos de las represas hidroeléctricas de:

1. Salto Grande,
2. Alicurá,
3. Piedra del Águila,
4. Pichi Picún Leufú,
5. Yacyretá,

Aún cuando estas obras se hubiesen terminado décadas después los proyectos de energía hidroeléctrica del país son el legado del *Plan Nacional de Hidroelectricidad* del gobierno de Illia. Dado que en su concepción, la producción y la industria en desarrollo necesitan una capacidad holgada de energía para evitar depender del petróleo; generando energía más limpia; aprovechando los recursos naturales del país, y diversificando la matriz energética.

### **Las presiones internacionales sobre el gobierno de Illia**

En mi opinión, hubo dos medidas de política económica con implicancias internacionales que fueron detonantes del golpe de Estado de 1966 y del futuro viraje al liberalismo:

1. *La anulación de los contratos petroleros con las empresas norteamericanas negociados durante el gobierno de Frondizi*: Este viraje económico a fin de obtener el total control de la producción de hidrocarburos para YPF no pasó desapercibido para los EE.UU.
2. *El distanciamiento con el FMI*: La estabilidad de la política económica de Illia le permitió prescindir de las políticas de ajuste y apertura del FMI. El organismo pretendía una disminución de las restricciones para la entrada y salida de capitales, fuerte devaluación del peso, disminución de la oferta monetaria, y la



negociación de las patentes medicinales. Illia en cambio no buscaba un Acuerdo “*Stand by*”, sino solamente una aprobación del programa económico para que negociar directamente con los acreedores del país. Finalmente, se cancelaron los vencimientos con los fondos provenientes del intercambio comercial del país y partes de las reservas. Es conocido el trato que el Presidente Illia mantenía con los ejecutivos del FMI, en las reuniones. El propio Ricardo Illia entonces secretario del presidente, expresaba:

*“...A mediados de la década de 1960, el FMI presionó al entonces presidente Arturo Illia por el problema de las patentes farmacéuticas. En la reunión final, Illia preguntó a su ministro de Economía: “¿Cuánto les debemos a estos señores? Hágales un cheque y que se vayan...”*<sup>66</sup>

La relación que Illia tenía con las empresas petroleras norteamericanas, sumado a la relación distante que busco mantener con el FMI incidió en el apoyo que as FF.AA. obtendrían de parte de los EE.UU. para el derrocamiento del gobierno radical. Cuatro fenómenos de la coyuntura política internacional de la época que hoy son tan visibles para nuestra generación, en mi opinión aparentemente habrían sido subestimados en su incidencia por el presidente Illia,

1. *En 1966 el mundo estaba en el periodo crítico de la Guerra Fría.*
2. *Estados Unidos detentaba su hegemonía en el bloque occidental.*
3. *El FMI era el impulsor de los lineamientos de los programas económicos en todos los países latinoamericanos.*
4. *La corriente liberal dentro de las FF.AA había cobrado primacía.*

Por otro lado, los puntos anteriormente mencionados podrían ser temas para futuras investigaciones ya que en nuestro trabajo preferimos enfocarnos en el desarrollo de la política económica y su incidencia en el desarrollo industrial del país, pero no podemos soslayar la influencia de los mismos.

---

<sup>66</sup> Citado en: Calcagno (2004) pp.4-5.

En mi opinión, la historia no ha hecho el mérito que la política económica de Illia merece, ya que cuando analizamos en la primera parte del trabajo las dos corrientes de pensamiento económico del desarrollo y sus principios, no podemos más que afirmar que no ha habido nuevamente en la historia de las políticas económicas argentina ningún gobierno que sin expresarlo abiertamente encuadre por sus programas económicos con la visión “*Estructuralista*” de tipo latinoamericana como lo fue la gestión de Arturo Illia.

### **La vuelta a la apertura: Onganía y Krieger Vasena 1966 -1969**

Los meses que siguieron al golpe de Estado que derroco a Arturo Illia fueron utilizados para reprimir a las fuerzas políticas en plena ebullición y asegurar la estabilidad necesaria para la implementación del plan económico de la autodenominada “*Revolución Argentina*”. Si bien el gobierno de Onganía fue muy peculiar por sus ideas sobre la organización sociopolítica del país nos concentraremos en describir la política económica:

En 1967 es nombrado como Ministro de Economía *Adalbert Krieger Vasena*.

Al analizar la política económica podemos afirmar que, aunque alguno pueda susceptibilizarse (y coincidiendo con la visión del historiador argentino Juan Carlos Romero):

*“... la propuesta de Krieger Vasena no era demasiado distinta de la que había lanzado Frondizi en 1958, ó, mutatis mutandis, de la difundida por la CEPAL. Fundamentalmente tratando de utilizar la autoridad del Estado para estimular a quienes podían inyectar dinamismo y eficiencia en la economía, y reducir la tradicional protección a quienes amparaban en él su ineficiencia. Se trataba, a la vez, de restablecer la autoridad patronal en las fábricas y controlar la presión de los sindicatos...”*<sup>67</sup>

En suma, un programa de desarrollo claramente liberal - capitalista.

---

<sup>67</sup> Este párrafo fue extraído de: Romero (2006)

**Lineamientos del plan económico:** Krieger Vasena tenía como objetivo central redistribuir los ingresos entre las diferentes actividades económicas para lo que tomo las siguientes medidas:

1. *Devaluación de la moneda 40% para favorecer a las industrias nacionales.*
2. *Disminución del déficit fiscal*
3. *Control de la inflación a través del congelamiento de salarios*
4. *Disminución pronunciada de aranceles para las manufacturas industriales*
5. *Incentivos fiscales para promover la inversión en la industria y alentar las exportaciones no tradicionales<sup>68</sup>*
6. *El mercado se convierte en regulador y canalizador de las inversiones.*
7. *Aumento de la tasa de interés*
8. *Aumento de las retenciones al sector agropecuario a fin de evitar la transferencia directa de ganancias al sector exportador.*
9. *Liberación del mercado de cambios*

La devaluación en conjunto con la apertura arancelaria favoreció al Estado y a los capitales extranjeros porque aumentaron su poder de compra en divisa extranjera, y dificultaban la financiación local de las empresas, además el plan económico de Onganía, al igual que todos los anteriores intentos de programas liberalizadores necesitaba de un ingreso constante de inversiones externas que mantuviera equilibrada la balanza de pagos, para ello mantuvo elevada la tasa de interés lo que canalizo la inversión hacia el sector financiero de corto plazo con la consecuente inestabilidad que este proceso trae aparejada.

Por otro lado, a diferencia del “*Desarrollismo Pragmático*” que buscaba atraer inversiones al sector industrial la política económica de Krieger Vasena, no buscaba una transformación estructural de la economía al estilo “*Desarrollista*” orientando los capitales hacia los sectores industriales sino a todos los sectores de la economía. Aunque, la devaluación beneficiaba a los sectores exportadores de bienes industriales y

---

<sup>68</sup> En este caso cabe mencionar la desgravación impositiva para la adquisición de maquinaria industrial y agrícola y del 50% de desgravación orientada a la compra de viviendas.

equilibraba la balanza comercial, el principal mercado para los productos de la industria debía seguir siendo el mercado interno.

Por otro lado es importante tener en cuenta que la estrategia exportadora se orientaba al fomento de la colocación externa de bienes no tradicionales para evitar los estrangulamientos cíclicos de la balanza de pagos pero sin cuestionar el importante rol mercado - internista como eje de la expansión económica. Los programas liberales del futuro, si tendrán en cuenta las exportaciones como base de los nuevos modelos, y la demanda exterior pasará a ser el mercado de mayor importancia:

Los resultados de la política económica de Krieger Vasena:

1. **Comportamiento del PBI:** Tuvo una formidable expansión desde el 2% en 1967 a un 6.8% en 1969.
2. **Industrial general:** Entre 1965 y 1969, aumentó un 27,1% en las ramas de papel, productos químicos, metales, minerales no metálicos, maquinarias y equipos. Sin embargo, en los rubros tradicionales, como el de comida, bebida, textil y madera, el crecimiento se redujo un 8.1%. Es importante destacar que fueron las grandes empresas y las multinacionales las que más se beneficiaron comprando empresas nacionales en funcionamiento.
3. **Industria automotriz:** Se instalan en el país las plantas de Ford y General Motors Inc.
4. **Inversión en infraestructura:** El Estado comienza a jugar un rol muy activo encarando obras públicas como la finalización del complejo hidroeléctrico Chocón – Cerros Colorados (iniciados en la gestión de Arturo Frondizi), la construcción de grandes autopistas que rodean a la Capital Federal, y un amplio programa de rutas a nivel nacional.
5. **Sector externo:** Las medidas de estabilización y atracción de capitales tuvieron éxito y se logra superávit comercial y entrada de inversiones. Esto hace aumentar las reservas del BCRA
6. **El sector agrícola:** Los terratenientes fueron favorecidos por algunas medidas y perjudicados por otras.

7. **La Inflación:** El Estado acuerda con las grandes empresas para que mantengan estables los precios y así evitar la inflación. La tasa inflacionaria se redujo del 31.9% en 1966 al 7.6% en 1969.
8. **Relaciones con los organismos de crédito internacionales:** Estos préstamos lograron financiar el gasto público sin crear inflación y apuntalar las reservas del banco central y desalentar la especulación bursátil en el mercado local. Se compusieron de la siguiente manera:
  - a) Los banco bancos europeos y americanos prestaron alrededor de 100 millones de dólares cada uno.
  - b) El tesoro del gobierno de los Estados Unidos unos 7 millones de dólares
  - c) El FMI con quien el gobierno tenía una excelente relación aportó un crédito “stand by” de 125 millones de dólares.

### **El fin del gobierno de Onganía**

Si bien el proceso, la convulsa situación socio político del momento, impulsado esencialmente por la retracción en los salarios y los problemas gremiales, sumado a la actitud de poco dialogo que ostentaba Onganía, impulsaron situaciones de violencia en todo el país. Estas situaciones tuvieron su impacto en alterar la estabilidad económica. En Córdoba, especialmente donde se concentraba una fuerte actividad industrial, los grupos estudiantiles y de trabajadores que se sentían afectados por la situación se manifestaron y chocaron en violentos enfrentamientos con las fuerzas policiales que se vieron desbordadas y ampliamente superadas por la creciente irritación popular contra el gobierno de Onganía.

El Cordobazo forzó la salida de Krieger Vasena pero su plan económico no se modificó inmediatamente, igualmente aunque fuera sucedido por José Dagnino Pastore, la situación de presión por parte de otras facciones del ejército, obligaron a Onganía a dejar la presidencia.

### **Consideraciones sobre la política económica de Krieger Vasena**

El programa de políticas de Krieger Vasena, es uno de los más difíciles de encuadrar ya que tiene tanto defensores como detractores, pero me gustaría terminar la descripción de la política económica de este periodo con las palabras del Dr. Mario Rapoport:

*“... En cierta forma, el plan de Krieger Vasena anticipaba algunos lineamientos que se constituirían en el núcleo central de los programas económicos del liberalismo a partir de mediados de la década del '70(...) dado que el programa demandaba un ingreso continuo de capitales externos, la tasa de interés debía situarse por encima de los niveles internacionales, lo que resultaba atractivo para préstamos al gobierno, inversiones de corto plazo o compras de empresas con un probado potencial de ganancia, pero desestimulaba el ingreso de capitales de riesgo de largo plazo. Ese esquema se repetiría de manera mucho más radical en el plan de Martínez de Hoz de 1976, y en el Plan de Convertibilidad (de Cavallo) en 1991...”<sup>69</sup>*

### **La política económica: 1970 – 1973: Marcelo Levingston; Alejandro Lanusse, y el Plan Ferrer”.**

Luego de la convulsa salida de Juan Carlos Onganía de la presidencia, y del breve periodo de Marcelo Livingston, el 26 de marzo de 1971, Lanusse asumió la presidencia en un clima político totalmente desfavorable. La violencia guerrillera crecía, el descontento popular también, Perón sumaba día a día más adeptos y la continuidad del gobierno militar se tornaba difícil de sostener. Lanusse evaluó que el principio de solución a los múltiples conflictos pasaba por terminar con la proscripción del peronismo y decretar una apertura política que permitiera una transición hacia la democracia. En este contexto nombró en el ministerio del Interior a Arturo Mor Roig (de reconocida militancia radical), propuso un Gran Acuerdo Nacional (GAN) y anunció la convocatoria a elecciones nacionales sin proscripciones para el 11 de marzo de 1973. En realidad, el GAN representaba el intento de encontrar la mejor salida para las FF.AA. y la secreta y ambiciosa expectativa de convertirse en el candidato acordado por las principales fuerzas políticas. Sin embargo, no se había evaluado correctamente la fuerza del peronismo que resultaría vencedor en las elecciones de 1973 y abriría el camino para el regreso del general Perón al país y al gobierno. Por otra parte en el

---

<sup>69</sup> Rapoport & colaboradores (2000) pp. 645.

campo de la orientación económica, Lanusse al igual que Levingston ratificaba un importante viraje en la orientación de la política económica hacia la heterodoxia, expresándolo de la siguiente manera:

*”...También será necesario propender a la nacionalización de la economía — que no debe confundirse con estatización — para lograr una mayor libertad de acción en la toma de decisiones fundamentales en este campo, orientar todo el sistema al servicio exclusivo del interés nacional y conquistar una efectiva independencia económica”, así como “canalizar los beneficios del crecimiento económico hacia una equitativa distribución de la riqueza generada por el esfuerzo común, atendiendo en primer lugar a las exigencias de los sectores más necesitados...”<sup>70</sup>”*

### **El cambio del modelo económico**

El economista argentino Aldo Ferrer, de corriente intelectual marcadamente heterodoxa, llega a la cartera de economía durante el gobierno de Marcelo Levingston en 1970 y se retira en marzo de 1971 durante el gobierno durante la presidencia de Alejandro Lanusse, pero sus planes y programas tuvieron mucha influencia en el desarrollo de la política económica hasta 1975 inclusive. A saber:

El “*Plan Ferrer*” estaba sin duda vinculado a cambios en las teorías desarrollistas para la reducción de la pobreza, y a las mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores. Uno de sus objetivos centrales era reducir el desempleo, generando oportunidades para el empleo productivo con el fin de disminuir la incidencia de la pobreza y alentar la modernización económica. Otro, fue la promoción de un mayor equilibrio entre las economías regionales que disminuyeran las desigualdades que históricamente se habían producido en el territorio argentino. Un aspecto más, en el que podría relacionarse su pensamiento con estos cambios, es su preocupación por las exportaciones industriales, mientras que los primeros desarrollistas apostaban todas sus cartas a la sustitución de importaciones<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Párrafos del discurso presidencial del 22/03/1971. Para más información ver: Lanusse (1977) pp. 218.

<sup>71</sup> De Amezola (2001) pp. 115 – 145.

Según Ferrer, para alcanzar los objetivos mencionados previamente se debía:

1. *Restablecer crecimiento económico aunque ello implique un aumento de la inflación.*
2. *Mejorar el ingreso de los asalariados.*
3. *Fortalecer la industria de capitales nacionales.*
4. *Elevar los aranceles*
5. *Establecer una política crediticia favorable a las PYMES*
6. *Favoreció la producción de insumos industriales.*

Un fenómeno interesante es que el desarrollismo que intenta desplegar Ferrer ya no es el que predominaba en tiempos de Frondizi. Desde la primera mitad de la década de 1960 el énfasis de los teóricos del desarrollo pasa del crecimiento de la renta per cápita a la mejorar en la calidad de vida de la población. No deja de ser paradójica, que la concepción “Busteliana” de la economía denominada “*El giro social hacia las necesidades básicas*”<sup>72</sup>, variante del desarrollismo preocupada por la pobreza, la desigualdad y el desempleo que en forma relevante encarnara Aldo Ferrer intentara desplegar sus políticas durante la segunda etapa del gobierno militar. El nacionalista General Levingston, y con él las tres Armas, que lo sostuvieron (mientras duró su mandato) prohijó como vía para salir del atolladero político el enfoque socialdemócrata de su ministro de Economía.

### **La presión inflacionaria: 1972**

La salida de Aldo Ferrer de la cartera económica no detuvo la escalada inflacionaria generada por las permanentes presiones de los gremios al empresariado, y generó un desfile de tres ministros de economía en lo restante del mandato de Lanusse<sup>73</sup>. Llegando el fin de año de 1971, el gobierno en una actitud determinada desarrolló un programa económico de corto plazo con cuatro objetivos bien definidos:

---

<sup>72</sup> Para más información ver: Bustelo Gómez (1991).

<sup>73</sup> Juan Alberto Quillici; Cayetano Antonio Licciardo; Jorge Wehbe



1. *Evitar la recesión*
2. *Contener el desempleo*
3. *Detener el ritmo inflacionario*
4. *Estimular a los agentes económicos*

Este programa operaría directamente sobre cuatro áreas de la política pero sin generar cambios de gran magnitud dado el estrecho margen de maniobra, a saber:

1. **La política monetaria:** Se aplicaron medidas contractivas como fijar un tope al incremento de medios de pago de un 25% con respecto al existente en 1971, pero sin modificar los niveles de efectivos mínimos, y se establecieron límites a los niveles de tasas de interés a fin de evitar la volatilidad de la entrada de capitales a corto plazo.
2. **La política fiscal:** Necesidad de aumentar los niveles de presión tributaria; aumento de la recaudación fiscal en la seguridad social; aumentar el gasto público con el tope del 20%. Impulsar la inversión un 25% por encima de los niveles de 1971.
3. **Política comercial:** Liberalizar gradualmente el envío de remesas, utilidades y dividendos al extranjero; reducir la brecha existente entre el tipo de cambio en el mercado comercial y el correspondiente al mercado financiero, evitando la sobrevaluación de la moneda a fin de mantener el superávit comercial.
4. **Política salarial:** La inflación debía ser contenida a través de un aumento de precios no superior al 20% anual y un aumento de salarios del 15% y la diferencia sería compensada con asignaciones familiares.

El hecho más destacable de la evolución económica de los últimos años estaba dado por el avance de la inversión pública. De hecho, en el periodo militar crecieron exponencialmente las obras en infraestructura, equipamientos y transporte. Pero este aspecto quedaba relativizado por la caída de la inversión privada, reflejando el fracaso en el objetivo original de modificar la conducta de los agentes económicos.

Por otro lado, las expectativas negativas generadas por la espiral inflacionaria y el déficit externo conducían a maximizar las ganancias en el corto plazo y esterilizar

cualquier recuperación del salario real. Esto repercutió en una modificación de los patrones de consumo en los que se observó una mayor demanda de bienes de tipo durable mientras se contraía el de bienes de consumos no durables vinculados a los sectores asalariados. Sin embargo, aunque desde 1973 se agudizaba el desequilibrio de las cuentas del sector público y la inflación llegaba al 6% mensual, el panorama internacional comenzaba a mostrarse más favorable como consecuencia de del incremento de los precios de los productos primarios, especialmente de cereales y carnes. Es decir que en el año de la crisis del petróleo y del aumento de sus precios, también subían los precios de los productos argentinos lo que constituía un alivio, al menos en el corto plazo para el nuevo gobierno constitucional.<sup>74</sup>

Vale aclarar que luego de una fase formativa del proyecto industrialista que concluyó a mediados de 1971, el peronismo volvió en 1973 a la protección del mercado interno, la redistribución del ingreso y el desequilibrio fiscal pero básicamente hasta el “Rodrigazo” en 1975, este fue el modelo económico impulsado desde el gobierno y aceptado socialmente.

En sus aspectos centrales, Ferrer había cumplido un papel protagónico en esta definición durante su efímero paso por el poder entre 1970 y 1971. Esta concepción comenzará a tambalearse con la crisis del petróleo y sus consecuencias. A partir de las postrimerías del gobierno de Isabel Perón y especialmente, con la dictadura militar que detentó el poder de 1976 a 1983. La inconveniencia de la intervención del Estado en la economía que proclamaba el triunfante neoliberalismo, será el nuevo mito compartido.

### **La salida democrática: 1973**

Luego de fuertes manifestaciones por el accionar militar en lo que se conoce como “*La masacre de Trelew*” y largas negociaciones con el peronismo y el resto de las fuerzas políticas para organizar los comicios, el gobierno anuncia que habrá elecciones libres el 11 de marzo de 1973, entregando el poder el 25 de mayo. Se impuso como condición, que los candidatos se tengan que encontrar en el país antes del 25 de agosto de ese año, y permanecer dentro del país hasta la fecha de la asunción. Desde Madrid, Juan Perón

---

<sup>74</sup> Rapoport & colaboradores (2000)

designa como delegado personal para la presidencia a Héctor Campora ya que Perón no estaba de acuerdo con estas condiciones, según él eran "anti-constitucionales". Las elecciones fueron ganadas por la formula Campora - Lima con 5.908.414 de votos, seguido de la formula radical Balbín - Gamond, con 2.537.605 votos.

Lanusse traspaso el poder mediante elecciones libres el 25 de mayo de 1973 a Campora, luego de veintiún años que no se sucedía el mando presidencial por elecciones libres.

### **La política económica del Peronismo: 1973 -1975**

La vuelta de Perón al poder por tercera vez estuvo ligada también al recrudecimiento de la violencia política. Un sector radicalizado de la izquierda se embanderaba bajo el paraguas del anciano líder político aprovechando esta situación para cometer actos terroristas. Esto generaba un clima enrarecido que trascendía la política local, y sumado a la intentona de Perón de aplicar un programa económico autarquista como el de su primera presidencia aunque con un discurso moderado, la inestabilidad, política, económica y social se convertía en una señal de alerta de que un cambio era necesario. Por otra parte, la política económica del 3º gobierno peronista puso a la cabeza de la cartera económica al heterodoxo José Ber Gelbard.

Dada la situación económica internacional generada por el alza de los precios de los commodities agrícolas impulsada por el alza del precio del petróleo, el inicio de su gestión estuvo bien augurada por:

1. Buena coyuntura externa (exportaciones creciendo, alza de los precios de la carne y los cereales y cosechas récord),
2. Alto ingreso de divisas por el comercio exterior
3. Acumulación de reservas vitales en el Banco Central.

El plan económico comenzó formalmente el 8 de junio de 1973 cuando se firmó el "*Pacto social*". Este proyecto buscaba relanzar las bases a través de las cuales se creó el primer peronismo, básicamente restableciendo la unidad entre las pequeñas y medianas industrias de capital nacional "*mercado internista*" y el movimiento obrero *cegetista*. De esta forma el Estado se convertía en un árbitro volviendo a jugar un rol decisivo en

el financiamiento de la producción nacional y de aportar los estímulos que fortalecieran a los sectores locales sobre el capital extranjero.

El “*Pacto Social*” fue firmado por los miembros de la CGT y la CGE el 8 de junio de 1973. Los contenidos del “*Pacto Social*” debían concertar los objetivos de la economía, pero lo más alentador del mismo era que había reunido (después de mucho tiempo) en la misma mesa al gobierno, la industria y los sindicatos en pos de conseguir la recuperación económica del país.

Los puntos principales del Pacto fueron:

1. *Congelamiento de los precios (para detener el principio de hiperinflación que amenazaba al país).*
2. *Alza General de Sueldos (\$200 mensuales), para que los conflictos laborales cesen.*
3. *Suspensión de la Negociación colectiva sobre el salario durante 2 años.*

En función de la observación del cuadro siguiente sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas podemos observar que la política económica de Gelbard fue exitosa hasta el año 1974:

Cuadro 14

INDICADORES MACROECONOMICOS FUNDAMENTALES 1972 - 1976										
Año	Exportaciones (1)	Importaciones (2)	Saldo (3)	Reservas del BCRA (4)	Emision monetaria (5)	% Deficit fiscal (6)	Salarios reales (7)	% Inflacion (8)	PBI (9)	% de participacion de la industria en el PBI (10)
1972	1.941,0	1.905,0	36,0	316,7	1.652,6	5,2	90,9	58,3	3,1	37,9
1973	3.266,0	2.229,0	1.037,0	529,0	4.536,0	7,3	99,9	60,3	6,1	37,9
1974	3.931,0	3.635,0	296,0	1.412,4	6.262,3	7,9	104,5	24,2	5,3	38,3
1975	2.961,0	3.947,0	-986,0	1.340,8	12.180,8	15,9	100,4	182,8	-0,9	37,5
1976	3.916,0	3.033,0	883,0	617,7	20.144,9	14,17	57,7	444,1	-1,7	36,5

Fuente: Elaboración propia en base a:

(1) (2) (3) (4) Fuente: BCRA Expresado en millones de dólares

(5) Fuente: Banco de Análisis y Computación (BAC) Buonome, Raúl y Otros, “Relevamiento estadístico de la economía argentina: 1900 – 1985, Buenos Aires, 1982. Expresado en millones de pesos de 1970.

(6) Fuente: BCRA Expresado en porcentajes.

(7) Fuente: Rapoport, Mario. Ob.Cit en base a memorias de CONADE. Expresado en Base 100= 1974

(8) (9) Fuente: Ministerio de Economía y BCRA. Expresado en porcentajes.

(10) Fuente: Banco de Análisis y Computación (BAC) Buonome, Raúl y Otros, “Relevamiento estadístico de la economía argentina: 1900 – 1985, Buenos Aires, 1982. Expresado en porcentajes.

Posteriormente entre 1974 y 1976, la economía comenzaría un rápido deterioro producto de una emisión monetaria descontrolada, duplicación del déficit fiscal, inflación desbocada y un PBI que se sumergía esencialmente por la falta de inversiones que contraían la oferta de productos.

La política económica de Gelbard se apoyaba en la reactivación coyuntural y carecía de un proyecto de largo plazo definido que, anudara la política expansiva del corto plazo con una visión más extendida para generar las bases del modelo de crecimiento y desarrollo.

Por otro lado la situación de inestabilidad política y el cierre a la inversión extranjera en función de una supuesta defensa de la “*argentinización productiva*”, limitaban la capacidad de crecimiento de la infraestructura industrial, cuando además ni el empresariado local ni el Estado fueron proclives a aumentar su tasa de inversión.

De hecho hay un párrafo de Rapoport el que literalmente dice:

*“...Los incrementos de la tasa de inversión en la posguerra se iniciaban, por lo general, con una suba de la inversión pública, que inducía luego al sector privado a actuar en la misma dirección. En cambio, la política económica aplicada a partir de 1973 alentó el crecimiento del gasto público corriente, pero no de la inversión gubernamental, que incluso llegó a contraerse dicho año...”*<sup>75</sup>

Finalmente, la subida del petróleo aceleró el drenaje de capitales por la necesidad de importaciones de hidrocarburos. Las presiones inflacionarias llegaron al 182% en 1975; la presunta solución monetarista aplicada por el sucesor de Gelbard; Celestino Rodrigo; la ausencia de Perón en el diálogo; la debilidad e inexperiencia política de Isabel Perón; la tirante situación entre las FF.AA.; los terroristas de ultra izquierda, y las fuerzas políticas opositoras, derivaron en una situación de inseguridad económico – político que terminó en el Golpe de Estado del 24 de marzo 1976.

---

<sup>75</sup> Rapoport & Colaboradores (2000)

Podemos decir que este momento de la historia es el punto de inflexión en la aplicación de políticas públicas dirigidas al desarrollo industrial en el país, dando mayor énfasis a la asignación de recursos vía mecanismos de mercado.

La lectura de la economía a partir de este momento, sería aprovechar los recursos en que el país está mejor dotado y aquellos que tienen una suficiente escala como para generar beneficios. Es cierto que a partir de 1976 comenzaría una interpretación más racional, abierta a la inversión extranjera y probablemente menos volcada a la industrialización horizontal del capital nacional, pero visto desde una óptica totalmente desideologizada, la economía necesitaba urgentes inversiones en escala; contener la inflación; y motorizar el desarrollo. En mi opinión, fueron aplicadas con esos objetivos.

### **La política industrial 1950 – 1975: Cambios en la estrategia de desarrollo “*De la industrialización sustitutiva de importaciones a la Industrialización Expansiva de Exportaciones*”**

La promoción del tipo de industrialización que se produjo al comenzar la década de 1950 requirió de cambios importantes en la política comercial argentina. Como la mayoría de los países en vías de industrialización, la estructura proteccionista en el país, sea por medio de:

- ✓ Tarifas aduaneras
- ✓ Recargos de importación,
- ✓ Cuotas, ó
- ✓ Controles de cambio

Estuvo regulada con los siguientes objetivos:

1. Protección de las actividades ya existentes en el país contra la amenaza de la competencia de las importaciones<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Por lo general en forma arbitraria y a expensas de la presión de los grupos de intereses

2. Tratamiento más favorable para las importaciones denominadas “Esenciales” en particular durante los periodos de astringencia de la balanza de pagos.

Este sistema tendió a alentar lo que podría llamarse “*Sustitución incremental de importaciones*” o diversificación de la producción existente y dio mayor protección a la producción de bienes no esenciales.

La historia de la legislación especial para la promoción industrial en la Argentina comienza con la promulgación del *Decreto – Ley 14.630/44*, que autorizo al Estado a conceder créditos especiales, privilegios impositivos y de importación<sup>77</sup> a las actividades declaradas “*De Interés Nacional*”. Los tres criterios esenciales hicieron hincapié en que estas actividades debían:

1. Producir bienes “esenciales” para el mercado interno.
2. Contribuir a la defensa nacional
3. Utilizar principalmente insumos nacionales

En parte, por estos criterios llamativos y también que la responsabilidad para aprovechar estos incentivos quedó librada por completo a la iniciativa privada interna, la legislación no condujo a ningún cambio importante en la estructura interna<sup>78</sup>.

La responsabilidad por desarrollar actividades en mayor escala con tecnología avanzada quedó en manos del Estado bajo un esquema de empresas públicas ó en el mejor de los casos mixtas. La impulsora de este proceso no fue una corporación de desarrollo como eran comunes en los países desarrollados sino un organismo militar: *La Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM)*, por lo que las actividades industriales más importantes se confiaron a los militares<sup>79</sup>. Pero, si bien el impulso inicial fue propio de su tiempo nunca incrementaron sustancialmente su producción en forma importante.

---

<sup>77</sup> Para determinadas maquinarias y materias primas

<sup>78</sup> La lista de cuarenta industrias beneficiadas con el Decreto – Ley de 14.630/44 incluía algunas industrias que fabricaban productos de un nivel de elaboración alto como baterías eléctricas; antibióticos; material fotográfico; explosivos; y equipos de refrigeración. Para más información véase: *Sourrouille, Altamir & otros (1974) pp. 114- 126*

<sup>79</sup> Bajo su supervisión se llevaron adelante los emprendimientos de SOMISA; la fábrica de aviones DINFIA; el surgimiento de la iniciativa petroquímica bajo la órbita de la DINIE, y la expansión de los astilleros navales de AFNE.

Si bien no he encontrado estudios muy detallados sobre el tema, cabe especular las razones de su escaso éxito, a saber:

1. Escasa provisión de capital en el periodo 1946 – 1953.
2. Ajustados presupuestos fiscales
3. Deficiencias en la conducción administrativa militar de la época para conducir una empresa industrial,
4. Dificultad de desarrollar en forma independiente una tecnología de la que ya disponían los países desarrollados

Por otro lado, el espectacular impulso tecnológico de la industria nacional en los años cincuenta está estrechamente vinculado a la apertura de una economía hacia la inversión extranjera, la casi ilimitada importación de bienes de capital, y la predisposición del gobierno para entablar tratativas especiales referentes a ciertas empresas y productos. Este proceso se inició cuando Perón comenzó a liberar los controles a la inversión extranjera negociando acuerdos especiales con las empresas norteamericanas de automotores, tractores y televisión.

Este proceso volvió a tomar impulso cuando Frondizi con su modelo “*Desarrollista Pragmático*” disolvió las barreras restantes al capital extranjero brindando nuevos y poderosos incentivos renovación de la maquinaria y equipos instalados.

Con la *Ley 14.780/58* y el *Decreto 14781/58* se abre una serie de instrumentos a la de política industrial, a saber:

1. Exenciones impositivas de hasta el 100% para la reinversión de utilidades,
2. Garantías de Bancos oficiales
3. Libre importación de líneas completas de productos, piezas sueltas de maquinarias, y equipos no producidos en el país

El resultado de la política de exenciones entre 1959 – 1963 tuvo el siguiente efecto:



1. El 50% de las importaciones entraron en este periodo libre de recargos aduaneros,
2. Una gran proporción de bienes de capital y otros insumos industriales lo hicieron también favorecidos por regímenes especiales de promoción industrial.

Por lo tanto, la política proteccionista sufrió un vuelco fundamental:

1. De aquella que se basaba en una legislación promocional y que respondía a los intereses de diferentes grupos de presión se pasó a una que dio libre acceso al capital y la tecnología extranjeros.
2. La protección de actividades recientemente creadas comenzó a generalizarse, especialmente a través de recargos a la importación muy elevados y a la prohibición absoluta de importar ciertos artículos.
3. Estas medidas generales se complementaron con acuerdos particulares destinados a asegurar una cuota de mercado interno a las nuevas industrias que no lo podían satisfacer por completo, y a obligar a los fabricantes a abastecerse progresivamente de insumos en las fuentes locales<sup>80</sup>.

Esta nueva política de industrialización vía sustitución lejos de reducir la demanda de importaciones origino durante el “*Desarrollismo*” un alza global de estas generando una considerable especulación con respecto a la posibilidad de que se agotara el proceso de sustitución. Por otra parte, la liberación de controles a la importación permitió importar una proporción mayor de la demanda después de muchos años de racionamiento de tales compras.

Las políticas promocionales mencionadas abrieron el camino a un verdadero aluvión de bienes de capital importados, pero también de materias primas y bienes intermedios:

---

<sup>80</sup>Por ejemplo para la industria automotriz.

Cuadro 15

<b>IMPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS 1953 - 1964</b>		
<b>Año</b>	<b>Importaciones*</b>	<b>Indice de precios**</b>
1953	284.086	131,82
1954	441.975	115,88
1955	536.675	117,67
1956	466.143	122,53
1957	539.696	117,65
1958	591.360	108,39
1959	489.605	98,22
1960	642.142	100
1961	814.049	97,21
1962	725.958	96,67
1963	511.790	94,43
1964	725.000	96,57

Fuente: Sourrouille & Mallon. (1964) en base a CONADE – CEPAL

Este proceso dio lugar a un verdadero desaprovechamiento de la capacidad de producción de bienes de capital en el país, y la sustitución de mano de obra por capital fijo contribuyó a redistribuir el ingreso y los gastos nacionales en favor de grupos con mayores ingresos, más capital intensivos.

Este fenómeno se extendería con su consecuente efecto sobre la redistribución de ingresos como también sobre la balanza comercial hasta 1969, año en que el súbito aumento de las importaciones acrecentó las dudas sobre la viabilidad de la estrategia sustitutiva de importaciones seguida por la industria del país desde la década de 1950.

Por otro lado, el posible agotamiento de las posibilidades de sustitución de importaciones no parece derivar tanto de las dificultades mencionadas para radicar las actividades manufactureras de más alto nivel de elaboración como del componente de la demanda y el incremento de las obligaciones financieras que acompaña el proceso, dado que el surgimiento de actividades que en las condiciones de la época implicaron una pesada carga de plantas anti económicas, capacidad ociosa, ganancias oligopólicas, y grandes gastos en el exterior para incorporar nuevas tecnologías, ni sostenían el ritmo de crecimiento, ni generaban mucho empleo.

Por lo tanto, el proceso de industrialización comenzó hacia fines de la década de 1960 y principios de la década de 1970 a orientarse cada vez más hacia la necesidad de un

proceso orientado a la industrialización vía exportaciones como un complemento indispensable de la estrategia sustitutiva de importaciones para hacer viable un proceso de desarrollo industrial exitoso.

### **La industrialización expansiva de las exportaciones**

Recién en el gobierno de Frondizi se comenzaron a dar los primeros pasos importantes hacia la puesta en marcha del sistema de incentivos a las exportaciones no tradicionales en el país fundamentalmente sustentado en cuatro incentivos financieros:

1. *Créditos a las exportaciones*: Adoptados en 1959 y ampliados en 1963, para ayudar a financiar la producción de bienes de exportación no tradicionales.
2. *Exención del pago del impuesto a las ventas a través del Decreto 3.969/60*
3. *Drawbacks*: Devolución de derechos pagados por la importación de insumos y reglamentado por el Decreto 8.051/62.
4. *Reintegros*: Reembolsos de otros impuestos pagados por los exportadores.

Por otro lado, en la década de 1960 comienzan a adoptarse otras medidas de política comercial, a saber:

1. Instalación de centros permanentes de exhibición en el exterior
2. Creación de un servicio de información del mercado en los consulados
3. Sistema de seguro a la exportación

Es importante que fuera en 1960 durante la presidencia de Frondizi cuando el país diera los primeros pasos hacia la liberalización comercial.

La implantación de un régimen de trato preferencial para el comercio regional en 1962, auspiciado por la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC) fue relevante en la expansión de las exportaciones argentinas de manufacturas. Del incremento registrado entre 1962 y 1968, casi el 60% se debió al comercio de la ALALC<sup>81</sup>:

---

<sup>81</sup> David, Félix (1971)

Cuadro 16

<b>EXPORTACIONES ARGENTINAS NO TRADICIONALES 1966 - 1970</b> <i>(en millones de dólares)</i>					
<b>Rubro</b>	<b>1966</b>	<b>1967</b>	<b>1968</b>	<b>1969</b>	<b>1970</b>
Barras y perfiles de hierro y acero, alambres y alambrón	5,6	8,6	17,9	17,0	29,1
Maquinas de calcular, estadística y contabilidad y sus componentes	7,6	12,7	11,6	14,9	20,3
Carne enlatada y procesada	3,1	2,0	3,3	8,2	15,1
Vehículos, automotores y tractores y sus componentes	3,9	7,1	9,0	13,0	14,0
Libros, folletos y revistas	9,3	10,9	13,1	16,3	12,4
Alimentos combinados para ganado	0,1	0,1	2,1	9,7	9,8
Caucho sintético y cubiertas para automotores	0,6	1,9	4,4	8,1	7,3
Antibióticos	1,9	2,2	2,6	3,6	5,4
Cosechadoras y maquinaria vial	0,2	0,3	1,5	2,1	5,2
Otros	62,7	62,3	91,8	116,4	124,6
<b>Total</b>	<b>95,0</b>	<b>108,1</b>	<b>157,3</b>	<b>209,3</b>	<b>243,2</b>
<b>Destinos (% del total)</b>					
ALALC	52,6	58,7	53,7	56,6	52,9
EE.UU.	22,1	21,6	24,6	17,3	18,3
Comunidad Económica Europea	9,4	7,1	9,7	15,1	15,3
Otros	15,9	12,6	12,0	11,0	13,5

Fuente: Sorrouile & Mallon (1976). en base a: Ministerio de Industria, Comercio, y Minería “Exportaciones argentinas clasificadas según grado de elaboración y tradicionalidad, 1966 – 1970” Buenos Aires, 1972.

\*Las exportaciones no tradicionales son definidas como aquellos productos que comenzaron a exportarse de modo significativo a partir de 1960.

A juzgar por el cuadro anterior que muestra el crecimiento de las exportaciones de manufacturas industriales podríamos decir que el sistema de incentivos a la producción y exportación tuvo el efecto esperado, pero no es menor la incidencia que tuvieron entre los años 1965 – 1970 los subsidios a la exportación en el país que según varios estudios promediaban entre el 20% y el 30% *ad valorem* (para *Drawbacks* y *reintegros*), variando entre el 6% para productos con bajo valor agregado y el 70% para los tubos de acero sin costura.<sup>82</sup>

Uno de los propósitos esenciales de los programas era generar las divisas suficientes, estimulando el crecimiento industrial y mejorar esencialmente la competitividad.

Es importante resaltar el alto nivel de incentivos destinados para promoción de exportaciones que en algunos casos como el de vehículos de pasajeros llegaba a 0.80 U\$S / 1 U\$S.

<sup>82</sup> David, Félix (1971)

Más allá de las críticas, el programa obtuvo los siguientes logros:

1. En 1965 casi no había exportaciones de bienes industriales no tradicionales y en 1975 estas representaban casi el 20% del total de exportaciones.
2. A lo largo de esos 10 años el promedio de crecimiento de las exportaciones fue del 10,8%
3. Pero el de las exportaciones de bienes industriales estaban por encima del promedio anual en el 12.6%.

Es importante tener en cuenta que después de cada devaluación que aplicaba un gobierno debido a los ciclos de “*Stop and go*” tan característicos de nuestra economía, los incentivos eran reducidos o suprimidos para luego volver a implementarlos gradualmente.

Esta situación generaba que los industriales difícilmente podían contar con la permanencia de los incentivos de precios para justificar la ampliación de la capacidad de exportación.

Por lo tanto, dada la inconsistencia de este mecanismo atado a los ciclos de mercado, bien pudo ser de ayuda en el aumento de las exportaciones de bienes no tradicionales en las décadas de 1960/70, pero probablemente no fueron el factor determinante.

En mi opinión, fue de mayor relevancia el incremento de la producción de las empresas extranjeras con mayor escala y tecnológicamente avanzadas<sup>83</sup> recién establecidas en su necesidad de escapar a los vaivenes del mercado interno, la introducción de nueva tecnología productiva en el país entre el periodo 1960 – 1975 que si bien permitió una mayor capacidad productiva también generó nuevos desafíos al proceso de industrialización aunque, sin duda el nuevo equipamiento en las industrias más dinámicas contribuyó a la reducción de las diferencias de productividad de los factores entre la Argentina y otros países.

---

<sup>83</sup> No menos del 50% de del aumento en la producción industrial registrado entre 1962 y 1968 se debió a los productos metalmecánicos, equipos de transporte, material eléctrico, y un 13% de los químicos debido a estas empresas.

## **Balance del periodo**

Es importante señalar que más allá de la heterogeneidad de las políticas económicas implementadas por los diferentes gobiernos hubo una serie de mecanismos que se mantuvieron y que alentaron el crecimiento horizontal de la industria a la vez que se aplicaban medidas de protección, a saber:

- Arancel promedio del 119%
- Adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas
- Programa de promoción de exportaciones

Por otro lado, es importante resaltar que las inversiones agregadas crecieron al mismo ritmo que el PBI. En el primer lustro de los años setenta las inversiones fluctuaron entre el 20% y el 25% del PBI, mientras que la inversión pública llegó al 40% del PBI. A comienzos de la década del setenta, las inversiones se concentraban en obras de infraestructura, principalmente en el sector energético, rutas, caminos, financiadas principalmente con la creación de fondos especiales creados para tal fin, a saber:

- Fondo Nacional de Grandes Obras Públicas
- Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte
- Fondo Nacional de la Energía

Si bien estos esfuerzos de políticas públicas orientadas al desarrollo industrial fueron fructíferos no por ello estuvieron libres de contratiempos y ciclos económicos adversos, especialmente a partir de 1970. Esta década está marcada por la inestabilidad económica y las crisis financieras frecuentes, con el consecuente efecto de interrupción del abastecimiento de fondos para las obras públicas.

Por lo tanto, el costo real de las grandes obras se duplicaba o triplicaba con relación al valor calculado inicialmente y los proyectos más importantes no se terminaban en el tiempo necesario.

Cuadro 17

INDICADORES MACROECONOMICOS FUNDAMENTALES 1965 - 1975 (en millones de dolares y en %)					
Año	Importaciones	Exportaciones	Crecimiento % del PIB	% Inversiones / PBI	% Inflacion
1965	1.199,00	1.494,00	9,17	14,6	28,6
1966	1.124,00	1.593,00	0,64	15,1	31,9
1967	1.096,00	1.465,00	2,65	15,5	29,2
1968	1.169,00	1.368,00	4,34	16,9	16,2
1969	1.576,00	1.612,00	8,79	18,7	7,6
1970	1.694,00	1.765,00	3,91	21,2	13,6
1971	1.868,00	1.731,00	3,76	22,7	34,7
1972	1.905,00	1.923,00	2,08	22,4	58,5
1973	2.230,00	3.194,00	3,74	20,6	60,3
1974	3.635,00	3.888,00	5,41	19,8	24,2
1975	3.946,00	2.942,00	-0,59	20,2	182,8
<b>Promedio del Periodo</b>	<b>2.144,20</b>	<b>2.229,75</b>	<b>4,39</b>	<b>20,77</b>	<b>48,76</b>

\*En millones de dólares corrientes de los Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia en base a diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Este periodo requirió de un hercúleo esfuerzo fiscal que, muchas veces se tradujo en elevados déficit que se monetizaban empujando la inflación al alza, con un promedio anual del periodo 1965 al 1975 del 48.76%.

Aunque la visión tradicional de este periodo es la de una economía caracterizada por crisis de la balanza de pagos generadas por ciclos de expansión y contracción<sup>84</sup> cabe resaltar que en el periodo el PBI creció a un promedio del 4.39% anual, una cifra para nada desdeñable, mientras que la balanza de comercial arroja un saldo positivo de 85,5 millones de dólares, lo que no solo es equilibrado sino que además es levemente superavitario.

Más allá del elevado nivel de los subsidios y su extendido periodo de tiempo, y que se atribuye la falta de incentivos a los industriales argentinos para buscar la competencia internacional vía eficiencia en el uso de los recursos, este periodo forjó las bases de sectores industriales intensivos en capital en el país. Por lo que podemos afirmar que fue en suma, exitoso.

<sup>84</sup> Estos ciclos en la literatura económica “*Stop and Go*”

Hasta ese momento, el nivel de deuda externa se mantenía bajo con relación al PBI<sup>85</sup>, y el crecimiento industrial acelerado se había alcanzado con recursos endógenos financiados proveniente de altos gravámenes a las exportaciones tradicionales de materia primas.

Por último, hasta este momento los responsables de delinear las políticas públicas coincidían en lo volátil y negativo que es contar con una estructura de exportaciones en la que predominan commodities agropecuarios y recursos naturales. Por lo tanto y como ya hemos analizado se aplicaron todo tipo de políticas comerciales e industriales que beneficiaban a los productores de manufacturas con mayor valor agregado, bajo la tesis de que las rentas obtenidas del sector primario por sus ventajas naturales generaban renta suficiente para apuntalar el desarrollo del país en materia industrial y de esta forma disminuir a mediano plazo la volatilidad de un patrón comercial basado en el sector primario.

Desgraciadamente, el cambio de rumbo gradual de estas políticas a fin de alentar las exportaciones no tradicionales no fue suficiente para compensar las “limitaciones” estructurales del modelo de desarrollo con ciclos de “*Stop and go*” que pasaban desde la sobre - apreciación de la moneda a la devaluación abrupta con consecuencias sobre la demanda interna, incrementando la oferta exportable e impulsando al sector exportador mediante ventajas en los precios relativos. Sin embargo estas medidas de ajuste no se podían sostener en el tiempo y la sobre - apreciación reprimía las exportaciones y desembocaba en una nueva fase del ciclo.

Con una perspectiva simplista, es fácil hoy comprender este fenómeno y cual serían las herramientas más válidas para mantener un ciclo al alza, pero las presiones sociales y políticas impulsaron a los planificadores a iniciar una etapa en que la prioridad ya no sería el desarrollo económico vía industrialización con desarrollo endógeno a través de la desviación de recursos del sector primario a la industria, sino la estabilidad. Entre 1966 - 1975 los principales cambios que se dieron en la estructura industrial y agropecuaria del país pueden ser enumerados de la siguiente manera:

---

<sup>85</sup> Ver Cuadro 4: en el periodo 1965 – 1975 la deuda externa acumulada en dólares estadounidenses corrientes era de 4.679,40 millones.



### **En el sector industrial**

1. En 1966 durante el gobierno de Juan Carlos Onganía la industria estaba estancada y el plan de Krieger Vasena apunta a relanzar la actividad industrial.
2. Fuerte devaluación para proteger la industria nacional que perjudica a aquellas que usan insumos importados.
3. Se estimula a la entrada de capitales extranjeros para la industria nacional.
4. Se instalan en el país las automotrices Ford y General Motors Inc.
5. Entran cantidades de empresas extranjeras bajo la forma de inversión directa y para comprar empresas en funcionamiento, pero esto perjudicó a la industria argentina ya que las decisiones se tomaban en el extranjero.
6. Se comienzan a formar los oligopolios industriales de capital transnacional.
7. La industria local se benefició con créditos gubernamentales a bajo interés.
8. El principal mercado de la industria es el mercado interno aunque las exportaciones aumentan luego de la devaluación.
9. Los principales productos industriales exportados son automotores y textiles.

### **En el sector agropecuario.**

1. Estancamiento del agro.
2. Argentina pierde los mercados externos de carnes, la carne se destina al consumo interno.
3. Cambia el tipo de cultivos, aumentan las frutas y verduras, bajan los cereales.
4. En 1971 hubo un aumento en el desarrollo del cultivo de la soja que será en el futuro la mayor exportación de nuestro país.

A partir de 1976 comenzaría un ciclo controvertido en el que las posturas son muy divergentes, algunos autores lo consideran el “huevo de la serpiente”, otros un cambio de orientación basado en el pragmatismo y la apertura a la inversión, desde mi postura la orientación liberal es la opción apropiada. Pero como dijéramos previamente, el problema en la política económica como herramienta del desarrollo industrial nunca ha sido el que hacer, sino como hacerlo.

## Capítulo 7

### Las reformas tecnocráticas

#### 1976 - 1982

##### Las reformas estructurales: 1976

En el año 1976 la economía estaba convulsionada y en crisis. Los programas orientados al desarrollo industrial en el marco de un modelo económico autárquico, sustentado por el capital nacional a principios de la década de 1970 ya mostraban signos de completo agotamiento. Era necesario estabilizar el país y hacerlo crecer. Para ello se necesitaba alcanzar tres objetivos:

- 1. Atraer la inversión extranjera directa para dinamizar la economía*
- 2. Aumentar considerablemente las exportaciones*
- 3. Utilizar racionalmente los recursos productivos, aprovechando aquellos en los que el país tiene ventajas comparativas.*

Por lo tanto, la junta militar gobernante puso en marcha un programa de reformas económicas con el fin de atraer rápidamente capitales externos. El marco general del proyecto debía:

- 1. Desregular quitando las trabas a la inversión extranjera.*
- 2. Liberalizar con el fin de estimular a los privados en las oportunidades de negocios.*

El periodo que se inicia en 1976, puede ser considerado como sumamente controversial por varias razones. En el análisis económico algunos autores, lo califican como el punto de inflexión de los esfuerzo de desarrollo endógeno y el inicio de un ciclo aperturista y liberal incompleto dadas las condiciones políticas y coyunturales predominantes.

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, los resultados de los indicadores económicos demuestran que las políticas públicas de *semi – apertura* aplicadas en el

periodo no tuvieron una performance superior a la de periodos anteriores, sino que además no morigeraron la inestabilidad cíclica de “*Stop and go*” del modelo de desarrollo sustitutivo.

Cuadro 18

INDICADORES ECONOMICOS RELEVANTES 1976 -1982 (en millones de dólares y %)							
Año	%Crecimiento PBI (1)	PBI IND / PBI (2)	Saldo Balanza comercial (3)	Salario real (4)	Inflacion - Tasa Anual % (5)	% Deficit fiscal / PBI (6)	Deuda Publica (7)
1955 - 1963	2,2	30,7	-107,5	105,9	33,0	-5,0	2.106
1963 - 1974	4,8	29,9	274,6	102,4	30,0	-3,7	4.679
1976 - 1981	0,9	29,4	540,6	62,0	193,0	-6,4	20.024
1976	0,0	33,2	883,1	66,5	444,0	-9,4	5.189
1977	6,4	31,2	1.490,4	53,7	176,0	-3,7	6.044
1978	-3,2	29,1	2.565,8	57,0	176,0	-4,9	8.357
1979	7,0	28,4	1.109,8	61,3	160,0	-4,8	9.960
1980	1,5	25,3	-2.519,2	69,6	101,0	-5,5	14.459
1981	-6,7	s/d	-286,6	64,2	105,0	-9,7	20.024
1982	-5,0	s/d	2.287,6	57,0	165,0	-10,8	28.616

Fuente: Müller (2003) En base a:

(1)Fuente: CEPAL 20.

(2)Fuente: CEPAL 28. En Australes a costo de factores (1988)

(3)Fuente: CEPAL 20. En millones de dólares a precios corrientes.

(4)Fuente: INDEC. Índice base 100 = 1969. Corresponde al nivel general de remuneraciones.

(5)Fuente: INDEC. Índice de precios al consumidor.

(6)Fuente: Gerchunoff y Llach (1998), superávit del sector público como porcentaje del PBI.

(7)Fuente: CEPAL 20, en millones de dólares. Valores calculados en base al monto de la deuda al fin de cada año.

Por otro lado, en 1977 se comenzó el programa de reformas financieras que:

1. Desregulaba los mercados financieros liberando las tasas de interés que se habían mantenido reguladas durante las décadas anteriores, mientras que al mismo tiempo redujo el nivel de protección arancelaria promedio del 90% al 50%<sup>86</sup>.
2. La llegada de capitales externos al país en forma masiva apreciaría la moneda, por lo que el gobierno aplicó un plan de mini - devaluaciones anunciado con anticipación, a fin de igualar la tasa de interés interna con la internacional utilizando el tipo de cambio como ancla anti - inflacionaria.

<sup>86</sup> Kosacoff (1998)

3. El programa adoleció de que la falta de convergencia entre las devaluaciones y la tasa de inflación llevando a una rápida apreciación de la moneda argentina,
4. Mientras que lo elevado de las tasas de interés, sumados a un tipo de cambio semifijo y la alta liquidez de los mercados internacionales, hicieron necesario el ingreso de préstamos para cubrir el déficit, por lo tanto la deuda externa creció 427% entre 1976 y 1981.
5. Los inversionistas tanto locales como extranjeros aprovecharon la diferencia de tasas locales e internacionales y la necesidad creciente de créditos para cubrir el déficit público.

En el cuadro 19 se puede apreciar la variación en las políticas económicas comparadas:

Cuadro 19

<b>POLITICAS ECONOMICAS COMPARADAS: ESTABLIZACIÓN Y DESARROLLO</b>		
<b>Rubro</b>	<b>1955 - 1976</b>	<b>1976 - 1981</b>
<b>Proteccion Arancelaria</b>	Mantenimiento de aranceles diferenciados con cuotificación ocasional (por coyuntura)	Reduccion generalizada
<b>Subsidio directo al desarrollo industrial</b>	Subsidios / diferimientos impositivos para sectores básicos. Apoyo financiero a las empresas	Promocion industrial regionalmente orientada, mediante diferimientos impositivos. Ocasional protección arancelaria.
<b>Inversiones extranjeras</b>	Apertura significativa (excepto en los periodos 63 - 66 / 73 - 76)	Apertura significativa
<b>Empresas públicas</b>	Ensayos parciales de privatizacion y tercerización (excepto periodos 63 - 66 / 73 - 76)	Parcial privatización y tercerización
<b>Obra pública</b>	Politica activa restringida por la disponibilidad de recursos. Ensayos parciales de privatizacion por conseción.	Politica activa restringida por la disponibilidad de recursos. Ensayos parciales de privatizacion por conseción.
<b>Regimen de contratación laboral</b>	Regulacion estatal, excepto periodos relativamente breves de vigencia de convenios colectivos.	Regulación estatal
<b>Politica financiera</b>	Alternancia de liberalización y represion financiera.	Liberalización, con tasas reales fuertementes oscilantes, pero en general elevadas.
<b>Politica fiscal</b>	Fluctuante, en funcion de los ciclos economicos. Uso de fondos jubilatorios excedentes. Moderada presion tributaria efectiva.	Relativa neutralidad de la politica fiscal respecto del ciclo. Mantenimiento de la presion tributaria en valores historicos.
<b>Politica cambiaria</b>	Muy variable, en funcion de los ciclos economicos / Prevalencia de cambios fijos y multiples con control de cambios de alcance variable (muy breve periodos de cambio libre para todas las operaciones)	Liberalización con intento de control estatal (Flotación sucia.

Fuente: Müller (2003)

Por otra parte hay una visión crítica de parte de la heterodoxia a veces con un “tinte panfletario y conspiranoico” de las políticas económicas y de desarrollo del gobierno militar, basada en 3 ejes conceptuales:

- A. La rapidez con que se llevó adelante la liberalización del comercio
- B. La abrupta apreciación de la moneda con un tipo de cambio semi – fijo.
- C. La aplicación de planes y políticas de ajuste impuestos por el FMI

Es cierto que estas políticas tuvieron efectos sobre la estructura productiva la competitividad industrial. Durante este periodo el perfil industrial que hasta el momento

estaba liderado por la industria textil y la metalmecánica, paso a especializarse en la producción de bienes intensivos en recursos naturales como acero, aceite, y petroquímica, pero en el anexo que se adjunta al final de este trabajo denominado: “*Tres caso de Éxito Industria Automotriz, Petroquímica, y Siderúrgica*” es clara la influencia benéfica que las políticas de concentración de capitales en este periodo<sup>87</sup> ejercieron sobre estos sectores, específicamente en los dos últimos. Por lo tanto, afirmar que la economía atravesó un proceso de desindustrialización en este periodo es totalmente contrario a la evidencia empírica.

Desde ese momento las antiguas actividades que lideraron el proceso sustitutivo comenzaron a quedar rezagadas perdiendo participación en términos de producción y con una intensa caída en los niveles de empleo. Este proceso de reestructuración industrial fue acompañado por una activa concentración de capitales en el sector industrial. Sobre este tema hay autores que demuestran<sup>88</sup> que el impacto de la crisis en el tejido industrial PYME fue sin duda el más afectado como también las grandes empresas que estaban asociadas al sector industrial metalmecánico<sup>89</sup> impulsándose la reestructuración del sector, y beneficiando a empresas transnacionales, grupos económicos locales y conglomerados de inversionistas extranjeros que accedieron a beneficios generalizados, aún en un proceso de estancamiento<sup>90</sup>.

Por otro lado, muchos industriales estaban en consonancia con el pensamiento económico del gobierno militar en función de la disminución de la intervención del Estado en los asuntos económicos, las privatizaciones de algunas empresas públicas de menor envergadura, y el disciplinamiento del sector sindical. Podemos caracterizar la conducta empresarial en dicho periodo en base a cuatro categorías:

---

<sup>87</sup> Sea por la razón que fuere

<sup>88</sup> Para ver un análisis sobre como el tejido industrial PYME se vio afectado durante este proceso ver: Schorr (2004)

<sup>89</sup> Muchas de ellas de capitales extranjeros que dejaron de operar en el país y no habían sido plenamente integradas al conglomerado industrial.

<sup>90</sup> Pérez Companc; Fortabat; Bulgheroni; Macri; Techint; Bunge & Born y otros. Para más información ver: Romero (1995)

1. Los empresarios que pudieron contar con financiación propia o acceso al crédito exterior a baja tasa, importantes niveles de acumulación e innovación tecnológica, pudieron aprovechar la modernización general de sus equipos.
2. Por otro lado, una gran cantidad de empresarios que no pudieron gozar de estas condiciones buscaron aumentar su competitividad vía la restructuración de costos, disminuyendo el nivel de actividad y pasando de la producción industrial a las importaciones y el comercio. Es evidente que esta masa de empresarios, pudo sobrevivir en gran medida debido a estas acciones individuales orientadas a la racionalidad microeconómica, pero al costo de disminuir profundamente el nivel actividad industrial y haciendo que el sector manufacturero perdiera considerables posiciones en el conjunto de la economía.
3. Una tercera clase de empresarios integró sus actividades industriales en crisis con la especulación financiera de ganancias fáciles deteriorando la capacidad productiva del país.
4. Por último, una enorme cantidad de empresario de todos los rubros que tuvieron que despedir a sus planteles de personales y cerrar sus empresas definitivamente.

Pero cuando hablamos de los sectores que por efecto de la política económica más perdieron, los trabajadores llevan la delantera debido a la tremenda disminución de los salarios reales en la industria manufacturera casi al 50% en 1978 de lo que había sido en el periodo 1963 – 1974 (véase el cuadro 18).

Paradójamente, en 1980 las exportaciones industriales aumentaron, pero el crecimiento fue resultado de maduración de las inversiones públicas y privadas realizadas previamente en el sector industrial, y dado que esta producción no pudo ser absorbida por el mercado interno por la crisis financiera que atravesaba el país, los empresarios fueron impulsados a exportar sus excedentes productivos.

Podemos considerar que el periodo 1976 – 1982 se caracterizó por los siguientes rasgos económicos:

1. Importantes oscilaciones en el PBI.
2. Concentración del capital en la actividad industrial.
3. Progresivo estrangulamiento en la cuenta corriente del sector externo, compensado por ingresos de capital, que incrementan el nivel de endeudamiento (hasta desembocar en la crisis de la deuda de 1982)
4. Contracción del salario real en el sector PYME.
5. Niveles de inflación elevados.
6. Tasas de interés fuertemente positivas en términos reales, y altamente oscilantes.
7. Déficit fiscal creciente, tras la reducción inicial luego del pico inflacionario de 1976.
8. Fuerte crecimiento de la deuda pública producto del tipo de modelo económico.
9. Aplicación de planes de ajuste delineados por el FMI.

### **Las políticas de promoción industrial 1976 - 1982**

Durante este periodo se sanciona el *Código Aduanero con el Decreto - Ley 22.415/81* desarrollando una serie de incentivos a la promoción industrial a fin de incrementar la actividad productiva y exportadora, a saber:

1. *Ley 19.640/72 con vigencia para Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur: La autoridad de aplicación era el gobierno provincial. Este régimen contemplaba para las firmas promocionadas:*
  - i. *Exención de los derechos de importación que recaen sobre los insumos importados.*
  - ii. *Reembolsos y reintegros a las compras y ventas que realicen tales firmas en el territorio continental.*
  - iii. *Exención sobre los derechos de importación de bienes de capital importado.*
  - iv. *Liberación del pago del IVA que grababa las compras y las ventas.*
  - v. *Exención del pago a los sellos.*



Los beneficios contemplados en los ítems i y iv fueron los más atractivos para las inversiones que se radicaron en este territorio. La mayoría de las industrias que se instalaron en este territorio<sup>91</sup> se caracterizaron por utilizar un elevado porcentaje de insumos importados, es decir, eran industrias tipo enclave, que generaban pocos eslabonamientos con la economía local.

2. **Ley 21.608/77 y Decretos Reglamentarios:** con vigencia para todo el territorio de la Nación. 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 nor y sud patagónico).*
- iii. *Posibilidad de diferir el pago de algunos impuestos hasta por un equivalente al 75% de la inversión comprometida.*

3. **Ley 22.021/79 (para la Provincia de la Rioja); Ley 22.702/82 (para Catamarca y San Luis):** 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 SICE. Principales beneficios que contemplaba este régimen:

- 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 ventas*
- iii. *Posibilidad de diferir el pago de algunos impuestos hasta por un equivalente al*
- iv. *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.

---

<sup>91</sup> Principalmente: fabricación de radios y TV, electrodomésticos e hilados de fibras textiles sintéticas.

4. ***Ley 22.415/81 Código Aduanero:*** Con la sanción del código se establecen como incentivos de manera permanente los estímulos a las exportaciones aplicando mecanismos “*Drawback*”<sup>92</sup>

Resaltamos la importancia insustituible que tuvo la *Ley 19.640/72* denominada “*De Promoción Industrial para Tierra del fuego e Islas del Atlántico Sur*” en el poblamiento y desarrollo económico y social de la región patagónica.

5. ***Ley 21.382/76 denominada “De Inversiones Extranjeras”***<sup>93</sup>

Nuevamente, le legislación sobre inversiones extranjeras durante el gobierno militar vuelve a tomar un giro aperturista a fin de atraer los capitales exteriores para estimular la economía poniendo en igualdad al inversor nacional y extranjero, a saber:

*Artículo 1º: “...Los inversores extranjeros que inviertan capitales en el país en cualquiera de las normas establecidas en el artículo 3., Destinados a la promoción de actividades de índole económica o a la ampliación o perfeccionamiento de las existentes, tendrán los mismos derechos y obligaciones que la constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales, sujeto a las disposiciones de la presente ley y de las que se contemplen en regímenes especiales o de promoción...”*

Y en el caso de la repatriación claramente afirmaba:

---

<sup>92</sup> Es un incentivo que consiste en la restitución total o parcial de los derechos de importación, la tasa de estadística y el Impuesto al Valor Agregado que se han pagado por los insumos importados utilizados en el territorio aduanero para: a) un proceso de transformación, elaboración, combinación, mezcla, preparación o perfeccionamiento o beneficio; b) para acondicionar o envasar otra mercadería que se exporte. Mercaderías que se utilicen para elaborar los bienes exportables o sus envases o embalajes. No es transferible.

<sup>93</sup> Para un mejor conocimiento de la norma ver: B.O. 19/07/76 LEY 21.382 INVERSIONES EXTRANJERAS nota \* texto conforme ley 22.208 (B.O. 25/04/80), y T. O. 1980 (decreto 1.062/80 B.O. 24/06/80). Reglamentada por decreto B.O. 24/06/80). Reglamentada por decreto 103/81 (B. O. 27/1/81). sanción: 13 de agosto de 1976.

*Artículo 1° Inciso 12: “...- Los inversores extranjeros podrán transferir al exterior las utilidades líquidas y realizadas provenientes de sus inversiones, así como repatriar su inversión (...) salvo que el Poder Ejecutivo limite con carácter general las transferencias por estos conceptos, en cuyo caso sólo gozaran de dichos derechos, en los términos de los artículos 13 y 14 de la presente ley, los inversores extranjeros registrados de acuerdo con la misma....”*

## **Balance del Periodo**

En este periodo tan controvertido, y denominado por algunos autores como “*de la no política*”, muy probablemente los que dirigían la política económica consideraron que el país tenía ventajas comparativas naturales que estaban siendo sub – explotadas, y que con los incentivos de inversión correctos podrían generarse mayores ganancias que las proporcionadas por el modelo industrial sustitutivo, especialmente en energía y alimentos, considerando también que el papel de la industria sería complementario y que debía alcanzarse una mayor competitividad con un sector industrial altamente concentrado. Como en todo proceso habría ganadores y perdedores, por lo que el cierre de algunas industrias poco competitivas y volcadas al mercado interno no afectaría demasiado, por lo tanto en el conjunto, la transformación económica sería más que beneficiosa.

Más allá de lo fundamentada que estuviera dicha postura, las cifras y los resultados hablan por sí solos. A comienzo de la década de 1980, la cantidad de desequilibrios macroeconómicos generados por el modelo adoptado desembocaba en una estrepitosa crisis financiera.

Por otro lado no debemos olvidar que la 2° Crisis del Petróleo de 1979 tuvo efectos catastróficos sobre la economía y las tasas de interés internacionales, como consecuencia de estos cambios se frenó el ritmo del crecimiento económico, creció la inflación, se redujeron las tasas de crecimiento y aumentó el desempleo.

La industria entera se vio obligada a reconvertirse: introduciendo innovaciones tecnológicas, ahorrando energía, reduciendo sus plantas de personal, etc. Muchas de

estas reconversiones contaron con el apoyo del gobierno, que privilegio la mejora de las estructuras productivas por sobre los gastos sociales.

Para el sector industrial este efecto fue particularmente grave, ya que el mercado interno se contrajo aceleradamente por la aplicación de los planes de ajuste delineados por el FMI y por las altas tasas de interés que pagaban las empresas endeudadas e impedía que pudieran amortizar los préstamos concedidos, que en muchos casos superaba el valor de sus activos líquidos llevando a la quiebra a sectores industriales completos.

## Capítulo 8

### La política industrial errante

#### 1983 -1989

#### La política industrial en los años 80

Como esta explicado anteriormente, a lo largo de la década del 70 se pudo aprovechar la baja tasa de interés internacional que se mantuvo hasta 1979 y tener un tipo de cambio bajo para de esta manera poder financiar sus importaciones<sup>94</sup>. Pero, el súbito aumento de la tasa de interés producto de la crisis petrolera en oriente medio, empujo a los países desarrollados a aplicar una estrategia que restringiera importaciones utilizando al mismo tiempo políticas monetarias rígidas. Esta combinación cerró el grifo de los dólares baratos para el país y disparo al alza las tasas de interés de la siguiente manera:

Cuadro 20

% TASAS DE INTERES INTERNACIONAL 1980- 1983	
Año	Tasa de Interes
1970 - 1980	-3,40%
1981	19,90%
1982	27,80%
1983	17,40%

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de publicaciones del FMI. 1993

Previamente a esta suba, las condiciones de los mercados internacionales de capitales le permitieron al gobierno militar financiar su déficit creciente, pero en este momento se frena la corriente de capitales y queda un abultado saldo determinado en tasa de interés flotante. La tasa de interés elevada tenía un efecto multiplicador del pasivo contraído que se sumaba a la problemática del deterioro de los términos de intercambio debido a la reducción de importaciones de los países centrales. Finalmente, como este problema afectaba en conjunto a toda Latinoamérica, México se declaró en default financiero en 1982 marcando el cese definitivo de la financiación mediante préstamos internacionales a baja tasa.

---

<sup>94</sup> Esta combinación ha demostrado a lo largo de la historia económica argentina la necesidad de cubrir el déficit con ahorro externo, con el consabido endeudamiento que genera el proceso.

Por otro lado, durante esta década (ver cuadro 21) era fundamental alcanzar el superávit comercial a cualquier precio, lo que se convertía en una limitación por el deterioro de los términos de intercambio en los bienes que el país mayoritariamente producía y exportaba lo que impulso un retorno a la línea tradicional de políticas basado en el desarrollo endógeno y la sustitución de importaciones. Pero el país presionado por lo abultado de la deuda, aplico una devaluación real muy profunda aplicando al mismo tiempo un estricto control de las importaciones, de esta manera el superávit permitiría reunir las divisas suficientes para aplicarlas al pago de la deuda externa, pero manteniendo un nivel equilibrado de importaciones.

Cuadro 21

<b>BALANZA COMERCIAL ARGENTINA 1980 - 1990</b> (en millones de dólares)			
<b>Año</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Saldo</b>
1980	8.021	10.541	-2.520
1981	9.143	9.430	-287
1982	7.625	5.337	2.288
1983	7.836	4.504	3.332
1984	8.107	4.585	3.522
1985	8.396	3.814	4.582
1986	6.852	4.724	2.128
1987	6.390	5.819	571
1988	9.134	5.332	3.802
1989	9.579	4.203	5.376
1990	12.353	4.077	8.276
<b>Total del periodo</b>	<b>93.436</b>	<b>62.366</b>	<b>31.070</b>

\*Expresado en millones de dólares estadounidenses corrientes.

Fuente: Carlevari (1995)

La crisis de la deuda de 1982, obliga a la Argentina a tomar medidas drásticas a fin de reprimir el drenaje de divisas al extranjero, y de esa manera mantener un superávit que permitiera al país honrar sus compromisos.

La difícil situación económica de 1981 se ve agravada por la decisión de la cúpula militar de zanjar el litigio de soberanía de las Islas Malvinas en el Atlántico Sur con Gran Bretaña por la vía armada. Esto desemboca en un conflicto bélico (iniciado en abril de 1982) de intensidad media entre la Argentina y Gran Bretaña que culminó con la derrota Argentina. El largo desgaste acarreado por la cúpula militar obligo a

intensificar el dialogo con las fuerzas políticas<sup>95</sup> a fin de llamar a elecciones para octubre de 1983.

### **La política económica de Raúl Alfonsín**

El radicalismo triunfante en las elecciones de 1983 llevo a la presidencia al Dr. Raúl Alfonsín. La situación económica con la que se encontraba el nuevo gobierno estaba determinada fundamentalmente por dos factores de la coyuntura económica internacional:

1. La crisis de la deuda externa latinoamericana.
2. El auge de las reformas económicas “neoliberales” en los EE.UU y Gran Bretaña

En el marco local, la situación del empresariado argentino era apremiante. El sector privado, había contraído deudas en dólares estadounidenses a tasas flotantes, y el gobierno debió salir en auxilio de las empresas a fin de evitar una quiebra generalizada. Entre las políticas públicas que se aplicaron articuladamente a fin de cumplir los objetivos de política económica cuentan:

1. Restricciones a las importaciones
2. Elevación de los aranceles
3. Sistema de permisos de importación
4. Exenciones tributarias a las exportaciones tradicionales
5. Subsidios fiscales a las empresas exportadoras

Con estas políticas económicas se pudo reacomodar la balanza comercial y restablecer el saldo a valores de 1978, lo que demuestra la importancia de la herramienta arancelaria / subsidios para equilibrar la política económica ante una crisis financiera internacional.

---

<sup>95</sup> A saber las dos fuerzas políticas predominantes, el Peronismo, y la UCR.

Pero más allá de lo exitoso del plan, el servicio de la deuda contraída generaba una carga pesada para la balanza de pagos, ejerciendo su mayor presión sobre la palanca fiscal. Las medidas de ajuste y las pronunciadas devaluaciones consumían los recursos fiscales en el pago de los servicios de la deuda, a tal punto que el déficit fiscal fue extremo en ese periodo. Finalmente la monetización del déficit y los diferentes planes de estabilización como el “*Plan Austral*” y el “*Plan Primavera*” aplicados por la conducción económica del gobierno radical tuvieron efectos económicos acotados que desencadenaron en ciclos de inflación creciente, culminando en la hiperinflación de fines de 1980.

En el año 1987, el nivel arancelario promedio comenzó a disminuir desde el 39,4% hasta el 23,5% en 1989 y los aranceles máximos que se mantenían entorno al 102% en 1987 decrecieron al 80% en 1989.

Finalmente, las instituciones financieras internacionales, entre otras el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, comenzaron a presionar a la Argentina<sup>96</sup> para que no se circunscribiera únicamente a la aplicación de planes de estabilización económica, sino que comenzara las reformas estructurales de fondo que se consideraban adecuadas para solucionar definitivamente los problemas macroeconómicos. Para presionar aún más al país, los organismos de crédito internacionales comenzaron ya desde mediados de la década de 1980 a condicionar sus créditos a la realización de programas de apertura y desregulación, fomentando la liberalización económica.

Si bien en un principio el país fue muy reacio a la adopción de estas políticas de injerencia en los asuntos económicos y buscó renegociar su deuda externa con los acreedores y tenedores de deuda sin tener que pasar por FMI ya que condicionaban la concesión de los créditos a volver al nivel arancelario previo a la crisis de los 1980, pero esta estrategia heterodoxa desarrollada por el ministro de economía Bernardo Grinspun, y luego morigerada por Juan Sourrouille iba en contra de la poderosa corriente neoliberal que comenzaba a cobrar vigor en el país y en toda Latinoamérica y que, dominaría la escena en el desarrollo e implementación de políticas públicas pocos

---

<sup>96</sup> Esta misma situación afecta a todos los países latinoamericanos; pero por una cuestión de extensión este trabajo se circunscribe pura y exclusivamente a los efectos de la política económica sobre la estructura industrial del país, exclusivamente.



años después. Por otro lado, el país necesitaría de capitales para llevar adelante un proceso virtuoso de crecimiento, y si bien los programas económicos del radicalismo estaban bien intencionados, adolecieron de la incomprensión que llevo al colapso a los demás gobiernos argentinos con políticas económicas de tipo “*autarquista*”.

### **La política industrial de Alfonsín 1983 – 1989**

Dada la difícil situación que atravesaba el país y especialmente el sector industrial, Juan Vital Sourrouille Ministro de Economía de Raúl Alfonsín, prepara un plan económico<sup>97</sup> en el que el objetivo central es desarrollar la industria a través de un proceso de expansión y restructuración manufacturera basado en dos ejes:

1. *El crecimiento de las exportaciones y,*
2. *La inversión productiva interna.*

El plan se sustentaba en la potencial expansión de las exportaciones industriales especialmente aquellas con mayor 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 era indispensable a los fines de sostener e incrementar la corriente exportadora:

1. *Modernizar la industria*
2. *Mejorar la integración inter - industrial*
3. *Incorporar nueva tecnología*

La meta del proceso era la transformación de la estructura industrial hacia un modelo de especialización en el comercio internacional dado que históricamente el mercado externo había sido para las exportaciones industriales una salida anti cíclica ante la contracción de la demanda local.

El plan hacia expresa referencia a la necesidad de mejorar la articulación entre el sector público y privado en materia de cooperación científico – tecnológica, en la penetración

---

<sup>97</sup> Sourrouille (1985)

de nuevos mercados internacionales, como también en la necesidad de mantener una política macroeconómica que asegure la estabilidad de precios relativos alentando el esfuerzo exportador e inversor.

Una de las diferencias que se apreciaban en cuanto a la interpretación de la estrategia de sustitución de importaciones es, que la misma debía aplicarse de una manera selectiva en condiciones de protección diferentes a las aplicadas a lo largo del periodo de vigencia del modelo autarquista tradicional. Se explicitaba que la protección no debía ser excesiva, sino proteger el proceso de aprendizaje de la industria nacional en función de los resultados. Por otra parte, hacía énfasis en la necesidad de fortalecer al empresariado nacional a través del fomento selectivo e integrado de la pequeña y mediana industria nacional

Los instrumentos principales aplicados fueron:

1. ***Promoción de exportaciones:*** La política debía instrumentarse en función de:

- a) Asegurar un tipo de cambio alto y flexible
- b) Aumentar los reembolsos de exportación (hasta un máximo del 15%)
- c) Brindar un financiamiento competitivo a nivel internacional
- d) Simplificar el régimen de exportaciones
- e) Fomentar la creación de empresas privadas o de capital mixto
- f) Complementar los esfuerzos privados con negociaciones internacionales que permitan la apertura de nuevos mercados, ampliación de los existentes o reducción de las trabas proteccionistas que afecten a las exportaciones industriales del país.
- g) Impulsar las exportaciones de tecnología, servicios, ingeniería y consultoría.

2. ***Protección arancelaria y sustitución selectiva de importaciones:*** El arancel se convierte en la principal herramienta de protección con un rango de entre el 10% y el 50% estableciéndose un promedio del 25% pero previendo las siguientes excepciones:

- a) Programas especiales para sectores donde el proceso de sustitución de importaciones demuestre posibilidad de desarrollo tecnológico de importancia y/o donde exista posibilidad de exportación en el mediano plazo. En estos caso se podían aplicar aranceles superiores, pero ir decreciendo en el tiempo y se admitirían por un tiempo determinado.
- b) Se podía aplicar también licencias de importación siempre que se asignaran en función del esfuerzo exportador del sector.
- c) Los bienes de consumo suntuario, cuya importación tendría recargos similares a los que grababan a la producción interna, y deberían estar sujetos temporariamente a permisos, lo cual permitiría ahorrar divisas y contribuir a la ampliación del ahorro a los fines productivos.
- d) Los productos o sustancias contaminantes con efectos nocivos para la salud y / o el medioambiente, cuya importación debería controlarse estrictamente.

3. **Reestructuración industrial:** Los programas de reestructuración debían ser concertados entre el Estado, los trabajadores, y el sector privado. Estaba dirigido a:

- a) Aquellos sectores y empresas sobredimensionadas de acuerdo con la perspectiva interna y externa. Los programas debían apuntar a la reconversión de las actividades afectadas, elevar su productividad y eficiencia, como también a reducir la capacidad productiva, la relocalización de las plantas, la reabsorción de la mano de obra, minimizando los costos económicos y sociales, y evitando la desaparición de empresas, con el fin de adecuarlas al perfil exportador.
- b) 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 estas actividades recaían sobre la esfera de las empresas públicas, se debía exigir a estas los mismos esfuerzos de reestructuración, modernización, y eficiencia que al sector privado<sup>98</sup>.
- c) Tuvieran una protección arancelaria excesiva.

---

<sup>98</sup> En este periodo se abre el intenso debate en el radicalismo sobre las privatizaciones.

4. ***Promoción industrial y desarrollo regional:*** El objetivo era utilizar la promoción de nuevas actividades y establecimientos industriales con un criterio selectivo y programado, dando apoyo del Estado a aquellas unidades productivas que se consideraran prioritarias.
5. ***Poder de compra del Estado:*** Las empresas del Estado harían contratos de tres a cinco años de plazo para la adquisición de bienes industriales.
6. ***Desarrollo tecnológico:*** Se fomentaría la investigación aplicada a través de contratos entre el sector público y privado como también la importación de tecnología llegado el caso que fuera necesario.
7. ***Fomento a la pequeña y mediana empresa:*** Esencialmente dar apoyo al sector PYME a fin de:
  - a) Logar una articulación de las firmas más eficiente con las grandes empresas.
  - b) Impulsar mayores niveles de productividad
  - c) Crear un sistema de financiamiento de largo plazo,
  - d) Estimular formas asociativas a fin de aprovechar las economías de escala en las actividades de comercialización, gestión e investigación y desarrollo tecnológico, y que garantice el acceso a licitaciones públicas en igualdad de condiciones con las empresas de mayor tamaño.

Como se puede apreciar de la descripción anterior los lineamientos del “*Plan Sourrouille*” estaban orientados por tres ejes:

1. Ausencia de mecanismos orientados a la industrialización sustitutiva.
2. Integración publico / privado.
3. Estímulos basados en la estrategia de promoción de exportaciones (*outward – looking*) que promueven la apertura, el patrón de especialización en ventajas comparativas, y las exportaciones industriales intensivos en recursos naturales.

## Los mecanismos de promoción industrial

Los mecanismos que estuvieron vigentes en el periodo fueron mayoritariamente aquellos puestos en vigencia durante el gobierno militar sin mayores alteraciones, a saber:

*Ley 19.640/72 con vigencia para Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.*

*Ley 21.608/77 y Decretos Reglamentarios.*

*Ley 22.021/79 para la Provincia de la Rioja*

*Ley 22.702/82 para Catamarca y San Luis*

*Ley 22.973/83 para la Provincia de San Juan*

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 bajo análisis ya que no fue reglamentada.

Puede notarse, que casi toda la legislación sobre promoción industrial que tuvo vigencia en este período había sido sancionada y venía aplicándose previamente, con pocas alteraciones desde gobiernos anteriores. Si bien el desempeño del sector industrial no puede juzgarse exclusivamente a la luz de los regímenes de promoción industrial, es importante destacar algunas falencias que tuvieron los mismos para el desarrollo del sector, durante el gobierno de Alfonsín.

1. Existencia de distintas leyes sobre promoción industrial (*nacional y provinciales*) lo que permitió la superposición de algunos beneficios otorgados.
2. Coexistencia de distintas autoridades de aplicación que 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. Por lo tanto 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.
3. 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 industrial.

4. Si bien la implementación de promociones provinciales pretendía compensar las “*des - economías de localización*”, la misma no fue acompañada con programas de instalación de servicios de infraestructura en las zonas promovidas. Ello facilitó que cuando las promociones dejaron de implementarse, las empresas se trasladaran a otras regiones promocionadas.
5. 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, uno de los mecanismos con mayor efecto distorsivo, ya que tendió a erosionar la competencia en los mercados y a fomentar actividades de ensamblaje final con mínima integración al medio local, y con mínimo procesamiento o valor agregado en la producción<sup>99</sup>.
6. 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<sup>100</sup>

Al analizar los resultados de las políticas de promoción comercial notamos que el desempeño alcanzado no fue el óptimo. En palabras del economista Jorge Schvarzer<sup>101</sup>:

*“...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...”<sup>102</sup>*

---

<sup>99</sup> Azpiazu (1989).

<sup>100</sup> Sanantonio & Andrade (1993)

<sup>101</sup> Schvarzer (2000)

Sin embargo en la opinión de los economistas Jorge Katz y Bernardo Kosacoff<sup>103</sup>:

*“... entre 1973 y 1987 se crearon aproximadamente 90.000 puestos de trabajo...”*

En mi opinión, este número de puestos de trabajo no es sorprendente para el nivel que se le dieron a las políticas de promoción, que concordando con la opinión de Priscila Palacio:

*“...permitió modificar la morfología de algunas regiones, como sucedió con Tierra del Fuego (donde la legislación persiguió además el objetivo de poblar la zona)...”<sup>104</sup>*

Podemos apreciar que estas políticas que en su momento no tuvieron los efectos esperados, durante la década siguiente serían el incentivo de la radicación de inversión extranjera al momento de aplicarse una política más benigna con la misma.

### **La política arancelaria**

La necesidad de obtener una balanza de pagos superavitaria a fin de reunir divisas para afrontar los pagos de intereses de la abultada deuda externa argentina motivó a Alfonsín inmediatamente después de asumir en la presidencia en diciembre de 1983, a modificar la estructura arancelaria. A través del *Decreto 319/83* y de su posterior modificación en el *Decreto 4.070/84* se realizó una modificación al permisivo régimen de importaciones que se venía implementando desde los últimos años del gobierno militar.

Las mercaderías de importación se ordenaron en tres listas:

1. *Anexo I*: Enumera las importaciones no esenciales (bienes de consumo e insumos producidos localmente), cuya importación quedaba prohibida hasta junio de 1984, y posteriormente con el *Decreto 4070/84* se extendía la prohibición hasta junio de 1985.
2. *Anexo II*: 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

---

<sup>102</sup> Valle & Merino (1989)

<sup>103</sup> Katz & Kosacoff (1989).

<sup>104</sup> Palacio (2009)

previo examen de la Comisión Asesora Honoraria de Importaciones, excepto las importaciones de bienes realizadas en el marco de la ALADI que se autorizaban automáticamente.

3. *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.

Hasta el momento la Nomenclatura del Comercio Exterior de la Argentina estaba dividida entre exportaciones e importaciones<sup>105</sup> y estas restricciones afectaban directamente a 5.400 posiciones arancelarias contenidas en los anexos I; II; y III, lo que equivalía al 47% de toda la nomenclatura de importaciones, expresándose claramente la postura defensiva del gobierno nacional con fines eminentemente recaudatorios. En el caso de mercaderías que no estuvieran incluidas en esos anexos, la emisión de la DJNI era automática.

Respecto a la estructura arancelaria se implementaron los siguientes gravámenes arancelarios:

1. Gravamen del 12 % sobre los fletes de transporte internacional marítimo y fluvial (1984)
2. Tasa estadística del 3 %
3. Gravamen del 0,5 % sobre las importaciones destinado al Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones (1985)
4. Derecho transitorio del 10 % (que luego se elevó al 15 %) sobre las importaciones, con motivo del lanzamiento del Plan Austral (1985)

Como se puede apreciar en el gráfico, el derecho de importación promedio se mantuvo en un 27 %<sup>106</sup>, variando en un rango de 0 a 38 %.

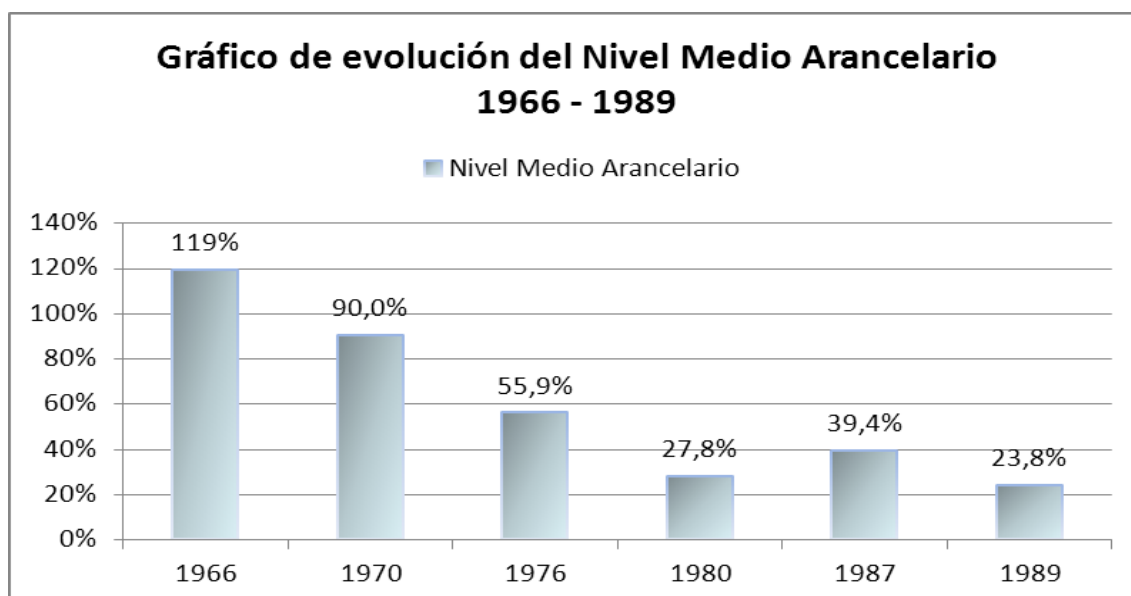
---

<sup>105</sup> Esto se modificaría recién con el Decreto 2.275/94 que en marco del proceso de conformación y armonización aduanera y arancelaria del MERCOSUR adopta la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) a partir del 01/01/1995.

<sup>106</sup> Sin considerar el gravamen transitorio del 10 %.



Grafico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de: IERAL "Política Comercial durante la última década". Buenos Aires.1996

Con respecto a los bienes industriales la regulación restringía severamente la capacidad del país de importar manufacturas industriales como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 22

<b>% IMPORTACIONES INDUSTRIALES AFECTADAS</b> (Decreto 319/83)	
Bienes de consumo durables	86,5%
Bines de capital	46,5%
Insumos industriales	26,0%
Bienes de consumo no durables	14,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Palacio, Priscila. Ob. Cit.

Este régimen comercial y arancelario se mantuvo casi inalterable hasta octubre de 1988, cuando se reformo la política arancelaria con las siguientes características:

1. Reducción de la tarifa arancelaria
2. Disminución de las mercaderías sujetas al otorgamiento de DJNI (el número de posiciones sujetas a las mismas se redujo a 1.057)
3. También se derogó el derecho transitorio del 15 %.

Indudablemente que comparado con otros momento posteriores de la historia y coincidiendo con Lucángeli<sup>107</sup> esta flexibilización de la reforma arancelaria no representó una apertura indiscriminada de la economía argentina, a pesar de los esfuerzos los tiempos estaban por cambiar para los esquemas de políticas.

Por otro lado y coincidiendo con Casaburi<sup>108</sup>, la reforma en la política comercial se produjo como consecuencia de las presiones que nuestro país recibía del FMI y el BM, llevando el nivel medio de los aranceles del 39,4 % en 1987 al 23,5 % en 1989 dado que el país necesitaba negociar a fin de aliviar las presiones por el tema de la deuda externa.

La llegada de Raúl Alfonsín no cambio la tendencia liberalizadora en materia económica y comercial. Si bien muchos autores han considerado el esquema de políticas como de tipo “*semi - autarquista*” depende del periodo histórico con el que se lo compare. La razón del “*pseudo – proteccionismo*” 83-88 está influenciado por una cuestión coyuntural “*de pagar las cuentas*” llegando al final del mandato más que ideológica, como si lo había estado el peronismo de los años ’70. En palabras de Sourrouille<sup>109</sup> 21 años después:

*“...Para 1988 la gestión económica era vista (por el FMI), sin lugar a dudas, como la pata floja del Gobierno. El Plan Primavera fue una idea para preparar una situación de convivencia razonable para la elección presidencial. La idea de que un Gobierno puede introducir un cambio fundamental en su política económica en el último año de su gestión yo no la comparto, no puede ser exitosa, es un movimiento desesperado. Que el radicalismo decidiese introducir un cambio sustantivo al acercarse las elecciones tiene una sola respuesta, que es que la haga hacia la derecha. Porque es obvio que no lo va a hacer hacia su enemigo político, que era el peronismo que lo venía corriendo desde el flanco popular. La única política posible en ese escenario era ir hacia la derecha, lo que yo nunca recomendé. Eso fue una ingenuidad política...”*

---

<sup>107</sup> Lucangeli, (1989)

<sup>108</sup> Casaburi, (1998)

<sup>109</sup> Sourrouille (2009)

## IBIF: La inversión nacional en el sector industrial: 1980 - 1989

No importa la orientación ideológica del autor que se examine; cuando se analiza las causas del fin del modelo “*semi – autarquista*” de los años ochenta sin duda la inversión estará entre una de las respuestas. El contexto internacional para Latinoamérica no fue durante la década de los más auspiciosos, por otro lado para nuestra economía lo fue mucho menos. La inestabilidad monetaria y económica era lejanamente contraria a cualquier auspicio inversor tanto local como extranjero. Se observa en el cuadro siguiente como la inversión industrial se redujo en 1989 a 1/3 de lo que era 1980.

Cuadro 23

EVOLUCION DE LA INVERSION BRUTA INTERNA FIJA 1980 - 1989 (Base 100= 1980)						
Año	Total		Equipo de transporte		Maquinaria y otros	
	Valor	Indice	Valor	Indice	Valor	Indice
1980	1.149,0	100,0	316,1	100,0	833,3	100,0
1981	835,5	72,7	197,7	62,5	637,9	76,6
1982	541,4	47,1	127,0	40,2	414,4	49,7
1983	570,4	46,9	155,4	49,2	415,0	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	47,0
1987	625,3	54,4	177,0	56,0	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

\*Expresado en millones de dólares

Fuente: Palacio (2009) pp. 58

Las causas de la retracción de la IBIF estuvieron entre las siguientes:

1. Transferencia de recursos del Estado al pago de la deuda externa que imposibilitaba la inversión pública en capital.
2. Retracción del consumo interno
3. Inestabilidad macroeconómica
4. Inflación descontrolada
5. Discontinuidad e inconsistencia de las políticas económicas de estímulo industrial aplicadas en el periodo.

6. Atracción de la inversión especulativa financiera con colocaciones de corto plazo con altos niveles de rentabilidad.

En este contexto la IBIF se retraía más de lo expresado en el cuadro previo si tenemos en cuenta que los programas de reconversión industrial fueron impulsados por el gobierno nacional a través de la desgravación fiscal.

### **IED: La Inversión Extranjera Directa en el Sector Industrial**

La inversión extranjera no fue ajena al proceso de retracción económica del país como se puede apreciar en el cuadro siguiente mostrando un flujo de inversiones inestable y escaso:

Cuadro 24

<b>FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA 1980 -1989</b> (en millones de dólares)	
<b>Año</b>	<b>Monto</b>
1980	739
1981	927
1982	257
1983	183
1984	269
1985	919
1986	574
1987	-19
1988	1.147
1989	1.028
<b>Total 1980 -1989</b>	<b>6.024</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Chudnovsky, López, Porta & Chidiak (1996)

Por otra parte hay que tener en cuenta que las leyes que rigieron la inversión extranjera en el país estaban inspiradas en la legislación aperturista de Martínez de Hoz:

1. La *Ley 21.382/76* denominada “*De Inversiones Extranjeras*”, explícitamente dice:

*ARTÍCULO 5 - Los inversores extranjeros podrán transferir al exterior las utilidades líquidas y realizadas provenientes de sus inversiones, así como repatriar su inversión.*

Ley 22.208/80 sancionada (sancionada el 11 de abril de ese año, texto ordenado por el *Decreto 1.062/80*) introdujo una serie de modificaciones tendientes a profundizar la apertura de la economía.

Pero la situación de emergencia que vivía el país obligo al gobierno radical a sancionar el *Decreto 1506/84* suspende el derecho a transferir utilidades y a repatriar la inversión, a fin de resguardar las arcas del Estado frente a la posibilidad de una salida masiva de capitales estableciendo que los inversores extranjeros podrían recibir la suma equivalente que intentaban repatriar en títulos de deuda pública denominados “*Bonos Externos de la República Argentina*”(BONEX), con el consiguiente endeudamiento que esto conlleva. Finalmente en 1987 se eliminaron nuevamente las restricciones del *Decreto 1.062/80* y se flexibilizo nuevamente el sistema a fin de que los inversores pudrieran repatriar capital.

Pero por grandes que fueran los esfuerzos, la “*década de la deuda*” azotó inmisericorde a toda Latinoamérica. Recién en el gobierno de Carlos Saúl Menem en 1989 se iniciaría la negociación denominada “Plan Brady” que regularizo el tema de la deuda externa y estimuló nuevamente la llegada de inversiones externas al país.

### **La promoción de exportaciones**

El gobierno de Raúl Alfonsín desarrollo uno de los mejores sistemas de estímulo a la promoción de exportaciones. Desafortunadamente, casi no llego a aplicarse.

Si bien podríamos explicar largamente el mecanismo de los denominados “*Programas Especiales de Promoción de Exportaciones*” ó PEEX que otorgaban mecanismos de reembolso a la adquisición de plantas llave en mano, de pre – financiación automática, y de beneficios para la constitución de empresas exportadoras, lo cierto es que prácticamente no operaron dado el alto nivel de inestabilidad económica y la necesidad de cuidar el equilibrio fiscal. Esto llevo a suprimir desde 1986 los mecanismos de promoción de exportaciones implementados durante el gobierno militar.

## Desempeño del sector industrial nacional

La producción industrial tuvo fuertes fluctuaciones que se observan a través del comportamiento del índice de volumen físico de la producción que brinda una aproximación de la evolución del valor agregado a precios constantes, ya que dicho indicador registro variaciones de tal magnitud que apenas puede observarse una leve tendencia positiva cuando tomamos el periodo completo 1980 – 1989.

Cuadro 25

<b>INDICE DEL VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL (base 1970 = 100)</b>	
<b>Año</b>	<b>Volumen fisico</b>
1980	122,3
1981	102,8
1982	73
1983	110,8
1948	113,3
1985	103,1
1986	115,9
1987	117
1988	109,3
1989	99,7
<b>PROMEDIO 1980-1989</b>	<b>106,72</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Anuario Estadístico de la República Argentina 1993. INDEC

Es evidente en el cuadro anterior el bajo crecimiento en el volumen de producción industrial, y como la producción está estrechamente vinculada al desarrollo de los fenómenos económicos de la década. Por otro lado cuando se compara la evolución de la industria manufacturera con la evolución del PBI total se observa que también esta siguió el comportamiento que marco el nivel general de la economía

Cuadro 26

PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PBI 1980 - 1989			
Año	PBI Total	Industria manufacturera	% Participacion 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	27,2
1988	10.049,10	2.650,10	26,37
1989	9.424,30	2.461,20	26,12
<b>Promedio 1980 - 1989</b>	<b>9.824,83</b>	<b>2.639,02</b>	<b>26,84</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Anuario Estadístico de la República Argentina 1993. INDEC

\* En miles de \$ a precios de 1986

### El balance del periodo

En una breve síntesis la década de 1980 podemos caracterizarla como “*La Década de la Deuda*”. Formalmente, el gobierno de Raúl Alfonsín culmina el ciclo en el que el desarrollo industrial con capacidades endógenas es sustituido definitivamente por un modelo “*market oriented*”. Pero, es necesario hacer un balance más amplio.

Como hemos podido apreciar hasta aquí, ningún gobierno que haya buscado el desarrollo industrial con la aplicación de políticas económicas de tipo “*autárquicas / semi - autárquicas*” culminó su gestión sin sobresaltos, bien por las subidas de precios, inflación y “*bottlenecks*” en sectores clave de la producción, desabastecimiento, y crisis recurrente. Esto no se debe a una conspiración mundial orquestada por el FMI para mantener a la economía argentina en el subdesarrollo como expresan algunos autores. Se debe a una razón más sencilla. La *Inversión Bruta Interna Fija (IBIF)* fue insuficiente a lo largo de nuestra historia económica para mantener un proceso de acumulación y desarrollo industrial de tipo horizontal y competitivo en forma virtuosa.

Esto nos permite presuponer que la *Inversión Extranjera Directa (IED)* fue en todo el periodo bajo análisis el factor dinamizador de la economía. Probablemente fue así no solo bajo el esquema de comercio internacional vigente hasta 1929, sino que también

posterior a 1950 cuando el modelo “*autarquista*” de la *I.S.I* entro en colapso y comenzó un proceso hacia la normalización que tardaría casi 40 años.

Para Alfonsín la situación no fue fácil de modificar dada la coyuntura internacional, como también las restricciones internas a la apertura. Pero, el gobierno siguiente consciente de las limitaciones riesgos y fracasos previos de un proceso de acumulación endógena, y del cambio en la estructura de la economía internacional a partir de 1989, asumiría que la IED es el factor dinamizador de la economía y central en el desarrollo industrial del país.

Por otro lado, si bien es cierto (como argumentan los ortodoxos) que nuestra economía paso por ciclos denominados “*Stop and Go*, entre marchas y contramarchas durante el periodo denominado *I.S.I* logramos desarrollar sectores industriales exitosos de capital intensivos como la industria siderúrgica; petroquímica; automotriz, y otras. En algunos casos con gran participación casi total de empresas públicas y recursos puramente endógenos. En otros, (como el automotriz) con un estímulo pleno a la radicación de inversiones extranjeras. Además, por sólido que sea un plan económico ¿Qué economía del mundo se libra de los ciclos de alzas y bajas?

Cuadro 27

<b>ESTRUCTURA INDUSTRIAL ARGENTINA</b>				
<b>PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES SECTORES EN EL PBI INDUSTRIAL</b>				
<b>Sectores</b>	<b>1900 (%)</b>	<b>1970/1979 (%)</b>	<b>1985 (%)</b>	<b>1990 (%)</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	43	16	24,7	26,5
Textiles (incluidos vestimenta y cuero)	23	12	15,5	9,4
Industria de la madera	10,5	1	4,7	1
Celulosa, papel, imprenta y editoriales	4	4	5,5	5,3
Productos quimicos	7,5	20	11,7	19,8
Industria de los minerales no metalíferos	9	4	5,8	4
Industrias metalíferas básicas	2	6	4,1	8,7
Maquinaria, equipos, y vehiculos	0,6	33	27,4	18,7
Otras industrias manufactureras	0,4	4	0,6	6,9

Fuente: Carlevari (1995)



Para concluir, es necesario exponer las consecuencias de “*La Década de la Deuda*” en un resumen de los indicadores macroeconómicos (cuadro 28) para poder apreciar la necesidad que tenía el país de recursos e inversiones genuinas para retomar la senda del desarrollo.

Cuadro 28

<b>INDICADORES MACROECONOMICOS 1980- 1990</b> (base 100 = 1980)		
<b>Indicador</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
Exportaciones	100	178
Importaciones	100	41,1
PBI	100	90,6
PBI Industrial	100	76
Inversiones	100	29,9
Consumo	100	84,2
PBI per capita	100	75

Fuente: B.Kosacoff. “Business Strategies and Industrial Adjustment: The Case of Argentina”

Trabajo presentando en una conferencia realizada en la Universidad de Londres, 01/02/1996.

## Capítulo 9

### La economía abierta

### 1989 -2001

#### Los años '90 y el comienzo de un nuevo mundo

La década de 1990 marca para el mundo el inicio de una nueva época que estuvo determinada por los siguientes hechos:

1. Desintegración del bloque soviético y del paradigma de organización económica socialista.
2. La liberalización económica se asume como la mejor vía para el desarrollo.
3. Las empresas transnacionales tienen ahora un mundo más integrado.
4. Argentina; Brasil; Uruguay; y Paraguay deciden profundizar un ambicioso camino integración económica regional denominado “MERCOSUR”
5. Las economías se ponen de acuerdo en materia de comercio multilateral y el 15/12/1993 culmina la Ronda Uruguay dando nacimiento a la OMC.
6. Los países emergentes comienzan a tener mayor peso en el escenario económico mundial.
7. Las crisis financieras de los emergentes se vuelven recurrentes.
8. Carlos Menem gana la presidencia y el peronismo vuelve al poder después de 15 años.

Como hemos expuesto en la primera parte del trabajo, el país había aplicado desde fines de la 2° *Guerra Mundial* un modelo de desarrollo industrial endógeno basado inicialmente en la sustitución de importaciones y posteriormente en la industrialización expansiva de exportaciones que fueron fundamentales para desarrollar la estructura industrial y productiva del país.<sup>110</sup>

Pero hacia fines de los años 80 (según las tesis más difundidas) se precipitaron las circunstancias para que se aplicaran reformas de carácter “*market oriented*”,

---

<sup>110</sup> Aunque no está libre de críticas

desplazando la acción del Estado en la economía a fin de permitir que los mercados y las empresas multinacionales asignasen libremente los precios de los factores, y adoptando los países modelos de desarrollo más racionales y pragmáticos basados en la generación de reglas e incentivos a la inversión extranjera (IED) dado el efecto dinamizador de esta.

Estos lineamientos de políticas de apertura impulsados principalmente por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y el Fondo Monetario Internacional se inspiraban en un documento de base programática generalista denominado “*Consenso de Washington*”<sup>111</sup> desarrollado especialmente para los países latinoamericanos ya que eran los mercados más intervenidos.

Los programas de políticas debían basarse en los siguientes lineamientos:

1. *Disciplina fiscal*
2. *Reordenamiento de las prioridades del gasto público*
3. *Reforma Impositiva*
4. *Liberalización de las tasas de interés*
5. *Una tasa de cambio competitiva*
6. *Liberalización del comercio internacional*
7. *Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas en igualdad con la inversión local.*
8. *Privatización de las empresas publicas*
9. *Desregulación financiera*
10. *Derechos de propiedad*

En Latinoamérica se aplicaron sin excepciones las ideas del “*Consenso de Washington*” durante toda la década. Así, México con la entrada al NAFTA, Argentina con el “*Plan*

---

<sup>111</sup>El documento denominado “*Consenso de Washington*” fue desarrollado por el economista norteamericano John Williamson y expuesto en noviembre de 1989. El título original es “*What Washington Means by Policy Reform*”, y puede traducirse como “*Lo que Washington quiere decir por política de reformas*”. Este documento de trabajo fue escrito para una conferencia organizada por el *Institute for International Economics*, del cual Williamson es parte. A saber, de las palabras del propio Williamson en ese borrador incluyó “una lista de diez políticas que pensaba eran más o menos aceptadas por todo el mundo en Washington”. Si bien, ese paquete de medidas económicas estaba pensado para los países de Latinoamérica, con los años se convirtió en el eje de programas de reformas económicas.

*de Convertibilidad*”, Brasil y el “*Plan Real*”, etc. todos los países con diferentes matices aplicaron las recomendaciones.

### **La IED en la argentina de los noventa: Un análisis de los incentivos**

El fenómeno del arribo masivo de la IED al país en la década de años noventa no es un fenómeno asombroso. Los anteriores gobiernos de:

1. *PJ - Juan Domingo Perón: 1952 – 1955 / Democrático*
2. *UCR - Arturo Frondizi: 1958 – 1962 / Democrático*
3. *Militar - Juan Carlos Onganía: 1966 – 1969 / Militar*
4. *Militar- Proceso de Reorganización Nacional: 1976 – 1983 / Militar*

Comprendieron perfectamente que la única forma de mantener un proceso de desarrollo económico e industrial virtuoso era llevando adelante la serie de reformas necesarias que permitieran a la inversión extranjera directa (IED) obtener las garantías de inversión y libre repatriación de capitales. Por lo tanto los incentivos de la Ley 21.382 “*De inversión Extranjera Directa*” aprobado como *Anexo I del Decreto N° 1.853/1993 (B.O. 8/9/1993)* no es un fenómeno rupturista de la economía argentina, sino todo lo contrario. La misma responde al esquema de incentivos propios del modelo económico adoptado por el país en el periodo

La literatura económica<sup>112</sup> afirma acertadamente que es posible hacer una clara distinción entre un modelo económico de atracción de inversiones basado en reglas, y otro basado en incentivos<sup>113</sup>.

En el modelo de tipo pasivo basado en reglas tienen mayor peso los siguientes elementos:

---

<sup>112</sup> Dos trabajos que son esenciales para analizar los modelos de atracción de inversiones basados en reglas frente al modelo de incentivos son: Oman, C. (1999), "Policy Competition and Foreign Direct Investment", OECD. Development Centre, Paris. Phelps, N., K. Morgan & C. Fuller (2000); como así también el trabajo de Daniel Chudnovsky y Andres Lopez: "Policy Competition and Foreign Direct Investment : The Global and Regional Dimensions" CENT; Buenos Aires (2000).

<sup>113</sup> Un claro ejemplo de la estrategia de desarrollo nacional a través de incentivos exitosa es la desarrollada por Corea del Sur y la de muchos países asiáticos con resultados netamente exitosos.

1. *Acuerdos regionales de comercio e inversión*
2. *Protección de los derechos de la propiedad intelectual*
3. *Procesos de privatizaciones y desregulación*
4. *Estabilidad económica y política*

En el modelo activo basado en incentivos los elementos que priman son los siguientes:

1. *Políticas de incentivos fiscales*
2. *Políticas de desarrollo y estímulo sectorial*
3. *Incentivos financieros*
4. *Incentivos indirectos sobre la infraestructura*
5. *Acceso a compras gubernamentales*
6. *Regulaciones especiales de inversión*

Es claro que, uno de los esquemas no tendría porque excluir al otro, pero decididamente el modelo económico de los años noventa se inclinó de forma predominante por los incentivos a través de las reglas. Los factores determinantes fueron:

- A. El potencial del crecimiento de la economía
- B. La estabilidad de las reglas de juego
- C. Ambiente de negocios favorables
- D. Garantías sobre los derechos de propiedad
- E. Nula intervención del Estado en la asignación de recursos y en la protección comercial.

Esta estrategia pasiva a través de reglas, intento captar la mayor cantidad de inversión extranjera que fuera posible para un país en desarrollo con los recursos que se consideraban más apropiados, a fin de modernizar la economía y su estructura de producción industrial.

### **La Política industrial en la década de los '90**

A pesar de los magros resultados de los programas de promoción industrial en la década de 1980 y del viraje en la estrategia de desarrollo, persistieron algunos esquemas activos de incentivos que si bien no estaban dirigidos con especificidad a los inversores extranjeros las empresas transnacionales los encontraron beneficiosos y estimularon el desarrollo a saber:

1. **Régimen sectorial de la industria automotriz argentina:** Este esquema de incentivos además de proteger la industria promueve la integración sectorial y la articulación del comercio bilateral con el Brasil.
2. **Régimen de minería:** Genera a los inversores estabilidad fiscal y beneficios impositivos de largo plazo.
3. **Régimen forestal:** Brinda el incentivo de desgravaciones fiscales por 30 años.

Podemos mencionar que se desarrollaron mecanismos para impulsar la inversión mediante subsidios a la adquisición de plantas llave en mano y bajas de aranceles a la importación, como también algunos aislados esquemas de promoción regional, y la creación de la SEPYME<sup>114</sup>, con una serie de programas que recién pudieron entrar plenamente en funcionamiento en el año 2003, y que a lo largo del periodo bajo análisis tuvo una trayectoria errática.

### **La IED y la apertura al capital extranjero**

La recuperación de los flujos de IED ingresados en la economía del país crece de manera pronunciada a lo largo de la década, alcanzando de acuerdo a estimaciones oficiales de la balanza de pagos, un monto calculado de 77.876 millones de dólares entre 1990 y el año 2000. La evolución de los flujos de IED presenta una tendencia exponencial a medida que nos acercamos al año 2000.

El máximo valor anual de la serie se ubica en el año 1999 con 23.930 millones de dólares, siendo 15 veces superior al flujo de IED del 1990. El crecimiento acelerado de los flujos de IED hacia la economía argentina condujo a que el caudal de capital

---

<sup>114</sup> La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria fue creada a mediados de los años noventa dentro de la órbita del Ministerio de Economía y con una serie de programas regulados por ley a fin de estimular el desarrollo del sector de PYMES industriales en la Argentina, que sin duda fue el menos beneficiado de los sectores por el esquema de incentivos del modelo económico. Tuvo una trayectoria fallida, pobre y errática; y recién en el año 2004 pudo poner en marcha el conjunto de todos sus programas.

extranjero crezca a una tasa del 22.5% acumulado entre 1992 y 2000, y alcance los 82.500 millones de dólares al finalizar este último año<sup>115</sup>.

Cuadro 29

EVOLUCION DE LOS FLUJOS DE RENTA Y STOCK DE IED EN ARGENTINA 1990 - 2000 *												
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1992 -2000
Flujos de IED	1.553	8.248	431	2.793	3.635	5.609	6.949	9.162	7.293	23.930	11.693	75.495
Reinversion de utilidades			857	878	898	659	397	726	788	-144	1.548	6.606
Aportes de capital			474	6281	287	1.685	2.011	2.580	3.179	4.116	3.178	19.138
Deuda con matrices**			371	251	387	700	1.526	1.161	804	1.571	7.087	479
Cambios de manos			2.730	1.036	1.063	2.566	3.014	4.694	2.522	18.386	6.260	42.271
a. Privatizaciones	1.174	4.602	344	935	136	1.113	580	892	334	4.192	32	10.558
b. Fusiones & adquisiciones			385	101	927	1.453	2.434	3.802	2.188	14.194	6.228	31.713
Stock IED			16.033	18.520	22.428	27.991	33.557	42.013	47.797	71.819	82.850	
Renta			1.196	1.724	1.928	1.967	1.850	2.369	2.380	1.658	2.406	17.479

\*Expresado en millones de dólares corrientes.

\*\*Deudas con casas matrices y otras filiales

Fuente: Dirección de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía

Este nuevo proceso de inversiones extranjeras en el país se da conjuntamente con una etapa de cambio en los incentivos económicos y en el panorama político, tanto a nivel nacional; regional e internacional. En el país, el proceso estuvo enmarcado en una serie de reformas que tuvieron como ejes centrales los siguientes objetivos de política económica:

1. *Estabilización de precios*
2. *Privatizaciones*
3. *Apertura comercial*
4. *Liberalización de la producción de bienes*
5. *Liberalización en la provisión de servicios*
6. *Renegociación de los pasivos externos*

En el año 1991, mediante la sanción de la *Ley 23.928/91 "De Convertibilidad del Austral"* se estableció un sistema con tipo de cambio fijo entre el peso argentino y el dólar estadounidense, en la paridad de 1 peso = 1 dólar. Más allá de que este proceso denominado de "*Convertibilidad*" fue eficaz en disminuir la tasa de inflación, eliminando el fenómeno inflacionario característico de la economía y además un elemento esencial para la toma de decisiones en los diferentes agentes económicos intervinientes en todo el proceso de inversiones característico del periodo, tuvo su

<sup>115</sup> MEyOSP, 2001.

contraparte en el desaliento de las empresas productoras y exportadoras industriales de tamaño medio.

### **La 1° oleada inversora: Las Privatizaciones**

En cuanto al proceso de reformas del Estado se sancionó la *Ley N° 23.396/89 “De Emergencia Administrativa”* que declaró sujetas a privatización y concesión un amplio conjunto de empresas patrimonio público. Una de las características particulares de este proceso fue la celeridad con la que se logró llevar adelante, separándose el Estado de la gestión y administración de las principales empresas públicas:

1. ENTEL – Empresa nacional de telefonía - 1990
2. Aerolíneas Argentinas – 1990
3. Gas del Estado – 1992
4. SEGBA – Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires – 1992
5. SOMISA – Sociedad Mixta de Siderurgia Argentina – 1992
6. YPF – Yacimiento Petrolíferos Fiscales - 1992

Esto significaba una clara señal a los capitales transnacionales de que la dirigencia política argentina finalmente (en una acertada decisión) estaba dispuesta a implementar el nuevo modelo de desarrollo basado en la IED. A fin de esto, se buscó satisfacer todas las demandas de los operadores internacionales. Según los cálculos del Ministerio de Economía de la Nación casi el 70% de los capitales que ingresaron por el proceso de privatizaciones entre 1990 – 1999 fue de origen extranjero y más de las  $\frac{3}{4}$  partes de estos fondos corresponden a la modalidad de IED<sup>116</sup>.

En esta primera etapa los flujos de IED están impulsados por el proceso de privatizaciones y cesiones al sector privado. Por lo tanto entre 1990 – 1993, el 51% de la IED es producto de las operaciones de privatización a manos de prestadores internacionales. Nótese en el siguiente cuadro la notoria primacía de capital extranjero frente al capital nacional:

Cuadro 30

---

<sup>116</sup> MEyOSP, 2000.



PARTICIPACION DEL CAPITAL NACIONAL Y EXTRANJERO EN LAS PRIVATIZACIONES 1990 - 1999*											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1990 - 1999
Ingreso por privatizaciones	1.787	1.963	5.496	5.456	923	1.410	736	1.220	522	4.337	23.849
Capital nacional	613	1.108	2.641	1.921	407	297	156	328	171	145	7.787
Capital extranjero	1.174	854	2.855	3.534	515	1.113	580	892	351	4.192	16.062

\*Expresado en millones de dólares corrientes

Fuente: Dirección de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía

## La 2° y 3° oleada inversora: Las Fusiones y adquisiciones

Posteriormente a la venta de YPF, el modelo de llegada de IED vía privatizaciones cedió en el carácter de generadora principal de ingresos dejando lugar a las fusiones y adquisiciones de empresas privadas nacionales con empresas extranjeras<sup>117</sup> con el consecuente efecto que algunos economistas mas heterodoxos dan en llamar de “extranjerización”. Por ultimo en un nivel inferior, la IED se destinó a los proyectos de inversión vía “greenfields” y a la ampliación de las plantas ya existentes.

Es importante resaltar que uno de los aspectos más saliente de la oleada de IED durante la década de 1990 fue sin duda el enorme peso asumido por la transferencia de empresas.

La diferencia central con los periodos anteriores de arribo de la IED al país es que esta no se destinó centralmente a la instalación o ampliación de unidades productivas y de servicios, sino a la compra de activos ya existentes y en funcionamiento en el país.

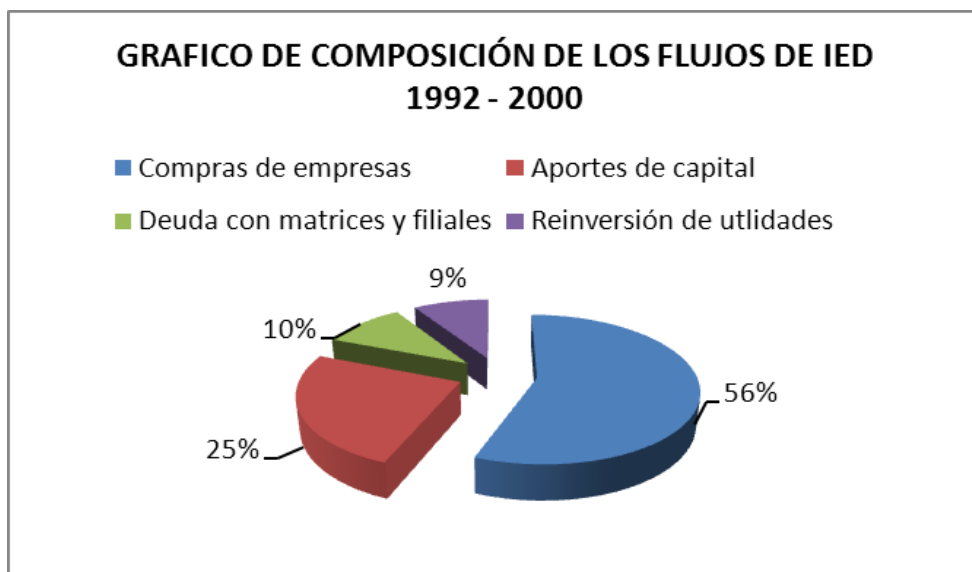
Del total de los flujos de IED que llegaron al país durante 1992 – 2000, el 56%<sup>118</sup> corresponde a flujos destinados a la adquisición de empresas, tanto estatales como privadas. También es necesario aclarar que una parte relevante de los aportes de capital tuvo como destino final la compra de empresas<sup>119</sup> por lo tanto la participación de las operaciones de “*cambio de manos*” indicada en el 56% se trataría de un límite inferior al valor real.

<sup>117</sup> Estos será más visible cuando analicemos el caso de la industria petroquímica argentina, ya que luego de la ola privatizadora, la IED tendrá fuerte incidencia en la compra de empresas petroquímicas privadas de capital nacional.

<sup>118</sup> 42.000 Millones de dólares estadounidenses.

<sup>119</sup> MEyOSP, 1999

Grafico 3



Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía (2001)

Uno de los aspectos de mayor relevancia es que una proporción significativa de las inversiones realizadas por los capitales extranjeros se financio mediante endeudamiento externo, especialmente a través de la colocación de obligaciones negociables y diversos instrumentos financieros en los mercados internacionales de capitales.

Entre los años 1992 y 1998 el sector privado no financiero residente en el país se endeudo con el exterior por más de 35.000 millones de dólares, correspondiendo casi  $\frac{3}{4}$  partes de este endeudamiento a los inversores extranjeros<sup>120</sup>. El análisis de dicha modalidad de ingreso de capitales es de suma importancia por cuanto en algunos sectores tales como las telecomunicaciones, gran parte de las inversiones se financio por esta vía. Los sectores en los que este mecanismo tuvieron mayor relevancia:

1. Comunicaciones
2. Minería
3. Petróleo
4. Gas
5. Agua

---

<sup>120</sup> MEyOSP, 1999

Al analizar la deuda externa notamos un crecimiento exponencial a lo largo de la década de 1990. La vinculación entre crecimiento exponencial de la deuda externa y la IED es directa vía su forma de financiamiento es directa. Como ejemplo vale tener en cuenta que el endeudamiento de empresas extranjeras en la argentina supera en 11.151 millones de dólares el monto total de las empresas privatizadas entre 1990 – 1999 de 35.000 millones de dólares.

Cuadro 31

EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO ARGENTINO EN PERSPECTIVA HISTORICA Evolucion de la deuda externa, la fuga de capitales y sus rentas 1970 - 2001 (saldo acumulado a fines de cada periodo en millones de dolares estadounidenses)										
	Deuda Externa*		Deuda Externa Publica**		Fuga de Capitales		Intereses de la Deuda		Rentas s/capitales fugados	
Año	USD Corrientes	USD a precios ctes de 2001	USD Corrientes	USD a precios ctes de 2001	USD Corrientes	USD a precios ctes de 2001	USD Corrientes	USD a precios ctes de 2001	USD Corrientes	USD a precios ctes de 2001
1970	5.171	23.000	2.441	10.857	1.142	5.079	338	1.503	28	123
1971	5.564	23.724	2.627	11.199	1.875	7.995	681	2.904	93	399
1972	6.028	24.922	2.846	11.765	2.313	9.563	1.048	4.332	181	747
1973	6.429	25.022	3.035	11.812	2.875	11.190	1.509	5.872	339	1.318
1974	7.628	26.737	3.601	12.621	3.782	13.256	2.020	7.080	594	2.082
1975	7.723	24.797	4.021	12.910	5.448	17.492	2.515	8.074	830	2.664
1976	9.278	28.275	5.189	15.814	7.123	21.708	2.985	9.097	1.144	3.396
1977	11.445	32.822	6.044	17.333	8.468	24.284	3.536	10.141	1.478	4.239
1978	13.726	35.416	8.357	22.294	10.675	28.477	4.290	11.455	2.047	5.461
1979	20.950	50.404	9.960	23.963	14.177	34.109	5.247	12.625	3.038	7.310
1980	27.157	57.528	14.459	30.629	19.091	40.441	6.585	13.948	4.607	9.159
1981	35.657	68.257	20.024	38.331	21.177	52.024	8.629	16.518	7.195	13.773
1982	46.634	78.379	28.616	51.402	34.082	61.221	11.064	19.874	10.074	18.095
1983	45.920	79.912	31.709	55.181	37.061	64.495	13.483	23.463	12.686	22.076
1984	48.957	81.531	35.527	59.286	38.332	63.897	16.762	29.972	15.852	26.452
1985	50.946	82.117	40.868	65.873	39.641	63.895	21.158	34.104	18.551	29.901
1986	52.450	82.767	44.726	70.578	40.448	63.828	24.865	39.238	20.897	32.976
1987	58.458	89.207	51.793	79.036	45.310	69.143	28.525	43.529	23.250	35.480
1988	58.834	86.307	53.298	78.186	44.008	64.558	31.258	45.854	23.233	38.483
1989	65.257	91.329	57.926	81.069	52.802	73.898	32.778	45.873	29.635	41.475
1990	62.232	82.715	57.582	76.535	52.780	70.152	34.987	46.502	33.370	44.354
1991	61.337	78.043	58.841	74.687	54.936	69.898	37.364	47.540	36.505	46.447
1992	62.972	77.746	58.745	75.527	55.096	68.023	40.843	50.426	38.103	47.043
1993	72.425	86.849	63.746	76.441	60.332	72.347	44.434	53.283	39.738	47.652
1994	85.908	100.141	72.200	84.162	68.167	79.460	49.191	57.341	42.063	49.032
1995	99.147	112.452	87.772	99.551	83.884	95.142	55.529	62.981	45.133	51.190
1996	110.613	121.922	97.105	107.033	96.206	106.042	62.813	69.235	48.319	53.529
1997	125.052	134.695	101.101	108.897	112.207	120.860	71.569	77.088	51.880	55.881
1998	141.929	150.445	112.358	119.099	118.383	125.486	81.708	86.611	55.884	59.237
1999	145.289	150.987	121.877	126.657	124.455	129.335	93.037	96.686	60.048	62.403
2000	146.338	149.953	128.018	130.480	131.892	134.429	105.388	107.415	64.898	66.146
2001	139.783	139.783	144.453	144.453	137.805	137.805	114.474	117.474	68.776	68.776

Fuente: Kulfas, Matias y Schorr, Martin. "La deuda externa argentina: diagnósticos y lineamientos propositivos para su reestructuración" Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Publicas. Buenos Aires. (2002). pp.129-130.

En particular durante los años noventa una parte significativa de las inversiones ha sido financiada mediante la colocación de deuda en los mercados internacionales a través de obligaciones negociables. Dado el peso de este endeudamiento para la economía nacional, realizar un análisis de las características y la envergadura de las inversiones extranjeras exclusivamente a través de la evolución de la IED puede conducir a resultados parciales que mostraría lo beneficioso del fenómeno sin tener en cuenta el

impacto que tuvo en la estructura productiva nacional y en los sectores industriales el endeudamiento externo del país para financiar a las empresas extranjeras en la adquisición de las empresas nacionales. Este es el punto más controversial de la ruptura con el modelo de desarrollo basado en la creación de capacidades endógenas de patrimonio y capital perteneciente a un empresariado nacional. ¿Era necesario que las empresas extranjeras a través de mecanismos de residencia en el país financiaran sus inversiones endeudando a sus filiales?

### Las fusiones y la predominancia del capital extranjero

A partir del año 1997 el proceso de fusiones y adquisiciones de empresas en el país, se acelera y llega a acumular 55.475 millones de dólares entre el periodo 1990 – 1999.

Teniendo en cuenta el total de fusiones y adquisiciones concretadas en la economía, el 87,6% del total provino de empresas de capital extranjero, y de esto, más del 50% correspondió a la modalidad de compras de empresas locales. Este proceso es vital para comprender el efecto que Kulfas da en llamar “*de extranjerización de la economía*”<sup>121</sup>, aunque las posturas sobre este efecto son ampliamente discutibles.

Cuadro 32

FUSIONES Y ADQUISICIONES CONCRETADAS EN LA ECONOMIA ARGENTINA 1990 - 1999 *										
	1990 - 1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	
Empresas extranjeras	444	630	1.693	1.832	3.547	11.737	9.161	19.568	48.162	87,60%
De empresas extranjeras a nacionales	441	630	1.386	1.571	3.510	8.320	6.340	4.654	26.851	48,40%
Entre empresas extranjeras	3	0	307	262	37	3.417	2.821	14.914	21.761	39,20%
Empresas nacionales	34	58	314	47	216	3.317	1.625	1.236	6.845	12,30%
De empresas nacionales a extranjeras	0	24	101	13	35	1.359	746	1.068	3.345	6,00%
Entre empresas nacionales	34	34	213	34	181	1.958	879	168	3.500	6,30%
Origen no determinado	0	0	0	0	0	0	17	0	17	0,00%
<b>Total</b>	<b>478</b>	<b>668</b>	<b>2.007</b>	<b>1.879</b>	<b>3.763</b>	<b>15.055</b>	<b>10.803</b>	<b>20.803</b>	<b>55.475</b>	<b>810,40%</b>

\*Desagregación por origen del capital

Expresado en millones de dólares

Fuente: Kulfas, (2002) pp.21.

<sup>121</sup> Kulfas (2002)

Cabe también señalar que hay un estrecho vínculo entre las operaciones de fusiones y adquisiciones y el proceso privatizador. Esta estimado que aproximadamente el 46% de las operaciones de fusiones y adquisiciones en la década de 1990 tiene una estrecha vinculación con la reestructuración del capital adquiriente de las empresas privatizadas o directamente con la reestructuración de las estrategias productivas en el nuevo contexto regulatorio desarrolladas por los líderes sectoriales de las actividades intensivas en las concesiones y las privatizaciones<sup>122</sup>.

Por otra parte, Kulfas abre un interrogante sobre los beneficios afirmando que en su opinión la participación de la *IED vía fusiones y adquisiciones* no generaría mayor capacidad de producción, sino el traspaso de la propiedad del empresariado nacional al extranjero.

Lo cierto es que, posteriormente las empresas están obligadas a desarrollar estrategias en función de obtener mayores cuotas de mercado interno y externo aumentando las inversiones en capital. Por lo tanto el efecto dinamizador del capital extranjero en mi opinión a largo plazo genera más beneficios que la propiedad nacional limitada en capital, lo que demostraría que cuanto más vinculada este una economía con el capital internacional y a la IED en sus sectores productivos tantos mayores serán los beneficios para este.

### **La distribución sectorial de la IED**

Al analizar la IED entre 1992-2000 por destino sectorial, nos encontramos con la siguiente distribución<sup>123</sup>:

- ✓ 33% se destinó a la industria petrolera
- ✓ 23% tuvo como destino la industria manufacturera
- ✓ 12% corresponde a electricidad; agua y gas
- ✓ 11% tuvo como destino el sector bancario
- ✓ 9% transporte y comunicaciones
- ✓ 12% a otras inversiones

---

<sup>122</sup> Kulfas (2001)

<sup>123</sup> Datos obtenidos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía de la República Argentina. 2001

La IED en la industria manufacturera se desagrega de la siguiente manera: alimentos, bebida y tabaco el 31%; la industria química, del caucho y plástico absorbió el 29% y por último el complejo automotor y de transporte el 18%.

La década de los noventa no fue en un todo homogénea en la recepción de inversiones, sino que fueron distintas oleadas en inversiones sectoriales. Lógicamente, las empresas privatizadas de servicios públicos en los comienzos de la década fueron las principales receptoras. Promediando la década, la industria manufacturera cobró la relevancia central del proceso, ya que las empresas de servicios públicos estaban casi por completo adquiridas, y por último la tercera ola liberalizadora recayó sobre el sector bancario y de servicios financieros.

Pero más allá de estas observaciones sectoriales, el sector energético y petrolero tuvo durante toda la década inversiones extranjeras, principalmente empujado por la desregulación y la venta del patrimonio estatal. En el año 1998 el sector energético consolidó su liderazgo con la adquisición total de YPF por parte de la petrolera española Repsol. Esta empresa había sido la fuente de divisas del proceso industrializador durante el periodo de vigencia de la sustitución de importaciones.

Al analizar la distribución sectorial en términos de inversión extranjera se configura una estructura similar a la de los flujos de IED<sup>124</sup>. Por otra parte existen dos casos que particularmente difieren del resto.

1. Por una parte, la industria manufacturera tiene una participación de 11 puntos mayor en el stock de IED respecto de la inversión directa en la década de 1990. Esto es una clara muestra de que las actividades manufactureras tradicionalmente fueron áreas destacadas de la IED en el país, como así también que dichas actividades vienen perdiendo dinamismo desde mediados de los años setentas.
2. El segundo caso es el de la industria petrolera en el que se entiende el peso de la IED por la limitación lógica que tradicionalmente habían tenido los inversores extranjeros en el país para participar en estos negocios. Desde ya, si nos guiamos

---

<sup>124</sup> Kulfas; Porta & Ramos (2002)

por las publicaciones oficiales, petróleo, minería y los servicios públicos privatizados alcanzarían en conjunto el 62% del total de la IED entre 1992-2000<sup>125</sup>. Estas proyecciones nos permiten adherirnos a las hipótesis<sup>126</sup> que afirman que los sectores que sufrían históricas restricciones al capital extranjero en el país han sido los que mayores inversiones han recibido, en clara superioridad sobre el sector productor de manufacturas industriales, pero estimo que no por menoscabo o detrimento del sector manufacturero ya que este en mayor medida (si bien con alzas y bajas de los flujos inversores de por medio), no ceso en la recepción de fondos externos.

### **La IED y la procedencia geográfica del capital inversor**

Uno de los fenómenos característicos de la IED en cuanto al origen de los capitales durante la década de los noventa, fue el rol que desempeño la inversión española en el país. La IED proveniente de las empresas multinacionales españolas abarca el 40% del total de los flujos de IED en el periodo 1992-2000<sup>127</sup>.

El segundo lugar en el origen de las inversiones está ocupado por la inversión norteamericana con el 25% de los capitales.

El tercer lugar fue ocupado por Francia, con una participación interesante pero con una proporción del 7% de los flujos de inversión directa del periodo<sup>128</sup>.

Una observación es importante, a pesar de que los norteamericanos se constituyen tradicionalmente como el país inversor más importante para el país, pierde participación en el stock de IED, pasando del 35% en 1992 al 31% en el año 2000.

La magnitud de la inversión española en el país no tenía antecedente en la historia de las relaciones comerciales y económicas entre ambos países. En 1992 España tenía el 6% del stock de IED en el país, en el 2000 ya tenía el 28%. Esto puede explicar el carácter

---

<sup>125</sup> Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía, (2001)

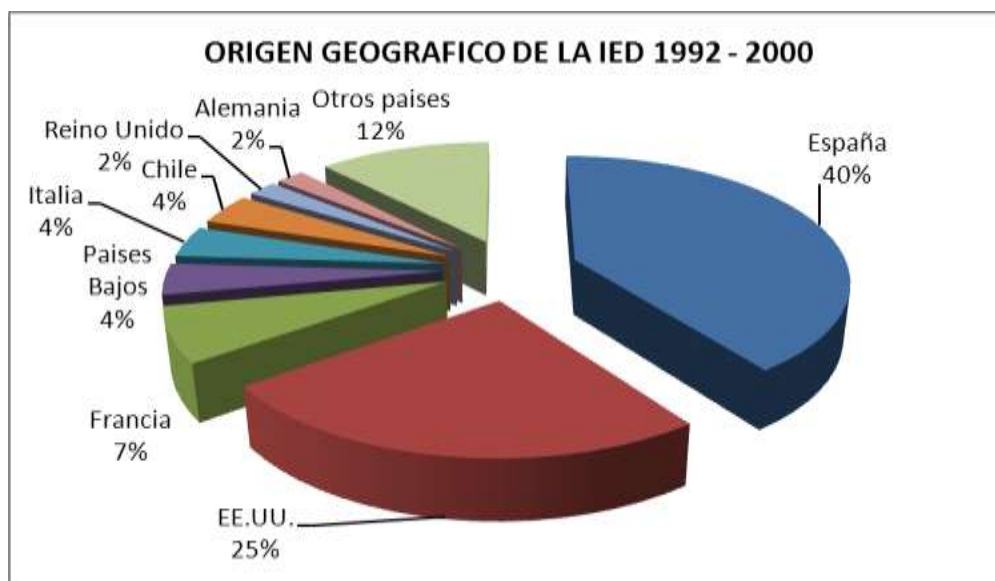
<sup>126</sup> Esta es una de las hipótesis centrales del trabajo de Kulfas; Porta & Ramos (2002)

<sup>127</sup> MEyOSP,2001.

<sup>128</sup> Kulfas; Porta & Ramos (2002)

de que las inversiones extranjeras originadas en Europa incrementen su liderazgo en los años noventa por encima del resto de las otras áreas del mundo.

Grafico 4



Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía (2001)

Las tres motivaciones principales que impulsaron a las empresas extranjeras a invertir en el país, las podemos enunciar de la siguiente manera:

1. **Participación del abastecimiento del mercado interno:** Esta situación se verifica en las inversiones extranjeras con el propósito de adquirir empresas de servicios públicos y otros flujos de IED destinados al comercio, hotelería, sistema financiero, etc. El excelente desempeño del consumo interno en el país en los años noventa es el principal factor que explica el interés de las empresas transnacionales por instalarse en la Argentina. Es importante tener en cuenta que para algunos bienes transables, a diferencia de lo sucedido en la oleada de inversiones que arribó al país entre los años 50 y 70 en plena etapa de *Sustitución de Importaciones* y como efecto de la creación del MERCOSUR, las dimensiones del mercado interno es la del mercado ampliado, tanto en materia de consumo como de integración productiva.
2. **Estrategias de expansión de las empresas multinacionales:** Los factores intra-corporativos en el proceso de expansión global tienen carácter de relevancia sobre todo en materia productiva; industrial; y específicamente en el sector de la producción automotriz; alimentos y bebidas.



3. **Los recursos naturales:** fueron uno de los principales factores de atracción importante para las inversiones en algunos sectores específicos, a saber la producción agropecuaria, el sector petrolero, minería, y la industria petroquímica.

### **La industria manufacturera**

A lo largo de la década de 1990, es visible el aumento del capital extranjero en la industria de manufacturas. Más allá de que, este sector de la economía había sido elegido tradicionalmente por los inversores a lo largo de las décadas de 1960; 1970 y 1980 como destino de la IED<sup>129</sup> por la presencia y crecimiento de las empresas manufactureras de capital extranjero, la década de 1990 marca la llegada de diversas empresas que no producían manufacturas en el país y vio incrementarse la presencia de la IED en la que ya producían.

Si bien, más adelante analizaremos el efecto de esta llegada masiva de la IED en la economía argentina con más profundidad es importante tener en cuenta que en el año 1994 habían 69 empresas de capital extranjero entre las primeras 200 empresas industriales del país, la incorporación de empresas de capital extranjero al núcleo de las 200 industriales más dinámicas del país se incrementó en forma constante, pasando de 87 en 1995, 103 en 1996, 117 en 1997 y 129 en 1998. En 1994, las ventas de las empresas de capital extranjero concentraban el 43,4% del total de las primeras 200, pero en 1998 el componente extranjero tenía predominancia llegando al 69,2%<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> A lo medida que avanzamos en la exposición y análisis de la IED en la argentina de la década del noventa, es importante hacer una aclaración. Este trabajo versa sobre la política industrial, especialmente en explorar como las diversas variables, deuda; IED; tipo de cambio; acuerdos comerciales multilaterales, y otras más, incidieron en la transformación estructural de la base industrial del país. Es por ello que vale aclarar que sería imposible tratar de abarcar el fenómeno de la IDE en todos los sectores de la economía, ya que sería por si solo ello todo un trabajo de tesis. Es por eso, que antes que nada le pedimos al lector que comprenda que no era nuestra intención omitir el impacto que la IED tuvo en el sector de servicios y especialmente en las áreas de reatailing o en la banca comercial local donde la IED cobro vital relevancia; pero lo cierto es que debemos tratar por una cuestión extensiva, de mantener el foco en específicamente en lo que directamente se relaciona con la transformación estructural de la economía, pero especialmente en el sector de manufacturas.

<sup>130</sup> Datos extraídos del Centro de Estudios para la Producción (CEP), “La cúpula de empresas transnacionales de América Latina y el MERCOSUR” Notas de la economía real N°11, Secretaria de Industria; Comercio; y Minería; Julio.(1999)

Nótese asimismo que en la composición sectorial de las ventas de las empresas transnacionales en 1998, los 8 primeros rubros concentran a su vez el 76,7%, lo que implica una alta especialización y sesgo de la IED en estos segmentos de la economía

Cuadro 33

<b>COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LAS VENTAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES 1990 -1998</b> <i>(Expresado en porcentajes %)</i>					
<b>Puesto</b>	<b>Sector</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
1	Comercio mayorista y minorista	3,1	3,6	11	12,9
2	Automoviles y autopartes	11,3	18	12,8	12,7
3	Servicio telefónico	8,2	11,7	9,7	10,5
4	Alimentos, bebidas y tabaco	11,2	12,2	10,1	9,8
5	Petróleo y combustibles	16,3	11,5	9,8	7,8
6	Electricidad, gas y agua	0	0,6	9,1	7,8
7	Química y petroquímica	13,6	10,3	8,2	7,8
8	Aceite y granos	10,3	8,2	8,2	7,4
9	Otros servicios	0,4	1	2,8	3,2
10	Transporte y almacenaje	4,8	4,1	2,8	2,9
11	Farmacéutica	3,2	2,3	2,2	2,2
12	Informática; telefonía, productos eléctricos, automatización e instrumental	5,9	4,3	2,2	1,9
13	Celulosa y papel	0,1	0,3	1,5	1,6
14	Comercio de importación asociado a asistencia técnica	0,8	1,3	1,4	1,6
15	Editorial, industria gráfica	0	0,4	0,4	1,5
16	Metalurgia y maquinarias	2,3	1,6	1,1	1,2
17	TV y multimedia	0	0	1,1	1,1
18	Vidrios y minerales no metalicos	0,9	1,2	1	1
19	Electrodomesticos y electronica de consumo	1	1,5	1	0,9
20	Industria plastica y productos de caucho	1,7	1,3	1	0,9
21	Construcción e ingeniería	0,8	0,6	0,3	0,8
22	Minería	0,3	0,2	0,1	0,5
23	Trading de productos primarios	0,2	0,8	0,5	0,4
24	Frigorífico	1	0,7	0,5	0,4
25	Cuero y sus manufacturas	1,3	0,7	0,4	0,4
26	Textiles y prendas de vestir	0,4	0,1	0,2	0,3
27	Otras manufacturas	0,2	0,1	0,3	0,3
28	Siderurgia y aluminio	0	0	0,1	0,2
29	Pesca	0,7	1,4	0,3	0,1
30	Varios	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Chudnovsky & López, (2001)

Por otra parte, cuando se comparan las ventas de las principales empresas industriales de capital extranjero que forman la cúpula de las primeras 200 industrias del país con el valor bruto de la producción industrial, la misma marca una participación del 36,9% en el año 1998, lo que claramente que ya hacia fines del siglo veinte, las empresas

conformadas por capital extranjero acumulaban casi el 37% de la producción industrial total del país con una ininterrumpida tendencia al alza.

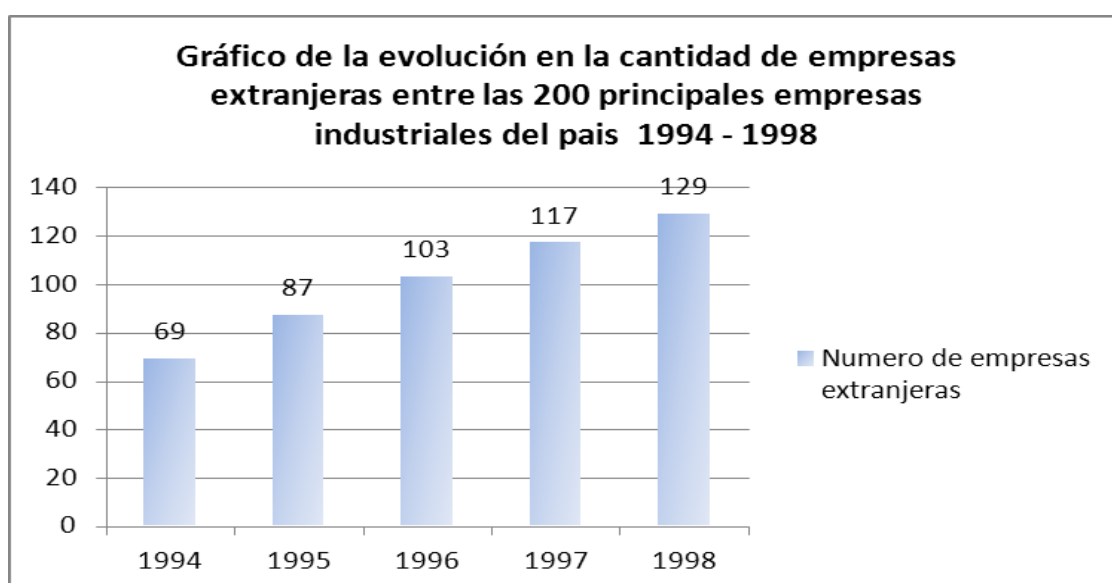
Cuadro 34

<b>PRIMERAS 200 EMPRESAS INDUSTRIALES DEL PAIS Y VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL 1994 -1998</b> <i>(Expresado en millones de dólares, porcentajes y cantidad de empresas)</i>						
<b>Años</b>	<b>Primeras 200 empresas industriales del país</b>				<b>Valor bruto de la producción industrial</b>	
	<b>Ventas totales</b>	<b>Ventas de las empresas de capital extranjero</b>	<b>% Participación de empresas de capital extranjero en ventas</b>	<b>Número de empresas de capital extranjero</b>	<b>Total de la industria</b>	<b>% Participación de las empresas de capital extranjero</b>
<b>1994</b>	44.751	19.433	43,40%	69	94.436	20,60%
<b>1995</b>	46.674	22.195	47,60%	87	93.579	23,70%
<b>1996</b>	49.870	29.825	59,80%	103	102.137	29,20%
<b>1997</b>	55.823	35.790	64,10%	117	111.998	32%
<b>1998</b>	58.804	40.679	69,20%	129	110.333	36,90%

Fuente: CEP (1999)

Nótese en el grafico siguiente la tendencia sostenida de participación del capital extranjero que entre las 200 primeras empresas industriales del país. En 1994 porcentualmente la propiedad extranjera poseía el 34,5% y ya en 1998 se había elevado la participación al 64,5%, casi duplicando la participación en menos de 4 años:

Grafico 5



Fuente: Elaboracion propia en base a datos de: CEP (1999)

Por otra parte en la industria manufacturera, la nota de redefinición del patrón productivo sectorial fue seguida por una importante reestructuración en nivel microeconómico que, en términos generales, combinó:

1. *Apertura de la función de producción y oferta:* tanto por la incorporación de insumos y componentes importados, como por la ampliación de la gama de productos finales)
2. *Racionalización y achicamiento de los planteles de personal:* en algunos casos sacrificando capacidades estratégicas para el desarrollo a largo plazo de la empresa.
3. *Intensificación de los procesos de trabajo:* Los procesos más significativos de cambio tecnológico (impulsados por la apertura comercial y los cuantiosos flujos de IED ingresados en los sectores más dinámicos) se asentaron sobre la renovación acelerada de la tecnología de producto, el énfasis en la adopción de tecnología incorporada y en la implementación de procesos de cambio organizacional.
4. *La modernización del aparato productivo fue acompañada de fuertes heterogeneidades inter e intra-sectoriales:* aun cuando se generaron efectivamente bolsones y nichos productivos próximos al estado del arte internacional, el segmento de pequeñas y medianas empresas resultó relativamente más afectado.
5. *Se profundizó el proceso de centralización del capital y concentración de mercados en la gran mayoría de los sectores productivo:* avanzó fuertemente el grado de transnacionalización de la economía, lo que constituyó uno de los rasgos más significativos y específicos del período.

### **La estrategia de las empresas transnacionales en la Argentina**

Las estrategias de las empresas transnacionales en la argentina se dirigió principalmente a la explotación y aprovechamiento de:

- 1) **De los recursos naturales:** Minería; petróleo y gas
- 2) **Del mercado interno:** Industria manufacturera, alimentos, bebidas y tabaco, y servicios públicos.

Pero al adentrarnos en el análisis de la IED orientada a la industria manufacturera, hay que aclarar que esta fue dependiente de la evolución del mercado interno y se canalizó hacia los sectores en los que existían previamente ventajas de costo, amplia disponibilidad de las materia primas (tal es el caso de la industria alimentaria y la industria petroquímica), o fueron impulsadas con regulaciones especiales como es el caso de la industria automotor.

La apertura comercial y el nuevo conjunto de reglas e incentivos redefinieron la estrategia adoptada por las empresas extranjeras que operaban en el país. Principalmente, el conjunto de estímulos impulso en las empresas extranjeras las siguientes medidas<sup>131</sup>:

1. *Racionalización de los niveles y estructuras de personal*
2. *Reestructuración masiva de las estructuras administrativas y comerciales*
3. *Adopción de modernas técnicas de administración y manejo del proceso productivo*
4. *Incorporación de nuevas estrategias de comercialización y distribución.*

Es válido afirmar que el incremento de la productividad del trabajo a nivel de empresas obtenido entre los años 1990 - 1994 se explica básicamente por:

1. *Fuerte reactivación del consumo interno.*
2. *Capacidad ociosa existente en a nivel plantas.*
3. *Incidencia de las medidas anteriormente mencionadas en todas las áreas de las firmas.*

Uno de los ejes en la reorganización de las firmas fue la incorporación de las “tecnologías blandas” y del concepto de capacitación de personal.

Las modificaciones tanto a niveles firmas como a niveles sectoriales de la economía, permitió a las empresas una mejor integración y complementación de las firmas multinacionales a niveles regionales aprovechando mucho más rápido el proceso de

---

<sup>131</sup> Kulfas (2002)

liberalización comercial, por otro lado las empresas multinacionales lograron más rápidamente la adaptación de las estrategias productivas y de distribución en el espacio integrado del MERCOSUR, especialmente aquellas que no se apoyaban en la ventaja de la aprovechamiento de sectores extractivos de recursos naturales.

Es importante resaltar que la función de escala fue esencial para determinar la velocidad de adquisición de las ventajas de las firmas, tanto a niveles sectoriales como de las firmas. En este caso es donde se sintió mayoritariamente la ausencia de una política industrial de carácter activo en las medianas empresas nacionales a fin de incorporarlas a las cadenas de producción y valor de las empresas extranjeras.

Las firmas locales hicieron el camino de la especialización a un ritmo más lento, aprovechando como base principal la saturación de las capacidades instaladas, lo que demuestra la visión de aprovechamiento ciclos de corto plazo característicos de la región.

Por otra parte, los proyectos de las empresas multinacionales fueron diseñados previamente a escala MERCOSUR, y por lo tanto adquirieron un esquema basado en la especialización y complementación productiva entre las filiales.

Cuando nos adentramos en el análisis de las inversiones “*greenfield*” y de proyectos de ampliaciones de planta productiva, es importante resaltar que estos inicialmente ya demostraban un alto nivel de capacidad ociosa. Este fenómeno, sumado a que los proyectos de especialización productiva impulsó a que las exportaciones, particularmente a Brasil crecieran exponencialmente desde forma muy temprana, mucho más en la fase de reactivación del consumo interno que siguió a la implementación de los planes de estabilización de 1995. Específicamente en la adquisición de firmas locales analizado en general, es mayor el valor efectivo de compra de las firmas lo que está influenciado más por los niveles de facturación que por el valor de los activos productivos existentes, ya que de otra forma hubiera sido menor.

Pero, igualmente el nivel de respaldo de las empresas multinacionales y su capacidad de financiarse a tasas internacionales les facilitó a las filiales locales un tránsito menos

brusco en los periodos de recesión, y por otra parte se beneficiaron de las ganancias de mercado derivadas de los procesos de concentración productiva.

## El Comportamiento Macroeconómico

El comportamiento macroeconómico de la década de los noventa estuvo determinado por el tipo de política económica implementada. El Estado busco no intervenir en la economía dejando a la actividad privada la iniciativa. La moneda estuvo regida por un patrón de cambio fijo a paridad 1 pesos = 1 Dólar estadounidense, desde 1990 durante toda la década. Un tipo de cambio tan alto pudo contener la inflación de manera efectiva, pero desalentó la competitividad exportadora, sobre todo del sector PYME.

Por otro lado, se necesitaba de constantes ingresos de divisas provenientes del endeudamiento público, como con los organismos internacionales para mantener esta paridad, lo que incremento la deuda en 86.352 millones de dólares, llegando a los 144.000 millones de dólares a fines del 2001 (véase cuadro 31). Por otro lado, el PBI acumulado llego al 36% en el periodo 1990-2001, en el cuadro siguiente se presentan algunos de los más importantes indicadores.

Cuadro 35

INDICADORES MACROECONOMICOS 1990 - 2001					
Año	Exportaciones (1)	Importaciones (1)	Saldo (1)	Var % PBI (2)	Aumento de la Deuda Pública (3)
1990	12.352,54	4.076,67	8.275,90	-1,8	
1991	11.977,79	8.275,28	3.702,50	10,6	1.259,00
1992	12.234,95	14.871,75	-2.636,80	9,6	-96,00
1993	13.117,75	16.783,52	-3.665,80	5,7	5.001,00
1994	15.839,22	21.590,25	-5.751,00	5,8	8.454,00
1995	20.963,12	20.121,68	841,40	-2,9	15.572,00
1996	23.810,72	23.761,82	48,90	5,5	9.333,00
1997	26.430,87	30.450,20	-4.019,30	8,1	3.996,00
1998	26.433,70	31.377,35	-4.943,70	3,9	11.257,00
1999	23.308,00	25.507,54	-2.199,50	-3,4	9.000,00
2000	26.341,04	25.279,80	1.061,20	-0,8	6.141,00
2001	26.542,20	20.318,90	6.223,30	-4,4	16.435,00
<b>Total 90-01</b>	<b>239.351,90</b>	<b>242.414,76</b>	<b>-3.062,90</b>	<b>36,0</b>	<b>86.352,00</b>

Fuente: Elaboración propia en base a:

- (1) Datos del INDEC.
- (2) Ferreres (2005),
- (3) Kulfas& Schorr (2002)

Finalmente, cuando la relación Deuda/PBI se convirtió en una carga, relación se deterioró con los organismos de crédito internacional, y la salida de capitales comenzó a ser masiva (ver el cuadro 31) se forzó la salida del régimen de convertibilidad a través de la devaluación y la pesificación. Una vez más, en la historia de la economía argentina la variable de ajuste volvía a ser el tipo de cambio.

En el comercio exterior, notamos que los bienes de capital y las piezas repuestos tuvieron una calar primacía, contrariamente a la creencia popular de que la importación no contribuyo al crecimiento.

Cuadro 36

<b>PRINCIPALES RUBROS QUE CONTRIBUYERON AL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES 1990 -2001</b>		
<b>Rubros</b>	<b>Contribucion a variacion*</b>	<b>Coeficiente explicativo*</b>
Bienes de capital	69%	28%
Bienes intermedios	73%	29%
Piezas y accesorios para bienes de capital	43%	17%
Bienes de consumo	48%	19%
Resto	15%	6%
<b>Total</b>	<b>248%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (2004)

Por otro lado, el MERCOSUR se convirtió en principal origen de las importaciones de nuestra economía y se analiza más delante de forma pormenorizada. Como hemos visto previamente y no podía ser de otra manera las empresas norteamericanas y europeas radicadas fueron las movilizadoras de la inversión privada, fueron también quienes dinamizaron las importaciones como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 37

<b>ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES (FOB) ARGENTINAS 1990 - 2001</b>				
	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>Cont. Var.</b>	<b>Coef. Expl</b>
MERCOSUR	20%	29%	159%	31%
NAFTA	23%	23%	117%	23%
UE	27%	23%	115%	22%
RESTO	31%	26%	129%	25%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>520%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (2004)



## **La política comercial argentina: Organización Mundial del Comercio**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y los Acuerdos que forman parte del sistema instituido a través de esa organización fueron adoptados por el país luego de las negociaciones de la Ronda Uruguay, y puestos en vigencia el 1° de enero de 1995. Los Acuerdos de la Ronda Uruguay plasmaron en cierto modo un modelo de integración basado fundamentalmente en la apertura al comercio internacional.

### **El marco legal en la Argentina y las restricciones OMC a los mecanismos tradicionales de política industrial**

Argentina adhirió al GATT el 19 de julio de 1968, a través de la ley 17.799, por lo que el marco legal en el que se desenvuelven los conflictos suscitados como consecuencia de las prácticas desleales del comercio internacional, lo constituyen el "*Acuerdo sobre Dumping*" y el "*Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*", los que fueron incorporados a la legislación argentina por medio de la ley 24.425/95 y reglamentados en su aplicación por el Decreto 1326/98, así como el Decreto 766/94 de creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

Se aplican supletoriamente la Ley 19.549/72 "*De Procedimientos Administrativos*", y su Decreto Reglamentario 1759/72, en la medida en que existan lagunas en la legislación específica, y siempre y cuando no estén en contraposición con los principios de la misma.

Los Acuerdos quedan comprendidos en una estructura simple de seis partes principales.

1. Acuerdo General (en este Acuerdo se establece la OMC)
2. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT)
3. Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS)
4. Acuerdo General sobre Derechos de Propiedad Intelectual vinculados al Comercio (ADPIC).
5. Acuerdo General sobre Solución de Diferencias.
6. Acuerdo General sobre Examen de la Políticas Comerciales de los Gobiernos (Prácticas Comerciales).

Estos Acuerdos que abarcan bienes, servicios, propiedad intelectual, establecen:

1. Los principios de liberalización
2. Excepciones permitidas
3. Compromisos contraídos por los distintos países, sobre reducción de los aranceles al comercio, y de los OTC, manteniendo abierto los mercados de servicios.
4. Procedimientos para la solución de diferencias.
5. “Trato Especial y Diferenciado” para los PED.
6. Notificación de los gobiernos de las leyes en vigor y de las medidas adoptadas.
7. Examen de prácticas y políticas comerciales.

En función de lo expuesto anteriormente sería interesante enunciar brevemente los efectos restrictivos que presumimos posiblemente afectarían la política industrial:

#### **1. Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (MIC)**

Este Acuerdo limita las condiciones de adquisición mínima de productos nacionales en la fabricación de productos ó componentes, o sea a imponer un mínimo de producción local. Esta función queda librada a las condiciones de mercado; impidiendo de esta forma el uso de una herramienta importante para el desarrollo industrial local.

#### **2. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC)**

En el mismo se suprime el uso de subsidios a sectores específicos, y de subsidios vinculados a la cantidad y volúmenes de exportaciones impidiéndose aplicar medidas de política industrial orientadas al desarrollo sectorial de carácter selectivo y discrecional.

#### **3. Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)**

El ADPIC le impide al país adoptar medidas de ingeniería inversa y desarrollo de mejoras incrementales como aplicaron las empresas de los países asiáticos para desarrollarse aceleradamente, poniendo a competir en pie de igualdad regulatoria por la I +D a países que en sus características económicas pueden ser considerablemente diferentes.

#### **4. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)**

Es aún el mejor acuerdo en términos de sus características de listas positivas, ya que permite ir regulando la apertura de manera controlada. Igualmente, las economías que como la Argentina adhirieron a una mayor apertura en el sector de banca, encuentran mayores limitaciones a intervenciones regulatorias en el ámbito nacional. Por otro lado, en el aspecto del sector de las comunicaciones ha tenido un saldo positivo.

#### **5. Compromisos para Productos No Agrícolas**

Estos compromisos limitan cada vez más la aplicación de aranceles a los productos industriales soslayando las diferencias de competitividad sectorial entre países con estructuras industriales y productivas desarrolladas, y aquellos países que buscan alcanzar este status. Los países que hoy poseen dichas estructuras anteriormente utilizaron aranceles altos para defender sus industrias mientras fomentaban en forma constante la elevación de los niveles de productividad. La disminución y consolidación; con vista a reducciones mayores en NAMA aumenta la brecha de posibilidades que tiene la Argentina de aplicar medidas tendientes a desarrollar sus sectores industriales.

#### **6. Restricciones de Acuerdos Bilaterales y Plurilaterales y otras restricciones informales.**

Estas restricciones implican la formación de Acuerdos comerciales bilaterales ó plurilaterales que funcionan como “*clubes privados del comercio*” entre PD y PED donde siempre “*La membresía*” es más costosa para el socio minoritario. Por lo general constan de normas “*OMC Plus*” en materia de inversiones; propiedad intelectual; compras públicas; servicios; y otros. Estos leoninos Acuerdos perpetúan la dependencia y las asimetrías.

## **7. Nuevas limitaciones**

Hay mucho autores expertos en el análisis de la evolución del comercio mundial que al analizar en retrospectiva los Acuerdos OMC fundamentan que de haber conocido de antemano los PD el avance y la evolución en la participación de los PED en el comercio de bienes y manufacturas, y que sus empresas desplazarían en muchos y variados casos a las de PD no se hubieran firmado jamás dichos los compromisos citados. Dada esta situación crecen sostenidamente las limitaciones en materia de restricciones no arancelarias como normas de calidad; técnicas; fitosanitarias; por parte de PD hacia los PED. El país debe prepararse a medida que evoluciona favorablemente el desarrollo de empresas competitivas a enfrentar crecientemente estas medidas por parte de los PD desarrollando los mecanismos orientados al desarrollo de habilidades competitivas.

### **Comentarios sobre las limitaciones emanadas de los Acuerdos 1995 - 2001**

Si bien inicialmente expusimos los lineamientos y resultados de las políticas de incentivos al desarrollo industrial en los años noventa, es importante señalar que según la opinión de algunos autores, los *Acuerdos Multilaterales* internalizados por la Argentina en la *Ley 24.425/95* y reglamentados en su aplicación por el *Decreto 1326/98* abren un “menú” completo de restricciones a la aplicación de incentivos a la política industrial activa; limitaciones de todos los órdenes; desde la aplicación de aranceles; hasta la ingeniería inversa; desde el uso de subsidios a la defensa de la inversión nacional; desde un Estado regulador al desarrollo de políticas industriales activas, ni más ni menos idénticas a las utilizadas por los países que ya se habían desarrollado, haciendo apriorísticamente “*tabula rasa*” entre PD y PED con la única excepción de algunas medidas que le permiten a los PED retrasar la aplicación plena de los Acuerdos.

Pero según datos obtenidos de diversos trabajos desarrollados desde 1995 a la fecha basados en la observación de los resultados de la aplicación de los Acuerdos sobre los sectores industriales en los PED, la limitación que estos imprimieron sobre “*medidas de política industrial vía incentivos*” es muy discutible, y sobre este tema ya hay una amplia bibliografía. En mi opinión el éxito en el desarrollo de sectores industriales

considerados estratégicos en un país sea vía IBIF o IED excede por lejos las limitaciones que estos Acuerdos le impriman<sup>132</sup>.

En resumen, hay factores que pueden ser más restrictivos para el caso argentino que los Acuerdos citados que al fin y al cabo son cumplidos por todos los miembros signatarios, a saber:

1. *Atraso cambiario durante 10 años (1991 – 2001).*
2. *Corrupción generalizada.*
3. *Ausencia del Estado en factores básicos como seguridad jurídica y física; salud; y educación.*
4. *Bajos incentivos a la investigación científica.*
5. *Ausencia de una Banca de Desarrollo.*

Por lo que, determinar si las restricciones aludidas son o no consecuencia alguna de atraso en el desarrollo industrial del país es un desafío que excede el marco de este trabajo, pero que bien es necesario mencionar.

## **EL MERCOSUR**

Más allá del aspecto formal arriba señalado, es necesario subrayar como antecedente al lanzamiento del MERCOSUR el fortalecimiento de las relaciones de todo tipo que desde 1986 en adelante llevaron Argentina y Brasil (con la firma de los acuerdos Alfonsín-Sarney), a partir del retorno al sistema democrático en la casi totalidad de los países de la región, despejando de este modo las amenazas de hipótesis de conflicto que habían caracterizado a las relaciones bilaterales en décadas anteriores. En esta dirección, se suscribieron una cantidad de veinticuatro protocolos de variada naturaleza, que dieron el puntapié inicial a una integración bilateral entre Argentina y Brasil.

El acuerdo firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991 se proponía alcanzar al 1º de enero de 1995 la conformación de un mercado común para lo cual en el plazo que mediaba entre ambas fechas (llamado período de transición) se instrumentarían cuatro acciones fundamentales:

---

<sup>132</sup> Para una mejor explicación del fenómeno recomendamos ver: Bosch (2009)

- a. ***Programa de liberación comercial*** consistente en reducciones arancelarias, progresivas, lineales y automáticas para que al final del período quedaran eliminados tales aranceles como así también las restricciones no arancelarias, permitiendo de esta manera la libre circulación de los bienes originarios en cualquiera de los países del bloque;
- b. ***Adopción de una política comercial común***, de la cual forma parte el establecimiento de un *Arancel Externo Común (AEC)* como forma de alcanzar la libre circulación de bienes y servicios de cualquier origen en el espacio sub-regional y una nomenclatura armonizada común denominada “*Nomenclatura Común del MERCOSUR*” ó por sus siglas N.C.M.
- c. ***Adopción de acuerdos sectoriales***
- d. ***Coordinación de políticas macroeconómicas***, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de la producción, con lo cual se materializaría la libre circulación de bienes, servicios, capital y trabajo; es decir los requisitos para la conformación de un mercado común, como nivel de integración superior a una zona de libre comercio y a una unión aduanera.

El contexto internacional imperante al momento de la creación del MERCOSUR era absolutamente diferente del que caracterizó el lanzamiento de la ALALC en la década 1960 y su posterior remedo de los ochenta en la ALADI. Hacia los noventa, dos fenómenos caracterizan y determinan las relaciones de todo tipo entre los países del mundo: la existencia de un único sistema económico tras la caída del muro de Berlín en 1989, el capitalismo, y el concepto de la *globalización*.

Frente a esto los países de la región de América Latina responden al desafío del crecimiento con un paradigma diferente al modelo sostenido en los sesenta, basado en la necesidad de que los países adquieran competitividad (en el sentido de ganar participación en los mercados) suficiente que les permita una mayor inserción internacional.

Continuando con la evolución del proceso, a mediados de 1994 era evidente que sería imposible lograr el objetivo fijado de conformar un mercado común, tanto desde el

punto de vista de cumplir con las acciones tendientes a alcanzar tal fin, como con el del funcionamiento de sus instituciones.

En esta dirección se firmó el “*Protocolo de Ouro Preto*”, adicional al “*Tratado de Asunción*” para acelerar el programa de desgravación arancelaria, adoptar el arancel externo común y perfeccionar su estructura orgánica institucional.

Respecto a este punto, resulta conveniente recordar que, a diferencia de la estructura institucional de la Unión Europea de tipo supranacional, el MERCOSUR funciona con un conjunto de órganos e instituciones de carácter intergubernamental.

### ***Evaluación del comercio argentino - brasileño 1995 - 2000***

A quince años de su instauración, el MERCOSUR exhibe algunos resultados positivos y una cantidad de asignaturas pendientes, a saber.

Desde un punto de vista estrictamente comercial, es evidente que el esquema desde su instrumentación muestra claramente el significativo crecimiento en las corrientes comerciales, producto de la reducción arancelaria programada hasta su total eliminación. No obstante, es preciso recordar que ello no ha sido consecuencia sólo del compromiso asumido entre los países al firmar el Acuerdo de integración, sino también por efecto de los respectivos procesos de liberalización y apertura comercial unilateral emprendidos por ellos en el marco de las nuevas estrategias de política económica señalado precedentemente como también de las estrategias implementadas por las empresas residentes en el bloque. El resultado del intercambio comercial con Brasil entre 1994 y 2001 fue el siguiente:

Cuadro 38

<b>COMERCIO EXTERIOR DE ARGENTINA CON BRASIL 1994 - 2000</b>								
<i>(en millones de dólares)</i>								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Crec. 94-00 (en %)
Exportaciones	3.654,8	5.484,1	6.614,8	8.133,1	7.949,3	5.689,5	6.990,3	91,30
Importaciones	4.059,0	3.908,1	5.018,3	6.562,4	6.709,4	5.315,1	6.147,1	51,40
Comercio	7.713,0	9.392,1	11.633,2	14.695,5	14.658,7	11.004,7	13.137,4	70,30
Saldo Comercial	-404,1	1.576,0	1.565,0	1.570,0	-1.239,9	374,4	843,2	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNESE (INDEC).

El aumento en los flujos de comercio tanto en términos absolutos como relativos al comercio total también se ha reflejado en un crecimiento de la importancia del comercio en ambos países.

Efectivamente, en esta etapa, se logró aumentar el nivel de apertura conjunto de las dos economías del 14% al 18% (si se mide a través del coeficiente de apertura); aunque Brasil lo hizo un poco más, del 14% al 19%, mientras que el coeficiente de apertura de Argentina pasó del 14% al 18% en el período. Sin embargo, si se mide la apertura a través de exportaciones como porcentaje del producto, Argentina pasa del 6% al 9%, mientras que Brasil lo hace del 8% al 9%.

Cuadro 39

EVOLUCIÓN TOTAL DE PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO <i>(en %)</i>								
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Crec. 94-00
Del comercio intra Arg-Brasil en el total comercializado de Arg-Bra:	13,8	14	16	17,6	17,9	15,3	16,3	18,3
De Brasil en las exportaciones totales de Argentina	23,1	26,2	27,8	30,8	30,1	24,4	26,5	16
De Argentina en las exportaciones totales de Brasil	9,5	8,7	10,8	12,8	13,2	11,2	11,3	19,1
De Brasil en las importaciones totales de Argentina	20,2	20,9	22,6	23	22,7	22,1	25,8	28
De Argentina en las importaciones totales de Brasil	11,1	11,2	12,8	13,4	13,9	11,8	12,3	10,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNESE (INDEC).

En el cuadro anterior se puede ver que cuando se desagrega en exportaciones e importaciones, se verifica que Brasil tiene una mayor importancia en el comercio de Argentina, tanto en exportaciones como en importaciones de alrededor del 25% de nuestro comercio global.

En el caso de Brasil, Argentina ha tenido en esta etapa un rol más dinámico como destino de sus exportaciones que como origen de sus importaciones. La participación de Argentina en las exportaciones totales de Brasil creció un 19%, mientras que la participación de Argentina en las importaciones de Brasil sólo aumentó en un 11%.

Por el contrario, en el caso de Argentina, Brasil cumplió un rol más dinámico como origen de sus importaciones. La participación de Brasil en las importaciones totales de Argentina aumentó un 28%, mientras que en las exportaciones lo hizo en un 16%.



Cuadro 40

CRECIMIENTO DEL COMERCIO TOTAL 1994 - 2000 <i>(en %)</i>						
	Total			Intra Arg-Brasil		
	Exportaciones	Importaciones	Comercio	Exportaciones	Importaciones	Comercio
Argentina	66,7	18,8	38,9	91,3	51,4	70,3
Brasil	26,5	68,7	44,9	50,7	86,9	67,7

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNESE (INDEC).

En términos absolutos el comercio con Brasil se incrementó un 70% con un aumento mucho más importante en exportaciones (91%) que en importaciones (51%). El comercio total se elevó entre un 40% (Argentina) y 45% (Brasil) y también con un mayor crecimiento de las exportaciones que las importaciones por parte de Argentina.

El MERCOSUR se convirtió en el principal dinamizador de la integración industrial y comercial, y en nuestra más importante plataforma de inserción internacional cobrando durante los años noventa una dinámica que en mi opinión personal aún está en sus inicios.

## **Tercera Parte**

# **CONCLUSIONES FINALES DEL TRABAJO**

### **Conclusiones**

Cuando uno llega a tener una perspectiva de toda la historia económica y de los ciclos del desarrollo industrial del país; surgen invariablemente: las visiones sintetizadoras, las teorías, el porqué de los vaivenes en la orientación de las políticas públicas. En nuestro caso tratar de sintetizar sesenta años de políticas económicas orientadas al desarrollo industrial no es tarea fácil, pero vale la pena intentarlo.

Como pudimos observar, las primeras mediadas de política industrial adoptadas por el país en su términos formales tiene su antecedente en el denominado “*Plan Pinedo*”, pero este no era más que un programa desarrollado como paliativo a una serie de eventos que habían comenzado a alterar el normal funcionamiento del comercio y las finanzas internacionales a partir de 1929.

La Segunda Guerra Mundial y el posterior periodo de recuperación de las estructuras productivas en los países afectados también fueron una alteración al funcionamiento natural de los mercados que, en algún momento permitieron especular con que el país podría lograr un proceso de acumulación y desarrollo industrial con recursos endógenos sustentados por la demanda de una mercado interno en un modelo de economía cerrada. Si bien hoy tenemos en claro que el ideario producto de su época, fue un verdadero experimento económico enmarcado en la coyuntura internacional que lo determinaba, no fue tan visible para aquellos que planificaban y ejecutaban las políticas públicas. Como pudimos apreciar el experimento peronista de los años cincuenta no pudo escapar a las leyes más elementales de la economía.

A fines de la década de 1950 los países comienzan lentamente a regularizar sus operaciones comerciales y recomenzar un lento proceso de re- apertura al comercio y la inversión. Pero en Latinoamérica, nuestro país se ve impulsado a mantener el esquema de semi-autarquía por dos razones centrales. La primera es de orden político, y estuvo en mi opinión fuertemente fundamentada influida por las corrientes intelectuales estructuralistas – cepalinas que expusiéramos inicialmente, y la segunda es la dinámica que ya había cobrado el proceso y como se había internalizado en su época luego de

veinte años de sustitución forzosa. Que nuestra economía con muy limitado acceso a los capitales y tecnologías, necesitaba forzosamente de la IED para dinamizar su crecimiento y desarrollo industrial. La llegada del *“Desarrollismo Pragmático”* de Arturo Frondizi aparentemente sentaba las bases de una armoniosa relación entre el trato a la inversión extranjera directa con fines productivos y las políticas públicas de desarrollo industrial.

Pero el gobierno de Illia, aunque cargado de buenas intenciones, subestimó el papel de la capacidad de desarrollo endógeno de nuestra estructura industrial. El volumen de inversiones recibidas recientemente comparado con su breve mandato no puso en riesgo el proceso de desarrollo, dado el excedente de capacidad instalada. Por otra parte, comienza cobrar vigencia el rol de la inversión pública en grandes obras de infraestructura para sostener el proceso.

Con la política económica de Krieger Vasena se asume la necesidad de retomar y profundizar el trato a la IED brindado por el *“Desarrollismo Pragmático”* (e interrumpido por cuestiones ideológicas durante el gobierno de Illia). De hecho el programa económico fue exitoso generando un periodo de estabilidad y crecimiento.

Pero el comienzo de la década de los setenta y el holgado nivel de capacidad instalada en el sector industrial proveniente de las inversiones extranjeras y de la inversión pública en infraestructura, sumados al discurso latinoamericanista vigente en su época volvían a tener primacía, y nuevamente el trato a la inversión extranjera se ponía en un segundo plano, hasta que volviera a ser necesario reasumir su necesidad.

Recién a mediados de los años setenta, después de casi seis años de inversiones externas limitadas, actitud rentística y especuladora de parte de gran parte del empresariado prebendario nacional, sumado a las extremas condiciones de convulsión políticas y económica del país, impulsaron a la Junta Militar a intervenir en el proceso democrático a los fines de reinstaurar la senda del crecimiento económico.

Inspirados en los logros obtenidos por los antecedentes exitosos de los programas económicos favorables a la IED del *“Desarrollismo Frondizista”* y de Krieger Vasena, se opta por la profundización en el grado de apertura a fin de lograr la mayor atracción posible de capitales exteriores para dinamizar el proceso en función de las necesidades urgentes de inversiones que tenía la economía del país. Este esquema modernizador se fundamentaba en el uso más racional de los recursos, liberando al máximo el uso de las fuerzas productivas, y aprovechando aquellos sectores en los que la economía tenía

ventajas naturales. Por otra parte la inversión pública en infraestructura de este periodo fue cuantiosa. El modelo fue exitoso en lograr una concentración y dinamización de las inversiones de capital local y extranjero intensivo en las industrias siderúrgica, petroquímica, complejo celulósico papelerero, y automotriz.

Pero la crisis internacional del petróleo encontró a nuestra economía con una alta exposición externa. La subida de las tasas de interés cerraba el grifo a los dólares baratos que el país supo aprovechar durante el segundo lustro de la década de los setenta. Esto que fue imposible de revertir condicionando la salida de la Junta Militar.

La política económica de Alfonsín, tuvo como prioridad el desarrollo industrial y hubiera sido proclive a profundizar el grado de apertura, pero su “*autarquía*” estuvo determinada por dos limitaciones importantes. La limitación coyuntural internacional para la atracción de IED sujeta al pago de los intereses de la deuda externa (dado el alto grado de exposición del país), y su necesidad de tener una balanza de pagos superavitarias a los fines de reunir las divisas, que le quitaban de hecho la posibilidad de apertura, y por otro lado la limitante interna del arco político peronista que impedía cualquier maniobra a los fines de llevar adelante el proceso de apertura económica.

Finalmente, en la década de los noventa el mundo cambio de rumbo con el desmoronamiento del bloque soviético, encontrándose los países en desarrollo se encontraron inmersos en un cambio de paradigmas. La liberalización se convertiría en factor homogeneizador tanto para países en desarrollo, como desarrollados. La Argentina agotada por la alternancia de cuarenta años de ciclos pendulares de apertura y autarquía comenzaría, a través de un ambicioso proceso de política liberalizadora una caza furtiva de inversión extranjera a los fines de recuperar la desinversión de la década pasada, y encaminar la economía en un rumbo de previsibilidad en el marco del comercio multilateral y de la integración económica regional del MERCOSUR.

La ISI pasaba a la historia de las políticas económicas en todas sus variantes de aplicación, como también el uso de los mecanismos sectoriales de incentivos, propios de la política industrial. Pero vale su justa reivindicación: había sido exitosa en la creación de sectores industriales capital intensivos (siderúrgico; petroquímico; celulósico papelerero; etc.) en donde la inversión pública y los programas sectoriales de tipo activos a la inversión privada jugaron un rol fundamental creando ventajas competitivas allí a donde antes no las había.

Finalmente, luego de cuatro décadas de vaivenes, se asumía como ciertos los postulados del “*Desarrollismo Pragmático*” que en los años sesenta alertaban sobre la importancia de la IED para los países de desarrollo que desean mantener un proceso virtuoso de crecimiento.

“...La opción no era *capitales nacionales versus capitales extranjeros, sino capitales transformadores de la estructura productiva versus capitales que conservan la estructura de subdesarrollo*<sup>133</sup>...”

Con todo lo expuesto anteriormente podemos afirmar que la inestabilidad es una constante a lo largo de todo el periodo de análisis.

La política económica estuvo signada por un pendular entre la “*semi – apertura*” y la “*semi – autarquía*”, generada esencialmente por periodos de aplicación de políticas económicas de tipo racional orientadas a la explotación de los sectores en los que el país tiene ventajas comparativas naturales como también proclives a generar mayores concentraciones de capital en aquellas industrias que habían alcanzado la madurez a los fines de obtener ventajas competitivas a nivel internacional, y que conscientes de las limitaciones de los recursos endógenos para generar un proceso de desarrollo industrial mantuvieron un tratamiento favorable a la radicación de la inversión extranjera, principalmente canalizada hacia los sectores manufactureros. Estas políticas económicas racionales – liberalizadoras se alternaron a lo largo de todo el periodo con políticas económicas orientadas al desarrollo industrial horizontal con recursos endógenos y favorables a la inversión local.

El sesgo hacia el desarrollo industrial endógeno, por diversas razones no tenía en cuenta las necesidades permanentes de capitales e inversiones que necesitaba la economía para aumentar sus niveles de competitividad, por lo que fueron periodos caracterizados por altos niveles de volatilidad, baja tasa de inversiones, altas tasas de interés, inflación, desindustrialización, y crisis recurrentes.

Luego de estas alternancias de orientaciones en las políticas económicas podemos inferir que a lo largo de largo de nuestra historia, el capital extranjero y la inversión extranjera directa fue el factor dinamizador de la economía y la producción, la que

---

<sup>133</sup> Rapoport (2000)

estuvo regulada principalmente por la legislación de inversiones, y que dependiendo de su grado de tratamiento a la inversión extranjera, es a la vez un indicador del grado de apertura de la política económica.

Las reglas del comercio multilateral de la OMC establecieron un piso de previsibilidad y estabilidad en las políticas comerciales y de incentivos al desarrollo industrial via reglas en los que, el “*autarquismo*” (si bien no queda exento como opción) por lo menos es morigerado por estas. Por otra parte, como se pudo apreciar al analizar el comercio intra MERCOSUR, nuestro socio brasileño se convirtió en el principal destino de nuestras exportaciones, en las que las exportaciones de manufacturas industriales tienen un peso creciente.

Los Acuerdos comerciales tanto regionales como multilaterales se convirtieron en una garantía de seguridad al desarrollo económico e industrial del país, y todo factor que se oponga a ello probablemente volvería a degenerar en un proceso de estancamiento económico y atraso relativo en términos de inversiones, producción y competitividad industrial.

Finalmente podemos resumir que toda la historia económica del desarrollo industrial del país entre 1900 – 2000 puede ser enmarcada en un proceso que denominaremos con la sigla “A.S.A.S”. El mismo está compuesto por cuatro fases que se repiten alternadamente en la economía nacional.

### **Descripción del ciclo “A.S.A.S”**

1. *Apertura económica*
2. *Semi – Autarquía económica*
3. *Autarquía económica*
4. *Semi – Apertura*

1. **Ciclo de Apertura:** Es un ciclo aperturista a la inversión extranjera con un fuerte estímulo a la llegada de inversiones a la economía a través de la liberalización de la legislación de inversiones y de la desregulación de la actividad económica con los efectos siguientes:

- i. *Estabilización de la economía*
  - ii. *Llagada masiva de inversiones*
  - iii. *Estabilización de la moneda*
  - iv. *Apreciación del tipo de cambio*
2. **Semi Autarquía:** Cuando el ciclo esta al alza, la estabilidad económica alcanzada y la modernidad de los factores de producción producto de las recientes inversiones hace considerar la opción de desplazar a los capitales extranjeros en beneficio de una supuesta burguesía nacional e industrial.
- i. *Comienzan a desarrollarse políticas de sustitución de importaciones de bienes de industrias livianas.*
  - ii. *La legislación comienza tímidamente a incentivar la producción local*
  - iii. *Se comienzan a poner las primeras restricciones al comercio.*
3. **Autarquía:** La dirigencia política, confiando que el proceso se sostendría con los esfuerzos endógenos y la inversión bruta interna fija (IBIF) desplaza los incentivos hacia la “*proto burguesía local*” privilegiando una supuesta industria nacional, y avanzando firmemente con una estrategia de sustitución de importaciones, con los siguientes programas:
- i. *Créditos a tasas subsidiadas*
  - ii. *Sustitución horizontal*
  - iii. *Aumentos salariales en alza producto de la bonanza coyuntural.*

Pero, el deterioro de las condiciones que produjeron la autarquía no tarda en llegar y tiene las siguientes consecuencias:

- a. *Bottlenecks en los sectores productivos*
- b. *Desabastecimiento y racionalización de productos e insumos*
- c. *Aumento acelerado de la tasa de inflación*
- d. *Aumenta la tasa de interés,*
- e. *Deterioro, obsolescencia y falta de competitividad de capital*
- f. *Desequilibrios en la balanza de pagos*

- g. *Comienzan las inversiones de corto plazo de carácter especulativo,*
- h. *Se emite moneda en forma progresiva al compás de la inflación*
- i. *En consecuencia aumenta el déficit fiscal*
- j. *Caída del Producto Bruto*
- k. *La economía entra en un agudo proceso recesivo*
- l. *Salida masiva de capitales y desinversión*

Para detener esta situación de inestabilidad se aplican momentáneamente medidas contractivas a fin de:

- A. *Detener la inflación*
- B. *Frenar la salida de divisas*

Pero las medidas ortodoxas aplicadas, no son suficientes para volver a iniciar el ciclo económico al alza. Nuevamente se necesita de inversión y capitales ¿pero cómo atraerlos? La respuesta es unívoca: *A través de la Inversión Extranjera Directa.*

**Semi Apertura:** Se necesitan mejorar las condiciones para establecer el crecimiento económico y atraer capitales productivos por lo que nuevamente el ciclo vuelve a empezar, con la diferencia de que cada vez que se interrumpe el flujo de IED, las concesiones que deben hacerse para satisfacer a los inversores en la fase siguiente serán más exigentes.

Por último vale decir que la necesidad de aumentar las exportaciones y las divisas hace de los acuerdos comerciales una de las herramientas más importantes para lograr estabilidad en el proceso de crecimiento como lo demuestra la performance exportadora argentina desde la instauración del MERCOSUR, y de las reglas OMC del comercio multilateral.

La relación entre la historia económica argentina, las relaciones comerciales externas, la inversión extranjera y el marco de políticas públicas para el desarrollo industrial es claro: cualquier aventura “*autarquista*” con impacto sobre el comercio exterior o la legislación de inversiones, salvo contadas excepciones solo nos adelanta a una nueva fase del retroceso en el desarrollo económico e industrial del país.



## **BIBLIOGRAFIA**

*Altamirano, Carlos y otros "La izquierda argentina" Ed. Manantial, 1998*

*Azpiazu, Daniel "La promoción industrial: Instrumento de política sectorial o mecanismo de transferencia de recursos" Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1989.*

*Bekerman, Marta. "Argentina: la política comercial como parte de una política global de desarrollo" Revista del Centro de Estudios de la Estructura Economica (FCE – UBA) n° 5. Julio 2004. Buenos Aires. Argentina*

*Bertomieu, Ehrart & Hernandez, Bielma. "El neoestructuralismo como renovación del paradigma estructuralista latinoamericano de la economía del desarrollo" Marzo 2005. Buenos Aires. Argentina.*

*Banco Central de la República Argentina, 1956, "Memoria Anual", 21° Ejercicio, Buenos Aires.*

*Bosch, Roberto. "Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial" Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración, N° 14, Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, abril de 2009.*

*Bunge, Alejandro Ernesto, "Una nueva Argentina", Ed. Hyspamerica, Madrid, 1984.*

*Bustelo Gómez; Pablo "Economía del Desarrollo: Un análisis histórico" Ed. Complutense, Madrid, 1991*

*Calcagno, Eric (2004) "Hay opciones ante el FMI" Le Monde Diplomatique, Ed. Cono Sur, N° 59, Buenos Aires.*

*Carlevari, Isidro, F. "La Argentina '94" Ediciones Macchi. Buenos Aires. 1995*

Casaburi, Daniel *“Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960”* CEPAL, 1998

CEP *“¿Cómo se mide la inversión de las empresas extranjeras en Argentina?”*, Notas de la Economía Real N° 10, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, 1999

Chudnovsky, Daniel & López Andrés, *“Policy Competition and Foreign Direct Investment : The Global and Regional Dimensions”* CENIT; Buenos Aires, 2000.

Chudnovsky Daniel & Andrés López, *“La transnacionalización de la economía argentina”*, EUDEBA, 2001.

Chudnovsky, Daniel, López Andrés, Porta Fernando & Chidiak, Martina *“Los límites de la apertura: Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente”* CENIT; Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

Damill, M. & Keifman, S. (1991), *“Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989 – 1991”*, CEDES, Documento de trabajo N° 72, Buenos Aires.

Da Motta Veiga, Pedro. *“Brasil: Retos de la política industrial y comercial del siglo XXI”* Revista ICE n° 810 pp. 127 – 136. Noviembre 2003. Madrid. España

David, Félix *“Import substitution and industrial exporting: An analysis of recent Argentine experience”* Florida University, 1971

De Amezola, Gonzalo, (2001) *“El cambio del modelo económico de la segunda etapa de la revolución argentina (1970-1971)”* Revista Signos históricos, julio-diciembre, número 6, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, Distrito Federal, México

Dorfman, Adolfo. *“Historia de la Industria Argentina”*. Ediciones Solar, Buenos Aires, 1970

Downs, A, *“An Economic Theory of Democracy”*, Harper, New York, 1975.

Escude, Carlos & Cisneros Andrés. *“Historia general de las relaciones exteriores argentinas”* Ed. Galerna, Buenos Aires, 2002

Ferrer, Aldo. *“La Economía Argentina”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ferreres, Orlando *“Dos siglos de economía argentina: 1810-2004”* Ed. Norte y Sur. Buenos Aires, 2005.

García, Vázquez, E, *“La política económica argentina en los últimos cincuenta años”*, Ed. Macchi, 1995

Gerchunoff, Pablo *“A Note on the Economic Policies of the Liberating Revolution”*, Di Tella and Dornbusch (eds.), 1989

González, Javier Adrián. INTI. *“Cambios en la Estructura Industrial 1993 – 2003”*. *“Las causas en la tendencia histórica al estancamiento del desarrollo industrial argentino y su posible resolución”* Documento de Trabajo N° 1. Marzo 2005. Buenos Aires. Argentina

Habermas, Jurgen, *“Razón y legitimación: Los problemas de legitimación en el capitalismo tardío”* Payot, París, 1978.

Jones, Charles *“An Introduction to the Study of Public Policy”*, Duxbury Press, Belmont, 1984.

Kauffer Michel, Edith. *“Las políticas públicas: algunos apuntes generales”* Revista Ecosur de Ciencias Políticas, México. D.F. 2004

Kay, Cristóbal. *“Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal: una perspectiva latinoamericana”* Nueva Sociedad N° 158. Noviembre 1998. pp. 100 – 119. Arnold – Oxford University Press. Nueva York y Londres.

*Katz, Jorge & Kosacoff Bernardo “El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y perspectiva” CEPAL Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989*

*Kennedy, Paul “Auge y caída de las grandes potencias” Ed. Plaza y Janes, Barcelona. Pág. 352.*

*Kosacoff, B.& Ramos, A. (1998): “Consideraciones económicas sobre la Política Industrial” Buenos Aires*

*Kulfas; Matias. “El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de las grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local”, CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Serie Estudio y Perspectivas N° 2. Buenos Aires, 2001.*

*Kulfas, Matias; Porta, Fernando, & Ramos, Adrián “Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina”. CEPAL, Oficina en Buenos Aires, 2002.*

*Kulfas, Matias & Schorr, Martín “La deuda externa argentina: Diagnostico y lineamientos para su reestructuración”, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2002.*

*Lanusse, Alejandro Agustín, “Mi testimonio” Ed. Lasserre Editores, Buenos Aires, 1977*

*Larrue, Corinne, “Análisis del medio ambiente en las políticas públicas” L'Harmattan, París, 2000.*

*Lasswell, Harold D. “The Policy Orientation”, en Lerner D. Lasswell, H; The Policy Sciences. Stanford University. 1951.*

*Lewis, J.P. “Fundamentals of Project Management” Amazon, New York, 1995.*

*Lowi, Theodore J., “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, Public Administration Review, 22, 1972.*

*Lucangeli, Jorge “Política comercial y desempeño industrial: La experiencia argentina de los últimos cuarenta años” Boletín Techint N° 259, 1989.*

*Luna, Félix. “Breve Historia de los Argentinos”. 8° Ed. Bs. As. Planeta,*

*Maizels, A. “Industrial growth and world trade” National Institute of Economic and Social Research, Cambridge University Press, 1963*

*Mallon, Richard & Sourrouille, Juan “La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino” Amorrortu editores, Buenos Aires, 1976.*

*Meyer Stamer, Jorg, “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política” CEPAL, 1992.*

*Müller, Alberto (2003) “Un quiebre olvidado: La política económica de Martínez de Hoz” UBA,*

*Nofal, Beatriz “Absentee entrepreneurship and the dynamics of the motor Vehicle industry in Argentina”, Nueva York, Ed. Praeger, 1989.*

*Oman, C, “Policy Competition and Foreign Direct Investment”, OECD. Development Centre, Paris. Phelps, N., K. Morgan & C. Fuller, 2000*

*Palacio, Priscila “Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín” Universidad de Buenos Aires, Tesis, 2009.*

*Panettieri, José “Síntesis histórica del desarrollo argentino”. Ed. Macchi, Buenos Aires 1969.*

*Poblet, Enesto (2009) “A diez años de la muerte de Frondizi”. Revista Club del Progreso, Buenos Aires*

*Rapoport, Mario “De Pellegrini a Martínez de Hoz: El modelo liberal”. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.*

Rapoport, Mario & colaboradores, *“Historia política, económica y social de la Argentina: 1880 - 2000”* Ed. Macchi, Buenos Aires, 2000.

Ramos, J. (1996): *“Política Industrial y competitividad en economías abiertas”*, Serie Desarrollo Productivo N° 34, CEPAL

Rodrik, Dani. (2005) *“Políticas de diversificación”*, Serie Desarrollo Productivo N° 87, CEPAL

Romero, Luis A, *“Breve historia contemporánea de la Argentina”*. Fondo de Cultura Económica, 1995.

Rostow, Withman, W. *“The Stages of Economic Growth, A Non-Communist Manifesto”* Londres: Cambridge University Press, 1960

Sanantonio, Silvio & Andrade Hugo, *“Estado y formación de capital en la Argentina: características de las políticas de promoción industrial 1976 – 1989”*, Cuadernos de Economía Política N° 6, Buenos Aires, 1993.

Schorr, Martín, *“Industria y nación: poder económico, neoliberalismo, y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea”*, Ed. Edhasa, 1° Ed. Buenos Aires, 2004

Schvarzer, Jorge *“La industria que supimos conseguir: Una historia política y social de la industria argentina”*, 1° Edición. Ed. Cooperativas, 2000.

Staruss, A.L, & Corbin, J: *“Basics of Qualitative Research: Grounded Theory, procedures and techniques”*. Sage Publications. Newbury Park, C.A. 1990.

Sourrouille, Juan *“Lineamientos de una estrategia de crecimiento: 1985 – 1989”* Secretaria de la Presidencia de la Nación; 1985

*Sourrouille, J. Altamir O, & otros (1974) "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra" Desarrollo Económico, N° 21, pág. 114- 126, Buenos Aires,*

*Thoenig, Jean-Claude, "Presentación" por Jean Leca, Grawitz Madeleine, "Tratado de Ciencia Política, Políticas Públicas", Tomo 4, PUF, París, 1985.*

*Valle Néstor y Merino Javier, "Identificación de objetivos e instrumentos en la promoción", Fundación Bolsa de Comercio, Tesis, 1989*

*Waddell, Jorge, (2009) "Ferrocarriles Argentinos: 60 años de decadencia" Revista Todo es Historia, de Félix Luna, n.º 509*

### **Artículos de Diarios**

*Ferrari Del Sel, Eduardo "A 50 años de la batalla del petróleo" Diario La Capital. Ed. Impresa 22/07/2008.*

*Romero, Juan Carlos, "El espejismo de Onganía" La Nación, suplemento Enfoques, Buenos Aires 28/06/2006.*

*Sourrouille, Juan Vital, "Confesiones de Juan Sourrouille desde el Austral hasta la renuncia" Diario Ambito Financiero, Buenos Aires, 27/10/2009*

### **Legislación consultada**

- ✓ Decreto – Ley 14.630/44 "De promoción industrial"
- ✓ Ley 12.987/47 "Del Plan Siderúrgico Nacional"
- ✓ Ley 14.222/53 y Decreto reglamentario 19.111/53 "De inversiones extranjeras"
- ✓ Ley 14.780/58 "De inversiones extranjeras"
- ✓ Ley 14.781/58 "De Promoción Industrial".
- ✓ Decreto n.º 3693/59 "Régimen de Promoción de la Industria Automotriz"
- ✓ Ley 14.773/58 "De nacionalización de los yacimientos petrolíferos"
- ✓ Decreto 3.969/60 "De Exención del pago del impuesto a las ventas"

- ✓ *Decreto 8.051/62 “Devolución de derechos pagados por la importación de insumos”*
- ✓ *Ley 22.415/81 “Del Código Aduanero”*
- ✓ *Ley 19.640/72 “De promoción industrial para Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur”*
- ✓ *Ley 21.382/76 “De Inversiones Extranjeras”*
- ✓ *Ley 21.608/77 “De promoción industrial”*
- ✓ *Ley 22.021/79 “De promoción industrial para la Provincia de la Rioja”*
- ✓ *Ley 22.702/82 (para Catamarca y San Luis)*
- ✓ *Ley 22.208/80, texto ordenado por el Decreto 1.062/80 “De inversiones extranjeras”*
- ✓ *Decreto 319/ y el 4070/84 “Régimen de importaciones”*
- ✓ *Ley 21.382/93 “De inversión Extranjera Directa” aprobado como Anexo I del Decreto N° 1.853/93 (B.O. 8/9/1993)*
- ✓ *Ley N° 23.396/89 “De Emergencia Administrativa”*
- ✓ *Ley 24.425/95 y reglamentados en su aplicación por el Decreto 1326/98 “De aprobación del acta final de la Ronda Uruguay y negociaciones comerciales multilaterales...”*
- ✓ *Decreto 766/94 “De la creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE)...”*

### **Acuerdos Comerciales Multilaterales**

- ✓ *Acuerdo General (en este Acuerdo se establece la OMC)*
- ✓ *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT)*
- ✓ *Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS)*
- ✓ *Acuerdo General sobre Derechos de Propiedad Intelectual vinculados al Comercio (ADPIC).*
- ✓ *Acuerdo General sobre Solución de Diferencias.*
- ✓ *Acuerdo General sobre Examen de la Políticas Comerciales de los Gobiernos (Prácticas Comerciales).*

### **Acuerdos comerciales Regionales**



- ✓ *Protocolo interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo – ALADI*
- ✓ *Tratado de Ouro Preto – MERCOSUR*
- ✓ *Protocolo de Asunción – MERCOSUR*

## **ANEXO**

### **Tres casos de éxito en el desarrollo industrial argentino “Automotriz; petroquímica; y siderurgia desde la ISI a la apertura”**

**Automotriz; petroquímica; y siderurgia: Tres casos de éxito en el desarrollo industrial argentino.**

Vale indicar que si bien, los resultados en los diversos sectores industriales fueron muy diversos, podemos afirmar que el proceso de desarrollo industrial en el país desde 1945 a 2001 tiene tres sectores que fueron los claros ganadores de todo el proceso, a saber:

- 1) La industria automotriz
- 2) La industria petroquímica
- 3) La industria siderúrgica

A lo largo del trabajo se fueron exponiendo parcialmente la evolución de estos tres sectores, pero en las líneas que siguen se busca demostrar que el liderazgo en la industria nacional; la competitividad internacional; y las ventajas de escala no habrían sido posibles si previamente el Estado no hubiera desarrollada la protección de estos tres sectores industriales durante ese periodo tan heterogéneo denominado ISI, y en el que la apertura como cambio de estrategia tuvo un impacto que con sus críticas y aportes, les permitió “*aggiornarse*” a los parámetros de competitividad internacional.

## **Industrial Automotriz: Un balance de la apertura**

Uno de los mejores ejemplos de estrategias de regionalización del proceso industrial es el de la industria automotriz, en el que los proyectos se concibieron para la explotación del mercado regional y se estructuraba con las inversiones que las filiales habían realizado en el Brasil. Las empresas multinacionales automotrices desarrollan la estrategia para la región en base a la implantación de centros regionales en los que se instala y reproduce la producción de los modelos de distribución masiva, con el concepto de que tanto el vehículo como las partes se puedan complementar perfectamente entre los diferentes centros. El MERCOSUR pasó a ser uno de los centros productivos a nivel global, y considerado como una de las áreas<sup>134</sup> que contribuirían a la mayor expansión de las ventas mundiales de las automotrices.

Al tener en cuenta la escala de producción y el esquema de especialización productiva en el país, es notoria la relación de integración productiva en la red internacional de las empresas. Esto fue uno de los factores claves de la competitividad de este sector en los años noventa. En el caso de los proyectos desarrollados en el país las exportaciones estarían dirigidas en un 50% a Brasil, y en menor escala hacia el resto de los países latinoamericanos, mientras que las importaciones, tanto de partes como de vehículos vendrían tanto de Brasil como de otros orígenes, siendo la proporción diferente en función de las estrategias de complementación entre modelos y partes a nivel global por cada terminal.

Cuando analizamos el los factores que específicamente favorecían la radicación de IED en terminales automotrices en el país resaltan los siguientes:

1. Capacidades desarrolladas en recursos humanos
2. Estructura previa de proveedores y autopartistas
3. Ato nivel de apertura comercial
4. Capacidades de integración productiva regional
5. Régimen de incentivos y protección a la industria automotor
6. Escala productiva sectorial previamente asentada.

---

<sup>134</sup>

La otra área de mayor crecimiento es la región asiática.

## 7. Buen nivel de “Know how” acumulado en el país.

Ahora bien, la historia de la reconversión sectorial de la industria automotriz en los años noventa es la historia de la IED y de los mecanismos que generaron los incentivos, como así también de las estrategias de las empresas multinacionales en el sector, la que podemos diferenciar en dos etapas bien diferenciadas, 1990 – 1994, y la que va desde 1995 – 2000:

En la primera etapa que se inicia en 1991, momento de la sanción del régimen de protección de la industria automotriz, el contexto macroeconómico era aun de incertidumbre, por lo que las medidas de “stand by” que adoptaron las empresas fueron en general las siguientes:

1. Racionalización de las operaciones y métodos de gestión
2. Aprovechamiento del crecimiento del mercado interno con abastecimiento local
3. Importaciones subsidiadas
4. Aprovechamiento al máximo de la capacidad instalada
5. Modernización de la línea de montaje
6. No hubo innovaciones radicales en las líneas de productos

Más allá de las preferencias de la demanda en Brasil y la Argentina por vehículos de dos y cuatro puertas, el principio de especialización asignaba los modelos de más lujo y a vehículos comerciales a las localizaciones en el país, mientras que los modelos económicos y masivos fueron asignados al mercado brasileño. Claramente nuestro país generaba un mayor atractivo de la radicación de inversiones productivas en donde las escalas productivas eran menos decisivas para la competitividad.

Desde 1991 a 1994 la demanda interna creció a niveles por encima de lo proyectado, por otro lado las exportaciones tuvieron un salto considerable, mucho mayores fueron las importaciones. Las exportaciones se concentraron mucho más en piezas y componentes, desarrolladas principalmente por plantas instaladas por las terminales con fines exportadores hacia fines de los años ochenta bajo el régimen de promoción industrial, tenían en si una baja contribución a la renta marginal obtenida por las terminales, pero indudablemente se compensaba con los elevados precios de los

vehículos terminados en el mercado interno. Es indudable, que la estrategia de exportaciones no era el eje del negocio en este periodo, pero era el precio a pagar por las terminales instaladas para conservar las cuotas de mercado doméstico.

Sin lugar a dudas, que en esta primera etapa la supervivencia y adaptación de la industria automotriz vino de la mano de los dos factores centrales del periodo:

- A. El crecimiento de la demanda interna
- B. El régimen automotor

Como contracara también es importante tener en cuenta las enormes fluctuaciones de la producción nacional automotriz estrechamente vinculadas a los ciclos económicos internos. Esta inestabilidad, impide mantener un crecimiento sostenido al alza de la producción como así también limita la llegada de inversiones y los estímulos que la industria automotriz argentina puede aprovechar. Nótese en el grafico siguiente que mide la evolución de la producción nacional de automotores como del pico alcanzado en 1998 de 457.956 vehículos, en el año 2001 previo al cambio de condiciones macroeconómicas se había producido solamente el 51,44% de previamente citado.

Grafico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos de: ADEFA “Anuario 2002”.

Es claro que sea cual sea cual sean los lineamientos de una política económica vinculados a una política industrial activa con estímulos vía incentivos o vía reglas; la “Estabilidad” es una condición “*sine qua non*” para el desarrollo del modelo de industrialización. Indudablemente, la política de estímulos desarrollados para el sector automotriz en la Argentina ha sido extraordinariamente exitosa, dado que no habría sector industrial de escalas del tamaño del citado que pueda soportar tremendos cambios sin mudar su producción y rediseñar su estrategia.

Grafico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de: ADEFA “Anuario 2002”.

En el caso de las exportaciones de vehículos nacionales, nótese la fluctuación vertiginosa que hay en entre 1998 y 2002, dados los casos de inestabilidad regional; en 1998 el cambio de tendencias se da esencialmente por la crisis brasileña o “Efecto Samba” que obligo a devaluar el real y con esto afecto la estructura integrada de comercio intra – industrial del clúster automotriz en ambos países, y consecuentemente las exportaciones de vehículos al vecino país que era de por si nuestro principal socio comercial automotriz. Vale tener en cuenta que en 2001 el 95% de las exportaciones de las exportaciones argentinas estaban dirigidas a Brasil; mientras que nuestro socio comercial destinaba el 41% de las exportaciones automotrices al país<sup>135</sup>. Esta relación es una clara muestra de debilidad de la industria nacional respecto del Brasil, que diversifica mucho más sus exportaciones. Igualmente, la IED que arribo al país ya tenía

<sup>135</sup> Rial, Alejandro. “Análisis de competitividad del sector automotriz argentino “Documento de Trabajo N° 64, Universidad de Belgrano. 2001. Buenos Aires.

decidido hacer hincapié en el mercado doméstico a fin de aprovechar las ventajas de la integración

Para finalizar el análisis del sector automotriz en la década de 1990 (que podría ser de por sí mucho más extenso pero dada la necesidad de sintetizar los efectos que conformaron al carácter de los incentivos y de sus mecanismos de implementación) podemos afirmar que:

El hecho de haber terminado la década con una capacidad de producción en conjunto de alrededor de 550.000 vehículos en el país, modernizando la industria y obteniendo ventajas de competitividad relevantes a pesar de la inestabilidad económica generada las crisis que se acaecieron en los países emergentes en 1994; 1996; 1998 y finalmente la de crisis de 2001, y teniendo en cuenta la relevancia que tiene la producción de automotores en el índice de productos de valor agregado que el país produce y exporta, con todas sus imperfecciones y críticas, la industria automotriz nacional fue una de los más exitosos casos en el uso de mecanismos tanto vía reglas como incentivos de la política industrial.

## **La Industria Petroquímica**

Si bien nos gustaría adentrarnos directamente en los efectos de las políticas públicas durante la década del noventa en el sector petroquímico, es necesario tener una visión completa de la evolución del sector desde los años cuarenta hasta fines de la década del noventa, dada la particularidad de que, más allá de los vaivenes de las políticas económicas el país mantuvo hacia este sector una serie de estímulos que le permitieron desarrollarse exitosamente.

Por lo tanto, vale tener la certeza que de todos los sectores industriales de base de la economía nacional desarrollados durante el periodo previamente analizado de la ISI podemos decir sin temor a equivocarnos que: la industria petroquímica es uno de los mejores exponentes en la creación de ventajas competitivas allí donde antes no las había por medio de los mecanismos tradicionales de la política industrial.

La industria petroquímica argentina nace a fines de los años cincuenta en el país como una de las prioridades en la política industrial a fin de avanzar en el proceso de desarrollo y de contar con una de las industrias consideradas estratégicas.

En una primera fase, se implementan las políticas públicas de estímulo al desarrollo sectorial. En este periodo, las inversiones quedaron abarcadas en diversos regímenes de promoción industrial que se extendieron en el tiempo a través de:

1. Deducciones y exenciones impositivas
2. Exención de derechos a la importación de bienes de capital
3. Precios de fomento a las materias primas empleadas en la industria petroquímica
4. Protección arancelaria superior al 100% para los rubros que competían en este sector con la producción local.

Este régimen estimuló las inversiones de empresas transnacionales asociadas a empresas locales y dirigidas a captar la demanda del mercado local. Por lo tanto el efecto fue el aumento de una producción sectorial que creció al 17% anual acumulativo entre 1960 y 1970.



Particularmente, hay que tener en cuenta un fenómeno muy peculiar en la evolución de la IPQ en el país. Las empresas estatales de hidrocarburos YPF y Gas del Estado, si bien en sus inicios incursionaron en el sector petroquímico, abandonaron el sector en forma temprana, lo que contradice la lógica de la integración vertical. Por otra parte, según afirman muchos autores que analizan este sector la DGFM tuvo un papel muy importante en la expansión sectorial.

Por otra parte, en ausencia de productos importados, y ante la falta de experiencias anteriores que sirvieran de ejemplo por parte del Estado en términos de escalas productivas y tecnologías utilizadas, las plantas instaladas en este periodo se ubican muy lejos del nivel de competitividad internacional, tanto en su nivel tecnológico como en su capacidad productiva. Por lo tanto este periodo del sector se determina por las siguientes características:

1. Elevada presencia de empresas transnacionales
2. Mercados oligopólicos
3. Baja capacidad exportadora
4. Altos niveles de protección
5. Escalas insuficientes
6. Bajo nivel de competitividad internacional

Ya en los años sesenta la necesidad de desarrollar políticas públicas con el fin de elevar los niveles de competitividad y producción de la IPQ a fin de proseguir con el proceso de desarrollo industrial, se convierte en una prioridad de la política industrial. Por otro lado, la insuficiencia en el abastecimiento interno de productos básicos e intermedios estimula la integración vertical de la IPQ principalmente a través de la construcción de dos grandes polos petroquímicos a base de petróleo y gas natural. Es así como el Estado a través de fuertes inversiones crea los dos polos petroquímicos más importantes del país y base de nuestro desarrollo industrial:

1. Polo petroquímico de Bahía Blanca
2. Polo petroquímico de General Mosconi.

Ambos funcionarían bajo la órbita del Estado como proveedores de insumos básicos a plantas satélites en las que estaba autorizada la participación del capital privado. Estos polos petroquímicos fueron las inversiones más relevantes durante la década de 1970.

Resumiendo, si bien la regulación nacional intentaba suplir la lógica de la integración vertical intrafirma por la integración público – privada intrarama, a través de polos petroquímicos, la realidad es que no se alcanzó el efecto deseado y la inversión privada no llegó en este periodo a los niveles esperados. Esto impulsó un alto nivel de excedentes que debían ser canalizados forzosamente a través de la exportación y explica el alto nivel de exportaciones de insumos básicos que ya llegaba al 35% en 1981.

Por otra parte, el proceso de reformas aplicados en la economía entre 1976 – 1981, aunque coincidió con una desaceleración del crecimiento del sector y un aumento considerable de las importaciones, no hizo mayores repercusiones en la IPQ (por lo menos en forma directa), ya que el 95% de las importaciones se dio en líneas no producidas localmente, o con una producción local insuficiente. Exclusivamente en caso muy puntuales se cerraron o descontinuaron producciones, por lo general en aquellas líneas que se encontraron más comprimidas por la apertura comercial. Pero a pesar de la disminución en el nivel de actividad local no se demoró la concreción de ninguno de los proyectos en curso en aquel momento, posiblemente por el efecto de que los mismos venían a abastecer un mercado en que la oferta local estaba por debajo de los niveles de demanda, y podían hacerse afortunadamente de cuantiosos beneficios promocionales que no se habían interrumpido para este sector.

### **La década de los ochenta y el auge del capitalismo asistido**

Durante la década del ochenta se produjo una fabulosa expansión de la de la capacidad instalada en la IPQ como consecuencia de las cuantiosas inversiones dirigidas hacia los proyectos desarrollados durante la década del setenta, como también en la capacidad exportadora de la industria. Estos resultados, no fueron más que el resultado de un conjunto de políticas públicas que desarrollaron ventajas en aquellos sectores de la economía que antes no existían, y una clara demostración de que el “*Estado Inversor*” puede ser un pilar del desarrollo industrial.

Los mecanismos del “*Estado Inversor*” son los siguientes:

1. Contribuir considerablemente con los costos de inversión a través de la promoción industrial.
2. Asegurar precios favorables y provisión preferencial de materia prima.
3. Proteger el mercado interno mediante barreras arancelarias y para – arancelarias.
4. Regular la entrada de nuevos “players” al sector.
5. Evitar la competencia excesiva en el mercado local.
6. Imponer requisitos de escala mínima de planta.

Por otro lado, desde la década de 1970 las inversiones crecieron vertiginosamente gracias tres factores<sup>136</sup>:

1. Aumento del precio de los hidrocarburos, que abrió la brecha entre los precios locales y los internacionales.
2. Facilidades ampliadas para la importación de equipos extranjeros hacia fines de 1970 dada la persistente sobrevaluación cambiaria.
3. Amplia disponibilidad de financiamiento internacional y local hacia finales de la década de 1970 y hasta fines de 1981.

Si bien muchos autores ortodoxos consideran a los años ochenta como la “década perdida”<sup>137</sup> no se puede afirmar esto para la industria petroquímica, contrariamente a eso fue para la IPQ la “*Década Ganada*” dado que en menos de diez años se inauguraron una serie de plantas importantes en términos tanto de productos como de capacidad productiva. Entre las más importantes cuentan:

---

<sup>136</sup> Para una información más precisa sobre la industria petroquímica ver el trabajo de Chudnovsky, Daniel “Los Límites de la Apertura: Liberalización; reestructuración productiva y medio ambiente” Ed. CENIT/ Alianza Editorial. 1996. El que podemos considerar sin temor a equivocarnos como uno de los mejores trabajos de estudio sobre la transformación de la estructura industrial y productiva nacional en los mediados de la década de 1990 y del que hemos extraído gran parte de los análisis sectoriales.

<sup>137</sup> Como previamente analizamos no fue la “Década Perdida” sino la “Década de la Deuda”

1. Maleic – 1981
2. Petroquímica Rio Tercero – 1981
3. Polisur – 1981
4. Polibutenos Argentinos – 1982
5. Dow Química – 1983
6. Monsanto – 1986
7. Monómeros Vinílicos – 1986
8. Induclor – 1986
9. Indupa – 1986
10. PASA (ampliación de capacidad) – 1986
11. Petropol – 1987
12. Petroquímica Cuyo – 1988

Las doce plantas mencionadas anteriormente fueron íntegramente financiadas con fondos provenientes de los regímenes de promoción industrial. Además si tenemos en cuenta otros factores como:

- A. Ampliaciones menores de planta
- B. Incorporación de equipos productivos
- C. Automatización de la producción
- D. Obras de infraestructura

La inversión total en la IPQ durante la década del ochenta se ubicaría por encima de los USD 1.200 millones corrientes. Como consecuencia de este proceso de acumulación la producción creció a una tasa de 9,7% anual entre 1981 y 1990.

Por otro lado, las plantas mencionadas previamente se encontraban en el nivel de competitividad internacional., aunque la mayoría de ellas fueron instaladas con una proyección de abastecimiento del mercado interno, dado que las escalas se fijaron según proyecciones de consumo doméstico realizados durante la década del setenta, aunque en algunos casos se fijaron cuotas de excedente para destinarlas al mercado externo.

Durante los años ochenta las firmas privadas nacionales incrementaron su participación efectiva en la oferta sectorial, mientras que el interés de las empresas transnacionales fue muy escaso, estimamos que esto podría deberse a las siguientes razones:

- Inestabilidad política y/o económica
- Decisiones globales de las corporaciones relacionadas con el abandono de ciertas líneas productivas

Es llamativo que a pesar de este avance y evolución estructural de la industria petroquímica nacional no haya generado un atractivo para la asociación de las empresas cesionarias extranjeras cesionarias de tecnología con los “players locales”.

Posiblemente, estas decisiones se deben a que no consideraban a las firmas nacionales aun como una potencial amenaza competitiva, o quizás porque consideraban al mercado local como demasiado estrecho como para obtener márgenes de rentabilidad apropiados.

Lo que es importante desatacar es que las plantas locales se destacaron notoriamente en comparación con otros países en desarrollo, por la casi nula participación de “partners” tecnológicos extranjeros, aplicándose básicamente acuerdos de “know how”, licencias de tecnología u otras modalidades similares, lo que mantiene al proveedor en ese estado, permitiendo a su vez a la empresa una mayor autonomía en la toma de decisiones.

Si bien estas decisiones de mantener autonomía pueden plantear interrogantes al momento de analizar sus efectos en el desarrollo y evolución continua de la tecnología; eficiencia operativa; y costos de producción, lo cierto es que estas plantas no solo operaron eficientemente, sino que además exportaron regularmente, y durante los años noventa se enfrentaron con la competencia extranjera dentro del mercado local manteniendo altos niveles de competitividad.

Por otra parte, este proceso de fuerte estímulo gubernamental que permitió que la industria petroquímica nacional llegara a este nivel de competitividad internacional, presupone un alto grado de acumulación de capacidades tecnológicas endógenas en la mayoría de los casos, dado que a medida que el país avanzó en el proceso de maduración de la IPQ se llegó al piso mínimo necesario de escala y aprendizaje para una adecuada operación de las plantas. Pero este proceso no dio de manera homogénea

tanto en su velocidad como en su alcance entre las diversas firmas que integraban el sector. Los factores de protección del mercado local, como también aquellos que desvinculaban la producción de la eficiencia microeconómica, impulsaron a que la intensidad y la eficacia de las actividades tecnológicas vinculadas al proceso productivo dependieran principalmente de las condiciones intrafirma.

Por otro lado, aunque las exportaciones sectoriales crecieron durante los años ochenta, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente, las condiciones que determinaron tal fenómeno, no impulsaron a la IPQ a un proceso virtuoso con una mejora constante en sus niveles de eficiencia.

Cuadro 1

BALANZA COMERCIAL PETROQUIMICA 1984 - 1994 (Medida en miles de dólares estadounidenses)												
AÑO	BASICOS			INTERMEDIOS			FINALES			TOTAL		
	EXPO	IMPO	SALDO	EXPO	IMPO	SALDO	EXPO	IMPO	SALDO	EXPO	IMPO	SALDO
1984	64.401	6.229	58.302	33.652	114.061	-80.409	72.747	148.328	-111.581	171.000	304.688	-133.688
1986	43.948	2.096	41.852	27.577	129.472	-101.895	63.902	169.325	-105.424	135.427	300.893	-164.466
1988	44.396	60.237	-15.482	133.706	130.594	3.112	196.757	181.563	15.194	374.859	327.395	2.465
1989	57.427	35.420	22.007	103.790	120.835	-17.045	196.508	120.725	75.783	357.724	276.980	80.745
1990	72.312	34.516	37.796	86.245	124.044	-37.799	183.045	127.324	55.721	341.603	285.885	55.718
1991	45.914	29.830	16.084	50.003	133.918	-83.884	141.910	222.788	-80.878	237.858	386.536	-148.678
1992	37.222	28.357	8.865	52.180	107.156	-54.976	140.774	263.751	-122.977	230.175	399.264	-169.088
1993	16.394	25.786	-9.322	38.949	89.660	-50.711	95.155	325.705	-230.551	150.498	441.152	-290.654
1994	30.002	44.824	-14.822	67.599	120.855	-53.256	149.063	422.948	-273.855	246.665	588.628	-341.963

Fuente: Instituto Petroquímico Argentino (IPA) 1996

### Resumen de la evolución de la industria petroquímica argentina: Una visión del conjunto 1960 – 1989.

Es evidente que durante todo el periodo bajo análisis se puede advertir un claro *upgrading* industrial, especialmente a partir de los siguientes factores:

1. Concreción de la construcción de los dos polos petroquímicos integrados entre sí
2. Escalas de producción de nuevas plantas a lo largo de la cadena.
3. Alta capacidad productiva
4. Tecnologías internacional adecuadas al estado del arte
5. Importante participación de las exportaciones en las ventas del sector.

Si hacemos una comparación a “tabula rasa” de las plantas instaladas en el país en los años sesenta y aquellas que comienzan a operar en los años setenta y ochenta, podemos advertir que las primeras se caracterizaban por:

1. Pequeñas plantas fuera de los rangos de competitividad internacional
2. Escala insuficiente.
3. Orientadas al abastecimiento del mercado local
4. Deficientes en su management y organización industrial.
5. Baja calidad de la producción.

Pero, más allá de todas las limitaciones la acumulación siguió adelante frente a cualquier obstáculo, y en el año 1974 se inicia la segunda etapa de desarrollo de la IPQ en este periodo podemos indicar la evolución en los siguientes dos puntos:

- Niveles mínimos de eficiencia medidos a nivel internacional
- Tecnología utilizada cercana similar a la utilizada internacionalmente

Posteriormente, salto evolutivo durante los años ochenta de la IPQ se logró enmarcado en una coyuntura económica muy particular dado su alto grado de volatilidad que sirvió también como barrera natural a la llegada de competidores, a saber:

1. Virtual prohibición de importación de productos que competían con la producción local
2. Escasa o nula competencia entre productores domésticos
3. Recesión cuasi permanente del mercado interno
4. Régimen de alta inflación y alta volatilidad del tipo de cambio real.
5. Fuerte incertidumbre sobre la evolución de las políticas macroeconómicas.

El cuadro aparentemente desfavorable para la llegada de inversión extranjera al sector sirvió como una barrera natural de protección, y estaba contrapesado por dos factores esenciales para el desarrollo de las estrategias empresariales locales:

- Seguridad respecto de la continuidad del apoyo al desarrollo sectorial.
- Protección estatal al desarrollo de la IPQ.

Por otra parte son muchas también las críticas que se pueden hacer sobre aquellas cosas que hoy con una perspectiva de casi treinta años podemos desarrollar sobre lo que se hizo o no. Algunos autores centran en factores como:

1. Debilidad de los *spillovers* tecnológicos internos
2. Elevados pasivos ambientales
3. Regulación restrictiva
4. Falta de consistencia en entre diseño y ejecución de las políticas publicas
5. Falta de alineamiento de los precios domésticos con los internacionales
6. Insuficiente capacidad de disciplinamiento por parte del Estado
7. Insuficiente formación y estímulo del capital humano
8. Limitada formación de capacidades tecnológicas domesticas

Más allá de estos y otros factores, como la que muchos autores hacen del marco regulatorio una conclusión queda más que clara: treinta años de política industrial orientada al desarrollo de la IPQ combinado con la intervención en el mercado a fin de desarrollar capacidades endógenas allí donde no las había son la prueba más factible de que el argumento propio de la ortodoxia económica que afirma que el Estado posee un conocimiento limitado de los procesos de mercados, no sería válido para este caso ni en la más mínima expresión.

Este es otro argumento más para concluir que el proceso de desarrollo industrial basado en la Sustitución de Importaciones (ISI) fue sin más, un verdadero éxito.

### **La apertura económica de los noventa y sus efectos sobre la industria petroquímica: Un análisis del proceso**

Para empezar a analizar esta etapa del desarrollo de la IPQ hay que tener en cuenta un punto que es esencial: Este sector de la industria no escapo a los lineamientos de políticas públicas de corte neoliberal aplicado en la década de los noventa, sino que fue blanco directo en la aplicación de dichas políticas. Por otro lado marca la culminación de más de treinta años de esfuerzos exitosos de desarrollo endógeno basados en la industrialización por sustitución de importaciones.



Otra de las particularidades de este proceso de desguace del patrimonio público, es que las privatizaciones de las empresas de la industria petroquímica que estaban en poder del Estado nacional culminó recién a fines de 1995, básicamente por temas regulatorios que incidían principalmente sobre asuntos ambientales y de calidad e inocuidad de los productos. El primer paso comenzó con la transferencia de los paquetes accionarios con participación pública de las plantas satélite en todos los casos a los socios mayoritarios de las firmas de la siguiente manera:

1. Petroquímica Rio Tercero (03/1992)
2. Petroquímica General Mosconi (03/1993)<sup>138</sup>

Finalmente luego de demoras generadas por cuestiones judiciales entre las empresas satélites se llevó adelante en noviembre de 1995 la privatización completa del Polo Petroquímico de Bahía Blanca a manos de la empresa norteamericana Dow Chemical absorbiendo las siguientes firmas:

1. INDUPA
2. ICI
3. Duperial
4. Ipako – POLISUR

Dow Chemical (USA) quedó con el 75% de la operatividad del Polo Petroquímico de Bahía Blanca. Paradojalmente, en la década de 1960 esta empresa había sido la impulsora de este Polo Petroquímico, pero la modificación de la legislación en favor del desarrollo de una industria de base nacional le impidió a esta multinacional mantener la propiedad mayoritaria de la PBB en sus inicios.

Por otra parte, también se privatizaron las instalaciones de proveedoras de materia primas para la IPQ, a saber:

---

<sup>138</sup> Este último si bien se trató de privatizar en 1991/1992 no hubieron oferentes y la misma fue absorbida por YPF que ya tenía el 65% del paquete accionario y era su proveedor principal de insumos. Finalmente YPF también fue privatizada.

- a) Planta separadora de etano de Gral. Cerri (1992) – El adquiriente fue Transportadora de Gas del Sur (TGS) Propiedad de la firma norteamericana ENRON<sup>139</sup> Corporation y del holding nacional Pérez Companc.
- b) Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF – (1992 y 1999) a manos de la empresa española Repsol.
- c) Refinería San Lorenzo (1992) vendida al Grupo Pérez Companc.
- d) Campo Duran (1993) vendida también al Grupo Pérez Companc.

Finalmente, el sector que durante treinta años había sido una de los más grandes esfuerzos de desarrollo industrial que había llevado adelante el país a lo largo de toda su historia económica no escaparía al amplio programa de reformas estructurales que implicaría por ultimo una ruptura drástica en trayectoria de la evolución del sector, pero también una nueva etapa en la historia de la petroquímica en el país. Para empezar uno de los cambios esenciales que implicó este paso a un nuevo ciclo fue la gestión ambiental como uno de los aspectos prioritarios en la gestión de las empresas.

Durante la primera etapa de la década uno de los principales fenómenos que podemos advertir es la pronunciada disminución de los reintegros a la exportación, nótese en el siguiente cuadro que los reintegros en bienes finales de la IPQ disminuyeron en 10 años aproximadamente un 60%.

Cuadro 2

<b>EVOLUCIÓN DE REINTEGROS A LA EXPORTACION EN LA IPQ 1988 - 1998</b>		
<b>Año</b>	<b>Basicos e intermedios</b>	<b>finales</b>
<b>1988 - 1990</b>	10%	12,50%
<b>1993 - 1995</b>	7%	10%
<b>1996 - 1998</b>	2,50%	5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FIEL (1999) e INDEC.

Por otra parte, los precios internos buscaron alinearse con los valores internacionales, lo que provoco variabilidades de precios importantes según los ciclos. Esto tuvo un visible efecto en los precios petroquímicos locales. Si tenemos en cuenta el 1991 contra el promedio de 1993 el sector tuvo una caída importante en los insumos y un alza en los productos manufacturados. A partir de 1994 la recuperación se hizo visible debido al

<sup>139</sup> ENRON quebró consecuencia de un descomunal fraude en sus estados contables en el año 2001 y se convirtió en la mayor quiebra de una multinacional del sector energético de la historia. Hay una amplia bibliografía nacional sobre las maniobras de la empresa en el país.

alza de los valores internacionales y los valores de los productos petroquímicos se ubican en el rango del 11% al 24% superior a 1991.

Cuadro 3

<b>Evolución de los precios desde el Plan de Convertibilidad 1991 -1995 (Base marzo 1991 = 100)</b>					
	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Nivel General	100,1	106,1	107,9	108,5	116,8
Prod. Manufacturados	98	103	104,7	106,8	113,8
Sust. Quim. Indust.	91,4	92,3	90,6	95,6	117,2
Sust. Quim. Indust. Básicas	95,5	97	94,3	97,5	111,1
Resinas sint. Y plast.	86,6	85,8	85,8	93,4	124,4

Fuente: Chudnovsky, Daniel; Porta Fernando; y otros. "Los límites de la apertura: Liberalización, y reestructuración productiva y medio ambiente" (1998)

Durante los años que duró la ISI, la rentabilidad sectorial de la IPQ había estado protegida aislándola de los vaivenes de los valores internacionales, pero desde 1991 y mientras duro el ciclo a la baja, la rentabilidad de las recientemente privatizadas firmas sufrió un merma importante como apreciamos en el cuadro anterior. En un extremo, los márgenes de pérdida de rentabilidad alcanzaron el 50%. Estas caídas de la rentabilidad sectorial afectaron lógicamente el nivel de empleo en las firmas, lo que llevo a racionalizar los planteles de personal drásticamente. Entre 1991 y 1995, la disminución de los puestos de trabajo en las firmas líderes promedió el 30%, mientras que por otro lado los niveles de productividad del trabajo aumentaron alrededor del 50%.

Cuadro 4

<b>Personal ocupado en la Industria Petroquímica Argentina 1991 - 1995</b>			
	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>% de Reducción</b>
Indupa - Petropol	1.107	565	49,0
Atanor	1.470	821	44,1
Pasa	1.159	717	38,1
Du Pont	1.947	1.223	37,2
Maleic	93	61	34,4
Monomeros Vinilicos	258	200	22,5
Petroquímica Cuyo	290	244	15,9
Ipako - Polisur	869	741	14,7
Petroquímica Bahía Blanca	384	329	14,3
BASF Argentina	400	345	13,8
Carboclor	252	219	13,1
Dow Chemical	248	217	12,5
Montsanto	316	277	12,3
Petroquímica Río Tercero	362	327	9,7
Compañía Casco	192	180	6,3
Polibutenos Argentinos	81	77	4,9
<b>Total</b>	<b>9.428</b>	<b>6543</b>	<b>30,6</b>

Fuente: Chudnovsky, Daniel; Porta Fernando; y otros. "Los límites de la apertura: Liberalización, y reestructuración productiva y medio ambiente" (1998)

Por otra parte la reestructuración sectorial de la IPQ llevo al cierre definitivo o temporario de algunas plantas de pequeña escala con muchos años de operación y en algunos casos serios problemas de sustentabilidad ambiental.

En este contexto de:

1. Alineación de los productos nacionales con los precios internacionales
2. Disminución de la protección arancelaria
3. Disminución de los reintegros
4. Ingreso de inversores extranjeros en forma creciente
5. Mayor competencia externa

Las estrategias de las empresas que operaban el país tuvieron una amplia variedad de matices que fueron desde la búsqueda de la supervivencia en el sector con otras en las que se desarrollasen verdaderos factores de competitividad y de calidad superior, siempre dependiendo de:

1. El grado de compromiso financiero de cada firma
2. La búsqueda de calidad
3. Grado de involucramiento de sus cuerpos técnicos
4. La visión estratégica del management de la empresa

Si bien hubo firmas en donde se descuidaron el mantenimiento de las plantas y se tomaron medidas como la supresión de gastos en capacitación, o se desatendió el problema de la problemática ambiental, en general la salida fue hacia adelante y la crisis en el sector profundizó su motivación por la evolución y la competitividad.

Básicamente las medidas adoptadas por las mayorías de las firmas del sector se corresponden con:

1. Profundización de la búsqueda de mayor eficiencia en los procesos productivos.
2. Conservación energética
3. Reducción de la producción sin especificación
4. Mejora en los parámetros ambientales
5. Mejor uso de la capacidad instalada
6. Mejora en el vínculo entre las firmas y los usuarios

En conjunto con las medidas mencionadas de racionalización y reestructuración, las firmas comenzaron a mediados de la década de 1990 a tomar definiciones con mayor peso estratégico, con el fin de redefinir la viabilidad y características de su permanencia y liderazgo en el sector. Por un lado están aquellas empresas que decidieron salir del sector de commodities químicos y petroquímicos para especializarse en segmentos más específicos y con mayor valor agregado<sup>140</sup>, y por otro están las empresas en la que se definió una estrategia de consolidación en el sector. Para ello se vuelve esencial dos factores, a saber:

1. El aseguramiento del mercado interno como base esencial de los ingresos de la empresa
2. El avance en la integración vertical hacia atrás

---

<sup>140</sup> Un ejemplo claro de las empresas de la IPQ argentina que adoptaron esta estrategia están las del grupo Bunge & Born y reestructuración de Atanor que se convirtió en un player de peso en agroquímicos; fertilizantes y polímeros desarrollados con tecnologías nacionales.

Si bien es cierto que las exportaciones en la primera parte de la década disminuyeron considerablemente, tanto en los montos como en los volúmenes, esto está asociado más al comportamiento normal del sector a nivel internacional que por lo general son mercado internista, y en el que las empresas con fuerte orientación exportadora son poco comunes.

Es notorio también como el proceso de apertura regional del MERCOSUR traccionó la asociación entre las compañías argentinas y brasileñas que comenzaron a operar en estrategias binacionales. Un claro y temprano ejemplo es el de la asociación entre el holding argentino Pérez Companc y la brasileña Copesul (Hoy parte del holding brasileño – americano Braskem) en la privatización del Polo Petroquímico de Bahía Blanca, como también en otros varios emprendimientos en Brasil. Si bien son innumerables las formas de cooperación entre las firmas de ambos países, lo importante es tener en cuenta que la escala del sector en el país le permitió superar la apertura y el cambio brusco en las políticas macroeconómicas. Esto no hubiera sido jamás posible si el sector no hubiera logrado la madurez suficiente producto de las acertadas políticas de estímulo al desarrollo industrial durante el periodo de vigencia de la ISI.

Aunque hoy completamente abierto a la IED, la industria petroquímica argentina es otro de los claros y tangibles ejemplos de que las políticas de estímulo son capaces de generar ventajas competitivas allí donde antes no las había. Hacia fines de los años noventa con el ingreso de inversiones de las multinacionales Petrobras; Repsol – YPF, Dow Chemical; y Shell se incorporó al sector un grado de competitividad de nivel internacional.

Entre 1998 y 2002 se realizó la inversión más importante en la historia de la petroquímica argentina: 2500 millones de dólares. Esto permitió consolidar un polo petroquímico competitivo con capacidad de exportación, capaz de generar ingresos de divisas por US\$ 1500 millones al año compuesto por las siguientes inversiones:

**Compañía Mega:** Proyecto que ocupa el cuarto lugar en el mundo y es el principal de la Argentina, por la magnitud del tratamiento del gas natural. Tiene como eje principal agregar valor al gas natural a través de la separación y fraccionamiento de sus

componentes ricos, recuperando el etano, que constituye la principal materia prima de la industria petroquímica argentina, y aprovechando el resto de los componentes líquidos para otros mercados. Es una sociedad anónima cuyos accionistas son YPF S.A., Petrobras y Dow Argentina. La inversión inicial fue de US\$ 676 millones y el paquete accionario del grupo está dividido entre:

1. Repsol YPF (38%),
2. Petrobras (34%) y
3. Dow Chemical (28 %).

**Petroquímica Bahía Blanca y Polisur:** Dow Chemical, el principal productor de polietileno del mundo, desarrolla una clara expansión en el Mercosur, con base principal en la Argentina. La compañía posee el 63% del paquete accionario de Petroquímica Bahía Blanca, que es la más grande productora de etileno del país, y está asociada con Repsol YPF e Itochu.

**Solvay Indupa:** Integrada al concepto del polo petroquímico de Bahía Blanca, Solvay Indupa incrementó la producción de PVC y abarcó la ampliación tres plantas: soda cáustica, cloruro de vinilo y policloruro de vinilo, con un costo total estimado en US\$ 166 millones.

**Petroken:** El capital accionario de esta empresa está integrado en partes iguales por Repsol YPF y Montell. Principal productor de polipropileno de la Argentina y es propiedad 100% de Basell Polyolefins, la mayor compañía de polipropileno a nivel mundial y un importante proveedor de poliolefinas, con ventas en más de 120 países y propietario de tecnología líder para la producción de polipropileno así como de otras poliolefinas. Inauguró su planta de polipropileno con una capacidad de 100.000 toneladas/año, en Ensenada, provincia de Buenos Aires, para abastecer a los principales mercados de la Argentina así como también para disponer de una logística de exportación, aumentando su capacidad a 180.000 toneladas/año en 1999 e inauguró una planta de compuestos de última generación para abastecer la región con poleolefinas de avanzada (capacidad actual: 20.000 toneladas/año).

**Profertil:** Empresa constituida por Repsol YPF y Agrium, cada una con el 50% del capital accionario. Su objetivo es producir urea, el fertilizante nitrogenado de mayor difusión mundial, inauguro en Ingeniero White en el año 2000 un complejo industrial que le demandó una inversión superior a los US\$ 670 millones.

**Repsol YPF:** En el Complejo Industrial Plaza Huincul inaugurado en 1999 y con una inversión inicial de 150 millones de dólares, se encuentra la planta de producción de metanol, junto a la Refinería Plaza Huincul. Esta ubicación compartida se traduce para la compañía en ahorros de logística y almacenaje, y ventajas en el suministro de la energía eléctrica. Produce anualmente 400.000 toneladas, con más del 75% de esa producción dirigido a la exportación.

**Neuform:** el grupo Marguliz desarrollo a fines de la década de los noventa un proyecto para la fabricación de ácido fórmico a partir del metanol en Neuquén, con una inversión de más de 42 millones de dólares. Posteriormente inauguro en el año 2001 , la planta de petroquímicos avaluada en 4,5 millones de dólares en el Parque Industrial Plaza Huincul y Cutral. La planta produce más de 18.000 t/a de derivados de metanol tales como formaldehído uréico y diversas resinas, sendo provista por la petrolera Repsol YPF del metanol necesario para sus procesos industriales.

**Eastman Chemical:** con una inversión de US\$ 110 millones, levantó en Zárate en 1997 su planta industrial de polímero PET -materia prima utilizada en la fabricación de envases plásticos- en la que invirtió \$ 110 millones. La misma<sup>141</sup> tiene una capacidad de producción de más de 130.000 toneladas métricas por año y abastece a clientes de la Argentina y el Mercosur.

### **Conclusiones sobre la reestructuración de la IPQ en la década de los noventa:**

Sería realmente muy largo volver a enunciar todas las etapas por las que paso la IPQ desde sus inicios en la década de 1940 hasta el comienzo del siglo xxi. Resumimos en pocas palabras todo lo enunciado previamente:

---

<sup>141</sup> En el año 2007 el Holding ALFA, una de las compañías industriales líderes de México, adquirió las dos plantas de producción de polímeros de PET en México y la Argentina de Eastman Chemical Company, y sus negocios relacionados.



1. Políticas publicas apropiadas
2. Política industrial activa
3. Fomento y protección sectorial
4. Estímulos fiscales
5. Mercado cautivo
6. Exportaciones
7. Inversión constante
8. Desarrollo tecnológico

Más allá de los incontables vaivenes macroeconómicos del país, las políticas apropiadas hicieron de la industria petroquímica argentina uno de los sectores líderes. Si bien la apertura llegó en 1990, no tuvo mayores consecuencias en el sector que hacerlo aún más competitivo en su producción e inserción en mercados externos a través de la reestructuración. Nada de esto hubiera sido posible sin la ISI tal y como fue.

## **La Industria Siderúrgica**

Al igual que la explicación de las transformaciones de los años noventa en la industria petroquímica, la explicación de los cambios en el sector siderúrgico nacional no puede ser explicada de manera acotada a un periodo solamente.

La industria siderúrgica de escala y competitiva no emergió súbitamente de la noche a la mañana sino que fue la concreción de más de 50 años de políticas públicas impulsadas básicamente por factores de no dependencia de un recurso fundamental para los intereses políticos y estratégicos del país. En los años noventa el mundo cambio, y el paradigma sobre las hipótesis de mantenimiento del orden y el equilibrio internacional cambió. Todo cambio. La argentina no fue ajena a estas transformaciones; y la industria siderúrgica tampoco. Llegaba la hora de la apertura, la paz, la integración y los negocios internacionales.

Podemos resumir las características de la evolución del sector siderúrgico local desde una visión como la que nos propone la Teoría del Desarrollo de Walter Rostow<sup>142</sup> dividido en cuatro etapas de evolución:

- a) Lanzamiento
- b) Consolidación
- c) Acceso a nuevas tecnologías
- d) Adaptación a las consideraciones de competitividad internacional

### **Lanzamiento de la siderurgia nacional**

Cuando nos adentramos en la historia de la industria siderúrgica en el país encontramos que la misma tiene sus inicios en los fines del siglo xix. Pero hasta fines de los años cuarenta los avances en el sector, impulsados por el sector privado se reducían a las últimas etapas de la terminación en laminación o en la fundición pero sin participar de la “Gran Siderurgia” como la que tenían los países desarrollados con altos hornos como

---

<sup>142</sup> Rostow, en su obra "Las etapas del crecimiento económico", desarrolla un modelo de crecimiento estructurado en etapas, desde el estado original de subdesarrollo que considera a la sociedad tradicional, a la etapa de consumo en masa. Este modelo de crecimiento económico es una de las claves de la llamada Teoría del desarrollo.

los conocidos Bessemer o los Siemens/Martin. Como comentábamos previamente fueron muchas las razones de orden político y económico que movieron al país a aumentar la escala de esta industria. Enmarcados por la “*Ley Savio*” y bajo el auspicio de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) se crearon:

- e) En una primera etapa los Altos Hornos Zapla - 1941 y,
- f) En una segunda etapa y en un enorme salto de escala SOMISA – 1961

Desde 1941, y salvo por periodos muy breves en los que se permitía el ingreso de productos finales del extranjero el sector trabajo bajo un esquema de economía cerrada e impulsado por los incentivos y beneficios del sistema de promoción industrial.

Desde el surgimiento de SOMISA en la década del desarrollismo, se produce una reconfiguración total de los mercados y de su lógica de funcionamiento. El liderazgo de la empresa en la producción de productos planos fue monopolístico. Recién en el año 1968 emergería la empresa privada Propulsora Siderúrgica, la primera gran competidora nacional en laminación de productos planos en fría abasteciéndose del insumo básico del exterior. Así también emergerían en esta década empresas elaboradoras de productos finales galvanizados y otros derivados, como también otras empresas privadas nacionales incursionarían en el desarrollo del hierro para la construcción; barras de acero y otros. Por sobre todo, el ciclo de las empresas privadas en esta época se iniciaba con el semielaborado y abarcaba los procesos de laminación final, muy pocos caso producían el insumo básico que es la “palanquilla<sup>143</sup>” con chatarra industrial y hornos eléctricos de baja potencia.

## **2. Consolidación: Los años setenta en la siderurgia nacional**

Ya a principio de los años setenta, la siderurgia nacional estaba conformada por un gran número de empresas privadas, pero básicamente solo dos eran las firmas integradas, y estas eran los Altos Hornos Zapla y SOMISA. Por otra parte hay que tener en cuenta que en el sector privado un número de empresas iban ganando presencia y comenzaban a alcanzar la semi-integración de aceración y laminación, pero mayoritariamente aun

---

<sup>143</sup> La palanquilla es el insumo básico de la producción siderúrgica. Este producto se obtiene por laminación o por colada continua, y a continuación es transformado mediante un proceso de laminación para obtener productos acabados tales como el alambrón, perfiles comerciales y otros perfiles del acero.

operaban en la terminación final de productos no plano en caliente en base a tres factores que los beneficiaban en su consolidación:

1. Simplicidad de los productos
2. Bajas barreras de entrada
3. Variedad de productos

Por otro lado, ya a principio de los años setenta el problema de “*bottlenecks*” en el proceso de semielaboración por parte de las empresas públicas impulsó las importaciones de estos productos para abastecer al mercado local. El consecuente impacto negativo que tuvo este proceso en la balanza comercial era notorio: 20% de las importaciones totales del país correspondían directa o indirectamente a la industria siderúrgica.

Cuadro 5

<b>COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS E INSUMOS SIDERURGICOS 1970 -1994</b> (en millones de dolares estadounidenses corrientes)					
<b>Años</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>		<b>Total</b>	<b>Saldo Comercial</b>
	<b>Acero</b>	<b>Materias Primas</b>	<b>Hierro y Acero</b>		
<b>1970</b>	38,0	16,0	249,0	265,0	-227,0
<b>1975</b>	59,7	144,0	807,8	951,8	-901,1
<b>1980</b>	157,7	151,0	658,8	809,8	-652,1
<b>1981</b>	288,7	173,0	474,2	647,2	-358,5
<b>1982</b>	351,3	142,2	375,7	517,7	-166,4
<b>1983</b>	207,2	97,0	356,1	453,1	-245,9
<b>1984</b>	202,5	103,0	370,4	473,4	-270,9
<b>1985</b>	357,8	127,4	227,9	355,3	2,5
<b>1986</b>	343,2	163,9	254,9	418,8	-75,6
<b>1987</b>	377,2	164,6	388,9	55,5	-176,3
<b>1988</b>	681,8	176,3	506,6	682,9	-1,1
<b>1989</b>	970,8	208,6	276,2	484,8	486,0
<b>1990</b>	828,4	189,0	184,9	373,9	454,5
<b>1991</b>	670,3	147,2	384,2	531,4	138,9
<b>1992</b>	455,8	265,1	683,9	889,0	-443,2
<b>1993</b>	466,5	143,5	543,6	687,0	-220,6
<b>1994</b>	486,8	181,1	460,3	641,3	-154,6

Fuente: Chudnovsky, Daniel; Porta Fernando; y otros. “Los límites de la apertura: Liberalización, y reestructuración productiva y medio ambiente” (1998)

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la disminución de importaciones solo se pudo lograr con las sucesivas ampliaciones de la firma estatal SOMISA que paso en

menos de una década de producir 988 mil toneladas a 2.5 millones de toneladas con la instalación de la primera planta de sinterización<sup>144</sup> y colada continua y el segundo Alto Horno. En reducidas palabras enormes inversiones públicas reforzaron la producción de los perfiles semielaborados, que luego eran captados por el sector privado.

Por otro lado, el sector privado seguía aun con el problema de los límites a su expansión, que había comenzado por las etapas básicas y en los mercados menos riesgosos pero encontraba dificultades para integrarse en las etapas finales de la producción dadas las siguientes limitaciones en:

1. El marco regulatorio
2. Economías de escala mínima
3. Control estatal / militar

Dada esta estructura con marcados desbalances internos se desarrollaba una cierta propensión a la exportación, especialmente en algunos productos finales. Como podemos apreciar en el cuadro anterior las exportaciones del país a comienzos de la década del setenta eran de aproximadamente 50 millones de dólares, pero sumamente deficitario en algunos semielaborados, operando además con precios internos que diferían de los internacionales lo que perjudicaba el desarrollo de los sectores ubicados en las fases productivas posteriores.

### **Acceso a nuevas tecnologías: Inversión y restructuración de la siderurgia argentina de los años ochenta.**

El esquema de complementación público - privado con orientación al mercado interno como estrategia para desarrollar la industria nacional, y que operaba para todas las industrias de base comenzó a evidenciar limitaciones y desbalances ya desde principios

---

<sup>144</sup> De los procesos para la aglomeración de minerales de hierro, la sinterización es una operación metalúrgica simple, que se origina de una semi-fusión producida por el calor generado de la combustión de un combustible sólido agregado a la mezcla de finos de mineral, dando lugar a una masa porosa llamada "sinter"; que por sus características de; tamaño, análisis químico, dureza y reducibilidad es cargado a los Altos Hornos.

de la década del setenta, especialmente en la industria siderúrgica. A nivel externo dos factores coyunturales determinaron el cambio:

1. **La crisis del petróleo de 1973:** El aumento del precio unido a la gran dependencia que tenía el mundo industrializado del petróleo de la OPEP, provocó un fuerte efecto inflacionista y una reducción de la actividad económica de los países afectados, lo que impactó directamente en la industria siderúrgica nacional.

## **2. El surgimiento de nuevas tecnologías en la industria siderúrgica:**

1. El surgimiento de sistemas RD<sup>145</sup>
2. Sistemas de aceración por oxígeno
3. Utilización masiva de los hornos eléctricos de alta potencia.
4. Uso de cuchara secundaria
5. Sistemas de desgasificación al vacío

En este periodo, las empresas privadas nacionales tuvieron un impresionante dinamismo en incorporar estas innovaciones en sus procesos productivos, ya a mediados de la década de los setenta presentaron diversos proyectos para avanzar en las etapas iniciales de transformación. Tan destacable es este fenómeno en este periodo que dos empresas privadas comienzan a cobrar relevancia en la incorporación de estas nuevas tecnologías:

1. ACINDAR
2. SIDERCA

A saber, estas empresas con la incorporación de las innovaciones lograron integrar verticalmente sus producciones entre 1976 y 1978<sup>146</sup>. La plena utilización se dio al mismo momento que la incorporación de los recursos gasíferos al sistema industrial,

---

<sup>145</sup> El sistema de producción RD funciona sobre la base de pre producir el mineral de hierro de alto contenido metálico hasta convertirlo en un producto frío de alta metalización pasible de ser fundido en los hornos eléctricos.

<sup>146</sup> Vale mencionar que estas dos empresas recibieron un fuerte respaldo por parte del gobierno militar del llamado “Proceso de Reorganización Nacional” dada la vital importancia que este recurso y tecnología tenía para la defensa estratégica, mucho más cuanto los problemas limítrofes con Chile y Brasil estaban entre las principales hipótesis del conflicto de la época.

combinando los requerimientos en la producción de acero con la expansión de la frontera energética local.

Por otro lado, la integración posterior de ACINDAR – SIDERCA modificó para siempre la estructura del mercado local por los siguientes dos factores:

1. ACINDAR deja de depender de la palanquilla producida por SOMISA, y produce su propio insumo ganando en integración vertical.
2. Ambas empresas desarrollan escalas y competitividad respecto del desarrollo de productos no planos, por encima de los otros laminadores nacionales que seguían abasteciéndose de las empresas estatales.

En los años ochenta, dada la integración vertical de estas dos empresas, la crisis de la deuda y el ajuste económico fue más llevadera y les permitió desarrollar su estrategia de expansión. Entre los acontecimientos más importantes en la vida de ACINDAR fue la fusión con el grupo Gurmendi su principal competidor. En virtud de ella, se incorporaron las plantas de:

- 1) Gurmendi S.A., Genaro Grasso S.A. – Tubos con costura
- 2) Santa Rosa S.A. - Aceros especiales.

Esta decisión permitió mantener abiertas las plantas más eficientes<sup>147</sup> y cerrar aquellas con menor productividad, con ello se ganó en competitividad y se pudo superar un momento muy difícil para la industria en general y la siderurgia en particular.

Es llamativo el cuadro el grado de concentración de empresas en el periodo 1975-1990 y que evidencia el nivel de escala alcanzado en 1990 previo al inicio del proceso privatizador:

---

<sup>147</sup> ACINDAR se convirtió así en el líder de varios de los sub-mercados: Hierro para la construcción; aceros especiales; y caños con costura.

Cuadro 6

<b>Estructura del mercado siderurgico argentino 1975 - 1990</b>	
<b>Año</b>	<b>Empresas</b>
1975	59
1985	40
1990	37

Fuente: Elaboración propia en base a Chudnosky. Ob. Cit.

Resumiendo, en la década de los ochenta, los factores esenciales que pusieron en marcha un proceso de concentración interna y que determinaron la competitividad sectorial fueron los siguientes:

1. Nuevas tecnologías
2. Articulación favorable de los mecanismos de promoción industrial del sector público.
3. Menor demanda interna
4. Nivel de control debilitado por parte del Estado
5. Precios internos

### **La crisis de los ochenta y la expansión hacia el sector externo**

La transformación de la estructura productiva local tuvo directa incidencia en la inserción externa del sector, como se puede apreciar en cuadro siguiente en el que las exportaciones totales de acero pasaron de los 423 millones de toneladas en 1980 a los 2.669 millones de toneladas en 1989, lo que indica un crecimiento exportador del 630% en 9 años, por otro lado nótese la contracara en la contracción del consumo interno en este periodo:



Cuadro 7

PRODUCCION, CONSUMO Y COMERCIO EXTERIOR DE ACERO: 1970 - 1994 (miles de toneladas en terminos de acero crudo)								
Años	1		2		3	4	(3) / (1)	(2) / (4)
	Produccion de acero		Importación		Exportación	Consumo aparente	Coeficiente de exportación	Coeficiente de importación
	p/Laminar	Laminado	Semiterminado	Final				
1970	1.823	46	1.037	740	357	3.289	19,1%	54,0%
1975	2.198	53	1.648	829	74	4.654	3,3%	53,2%
1980	2.702	30	851	639	423	3.799	15,5%	39,2%
1981	2.527	27	575	466	771	2.824	30,2%	36,9%
1982	2.913	29	670	349	1.032	2.929	35,1%	34,8%
1983	2.966	38	688	271	859	3.104	28,6%	30,9%
1984	2.652	40	815	251	701	3.057	26,0%	34,9%
1985	2.945	39	330	194	1.369	2.139	45,9%	24,5%
1986	3.242	40	821	198	1.454	2.847	44,3%	35,8%
1987	3.603	43	637	476	1.343	3.416	36,8%	32,6%
1988	3.624	45	1.063	333	1.998	3.067	54,5%	45,5%
1989	3.883	32	429	162	2.669	1.837	68,0%	32,2%
1990	3.636	31	243	132	2.440	1.602	66,5%	23,4%
1991	2.978	22	418	332	1.550	2.200	51,7%	34,1%
1992	2.685	20	257	848	1.640	2.170	60,6%	50,9%
1993	2.827	35	391	619	1.000	2.915	34,9%	34,6%
1994	3.305	15	305	500	1.006	3.119	30,3%	25,8%

Fuente: Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) - 1995

Es importante también mencionar, cuáles han sido las estrategias de las empresas nacionales (privadas y públicas) más relevantes y cómo fue que sobrellevaron la difícil coyuntura contractiva de los años ochenta logrando posteriormente SIDERCA Y ACINDAR comenzar un proceso virtuoso en el que se posicionarían entre las líderes a nivel mundial, a saber:

1. **SIDERCA:** Ya convertida en los años ochenta en el principal productor del país de tubos sin costura, aumento sustancialmente su autonomía productiva, pero dado que tuvo que el mercado nacional se encontraba en una formidable contracción de la demanda y de las finanzas públicas ya que su principal era YPF, la incursión en los mercados externos se convertía en la única alternativa a fin de re equilibrar su producción. Inicialmente, la empresa contaba con un mercado protegido y programas de apoyo sectorial, pero luego las condiciones internas del país y la coyuntura internacional fomentaron su proceso de internacionalización. Ya en 1989 exportaba más del 75% de su producción.
2. **ACINDAR:** La contracción del mercado nacional sumado al alto nivel de integración en la cadena productiva, y la enorme capacidad instalada fueron los determinantes por el que la empresa comenzó un tarea de racionalización a nivel interno y la exploración de aumentar su participación en las ventas internacionales.

3. **SOMISA:** La empresa estatal nacional comenzó a sentir directamente los efectos de la integración; y capacidad productiva de las empresas privadas nacionales. Si bien en los años setenta se había ampliado considerablemente su capacidad instalada, dada la retracción del mercado interno no se produjeron los niveles de demanda esperada. Por otro lado, las empresas estaban produciendo más eficientemente y se habían convertido en fuertes competidores de semielaborados. Este exceso de capacidad instalada combinado con buenos precios internacionales desde mediados de la década de los ochenta impulso a la empresa a aumentar su participación en los mercados externos.

Las recurrentes crisis financieras en la década de los ochenta en el país desnudaron una pléyade de oportunidades para el sector siderúrgico nacional. Como podemos observar en el cuadro anterior, las exportaciones de acero en 1980 totalizaban 157 millones de dólares, y nueve años después 970 millones de dólares con caso 450 millones de dólares de saldo positivo en la balanza comercial. Esto puede explicarse como consecuencia de ciertos factores esenciales, a saber:

1. Maduración de los avances en fundición / aceración
2. Mejora en el nivel de competitividad de las empresas.
3. Reducción del consumo local
4. Condiciones de la economía nacional
5. Niveles de precios internacionales
6. Nivel apropiado de inversiones publico / privado
7. Presencia de mecanismos de promoción industrial directos e indirectos
8. Restricciones a las importaciones

Es importante resaltar el alto nivel de participación de los semielaborados en las exportaciones de fines de la década de los ochenta, como así también de productos finales de aceros comunes. En 1990, las exportaciones totales del sector se dirigían proporcionalmente a los siguientes destinos:

Cuadro 7

<b>Participación % de las regiones en las exportaciones siderúrgicas nacionales en 1990</b>	
Latinoamérica	40%
Medio Oriente	17%
Sudeste Asiático	13%
Unión Europea	15%
Estados Unidos	15%

Fuente: Elaboración propia en base a Chudnosky. Ob. Cit.

Finalmente, es bueno para concluir la descripción y análisis de los años ochenta, que este proceso de expansión del sector no podría haber sido posible sin la participación Estatal. El Estado aplicó las políticas industriales de estímulo apropiadas durante el tiempo necesario hasta que el sector podía crecer y consolidarse por sí mismo, y finalmente abrirse a la integración en los años noventa.

Si bien las condiciones coyunturales de la industria siderúrgica en comparación con las de la industria petroquímica tuvieron impactos diferentes, ambos son un claro ejemplo de que la intervención gubernamental y la política industrial tienen la capacidad de crear ventajas competitivas allí donde antes no las había.

#### **4. Los años noventa: Transformación y adaptación a las consideraciones de competitividad internacional**

Antes de comenzar a hacer un análisis de las transformaciones estructurales de la industria siderúrgica en los años noventa hay que tener en cuenta algunos factores importantes.

Tanto la industria petroquímica como la industria siderúrgica en el país tienen una larga y fructífera trayectoria de surgimiento en la década de 1940 y posterior desarrollo se encuadra en el marco de una política de estímulo y protección industrial hasta fines de la década de los ochenta. Como comentáramos previamente, la consideración del carácter estratégico de estos dos sectores tuvo una fuerte influencia, y probablemente por esta causa tuvieron un apoyo continuado más allá de los vaivenes que tuviese el heterogéneo pero uniforme periodo de políticas públicas orientados al desarrollo industrial endógeno denominado ISI. De ser así, los fenómenos internacionales:

1. Fin del conflicto Este – Oeste por la desarticulación del bloque soviético
2. Expansión de las políticas de liberalismo económico
3. Procesos de integración económica regional basados en la creación de mercados integrados.
4. Negociaciones comerciales internacionales en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

Seguramente tuvieron la mayor correlación e incidencia no solo con el proceso de políticas neoliberales iniciado en el país, sino también con el cambio en las reglas de apoyo, estímulo y propiedad al interior de estos sectores.

Afortunadamente, los cambios en el modelo de políticas se dieron en el momento en que la industria siderúrgica tenía la capacidad de competir internacionalmente en determinados nichos de mercado con altísimo nivel de productividad.

### **La siderurgia argentina en los años noventa**

Una vez finalizado el proceso hiperinflacionario de fines de la década de los años 80, la economía argentina ingreso en el proceso políticas públicas de liberalización que hemos analizado a lo largo del trabajo. El Plan de Convertibilidad Monetaria junto con las políticas neoliberales afectó severamente la estructura y dinámica del funcionamiento de la economía. A lo largo de este periodo que se inicia en 1990, la estructura regulatoria se caracteriza por la salida del Estado en la producción, como también por la contraparte en la que el mercado se convierte en el asignador de los recursos.

Por otra parte, las políticas públicas hacia el sector se orientaron a tres puntos esenciales, a saber:

1. Desmantelar el gruesos de las regulaciones preexistentes
2. Ordenar las cuentas públicas
3. Privatizaciones de las empresas siderúrgicas del Estado.

En la primera etapa del proceso de liberalización que comienza en 1990 y llega hasta el año 1994 con el denominado “Efecto Tequila” de la crisis financiera mexicana, la economía nacional había expandido su PBI a un promedio anual del 7,7%, con un

marcado dinamismo en de consumo en productos relacionados con la siderurgia. Particularmente impulsado por la demanda de insumos del sector automotriz.

A pesar de este fuerte traccionamiento, los procesos de ajuste y expansión no fueron en todo homogéneos tanto a nivel sectorial como empresarial. Desde esta óptica lo que ocurrió en la siderurgia no fue una excepción al resto de la industria.

Principalmente cabe advertir las modificaciones regulatorias sustantivas que operaban con la guía de la participación estatal:

1. Se desafecta a DGFM como organismo regulador de la industria siderúrgica.
2. Se suprimieron los siguientes regímenes de excepción que regulaban el comercio exterior de productos de la industria siderúrgica, a saber:
  - Prohibición de importación de productos planos específicos
  - Prohibición de importación de productos no planos específicos
  - Modificación del sistema de licencias arancelarias
  - Permisos previos de exportación
  - Regímenes de excepciones de importaciones de insumos

A partir de los años noventa, la siderurgia paso a operar en un modelo de economía semiabierta regulada por el nivel arancelario y la eventual implementación de mecanismos antidumping.

También hubo otros regímenes que fueron eliminados y/o modificados sensiblemente, a saber:

1. **Régimen de la industria naval nacional:** Permitía la importación libre de arancel de chapa ancha.
2. **Régimen de la industria automotriz:** Esta legislación obligaba a la industria automotriz a abastecerse de partes y piezas producidas en el país, y de esta forma se desprotegió a la industria autopartista nacional.
3. **Derogación del decreto “Compre Nacional”:** Esta regulación permitía un especial tratamiento hacia empresas locales en las compras estatales.

4. **Desregulación del mercado energético:** Replanteo la estructura de prestadores y distribuidores alterando los precios a los cuales accedía la industria siderúrgica a los insumos elementales, gas; electricidad, y fuel oil. Esto es claramente visible en un sector energo – intensivo.
5. **Mantenimiento de la promoción regional:** Mucho emprendimientos estaban situados en áreas con estos estímulos.
6. **Desregulación de los puertos:** Favorables para la importación y exportación de productos finales.

Por otra parte las privatizaciones de SOMISA y Altos Hornos Zapla introducen una nueva lógica en el funcionamiento del sector sustentada ahora por la lógica de la actividad privada adquirida por el Grupo Techint en 1992 por USD 202 millones.

Hay que tener también en cuenta que los años noventa, fueron años de cambios trascendentales en el orden internacional que desembocaron en una apertura al comercio y en el reacomodamiento productivo. El fin de la Unión Soviética y la crisis económica que afectó directamente al bloque socialista, fue el puntapié inicial para el ingreso de estas economías al mercado mundial de acero con 1/3 de la capacidad instalada mundial. Más allá de la obsolescencia de algunas de las plantas de acero del ex bloque soviético, la entrada de estos países en la oferta de acero mundial afectó severamente los precios entre 1990 y 1992 en una reducción del 20%. Recién a mediados de 1993 los precios comenzaron a recuperarse y esto es notablemente visible en la reacción de las exportaciones argentinas de acero.

Es importante tener en cuenta a nivel de productos el nivel de especialización que adquirieron los dos grandes grupos empresarios nacionales, a saber:

## ORGANIZACIÓN TECHINT

6. **Siderca:** Se especializo en la construcción de tubos sin costura, colocando el 85% de su producción en mercados externos. Posee la participación de otras empresas internacionales como TAMSA en Mexico; y TPF en los Estados Unidos, y en conjunto funciona como una unidad integrada volcada a la captación del nicho petrolero donde ya hacia 1997 había logrado una participación del 25% mercado mundial, con estándares tecnológicos y productivos la posicionan entre las más eficientes del mercado mundial.

7. **Siderar:** Especializada en productos planos, aceros laminados en caliente y en frío, galvanizados, electro-cincados, pre-pintados, hojalata, tubos estructurales y perfiles.

**ACINDAR:** Excepto en los tubos sin costura, esta empresa tiene la pre eminencia en productos no planos. Detenta una oferta casi exclusiva en alambrón y hierro redondo; barras de acero especial y hierro redondo. Pero, en todos los casos su tamaño y conformación productiva lo hacen aparecer como el líder de estos submercados.

### **Producción; comercio exterior e inserción externa en los años noventa**

Es notable el crecimiento que tuvo la producción de esta industria entre 1993 y 2001 de alrededor de un 50%. Si bien los primeros años de la apertura, el consumo local pasó de los 50Kg a los 116kg per cápita en 1994 las importaciones también crecieron para satisfacer la demanda. Pero en poco tiempo, la consolidación de los cambios y reformas impulsaron a la industria siderúrgica local a reconvertirse y volver a su indiscutida preeminencia en el mercado local. Es importante que solo en entre 1991 – 1993 el sector recibió un volumen de inversiones de USD 600 millones lo que lo reposiciono considerablemente. Nótese en el cuadro siguiente la evolución de la producción en todo el sector:

Cuadro 8

PRODUCCION ARGENTINA DE ACERO 1993 - 2001 (en miles de toneladas)								
Totales por año de producción	Hierro Primario			Acero Crudo	Lamin.Term.en Cal.			Planos laminados en frio (1)
		Hierro			Largos			
	Arrabio	Esponja	TOTAL		(Incluye Tubos)	Planos	TOTAL	
1993	979,0	1.156,0	2.135,0	2.885,0	1.602,0	1.280,2	2.882,2	780,2
1994	1.389,2	1.269,1	2.658,3	3.305,0	1.724,0	1.663,8	3.357,8	1.094,2
1995	1.568,4	1.327,5	2.895,9	3.568,5	1.893,0	1.791,0	3.684,0	1.169,0
1996	1.965,8	1.421,1	3.386,8	4.075,1	2022,8	2.002,00	4.025,0	1221,3
1997	2.097,7	1.496,2	3.579,0	4.169,0	2.112,2	2.144,4	4.257,1	1.303,2
1998	2.121,6	1.538,2	3.659,7	4.215,4	1.978,3	2.152,7	4.131,7	1.322,8
1999	1.985,8	1.146,0	3.131,8	3.804,7	1.586,2	2.201,5	3.787,5	1.408,2
2000	2.185,7	1.419,9	3.605,6	4.479,2	1.903,3	2.273,5	4.176,8	1.351,1
2001	1.915,5	1.280,7	3.196,1	4.108,0	1.801,0	2.046,7	3.847,7	1.235,7
Total	16.208.70	12.054.70	28.248.20	34.609.90	16.622.80	17.555.80	34.149.80	10.885.75

(1) Nota: Laminados en Frío es una subcategoría de Laminados en Caliente y por lo tanto no es sumable a esta última

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), 2010

El análisis de la composición de las exportaciones 1992 – 2001 nos indica que el 38,50% corresponde a los tubos sin costura; y el 40,54% corresponde a aceros planos terminados. Lo que demuestra el alto nivel de sofisticación en el desarrollo tecnológico y en la oferta de productos con alto valor agregado como los aceros no comunes. Si comparamos el perfil de estas exportaciones con las de los años ochenta, cuando el grueso de las exportaciones eran semielaborados, se concluye que el ajuste exportador del sector en su conjunto dio lugar a un sector volcado a los productos especializados ubicados en nichos de mercado de precio alto como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 9

EXPORTACIONES ARGENTINAS DE ACERO (en miles de toneladas)							
AÑO	Semi-terminados	Rieles	Largos	Planos	Tubos con Costura	Tubos sin Costura	Total
1992	1,2	74,7	61,0	223,9	11,0	470,9	842,7
1993	15,2	10,5	99,5	269,6	25,5	478,1	898,5
1994	0,3	0,5	161,3	295,2	15,3	424,8	897,4
1995	0,5	4,0	258,7	559,3	27,2	483,2	1.333,0
1996	6,7	2,4	226,4	457,4	48,5	570,0	1.311,5
1997	25,8	1,9	247,1	390,0	138,5	551,6	1.354,9
1998	21,7	2,0	191,0	413,2	166,4	500,1	1.294,5
1999	97,7	0,7	195,2	905,3	61,2	365,2	1.625,4
2000	30,4	0,2	248,8	938,3	82,6	571,3	1.871,5
2001	139,5	0,0	217,3	1.053,2	146,7	590,8	2.147,5
<b>TOTAL</b>	<b>338,8</b>	<b>97,0</b>	<b>1.906,5</b>	<b>5.505,5</b>	<b>722,9</b>	<b>5.006,0</b>	<b>13.576,9</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), 2010



Por otro lado, puede notarse como las importaciones entre 1992 – 2001 tuvieron un comportamiento errático, pero en este último año las importaciones totales habían decrecido un 38% en comparación con 1992 como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 10

<b>IMPORTACIONES ARGENTINAS DE ACERO</b> (en miles de toneladas)							
<b>Año</b>	<b>Semi-terminados</b>	<b>Rieles</b>	<b>Largos</b>	<b>Planos</b>	<b>Tubos con Costura</b>	<b>Tubos sin Costura</b>	<b>Total</b>
1992	170,38	0,2	87,5	909,9	12,5	7,2	1.187,7
1993	181,10	0,1	113,8	388,7	8,3	8,8	700,8
1994	499,39	0,5	130,7	371,5	17,6	20,3	1.040,0
1995	396,88	0,9	96,5	321,2	9,7	35,4	860,6
1996	270,65	3,4	155,6	351,3	10,1	13,6	804,7
1997	528,40	11,3	349,2	418,2	146,1	26,1	1.479,3
1998	414,09	7,1	309,1	692,0	33,2	29,8	1.485,2
1999	151,34	8,7	257,6	491,8	69,8	19,1	998,3
2000	87,20	1,5	196,3	349,4	47,4	24,4	706,2
2001	120,84	2,7	135,3	405,1	114,2	32,5	810,5
<b>Total</b>	<b>2.820,3</b>	<b>36,4</b>	<b>1.831,7</b>	<b>4.699,1</b>	<b>468,8</b>	<b>217,2</b>	<b>10.073,5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), 2010

Por último, el saldo de la balanza comercial 1992 – 2001 medida en miles de toneladas es claramente superavitario en un 34,77%. Nótese el claro despegue del sector a partir de 1999 con un marcado perfil exportador dado la maduración de las inversiones realizadas en el proceso de reestructuración sectorial.

Cuadro 11

<b>Balanza Comercial de la Industria Siderurgica 1992 -2001</b> (en miles de toneladas)			
<b>Año</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Saldo</b>
1992	842,70	1.187,72	-345,02
1993	898,50	700,77	197,73
1994	897,40	1.040,04	-142,64
1995	1.333,00	860,63	472,37
1996	1.311,50	804,75	506,75
1997	1.354,90	1.479,31	-124,41
1998	1.294,50	1.485,24	-190,74
1999	1.625,40	998,29	627,11
2000	1.871,50	706,24	1.165,26
2001	2.147,50	810,54	1.336,96
<b>Total</b>	<b>13.576,90</b>	<b>10.073,52</b>	<b>3.503,38</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), 2010

## **Las claves del éxito: La reorganización productiva y la inversión sectorial**

Las nuevas condiciones estructurales y coyunturales que afectaron a la industria siderúrgica nacional en los primeros años de la década de 1990 definieron las estrategias de las firmas locales que si bien, por un lado operaban con una demanda creciente luego de varios años de un consumo interno deprimido, la presencia de la importación creciente imponía un verdadero desafío técnico y económico al sector, a saber:

8. Reestructuración interna de sus mecanismos de funcionamiento con un alto grado de especialización.
9. Captar crecientes porciones de mercado interno frente a las importaciones.
10. Necesidad de desarrollar una estrategia de mediano plazo que indudablemente incluya los mercados externos (Especialmente el MERCOSUR).

Examinemos ahora, a nivel firma cuales fueron las principales respuestas de las firmas a estos desafíos:

### **ORGANIZACIÓN TECHINT**

1. Accedió al control de SOMISA
2. Comienza un proceso de transformación de la planta
3. Invierte USD 450 millones entre 1994 – 1998
4. Se especializa en aceros planos
5. Construcción de nuevos Altos Hornos
6. Modificaciones en los trenes de laminación en frío al nivel de “best practice” internacional.
7. Des - verticalización de la producción

### **ACINDAR**

1. Proceso de reorganización productivo
2. Des- verticalización de la producción
3. Coordinar los esfuerzos entre las diversas plantas productivas
4. Especialización en aceros no planos
5. Tercerización de actividades

6. Completar el ciclo productivo
7. Programa de “just in time” destinado al sector de la construcción.

Los cambios en las estrategias productivas de las firmas, pensadas desde una lógica de conglomerado más que de una firma individual, como asimismo la multiplicidad de actividades y la cada vez mayor concentración que adquieren los polos productivos privados tuvo su contrapartida en cambios de magnitud y de dinamismo constante en los aspectos organizacionales . Es necesario resaltar que los elementos comunes observados en las firmas de mayor magnitud dentro del mercado pueden ser enumerados de la siguiente manera:

1. *Tendencia generalizada a la organización por funciones o áreas específicas de actividad.*
2. *Descentralización funcional y coordinación global que permiten funcionar como unidades de negocios dentro de cada empresa con diverso grado de independencia.*
3. *Estructuras estables dedicadas al desarrollo tecnológico.*
4. *Rediseño institucional: Nuevas rutinas y métodos de control del trabajo.*
5. *Flexibilización en las relaciones de trabajo.*
6. *Altos niveles de capacitación del recurso laboral.*
7. *Racionalización de plantas productivas*
8. *Replanteo del mix de producción*
9. *Acceso a normas de calidad ISO 9000 en sus procesos.*

Son claros también los altos niveles de productividad obtenidos con estas medidas. Pero vale tener en cuenta que estas mejoras han tenido a lo largo del primer lustro de la década, una clara asociación con los procesos de reorganización de la mano de obra como de los flujos de materiales y la especialización a nivel plantas.

### **La integración regional en la industria siderúrgica**

Los mecanismos internos de modificación de los procesos productivos y las ganancias de productividad fueron simultáneos con las nuevas condiciones de mercado, centrados en la mayor competencia, y en la salida del Estado de la intervención y regulación del

sector pasando este a operar en un régimen económico semi – abierto. Desde la entrada en vigencia del MERCOSUR el 01/01/1995 el sistema opera con dos variantes, una referida al MERCOSUR y otra para los bienes de extrazona.

En el MERCOSUR rige un mecanismo de excepciones materializado en aranceles que para una gama de productos va desde 0% en el caso de las materias primas al 18 - 23% en el caso de algunos productos finales. Inicialmente se previó su reducción a 0% en 1998 pero no ha habido cambios de fondo en el periodo, y se sigue aún hoy con una integración controlada.

Si bien el proceso de apertura impactó claramente en el proceso de acumulación del sector privándolo de su capacidad de control sobre el mercado interno en un periodo de franca expansión, la plena vigencia del MERCOSUR obligó a las firmas a incorporar esta variable en sus estrategias.

En materia siderúrgica, Brasil es el país más desarrollado, mientras que Paraguay y Uruguay no tienen mayor incidencia.

El potencial de Brasil está sustentado en un alto nivel de producción desarrollado desde la década de los setenta, con enormes dotaciones de mineral de hierro. Al igual que en la Argentina, el Brasil atravesó por el mismo proceso de privatizaciones, transformación y concentración de firmas

A excepción del alto grado de tecnología y valor agregado de los tubos sin costura en los que la Argentina retiene el liderazgo, el Brasil supera varias veces la capacidad de nuestra industria siderúrgica.

Las diferencias de tamaños y estrategias de inserción externa llevaron a determinados esquemas de complementariedad entre la siderurgia de ambos países. Desde la perspectiva local se destaca inicialmente cierto replanteo de los flujos de importación tanto de semielaborados como de algunos insumos desde terceros países hacia Brasil, inicialmente bajo el denominado “Protocolo Siderúrgico del MERCOSUR<sup>148</sup>” que

---

<sup>148</sup> El “Protocolo Siderúrgico” se trataba de un instrumento concebido con el propósito de desempeñarse durante la etapa de transición para pautar la integración a través del trabajo conjunto y

permitía un tratamiento diferencial para los insumos respecto de los productos finales. Con los años esto se ha ido flexibilizando, pero con ciertas particularidades manteniendo un esquema de integración controlada.

De esta forma y teniendo en cuenta las especificidades de cada sub mercado, las empresas fueron incorporando el mercado ampliado del MERCOSUR en sus estrategias de mediano y largo plazo.

### **El éxito del proceso: “Desde la ISI a la Apertura”**

Al llegar a esta fase del análisis de la industria siderúrgica no podemos más que afirmar que el surgimiento y consolidación del sector no podría haber sido posible sin las políticas públicas basadas en incentivos y reglas que lo impulsaron. Como afirmáramos inicialmente, el proceso de la ISI no fue en todo homogéneo, pero las medidas de política industrial activa dirigidas a la creación de la industria siderúrgica nacional se mantuvieron durante 50 años, desde sus inicios con el “*Plan Savio*” hasta 1989, año en que el mundo cambió para siempre.

Los cincuenta años de políticas sectoriales dieron sus frutos, y más o menos participación extranjera, el país tiene una sólida participación internacional en el mercado siderúrgico de alta tecnología que se afianza a medida que nos adentramos cada vez más en el siglo xxi. Es cierto que el Estado ha retrocedido dejando lugar al mercado como asignador de los recursos y que la IED ha sido el factor dinamizador de la economía en el periodo bajo análisis, pero fue exitoso también en este sector al crear inicialmente ventajas competitivas allí a donde inicialmente no las había.

---

permanente de los sectores privados y gubernamentales, mediante la paulatina armonización de los factores relacionados con la competitividad de las empresas en forma convergente con el esquema de liberación arancelaria previsto por el Tratado de Asunción.

*A.M.D.G.*