

**ESTUDIOS SOBRE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO ECONÓMICO**

**ESTUDIOS SOBRE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO ECONÓMICO**

APORTES PARA UN DISEÑO INSTITUCIONAL ESTRATÉGICO

Juan Odisio y Marcelo Rougier (comps.)

Lenguaje [•] **claro**
editora

Estudios sobre planificación y desarrollo económico: aportes para un diseño institucional estratégico

Juan Odisio y Marcelo Rougier (comps.)

Primera edición, julio de 2019

© Juan Odisio y Marcelo Rougier

© Lenguaje claro Editora

Lenguaje claro Editora

Portugal 2951, (B1606EFA) Carapachay, provincia de Buenos Aires, Argentina

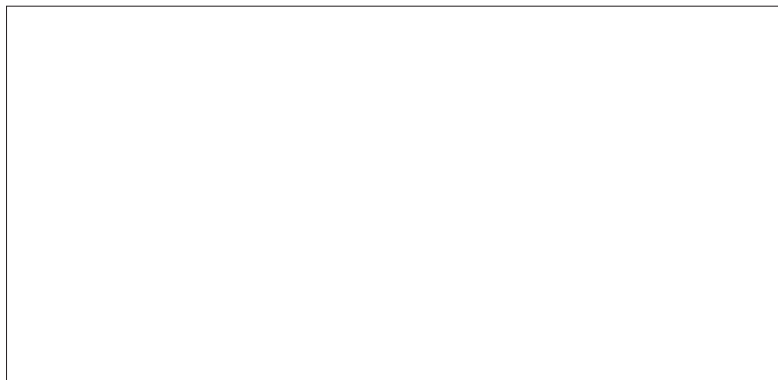
www.lenguajeclaro.com

info@lenguajeclaro.com

Puesta en página: Diana González

Diseño de tapa: Miur Nagur

Los capítulos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo a las normas de uso en el ámbito académico internacional.



Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2019 en La Imprenta Ya, Alférez Hipólito Bouchard 4381, (B1605BNE), Carapachay, provincia de Buenos Aires, Argentina.

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso en Argentina. Printed in Argentina.

La reproducción total o parcial de este libro viola derechos reservados.

Los textos aquí publicados no reflejan necesariamente la opinión de los editores.

ÍNDICE

Prólogo	9
Introducción La experiencia de la planificación y los dilemas del desarrollo en Argentina, <i>Marcelo Rougier y Juan Odisio</i>	11
1 El nacionalismo técnico y la cuestión energética entre 1930 y 1943, <i>Camilo Mason</i>	23
2 La planificación imposible: la política de financiamiento industrial del BCRA entre 1946 y 1976, <i>Juan Odisio y Marcelo Rougier</i>	61
3 El Programa Conjunto CFI-IIEF/CGE (1962-1965) a la luz de los debates sobre estrategias de desarrollo, <i>Ramiro Coviello</i>	123
4 La planificación y el CONADE: un análisis del Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969, <i>Martín Stawski y Miguel Ángel Taroncher</i>	173
5 Exportaciones industriales y desarrollo: una mirada sobre el comportamiento de las ventas externas siderúrgicas entre 1960 y 1975, <i>Patricia Jerez</i>	205
6 Ciencia y tecnología para el desarrollo industrial: la consolidación de empresas mixtas en torno a la actividad nucleoelectrónica entre 1976 y 2001, <i>Milagros Rodríguez</i>	239
7 Trayectorias de especialización y desarrollo: ejes para pensar un sendero para Argentina en el marco de la globalización, <i>Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y Martín Schorr</i>	273

8 La industria argentina en el siglo veintiuno: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales, <i>Diego Coatz y Daniel Schteingart</i>	317
Los autores	381

Prólogo

Introducción | La experiencia de la planificación y los dilemas del desarrollo en Argentina

Este volumen, que continúa la serie iniciada hace tres años (Rougier y Odisio, 2016), es resultante de la incuestionable consolidación de un campo (o subcampo) de estudios centrado en la problemática del desarrollo y la planificación que un conjunto cada vez más amplio de científicos sociales, en una clara perspectiva transdisciplinaria, venimos desplegando en los últimos años en Argentina. La preocupación por el desarrollo económico y social es realmente antigua y, en parte importante, durante varias décadas del siglo veinte ese propósito se solapó con una determinada orientación de la intervención estatal o directamente con la planificación, si bien bajo diversas concepciones teóricas. El propósito estructurante de esa búsqueda y de los diversos planes que se diseñaron no fue otro que lograr el incremento sostenido del bienestar de la población, en conjunción con la reducción progresiva de las desigualdades socioeconómicas. Con ese objetivo supremo se definieron distintos objetivos-instrumentos, como la creación de organismos o instituciones vinculadas al “desarrollo” o la remoción de la restricción externa a través del impulso de la sustitución de importaciones primero, o la exportación industrial después, por ejemplo.

Como señalamos en la introducción del anterior volumen, en el contexto de la posguerra y hasta los años ochenta al menos, las ideas sobre planificación se inscribieron en los paradigmas de la época que básicamente articulaban la idea del desarrollo económico con la industrialización, si bien también se incluyeron diversas dimensiones sociológicas y políticas. Por lo demás, no se trataba de cualquier industria la que debía promoverse sino, de modo principal, los sectores básicos, dentro de lo que podríamos denominar como el “paradigma metalúrgico”. En esa perspectiva, se sostenía que la planificación económica (indicativa, no coercitiva) constituía la mejor alternativa para garantizar la concreción de

esos objetivos socialmente deseables y que resultaban imposibles de alcanzar a través del libre juego de las fuerzas del mercado. No obstante, desde finales de los años setenta cuando se iniciaron políticas antiintervencionistas y críticas a determinadas orientaciones de la industrialización (sobre todo a las que se habían ensayado en América Latina) al amparo de la difusión de vertientes económicas ortodoxas, la posibilidad de incluir la planificación en un programa económico tendiente al desarrollo fue perdiendo terreno en el plano internacional, y cegada de modo abrupto en Argentina.¹

A partir de entonces, la idea de desarrollo mutó de manera significativa y también, claro está, la de la planificación asociada a ella. El concepto “clásico” de desarrollo fue reemplazado por otro que focalizó en las consecuencias negativas de la articulación económica local y la globalización, y que incorporó aspectos no materiales como los tratados en el enfoque del desarrollo humano de Naciones Unidas.² También se incluyó la consideración de las problemáticas ambientales y se repensaron los determinantes políticos del desarrollo, captando en una medida más acabada su complejidad y dinámica institucional.³ Con todo, a partir de la crisis económica mundial de 2008 es posible advertir una relativa reconsideración de la importancia de la intervención estatal y el desarrollo económico, que revela cierto retorno a debates más “tradicionales”, sin descuidar los temas incorporados previamente, como la sustentabilidad ecológica. Más aún, en un contexto de creciente cuestionamiento a las corrientes dominantes, tanto en materia de desarrollo económico como en teoría económica, han cobrado fuerza visiones que postulan la necesidad de recuperar la noción de desarrollo asociada a un papel más importante de los Estados e incluso de la industrialización, y relativizan aquellas

¹ Un análisis reciente acerca de la evolución de la crítica neoliberal a las teorías del desarrollo durante la segunda mitad del siglo veinte puede verse en Aroche y Ugarteche (2018).

² Un recorrido de la transformación del concepto de desarrollo, en Cianci (2017).

³ En parte importante, los trabajos sobre los “milagros” del sudeste asiático han propiciado la recuperación de algunos de estos factores ya desde los años noventa (Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995).

centradas en la atención de problemáticas sociales graves, que descuidan una interpretación global de la dinámica del capitalismo (entre otros Fine, Lapavistas y Pincus, 2001; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Rodrik, 2009; Chang, 2010). También se ha revalorizado el papel que desplegó el Estado en el crecimiento económico, particularmente financiando inversiones de riesgo o desarrollando innovaciones que luego fueron desplegadas por empresas privadas que alcanzaron jerarquía a nivel internacional en diversos sectores de alta condensación tecnológica como la biotecnología, la nanotecnología, internet, etcétera. Es una realidad incontrastable que en muchos países son las empresas y agencias estatales las que impulsan el avance tecnológico a través de grandes inversiones en sectores con prolongados plazos de retorno del capital y altos niveles de riesgo empresarial, como también las que sustentan y dirigen el proceso de desarrollo.⁴

Si bien el concepto de desarrollo es polisémico y remite a concepciones diferentes y también a abordajes complejos y multidimensionales, debe reconocerse que las estrategias tendientes al logro de ese objetivo se vinculan a las posibilidades estructurales de la sociedad, tanto desde el punto de vista económico y productivo como social-cultural, y en su relación con la dinámica internacional. Desde esta perspectiva, una estrategia que enfatice en esa búsqueda debe considerar una amplia discusión teórica, diagnósticos ajustados, diseños de política económica para el largo plazo, acuerdos y voluntades políticas, actores sociales con la fuerza necesaria para impulsarla y capacidades estatales e institucionales suficientes para su instrumentación. Podría argumentarse que estos elementos son constitutivos y determinantes de las políticas de desarrollo y en el proceso de implementación se entrelazan mutuamente en diferentes combinaciones, a juzgar por la experiencia histórica en el plano local e internacional, sea por sus fracasos o éxitos, siempre relativos. En otras palabras, un

⁴ Este fenómeno se ha estudiado tanto para el mundo desarrollado como para los países periféricos. Por ejemplo, puede verse Toninelli (2000), Belini y Rougier (2008), Chávez y Torres (2013), Mazzucato (2013), o Musacchio y Lazzarini (2014).

diseño estratégico que no se sustente en un análisis afinado de las circunstancias nacionales e internacionales no será lo suficientemente adecuado para desbrozar el camino hacia el desarrollo sustentable. Y una política de largo plazo que no tenga una base social de apoyo lo suficientemente grande como para vencer las resistencias que se le opongan está condenada al fracaso; no obstante, ningún grupo social tiene “intereses históricos” predeterminados y los empresarios o los trabajadores, por ejemplo, pueden o no apostar a un proceso de desarrollo de acuerdo a las circunstancias y experiencias previas, determinadas en una medida importante por los marcos institucionales y la canalización del poder efectivo de otros grupos sociales. Por lo tanto, finalmente, una estrategia de desarrollo que no disponga –ni contemple la ampliación– de las capacidades de ejecución naufragará más temprano que tarde. El diseño institucional debe ser acorde con los objetivos del desarrollo: en la medida en que éstos se planteen claramente –luego de un amplio debate intelectual– se generarán instituciones con la coherencia administrativa y la capacidad para impulsarlo, y sobre todo con el poder para disciplinar a los diversos actores sociales y éstos, a su vez, al propio Estado en una lógica de círculo virtuoso.

Se reúnen aquí los resultados de investigaciones que remiten a dichos factores del desarrollo. Los trabajos están estructurados bajo dos tipos de abordajes que justifican su presentación: uno de carácter histórico y otro más económico o sociológico. El primero pretende reconstruir el contexto en el cual diferentes actores sociales delineaban o actuaban bajo políticas en pos del logro del desarrollo económico y, por lo tanto, no aporta herramientas de un modo mecánico para la discusión actual (ni tampoco tiene ese objetivo, que sería, por lo menos, cuestionable desde un punto de vista teórico). Aun así, los análisis vertidos en los primeros capítulos del libro proporcionan una mejor comprensión de la situación, los dilemas y desafíos de hoy, y también brindan indicios o “pistas” para tener en cuenta en cualquier propuesta que encare ese desafío. Al considerar la relación entre sistema político y económico como un fenómeno eminentemente histórico –es decir, mutable– creemos que las preguntas arrojadas sobre diversos contextos pretéritos nos asistirán tanto para realizar un mejor diagnóstico

del tiempo contemporáneo, así como para pensar en las mejores estrategias para el “futuro de nuestro pasado”.⁵

Los seis primeros capítulos de este volumen permiten obtener una imagen plural sobre la experiencia de la planificación económica y los dilemas del desarrollo en Argentina durante buena parte del siglo veinte. Las distintas vetas exploradas dan cuenta de las restricciones estructurales para el logro del desarrollo económico, así como de las ideas, organismos y políticas desplegadas para resolverlas a partir de la intervención estatal; asimismo abordan diseños y dinámicas tanto de instituciones y agencias, políticas y programas, como de figuras técnicas y saberes estatales. El primero de ellos, precisamente escudriña esa particular dimensión de la planificación que remite al campo de las ideas como sustrato de las políticas económicas y a la elaboración de diagnósticos certeros donde asentar las propuestas. Camilo Mason indaga en el espectro de ideas dentro del “nacionalismo económico” de los años treinta y primeros cuarenta; al estudiar los debates y participaciones públicas de un conjunto de técnicos y profesionales que ocuparon lugares destacados en las agencias estatales. Esos técnicos realizaron diagnósticos sobre la difícil coyuntura económica en el período y propusieron alternativas frente a los “problemas nacionales”, en especial respecto al papel que debía jugar el Estado y la “cuestión energética”.

En el siguiente capítulo, los compiladores del volumen abordan aspectos relacionados al “diseño institucional” vinculado al desarrollo, en este caso específicamente al financiamiento de las actividades productivas. El análisis se centra en el papel que adoptó el Banco Central de la República Argentina para promover diferentes actividades entre 1945 y 1975, en pleno despliegue de la industrialización. El estudio que realizan Juan Odisio y Marcelo Rougier sobre la institución revela los vaivenes de la política y de los contextos macroeconómicos que actuaron como factores

⁵ La expresión fue acuñada por Aldo Ferrer (2010) para enfatizar la importancia de las raíces históricas de los procesos en los cuales se inscriben las alternativas del desarrollo.

negativos de la planificación del sistema financiero en función del desarrollo, pero también destacan las capacidades que logró cristalizar en el transcurso de esas tres décadas de fuerte impulso fabril.

Esta mirada institucional, que marca los límites y las potencialidades de la planificación, también está presente en el tercer capítulo, escrito por Ramiro Coviello. El autor aborda una dimensión clave de la planificación, aquella que vincula las ideas, las instituciones y los actores sociales (en este caso los empresarios). Allí se sostiene que, pese a la incapacidad que exhibieron los organismos de planificación para conducir el proceso de desarrollo nacional por un sendero exitoso, la existencia de debates importantes sobre estrategias para el largo plazo operó como la plataforma que permitió que ciertos proyectos entraran a la agenda estatal, logrando resultados parciales pero significativos. Esa idea es desplegada a partir del estudio del Programa Conjunto de Desarrollo Agropecuario e Industrial, en el que participó el Consejo Federal de Inversiones, uno de los organismos de planificación creados en ese entonces, y la Confederación General Económica que agrupaba a los empresarios locales. Específicamente, Coviello indaga cómo se vinculó el Programa con los debates sobre las estrategias de desarrollo focalizadas en la resolución del estrangulamiento externo de la economía argentina como medio eficaz para resolver el dilema del desarrollo local; debate y política que tenderán a consustanciarse en la segunda mitad de los años sesenta.

El siguiente capítulo, elaborado por Miguel Ángel Taroncher y Martín Stawski, aborda de modo específico la institución más importante destinada a impulsar el desarrollo económico argentino a través de la planificación, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), creado en 1961. Los autores analizan la reformulación de su funcionamiento durante el gobierno de Arturo Illia, cuando fue dotado de mayor presupuesto, funciones y capacidad técnica. Seguidamente, presentan el diagnóstico y propuestas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el organismo en ese contexto. Entre las propuestas, de modo destacado, el plan proponía la integración de las ramas industriales de mayor valor agregado y el fomento de las exportaciones de bienes no

tradicionales, tendientes a lograr una estructura industrial más competitiva, reflejando de manera expresa aquellas discusiones y debates que comenzaron a circular en la época.⁶

Como señalamos, muchas de las alternativas para el logro del desarrollo económico estaban centradas en la integración del sector industrial y, cada vez más, en la posibilidad de incrementar las exportaciones manufactureras. El quinto capítulo, elaborado por Patricia Jerez, se detiene de modo específico en este aspecto al abordar la dinámica del sector siderúrgico y las políticas tendientes a incrementar las exportaciones en ese rubro. Como señala la autora, en un contexto donde la industrialización y la planificación estatal ocupaban el centro de la escena, la consolidación de un sector manufacturero maduro contribuiría a alcanzar un determinado nivel de desarrollo si se superaba la restricción externa. En este sentido, Jerez rescata tanto las ideas como el accionar de los propios empresarios del sector y las políticas públicas para el período 1960-1975, estableciendo un análisis sofisticado de ese entramado que definimos como necesario para cualquier política de planificación y desarrollo, en particular en uno de los sectores clave para sustentar el desarrollo industrial.

El siguiente capítulo se refiere a uno de los ejes más controversiales del desarrollo económico en la periferia, aquel que vincula la investigación científica-tecnológica, el Estado y los sectores productivos. En el caso argentino, la participación del Estado ha sido sin duda muy relevante en la promoción del desarrollo nacional en ámbitos estratégicos como el sector nuclear, como señala Milagros Rodríguez. La autora se focaliza en este “Estado emprendedor” que tomó la determinación de crear empresas mixtas. Ésta era una iniciativa de la Comisión Nacional de Energía Atómica que se concretó en 1976 con la creación de INVAP. El estudio considera especialmente el hito de 1994, cuando se reformuló el Programa Nuclear y se puso fin a la búsqueda de la “autonomía tecnológica” en el marco de un proceso de desindustrialización selectiva.

⁶ Sobre esos debates ver Rougier y Odisio (2018), capítulo 5.

Como corolario de este conjunto de trabajos con perspectiva histórica puede afirmarse que ya no es concebible pensar la planificación como en el período en que el Estado era protagonista activo e importante en las tareas de investigación científica y la producción de bienes y servicios. Tampoco debe sostenerse sin más la idea cepalina de propuestas indicativas sobre lo que se cree que sucederá en función de proyecciones puntuales de oferta y demanda. Es necesario reconocer los límites de la planificación del pasado, puesto que en muchos casos no implicó una modificación significativa de la estructura económica, más allá de algunos avances destacables en ese sentido. Con todo, es lícito preguntarse si una mejor planificación pudo haber contribuido más al desarrollo del país, e incluso si podría hacerlo en un futuro.

La otra dimensión a la que aporta este libro remite a una búsqueda más comprometida con el análisis de la coyuntura y las circunstancias actuales, si se quiere más propia de los intereses de economistas y sociólogos, que habilita enfatizar proscipciones y diseñar herramientas tendientes a (re)iniciar un sendero de desarrollo. No se trata pues de estudios de historia económica, aunque sus aportes en ese plano puedan ser notables, dado que no pretenden comprender el significado que tuvo para los sujetos determinadas experiencias económicas, sino, como queda explícito, develar las causas que ameritan un análisis de largo plazo, y a partir de allí presentar una serie de propuestas de política económica. En esta perspectiva se inscriben los dos últimos capítulos. El primero de ellos, escrito por Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y Martín Schorr plantea los desafíos y las oportunidades para la inserción de las economías de ingreso medio como la argentina en la actual división internacional del trabajo, considerando las disímiles recomendaciones que existen sobre el sendero de especialización más adecuado. Los autores reafirman la idea clásica de que la industria constituye el motor del desarrollo económico, aunque ello supone diferentes perspectivas sobre la especialización tecnoproductiva y comercial. Inmersos en ese debate, los autores buscan caracterizar el abanico de opciones de que dispone Argentina en la faz actual del capitalismo para pensar un sendero de desarrollo propio a partir de las experiencias de otros países.

El último capítulo también se inscribe en las discusiones contemporáneas acerca de los posibles modelos de desarrollo para el país y presta especial atención al papel que le cabe a la industria argentina en la actualidad, a través de un recorrido por su evolución reciente a nivel mundial y local. A partir de este análisis, Diego Coatz y Daniel Schteingart plantean algunos desafíos y dilemas del desarrollo industrial argentino de cara al futuro. Señalan las dificultades para que la estructura productiva argentina pueda incrementar sus capacidades tecnológicas e innovadoras sin una activa e inteligente política industrial, dada su gran heterogeneidad estructural. Así, proponen que deben contemplarse objetivos e instrumentos “ofensivos” en sectores donde existen ventajas estáticas o con capacidades acumuladas y “defensivos” en el caso de sectores débiles desde el punto de vista de la competitividad y la productividad, pero claves desde la perspectiva del empleo, por ejemplo.

Del conjunto de las investigaciones aquí presentadas deriva nuestro convencimiento de que, por un lado, recuperar una mirada histórica y estratégica, de largo plazo, es central si pretendemos avanzar en un proceso de desarrollo y, de otro, que ese proceso debe estar definido por el Estado y no por las empresas o el mercado. El Estado debe asumir la responsabilidad de la construcción y consolidación de los actores sociales del desarrollo ya que a través de sus políticas se configuran los espacios de rentabilidad, se incentiva el cambio técnico, se determina la asignación de los recursos, etcétera. El Estado, en suma, es quien debe marcar el ritmo y la dirección del proceso económico en el sentido deseado. El desarrollo es un proceso de largo plazo y la planificación puede contribuir a establecer de una manera más conveniente la estructura de la inversión sectorial y por tipo de bienes, y a definir e implementar, por ejemplo, una estrategia adecuada para su financiamiento. En otras palabras, creemos que el inicio de un sendero de desarrollo debería comenzar por generar las capacidades estatales (donde adecuados diseños institucionales adquieren centralidad) y sociales para imponer el veto de los proyectos que conducen a mayor inequidad social. En esta búsqueda, reconstituir el debate intelectual es insoslayable y quizá punto de partida

necesario dado que, por ejemplo, la legitimación y el consenso de un papel más activo del Estado aportarían elementos para instrumentar modificaciones estructurales que garanticen mejores condiciones económicas, políticas, sociales y culturales para porciones significativas del conjunto social. Con el propósito de estimular esa discusión presentamos este libro.

MARCELO ROUGIER Y JUAN ODISIO

Referencias bibliográficas

- Amsden, Alice, 1989, *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Nueva York: Oxford University Press.
- Aroche, Fidel y Ugarteche, Oscar, 2018, "The death of development theory: From Friedrich von Hayek to the Washington consensus", en *Journal of Post Keynesian Economics*, vol.41, n° 4.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo, 2008, *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires: Manantial.
- Chang, Ha-Joon, 2013, *23 cosas que no te cuentan del capitalismo*, Buenos Aires: Debate.
- Chávez, Daniel y Torres, Sebastián, 2013, *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*, Montevideo, Transnational Institute, ANTEL, MIEM-DNI.
- Cianci, Luciano, 2017, "El concepto de desarrollo: recorrido por la literatura especializada desde sus orígenes hasta la actualidad", en *PIUBAD, Apuntes para el desarrollo de Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Cimoli, Mario, Dosi, Giovanni y Stiglitz, Joseph, 2009, *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- Evans, Peter, 1995, *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Ferrer, Aldo, 2010, *El futuro de nuestro pasado*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fine, Ben, Lapavistas Costas y Pincus, Jonathan, 2001, *Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the Post-Washington Consensus*, Londres: Routledge.
- Mazzucato, Mariana, 2013, *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*, Londres: Anthem.
- Musacchio, Aldo y Lazzarini, Sergio, 2014, *Reinventing state capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Nueva York: Harvard University Press.

- Rodrik, Dani, 2009, "Industrial policy: don't ask why, ask how", *Middle East Development Journal*, vol. 1, n° 1, pp. 1-29.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (comps.), 2016, *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- , 2018, "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional", Buenos Aires: Imago Mundi.
- Toninelli, Pier Angelo, 2000, *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wade, Robert, 1990, *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton: Princeton University Press.

CAMILO MASON

1 | El nacionalismo técnico y la cuestión energética entre 1930 y 1943

Señalar los rumbos del horizonte por donde juzguen
que han de acercarse las perspectivas más favorables.

Ludovico Ivanissevich, 1936

El presente trabajo indaga en las características y la difusión de un conjunto de ideas que abrevaron dentro del amplio espectro ideológico denominado *nacionalismo económico* en Argentina entre 1930 y 1943. En particular, nos interesa analizar las posiciones, debates y participaciones públicas de un conjunto de técnicos y profesionales que ocuparon cargos relevantes en agencias estatales y participaron en diversos foros y ámbitos de sociabilización. Desde allí, estos técnicos realizaron diagnósticos sobre la difícil coyuntura económica en el período analizado y propusieron alternativas frente a los “problemas nacionales”, según el decir de la época.

La crisis mundial desatada en 1929 en Wall Street y las formas que adquirieron las nuevas relaciones económicas internacionales marcaron el comienzo del cambio entre la Argentina agroexportadora a un proceso sustitutivo de importaciones. La crisis internacional fue el escenario donde se desarrolló el último año del gobierno de Hipólito Yrigoyen, depuesto por el golpe de Estado de 1930, inicio de la restauración conservadora. Durante la década previa, la coyuntura abierta por la Primera Guerra Mundial impulsó un moderado proceso sustitutivo, que permitido y alentado por la restricción de importaciones, planteó una serie de dificultades en el sector manufacturero, entre las que se destacaban la necesidad de proveerse insumos y bienes de capital, pero también el abastecimiento de energía necesaria para mantener y ampliar la capacidad productiva. En parte, esas dificultades fueron cubiertas con el ingreso de capitales norteamericanos y cierto reacomodamiento

del mercado internacional tras el conflicto bélico. La crisis de 1930 no sólo tuvo un fuerte impacto en la economía mundial, sino que afectó de manera particular a la economía argentina. La adopción de medidas proteccionistas por parte de los países centrales y el reemplazo de un estado de multilateralidad por acuerdos bilaterales redujeron en volumen y en precio las exportaciones de productos primarios, que dejaron de ser el principal motor del crecimiento en que se había basado el modelo agroexportador, con lo que se dificultó la obtención de divisas, además de disminuir los ingresos estatales. La reorientación de la economía hacia el mercado interno y el incipiente crecimiento y diversificación industrial fueron los nuevos, aunque moderados, estímulos de la economía argentina (Korol, 2001; Ferrer, 2004; Gerchunoff y Llach, 1998).

En ese contexto surgieron distintos ámbitos donde se discutieron y analizaron las alternativas de la economía argentina. En los últimos años se han sumado diversas y variadas investigaciones que han estudiado los debates generados alrededor del desarrollo industrial de Argentina durante los años de entreguerras, en particular las que tienen como eje el análisis del nacionalismo económico a través de la figura de Alejandro Bunge y la *Revista de Economía Argentina (REA)*, el rol del Estado y la intervención en la economía, así como también la cuestión energética, particularmente la relación entre la evolución de la producción petrolera local y el surgimiento de cierto nacionalismo petrolero.¹ Si bien la presente investigación no se inserta directamente en esas líneas de trabajo, creemos que puede constituirse como un aporte a los estudios sobre los debates en torno al nacionalismo económico, el rol del Estado y la cuestión energética en el período de entreguerras.

Las fuentes aquí analizadas son un conjunto de artículos, ponencias y presentaciones donde profesionales y técnicos, en su mayoría ingenieros, realizaron diversos diagnósticos sobre las

¹ Con respecto a los debates sobre la industrialización y el rol de la *REA*, ver Belini (2010), Llach (1985), Regalsky y Jáuregui (2003), Rougier y Odisio (2014 y 2018); con respecto a la intervención estatal, ver Belini y Rougier (2008) y Nallim (2012); y con relación a la formación del nacionalismo petrolero, ver Solberg (1982), Gadano (2006) y Davchesky (2014).

capacidades energéticas del país, las ventajas del aprovechamiento de recursos naturales locales frente a la dependencia energética de un inestable y cambiante mercado internacional, el vínculo entre desarrollo industrial y las potencialidades energéticas y el rol que debía cumplir el Estado con relación a la política energética. Las ideas de estos técnicos fueron expresadas en publicaciones periódicas como la revista *Servir*, el *Boletín de Informaciones Petroleras (BIP)*, la revista *La Ingeniería*, entre otras, además de congresos científicos y disertaciones en ámbitos como el Centro Argentino de Ingenieros (CAI) o la Escuela Superior de Guerra (ESG). La elección de estas revistas, como la participación en congresos y conferencias, se debe, en parte, a que en esas intervenciones públicas predominaba un carácter técnico, que estuvo orientado a sus pares o iniciados en el tema, es decir, personas que manejaran cierto lenguaje técnico (Graciano, 2010). Por otro lado, estos debates se desarrollaron en distintos foros y revistas en los años treinta, que parecen haberse cristalizado y constituido “como una reserva de pensamiento y asesoramiento” de los poderes políticos durante el período analizado (Ospital, 2013).

La metodología aquí empleada sigue el enfoque microhistórico, haciendo hincapié en el análisis biográfico y en el “nombre propio”, con foco en los posicionamientos personales y públicos (Ginzburg, 2004).² Esta aproximación microanalítica que “parte de la delimitación de un corpus de individuos que integran un actor colectivo”, en donde es “posible describir los perfiles emergentes del conjunto” y analizar las relaciones “entre los individuos y otros actores colectivos” para “contribuir a explicar al actor colectivo como una configuración social siempre cambiante y de fronteras lábiles, que actúa dentro de una sociedad en un tiempo determinado” (Ferrari, 2010). Con todo, creemos que la perspectiva microhistórica debe contemplar el contexto donde estos “individuos” llevan adelante sus participaciones públicas. En ese

² Este enfoque también es el utilizado en estudios que, si bien con propósitos distintos, privilegian el análisis de técnicos e ingenieros durante el período: Graciano (2010) y Matharan (2013).

sentido, coincidimos con la necesidad de “reubicar a los nacionalistas frente a los dilemas que les planteó su presente” (Barletta y Bejar, 1988). Nos interesa esta idea ya que incorpora las particulares coyunturas que atravesó la economía argentina luego de la primera posguerra y especialmente a partir de la crisis económica de 1930” (Barletta y Bejar, 1988). Al abordar las ideas como objeto de estudio y a partir del análisis de los posicionamientos expresados por el conjunto de técnicos y especialista seleccionados, surge la necesidad de “anclar los devaneos intelectuales a los problemas de cada época” (Rougier y Odisio, 2018). Así, los diagnósticos y las alternativas propuestas desde el nacionalismo técnico deben ser comprendidos como respuestas o impugnaciones a las políticas económicas, en este caso vinculadas a la cuestión energética, implementadas en el período estudiado.

En cuanto a la estructura del trabajo, en principio propone un breve recorrido por los principales aportes académicos sobre los posicionamientos y debates generados alrededor del nacionalismo económico de entreguerras. En segundo lugar, se analiza las participaciones públicas de un conjunto de técnicos, como Juan Sabato, Enrique Cánepa, Alberto Zanetta y Ludovico Ivanisovich, entre otros, en distintos ámbitos de sociabilización, y en particular los diagnósticos y las soluciones esbozadas sobre los problemas de la economía argentina entre 1930 y 1943.

Finalmente reservamos un apartado a las reflexiones finales en pos de identificar las singularidades de las ideas y propuestas allí esbozadas. ¿Qué formas o características adoptó el nacionalismo técnico durante el periodo 1930-1943? ¿Qué diagnósticos realizó de la coyuntura económica argentina? ¿Qué respuestas o alternativas propuso?

El nacionalismo económico y los “problemas nacionales” en el período de entreguerras

Las investigaciones sobre el nacionalismo argentino, en particular sobre las formas políticas que adoptó, tiene un desarrollo abundante. Cuando el foco de análisis se desplazó hacia los debates y

posicionamientos económicos, el balance historiográfico también es importante pero comparativamente menor. Por *nacionalismo económico* se entiende, de manera general, las decisiones cuyo objetivo principal es proteger el mercado interno, el trabajo y la formación de capital dentro de un país. Así, tal corriente, lejos de ser una doctrina relativamente solida o estructurada, se define más por cierta direccionalidad de un conjunto de políticas económicas. Este carácter, de cierto modo ecléctico o flexible, permite distinguir al interior de esta corriente distintos y variados aportes.³

El nacionalismo económico tomó una forma relativamente clara en Argentina en la década de 1920 alrededor de la *Revista de Economía Argentina (REA)*, dirigida por Alejandro Bunge y donde se congregaron una serie de intelectuales conservadores que esbozaron diversas críticas a las políticas económicas llevadas adelante por los gobiernos radicales, además de proponer una serie de modificaciones al modelo económico imperante (Llach, 1985).⁴ Sin embargo, el nacionalismo económico no era un bloque monolítico. Dentro de lo que se denominó “nacionalismo popular” se destacaban las figuras de Enrique Mosconi y de Manuel Ortiz Pereyra. Nos interesa rescatar que, en el análisis de ambas personalidades y sus posicionamientos, se identifican “intereses económicos” como, por ejemplo, las preocupaciones por la “enajenación de las riquezas nacionales” y la dependencia económica en el caso de Ortiz Pereyra; la defensa del capital nacional y la cuestión energética en perspectiva industrialista en el caso de Mosconi (Barbero y Devoto, 1983).

Con todo, la importancia del recurso energético y particularmente del petróleo también fue ponderada desde ámbitos empresarios

³ Por ejemplo, Alejandro Bunge entendía el nacionalismo económico como un conjunto de políticas entre las que se destacaba una mayor intervención del Estado y protección aduanera en aquellos bienes que permitieran el proceso de diversificación productiva (Bunge, 1940).

⁴ Los principales tópicos giraban alrededor de la necesidad de fortalecer la industria nacional para evitar nuevas perturbaciones externas en la economía agraria exportadora, principalmente a través de protección arancelaria y fomento del mercado interno.

en los años veinte. En ese sentido, Luis Colombo, presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), dictó una conferencia en 1927 frente a un numeroso auditorio en el que se encontraban los ministros de Agricultura y Guerra, además de miembros administradores de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). En la disertación, Colombo planteaba que si el petróleo era “un elemento básico para el progreso de la industria”, también era “un factor esencial de victoria en la guerra”. La conferencia cerraba con la necesidad de una legislación que protegiera el petróleo nacional con el fin del “asegurar la verdadera independencia nacional” (Colombo, 1927).

Con la creación de YPF en 1922 y principalmente el proyecto de ley impulsado por el radicalismo al final de la presidencia de Alvear y durante el segundo mandato de Yrigoyen, “el petróleo se convertiría en tema de campaña política y en proyecto de nacionalismo económico” (Barbero y Devoto, 1983). En rigor, los debates sobre la política petrolera, particularmente alrededor de la nacionalización del petróleo, alcanzaron su punto más álgido a fines de la década de 1920. El consenso en torno a la participación estatal en la explotación y refinación de hidrocarburos se contraponía a la situación donde empresas extranjeras, principalmente norteamericanas, poseían el control de la refinación y distribución de petróleo y derivados. Así se agruparon una serie de posiciones antinorteamericanas, que favorecieron la consolidación del nacionalismo petrolero.⁵ En ese “clima de época” surgieron las primeras diferenciaciones: por un lado, las posiciones que impulsaban el “monopolio estatal de la explotación” en contra de “las compañías privadas” y, por otro, un sector que “pondrá más énfasis en la sustitución de importaciones que en la propiedad del capital” (Solberg, 1982; Davchevsky, 2014).

El pensamiento económico nacionalista tuvo un efecto profundo en el Ejército y la Marina que contribuyó a la “formación

⁵ “El nacionalismo petrolero, en pocas palabras, enfatiza que los recursos petroleros explorados por un monopolio estatal permitirían al país concretar un desarrollo económico sostenido sin interferencia de las compañías extranjeras ni de sus gobiernos” (Solberg, 1982).

de este grupo de ideas nucleadas alrededor del desarrollo del capitalismo nacional y en particular de la industrialización como forma de asegurar la defensa nacional” (Rougier y Odisio, 2014). Pequeños pero activos grupos de oficiales propugnaron durante la década del 1920 por mayor autonomía económica. Por ejemplo, ya antes de la crisis económica de 1930, las preocupaciones alrededor de la obtención de minerales e hidrocarburos fueron centrales en pos de que se les otorgase a las fuerzas armadas “autosuficiencia en la producción de armas, equipos y materiales bélicos”, expresadas por parte de oficiales del Estado Mayor, oficiales de la Marina e ingenieros militares del Ejército (Cornut, 2018).

En algunos sectores del Ejército estas ideas calaron con mayor intensidad. Como señaló Solberg, los representantes del nacionalismo económico del Ejército propiciaron una mayor intervención del Estado en el financiamiento y la operación de industrias vitales como la Fábrica Militar de Aviones (FMA) y las refinerías de petróleo, además de aquellas instalaciones que el sector privado no pudiera o quisiera respaldar. Militares, como el ya nombrado Enrique Mosconi y Alfonso Baldrich, criticaron fuertemente el poder de los *trusts* extranjeros y sostuvieron que, en sectores industriales y explotación de recursos naturales, el Estado cumplía un rol relevante (Solberg, 1982).

El golpe militar de 1930 restringió el desarrollo de este debate, sobre todo con la suspensión de la actividad parlamentaria. La llegada de Uriburu al poder relegó el proyecto de nacionalización y monopolio petrolero de Yrigoyen. Si bien las compañías privadas esperaban un “clima más favorable” derivado del cambio institucional, la actitud del gobierno de Uriburu con respecto a YPF presentó cierta continuidad con la política de los gobiernos anteriores.⁶ Fue la crisis económica, pero sobre todo su intensidad y duración, la que profundizó los debates alrededor

⁶ Solberg (1982) destaca que Uriburu “como hombre de armas, tenía ciertos compromisos con el nacionalismo petrolero”. Mientras que Gadano (2006) remarca que durante 1930 y 1931 algunas posiciones de YPF eran apoyados por el gobierno nacional incluso “con mayor celeridad que en los últimos años del gobierno radical”.

del nacionalismo económico y la cuestión energética, que eran predominantes en los principales partidos políticos hasta ese entonces. Los debates sobre la intervención estatal y la producción de energía se expresaron tanto en la coalición gobernante, la “Concordancia”, como en los partidos opositores y sus periódicos o centros (Nallim, 2012).

La Unión Cívica Radical fue confluyendo hacia posiciones intervencionistas en el transcurso de la década, que en parte continuaban la “línea” yrigoyenista de la nacionalización de los recursos naturales y los servicios públicos. Sin llegar a ser una corriente homogénea ni mayoritaria, sus ideas fueron ganando terreno. Otro sector del radicalismo, que tampoco fue mayoritario, la denominada Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA), realizó una intensa tarea de propaganda que hacía del “antiimperialismo” y la “cuestión nacional” un tema central. Por su parte, el Partido Socialista, de fuerte tradición liberal, estuvo atravesado por distintos debates y divergencias con respecto a la coyuntura económica. Las posiciones dentro del partido cercanas a cierto tipo de intervención estatal y más favorables a la industrialización fueron ganando terreno promediando la década (Tortti, 1995; Rougier y Odisio, 2018).

La penetración de las ideas nacionalistas e industrialistas en el Ejército continuaron durante los años treinta. Uno de los casos donde estas ideas tuvieron mayor influencia es el del teniente coronel Manuel Savio, quien, en diciembre de 1936, fue designado Director de Fábricas Militares, con autoridad sobre la FMA y un pequeño conjunto de fábricas de armamentos y químicas que se fueron insertando en el entramado industrial local. Desde ese reducto, Savio elevó en mayo de 1938 un boceto de ley para crear la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), cuyos objetivos principales incluían la exploración minera y explotación de las materias primas básicas (hierro, cobre, plomo y otras) necesarias para garantizar la “defensa nacional” y el desarrollo de las fuentes de energía para su concreción. Esas ideas, que como vimos tuvieron un claro origen en los años veinte, fueron madurando durante los años treinta, y encontraron un contexto mucho más favorable al final de esa década y a principios de la siguiente. La

cristalización de algunas de esas ideas y proyectos puede encontrarse en la conformación de la DGFM en 1941, que entre sus objetivos tenía la producción siderúrgica, metalúrgica y química orientada a áreas militares estratégicas (Belini y Rougier, 2008).

Durante la Segunda Guerra Mundial la “función militar de defensa” se fue convirtiendo en un argumento cada vez más aceptado, no sólo para promover el desarrollo de la industria, sino también para justificar el control estatal de determinados sectores y empresas que aseguraban el suministro de materias primas y energía. En 1941 el Código de Minería fue modificado asignándole a la DGFM la titularidad del patrimonio minero del Estado y ampliando sus funciones al campo de la prospección geológica-minera. Si bien se llevaron adelante una serie de emprendimientos en búsqueda de cierta “autarquía” mineral, evitando la importación y asegurando el acceso a las materias primas, los avances no fueron tan significativos como los esperados.⁷

La preocupación por la industrialización y el desarrollo de la energía fue potenciada en esos años a través de distintas tribunas que se conformaron para discutir su situación una vez concluida la guerra. Por ejemplo, el Colegio Libre de Estudios Superiores había creado en 1941 la Cátedra de Economía “Lisandro de la Torre” con el propósito de “dar respuesta oportuna a problemas económicos que interesan al país” y asesorar a instituciones públicas y privadas. Allí tendrían expresión las ideas de Arturo Frondizi o Adolfo Dorfman respecto al futuro, a la vez que propiciaban su apoyo a la intervención estatal y la planificación. En ese mismo sentido el Instituto de Estudios y Conferencias Industriales, impulsado por la UIA y creado en mayo de 1942, tenía como objetivo promover el debate sobre la planificación y los diversos problemas que podían afectar al sector manufacturero durante la guerra y en la inmediata posguerra.

En este breve recorrido, repasamos los principales temas abordados y los posicionamientos adoptados por el nacionalismo

⁷ En particular, sobre los avances y retrocesos de la DGFM y la explotación del mineral de cobre, ver Rougier (2013).

económico durante los años de entreguerras. A continuación, intentaremos rastrear cómo se identificó y caracterizó al nacionalismo técnico en el período analizado.

Las particularidades del nacionalismo técnico

El apartado anterior nos permitió identificar cuáles fueron los principales “problemas nacionales” según el decir de la época, a los que se enfrentaba la economía argentina y la consolidación de una corriente nacionalista, no del todo homogénea, en el aspecto económico. Como ya han reflexionado otros autores, los estudios sobre el nacionalismo se concentraron en la definición del término, el análisis de los discursos, de los grupos, de las publicaciones y personajes ligados a esas corrientes. Ese enfoque terminó configurando una noción de nacionalismo que iba “definiéndose al mismo tiempo que se iba escribiendo la historia de los nacionalistas” (Barletta y Bejar, 1988). En ese sentido, como se dijo más arriba, coincidimos con la necesidad de ubicar a los nacionalistas y sus diagnósticos frente a los dilemas que les planteó su tiempo.

En los últimos años, una serie de estudios hizo foco en el rol de los expertos y su influencia en la formulación de políticas públicas, así como en la “constitución propiamente dicha de elites técnicas estatales, es decir, de aquellos grupos profesionales que devienen elite estatal”, técnicos y profesionales que viven “de y para” el Estado. Creemos que es importante esta mirada en el análisis de los representantes del nacionalismo técnico. En particular, se destaca cómo en los momentos de crisis, como el atravesado la economía argentina en los años treinta, tiene un rol importante la formación de elites técnicas estatales, ya que “los momentos definidos socialmente como críticos incrementan la demanda de este tipo de grupos técnicos, quienes por su parte son los encargados no solamente de intervenir frente a las crisis sino también de definirla y tornarla un objeto de análisis científico” (Plotkin y Zimmermann, 2011).

Además, se ha observado que a partir de los años treinta se constituyeron diversos espacios de diálogo entre civiles y militares,

por un lado, y expertos (científicos, ingenieros, economistas) por otro, preocupados por el escenario de la guerra y la posguerra. También en esos años se discutió el rol del Estado en el desarrollo científico-técnico y los modelos institucionales o mecanismos de intervención adecuados para impulsarlo. En ese contexto, la ciencia y la técnica se entendieron “como insumos básicos de varios procesos que se pretendía impulsar: el desarrollo tecnológico ligado a la defensa, el viraje hacia un modelo que privilegiaría al sector industrial, y una creciente y planificada intervención económica y social del Estado” (Feld, 2015).

La preocupación nacionalista por la industria y la cuestión energética encontró manifestación también en determinados sectores de la estructura administrativa del Estado. En este “nacionalismo de profesión”, donde las posiciones nacionalistas estaban vinculadas a la función que cumplían las diferentes dependencias del Estado, como YPF, la Dirección de Vialidad Nacional (DNV) o la Dirección General de Parques Nacionales (Cattaruzza, 2009 y Ballent, 2008), el peso de elencos técnicos involucrados en diversos proyectos y la influencia de las inquietudes militares respecto a las dificultades para alcanzar el aprovisionamiento frente a situaciones de conflicto fueron decisivos a la hora de proyectar, debatir e implementar políticas públicas (Rougier y Odisio, 2018).

Por último y antes de comenzar con el análisis de algunos posicionamientos de técnicos y profesionales sobre la cuestión energética en el período de entreguerras, es esencial destacar algunos esfuerzos previos que permitieron ir delineando lo que entendemos por “nacionalismo técnico”: el molde de “una corporación profesional [...] muy particular, la ingeniería, [...] de fuerte arraigo en las oficinas públicas, donde se formaron los nuevos cuerpos técnicos del Estado nacional” (Ballent y Gorelik, 2001), también caracterizado como una corriente que se “interrogó sobre el valor y el significado del petróleo para la soberanía nacional, la importancia de la industria como institución central para el desarrollo del país y el lugar de las investigaciones científico-tecnológicas en la industria petrolera”. Esta posición incluye en sus análisis no sólo ingenieros, sino también a otros técnicos y militares que confluyeron en esta matriz ideológica (Matharan, 2013).

Los profesionales que identificamos con el nacionalismo técnico desarrollaron temas desde la investigación académica o profesional “vinculados al funcionamiento y regulación de servicios públicos [...], de políticas para el desarrollo energético nacional [...] y de los cambios producidos por el crecimiento industrial del país”. El resultado de la reflexión y participación en estos asuntos conformaron una mirada “crítica de los regímenes jurídicos y económicos liberales” vinculados a las “concesiones estatales de los servicios públicos” (Graciano, 2010). Desde este marco conceptual, en el próximo apartado analizaremos algunas posturas adoptadas en distintos ámbitos por los profesionales y técnicos vinculados a los debates sobre la cuestión energética entre 1930 y 1943.

La cuestión energética y el nacionalismo técnico: algunos posicionamientos

Como dijimos anteriormente, durante los años treinta surgieron distintos intentos de agrupar intelectuales, expertos, técnicos, militares, empresarios y formadores de opinión con el propósito de discutir los “problemas nacionales”, entre los que se incluían la cuestión energética y el rol que debía cumplir el Estado. En revistas especializadas como *La Ingeniería* o *Servir*, en publicaciones universitarias donde se desempeñaban como profesores, en los órganos de difusión de las empresas estatales donde estos técnicos ocupaban cargos de gestión y dirección como el *BIP* o el *Boletín de Obras Sanitarias (BOSN)*, estos técnicos publicaron sus trabajos y vertieron sus opiniones y propuestas.

En esos ámbitos donde se intercambiaron ideas y se realizaron propuestas, por ejemplo, el ingeniero Enrique Pedro Cánepa participó en las publicaciones señaladas, además de intervenir en congresos nacionales e internacionales. Cánepa nació en enero de 1892 en Chile. Su formación profesional era la de ingeniero especializado en petróleo, se graduó en el Politécnico Federal de Zúrich en 1914. Al año siguiente, luego de revalidar su título de ingeniero en Argentina ingresó en la Dirección Nacional de Minas, Geología e Hidrología y desde 1922 en adelante en YPF, donde fue

el primer administrador y responsable de exploración petrolera del Yacimiento Plaza Huincul. Continuó su desarrollo profesional dentro de la empresa petrolera y a fines de 1923 fue designado jefe de la Comisión Técnica del Petróleo, con asiento en Nueva York, donde realizó estudios correspondientes a la licitación para la construcción de la Destilería Fiscal de La Plata, cuya administración paso a desempeñar hasta 1935. Continuó ocupando cargos gerenciales en YPF hasta 1945. Además de su labor profesional, estuvo vinculado al ámbito educativo, durante los años treinta, dictando la cátedra de Minería del Petróleo en la Escuela Industrial de la Nación "Otto Krause" y en el Instituto del Petróleo, perteneciente a la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, la cátedra de Producción.

En agosto de 1933, Cánepa dictó una conferencia en la ESG que luego fue reproducida en la revista *La Ingeniería* en octubre del mismo año. En la exposición sostuvo que en condiciones ideales se debería perforar y explorar una cantidad de pozos de manera espaciada para conocer la forma, extensión y posición del yacimiento, y propuso evitar la explotación antes de contar con esa información: "cada yacimiento debe ser considerado como una unidad económica" (Cánepa, 1933).

Cánepa se preocupaba por resaltar la "conveniencia económica que presenta la explotación de cada yacimiento petrolífero por una sola empresa, con capacidad técnica y financiera suficiente para desarrollar el plan de trabajos mineros requeridos" (Cánepa, 1933). Por ese motivo sostenía que sería muy difícil obligar a empresas privadas a que adopten lo que él denominaba un "plan integral" para evitar las miserias de la superproducción desenfrenada, el agotamiento prematuro y las pérdidas [...] por incendio, infiltración en el suelo y disipación en la atmosfera".

Hacia el final de su presentación, el ingeniero, preguntaba: "¿Conviene entregar la exploración del país a las empresas extranjeras y con ello darles derecho de propiedad sobre el yacimiento de petróleo que encuentren?". Con esa retórica nacionalista, asignaba a las posibles concesiones a empresas extranjeras un carácter negativo, ya que traerían aparejadas graves consecuencias para la "futura" industria nacional" (Cánepa, 1933).

Es interesante destacar que entre 1932 y 1933 se debatieron en el Congreso Nacional los proyectos sobre la nueva legislación petrolera. En 1934 se decretó la limitación de las concesiones petroleras privadas a las existentes, lo cual transformaba a la Argentina en una gran reserva para la empresa estatal, y el Congreso Nacional ratificó el decreto un año después.

Más allá de cierto consenso nacionalista, éste no fue un período exento de confrontaciones. El proyecto impulsado por el oficialismo, por el cual YPF ingresó al mercado de la comercialización y estableció acuerdos sobre precios y cuotas de mercado con petroleras privadas, consolidó la posición de la repartición estatal como reguladora y formadora de políticas públicas para el sector petrolero. Sin embargo, la posición del gobierno de dividir el mercado para proteger a YPF motivó el cuestionamiento de sectores nacionalistas del socialismo que destacaron la “sentencia de muerte de YPF” y los forjistas señalaran que “se entregó a las compañías extranjeras el monopolio de la importación de petróleo y el dominio del mercado de distribución interna”.⁸

En 1936, en la revista *Servir*, Cánepa publicó “La industrialización del petróleo en la República Argentina”.⁹ En ese texto planteaba “la necesidad de industrializar el petróleo y la conveniencia de intensificar su industrialización al máximo para llegar al mejor aprovechamiento de esta riqueza natural” (Cánepa, 1936). En el artículo se exponía una breve descripción sobre la industrialización del petróleo en Argentina, marcando como punto de inflexión la puesta en marcha de la Destilería Fiscal de La Plata que había sido inaugurada en diciembre de 1925. Anteriormente el Estado tenía en funcionamiento la Destilería Fiscal de Comodoro Rivadavia, de la cual se extraía solo nafta y kerosene como destilados dejando un 87 por ciento de *fuel oil* como residuo. En el ámbito privado, desde 1905 funcionaba la destilería de la Compañía Nacional de Petróleo, luego absorbida por la Compañía Standard en 1917 (Gadano, 2006; Matharan, 2013).

⁸ Un acercamiento a esos enfrentamientos en Gadano (2006).

⁹ Con relación a la revista *Servir* ver Ospital y Mateo (2015).

Cánepa aportaba datos sobre la producción local y la importación de crudo, su industrialización y la obtención de diversos destilados entre 1907 y 1934, así como la capacidad diaria, el origen del petróleo elaborado y los tipos de destilados obtenidos en las dieciocho destilerías que funcionaban en el país hacia 1933-1934. Del total de destilerías, las primeras siete destilaban casi el 90 por ciento de crudo nacional e importado. Con todo, en el texto se observan ciertas inquietudes en torno al desempeño de la repartición estatal en relación con la extracción, refinación y obtención de combustibles líquidos, y a su capacidad para abastecer a un creciente mercado interno. Dicha preocupación podría relacionarse con la magra performance de YPF en los primeros años de la década de 1930, en los cuales la empresa estatal creció sólo un nueve por ciento (Solberg, 1982).

El limitado desarrollo de YPF en esos años era incapaz de acompañar el crecimiento de la demanda interna, que aumentaba a la par de la reactivación económica operada a mediados de la década. La importación por parte de las compañías extranjeras de petróleo barato generó una serie de reclamos de YPF al gobierno nacional. El director general de la compañía petrolera estatal, Ricardo Silveyra, le expresaba al ministro de Agricultura:

Con un mercado internacional de baja cotización y Aduana abierta no puede haber interés en el petróleo nacional. Agréguese a esto que las fuertes compañías que trabajan en el país tienen a la vez importantes yacimientos extranjeros, y se encontrará que es lógico su interés comercial por colocar sus petróleos, de esas procedencias en Argentina (cit. en Gadano, 2006).

Como reflejo de las preocupaciones y debates de la época, en el artículo del ingeniero Cánepa se encontraba un “programa para 1936”, en el cual se sostenía que en base a la capacidad instalada en las destilerías en el país hacia 1933-1934 era posible eliminar toda importación de productos derivados del petróleo, exceptuando el *fuel oil*. Dicho programa era posible si se incrementaba un 35 por ciento la producción con relación a 1934 (Cánepa, 1936).

Como ya había ocurrido durante la “Gran Guerra”, a inicios de la Segunda Guerra Mundial el carbón comenzó a escasear, pero también cayeron las importaciones de crudo y sus derivados. La producción de YPF aumentó un 51 por ciento durante los años 1939 y 1945, sin embargo, la producción de las compañías privadas se estancó, con lo cual el crecimiento de la producción de petróleo en ese período no superó el 23 por ciento en total (Solberg, 1982).

En relación con el uso eficiente de los recursos energéticos (principalmente los hidrocarburos) y su máximo aprovechamiento, a fines de la década del treinta en “Exigencias técnicas que plantea la explotación racional del petróleo” (Hilleman y Cánepa, 1939), Cánepa realizó un detallado análisis técnico sobre la explotación petrolera marcando cuáles eran, según su postura, las principales deficiencias al momento de la exploración y extracción de los recursos petrolíferos en Argentina. Al final del texto, retomó la idea de racionalidad y de un “plan integral”; bajo el concepto de “explotación racional” proponía estudiar el yacimiento en una primera etapa de reconocimiento a través de perforaciones distanciadas entre sí, poner en marcha la explotación simultánea (y mantener la extracción sin interrupción, pero a un régimen muy moderado) que permitiera conservar la relación gas-petróleo y dejar la extracción de gas para el final cuando se hubiera agotado la “fase líquida”.

A partir de esta “explotación integral” Cánepa sostenía que podía esperarse una recuperación total del petróleo en comparación con los valores bastante menores de la época. Según su opinión, lo que había impedido hasta ese momento explotar racionalmente los yacimientos petrolíferos había sido la subdivisión de los mismos en dos o más propiedades mineras, lo que hacía muy difícil aunar criterios al momento de la exploración y las distintas fases de extracción. Por último, afirmaba que la legislación argentina no tenía en cuenta ese aspecto e incluso las leyes presentes en ese momento atentaban contra la “explotación integral” propuesta.

De manera semejante y vinculado a la cuestión petrolera, en particular a las cualidades del petróleo nacional, en un artículo de 1936 publicado en la revista *Servir*, Alberto Zanetta, jefe de

Elaboración de la Destilería Fiscal de La Plata al momento de la publicación, realizaba un análisis sobre las posibilidades industriales del petróleo nacional.

Zanetta era doctor en Química y profesor universitario, especializado en temas relacionados con combustibles y lubricantes en Estados Unidos, enviado por YPF durante 1928. Además de participar en el Departamento de Investigaciones de YPF en la década de 1940, fue químico en Obras Sanitarias de la Nación. Participó en diversas publicaciones especializadas, como *Chemia*, *Industrias Químicas*, la revista *Servir*, y el *BIP*. En 1958 formó parte del primer directorio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

En el artículo en cuestión, el autor partía de los distintos productos que podían obtenerse por vía directa (aeronafta, nafta para automóviles, kerosene, aceites lubricantes poco viscosos, aceites medios, aceites viscosos, asfalto) y analizaba la calidad de esos destilados en relación con las propiedades que debían reunir tales productos. Luego de exponer los métodos técnicos utilizados, los resultados obtenidos y de especificar que hasta el momento sólo se había referido “a los productos que actualmente son elaborados”, mencionaba la posibilidad de obtener una “gran variedad de productos químicos con múltiples aplicaciones” (Zanetta, 1936). Al final del escrito resaltaba lo que “significa y puede significar el petróleo a nuestro porvenir industrial” pero remarcaba la “necesidad de orientarnos hacia una investigación serena y prolija”. Tal reflexión era acompañada de un comentario donde Zanetta criticaba la poca relación establecida entre la investigación realizada en las universidades y la industria. Esa falta de articulación entre ambos ámbitos representaba, según el autor, un contraste con los países que “encabezan el grupo de naciones desarrolladas” (Zanetta, 1936).

Los debates respecto a la cuestión energética no se agotaron con el tema petrolero. Muestra de ello es la conferencia del ingeniero Ludovico Ivanissevich ofrecida en 1934 en la Escuela de Estudios Argentinos (EEA) en el Instituto Popular de Conferencias, vinculado al diario *La Prensa*, y publicada en el primer número de la revista *Servir*.

Ivanissevich (1889-1957) había egresado de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y era docente universitario. Fue director del Departamento Técnico de la Dirección General de Obras Sanitarias de la Nación.¹⁰ Además de participar en la EEA, estuvo ligado al Museo Social Argentino (donde fue parte del Consejo Directivo) y colaboró en el *BOSN*.

En la conferencia, el ingeniero repasaba brevemente su experiencia en el gobierno de la provincia de Mendoza en la Superintendencia General de Irrigación y como docente de la UBA en la carrera de Ingeniería Civil. Ese itinerario es el que le había permitido, según él mismo, acercarse al grupo de la EEA, que en su opinión trabajaba en pos de solucionar “los factores que condicionan el desenvolvimiento” de ciertas industrias y para señalar “los rumbos del horizonte por donde juzguen que han de avecinarse las perspectivas más favorables” (Ivanissevich, 1936).

Ivanissevich realizaba un análisis del consumo y origen de calorías en Argentina en los años 1932 y 1933. Planteaba que el consumo, ya sea industrial como particular, de calorías generadas por la energía hidráulica era ínfimo, representando menos del uno por ciento del total y resultaba altamente superado por el consumo de calorías generado por otras fuentes. De acuerdo con sus orígenes el consumo de energía era: Petróleo y derivados 37 por ciento, leña y carbón de leña 27 por ciento, carbón y coque 24 por ciento, varios –residuos, gas natural, alcohol– 11,5 por ciento. El bajísimo porcentaje de energía consumida proveniente del aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas fue el punto de partida del ingeniero para afirmar que la energía hidráulica era la mayor riqueza potencial que disponía la Argentina y que incluso “está llamada a independizarnos alguna vez de la importación del carbón, especialmente si llegara el caso de que nuestros productos agropecuarios dejaran de interesar al país que nos vende ese combustible” (Ivanissevich, 1936).

¹⁰ La rápida carrera profesional del ingeniero Ivanissevich se desarrolló a la par de una “mayor dimensión y complejidad organizativa” de OSN (Regalsky, 2013).

Si bien el artículo citado fue publicado en 1936, es relevante que el mismo reproduce una conferencia de 1934, un año después de la firma del tratado Roca-Runciman, el cual se enmarcaba en la lógica reclamada por la Sociedad Rural Argentina de comprar a quien nos compra. El carbón importado era exclusivamente de origen inglés. En 1933, durante un breve lapso, se trajo carbón desde Chile, pero a partir del año siguiente los permisos de ese carácter se suspendieron, manteniendo al proveedor de carbón tradicional (Schvarzer, 1996). De ahí la advertencia del conferencista sobre la dependiente situación de Argentina frente a Gran Bretaña.

El texto avanzaba con un inventario de “las fuerzas hidráulicas en Argentina” y el potencial de las “altas caídas nacionales”. Nos parece importante remarcar que entre las dificultades que planteaba Ivanissevich se encontraba el costo de las líneas de transmisión entre el lugar de producción y el lugar de consumo. El autor consideraba que era un tema fundamental para determinar el costo de la energía hidráulica con relación al precio de la energía fijado por las “usinas que utilizan carbón o petróleo en el Litoral”. La solución planteada era un posible acuerdo entre diferentes actores: el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, las empresas ferroviarias, donde OSN, en su papel de consumidora porteña de energía actuaría como vínculo (Ivanissevich, 1936). Es menester destacar que hacia 1936, la ciudad de Buenos Aires, así como la provincia de Buenos Aires estaban bajo la dependencia de las empresas de capitales extranjeros en la generación y comercialización de la energía eléctrica.¹¹

Un interesante cruce entre la cuestión petrolera y el aprovechamiento de los recursos hídricos es la presentación de Enrique

¹¹ Société Financière de Transports et d'Entreprises Industrielles y Motor Columbus, ambas de origen europeo, tenían intereses en la Compañía Hispano Americana de Electricidad (CHADE, luego CADE) y la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad (CIADE) respectivamente. Mientras que la Electric Bond and Share Company (EBASCO) e Intercontinents Power Company, ambas de capitales norteamericanos, participaban en la Compañía de Electricidad del Sud Argentino S.A. (CESA) y la Compañía Sudamericana de Electricidad (SUDAM) (Pirez, 1997).

Cánepa en el Tercer Congreso Argentino de Ingeniería realizado en Córdoba en julio de 1942 (luego publicado ese mismo año en el *BIP*) (Cánepa, 1942).¹² Mientras cumplía funciones como gerente técnico de YPF, Cánepa presentó en el congreso un informe sobre la reposición de las fuentes de energías perecederas por fuentes permanentes. El mismo iba acompañado por un anexo del doctor Alfredo Lisdero, asesor económico de YPF, sobre la posibilidad de aplicación de la propuesta del ingeniero Cánepa desde el aspecto económico y financiero. En el texto trataba de manera más o menos extensa el problema del abastecimiento de energías motrices en el país. Se estimaba que las reservas de petróleo argentino, si se mantenía el ritmo de consumo de los diez años previos a 1942, permitirían satisfacer las necesidades de un período no mayor a los setenta años.

Ante tal situación, se proponía la “transformación de fuentes perecederas” como los hidrocarburos por “fuentes permanentes” haciendo referencia a las instalaciones y usinas hidroeléctricas. Cánepa proponía dilatar el plazo dentro del cual se agotarían las reservas de yacimiento de petróleo y gas extremando los procesos técnicos, planificando las distancias entre los pozos explotados y evitando pérdidas y derroches de los hidrocarburos, a lo que agregaba que los caudales de gas y petróleo extraídos fueran medidos y regulados en relación a las necesidades “legítimas” de la industria y el transporte, y que las pérdidas por evaporación o derrames, ya fueran causadas por empresas estatales o privadas, deberían ser penadas por el gobierno.

El autor se mostraba particularmente optimista, ya que, a partir de una serie de cálculos, sostenía que para abastecer energéticamente al país era suficiente el potencial energético de los recursos hídricos del país.

¹² El congreso realizado en Córdoba fue noticia en la prensa nacional, por la visita del presidente de la Nación, Ramón Castillo, a esa provincia ocurrida el 4 y 5 de julio. Junto a varios de sus ministros, el presidente participó de la apertura de las sesiones del Tercer Congreso Argentino de Ingeniería propiciado por la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba.

El Tercer Congreso se hizo eco de la proposición del ingeniero “ypéfiano” emitiendo un proyecto de resolución:

- 1°) Declarar que nuestro país como poseedor de yacimientos petrolíferos tiene la obligación moral ante las generaciones futuras de tomar todas las disposiciones racionales tendientes al aprovechamiento de ese patrimonio nacional [...]: una paulatina y completa reposición de esas fuentes de energía [...] por usinas hidroeléctricas.
- 2°) Propiciar ante el Poder Ejecutivo y H. Congreso Nacional la sanción de una legislación adecuada.
- 3°) Recomendar a la consideración de los profesionales y de los organismos técnicos del país su cooperación en el desarrollo de tan vasto plan.

En el texto se afirmaba que “la continuidad del abastecimiento de energía motriz” que exigía el desarrollo de las actividades económicas y militares era un problema que afectaba “a toda la Nación” y que sólo “el Estado Nacional puede encararla de una forma amplia, racional, coordinada y completa” (Cánepa, 1942).

El informe económico-financiero de Lisdero proponía que las empresas que explotaban yacimientos de hidrocarburos, ya fueran privadas o públicas, incluyeran en sus costos la cuota de reposición del capital-yacimiento. Esa “reposición” debería destinarse a la construcción de usinas hidroeléctricas, en concordancia con el proyecto técnico que lo precedía. De la misma manera sostenía que la puesta en marcha de un plan nacional de construcciones de usinas, en parte financiadas por “la cuota de reposición” y las multas y penas por “pérdidas”, como derrames, evaporación e incendios en los yacimientos, produciría interesantes efectos en la estructura económica argentina:

La posibilidad de obtener energía motriz abundante y barata fomentará, por ejemplo, la instalación de industrias metalúrgicas y siderúrgicas, base de todas las demás industrias [...] y la constitución de varios centros de producción

de energía dando lugar a la formación de núcleos industriales de distintas ramas (Cánepa, 1942).

La producción petrolera y la capacidad para la generación de energía, acorde al crecimiento industrial desplegado y el aumento del consumo energético en el período, fueron otros de los tópicos donde se pronunciaron expertos y técnicos que ocuparon cargos en distintas dependencias estatales. En 1939, el inicio de la Segunda Guerra Mundial trastornó el funcionamiento de la economía mundial, generando una retracción del comercio y los flujos financieros. En particular el comercio internacional de petróleo sufrió las consecuencias, en parte por ser considerado vital para el desarrollo del conflicto bélico, en parte por un control más férreo del comercio de hidrocarburos impuesto por las potencias mundiales.

El sector petrolero en Argentina se había estructurado en los años previos en el área de la exploración y producción según lo establecido por la ley 12.161 de 1935, y en el caso de la refinación y comercialización por los convenios de 1936, donde YPF ocupaba un rol cada vez más central, relegando a las empresas privadas (locales y extranjeras) a un papel secundario. Este esquema si bien había alcanzado algunos logros, se mostró ineficaz para proveer el autoabastecimiento petrolero. Al iniciarse el conflicto bélico, Argentina importaba el 58 por ciento de su consumo energético, principalmente petróleo crudo y carbón (Gadano, 2006).

Las restricciones sobre la importación de combustibles generaron escasez en el mercado interno, por lo cual el gobierno nacional aplicó una política de racionamiento. Las diferencias entre la dirección jerárquica de YPF y el gobierno nacional derivaron en la salida de Ricardo Silveyra que había ocupado durante más de diez años la presidencia de YPF, y su remplazo por el ingeniero Enrique Butty (Gadano, 2006).¹³

¹³ La participación de los técnicos aquí estudiados no se limitaba a ámbitos de sociabilidad científica a nivel local. Por ejemplo, en el caso del ingeniero Cánepa durante 1937, la revista *La Ingeniería* reproduce una serie de resúmenes de la Junta Ejecutiva del Comité Argentino de la Conferencia Mundial de Energía. Esos breves textos se hacían eco de las ponencias presentadas en la Tercera Conferencia Plenaria Mundial

En ese contexto de crisis energética, YPF desplegó una doble estrategia: por un lado, intensificó la explotación de perforaciones en las zonas que se creían más productivas; y por otro, ensayó una política de diversificación hacia otras fuentes de energía, principalmente la energía hidroeléctrica y el gas natural. Las estrategias de intensificación y diversificación llevadas adelante por la empresa estatal, si bien mostraron algunos avances no impidieron la imposición de medidas restrictivas al consumo.

En el mismo congreso realizado en Córdoba se presentó “Necesidades de energía del país. Racionalización de la producción y el consumo”, donde Enrique Cánepa, junto al ingeniero Mario Vila (gerente general de YPF) analizaban las distintas fuentes de energía utilizadas en el país.¹⁴

En la ponencia, utilizando datos del Comité Argentino de la Conferencia Mundial de Energía y cifras del Instituto de Estudios Económicos del Transporte (dirigido por el ingeniero Alejandro Bunge), se analizan la evolución del consumo de combustibles entre 1931 y 1941, tanto de producción local como importados. La propuesta, esbozada como “una primera tentativa y sujeta a ser revisada, perfeccionada y completada”, era la construcción de una “planilla” en donde se estipulaba el orden de preferencia para las distintas fuentes de energía según su aplicación, ya sea en el sector industrial, el de transporte o para el uso residencial.

El modo propuesto para lograr esa regulación en el uso de los diversos tipos de combustibles era el “ordenamiento vigilante y constante” del uso del combustible “menos eficiente” por parte de las empresas de servicios públicos (con o sin participación estatal), de transporte marítimo y ferroviario y una regulación de

de Energía, realizada durante 1936 en Washington, donde Cánepa había participado junto con otros disertantes argentinos. La Conferencia Mundial de Energía es un foro internacional patrocinado por el Consejo Mundial de Energía (World Energy Council), dedicado entre otros objetivos al estudio tanto de los recursos potenciales como de los modos de utilización, así como la relación del sector energético con la actividad económica. Los temas tratados giraban alrededor de la legislación, la producción y distribución del gas natural como complemento de la explotación petrolífera. Ver Cánepa y Herpip (1937) y Cánepa y Lavarello (1937).

¹⁴ Esta presentación también reproducida en el *BIP* en 1942 (Villa y Cánepa, 1942).

precios para que el consumidor se vea económicamente obligado a utilizar el combustible o fuente de energía correspondiente. El Congreso también hizo suya la proposición y resolvió declarar que “nuestro país necesita con urgencia un ordenamiento racional en la producción y el consumo provenientes de sus diferentes fuentes de energía [...]; solicitar al gobierno la legislación necesaria para que pueda regularse en forma permanente las importaciones, la producción nacional y los precios de venta” en pos de conseguir y mantener la “racionalización” en el uso de combustibles y otras fuentes de energía (Villa y Cánepa, 1942).

Otro de los tópicos presentes era aquel que vinculaba la formación de recursos humanos capaces de hacer frente de una manera eficiente a la creciente demanda de energía hacia finales de la década del treinta. Por ejemplo, en 1939 Cánepa dicta una conferencia en el Instituto de Estudios Libres del Centro Argentino de Ingenieros en calidad de miembro de dicho centro y gerente técnico de YPF. La presentación fue reproducida al siguiente mes en el *BIP* y en la revista *La Ingeniería* (Cánepa, 1939). En la ponencia el disertante hacía una descripción de las primeras etapas de la exploración petrolera, de los relevamientos topográficos, geológicos y geofísicos, destacaba la primera fase del estudio técnico y descriptivo de un terreno, destinado a examinar la superficie cuidadosamente teniendo en cuenta las características del relieve y la importancia de la labor del geólogo y el ingeniero. Enfatizaba que en la petrolera estatal trabajan 60 ingenieros y más de 300 técnicos industriales distribuidos en los distintos sectores de la actividad como los campos de explotación, los yacimientos, las destilerías y las oficinas y laboratorios centrales, pero aclaraba que la coyuntura económica demandaba una mayor capacidad para abastecer el mercado interno de combustibles, y remarcaba la necesidad de duplicar esos números de profesionales y técnicos. Hacia el final de la conferencia reclamaba una mayor vinculación entre la enseñanza y la práctica profesional. Destacaba la importancia de complementar los estudios teóricos “de nuestros técnicos e ingenieros” con los cursos complementarios que dictaba YPF en la Escuela Industrial de la Nación “Otto Krause” y en el Instituto del Petróleo en la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas

y Naturales de la UBA.¹⁵ El cierre de la presentación era un encendido párrafo en el cual se sostenía, según la visión del ingeniero “ypefiano”, que esos técnicos y profesionales “estaban haciendo patria”, ya que el

personal que trabaja en los campos de exploración y en los yacimientos petrolíferos no solamente está buscando y extrayendo de las entrañas de la tierra el codiciado fluido que moverá nuestros transportes e impulsará nuestras industrias, que iluminará nuestras ciudades y llevará calor a nuestros hogares, sino que está abriendo caminos, limpiando campos, captando vertientes, tendiendo acueductos, erigiendo viviendas, cultivando huertas y jardines, proporcionando gas, corriente eléctrica, comunicaciones telefónicas, descubriendo canteras, construyendo hospitales, escuelas y capilla (Cánepa 1939).

El ingeniero hidráulico Enrique Zuleta (1879-1953) publicó un artículo en dos partes en la revista *Servir* cuyo título era “Estudio de un plan de fomento general para la Patagonia”.¹⁶ Zuleta había nacido en La Rioja y crecido en la provincia de Mendoza. Adherente al golpe militar del 4 de junio de 1943, en 1944 fue comisionado por la provincia de Buenos Aires para el estudio de obras de irrigación en Carmen de Patagones y el valle inferior del río Negro. Fue gobernador de La Rioja por el Partido Justicialista entre 1948 y 1952.

En el texto, el ingeniero hidráulico afirmaba que la carencia de población requería la acción colonizadora ejecutada en forma

¹⁵ Los cursos que se dictaban eran “Explotación del petróleo” (con las materias Minería del petróleo, Geología del petróleo, Trabajo de taller especial y Dibujo especial) y “Elaboración del Petróleo” (las asignaturas eran Destilación del petróleo, Práctica de destilería, Práctica de laboratorio y Dibujo especial).

¹⁶ En Ruffini (2015) se analizan en profundidad tres planes de desarrollo publicados en *Servir*: el del ingeniero Enrique Zuleta, publicado en 1936, el del coronel José María Sarobe, expuesto en 1937, y el del médico Juan Vilaseca, publicado en 1940 y 1942.

racional y articulada con infraestructura en transportes, comunicaciones y establecimientos educativos. Al igual que otras visiones ya exploradas en esta ponencia, Zuleta destacaba la riqueza del suelo y subsuelo patagónicos. Señalaba la importancia de la explotación del petróleo, plomo, cobre, oro, plata y carbón en la zona de Epuyén, Cholila, Tecka en la actual provincia Chubut y en El Bolsón en Río Negro. El autor reconocía la falta de conocimientos fehacientes sobre la región y proponía estudios hidrogeológicos e hidráulicos a cargo de comisiones técnicas que contaran con especialistas en cada tema y actuaran en cooperación con las fuerzas armadas: “hacia el Sud la Patagonia es una hoja en blanco sin un plan integral de estudios” (Zuleta, 1936).

Otras de las voces que trataron el tema de la energía fue la de Juan Sabato. De profesión ingeniero civil y electrónico recibido en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de La Plata (UNLP), trabajó como docente en esa casa de estudios y en la Escuela Superior Técnica del Ejército y fue asesor técnico en temas relacionados con el servicio eléctrico de las municipalidades de Rosario y de Buenos Aires. Ocupó diversos cargos en la Dirección de Obras Sanitarias de la Nación. También colaboró en diarios y diversas revistas especializadas. Su sobrino Jorge Sabato fue un destacado tecnólogo.

En un artículo de 1943, Sabato retomaba dos temáticas mencionadas más arriba. Por un lado, la necesidad de un plan que abarcara la explotación de los recursos naturales de manera integral y, por otro, la necesidad de formar profesionales capaces de llevarlo adelante. En el texto se aclaraba que el punto de vista técnico poseía un valor relativo. El fin de la ponencia era abordar el problema de la energía de forma integral y “aconsejar y justificar una determinada política de la energía” teniendo en cuenta la relación entre las fuentes energéticas, la soberanía y la independencia económica (Sabato, 1943).¹⁷ El ingeniero había participado desde

¹⁷ La primera parte del artículo se divide, por un lado, en un repaso sobre la función social y económica de la energía, desde la utilización por parte del ser humano de las fuerzas naturales, el impulso industrial y comercial a partir del siglo die-

la UNLP en espacios de discusión e investigación hacia 1941 que, aunque incipientes, proponían un “desarrollo tecnológico, energético e industrial del país para lograr la emancipación económica y la modernización técnica”. Desde ese ámbito proponía una serie de medidas “fundamentales que debían ser instrumentadas por el Estado como política energética y que partían de la necesidad de declarar de interés público y nacionalizar las fuentes de producción de combustibles y energía eléctrica (petróleo, gas, carbón)”, al mismo tiempo que la explotación y comercialización debía ser tarea de organismos estatales autárquicos (Graciano, 2003).

En el texto publicado en *Servir*, Juan Sabato destacaba que Argentina en el orden económico era un país “tributario” de aquellos que habían invertido capitales principalmente en sectores relacionados con el desarrollo de actividades agropecuarias.¹⁸ El flujo de capitales extranjeros, especialmente británicos, estaba “destinado a hipotecar el país” en vez de convertirse en “capitales realmente productivos”. Esa economía “semicolonial” le era favorable a los “intereses locales agropecuarios, que directa o indirectamente han gobernado el país”; en su opinión, la “política económica que los intereses locales y extraños impusieron al país, fue también la que determinó las características de nuestro desarrollo industrial, el que puede decirse recién comienza en 1880, con la consolidación nacional y el valioso aporte de la inmigración” (Sabato, 1943).

Frente a la crisis de 1930, con las políticas restrictivas de los países compradores de materias primas y la disminución de las exportaciones se produjo “un aumento y una diversificación de la producción industrial”. Así, las empresas extranjeras, ante la política sobre el control de cambios y un menor costo de la mano de obra local, se instalaron en el país, transformando materias primas

ciocho, y los grandes avances a finales del siglo diecinueve y durante la Primera Guerra Mundial. Por el otro lado, hay una apretada pero interesante reflexión sobre las características de la economía argentina y el “desequilibrio económico” argentino.

¹⁸ La idea de un país “tributario” ya estaba presente hacia el Centenario en el discurso pronunciado por el ministro de Hacienda José María Rosa en la Cámara de Diputados en 1910, citado en Regalsky (1986) y también desarrollado por Alejandro Bunge (1940).

locales e importadas, para abastecer el mercado interno. Ante el aumento de los establecimientos industriales, Sabato comparaba el número de obreros, el valor de la producción, la potencia instalada en la industria, entre otros datos, del período 1914-1939.¹⁹ El autor concluía que el aumento de la producción “está determinado, más que por el número de obreros y establecimientos, por la potencia instalada de los motores de impulso, es decir, por las calorías consumidas” (Sabato, 1943).

En el segundo tramo del artículo, el autor proponía una alternativa para salir de la “asfixiante economía semicolonial”: la misma consistía en industrializar al país, para lo cual era indispensable “aumentar las disponibilidades de energía” (Sabato, 1943). Sabato valoraba positivamente las experiencias y propuestas del general Savio y el general Mosconi. El autor destacaba las potencialidades de la turba en Tierra del Fuego, ya sea como combustible o con otros fines, como fertilizante orgánico o usos medicinales. Criticaba la falta de un “plan orgánico de explotación de nuestras fuentes de energía” y principalmente una ley de bosques que “los proteja como bien colectivo”, además de señalar que la riqueza forestal argentina permitía la utilización de leña y carbón de leña como fuente de energía, y la producción de gasógenos a partir de la leña y el carbón vegetal. Al final ponía en consideración la cuestión de la energía hidroeléctrica, su mínima participación en el total de las calorías consumidas y las enormes posibilidades de aprovechamiento de este recurso, observación compartida con otros artículos aparecidos anteriormente en la misma revista.

La propuesta esbozada por el autor en favor de lograr un desarrollo energético que acompañase un crecimiento industrial sostenido asignaba al Estado un papel clave, mediante la creación de la Dirección Nacional de Energía de carácter autárquico. En este sentido remarcaba la capacidad del Estado en cuanto a su función como empresario, revalorizando el desempeño de YPF, DVN, Correos y Telégrafos, OSN, entre otros ejemplos (Sabato, 1943).

¹⁹ El autor citaba diversos censos industriales, a Alejandro Bunge y datos de la Dirección General de Estadísticas.

Las funciones del ente propuesto estarían abocadas a la realización de un inventario de las fuentes de energía, búsqueda de nuevos recursos energéticos, promoción y construcción de obras para la explotación de recursos existentes, así como a la formulación de un plan para la utilización racional y coordinada de las fuentes energéticas. La modalidad sugerida para llevar a cabo tal propuesta proyectaba la estatización inmediata de “todas las fuentes de energía actualmente explotadas por particulares”. Además, proponía una “base sólida y amplia formada por el Estado” para la explotación directa de los recursos naturales y la “prestación de servicios públicos afines”, la creación de empresas mixtas que tendrían a su cargo la explotación de aquellos “recursos naturales para preparar la materia prima necesaria para el desarrollo de ciertas industrias”, y la concesión de beneficios para el sector privado que industrializara la materia prima y la comercializara. También destacaba el desarrollo de la industria metalúrgica y la industria química, mencionando la experiencia llevada adelante por la DGFM (Sabato, 1943).

El autor sostenía que “el plan” ofrecido “puede y debe” ser llevado adelante por el gobierno de facto, que había asumido pocos meses antes de la publicación del artículo. En rigor, el ingeniero ya estaba participando en la Comisión Nacional Investigadora de Concesiones Eléctricas y la Comisión Investigadora de los Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires. Ambas comisiones fueron creadas luego del golpe del 4 de junio por el gobierno militar y entregaron sus informes finales a lo largo de 1945 (Genta, 2006). Finalmente, es destacable el papel otorgado por Sabato a profesionales y técnicos, ya que afirmaba que hasta el momento “grandes consorcios financieros han utilizado el concurso de lo que se ha dado en llamar el *trust de cerebros* para defender intereses particulares frente al interés público”, pero que era el momento de “movilizar también otro *trust de cerebros* para ponerlo al servicio del interés general”.

La preocupación por la producción y distribución gasífera también estuvo presente durante este periodo, principalmente hacia el final. En 1944, el ingeniero Julio V. Canessa (1901-1976), publicó en el *BIP* un trabajo sobre el servicio público de gas y la necesidad de su nacionalización, extensión y centralización.

Canessa, ingeniero industrial, egresó de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la UBA y su actuación profesional se inició en 1927 al ingresar a YPF como jefe de Turno en la Destilería de La Plata. Fue el presidente de la Comisión Técnica de YPF a Estados Unidos para el estudio de oleoductos y gasoductos en 1932. Participó en la creación de la primera planta de producción de gas líquido en el país, inaugurada en 1933 en las dependencias de la Destilería Fiscal de La Plata, y con posteridad, en 1945, fue nombrado administrador de los Servicios de Gas en Capital Federal y primer director General de Gas del Estado en el año 1946.

En el artículo, que Canessa firmó como jefe del Departamento de Gas de YPF, afirmaba que los servicios esenciales, como la electricidad, el gas y aguas corrientes, debían ser prestados directamente por el Estado “pasando a sus manos aquellos que aún se encuentran en manos de concesionarios” (Canessa, 1944). El ingeniero sostenía que la prestación de servicios públicos por empresas extranjeras traía aparejado diversos problemas. En particular señalaba que “las empresas a [las] que nos referimos inician sus actividades en el país con un mínimo de capital propio y actúan en forma casi monopólica; al tiempo aparecen como habiendo aportado al país por el servicio que prestan, cuantiosas sumas” (Canessa, 1944). Basándose en un artículo de Sabato, Canessa sostenía que con “un mínimo de capital extranjero y un máximo de capital nacional”, las empresas prestadoras de servicios públicos de origen extranjero forman su patrimonio y que los intereses que luego producen son enviados en forma de remesas al exterior, agravando aún más la situación externa.

A la hora de justificar su posición, Canessa, además de citar distintos informes de la Contaduría General de la Municipalidad de Buenos Aires y diversos artículos en revistas especializadas, afirmaba que desde el punto de vista “moderno”, “los servicios públicos revisten el carácter de servicio social, y si su institución se hace necesaria, la parte económica es de interés secundario, es decir, se propone la consideración de si, el servicio podrá o no afrontarse con la retribución exclusiva de los usuarios de acuerdo a su capacidad retributiva” (Canessa, 1944).

El texto analiza las diferentes zonas donde el proveedor del servicio público de gas es el Estado o las compañías privadas. La comparación de la antigüedad de la concesión, el porcentaje de la población con acceso al gas, el precio del gas por metro cuadrado, el “poder calórico” del gas, y las utilidades económicas obtenidas, le permite afirmar la superioridad del “Estado sobre las empresas privadas, en cuanto a su capacidad técnico-administrativa e interés de bien público” en lo concerniente a la distribución de gas en ámbitos urbanos. El artículo cierra con un informe sobre algunas cuestiones técnicas en torno a las políticas en la distribución de gas según las necesidades domésticas de las poblaciones en las distintas regiones del país, además de incluir un anexo técnico sobre las reservas del gas del país y su calidad.

Reflexiones finales

El análisis de los artículos, exposiciones y debates relacionados con la cuestión energética, y el intento por contextualizar las posiciones y propuestas allí vertidas nos permite realizar una serie de comentarios sobre el nacionalismo técnico.

Ámbitos delimitados por publicaciones como el *BIP*, las revistas *La Ingeniería* o *Servir*, las conferencias desarrolladas en la ESG o el CAI ocuparon un lugar destacado en la conformación del clima de ideas que posibilitó la instalación de la problemática energética asociada al crecimiento industrial, orientaciones vinculadas al nacionalismo económico y proclives a reafirmar la importancia del impulso a la minería y el desarrollo de fuentes energéticas, especialmente el petróleo, el gas natural y la energía hidroeléctrica.

El nacionalismo técnico es un concepto que intenta agrupar al conjunto de técnicos y expertos vinculados a dependencias estatales, que plantearon desde distintos foros o ámbitos de socialización propuestas e ideas fuertemente influenciadas por el nacionalismo económico. En particular, mostraron una marcada preocupación por la capacidad energética del país en vinculación con la creciente demanda de energía del país y la importancia de la intervención estatal en ese ámbito.

Es importante destacar en el análisis de los artículos y conferencias la existencia de dos dimensiones: una “técnica-económica” y otra “técnica-productiva”. La dimensión “técnica-económica” se hace presente en los reclamos y demandas de una mayor producción petrolera, pero también de un aprovechamiento más eficaz de esos recursos, incluidos los hidráulicos y gasíferos. Los reclamos de un “plan integral”, de un “programa” o de una “explotación integral” están presentes a lo largo de los textos estudiados. La preocupación por aumentar la cantidad de petróleo producido y sus derivados puede relacionarse con la magra performance de YPF en el primer lustro de la década del treinta. Un mayor componente nacionalista se hizo visible desde mediados de esa década, probablemente influido por los escándalos en torno a las concesiones del servicio de gas y electricidad en la ciudad de Buenos Aires, la presencia mayoritaria del capital extranjero en esos sectores, el *affaire* de los contratos petroleros, entre otras circunstancias. Y a partir de la Segunda Guerra Mundial, parece haber prevalecido el aumento de la “función militar de defensa” y la idea de autoabastecimiento en relación con los recursos energéticos. De esta manera, el nacionalismo técnico no fue una doctrina cristalizada, sino una de las formas que adoptaron algunos de los diagnósticos de los problemas, y también las posibles soluciones, de la economía argentina entre 1930-1943.

La perspectiva “técnica-productiva” estuvo presente en estos debates y se planteaba como la necesidad de la formación de técnicos y especialistas. El derrotero de los técnicos aquí estudiados incluye una formación académica, la intervención en ámbitos educativos superiores y universitarios (Escuela Técnica de la Nación, Instituto del Petróleo, la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la UBA y la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la UNLP) y la participación en espacios de sociabilidad académica (congresos nacionales e internacionales, conferencias y revistas especializadas). En varios de los artículos analizados están presentes tanto la crítica a la falta de vinculación entre universidad e industria, como la necesidad de formar los recursos humanos necesarios para llevar adelante algunas de las propuestas expresadas por los autores y la idea de “revalorizar” el

capital humano local, haciendo hincapié en la formación de expertos y técnicos en el país. Esta preocupación “técnica-productiva” era un reclamo que incluía a otros actores que también veían los problemas del proceso de industrialización argentina. De hecho, ya en 1937 el ingeniero Adolfo Dorfman había sostenido en un artículo que ese era un tema “viejo”, debatido innumerables veces y tiempo después había propuesto la creación de un Instituto Tecnológico, con un detallado plan de su organización e incumbencias. También los miembros de la REA hicieron énfasis por ese entonces en la formación de técnicos e ingenieros y en la falta de escuelas técnicas (Rougier y Odisio, 2018).²⁰

Algunas de las dimensiones presentes en estas propuestas (esto es, un mayor control y aprovechamiento de los recursos naturales y las fuentes energéticas, y la idea de una mayor intervención estatal con relación a esos temas) confluyeron con las discusiones que cristalizaron luego del golpe militar de junio de 1943. Expertos y especialistas aquí analizados tendrían una importante presencia realizando diagnósticos sobre la coyuntura económica, proponiendo y proyectando políticas públicas, y participando en espacios institucionales en mayor o menor medida.

Referencias bibliográficas

- Ballent, Anahí, 2008, “Ingeniería y Estado: La red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina 1930-1943”, en *Historia, Ciencias, Saúde. Manguinhos*. vol 15, n° 3.
- Ballent, Anahí y Gorelik, Adrián, 2001, “El país urbano o el país rural: la modernización territorial y su crisis”, en Cataruzza, Alejandro (dir.), *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Barletta, Ana María y Bejar, María Dolores, 1988, “Nacionalismo, nacionalismos, nacionalistas... ¿un debate historiográfico?”, en *Anuario del IEHS*, n° 3.

²⁰ Sobre el desarrollo de una *intelligentsia* técnica vinculada a la industria y las relaciones entre ingenieros con las universidades, escuelas técnicas y otros actores vinculados al interés del desarrollo industrial ver Graciano (2010).

- Belini, Claudio, 2010, "La industria como problema y como solución. Ideas, debates y propuestas durante la entreguerra, 1918-1943", en Tato, María Inés y Castro, Martín (comps.), *Del centenario al peronismo. Dimensiones de la vida política argentina*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo, 2008, *El Estado empresario en la industria argentina*, Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Cattaruzza, Alejandro, 2009, *Historia de la Argentina 1916-1955*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cornut, Hernán, 2018, "Los militares, la industria y el petróleo. Pensar la guerra y la Nación (1923-1930)" en Rodríguez, Laura Graciela y German Soprano, *Profesionales e intelectuales del Estado. Análisis de perfiles y trayectorias en la salud pública, la educación y las fuerzas armadas*, Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Dachevsky, Fernando, 2014, "Nacionalismo petrolero y peronismo. De la nacionalización de la tierra al régimen de contratos (1946-1955)", en *Trabajo y Sociedad*, n° 23.
- Feld, Adriana, 2015, *Ciencia y política(s) en la Argentina, 1943-1983*, Bernal: Universidad de Quilmes.
- Ferrari, Marcela, 2010, "Prosopografía e historia política Algunas aproximaciones", *Antíteses*, vol. 3, n° 5.
- Ferrer, Aldo, 2004, *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires: FCE.
- Gadano, Nicolás, 2006, *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires: Edhasa.
- Genta, Guillermo, 2006, "Política y Servicios públicos. El caso del servicio público de electricidad de la Ciudad de Buenos Aires (desde sus orígenes hasta su estatización: 1887-1962)". Disponible en www.iae.org.ar/archivos/genta.pdf (último acceso 13 de marzo de 2015).
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, 1998, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires: Ariel.
- Ginzburg, Carlo, 2004, "El nombre y el cómo. Intercambio desigual y mercado historiográfico", en Ginzburg, Carlo, *Tentativas*, Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Graciano, Osvaldo, 2003, "Intelectuales, ciencia y política en la Argentina neo-conservadora. La experiencia de los universitarios socialistas", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. vol. 14, n° 2.
- , 2010, "Hombres de izquierda, profesión y producción de conocimiento social en la Argentina", en Frederic, Sabina, Graciano, Osvaldo y Soprano, Germán (coords.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*, Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Korol, Juan Carlos, 2001, "La economía", en Cattaruzza, Alejandro (dir.), *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-43)*, Buenos Aires: Sudamericana.

- Llach, Juan, 1985, *La Argentina que no fue. Tomo I: Las fragilidades de la Argentina agroexportadora (1918-1930)*, Buenos Aires: IDES.
- Matharan, Gabriel Augusto, 2013, "La investigación industrial en la Argentina: el caso de la industria petrolera de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1925-1942)", en *Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia y la tecnología*, vol. 19, n° 37, Bernal.
- Nallim, Jorge, 2012, "Debates hacia adentro: las ideas económicas del frente antifascista liberal en Argentina (1939-1943)", en *Sociohistórica*, n° 30.
- Ospital, Silvia, 2013, "Científicos y naturalistas comprometidos. La Escuela de Estudios Argentinos y su revista, 1936-1943", *XIV Jornadas Interescuelas -Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Cuyo.
- Ospital, María Silvia y Graciela, Mateo (comps.), 2015, *Antes de Perón, antes de Frondizi. El nacionalismo económico y la revista Servir (1936-1943)*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Plotkin, Mariano Ben y Zimmermann, Eduardo, 2011, "Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX", en Plotkin, Mariano Ben y Eduardo Zimmermann, *Saberes del Estado*, Buenos Aires: Edhasa.
- Regalsky, Andrés, 2015, "Infraestructuras urbanas para la gran metrópolis: construyendo las Obras Sanitarias de la Nación en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1930", en Andrés Relasky y Marcelo Rougier (eds.), *Los derroteros del estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero/ EDUNTREF.
- Regalsky Andrés y Jáuregui, Aníbal, 2003, "Americanización, proyecto económico y las ideas de Alejandro Bunge en los años 20", en Barbero, María Inés y Andrés Regalsky, *Americanización. Estados Unidos y América Latina en el siglo XX*, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Rougier, Marcelo, 2013, "Militares e Industria: las alternativas de la producción minero-metalúrgica en la Argentina", en Marcelo Rougier (comp.), *Estudios sobre la industria argentina 3*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2014, "Post bellum. La Revista de Economía Argentina y los inicios del industrialismo", en Marcelo Rougier y otros, *Perspectivas sobre la industria*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas-UBA.
- , 2018, "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". *Las ideas sobre el desarrollo nacional*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schvarzer, Jorge, 1996, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires: Planeta.
- Solberg, Carl, 1982, *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires: Emecé.
- Tortti, María, 1995, "Crisis, capitalismo organizado y socialismo", en Waldo Ansaldi, Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José (coords.),

Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, Buenos Aires: Biblos.

Fuentes

- Bunge, Alejandro, 1940, *Una Nueva Argentina*, Buenos Aires: Guillermo Kraft.
- Cánepa, Enrique, 1933, "La industria del petróleo", en *La Ingeniería*, vol. 37, n° 708.
- , 1936, "La industrialización del petróleo en la República Argentina", en *Servir*, n° 7.
- , 1939, "El ingeniero en la exploración del petróleo en la República Argentina", en *Boletín de Informaciones Petroleras*, n° 183.
- , 1942, "Reposición de las fuentes de energía perecederas del país por fuentes permanentes", en *Boletín de Informaciones Petroleras*, n° 215.
- Canessa, Julio V., 1944, "Los servicios del Gas en la Argentina. Necesidad de su nacionalización, extensión y centralización", *Boletín de Informaciones Petroleras*, N° 232-233.
- , 1945, "Importancia de la difusión de los servicios públicos de gas en la economía de combustibles de la Nación", en *Boletín de la Secretaría de Industria y Comercio*, año 1, n° 5.
- Colombo, Luis, 1927, "El petróleo argentino. La necesidad de su legislación", en *Unión Industrial Argentina*, 1.
- Herpip, Francisco y Cánepa, Enrique, 1937, "Bases legales de la explotación del petróleo y gas natural y su relación con la conservación de los yacimientos de la República Argentina", *La Ingeniería*, vol. 41, N° 750.
- Hilleman, Guillermo y Cánepa, Enrique, 1939, *El petróleo argentino en la economía, en la doctrina y en la legislación; exigencias técnicas que plantea la explotación racional del petróleo*, Buenos Aires: Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- Ivanishevich, Ludovico, 1935, "El problema de la energía y las fuerzas hidráulicas". *La Ingeniería*, vol. 39, n° 729.
- , 1936, "El problema de la energía y las fuerzas hidráulicas de la República Argentina", *Servir*, n° 1.
- Lavarello, Mario y Cánepa, Enrique, 1937, "Evolución de la industria petrolífera y aprovechamiento del gas natural en la República Argentina", en *La Ingeniería*, vol. 41, n° 751.
- Morrone, Humberto y Cánepa, Enrique, 1937, "Producción, transporte y distribución de gas natural y de los productos gaseosos de la destilación de petróleo en la República Argentina", *La Ingeniería*, vol. 41, n° 750.
- Rodríguez Conde, Matías, Sábato, Juan A., Oliver, Juan Pablo, 1943, *Compañía Argentina de Electricidad*, El informe Rodríguez Conde: informe de la comisión investigadora de los servicios públicos de electricidad.

- Sabato, Juan, 1942, *Problemas relativos al gobierno de las fuentes de energía y a la enseñanza de la ingeniería en el país*, Universidad Nacional de La Plata, Congreso Argentino de Ingeniería, Córdoba.
- , 1943, “Planificación nacional de la energía”, en *Servir*, n° 68-69.
- Villa, Mario y Cánepa, Enrique, 1942, “Necesidades de energía del país”, en *Boletín de Informaciones Petroleras*, n° 217.
- Zanetta, Alberto, 1933, “Consideraciones generales sobre los combustibles elaborados por la destilería fiscal de La Plata”, en *Boletín de Informaciones Petrolíferas*, n°108.
- , 1936, “Los petróleos argentinos y sus posibilidades industriales”, en *Servir*, n° 3.
- Zuleta, Enrique, 1936, “Estudio de un plan de fomento general para la Patagonia”, en *Servir*, n° 4.
- , 1936, “Estudio de un plan de fomento general para la Patagonia (Continuación)”, en *Servir*, n° 8.

2 | La planificación imposible: la política de financiamiento industrial del BCRA entre 1946 y 1976

En las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial el paradigma que había guiado el accionar de los bancos centrales en todo el mundo desde el siglo diecinueve se modificó. El consenso keynesiano implicó que estas instituciones debían incorporar, además de su función “tradicional” de garantizar la estabilidad en el valor de la moneda, la búsqueda del crecimiento y el mantenimiento del empleo. En ese sentido, la nueva orientación permitió a los países ampliar su margen de maniobra frente a las condiciones imperantes en el sistema financiero internacional. Durante esos años, en que las preocupaciones por el desarrollo se hicieron más acusadas, el proceso económico pasó a estar guiado fundamentalmente por el poder ejecutivo, mientras que los bancos centrales –si bien fueron parte fundamental de esa política– debieron adaptarse a las nuevas condiciones (Hall, 1989). La regulación monetaria mediante la intervención sobre la tasa de interés y las operaciones de mercado abierto se complementó con nuevos instrumentos y un mayor control sobre el sistema financiero y cambiario.

Los países que se embarcaron en políticas de industrialización (como en América Latina y el Sur de Asia) dieron incluso un paso más allá y desplegaron verdaderos bancos centrales “desarrollistas” que multiplicaron su capacidad de intervención (Amsden, 2001).¹ La función “promocional” de la banca central implicó

¹ Es interesante notar que para Krampf (2013) el diseño institucional del Banco Central de la República Argentina hecho por Raúl Prebisch fue el origen y la inspiración fundamental para el “modelo desarrollista” de banca central que –a través de la prédica de Robert Triffin y otros asesores de la Reserva Federal– se extendió rápidamente después de 1944 por numerosos países de América Latina y Asia.

brindar capital y auxilio a otras instituciones, como a los bancos de desarrollo; la regulación de los mercados de valores; el uso de tasas de redescuento diferencial para asignar créditos a proyectos estratégicos y la limitación del financiamiento para las actividades no consideradas prioritarias; el manejo de los encajes, incluida la asignación de requisitos diferenciales de reservas para influir en el direccionamiento del crédito; la aplicación de controles cuantitativos y financieros sobre las importaciones, entre otras medidas.

Pese a que este proceso fue estudiado en otras latitudes llama la atención la ausencia de análisis para el caso argentino. En consecuencia, el objetivo de este capítulo es brindar una imagen panorámica sobre el papel promotor jugado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) durante los años de mayor avance del proceso de industrialización en el país. El eje está puesto en el análisis de la institución como “agente del desarrollo”, es decir, en las medidas que se adoptaron para sustentar el desarrollo económico y la industrialización, y que supusieron una complejización de sus funciones originales.² De ahí que el énfasis esté puesto en los instrumentos que se implementaron con fines “promocionales” en los tres decenios comprendidos entre el primer gobierno peronista y la finalización del tercer gobierno de ese signo político, entre 1946 y 1976.³ Como se verá, no puede soslayarse que el BCRA enfrentó, en ese periodo, una macroeconomía fuertemente inestable que atentó contra la realización de sus objetivos en favor del desarrollo industrial del país.

La etapa expansiva del primer peronismo, 1945-1948

Los compromisos políticos con obreros y empresarios gestados por el peronismo hacia el fin de la Segunda Guerra Mundial

² Adoptamos la caracterización propuesta por Epstein (2007): “El término ‘agente’ implica que el banco central *deliberadamente* trata de promover el desarrollo” (traducción propia).

³ Se presenta aquí una síntesis de los capítulos 3, 4 y 5 de Rougier y Sember (2018).

estimularon un clima de ideas e intereses que favorecía la continuación de las industrias existentes e incluso el impulso de actividades básicas nuevas (metalúrgicas y otras). Pero también, su acción en materia económica fue resultado de un ajustado diagnóstico respecto a las alternativas de la economía global. En definitiva, la compleja situación del comercio internacional, la escasez de dólares y los problemas para obtener divisas convertibles acentuaron las definiciones a favor del avance industrial y la reducción de las importaciones, un sendero casi obligado si se considera que la posibilidad de transferir recursos hacia la producción rural tenía límites muy precisos (Rougier, 2012).

La redistribución del ingreso fue uno de los principales instrumentos que utilizó el peronismo para mantener un ritmo creciente de consumo y producción y evitar cualquier atisbo de crisis a la salida de la guerra. La transferencia se orientó desde el capital hacia el trabajo y desde el sector agropecuario hacia las actividades urbanas. La política económica también fue definida por las disposiciones que afectaron el sistema financiero. Más aún, esas medidas fueron el instrumento fundamental que desplegó el gobierno para desarrollar sus planes, el eje que permitió alentar a los distintos sectores productivos en diferentes circunstancias y subordinar desde allí al conjunto de las variables económicas.

Una vez ganadas las elecciones en febrero de 1946, los hombres cercanos a Juan Perón impulsaron una amplia y original reforma financiera, de la que prácticamente no existían antecedentes a nivel internacional. De todos modos, se esgrimió que las medidas no eran en ningún modo extraordinarias, si se las comparaba con las llevadas adelante en otros países, y que muchas de las modificaciones eran sólo temporales, dada la particular coyuntura de posguerra, y podían ser revisadas ante una mejora del mercado internacional.

Las ideas nacionalistas e intervencionistas, y la liquidez monetaria producto de los saldos externos positivos, se conjugaron para dar forma al nuevo sistema. No obstante, la intención de promover el sector industrial (o garantizar su subsistencia) y la escasez de recursos sufrida en los años previos por el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA) para desplegar una financiación

de largo plazo fueron determinantes para quienes tomaron las decisiones. Cuando las circunstancias políticas se modificaron, especialmente luego del 17 de octubre de 1945, Miguel Miranda, director de la entidad, criticó a los directivos del BCRA por su visión limitada, que sólo se preocupaba por mantener la liquidez bancaria y no por promover el desarrollo industrial mediante el crédito a largo plazo.

Los problemas ocasionados durante el contexto de la guerra obligaban a una mayor intervención y a centralizar la conducción de la política económica y monetaria, y por ese motivo la reforma comenzó con la nacionalización del BCRA: la política monetaria no podía “trazarse según normas aisladas y distintas que las que inspiren la política económica del Estado” ni esas funciones podían confiarse a un organismo mixto y *sui generis* como era entonces el BCRA.⁴ En adelante, la entidad concentraba la facultad de formular y ejecutar la política monetaria con el objetivo de dirigir el sistema financiero hacia el apoyo de la industria y el logro de un “alto grado de ocupación” y no sólo a adaptar el crédito y los medios de pago “al volumen real de los negocios” como había establecido Raúl Prebisch cuando se creó el BCRA en 1935 (Sember, 2018). La nueva Carta Orgánica dispuso que la institución se encargaría de:

Promover, orientar y realizar la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación.⁵

⁴ Con la modificación se reintegró a los bancos privados el capital que habían aportado y el directorio quedó conformado con representantes de los bancos de la Nación, de Crédito Industrial e Hipotecario Nacional, de los ministerios de Hacienda, Agricultura y Obras Públicas, de las secretarías de Industria y Comercio y de Trabajo y Previsión, además de representantes de la industria, la agricultura, la ganadería, el comercio y las “fuerzas del trabajo”.

⁵ BCRA, 1947, p. 11.

Incluso más importante que su nacionalización fue el hecho de convertir al BCRA en el único receptor de los depósitos. En efecto, también se dispuso la “nacionalización” de los depósitos con el argumento de que el depositante no quedase expuesto a los vaivenes del negocio bancario; “lógicamente”, esto implicaba la transferencia de esa masa de recursos al BCRA. Los bancos actuarían como agentes de la institución central, la cual los proveería de fondos a través del redescuento para que desarrollaran sus actividades. El BCRA pasó a determinar así de manera directa y exclusiva la oferta de dinero. De todos modos, se estipuló que el Banco debía tener una reserva suficiente para asegurar el valor del peso en oro o divisas equivalentes, como mínimo, del 25 por ciento del medio circulante.

Este sistema permitía trazar una política de crédito “inspirada en las modalidades y necesidades de nuestro desarrollo económico, que actúe como un poderoso medio de propulsión sobre la capacidad productiva de todo el país”.⁶ Más aún, interesaba particularmente que el crédito se orientara a la producción de bienes y servicios antes que a mantener o aumentar el consumo, como podía ocurrir anteriormente. El BCRA fijaría un sistema de tasas múltiples de interés para los redescuentos, tendiente a ejercer un control selectivo del crédito mediante el costo diferencial del dinero, considerando “el estado del mercado monetario y la política de promoción económica que se desenvuelve por medio del crédito y podrá consistir en tasas diferenciales según sea el destino de los préstamos que efectúen los bancos”.⁷

Ciertamente, los préstamos al sector privado y oficial aumentaron de manera notable luego de la reforma. Los redescuentos del BCRA fueron bastante mayores que los depósitos y, por lo tanto, se produjo una sustancial creación de moneda que superó ampliamente el crecimiento del producto e incluso de la inflación. Por otro lado, las tasas de interés nominales, y en particular las pautadas para las actividades industriales que el BCRA quería

⁶ *Ibíd.*, p. 22.

⁷ PEN, Decreto 11.554/46, 24/4/1946, art. 6.

promover, resultaron más bajas que la creciente inflación es decir, un subsidio implícito para los tomadores de créditos. Esas tasas reales negativas implicaban el uso del crédito selectivo, que se consideraba la mejor forma de lograr un mayor nivel de actividad económica y de inversión productiva. El beneficio para los industriales era notable pues permitía compensar, junto con la ampliación del mercado, cualquier caída de la rentabilidad derivada de los incrementos salariales, y de hecho se constituyó en un aliciente importante para el apoyo, más o menos explícito, de los empresarios al gobierno.

Las actividades manufactureras fueron las más beneficiadas por los préstamos al sector privado, al igual que los servicios, seguidas muy por detrás por las actividades agropecuarias, aunque en este último caso gran parte de la comercialización interna de cosechas se realizaba por intermedio del IAPI, que se computaba dentro de los préstamos oficiales.⁸ El acceso del sector privado al mercado de largo plazo se operó a través del BCIA y el Banco Hipotecario Nacional (BHN). La suma de las operaciones de estas dos entidades fue creciente y muy alta y tomó una parte sustancial del incremento del volumen total de crédito.

También se dispuso que el BCRA tuviera a su cargo las operaciones relacionadas con el control de cambios, en especial la fijación de los tipos de cambio para la compra y venta de divisas y su distribución entre los importadores. La prioridad era el abastecimiento de la industria y los transportes, evitando la importación de artículos superfluos y otros que pudieran ser provistos por empresas locales. También tenía como objetivo recapitalizar la economía y favorecer el desarrollo de las industrias que pudieran abastecer la demanda de consumo. El Banco podía de ese modo “dar empleo racional a las divisas, aplicándolas preferentemente al pago de las importaciones más convenientes al desarrollo económico del país y al mantenimiento de la ocupación industrial”.⁹

⁸ BCRA, 1952, pp. 32-33.

⁹ BCRA, 1947, p. 18.

Como tercer y trascendente paso, se constituyó un Sistema del Banco Central al que quedaron integrados los bancos oficiales más importantes y otros organismos de relevancia, a los que se les redistribuyó, además, las funciones de diversas juntas y comisiones reguladoras. Las entidades incluidas en el “sistema” mantenían su autonomía, pero su acción debía ajustarse a las directivas del BCRA a los fines de coordinación con la política económica, financiera y social del Estado: al Banco de la Nación Argentina (BNA) se le fijó la atención de las necesidades de crédito agrario, ganadero y comercial; al BCIA, de la industria y la minería, y al BHN, el crédito hipotecario (e incorporó a su jurisdicción las funciones de fomento de Administración Nacional de la Vivienda). Estas entidades, los bancos provinciales y los privados continuaron realizando sus operaciones tradicionales, pero podían ampliar su esfera de acción a tareas de fomento mediante créditos especiales aprobados por el BCRA.¹⁰

La creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) en mayo de 1946 —en reemplazo de la Corporación para la Promoción del Intercambio— fue otra de las novedades. El IAPI se conformó como una entidad autárquica pero dependiente del “sistema” del BCRA. Tenía la atribución de manejar las exportaciones e importaciones del país, promover la constitución de sociedades y participar en su capital, realizar operaciones financieras, tramitar convenios internacionales y asesorar al BCRA en la fijación del tipo de cambio. El Instituto ocuparía un papel relevante en la transferencia de ingresos hacia las actividades urbanas a través del control de precios de los productos agropecuarios (incrementando el poder de compra de los salarios) y de la importación de bienes de capital y materias primas a precios convenientes para el sector industrial.

¹⁰ Aunque las entidades participantes en los planes de fomento no tomaban a su cargo las pérdidas que esas operaciones pudieran originar. Para ello, el BCRA constituyó reservas especiales con el propósito de tonificar la economía, especialmente en momentos de crisis.

Finalmente, se crearon otras dos importantes instituciones en el sector financiero, ambas jurídicamente mixtas, pero en las que el capital estatal era el dominante: el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM). El primero tenía el objetivo de organizar, regular y controlar el mercado de seguros, hasta entonces principalmente en manos de compañías extranjeras que drenaban divisas al exterior en concepto de primas de reaseguros. El sistema operaba por encima del mercado asegurador como prestamista de última instancia.

En lo que se refiere a la intervención en el mercado de valores, la reforma estableció la superintendencia del BCRA sobre las Bolsas y Mercados. El Banco amplió su capacidad de operación en el mercado abierto al poder comprar y vender valores (con fines de regulación bursátil o monetaria) hasta un importe no superior al 10 por ciento del saldo promedio de los depósitos bancarios en los tres años anteriores. Con el IMIM se pretendía fomentar el desarrollo industrial a través de la consolidación de un mercado de capitales de largo plazo.¹¹ El nuevo Instituto podía realizar toda clase de operaciones en valores mobiliarios (títulos públicos y acciones) por cuenta propia y de terceros, y conceder préstamos a sociedades mixtas o privadas con caución de acciones, entre otras operaciones financieras. Con recursos provistos por el Sistema del BCRA, la entidad compró en los primeros años participaciones de empresas industriales pretendiendo inducir al alza el mercado y, de ese modo, conformar un ámbito efectivo para la colocación de acciones, además de participar en operaciones vinculadas a la nacionalización de servicios públicos.

El gobierno también estimuló el mercado de valores privados a través del rescate de las cédulas hipotecarias y su conversión en bonos hipotecarios emitidos por el BCRA a un menor interés. El objetivo era abaratar el costo de los préstamos hipotecarios y lograr una financiación más asequible para los sectores populares, contemplando los lineamientos más generales de la política económica. En adelante, las ampliadas operaciones del BHN, que

¹¹ BCRA, 1948 p. 3.

concentró prácticamente la totalidad de los créditos para vivienda, estarían financiadas con redescuentos del BCRA.

Por otro lado, se convirtieron los títulos de deuda pública en otros de menor interés y fueron rescatados títulos de empréstitos externos. El objetivo era lograr “la reducción del interés en todo lo que sea posible del crédito público. Con esta medida y con otras que serían su consecuencia inevitable a corto plazo se busca reducir las tasas imperantes a fin de lograr crédito barato en todos los órdenes, como medio seguro de fomentar las actividades de la producción y del comercio”.¹² La disminución de las tasas de interés de los títulos públicos llevó a que parte de los fondos que se destinaban a estas operaciones se trasladaron a la negociación de acciones. En consecuencia, el mercado se orientó hacia los valores privados, como pretendía el gobierno; ésta era una tendencia previa pero que adquirió fuerte dinamismo en las nuevas circunstancias y mantuvo un inédito *boom*, constituyendo una fuente más de capitales de largo plazo para las empresas industriales, al menos en los primeros años de la experiencia peronista.

En suma, el conjunto de disposiciones de la reforma financiera pretendía constituir el “punto de apoyo del amplio programa de fomento económico trazado por el gobierno nacional”, destinado a inducir un rápido desarrollo industrial a través de un incremento de la disponibilidad de crédito y del acceso en mejores condiciones de los insumos y bienes de capital que el sector manufacturero demandaba del exterior.¹³ Como señaló una publicación del BCRA: “Tal importancia tenían sus nuevas funciones que puede decirse que en los primeros tiempos habría de preocuparle más su función de resguardo y de fomento industrial que sus objetivos monetarios, sin perjuicio, como es evidente, de que cumpliese acabadamente éstos al atender aquéllos”.¹⁴

¹² BCRA, *Actas del Directorio*, Acta 8, 23/6/1946, f. 39.

¹³ BCRA, 1948, pp. 11-13.

¹⁴ BCRA, 1952.

El ajuste frente a la crisis externa, 1949-1952

Durante la segunda mitad de 1948 los problemas de la balanza de pagos y la persistencia del problema inflacionario hicieron evidente que se debía pasar a otra etapa en la política económica. Las tentativas de cambio fueron acompañadas por la salida de Miranda en enero del siguiente año –sobre quien recaían múltiples acusaciones de corrupción– del gobierno y la designación de Alfredo Gómez Morales al frente del BCRA.

La Secretaría de Finanzas asumió las funciones hasta entonces atribuidas al BCRA y a su Sistema reconociendo algunas fallas de coordinación. Una vez sancionada la nueva Constitución en marzo de 1949 los ministerios de Hacienda y de Economía quedaron bajo las directivas del Ministerio de Finanzas, que se transformó en el ámbito desde el que se delinearía la política económica del gobierno. De él pasaron a depender también los bancos oficiales.¹⁵ Esta cartera tenía atribuciones sobre la política bancaria, monetaria, crediticia y cambiaria y sobre el mercado de valores. También regulaba el mercado de seguros y reaseguros y el movimiento de capitales, e intervenía en las operaciones de crédito interno y externo. Por su parte, el IAPI pasó a depender del Ministerio de Economía.

Todo ello supuso el fin del Sistema del Banco Central tal como estaba concebido, si bien la nueva normativa ratificó que los bancos eran agentes del BCRA para la recepción de depósitos y, por supuesto, mantenía sus atribuciones de superintendencia. Asimismo, los planes generales o especiales de fomento elaborados por los bancos oficiales debían ser previamente considerados por el BCRA. El Banco se mantuvo como institución autárquica, pero se lo “ensambló dentro de la acción gubernativa en vez de mantenerlo independiente”, conservando sus funciones

¹⁵ “El Poder Ejecutivo Nacional fijó las funciones específicas del Ministerio de Hacienda, las Secretarías de Economía, Finanzas, Industria y Comercio y del Consejo Económico Nacional”, *Horizontes Económicos*, año V, 41, febrero de 1949, pp. 86-88.

específicas de “banco de bancos” y su papel de agente financiero del gobierno.

Las atribuciones del directorio no fueron modificadas de manera sustancial, aunque se eliminó su facultad para considerar las operaciones de redescuento y establecer las tasas de interés. Tampoco fijaba los tipos de cambio y se suprimió su actuación en el acuerdo de los convenios internacionales, todas herramientas que quedaron en manos del Ejecutivo. Con todo, la innovación más controvertida, a juzgar por el amplio debate que se dio en la opinión pública y en el Congreso, se refirió a la relación entre las reservas y la masa de moneda. La nueva Carta Orgánica permitía orientar la política interna de emisión y de crédito sin que dependiese en forma automática de las reservas de oro. La medida se justificaba en el hecho de que no existían motivos fundamentales para que las reservas monetarias estuvieran vinculadas al circulante interno, cuya masa debía determinarse por los requerimientos de la economía nacional, lo que era, por otra parte, una tendencia mundial. Gómez Morales señaló en el Congreso Nacional:

[La necesidad de] superar cuanto antes la mentalidad ortodoxa, según la cual la desvinculación del oro de la gestión monetaria podría traer aparejados desequilibrios pronunciados entre medios de pago y bienes. Buscamos un respaldo muy superior: el de la potencialidad de nuestro pueblo y de nuestra propia riqueza, en la ocupación de nuestros brazos y en el incremento positivo y consolidado de nuestra renta nacional.¹⁶

En rigor, esta medida era consecuencia de las condiciones restrictivas en las que operaban el comercio y las finanzas internacionales, y, obviamente, de la particular escasez de reservas que se venía manifestando desde fines de 1948, más allá del uso que se había hecho de éstas y de la política de redescuentos.

¹⁶ Intervención de Gómez Morales en la reunión 53ª de la Cámara de Senadores de la Nación, 23 de septiembre de 1949, *DSCSN*, pp. 2030 y ss.

En junio de 1949 Perón presentó el *Plan de Acción en Materia Económica* donde se proponían nuevas definiciones para enfrentar las dificultades económicas y que implicaban una política crediticia más favorable para las actividades rurales. En forma conjunta se proponía el desarrollo y la expansión “ordenada” de la industria y un aflojamiento paulatino de las restricciones crediticias, que desde su aplicación a fines de 1948 habían provocado innumerables trastornos a los industriales. De esta forma, el aumento de la producción iba a permitir una reducción de las importaciones y también contener el incremento de los precios. También se aconsejaba el “desplazamiento” del crédito oficial al privado, la supresión de los subsidios y la regularización de las deudas de todas las reparticiones estatales con el IAPI y las de éste con el sistema bancario oficial. La intención de la política monetaria era mantener la estabilidad de precios, para lo cual era imprescindible no incurrir en una política expansiva o, en todo caso, apostar a una mayor selectividad del crédito y a la “racionalización”.

Como resultado, se ajustaron los tipos de cambio en varias etapas. El objetivo fundamental era no perjudicar en demasía a la industria y el salario real.¹⁷ Además, se reimplantaron los permisos para la importación de artículos calificados como “no esenciales”. Con estas medidas, el gobierno se proponía “que nuestros productores agropecuarios en especial obtengan precios más remunerativos, a la vez que defender a nuestras industrias frente a la competencia que significa la entrada de productos extranjeros a bajo precio”.¹⁸ Para agosto de 1950 había dos tasas de cambio compradoras, para propender al incremento de las exportaciones, y dos vendedoras (una para combustibles y otra para artículos “esenciales”). También se reimplantó el mercado libre para operaciones financieras con el propósito de favorecer el ingreso de divisas y la exportación de algunos artículos. Paralelamente se intentó mejorar el equilibrio comercial con el área del dólar y reactivar el comercio bilateral con Estados Unidos. Se iniciaron gestiones para

¹⁷ BCRA, 1951, p. 33.

¹⁸ BCRA, *Actas del Directorio*, Acta 89, 1/10/1949, f. 222.

obtener el apoyo financiero del Eximbank, que finalmente otorgó 125 millones de dólares tomados por bancos privados y oficiales argentinos, con garantía del BCRA.

Tras varios cambios, también el control de importaciones se tornó más selectivo y permitió mantener o incrementar la producción de distintas actividades (al actuar, además, como mecanismo de regulación de las inversiones). En este sentido, señalaba un informe del BCRA que el control de las importaciones “se ha convertido en un instrumento de verdadera política económica, pues aun en épocas de balances de pagos favorables, como sucedió en 1950, se mantuvo el estricto control selectivo, haciéndose variar únicamente la cuota que se ha de acordar para cada artículo o grupo de artículos conforme a las mayores disponibilidades de cambio”.¹⁹

En un primer momento las medidas cambiarias fueron acompañadas por políticas crediticias restrictivas en términos generales. Sin embargo, pronto las disposiciones fueron flexibilizadas; la generosa política desplegada hasta ese momento no podía interrumpirse fácilmente mientras se mantuvieran altos los salarios, a menos que se aceptaran tiesuras con los sectores productivos. Pero además el crédito debía ahora fluir hacia las actividades agropecuarias.²⁰ Dados estos condicionantes, los intentos estabilizadores y las políticas que acompañaron el recambio de la conducción económica no fueron más allá de una débil disminución de la expansión monetaria y una mayor selectividad del crédito.

La crisis abrió el camino para una política más activa de sustitución de importaciones bajo limitaciones cuantitativas y permisos previos de cambio con criterio selectivo. El nuevo sistema beneficiaba especialmente la importación de máquinas y repuestos para el agro con el propósito de cumplir con el programa de mecanización del campo que había comenzado a desarrollarse desde 1948. El BCRA aprobó un plan del BCIA para el otorgamiento de préstamos de fomento destinados a la fabricación de máquinas agrícolas

¹⁹ BCRA, 1952, p. 50.

²⁰ BCRA, 1951, p. 58.

y otros implementos, que contemplaba también la concesión de las divisas necesarias para la importación de motores y otras piezas claves para esa producción. Se trataba de un cambio en la orientación del gobierno respecto al sector rural (y también al industrial) que perduró hasta su caída.

La reaparición del déficit comercial en 1951 agotó las últimas reservas externas, demostrando que la situación era más grave que lo estimado.²¹ Definida la reelección de Perón, el gobierno lanzó un Plan Económico “de emergencia” en febrero de 1952 que congelaba los salarios por dos años y profundizaba las políticas fiscales y monetarias tendientes a contener el proceso inflacionario y reorientar las actividades productivas. En rigor, el nuevo ordenamiento no representaba una innovación en materia de política económica, sino una sistematización y extensión de las medidas que se venían aplicando desde 1948. El incremento del ahorro se transformaría en central en la óptica del gobierno puesto que esa fuente de recursos era recomendable por su carácter “genuino” para el financiamiento de la inversión y sus efectos deflacionistas.

En junio se produjo una segunda reforma ministerial en la que Miguel Revestido quedó al frente del Ministerio de Finanzas (y por lo tanto también en la presidencia del BCRA) y Alfredo Gómez Morales fue designado en el nuevo Ministerio de Asuntos Económicos, donde se tomaban las medidas económicas más trascendentales. Entre las medidas de estímulo al ahorro se encontraban las modificaciones al régimen de interés para los depósitos a plazo dispuestos por el BCRA, que incluía mayores tasas y beneficios para el depositante. Con el mismo propósito, la Caja Nacional de Ahorro Postal desarrolló una acción de propaganda mucho más agresiva, que tuvo como resultado un incremento de los montos de ahorro en esa institución.²²

La política crediticia selectiva y “antiinflacionista” fue acentuada, lo que afectó fuertemente a algunos sectores industriales. El

²¹ Ministerio de Finanzas, *Actas del Grupo Económico*, Acta 1, 10 de junio de 1952.

²² Sobre las preocupaciones del gobierno en pos de fomentar el ahorro, ver Rougier y Fiszbein (2004).

BCRA instó a las instituciones crediticias a profundizar la política selectiva, además de aconsejar la capitalización de utilidades de las empresas con el propósito de consolidar su situación financiera e impulsar a los industriales y comerciantes a buscar su propia liquidez. También se procuró alentar el crecimiento de la producción agropecuaria a través de un sistema de Crédito Agrario Planificado, y aunque el crédito al sector rural se expandió, se mantuvo por debajo del porcentaje otorgado al sector industrial.

La carta orgánica del BCIA fue modificada y la entidad pasó a denominarse Banco Industrial de la República Argentina (BIRA). Las diferentes secciones en que se dividía su capital fueron unificadas y obtuvo mayor libertad para proponer y ejecutar los planes de promoción industrial. No obstante, el BIRA llevó adelante una política tendiente a no acordar créditos a firmas no vinculadas previamente. Esta política se aplicó en forma indiscriminada y obligó a “suspender momentáneamente toda otra consideración sobre la verdadera política de crédito industrial”.²³ Luego, sobre la base de las indicaciones del BCRA, se establecieron normas más flexibles cuando los préstamos tuviesen la finalidad de promover la producción de artículos con colocación firme o que constituyeran una nueva fuente de divisas para el país.

Un criterio rigurosamente selectivo se aplicó a las importaciones; el otorgamiento de permisos para materias primas cayó (aunque mantuvieron el primer lugar) y se incrementaron los de importación de combustibles, con el propósito de sostener la actividad económica. La selección en las compras intentó mantener el nivel de importación de maquinarias agrícolas. También se otorgaron permisos a los fabricantes de maquinaria y repuestos, entre los que se destacan los otorgados a Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), una empresa estatal que encaró, entre otras actividades metalmecánicas, la producción de tractores y otros implementos para el agro.²⁴ La caída de las exportaciones, agravada por un deterioro importante de los términos del

²³ BIRA, *Informe sobre propósitos y necesidades*, Buenos Aires, 1955, p. 14.

²⁴ BCRA, 1953, pp. 7, 30.

intercambio que continuó en los años siguientes, arrojó fuerte déficit del balance de pagos en 1952, por lo que se debió recurrir a la ayuda crediticia prevista en los convenios bilaterales, mientras las reservas se mantuvieron en valores muy bajos.

La “racionalización” peronista, 1953-1955

Por la crisis, hacia 1953 la inflación había caído considerablemente y la recuperación de las exportaciones y de la economía en su conjunto estaba en marcha. Con la aplicación del Segundo Plan Quinquenal (SPQ) y de la ley de inversiones extranjeras a fines de ese mismo año, el gobierno pretendía impulsar la producción agropecuaria y avanzar en la integración de las actividades industriales, especialmente en la producción de combustibles, insumos y equipos cuya importación pesaba sobre las cuentas externas. Pedro Bonanni, ministro de Hacienda, señalaba en las nuevas circunstancias:

Dentro de la acción gubernamental se destaca la tendencia a favorecer la formación del ahorro y del capital no sólo por parte de las empresas, sino también del pueblo trabajador, y a complementar el capital nacional con la radicación de capitales extranjeros. Bien entendido que debe tratarse de capitales que se sometan a las leyes de la República con miras a desarrollar actividades productivas de interés nacional y promover el desenvolvimiento de nuestra economía y no para expoliarla con designios imperialistas (Bonanni, 1955).

Se trataba de una apuesta a la inversión (interna y externa) para profundizar la sustitución de importaciones y con ello garantizar las condiciones para sostener el crecimiento económico, que no podía descansar sólo en las divisas obtenidas por exportaciones y el ahorro local. Según el BCRA, que participó activamente en la redacción de la ley de inversiones extranjeras, el capital podría ingresar al país únicamente “si viene para cumplir objetivos

industriales o mineros, y siempre que tienda a economizar o crear divisas, para que no se transforme en un factor ulterior de desequilibrio del balance de pagos”.²⁵

En este nuevo contexto, la política del BCRA mantuvo en general los lineamientos “antiinflacionistas” y la política crediticia “cualitativa”, mientras que el Ministerio de Finanzas elaboraría planes periódicos en función de la situación económica y financiera del país teniendo en cuenta las necesidades de crédito de cada actividad. Se buscó agilizar el crédito a las nuevas condiciones para lo cual se ampliaron los márgenes de redescuento para préstamos ordinarios. Se dio lugar a créditos para ventas a plazo de artefactos de uso familiar al público. También de acuerdo con las directivas impartidas por el gobierno se ampliaron los adelantos a los bancos para que otorgaran préstamos hipotecarios. Finalmente, se mantuvo la práctica establecida en 1952 de dar márgenes especiales para facilitar la financiación de importaciones. El crédito se destinó preferentemente a las actividades agropecuarias del Crédito Agrario Planificado. Ello produjo un incremento de los préstamos al sector oficial, puesto que el IAPI fue el encargado de financiar las cosechas. También se fijaron tipos de interés mínimo preferenciales para los préstamos que se otorgaran a las cooperativas, mientras se iniciaron los estudios a fin de estructurar el Crédito Industrial Planificado, que seguía conservando el primer lugar entre los saldos de préstamos bancarios por actividades.

La recuperación de las exportaciones permitió afianzar la posición de reservas y divisas y mejorar y diversificar las negociaciones comerciales. Una estructura cambiaria más flexible permitió ordenar las compras en el exterior y una mejor distribución de los permisos de cambio con el propósito de mantener los abastecimientos imprescindibles (materias primas y semielaborados, combustibles y maquinarias, en ese orden). Dentro de los lineamientos del SPQ y del presupuesto de divisas se dio preferente atención a la importación de tractores y demás necesidades de la industria

²⁵ BCRA, 1954, p. 6.

de maquinaria agrícola. También se asignaron con preferencia permisos de cambio para la instalación de plantas industriales destinadas a la fabricación de tractores, como FIAT, y a empresas públicas, como IAME, YPF o Somisa. Por su parte, se estableció un régimen de fomento de exportaciones de artículos manufacturados, que requerían un tipo de cambio superior al del mercado libre para su colocación.

Una vez puesto en marcha el SPQ se produjo una nueva reforma del Estado como parte de un proceso de ordenamiento y concentración de la toma de decisiones que era sustancial para consolidar los nuevos objetivos de racionalización económica que el gobierno sostenía desde 1949. En definitiva, dependencias anteriormente trascendentes, como el CEN, el BCRA y el IAPI, quedaron supeditadas a una nueva Secretaría de Asuntos Económicos dirigida por Gómez Morales, mientras el Ministerio de Finanzas cedió asimismo parte importante de sus atribuciones. Ello implicó nuevos ajustes en la estructura funcional del BCRA, principalmente en lo referente a las operaciones cambiarias.

También se buscó fijar una política que apuntaba a un mayor enraizamiento con los empresarios. En octubre de 1954, consolidada la recuperación económica y realizada la reforma ministerial, el gobierno anunció una serie de medidas a través del denominado “Plan de Acción de Equilibrio para la Economía Nacional”.²⁶ Éste no solo proponía garantizar la estabilidad de precios, amenazada por la presión sindical, sino también un cambio importante en la participación que el Estado tenía hasta entonces en la economía y respecto a la concepción económica que identificaba al peronismo (Perón, 1954). El Plan se refería, en primer lugar, al crédito, que priorizaba el apoyo al sector agrario y a las cooperativas y el mejoramiento técnico de las empresas manufactureras. Para lograr los objetivos propuestos, el presidente instó a la “racionalización” empresaria y a adoptar técnicas de modernización de los procesos productivos. El Estado asumiría el compromiso de estimular el mayor rendimiento de la mano de obra y dirigir la política

²⁶ Sobre este plan, ver Rougier y Stawski (2014).

crediticia en función de los índices de productividad que lograsen las empresas.

Sobre la base de estos lineamientos, el gobierno prolongó la política crediticia moderada con prioridad a las actividades que contribuyeran a aumentar la producción rural y también, dada la caída de los precios de las exportaciones ese año, se fijaron tipos de cambio más favorables para diversos productos exportables, incluidos algunos industriales (siempre que su fabricación no incluyera materiales importados por más del 20 por ciento del costo), como heladeras, lavarropas y máquinas textiles. El gobierno también solicitó a los empresarios que transformaran sus firmas en sociedades anónimas, se capitalizaran a través del mercado accionario y dejaran de recurrir al préstamo bancario. En las nuevas circunstancias, las empresas debían buscar los recursos necesarios para su desenvolvimiento en el ahorro privado, interno o externo. Según los funcionarios, el Estado ya había cumplido el papel que el mercado no podía realizar en cuanto a financiar el desarrollo industrial a través de créditos a largo plazo y debía ahora apartarse. De hecho, en el marco de las medidas restrictivas de crédito, las grandes firmas se acercaron al mercado de valores con el propósito de recabar capitales.

Con el mismo propósito, en abril de 1954, el BCRA instituyó el “Sistema de Cuentas Especiales de Participación Mobiliaria” a fin de promover el mercado mobiliario, largamente deprimido desde la crisis de 1949.²⁷ El Sistema era relativamente sencillo y procuraba ser una política para encauzar el ahorro popular hacia la capitalización de las empresas que cotizaban en la bolsa. La inversión y administración de los valores quedó en manos del IMIM, que garantizaba a los depositantes el capital y asumía los riesgos, aunque se limitó el porcentaje de acciones que podía adquirir de cada firma. El sistema fue exitoso y rápidamente debió ampliarse el límite máximo de depósitos autorizados.

²⁷ Sobre la crisis de la bolsa y las condiciones en las que operó el mercado de valores posteriormente, ver Rougier (2010).

La reorganización durante la “Revolución Libertadora”, 1955-1958

El gobierno militar que derrocó a Perón en septiembre de 1955 no cambió de manera inmediata el régimen bancario. Con todo, hacia fin de año las reservas internacionales habían llegado a un nivel crítico y el balance de pagos arrojaba nuevamente resultados negativos. En la perspectiva de las nuevas autoridades, esos desequilibrios se habían originado en factores externos desfavorables, pero también eran resultado del “intervencionismo” que los había agravado, por ejemplo, al impulsar la industria sin considerar la necesidad de divisas para la importación de materias primas y combustibles, o por el desaliento de los productores rurales. Esa caracterización fue sustentada por Raúl Prebisch, entonces secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a quien se convocó para realizar un diagnóstico de la economía argentina y un programa económico tendiente a resolver sus problemas.²⁸

El informe lanzaba un diagnóstico muy crítico respecto a la política económica ensayada durante los diez años anteriores, que habían conducido a una “crisis singular”, pero también vertía consideraciones de aliento sobre la necesidad de profundizar la industrialización del país. La propuesta resultó una mixtura de posiciones ortodoxas con otras de cuño desarrollista; consideraba a las políticas liberales como indispensables en lo inmediato para equilibrar la macroeconomía y abatir la inflación, pero a largo plazo era necesario incrementar la producción petrolera, fortalecer la sustitución de importaciones, promocionar obras de infraestructura, mejorar la productividad de las actividades existentes, iniciar la producción a gran escala de industrias básicas (metalúrgicas y mecánicas) e iniciar exportaciones de manufacturas. El objetivo de fondo era atacar el desequilibrio externo a través de una mayor industrialización.

²⁸ Sobre las discusiones desatadas en torno al Plan, ver Rougier y Odisio (2017).

En relación con el sistema bancario y financiero, el “Plan Prebisch” puntualizaba la necesidad de desbrozar el esquema de regulación imperante. No sólo había que derogar el régimen de depósitos nacionalizados y sanear las finanzas de los bancos oficiales –comprometidas sobre todo por los préstamos no recuperados frente al IAPI– sino que además era imperioso restablecer la autonomía técnica y administrativa del BCRA, aunque debía permanecer en manos exclusivamente públicas. Además de otorgarle amplias funciones de orientación e inspección sobre el sistema bancario, se le debían adjudicar facultades para manejar un régimen de encajes flexibles. Los bancos privados deberían decidir el rumbo de sus operaciones bajo su responsabilidad, pero de acuerdo con la orientación fijada por el BCRA. Por su parte, el BIRA debía transformarse en un verdadero banco de desarrollo y especializarse en la provisión de crédito para la inversión de largo plazo.

Ciertamente, las propuestas financieras del Plan fueron acometidas con mayor resolución que sus planteos desarrollistas. La política económica de la autodenominada “Revolución Libertadora” propendió a la liberalización de los mercados financieros y de capitales. Considerando esa tónica y atendiendo a las recomendaciones de Prebisch, el país refinanció su deuda externa con once naciones acreedoras en mayo de 1956, fecha de nacimiento del Club de París. En septiembre, Argentina ingresó al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En abril del siguiente año el Fondo otorgó su primer crédito al país, por 75 millones de dólares.

En referencia a la política monetaria y crediticia, la *Memoria* del BCRA del año 1955 señaló que “se orientará a moderar la creación de medios de pago y frenar la inflación, pero procurará al mismo tiempo no constituir un obstáculo a la expansión natural de las actividades ni desatender los requerimientos normales de crédito”. A partir de 1956 se endurecieron las condiciones para el financiamiento de inversiones en activo fijo. Por otra parte, se alentó la incorporación de capital extranjero bajo la forma de importación de equipos y bienes de producción, siempre que las nuevas instalaciones permitieran elaborar productos que ahorraran o produjeran divisas. La nueva orientación debía responder a financiar las

necesidades de bienes esenciales para la población y la producción agropecuaria, mientras se readecuaría “a condiciones racionales” el crédito para la industria,

difiriendo para más adelante el apoyo encaminado a facilitar el establecimiento de nuevas industrias o la ampliación de las existentes, cuando no produzcan elementos esenciales para la economía del país y graviten negativamente sobre esta última al significar un consumo adicional de energía y de materias primas de importación, mayor demanda de crédito bancario [...] o un mayor recargo sobre el sistema de transportes.²⁹

Para terminar con lo que se consideraban “excesos” de intervención estatal, rápidamente se eliminaron varias instituciones heredadas del peronismo. El proceso se inició con el cuestionado IAPI, en noviembre de 1955. También el IMIM fue liquidado poco después, aunque se preservó el Sistema de Cuentas Especiales, que fue trasladado al BIRA. Como los depósitos seguían nacionalizados, el BCRA procuró que la ampliación del redescuento se viera ajustada a “moderar la creación de medios de pago y frenar la inflación”, pero sin “constituir un obstáculo a la expansión natural de las actividades de desatender los requerimientos normales de crédito”; se pretendía alcanzar así un “doble equilibrio” de “desarrollo armónico de la agricultura y la industria y política antiinflacionaria sin depresión”.³⁰ Con todo, los reajustes cambiarios de 1955 y los posteriores aumentos salariales habían incrementado los costos de las empresas, lo que trajo aparejada una demanda intensificada de crédito bancario y presiones inflacionarias. A pesar del discurso a favor de la astringencia financiera, desde el Banco se estimó que debían atenderse las necesidades y se eludió frenar el ritmo de creación de créditos.

²⁹ BCRA, 1956, pp. 65-66. En la misma dirección, el BIRA ajustó su operatoria respetando los nuevos lineamientos restrictivos (ibídem, p. 68).

³⁰ Ibídem, p. 14.

La *Memoria* de 1956 todavía destacaba la necesidad de atacar la distorsión de precios relativos heredada de la intervención peronista, y en particular de los tipos de cambio que “llevaron a cifras impresionantes las pérdidas del instituto oficial de comercialización”.³¹ Pero los esfuerzos para estabilizar el mercado de cambios también se vieron malogrados. Rápidamente se había buscado una liberalización del sistema, cuyo objetivo principal era promover la producción agropecuaria exportable. En octubre de 1955 se unificó el mercado oficial de cambios. El mercado libre (cuya cotización duplicaba la del oficial) comenzó a operar sin restricciones y hacia él se canalizaron las transferencias financieras. Con la intención de otorgar cierto resguardo para la industria nacional, se impusieron recargos adicionales para algunas importaciones, que alcanzaron a la industria automotriz, de maquinaria agrícola y repuestos. Para las exportaciones se introdujo un sistema de aforos que establecía la cantidad de divisas que debían ofrecerse en el mercado oficial para cada mercadería, pudiendo volcarse los ingresos adicionales al mercado libre. Se establecieron retenciones a la exportación regular y gravámenes extraordinarios para los importadores que tuvieran permisos de cambio previos a la modificación cambiaria. Estos recursos dieron respaldo a un Fondo de Restablecimiento Económico Nacional.

Sin embargo, la inflación erosionó el tipo de cambio real, lo que impulsó a las autoridades a modificar las medidas tomadas: los recargos a la exportación fueron sucesivamente rebajados hasta su eliminación a fines de 1957. La menor disponibilidad de divisas impuso la necesidad de ampliar los artículos del régimen de aforos y de incorporar al mercado libre nuevos rubros de importación. De tal modo, el proyecto original, que pretendía canalizar el grueso del comercio externo por el mercado oficial y mantener el segmento libre para la operatoria financiera, se vio pronto desvirtuado.³² Por su parte, el Fondo de Restablecimiento, cuya aplicación se

³¹ BCRA, 1956.

³² BCRA, 1958, p. 17.

preveía realizar de manera gradual, terminó volcándose rápidamente a la circulación monetaria para solventar el déficit fiscal.

Durante la segunda mitad de 1956 se produjeron una serie de cambios atinentes a la organización del BCRA y se dejó definida la independencia de su Directorio respecto al Poder Ejecutivo. Si bien se debía adecuar el funcionamiento de la institución a las directivas del Ministerio de Hacienda, se le otorgaron nuevas atribuciones, entre las que destacó la determinación de las tasas de redescuento. Finalmente, en octubre de 1957 se promulgó el reordenamiento general del sistema financiero, que el BCRA venía impulsando desde la caída del peronismo y que según Adalbert Krieger Vasena, entonces ministro de Hacienda, tenía como objetivo “acentuar la gravitación del Banco Central en el sistema bancario a fin de darle el máximo de eficacia en la ejecución de la política monetaria y crediticia”.³³ La reforma se dirigió a reestructurar todo el sistema bancario, el saneamiento de la cartera de los bancos públicos y la restitución de la responsabilidad por su operatoria a las instituciones bancarias, recogiendo en parte importante, las recomendaciones de Prebisch.

La “normalización” implicó la restitución de los depósitos a los bancos. La reforma dejaba en claro que las instituciones privadas pasarían a asignar libremente sus recursos prestables, pero esa libertad debía ejercerse dentro de la orientación general señalada por el BCRA. Unos pocos días antes de que entrara en vigor el nuevo sistema, Krieger especificó que se debían encauzar los préstamos hacia actividades “genuinamente productivas” y que se debía reducir el crédito bancario para el financiamiento de importaciones, de construcciones o para inversiones “postergables”. Además, debía retornarse al financiamiento hipotecario mediante la colocación de valores en el mercado. El saldo que resultara del ajuste en los adelantos recibidos por el BIRA y el BHN debía ser convertido en valores industriales y obligaciones hipotecarias, respectivamente, a favor del BCRA. También, se hizo necesario

³³ “Exposición de motivos” para el reordenamiento bancario del ministro de Hacienda (ibídem, p. 172).

consolidar las enormes deudas que distintos organismos oficiales –en especial el IAPI– mantenían frente al BNA, el BIRA y el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Además del incremento de su capital, la operación se efectuó mediante la emisión de un “Bono de Saneamiento” a cargo del gobierno nacional, que el BCRA tomó como cancelación del redescuento otorgado a cada entidad. En una operación que parecía repetir lo ensayado en 1935, se revaluaron los activos en oro y divisas del Banco a la nueva paridad cambiaria y se imputó parcialmente el saldo al mismo bono.³⁴

La nueva Carta Orgánica del BCRA mantuvo su “nacionalización” y le otorgó nuevos instrumentos de regulación financiera, como la fijación de los encajes y de las tasas de redescuento y la limitación de las tasas activas y pasivas del sistema bancario. Su mandato era múltiple: no sólo se debía preocupar por mantener el valor de la moneda, sino también por la actividad productiva y el empleo, así como del resultado externo. Además de velar por el buen funcionamiento del sistema de crédito, el Banco debía “concentrar y movilizar las reservas de oro y divisas del país a fin de moderar los efectos que sobre el valor de la moneda y la actividad económica puedan tener las fluctuaciones del balance de pagos”. De todos modos, se mantuvo en suspenso la obligación de conservar en oro y divisas el equivalente del 25 por ciento de billetes en circulación y obligaciones a la vista.

La posibilidad de direccionar proporciones del encaje se transformaría en un instrumento clave del Banco. Esta innovación respondió a la escasa profundidad del mercado de valores para ejercer la regulación monetaria mediante técnicas de mercado abierto (Noya, 1970). De tal modo, el BCRA pasó a determinar el efectivo mínimo que los bancos debían guardar sobre el total de los pasivos para cada tipo de depósito (el encaje básico), así como el coeficiente a retener sobre los aumentos en las obligaciones a partir de un momento determinado (encajes marginales o adicionales). Mediante la modificación de las obligaciones para zonas

³⁴ En relación con el Banco Industrial, se consolidaron sus deudas incobrables y se decidió el traspaso de sus créditos de evolución de corto plazo al BNA.

específicas o para el otorgamiento de préstamos con fin determinado, el manejo de las reservas múltiples permitió –en un sistema no exento de complejidades– la orientación selectiva del crédito bancario. Se sostenía que este instrumento permitía mantener el control crediticio sin los “inconvenientes” que había generado la centralización de depósitos.³⁵

Por otra parte, se incrementó el límite de los fondos que el BCRA podía adelantar al Tesoro al equivalente al 15 por ciento de los recursos que el gobierno nacional hubiera obtenido en los doce meses precedentes. En adición, se facultó al Banco a adquirir títulos públicos mediante la constitución de un Fondo de Regulación de Valores.³⁶ Como medida adicional y temporaria hasta que se restableciera el mercado, el BCRA podría mantener títulos públicos hasta el equivalente al 10 por ciento del total de los depósitos del sistema bancario.

Con el manejo de los encajes se intentó moderar la expansión de los créditos. Por otra parte, a pesar de la elevación de las tasas de interés, las de redescuento se fijaron más bajas para los créditos de fomento agropecuario o industrial, al igual que las tasas que se podían imponer a los préstamos de “promoción”. En igual sentido, el BCRA indicó a los bancos que brindaban créditos de mediano plazo para la financiación industrial que debía apoyarse fundamentalmente la compra de equipos de producción nacional. Además, se revirtió la liberalización de importaciones al imponerse restricciones por el creciente déficit comercial y se intentaron derivar las compras externas hacia zonas monetarias fuera del área dólar –donde se manifestaba el mayor desbalance–, aunque sin demasiado éxito.

Desde 1955, el BCRA había encarado el examen de las necesidades de reequipamiento industrial, lo que determinó que la

³⁵ Específicamente, se señalaba que el sistema de nacionalización había anulado la competencia entre las entidades bancarias y que, además, al desvincular el nivel de préstamos del volumen de depósitos captados, sostuvo una política expansiva para sustentar el déficit fiscal que disparó las tensiones inflacionarias (BCRA, 1958, p. 175).

³⁶ El Fondo podía tener hasta el 15 por ciento del monto en circulación del conjunto de valores, aunque el límite podía ampliarse.

importación de maquinarias de uso general y para producción, transformación y distribución de energía eléctrica debía tener “prioridad inmediata”. Otras máquinas que permitirían ahorrar divisas fueron también incluidas en el mercado de libre importación. En cambio, las que no tenían efectos potenciales sobre el resultado cambiario fueron excluidas. El BCRA procuró además limitar los pagos al contado y promovió el uso de créditos externos obtenidos por los mismos usuarios. Por su parte, se alentaron las exportaciones mediante la rebaja de impuestos, la simplificación del sistema de aforos y el traslado de productos del mercado oficial al libre. A pesar de estos esfuerzos, el resultado negativo del balance exterior se incrementó por el deterioro de los términos de intercambio. Frente a ello, en enero de 1958 se endurecieron los controles de importaciones y el BCRA estableció restricciones adicionales para el financiamiento de esas operaciones.

Auge y declinación del desarrollismo, 1958-1963

En mayo de 1958 se inició una nueva etapa bajo la gestión “desarrollista” de Arturo Frondizi. Las medidas ensayadas durante los primeros meses pretendían acelerar el crecimiento industrial e incluyeron el aumento salarial, la flexibilización de la política monetaria y fiscal y la concreción de varias operaciones con el exterior, especialmente vinculadas con la producción energética. El BCRA redujo las exigencias sobre el efectivo mínimo (aunque no mucho después se volvieron a elevar), considerando el incremento provocado en la demanda crediticia tras los aumentos de remuneraciones. Pero los resultados no fueron los esperados. Los precios aceleraron su crecimiento y el balance de pagos, dominado por el resultado comercial, profundizó la tendencia negativa que acarrea desde 1954. En diciembre, el gobierno lanzó el Programa de Estabilización Monetaria y el Plan de Expansión Económica, con los que buscaba atacar varios frentes al mismo tiempo. El esquema –apoyado en un nuevo acuerdo con el FMI– indicaba que la estrategia pasaría por asociarse con el capital extranjero para desarrollar la extracción petrolera y las industrias básicas del

país.³⁷ Su meta era crear las “condiciones económicas que alienten una mayor producción de bienes dentro de un régimen de libre competencia” e incluía numerosos objetivos atinentes a la política monetaria, crediticia y cambiaria.³⁸

Los anuncios incluyeron la eliminación del control de importaciones, los que “arbitrariamente someten la actividad económica a la decisión de un funcionario y que se prestan al error, la demora innecesaria, el privilegio y el peculado”, según expresó Frondizi. También se procedió a unificar el mercado de cambios en un régimen de cotización libre y fluctuante, lo que implicó una importante devaluación. Los objetivos prioritarios del BCRA eran poner coto a la inflación y al déficit fiscal que –según se sostenía– eran el motivo fundamental del desequilibrio en el balance de pagos.³⁹ La profundización de la orientación ortodoxa se hizo evidente al asumir Álvaro Alsogaray la conducción económica en junio de 1959. Se fijaron precios máximos sobre un conjunto acotado de artículos de primera necesidad. Por lo demás, salvo los alquileres y las tasas de interés, se abolieron todos los controles de precios. El crédito sólo podría incrementarse en la medida en que aumentaran la capacidad productiva y la disponibilidad de bienes. En adición se estableció que los bancos “no debían financiar en forma alguna aumentos masivos de salarios”.⁴⁰

Las únicas importaciones que quedaron sometidas a control del BCRA eran las financiadas desde el extranjero a plazo mayor de 180 días. El nuevo esquema estableció un conjunto acotado de productos sin recargo (combustibles, hierro, cobre, caucho y papel para diarios), materias primas industriales que debían abonar el 20 por ciento y en el caso de elaborados y semielaborados y de bienes de capital, el 40%. A los artículos no comprendidos se les impuso

³⁷ La ley 14.780 de “inversiones de capitales extranjeros”, que igualó los derechos del capital foráneo con el nacional, determinaba que su aporte podía ser en divisas, en máquinas, equipos e instalaciones o como materias primas y repuestos.

³⁸ Mensaje radiofónico de Arturo Frondizi, 29 de diciembre de 1958, reproducido en el apéndice de la *Memoria Anual* de 1958 (BCRA, 1959).

³⁹ BCRA, 1960, pp. 5-6.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 11.

una tasa general del 300 por ciento. Se mantuvieron los depósitos previos de importación, pero quedaron libres de esta obligación los bienes que se consideraban de mayor necesidad para el país. Las exportaciones debieron abonar retenciones. Estos recargos, además de afrontar la presión sobre los precios que implicaba la reforma cambiaria, pretendían brindar fuentes “no inflacionistas” de recursos fiscales, que se complementarían con el endeudamiento externo. En relación con las ventas externas de productos manufacturados, el BCRA implementó un mecanismo específico de apoyo al comprar Letras de cambio provenientes de esas operaciones.

El BCRA modificó varias veces el encaje básico frente a los cambios en la liquidez del sistema bancario. A principios de 1959, respondiendo a los cambios de la política económica, el Banco dictó nuevas normas atinentes a la orientación del crédito bancario. Entre los objetivos generales se señalaba la necesidad de promocionar la producción local de aquellos bienes que permitieran ahorrar o generar divisas y la construcción de viviendas. En el apartado sobre comercio exterior se precisaba que debía descartarse el financiamiento de las importaciones de bienes “superfluos o prescindibles”. Tampoco los recargos, los depósitos previos ni las garantías vinculadas con las actividades de importación podrían recibir crédito bancario, mientras que las operaciones a término de divisas sólo podían afectarse a la financiación de exportación.⁴¹

De manera explícita se excluyó el crédito al consumo como destino de financiamiento. El BCRA señaló que los bancos podían financiar las inversiones en activo fijo, pero que debía procurarse la mayor participación de recursos del solicitante y los de otras fuentes. Se estableció un plazo máximo de cinco años para los préstamos con destino a la ampliación de capacidades productivas en la industria y la recomendación de favorecer los programas de inversión que demandaran equipos nacionales. Tras una aguda crisis en 1959, durante los dos años siguientes la recuperación de la industria impulsó a la economía nacional, mientras cedía la

⁴¹ Se incluyeron también numerosas restricciones cuantitativas y de plazo para el financiamiento de las importaciones.

inflación. Sin embargo, los problemas se encontraban subyacentes. La *Memoria Anual* de 1961 del BCRA, aprobada unos días antes del derrocamiento de Frondizi, señalaba:

El Banco considera arriesgada la política de intensificar el desarrollo sobre la base de créditos o financiaciones a corto y mediano plazo, que acentuarán las dificultades de financiación interna que ya soportamos, buena parte de las cuales está servida por créditos del exterior.

Por lo tanto, dentro del ambicioso programa que las autoridades se han trazado, y dado que una parte de la actividad privada ha seguido con notoria imprevisión, no se advierte otra alternativa que una pausa en el avance.⁴²

El fuerte impulso de la producción de petróleo, de la industria de bienes durables y la concurrencia del capital extranjero tuvieron efectos significativos sobre el funcionamiento del sector externo. Si bien se disminuyeron las necesidades de combustibles, el impulso de la capitalización industrial presionaba sobre otras importaciones y las de maquinarias pasaron a ocupar el primer lugar. El abultado déficit comercial –amplificado por la liberación de las importaciones y la demanda de insumos de las empresas extranjeras– se había logrado sostener con el ingreso de capitales en un primer momento. Sin embargo, el saldo negativo comercial, la reversión del signo en los movimientos de capital y, sobre todo, la acumulación de vencimientos externos (públicos y privados) aceleraron las expectativas de devaluación y las “compras precautorias o especulativas de divisas”.⁴³

Durante la segunda mitad de 1961, diversos factores –el incremento de los costos, la renovación de los convenios colectivos de trabajo, la situación cambiaria, entre los principales– comenzaron a presionar sobre la liquidez del sistema. El BCRA respondió con liberaciones en los requisitos de efectivos mínimos. A fin de año,

⁴² BCRA, 1962, p. 6.

⁴³ BCRA, 1963, p. 3.

el gobierno superó el límite de financiamiento que podía obtener del BCRA conforme a lo acordado con el FMI, lo que llevó al organismo internacional a declarar roto el acuerdo vigente. La renegociación implicó la adopción de una política fiscal contractiva, que empeoró tanto la situación laboral como las condiciones monetarias. En enero de 1962, buscando limitar la corrida contra el peso, el Banco endureció la política crediticia. En marzo, en respuesta al éxodo de recursos que sufría el sistema bancario frente a la rentabilidad del mercado financiero extrabancario, se permitió la “liberación condicionada” de encajes sujeta a fines específicos, como el incremento de la producción primaria y el fomento del equipamiento agropecuario e industrial.⁴⁴

Aunque el grueso de los créditos bancarios se orientaba hacia una función típicamente comercial de corto plazo, el BCRA establecía también préstamos “de fomento” a fin de sustentar la inversión de mediano y largo plazo. De todos modos, su importancia era marginal, al punto que las estadísticas no los discriminaban explícitamente. Mucho más importantes resultaron los créditos otorgados por el BIRA al sector industrial aunque, en rigor, la mayor proporción se destinó a financiar gastos de explotación de las empresas antes que a inversiones fijas (Noya, 1970). Sin embargo, la disponibilidad de crédito bancario en proporción al producto bruto industrial mostró una tasa declinante a partir de 1958 (Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1967).

El nuevo golpe militar a finales de marzo supuso el abandono definitivo de la estrategia desarrollista, de la que el propio gobierno se había ido apartando desde 1959. Destituido Frondizi, hubo una notoria inestabilidad en los elencos de la conducción económica, pero la tónica general fue el mantenimiento de una política

⁴⁴ En parte importante, el mercado extrabancario había estado conformado por las empresas automotrices a fin de facilitar sus ventas y rápidamente pasaron a movilizar una masa de recursos comparable a la del sistema financiero tradicional. Realizando actividades de intermediación con menos limitaciones que los bancos tradicionales podían ofrecer tasas de interés más elevadas por la captación de dinero (Gutiérrez, 1968). Esto afectaba al resto del sistema y restringía las posibilidades de colocación tanto de valores privados como de títulos públicos, lo que impulsó al BCRA a intervenir sobre su funcionamiento.

monetaria marcadamente restrictiva y de liberalización del mercado cambiario. Al asumir la conducción económica Federico Pinedo, el BCRA dejó de intervenir sobre el mercado de cambios, lo que provocó que la paridad del peso con el dólar se duplicara en pocos meses. Los problemas externos, sin embargo, pronto obligaron a fijar recargos más altos para las importaciones mientras se daba inicio a una política de fomento más enérgica a las exportaciones “no tradicionales” en septiembre de 1962. El nuevo régimen permitía financiar hasta el 80 por ciento del valor de las operaciones. Los plazos de financiación eran de hasta cinco años para los bienes de capital, dos años y medio para durables y semidurables, y un año para los demás productos. La tasa de interés se negociaría libremente entre bancos y exportadores, salvo en el caso del BNA y el BIRA, que se limitó al 6 por ciento. El novedoso sistema de apoyo motorizó un relativo incremento en el rubro de manufacturas, aunque todavía ocupaban un lugar marginal dentro del total exportado.⁴⁵

La política restrictiva general golpeó con fuerza al sector manufacturero, lo que repercutió sobre el consumo y el PBI, mientras se incrementaban la inflación y el desempleo. La crisis impactó sobre los costos de las empresas acreciendo sus necesidades de crédito interno frente a la retirada del financiamiento del exterior. De acuerdo con la mirada del Directorio del BCRA, la fuerte crisis había sido suscitada por tres factores: un excesivo endeudamiento con el exterior, la persistencia del déficit fiscal y la “desconexión” entre la política económica y la social.

Durante 1962 el BCRA implementó un aumento progresivo del efectivo mínimo básico que podría ser desahogado para el financiamiento de ventas de bienes de producción nacional o nuevas inversiones en los rubros de maquinaria agrícola, tecnificación agropecuaria, máquinas herramientas y maquinaria para obras viales. También se fijó un régimen de redescuento de emergencia

⁴⁵ El fomento de las exportaciones manufactureras se puede también vincular al cambio en la prédica de la CEPAL, que insistía por entonces en señalar el agotamiento de la industrialización liviana y la necesidad de ampliar el mercado latinoamericano para los bienes industriales, como claramente manifestó el propio Prebisch (1963).

para financiar empresas con problemas de liquidez. Los recursos puestos a disposición de esta forma tenían como objetivo principal el pago de salarios y de deudas con proveedores, pero, además, como mínimo el 25 por ciento de los créditos debía utilizarse en cancelaciones de deudas impositivas.

Por otra parte, por primera vez en años, el resultado comercial de 1963 resultó superavitario, fundamentalmente por la caída vertical de las importaciones. No obstante, el principal problema a enfrentar era el elevado monto de deuda externa, lo que motivó la solicitud de varios préstamos externos. Dada la experiencia de los años previos, se buscó limitar la inestabilidad que generaban los movimientos de capitales de corto plazo. En marzo de ese año se estableció que los bancos sólo podían brindar avales externos a las operaciones de importación o exportación. Durante el gobierno desarrollista, los bancos habían garantizado las obligaciones de corto plazo asumidas por las empresas en el exterior. Con la crisis, las firmas no pudieron afrontar sus deudas y las instituciones avalistas se vieron comprometidas, por lo que tuvo que accionar el BCRA. En diciembre se rebajaron las sanciones sobre el incumplimiento del encaje legal y se conformó una Comisión Interbancaria que debía estudiar los problemas originados por “circunstancias extraordinarias”, tales como la devaluación o las sequías. Esa comisión seleccionó más de 2.500 firmas a las que se brindó facilidades de pagos.⁴⁶

Si bien la demanda industrial se contrajo en el año, actuaron en sentido opuesto las compras de maquinaria agrícola, facilitadas por los préstamos especiales del BCRA y el régimen para la tecnificación agropecuaria. Ello permitió la expansión de la producción y las ventas de tractores y otras máquinas, lo que impactó positivamente en el sector metalúrgico. En el año, se amplió el apoyo para las empresas industriales en operaciones con organismos oficiales: se podía financiar, con un plazo de hasta cinco años y tasa preferencial, hasta el 80 por ciento del valor de las ventas de bienes industriales al Estado. En septiembre se incrementó nuevamente el auxilio a las

⁴⁶ BCRA, 1964, pp. 46-47.

actividades de exportación “no tradicional”, al autorizar el BCRA el redescuento de los créditos que los bancos otorgaran a tal fin.

El nuevo gobierno radical, 1963-1966

Arturo Illia asumió el Poder Ejecutivo en octubre de 1963. La dirección del BCRA advertía entonces que la deuda externa se había acumulado rápidamente y era necesario reordenarla para establecer un horizonte de pagos más equilibrado. El gobierno también enfrentaba un fuerte desbalance en sus cuentas. No dejaba de notarse, por otra parte, que, gracias a la modernización encarada en los años previos, la capacidad productiva se había incrementado notablemente. Por ello, y pese a los gravosos efectos de la crisis heredada, hacia 1964 las condiciones macroeconómicas comenzaron a mostrar una situación distinta. La actividad industrial frenó su caída y el sector agropecuario, al contar con buenas cosechas, favoreció también a la recuperación. En diciembre se establecieron liberaciones de efectivo mínimo para las industrias que tuvieran bajo componente de importación y alto coeficiente de empleo. Los nuevos créditos debían utilizarse para la compra de materias primas y para financiar la venta de sus productos; de este modo, el BCRA procuró favorecer la reactivación de la producción manufacturera sin presionar sobre los precios.⁴⁷

A fines de 1963 se suspendieron completamente las importaciones de bienes de capital.⁴⁸ Las que tenían como destino al sector público permanecieron congeladas, mientras que las demandadas por el sector privado se rehabilitaron a mediados del año siguiente. Con todo, la existencia de una importante capacidad ociosa permitió mantener estas adquisiciones relativamente bajas. Las importaciones de bienes de consumo conservaron su bajo nivel y las más

⁴⁷ Los sectores a los que se podía destinar este financiamiento eran la industria textil y del cuero para los bancos de la Capital Federal, a los que procesaban productos agropecuarios en el Interior.

⁴⁸ Se creó además una “Comisión de Racionalización de las Importaciones”, en la que el BCRA tendría participación.

importantes fueron las de materiales intermedios, que acapararon más del 70 por ciento del total. Estas compras debieron ajustarse al régimen de pagos fijado por el BCRA –que procuró extender los plazos de financiamiento– y afrontar recargos más altos, para desalentar adquisiciones que no fueran necesarias. Más tarde, el BCRA aplicó sobre las importaciones un requisito de depósito previo del 100 por ciento. Por otra parte, en abril de 1964 se establecieron nuevas condiciones para el funcionamiento del mercado cambiario: se mantuvo el mercado unificado pero para tener un mejor control, se estableció la obligatoriedad de negociar las divisas producto de exportaciones a un plazo máximo de diez días mientras se acotaron las autorizaciones para los egresos. Dadas las prevenciones del BCRA, se procedió a renegociar con los acreedores externos sobre la base de un esquema de erogaciones más escalonado para liberar la carga de deuda de los años subsiguientes.

El plan que lanzó el nuevo gobierno radical incluía un programa de corto plazo para salir de la crisis y otro de mayor aliento, dirigido a lograr un crecimiento sostenido de la actividad económica. Las dos líneas de acción confluían en su finalidad de lograr una mejor utilización de la mano de obra y la capacidad instalada, en un marco financiero que tendiera hacia la estabilidad monetaria. Para que el incremento de la demanda no se tradujera en aumentos desproporcionados de los precios, se puso énfasis sobre todo en la necesidad de expandir la oferta manufacturera.

El BCRA jugó un papel muy importante en el programa. En enero de 1964 se acordó una ampliación sobre su capacidad para adelantar fondos al Tesoro y para los títulos públicos que podía tener en cartera. Adicionalmente, se amplió la liberación de efectivo mínimo asociada a la compra, por parte de los bancos, de títulos y bonos públicos, lo que se había habilitado a mediados de 1963. Esto permitió poner al día las obligaciones estatales atrasadas y sustentó la implementación de una fuerte política expansiva que tuvo efectos casi inmediatos, dado que el sector industrial mantenía niveles importantes de capacidad ociosa.

También el BCRA brindó apoyo financiero al sector privado desplegando varias líneas de crédito destinadas a la reactivación industrial y la construcción de viviendas. Además, se

profundizaron las líneas especiales de fomento a la sustitución de importaciones y de fomento de exportaciones “no tradicionales”, de equipamiento industrial, producción energética y de ventas al Estado, así como de promoción específica de sectores específicos (pesca, lácteos, madera). Los préstamos destinados al sector industrial dentro del total del redescuento se incrementaron notoriamente. También se utilizó profusamente la capacidad de regulación de los encajes siguiendo el nuevo rumbo de la política económica. Desde fines de 1963 se implementaron sucesivas rebajas en los efectivos mínimos adicionales, lo que marcó el inicio de una nueva política crediticia del Banco, orientada hacia la recuperación de la actividad manufacturera, que acaparó la mayor proporción del financiamiento bancario en esos años (Corazzin, 1970). Se profundizó la liberación de fondos hacia las industrias con alto índice de ocupación de mano de obra y elevado empleo de materias primas de origen nacional.

A partir de 1964, el BCRA adoptó una política más nítida de fomento a través del manejo de los encajes, que fue amplificada en fases progresivas. Esta política procuró adecuar los recursos del sistema financiero en dos sentidos: los incrementos en los niveles de exigencias esterilizaban la liquidez generada por los préstamos del BCRA y los bancos al gobierno, mientras que las desafectaciones redireccionaban el crédito hacia renglones específicos de la actividad económica.⁴⁹ La política financiera plasmó las metas de descentralización regional a través de la promoción industrial y de tecnificación del agro, lineamientos de largo plazo en materia económica del gobierno radical. También el Banco amplificó el estímulo de las exportaciones “no tradicionales”.

El resultado de la política de manejo del efectivo mínimo fue el surgimiento de un sistema bancario cuyas reservas se podían orientar tanto al cumplimiento de las funciones de regulación monetaria propiamente dicha, como de orientación selectiva

⁴⁹ Durante 1964, esta regulación implicó la absorción de 25.800 millones de pesos (por mayores encajes) y la liberación condicionada de 14.400 millones (BCRA, 1965, pp. 53-54).

de los recursos financieros (Aisenstein, 1986). Sin embargo, las sucesivas modificaciones terminaron por definir un esquema de regulación excesivamente complejo: además de las diferencias establecidas sobre el encaje “básico” (tanto por zona como por tipo de depósito), el BCRA precisaba el congelamiento de los recursos en los bancos que superaran los depósitos alcanzados en octubre de 1958, agosto de 1961 o abril de 1963, estableciendo posteriormente desafectaciones “marginales” condicionadas asimismo por tipos de depósito, zonas geográficas o destinos a ser promocionados.

El apoyo al sector rural absorbió una porción sustancial del total de redescuentos y adelantos acordados por el Banco. Por vía del “redescuento estacional” el BCRA otorgaba recursos para cubrir los requerimientos del ciclo productivo agrícola (azúcar, algodón, vitivinicultura, siembra y cosecha fina y gruesa, etcétera) y cuando se presentaban situaciones climáticas adversas. El BCRA también liberó recursos para solventar la mejora agropecuaria, la implantación de pasturas, la repoblación de campos, la inversión en silos y elevadores, y apoyar procesos de electrificación rural. Se buscaba incrementar la productividad del campo para, en definitiva, mejorar las exportaciones. En este sentido, la reactivación económica fue también permitida por una recuperación en las ventas externas que se expandieron de manera sostenida durante los siguientes años. En el total, iba lentamente ganando importancia la exportación de productos manufacturados.

El nuevo contexto y las medidas de fomento permitieron que también la industria traccionara a la economía nacional. Como señalamos, desde 1963 el BCRA comenzó a apoyar las actividades manufactureras mediante el otorgamiento de adelantos y redescuentos específicos, los que tuvieron una expansión notoria. La mejora fue motivada fundamentalmente por una mayor demanda de bienes de consumo durable. Con todo, tras dos años de importante crecimiento, hacia 1966 la economía comenzó a mostrar signos recesivos nuevamente, motivados por una caída de la producción (y la exportación) agrícola especialmente, indicando que el sector externo no había dejado de fungir como la principal restricción para la economía nacional.

El BCRA durante la “Revolución Argentina”, 1966-1973

En junio de 1966 el general Juan Onganía encabezó el levantamiento militar que inauguró el período de la autodenominada “Revolución Argentina”, aunque recién a principios del año siguiente Krieger Vasena, otra vez ministro de Economía, definió la nueva orientación económica. Su programa contemplaba dos metas primordiales: detener el proceso inflacionario y estimular una asignación más eficiente de los recursos productivos. Los objetivos destilaban la filosofía de “modernizar” la economía mientras propugnaba por la estabilidad como condición necesaria. Resultaba imperioso “racionalizar” la estructura industrial para hacerla más eficiente y abierta, esto es, que tuviese segmentos competitivos internacionalmente mediante la aparición de establecimientos de gran escala, lo que era compartido por la mayoría de los economistas de la época (Rougier y Odisio, 2018). En línea con ese diagnóstico, el directorio del BCRA señalaba que debían corregirse las “imperfecciones que han tenido su origen en el desarrollo mismo del proceso de industrialización y sustitución de importaciones, al amparo de medidas proteccionistas y normas limitativas de la movilidad de los factores de la producción y del uso eficiente de los recursos productivos por parte de las empresas”.⁵⁰

Las medidas tomadas fueron profundas y en varios frentes a la vez, comenzando por una devaluación “compensada”. Tras el reajuste cambiario, el éxito en atraer capitales y frenar la inflación acarreó un resultado externo positivo que permitió incrementar notoriamente las reservas del BCRA. Se liberaron de todo requisito los movimientos externos de capitales y se gravó la tenencia de divisas con un tributo especial, cuyo destino debía ser la construcción de viviendas económicas. Los impuestos a las importaciones fueron, a su vez, modificados; al reducir su

⁵⁰ BCRA, 1967, p. 4.

nivel general, se buscó absorber el impacto devaluatorio sobre los costos de importación, además de generar mejores condiciones para la exportación de manufacturas. Como resultado, se incrementaron especialmente las importaciones de bienes de capital, facilitadas porque el BCRA modificó su régimen de financiamiento. Al mismo tiempo, se impusieron retenciones extraordinarias a los principales productos de exportación para “compensar” el impacto de la devaluación sobre los precios internos, aunque las exportaciones “no tradicionales” fueron exceptuadas del gravamen.

El programa de crecimiento con estabilidad mostró inicialmente resultados positivos. Sin embargo, hacia finales de 1967 se percibieron signos de retroceso en la actividad industrial y, con el objetivo de traccionar a la economía, se adoptaron medidas expansivas basadas en un importante programa de obra pública. Se pactaron además dos préstamos con el FMI en pesos. Con el ingreso del país al grupo de miembros con moneda convertible, se asumió el compromiso de no establecer ningún tipo de restricción a los pagos internacionales por transacciones corrientes ni de imponer políticas discriminatorias o de tipo de cambio múltiple. En 1968 la economía se expandió nuevamente impulsada por el sector industrial, pero el superávit de cuenta corriente, que el país venía alcanzando desde 1963, se revirtió. Con todo, el resultado del balance de pagos fue positivo gracias a la entrada de capitales.

A lo largo de esta etapa, el BCRA tuvo un papel importante en la política de ingresos ya que una proporción de los aumentos de costos de las empresas fue absorbida mediante créditos. Por otra parte, el Banco autorizó al sistema bancario a otorgar préstamos personales para la adquisición de bienes de consumo –para sostener a las empresas adherentes al acuerdo de precios del gobierno– y a expandir los relacionados con la vivienda. La política del BCRA mantuvo los lineamientos tendientes a brindar recursos frente a necesidades de procesos productivos estacionales y apoyar a sectores y actividades que específicamente se pretendía asistir en el interior del país. La importancia del crédito bancario para las empresas se veía magnificada por la atonía de la Bolsa,

cuyos montos de operación no alcanzaron valores de consideración, a pesar de los intentos oficiales por fortalecerla. En cambio, el mercado de capitales corrió mejor suerte y permitió la financiación de grandes proyectos de inversión pública mediante la colocación de títulos del gobierno de mediano y largo plazo. Gracias a este impulso, la construcción lideró el crecimiento con un arrastre importante sobre la demanda industrial.

Desde el inicio de la gestión de Krieger el Banco Central destinó financiamiento especial para distintos sectores, entre los que se destacó un aporte especial para las ventas de manufacturas a los organismos públicos, orientado hacia los productores de bienes de capital y de productos durables y semidurables. También se profundizó la disponibilidad del crédito bancario para sostener el consumo y se incorporó la financiación de las compras de automotores, antes restringidas. El régimen de promoción de exportaciones manufactureras también fue amplificado. En 1968 se destinó una línea especial de créditos para la industria siderúrgica, mientras el gobierno asumió la deuda que SOMISA mantenía con el Banco. Los programas orientados al desarrollo económico del Interior se llevaron a cabo, casi en su totalidad, mediante adelantos otorgados a los bancos provinciales, tanto para brindar financiamiento a los planes de capitalización como para atender necesidades regionales frente a condiciones climáticas adversas.

La Junta Nacional de Granos (JNG) recibió generosos recursos por intermedio del redescuento, al igual que la industria molinera y el sector vitivinícola. También el sector azucarero –envuelto en agudo conflicto económico y social– recibió importantes créditos. En 1969 se estableció una línea específica para el BIRA, que debía destinarse a las empresas constructoras de obra pública y a atender necesidades del sector industrial. Tuvieron asimismo un impacto importante los adelantos pautados para el programa de “rehabilitación de empresas”. Tras la devaluación y la contención de la inflación, había empeorado el panorama financiero de un número significativo de firmas industriales y hacia 1969 se decidió prestarles auxilio financiero extraordinario desde el BCRA. Más de 180 empresas acordaron convenios de “rehabilitación”, lo que

motivó un gran incremento en adelantos al BIRA para solventar el programa.⁵¹

Los préstamos de orientación selectiva mediante utilización del encaje desafectable se expandieron de manera notoria y mantuvieron su estructura a grandes trazos: financiación a mediano plazo para la producción primaria, préstamos personales y compra de bonos públicos fueron los principales rubros, aunque también se sumaron nuevos destinos, como las empresas adheridas a la política de estabilización de precios. Además, se permitió el uso de recursos liberados entre entidades bancarias. En un mismo sentido, el BCRA eliminó en 1968 restricciones al sistema de encajes móviles, lo que permitió un gran incremento de la creación secundaria de dinero. Se fijaron tasas únicas sobre depósitos y obligaciones de cada banco y se descartaron limitaciones sobre la financiación de productos antes considerados “suntuarios, prescindibles o superfluos”. Se sostenía que, dada la estabilidad de precios, las instituciones bancarias debían atender los requerimientos de sus clientes exclusivamente en función de estimaciones de su rentabilidad, “en vez de gobernarse a través de complicadas reglamentaciones”.⁵² Ahora bien, la mayor disponibilidad y flexibilidad de los bancos para brindar préstamos impulsó al BCRA a señalar la necesidad de actuar con cautela, a fin de evitar que una expansión crediticia “exagerada” afectara la estabilidad alcanzada.

Para mejorar el frente externo se establecieron líneas de crédito para sustentar la exportación industrial hacia países limítrofes, se impulsó la creación de la Compañía Argentina de Seguro de Crédito a la Exportación S. A., una empresa aseguradora estatal destinada a emitir pólizas para cubrir riesgos en la exportación de manufacturas, se redujeron los derechos de exportación y se otorgaron exenciones de impuestos para las mercancías

⁵¹ La devaluación encareció los préstamos en divisas de las empresas –en rigor, muchas de ellas también arrastraban problemas desde la crisis de 1962/63 (Rougier, 2009)– y el ajuste monetario interno motivó que las tasas activas abandonaran sus históricos valores negativos.

⁵² BCRA, 1969, p. 3.

exportadas. En paralelo, se adoptaron numerosas medidas tendientes a facilitar la importación, con especial atención a los bienes de capital.

A principios de 1969, tras un largo proceso de gestación, se dictó una nueva Ley de Entidades Financieras que buscaba regular la totalidad del sistema financiero y readecuar el accionar del Banco Central. Por otra parte, en enero del siguiente año se reemplazó el peso moneda nacional por nuevos billetes y monedas que tenían un valor cien veces superior a la línea en circulación.⁵³ Krieger reiteró que el fin era mantener elevados niveles de producción brindando un marco de estabilidad.⁵⁴ A favor de la innovación regulatoria se señalaba también que, desde la sanción de la Ley de Bancos de 1957, se habían producido modificaciones significativas en el mercado financiero. Entre ellas debía atenderse a la aparición de nuevas empresas y modalidades que actuaban por fuera de la banca tradicional y debía terminarse con esa parcialización del sistema de intermediación, para lo cual se acrecentó el campo de acción del BCRA.

Para facilitar el flujo de dinero entre sectores se permitió que las entidades acordaran préstamos entre ellas y que compraran y descontaran sus propios documentos. En adición, se dio “preferencia” a las entidades nacionales e, introduciendo concepciones de desconcentración regional, se procuró fortalecer a los bancos regionales. Una de las preocupaciones de la época era la “desnacionalización” del entramado productivo y financiero, iniciada en la época desarrollista y ampliada con el programa de 1967. Sin embargo, no se establecieron prevenciones contra la banca extranjera.⁵⁵ La ley promovió también la “especialización” del

⁵³ Ley 18.188 del 15 de abril de 1969. Egidio Ianella, entonces presidente del BCRA, expresó que el cambio buscaba desalentar futuras expectativas inflacionarias (citado en Lorenzutti, 1996).

⁵⁴ *Boletín Oficial*, 22/1/1969, pp. 1-2

⁵⁵ Una amplia literatura de la época dio cuenta de la preocupación por la creciente “extranjerización”. En relación con el sistema bancario, pueden verse Noya (1970) y Mícele (1970), trabajos que –entre otros– tendieron a desacreditar las críticas hacia las instituciones foráneas indicando que su peso, sin ser despreciable, distaba de ser dominante del mercado.

sistema financiero y legisló específicamente sobre la modalidad de bancos de inversión, expresando la preocupación por la falta de financiamiento de largo plazo. Estos bancos no debían actuar en el mercado de créditos sino en el de capitales y la nueva regulación—que remedaba las normas del BIRA— los excluyó de limitaciones que regían sobre los restantes bancos y les brindó importantes instrumentos y facultades para intervenir en los mercados de valores y concertar operaciones de largo plazo.

En 1969 todos los sectores de la economía crecieron. Las mayores subas se verificaron en la construcción y la industria, sectores especialmente apoyados por el BCRA. El mantenimiento de los planes de obra pública impulsó la formación de capital fijo y para ello resultó primordial la colocación de nuevas series de títulos públicos. Con todo, el programa comenzó a manifestar dificultades: los precios volvieron a mostrar presiones al alza asociadas al ciclo ganadero, la cuenta corriente profundizó su tendencia negativa al verse afectadas las exportaciones, y la fuga de capitales de corto plazo presionó sobre las reservas. Con ingresos reales estancados y una mayor conflictividad política, la resistencia al gobierno ganó fuerza tras el estallido del “cordobazo”, que implicó la salida de Krieger Vasena como ministro. La cuestión de la eficiencia, que había estructurado su proyecto, comenzó a quedar de lado frente a preocupaciones sociales y políticas más urgentes.

El BCRA debió adoptar una política mucho más activa. La acción sobre el mercado de futuros (y la acumulación previa de reservas) le permitieron enfrentar los importantes vencimientos de obligaciones externas, originados en créditos e importaciones en alza, a la vez que impulsó a los bancos a liquidar sus divisas. Dada la contracción monetaria ocasionada por la salida de capitales, el BCRA mantuvo la expansión del crédito, pero con una mayor selectividad; para que no presionaran sobre el mercado de cambios se alentó su otorgamiento a empresas medianas y pequeñas (lo que se venía impulsando desde el año anterior) mientras se contenían las líneas dirigidas a los grandes deudores, especialmente aquellos con acceso a financiamiento externo. El Directorio señaló luego que los resultados

de las acciones emprendidas en este frente habían resultado claramente expansivos.⁵⁶

En junio de 1970, frente a un clima político y sindical cada vez más enrarecido, el gobierno quiso relanzar el programa “revolucionario” con el general Roberto Levingston al frente de la Presidencia. Más allá de la disputa política, en el terreno económico la coincidencia era clara: era necesario un cambio de rumbo. El nuevo presidente buscó el apoyo de los sectores en teoría desplazados: los empresarios vinculados a la Confederación General Económica (CGE) y los sindicatos “participacionistas” de la Confederación General del Trabajo (CGT). Ahora se señalaba que el desarrollo económico nacional debía basarse “en la formación interna del capital y en incrementos sustanciales de las exportaciones industriales y agropecuarias”, mientras el capital extranjero podría participar siempre que no afectara “los intereses de la Nación”. El impulso a la industria básica ocupaba un lugar trascendente en el nuevo programa. Por otra parte, se proponía “reestructurar el mercado financiero a fin de promover el incremento del ahorro nacional proveniente de todos los niveles de ingreso y facilitar su canalización a través de sistemas ágiles y eficientes” y también “promover la creación y proteger la actividad de bancos de capital nacional que proporcionen recursos financieros a las empresas nacionales, económica y tecnológicamente eficientes”.⁵⁷

La designación de Carlos Moyano Llerena en el Ministerio de Economía expresó la búsqueda de cierta continuidad del programa de Krieger, aunque la situación política fue dejando cada vez menos margen de acción. En octubre, Aldo Ferrer, que se había incorporado antes al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, pasó a Economía y dio un giro a la política macroeconómica, para adoptar tintes más nacional-desarrollistas. Los objetivos centrales de la nueva estrategia eran acelerar el crecimiento y mejorar el nivel de vida de la población, mediante una mejor distribución del ingreso y el pleno empleo. Se dejó de lado el

⁵⁶ BCRA, 1970, p. 44.

⁵⁷ Artículos 88 y 89, “Políticas Nacionales”, decreto 46 del 29 de junio de 1970, p. 5.

eslogan de la estabilidad para promover la “argentinización”: el desarrollo de industrias básicas de capital nacional, la descentralización regional y las exportaciones industriales se fijaron como los nuevos ejes.⁵⁸

Se previó que el BCRA encabezara un reordenamiento integral del mercado financiero y se señaló la necesidad de que se garantizaran los recursos monetarios para coadyuvar al logro de los planes desarrollistas, especialmente sustentados en el financiamiento de empresas de capital nacional para lograr la “argentinización del sistema”. Sobre la base del BIRA se creó el Banco Nacional de Desarrollo (BND), con funciones mucho más amplias (Rougier, 2004). Ferrer también impulsó la instauración de un Fondo de Ahorro para la Participación en el Desarrollo Nacional, con el objetivo de obtener financiación para grandes obras de infraestructura, la industria de base y la reconversión industrial de las empresas argentinas.

Aunque la inflación triplicó a la del año previo, el PBI continuó su expansión en 1970. Un elevado monto de exportaciones sumado a las entradas de capital (mayormente de corto plazo) habilitó la reasunción de la posición compradora de divisas del BCRA. Para facilitar la colocación de las exportaciones manufactureras, se estableció a principios de año una tasa general del 15 por ciento en concepto de reintegros impositivos, aunque luego se rebajó. Además, se amplió la nómina de productos industriales promocionados, especialmente los que tenían por destino la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Por su parte, el BCRA, en línea con los nuevos postulados desarrollistas, adoptó una política monetaria fuertemente expansiva. El direccionamiento del crédito fue amplificado; los fondos debían destinarse a empresas de capital nacional, mientras las extranjeras fueron inducidas a conseguir préstamos del exterior y en el mercado extrabancario.⁵⁹ Esta intervención permitió que —a pesar del recru-

⁵⁸ Esto es, la aplicación del “modelo integrado y abierto” que Ferrer venía esbozando desde años atrás y que hemos analizado en Rougier y Odisio (2012).

⁵⁹ En diciembre de 1970 se estableció que el crédito a otorgar a las empresas extranjeras sólo podía expandirse a una tasa que no superara el 50 por ciento del aumento en la cartera de préstamos generales de cada banco, aunque poco

decimiento de las dificultades internas y externas— la producción interna alcanzara una expansión importante.

En febrero de 1971, el BCRA adoptó numerosas medidas sobre el funcionamiento del mercado financiero. Se liberaron los tipos de interés a fin de estimular la captación del ahorro y se fijó un nuevo régimen de depósitos con permanencia mínima de un año, que buscaba recursos para un sistema de crédito a mediano plazo. Las tasas activas se incrementaron, aunque en términos reales permanecieron en valores negativos. Los bancos debían orientar al menos la mitad de los fondos recibidos a la inversión en bienes de uso de producción nacional. También se introdujeron normas para financiar un Plan de Viviendas Económicas Argentinas, se creó un fondo de garantía de los depósitos y se procedió al reordenamiento del mercado de aceptaciones.

Estos esfuerzos se produjeron en un marco internacional de crisis y fuertes reajustes monetarios y financieros, que —en parte importante— entrañaron tasas de inflación cada vez más altas y un déficit creciente en el balance de pagos. Las salidas de capital ocasionaron una importante disminución de las reservas del país. Caído el régimen de Bretton Woods en 1971, se aumentaron los reintegros para exportaciones de manufacturas, se actualizó la lista de productos promocionados y se incrementó el control sobre las importaciones. Tras varios reajustes en el tipo de cambio, en septiembre se implantó un mercado de cambios regulado para las operaciones comerciales y otro financiero, con cotización libre.

Unos meses antes, se había sancionado una ley que involucró la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y el desmembramiento del Ministerio de Economía y Trabajo, lo que provocó la salida de Ferrer del gobierno.⁶⁰ El nuevo Ministerio de Hacienda y Finanzas tendría a su cargo todo lo inherente a patrimonio,

después se ampliaron las deducciones que podían imputarse. Para facilitar la movilidad de los recursos, se decidió eliminar restricciones sobre las operaciones interbancarias.

⁶⁰ La reorganización implicó la creación de los Ministerios de Hacienda y Finanzas, y de Industria, Comercio y Minería.

finanzas del Estado y promoción del desarrollo; quedaba bajo su potestad el manejo de la política bancaria, monetaria y crediticia del país, de los mercados de valores y de seguros y reaseguros, y participaba en la determinación de la política de pagos internacionales. Específicamente se estableció que el BCRA pasaba a “depender directamente” del Poder Ejecutivo Nacional; este avance sobre la autonomía del Banco implicaba, en cierto grado, el abandono de los principios que habían guiado su conducción desde la reforma de 1957.

Los recursos puestos a disposición del sistema bancario por el BCRA tuvieron una importante proliferación en 1970 y 1971. La asignación de fondos mantuvo los objetivos de financiación para regímenes promocionados y para brindar sostén a algunas actividades regionales (azúcar, vino, algodón, tabaco), la JNG, los molinos y la producción avícola. Ocuparon los principales renglones el financiamiento de las ventas a organismos públicos y, sobre todo, los montos destinados a las instituciones hipotecarias. También ganó importancia el financiamiento del sector industrial a través de adelantos al flamante BND, que orientaría también los préstamos del régimen de “rehabilitación de empresas” ya mencionado. En tanto, perdió participación el financiamiento a los bancos comerciales y se fijaron limitaciones para los créditos de los grandes deudores. Los préstamos de orientación selectiva mediante liberación de encajes tuvieron una expansión global significativa. La actividad industrial recibió parte importante de los recursos, a través de la promoción de exportaciones manufactureras, asistencia para la venta de equipos y construcción de obra pública, entre otros programas. El mercado de valores, a pesar de diversas medidas promocionales adoptadas, mantuvo su débil desenvolvimiento.

Finalmente, la agudización del conflicto social llevó a que en 1972 el gobierno militar —comandado ahora por el general Alejandro Lanusse— adoptara como objetivo casi excluyente el restablecimiento del sistema democrático. Desde el punto de vista económico, además del agravamiento del déficit fiscal y las dificultades del sector externo, aparecieron mayores presiones sobre la inflación. Con todo, el PBI mantuvo su expansión. Las reservas del BCRA se incrementaron gracias al ingreso de capitales, la

revaluación de monedas extranjeras y la asignación de mayores DEG del FMI.⁶¹ También auxilió una notable mejora en los términos del intercambio. El BCRA mantuvo desdoblado el tipo de cambio, la intervención en el mercado de divisas a término y el control sobre las importaciones. En febrero se reimplantaron derechos móviles a la exportación de productos tradicionales, mientras se redujeron gravámenes y se dieron mayores incentivos sobre las ventas externas promocionadas, con reintegros adicionales para las de productos manufacturados. Adicionalmente, se impusieron medidas para aplacar las salidas de capital en tanto se producía la transición institucional.

Los años vertiginosos del tercer gobierno peronista, 1973-1976

El peronismo retornó al poder luego de 18 años de proscripción y persecución política. El programa económico inicial comandado por José Gelbard utilizó los instrumentos asociados a su orientación política: aumentos salariales, controles de precios, bajas tarifas de servicios públicos y expansión del gasto y del crédito. Estas medidas aceleraron el aumento del PBI y la utilización plena de la capacidad instalada en el sector industrial, que incrementó las importaciones de insumos, cuyos precios treparon notablemente luego de la “crisis del petróleo” de 1973. El incremento de los precios de los productos importados, las dificultades para la colocación de las exportaciones y la caída de los términos del intercambio, luego de un breve auge inédito de los precios de las materias primas, complicaron el frente externo. A partir de entonces comenzó una etapa de ajuste, que presentó ciertas analogías con el cambio de 1949: se apuntó a rebajar el salario real y el consumo y a una recomposición de la posición fiscal. Un ajuste

⁶¹ Los Derechos Especiales de Giro (DEG) son activos de reserva internacional, utilizados por el FMI desde 1970 con el objetivo de reemplazar al oro y al dólar en las transacciones internacionales.

más drástico se produjo en junio de 1975 durante la gestión de Celestino Rodrigo con una megadevaluación y suba de tarifas y combustibles (medidas conocidas como el “rodrigazo”), pero los subsiguientes aumentos de salarios y de precios impidieron la estabilización. Una política de minidevaluaciones emprendida por Antonio Cafiero en el segundo semestre contuvo parcialmente la apreciación del tipo de cambio, aunque la incapacidad del sector público de aumentar sus ingresos al ritmo de la inflación exacerbó el problema fiscal. El ajuste de las cuentas externas se tornó lento y la amenaza de una cesación de pagos promovió la aplicación de nuevas medidas recesivas en los últimos meses de gobierno, que serían trágicamente profundizadas por la dictadura militar (Rougier y Fiszbein, 2006).

La política económica de Gelbard se sustentó en la concertación. El acuerdo, refrendado en el Congreso por la CGE y la CGT en junio de 1973, perfilaba una serie de medidas tendientes a la estabilización en el corto plazo, como la recomposición salarial y la fijación de precios, y otras de carácter más estructural con la pretensión de impulsar el crecimiento económico y ahuyentar la radicalización social en aumento. Una serie de pactos sectoriales fue completada a fines de año junto con la presentación del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, que tenía como objetivos prioritarios fijar un “proceso gradual y acelerado de distribución del ingreso nacional que restituya a los asalariados una participación justa”; la “modificación de las estructuras productivas y distributivas, a fin de conformar un nuevo modelo de producción, consumo, organización y desarrollo tecnológico”, y la “recuperación de la independencia económica” a través del impulso de la empresa de capital nacional y la reversión de la desnacionalización. Dentro de estos lineamientos, la reforma financiera adquiriría un papel central:

El control del sistema monetario y bancario ha sido mejorado en medida sustancial a través de la nacionalización de los depósitos y de la regionalización de los directorios del Banco de la Nación y del Banco Nacional de Desarrollo. La centralización del crédito, posibilitada por la nacionali-

zación de los depósitos, permitirá al Banco Central dirigir los recursos del ahorro interno captados por los bancos y otras instituciones financieras, hacia las actividades que se consideren prioritarias para la etapa de Reconstrucción y Liberación Nacional, siendo éste uno de los principales mecanismos de impulso y corrección en el proceso de ejecución del Plan.⁶²

Durante la segunda mitad de 1973, se sancionaron distintas disposiciones legales sobre entidades financieras y la nacionalización de fondos bancarios. La nueva reforma emulaba moderadamente la de 1946: en agosto, se dispuso que todas las entidades financieras transfirieran sus depósitos al BCRA y quedaron imposibilitados de utilizar esos fondos por su propia cuenta. El BCRA se haría cargo de las tasas de interés que se pagarían por los depósitos. Las entidades prestaban a partir de sus propios capitales y reservas y de los recursos facilitados por el BCRA mediante el redescuento. La ley estipulaba los criterios generales para la provisión de fondos a los bancos de acuerdo con el programa económico. Ahora bien, la capacidad prestable de las instituciones dependía del monto de los depósitos que recogieran, por lo cual su esfuerzo podía promover una movilización más amplia de ahorros. Además, los bancos percibirían una comisión uniforme por categoría y región, independientemente de los costos que tuvieran, con lo que se procuraba cierta competencia en la captación de depósitos, incentivo que no había existido en la experiencia de 1946.

La formulación de las metas de distribución sectorial y regional del crédito quedaba sujeta a las previsiones de crecimiento del Plan Trienal. La idea era canalizarlo selectivamente en favor de la pequeña y mediana empresa y de las regiones y sectores sociales rezagados, lograr un adecuado grado de liquidez y financiamiento de la economía, y afirmar el poder de decisión nacional sobre la canalización del ahorro interno. Para ello se utilizaban dos grandes

⁶² PEN, 1973, p. 30.

líneas de redescuentos: específicos (sectoriales) y generales. Los primeros tenían tasas de interés diferenciales, como por ejemplo para financiar la construcción de viviendas, los ciclos estacionales de producción agropecuaria y las exportaciones no tradicionales. Los segundos gozaban de mayor flexibilidad y el BCRA determinaba sólo proporciones mínimas de fondos que debían volcarse a sectores prioritarios. Finalmente, el BCRA especificaba los atributos de las firmas beneficiarias, tanto en función del volumen de crédito como de plazos y la tasa de interés (Gaba, 1974).

En agosto se prohibió que las entidades financieras participaran en el capital o la dirección de otras instituciones de distinta clase o naturaleza, de modo de impedir que los bancos comerciales derivasen operaciones hacia entidades vinculadas. También la Carta Orgánica del BCRA fue modificada con el propósito de adecuar la institución a las nuevas normativas. Allí quedó señalado que el Banco tenía por objeto regular el crédito y los medios de pago a fin de crear condiciones para mantener un desarrollo económico ordenado y creciente con sentido social, un alto grado de ocupación y el poder adquisitivo de la moneda.

Las normas tendieron a consolidar el carácter nacional de las entidades financieras con el propósito de que no se repitiesen los procesos de desnacionalización. En septiembre de 1973 se dispuso la “reargentización” de varias entidades en manos de bancos extranjeros. Con todo, como señaló Gómez Morales (1986), no se trataba de incorporar más bancos al Estado, sino de aplicar el ahorro en función del interés nacional. Dado que los bancos nacionalizados apenas captaban un 3 por ciento del total de los depósitos, la medida tenía, en rigor, más repercusión política que económica. Guardando coherencia con lo dispuesto por la ley de inversiones extranjeras, las disposiciones obligaban a las entidades financieras extranjeras que no fuesen bancos comerciales a transformarse en nacionales.

Producida la nacionalización de los depósitos, se asignaron once márgenes de adelantos en cuenta y redescuentos y se estableció un límite de redescuento general al cual las entidades afectaron sus operaciones de préstamos e inversión corriente. Para los créditos destinados a la promoción de exportaciones, se establecieron

líneas de redescuento sin límite prefijado, que también se aplicaron para financiar ventas a organismos públicos. Por otro lado, se acordaron líneas específicas para préstamos a pequeñas y medianas empresas y para financiar viviendas económicas.⁶³ La política monetaria estuvo orientada a incrementar los niveles de liquidez del sector privado, que habían bajado fuertemente en el período previo; esa expansión, junto con la caída de las expectativas inflacionarias, provocó una mayor liquidez en términos reales. Los préstamos a las empresas fueron el factor de mayor participación en el crecimiento de los recursos monetarios.

El grueso de los redescuentos se destinó a satisfacer necesidades varias de los bancos (redescuento general). Los redescuentos específicos, que representaron el 20 por ciento del total de la financiación otorgada por el BCRA, se orientaron al sustento de las actividades agropecuarias –la financiación de la comercialización de cosechas a través de la JNG tuvo un lugar destacadísimo–, la producción de caña de azúcar y la vitivinicultura. En un segundo lugar, las actividades industriales fueron particularmente beneficiadas, destacándose la línea de prefinanciación de exportaciones promocionadas. También fueron importantes los préstamos a las pequeñas y medianas empresas, y a las empresas y reparticiones nacionales (como SEGBA o Vialidad Nacional). Por su parte, los adelantos se concentraron en la financiación de viviendas y las ventas a organismos públicos.

En relación con las tasas de interés, el equipo económico de Gelbard hizo realidad las demandas planteadas por la CGE, que consideraba que el crédito era caro y excesivamente concentrado en las grandes empresas extranjeras.⁶⁴ Para impulsar la inversión, pero también como forma de compensar los incrementos salariales, se dispuso la disminución de las tasas de interés para los tomadores de créditos, que favorecía especialmente a las pequeñas y medianas empresas. Por otra parte, el BCRA dispuso la creación de una línea especial para el financiamiento del aumento de

⁶³ BCRA, 1974, pp. 7-8, 39.

⁶⁴ CGE, 1972.

las remuneraciones; estos préstamos se otorgarían a una tasa de interés apreciablemente menor a la de los préstamos generales, discriminando también a favor de las empresas de menor tamaño. Como estímulo al crédito a mediano plazo, la tasa de interés fue rebajada para este tipo de préstamos. No obstante, la disminución de las tasas nominales resultó inferior a la reducción lograda en el ritmo inflacionario, que tuvo el efecto indeseado de aumentar la carga financiera de las firmas.

Por su parte, los dos tipos de cambio, comercial y financiero, permanecieron constantes en términos nominales durante la gestión de Gelbard y recién tuvieron fuertes ajustes a partir de 1975. En 1973 y 1974 las exportaciones promocionadas se negociaron por el mercado financiero, mientras que las exportaciones tradicionales recibieron un tipo de cambio “mezcla” entre ambos mercados. Para las importaciones se mantuvo el mismo régimen, aunque a partir de enero de 1974 se autorizó el pago íntegro de ciertos productos por el mercado comercial y se modificó el tratamiento para otros.

En 1974 la economía tuvo buen desempeño. El consumo interno fue un claro motor del crecimiento, aunque la inversión en equipos fue poco significativa. El balance de pagos volvió a ser favorable, pero muy inferior al del año anterior por distintos problemas en los principales rubros de exportación mientras el valor y el volumen de las importaciones crecieron fuertemente. La liberación del régimen para el pago de las importaciones y la implantación temporaria del tipo de cambio comercial para el abastecimiento de algunos insumos esenciales provocaron un incremento de las adquisiciones en el exterior y la salida de divisas, pues muchas compras que se venían abonando a plazo pasaron a pagarse al contado. En esas circunstancias, el BCRA perdió reservas de manera acelerada. En los últimos meses del año, la economía mostró una tendencia al desequilibrio externo al tiempo que se registraba un “recalentamiento” interno, que agravaba en el corto plazo la desestabilización generada por el incrementado proceso inflacionario. La restricción externa y la restricción financiera se agudizaron, pero su efecto monetario contractivo fue compensado por la expansión del déficit fiscal.

La política económica se orientó entonces a la búsqueda de la medida, a realizar “los ajustes necesarios y aún más urgentes para atender a orientar el proceso hacia un equilibrio adecuado que permita, al mismo tiempo, fortalecer la inversión reproductora que asegure el nivel de empleo, el crecimiento del PBI y su justa distribución entre los grupos de la economía”.⁶⁵ Hasta ese momento, la política monetaria había seguido sin mayores modificaciones los lineamientos esbozados por la reforma financiera, incluso la actualización del Acta de Compromiso Nacional en marzo de 1974 dispuso que el BCRA implementara una línea de crédito especial para la atención de las necesidades financieras derivadas del ajuste salarial. Pero a partir de los cambios en el gabinete económico, se buscó principalmente desacelerar la tasa de creación de recursos monetarios. Los préstamos al sector privado disminuyeron en términos reales en el segundo semestre del año. Como en 1949, el ajuste fue comandado por Alfredo Gómez Morales, quien había pasado de la conducción del BCRA al Ministerio de Economía en octubre.

El redescuento general se mantuvo en el 60 por ciento del total. Del resto, una parte importante se destinó nuevamente a las actividades agropecuarias a través de la JNG y a la agroindustria. Los redescuentos a las actividades industriales fueron mayores que los destinados a las actividades agropecuarias. Se destacaron la prefinanciación y financiación de exportaciones industriales, régimen que fue ampliado con el propósito de atenuar los problemas externos.⁶⁶ Se agregó al régimen el apoyo de ventas al exterior de plantas industriales y obras contratadas “llave en mano”. También se otorgaron mayores facilidades de financiamiento a la construcción de navíos, con el propósito de incrementar sus posibilidades de exportación. Estos mecanismos resultaron exitosos y, de hecho, las exportaciones promocionadas aumentaron a una tasa más

⁶⁵ BCRA, 1975, p. 6.

⁶⁶ En el mismo sentido se intentó alentar el ingreso de capitales del exterior. Gómez Morales sostenía que la ley de inversiones extranjeras era “excesivamente rigurosa” y en respuesta, a inicios de 1974 se dispuso que las firmas foráneas podían recibir asistencia financiera con los mismos derechos y obligaciones que las nacionales.

elevada que las tradicionales. También los préstamos a las actividades frigoríficas fueron importantes, en este caso para reponer capital corriente. Entre las financiaciones específicas se destacaron los préstamos a las pequeñas y medianas empresas y los créditos a mediano plazo. Una parte importante de los adelantos se destinó principalmente al BHN para su participación en el programa de construcción de viviendas establecido por el Plan Trienal. También se otorgaron abundantes fondos al BND para atender los proyectos encarados por las empresas públicas, como obras de infraestructura, adquisición de bienes industriales, etcétera.

El año 1975 fue particularmente complicado no sólo en términos económicos, sino sociales y políticos. Luego de diez años de crecimiento, el PBI tuvo signo negativo. La clave de ese proceso se situó en la restricción externa. Las graves dificultades en el frente externo y la aceleración del proceso inflacionario (que superó el 300 por ciento anual) se reflejaron en el nivel de actividad, principalmente de la construcción y del sector industrial, así como en la inversión y el salario real. El desequilibrio fiscal obligó a una importante emisión que superó de manera holgada la absorción externa. Aun así, el ritmo inflacionario fue mayor a la expansión monetaria nominal, lo que redujo los coeficientes de liquidez con las consiguientes dificultades para el desarrollo de las operaciones corrientes de la industria y el comercio, que debieron recurrir a un oneroso financiamiento externo de corto plazo. En la primera parte del año, la política monetaria estuvo destinada a evitar que la expansión de la cantidad de dinero agravase el desequilibrio externo. Luego, cuando los aumentos de precios y salarios se dispararon como consecuencia del “rodrigazo”, se proporcionaron fondos adicionales al sector público y se implementaron líneas de redescuento especiales al sector privado para evitar una mayor recesión económica. En esa expansión tuvo especial peso el financiamiento de la construcción de viviendas y los créditos para atender los aumentos salariales, computados dentro de la cartera general. Los redescuentos a las empresas públicas fueron similares al año anterior, mientras que la asistencia a las firmas pequeñas y medianas disminuyó.

En líneas generales, se mantuvo el financiamiento al sector agropecuario en las líneas trazadas desde 1973. En cuanto a la

industria estrictamente manufacturera, se destaca el apoyo a la Dirección General de Fabricaciones Militares para la compra de insumos siderúrgicos y el financiamiento de las necesidades de evolución de SOMISA, además del financiamiento de las compras de insumos por parte de la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa.

Cuando surgieron los primeros problemas en el frente externo, el Directorio del BCRA mantuvo una preocupación constante por la situación cambiaria. Durante 1975 se practicaron varios ajustes a las paridades cambiarias con el propósito de incentivar las exportaciones y desalentar las importaciones. Luego de la devaluación llevada adelante por Gómez Morales en marzo y particularmente por Rodrigo en junio, se aplicó una política de ajustes graduales de los tipos de cambio para acompañar la evolución de la inflación y como instrumento para hacer frente a la difícil situación externa. Las correcciones resultaron en varias oportunidades inferiores al aumento de los costos internos, pero la caída de la actividad económica y las restricciones cuantitativas compensaron el efecto sobre las importaciones.

Por otro lado, se adoptaron diversas medidas en materia de negociación de divisas, modificándose el esquema de liquidación entre el mercado comercial y financiero. También se incrementaron los derechos a la exportación y se redujeron los reintegros, se clasificaron los productos de importación y se estableció la obligatoriedad del seguro de cambio para su pago, con algunas pocas excepciones. En agosto se creó además un mercado financiero especial, con un tipo de cambio superior, donde se autorizó la venta de divisas correspondientes a las exportaciones promocionadas. A fin de año, las operaciones que se cursaban por el mercado comercial, que registraba los tipos de cambio más bajos, fueron transferidas al mercado financiero. En enero de 1976 se agregó el tipo de cambio libre para gastos de viajes y turismo mientras las devaluaciones se disponían semanalmente. A comienzos de marzo se reorganizó el mercado de cambios y se suprimió el seguro de cambio.

Las tasas de interés reales, que habían sido sustancialmente negativas en 1973 y cercanas a cero en 1974, se hicieron estrepitosamente negativas en 1975 a pesar de numerosas modificaciones.

El BCRA señalaba que el esfuerzo realizado en esos ajustes había sido sobrepasado por el crecimiento de los precios.⁶⁷ Durante la gestión de Rodrigo, el BCRA elevó la tasa de redescuento general y limitó el esquema preferencial a las provincias más pobres. También se ajustaron las tasas máximas para el resto de las líneas de crédito y se conservó la preferencia para algunos sectores y actividades, como el fomento de las exportaciones y las pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, el desordenado proceso inflacionario luego del “rodrigazo” coincidió con una orientación del sistema hacia operaciones de corto plazo, que contrariaba los objetivos de la reforma financiera de 1973.

Luego, durante la gestión de Cafiero se intentó aplicar la indexación de los préstamos de mediano y largo plazo anunciada por Rodrigo, pero la medida no prosperó; según Di Tella (1986), fue impedida por la resistencia empresaria ya que “el nuevo sistema habría puesto fin al subsidio implícito de los préstamos a tasas reales que resultaban negativas”. Finalmente, varias medidas de liberalización financiera implementadas a finales de 1975 constituyeron “los primeros antecedentes de la transformación que se operaría en los años siguientes en los mecanismos de funcionamiento del sistema financiero local. Por el momento, servían como punta de lanza para romper el control de las autoridades sobre el sistema monetario” (Schvarzer, 1986).

Conclusiones

Como hemos visto, la política del BCRA –crediticia, externa, de financiamiento al Estado– fue moldeada, en parte importante, por los lineamientos de política económica que impulsaron las distintas administraciones entre el primer y el tercer gobierno peronista. Sin embargo, más allá de las intenciones particulares de cada gobierno, tuvo más peso en esa definición la marcha de la

⁶⁷ BCRA, 1976, p. 12.

economía nacional en cada coyuntura. Notoriamente, en momentos de crisis y de expansión, las medidas tomadas tendieron a asemejarse. Forzado a enfrentar esos vaivenes, la respuesta del BCRA cuando se complicaba la situación económica implicó la recurrencia al control de importaciones “superfluas”, el fomento de las exportaciones o la restricción del crédito (a pesar de liberaciones condicionadas, como para que las empresas solventaran los aumentos salariales o sus deudas impositivas); mientras que durante los momentos de expansión se revertían esas limitaciones y la política monetaria, de comercio exterior y de financiamiento se volvía más dúctil y generosa. En este sentido es interesante notar que, al asumir los mandos militares el Poder Ejecutivo su intención fue siempre la de liberalizar los mercados. Aunque con suerte dispar, tras los golpes de 1955, 1962 y 1966 la política financiera y cambiaria se orientó a remover los controles que los gobiernos democráticos habían implantado antes, aunque la evolución macroeconómica impuso sus limitantes.

Con todo, hemos visto que subyacente a esas oscilaciones –de las que, sin duda, ninguna institución podía escapar–, se mantuvo constante la función del Banco Central como “agente del desarrollo”, con todas las herramientas señaladas por Epstein (2007): el financiamiento al Estado, el manejo del mercado de cambios y el control de los precios, el despliegue de políticas de fomento sectorial, o la asignación de crédito por motivos sociales. En particular, durante los momentos de crisis, se trataba de sostener a la industria nacional y cuando se lograba relanzar el crecimiento, se apostaba por complejizar su estructura. Por ejemplo, algunos de los elementos casi permanentes fueron el apoyo brindado a la construcción de viviendas populares, a la agroindustria o la producción tradicional del interior del país, la financiación de las ventas de manufacturas a organismos públicos o el fomento de la exportación industrial, que se fue amplificando durante todo el período y acompañó la propia maduración del sector. En un mismo sentido (aunque discutible), quizá deba mencionarse también el mantenimiento de tasas de interés reales negativas, las que implicaron un fuerte subsidio para las empresas tomadoras de crédito durante la mayor parte del período estudiado.

Ahora bien, no debe descuidarse que entre 1946 y 1976 la inestabilidad de las variables bajo supervisión del BCRA actuó en contra de la planificación del sistema financiero en función del desarrollo o al menos del establecimiento de una política perdurable y consistente de promoción. La inflación, la devaluación, la modificación de las tasas de interés, las fluctuaciones de los mercados de títulos y valores, entre otros, fueron todos problemas que concitaron que la intervención de la entidad debiera concentrarse en el corto plazo. Especialmente en los períodos de crisis, la política monetaria, cambiaria y financiera quedó supeditada a contrapesar los desequilibrios de la macroeconomía nacional y relegar los objetivos más generales vinculados al desarrollo.

En el repaso final, es evidente que la caída del tercer gobierno peronista cerró la estrategia de creciente intervención que había ensayado el BCRA desde la nacionalización de 1946. A pesar de que la reforma de 1973 recogió en parte importante la experiencia de las décadas previas, configuró el último estertor de los esfuerzos promotores del Banco, sin haber logrado del todo sus objetivos. El posterior abandono del modelo de industrialización, los cambios en las condiciones financieras internacionales y la hegemonía del ciclo ideológico neoliberal motivaron que se dejara de lado la preocupación por el desarrollo, y se cercenara la capacidad de control sobre el mercado financiero. La desregulación acarreó consecuencias devastadoras para el entramado industrial, y el BCRA pareció promover la transferencia de ingresos desde el sector productivo al financiero. En suma, después de 1976, el Banco Central, como el país, perdió el rumbo económico.

Referencias bibliográficas

- Aisenstein, Salvador, 1986, "La orientación del crédito en el sistema financiero durante la vigencia de efectivos mínimos fraccionarios", en *El Banco Central de la República Argentina en su 50 Aniversario 1935-1985*, Buenos Aires: BCRA.
- Altimir, Oscar, Santamaría, Horacio y Sourrouille, Juan, 1967, "Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra", en *Desarrollo Económico*, vol. 6, n° 24.

- Amsden, Alice, 2001, *The Rise of 'The Rest'; Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Bonanni, Pedro, 1955, "El presupuesto nacional para el bienio 1955/56", en *Hechos e Ideas*, abril.
- Corazzin, Gerónimo, 1970, *Acción del Banco Central de la República Argentina*, Tesis de Doctorado, Buenos Aires: FCE-UBA.
- Di Tella, Guido, 1986, *Perón-Perón, 1973-1976*, Buenos Aires: Hyspamérica.
- Epstein, Gerald, 2007, "Central Banks as Agents of Economic Development", en Chang, H. J. (ed.), *Institutional Change and Economic Development*, Nueva York: United Nations University Press.
- Gaba, Ernesto, 1974, *La transformación del sistema monetario argentino: nacionalización de los depósitos bancarios*, Buenos Aires: BCRA. Centro de Estudios Monetarios y Bancarios.
- Gómez Morales, Alfredo, 1986, "La política monetaria y crediticia en el sistema de nacionalización de depósitos", en *El Banco Central de la República Argentina en su 50 aniversario: 1935-1985*, Buenos Aires: BCRA.
- Gutiérrez, Orenco, 1968, *Los mercados y circuitos extrabancarios del dinero, su reglamentación*, Tesis de Doctorado, Buenos Aires: FCE-UBA.
- Hall, Peter A., 1989, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Krampf, Arie, 2013, "The Life Cycles of Competing Policy Norms. Localizing European and Developmental Central Banking Ideas", *KFG Working Paper*, n° 49. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=2256188>
- Lorenzutti, Jorge, 1996, *Dinero, política y bancos: historia del Banco Central de la República Argentina, 1935-1995*, Buenos Aires: Dunken.
- Micele, Roberto, 1970, *La banca extranjera en la Argentina*, Buenos Aires: Tesis de Doctorado: FCE-UBA.
- Noya, Andrés, 1970, *El sistema financiero argentino*, Buenos Aires: Selcon.
- Prebisch, Raúl, 1963, *Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, Marcelo, 2004, *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- , 2009, "La expansión 'por defecto' del Estado empresario. La política económica frente a la crisis de las empresas industriales en la Argentina, 1960-1976", en *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 5, n° 15.
- , 2010, "El mercado de valores durante el peronismo. Las dificultades para conformar un ámbito de capitalización empresaria (1944-1955)", en *Investigaciones y Ensayos*, n° 59.
- , 2012, *La economía del peronismo*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín, 2004, "De Don Derrochín a Maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante la economía peronista", en Berrotarán, Patricia, Jáuregui, Aníbal y Rougier, Marcelo, *Sueños de bienestar en la nueva Argentina: Estado y políticas públicas durante el Peronismo (1946-1955)*, Buenos Aires: Imago Mundi.

- , 2006, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires: Manantial.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2012, “Del dicho al hecho. El ‘modelo integrado y abierto’ de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda posguerra”, en *América Latina en la Historia Económica*, vol. 19, n° 1.
- , 2017, “Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos”. *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rougier, Marcelo y Sember, Florencia (coords.), 2018, *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina: entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo*, Buenos Aires: Lenguaje claro Editora y Ciccus.
- Rougier, Marcelo y Stawski, Martín, 2014, “Un programa que ‘no puede conformar a todos’: economía y burocracia en los años finales del primer peronismo”, en *América Latina en la Historia Económica*, vol. 21, n° 1.
- Schvarzer, Jorge, 1986, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires: Hyspamérica.
- Sember, Florencia, 2018, “El banco mixto (1935-1945): entre la ortodoxia y la búsqueda de un nuevo sendero de crecimiento”, en Rougier, Marcelo y Sember, Florencia (coords.), *Historia necesaria del Banco Central de la República Argentina: entre la búsqueda de la estabilidad y la promoción del desarrollo*, Buenos Aires: Lenguaje claro Editora y Ciccus.

Fuentes

- BCRA (Banco Central de la República Argentina), 1947, *Memoria Anual. Decimosegundo ejercicio. 1946*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1948, *Memoria Anual. Decimotercer ejercicio. 1947*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1951, *Memoria Anual. Decimosexto ejercicio. 1950*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1952, *La política monetaria y crediticia al servicio del desarrollo económico de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Finanzas.
- , 1953, *Memoria Anual. Decimoctavo ejercicio. 1952*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1954, *Memoria Anual. Decimonoveno ejercicio. 1953*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1956, *Memoria Anual. Vigésimoprimer ejercicio. 1955*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1958, *Memoria Anual. Vigésimotercer ejercicio. 1957*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1959, *Memoria Anual. Vigésimocuarto ejercicio. 1958*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1960, *Memoria Anual. Vigésimoquinto ejercicio. 1959*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1962, *Memoria Anual. Vigésimoséptimo ejercicio. 1961*, Buenos Aires: BCRA.

- , 1963, *Memoria Anual. Vigésimo octavo ejercicio. 1962*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1964, *Memoria Anual. Vigésimo noveno ejercicio. 1963*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1965, *Memoria Anual. Trigésimo ejercicio. 1964*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1967, *Memoria anual. Trigésimo segundo ejercicio. 1966*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1969, *Memoria anual. Trigésimo cuarto ejercicio. 1968*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1970, *Memoria anual. Trigésimo quinto ejercicio. 1969*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1974, *Memoria anual. Trigésimo noveno ejercicio. 1973*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1975, *Memoria anual. Cuadragésimo ejercicio. 1974*, Buenos Aires: BCRA.
- , 1976, *Memoria anual. Cuadragésimo primer ejercicio. 1975*, Buenos Aires: BCRA.
- BIRA (Banco Industrial de la República Argentina), 1955, *Informe sobre propósitos y necesidades*, Buenos Aires: BIRA.
- CGE (Confederación General Económica), 1972, *Memoria y Balance General*, Buenos Aires: CGE.
- PEN (Poder Ejecutivo Nacional), 1973, *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación*, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo, 1954, *Plan de acción para el equilibrio de la economía nacional*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

3 | El Programa Conjunto CFI-IIEF/CGE (1962-1965) a la luz de los debates sobre estrategias de desarrollo

Mucho se ha escrito en tiempos recientes acerca de los fracasos de la planificación estatal del desarrollo en la Argentina del tercer cuarto del siglo veinte (Fiszbein, 2010; Jáuregui, 2014, 2015; Schvarzer, 2000; Tereschuk, 2008). El hecho de que ninguno de los planes que fueron elaborados en esos años se haya mantenido vigente durante el período que abarcaban sus proyecciones es un dato insoslayable en ese sentido. No obstante, eso no supone negar todo mérito al avance del planeamiento, pues se reconoce que éste hizo importantes aportes, por ejemplo, en lo referente a la formación de recursos humanos, en tanto dimensión de las capacidades estatales y de las tecnologías de gobierno (Fernández López, 2001; Goldberg, 2004; Grondona, 2014; Jáuregui, 2013).

La hipótesis que guía este trabajo se inscribe justamente en la indagación de algunos de esos logros menos espectaculares, grises o subsidiarios. En particular, sostiene que, pese a la incapacidad que exhibieron los organismos de planificación (y, en general, el Estado argentino) para conducir el proceso de desarrollo nacional por un sendero exitoso, al operar como plataformas para los debates sobre estrategias de desarrollo, permitieron que ciertos proyectos de reforma entraran en la agenda estatal, alcanzando, incluso, resultados parciales en las direcciones señaladas por aquéllos.

Dicha hipótesis general es abonada, aquí, a partir de un análisis de caso. Se trata del “Programa Conjunto de Desarrollo Agropecuario e Industrial”, en el que participó el Consejo Federal de Inversiones (CFI), uno de los organismos de planificación creados en ese entonces. Lanzada el 11 de abril de 1962, mediante la firma de un convenio con la Confederación General Económica (CGE), esa iniciativa funcionó hasta principios de 1965.

Específicamente, interesa indagar cómo se vinculó el Programa con los debates sobre estrategias de desarrollo, que en la coyuntura de la primera mitad de la década de 1960 se vieron impulsados por la intersección de una serie de procesos de diverso orden. Se pone particular atención a la problematización de la cuestión industrial y su vínculo con el estrangulamiento externo de la economía argentina, pues era, en ese entonces, el principal eje articulador de esos debates.¹

En vistas de ese propósito, primero se caracterizan los diversos procesos que dieron forma a la coyuntura en la que se insertó el Programa y las instituciones que lo impulsaron. En segundo término, considerando que se trata de una iniciativa poco estudiada hasta el momento, se describen los aspectos generales del Programa Conjunto.² Luego, se presenta el principal aporte empírico de esta investigación: el análisis de un conjunto de trabajos que le dieron vida a esa iniciativa, conformado, fundamentalmente, por aquellos que abordan la cuestión de la estrategia de desarrollo en general y los que se centran en el tratamiento del sector externo. Producto de la indagación, esos trabajos fueron organizados en dos subconjuntos, acordes con el modo en que aparecen articuladas sus propuestas. En consecuencia, son descriptos en apartados distintos. Finalmente, se recogen las principales reflexiones del recorrido propuesto.

Aspectos de la coyuntura y rasgos de las instituciones promotoras del Programa

Entre los procesos entrecruzados en la coyuntura de emergencia del Programa, debe mencionarse, en primer lugar, el de

¹ En términos teóricos, esta investigación se inscribe en la sociología de las problematizaciones. El concepto de problematización fue acuñado por Michel Foucault en relación a la historia del pensamiento, quien lo define como un trabajo de reflexión que articula una preocupación fundamental (por caso, el estrangulamiento externo del proceso de desarrollo) en una cuestión (¿con qué estrategia de industrialización resolver ese estrangulamiento?) (Foucault, 2003).

² Como excepción debe señalarse el tratamiento que le dan Rougier y Odisio (2017) a uno de los trabajos que integraron el Programa.

modernización de las Ciencias Económicas. El resultado de éste, que venía siendo alentado en el país desde fines de la década anterior, en íntima relación con el avance del intervencionismo económico estatal, fue la emergencia de los “economistas profesionales”, en tanto nueva “elite intelectual-estatal” (Neiburg y Plotkin, 2004). Como parte del mismo, surgieron múltiples instituciones que darían cobijo a esos expertos y operarían como plataformas para los debates sobre estrategias de desarrollo.³ Algunas de ellas se vincularon al creciente interés empresario en fundar sus posiciones corporativas sobre bases científicas. Es el caso del Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE (IIEF/CGE), creado a principios de 1962 con el objetivo de “consolidar el punto de vista de los empresarios”, “estudiar los problemas del desarrollo económico nacional” y posibilitar que la CGE realizara una “contribución intelectual y empíricamente elaborada” a las discusiones sobre política económica (Brennan y Rougier, 2013).⁴ El “programa regular” de trabajos de aquél contaba con un “equipo estable de economistas y técnicos”, enfocado en la investigación estadística, la preparación de informes periódicos de coyuntura, el asesoramiento a cámaras y federaciones empresarias, el intercambio de información con organismos públicos y privados nacionales e internacionales, el mantenimiento de un centro de documentación económica y financiera, la conducción de la revista *CGE - 200 millones* y la realización de cursos y conferencias.⁵ Hasta 1968, la Dirección del IIEF/CGE quedó a cargo de José B. Gelbard, el histórico dirigente de la entidad empresaria (Seoane, 1998).

³ En palabras de Fernández López (2001), los años sesenta representaron la “edad de oro” de las Ciencias Económicas argentinas, pues se alentó “la formación de jóvenes economistas, nacieron asociaciones, se reanudó la actividad académica, se crearon carreras, se apoyaron estudios de posgrado en el exterior y se crearon entes públicos y privados servidos por economistas”.

⁴ La CGE era una entidad patronal ligada a la burguesía nacional e íntimamente asociada al peronismo desde su surgimiento en 1952. Según Schvarzer (2000), alrededor de dicha institución se nucleaba uno de los grupos más activos del pensamiento técnico industrialista.

⁵ CFI-IIEF/CGE, 1963a, p. 37-38.

Otros organismos emergieron como resultado de la retroalimentación del proceso anterior con el desarrollo institucional de la planificación.⁶ En una coyuntura regional e internacional favorable, éste fue tíbiamente impulsado por el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) e intensificado por los de sus sucesores: José M. Guido (1962-1963) y Arturo Illia (1963-1966).⁷ El CFI, un ente autárquico financiado por las provincias, fue uno de los organismos que protagonizaron ese despliegue planificador y el único que se ha mantenido vigente hasta hoy. Su creación, concretada durante la Tercera Reunión de Ministros de Hacienda (agosto de 1959, Santa Fe), fue propuesta por el Ministerio de Economía y Hacienda bonaerense, bajo la gestión de Aldo Ferrer (Rougier, 2014).⁸ Según su Carta Constitutiva, se trata de un “organismo

⁶ La relación entre este proceso y el de modernización de las Ciencias Económicas puede leerse en las palabras del titular de la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, Norberto González, quien, tempranamente, identificó la formación del CFI con la promoción de, entre otras cosas, la colaboración entre las universidades y los órganos de gobierno (“Curso intensivo sobre desarrollo económico”, 1959).

⁷ Iniciativas como la Alianza para el Progreso, lanzada en 1961, ofrecían financiamiento de capitales estadounidenses a proyectos de reforma a condición de que fueran canalizados mediante organismos nacionales de planificación. Esto se inscribió en un giro de la política hemisférica de Estados Unidos, que, a raíz del “desafío cubano”, decidió gravitar más decisivamente en América Latina, apuntando el eje del desarrollo como respuesta a la “tentación revolucionaria”, en línea con los postulados de Walt Rostow (Halperin Donghi, 2008). En términos regionales, desde 1953, la CEPAL asistió a distintos gobiernos en la programación del desarrollo, incluido el argentino, durante la autodenominada “Revolución Libertadora” (Hirschman, 1963). No es casual que, hacia 1962, se haya creado, bajo la égida de aquella, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), cuya Dirección General quedó, hasta 1973, a cargo de Raúl Prebisch, y que, de inmediato, comenzó a brindar cursos de formación para los técnicos gubernamentales de los países de la región (Franco, 2013).

⁸ CFI-IIIEF/CGE, 1963a. La necesidad de constituir el CFI había sido consagrada en agosto de 1958, durante la Primera Conferencia de Gobernadores. Cabe decir que la estructura del mismo está compuesta por tres órganos: la Asamblea, que fija la “acción política general” del Consejo; la Junta Permanente, encargada de la ejecución de esa línea; y la Secretaría General, designada cuatrienalmente por la Asamblea, con la función de ocuparse de la “gestión técnica y administrativa” del organismo. En esos años se crearon también otros organismos vinculados a la planificación estatal: la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (1959) y el Consejo Nacional de Desarrollo (1961).

permanente de investigación, coordinación y asesoramiento”, instituido con el propósito de “promover el desarrollo armónico e integral del país”. En virtud de ello, se le asignó la misión de orientar las inversiones “sobre la base de la posibilidad económica de cada región”. Pero, además de la asistencia inmediata para solucionar problemas provinciales en el corto plazo, entre sus tareas se incluyeron el diagnóstico de situaciones económicas y la programación de actividades orientadas a atenderlas a mediano y largo plazo.⁹

Ahora bien, un balance a nivel regional destaca que, más allá del éxito o el fracaso en la implementación de planes y programas, el desarrollo institucional de la planificación impulsó la formación de recursos humanos, la recopilación de datos y los intentos de conocer y comprender la realidad nacional, en íntima asociación con “proyectos de reforma” (Thorp, 1998). Los organismos de planeamiento del Estado argentino de los años sesenta no fueron la excepción, brindando a los nóveles expertos en economía no sólo un ámbito formativo, sino también un terreno estatal propicio para la puesta en debate de la orientación de la estrategia de desarrollo.

En el país, tales discusiones se vieron catalizadas por la aguda crisis de 1962/1963, la cual se desató en el sector externo y, rápidamente, se propagó al resto de la economía, afectando al sector manufacturero con especial gravedad (Schvarzer, 2000).¹⁰ A ello aportó la política recesiva con que respondió el gobierno de Guido. Aunque esa depresión no escapó a la dinámica que gobernó la economía argentina durante el tercer cuarto del siglo veinte, conocida como ciclos de *stop and go*, adquirió un significado particular, pues exhibió los límites de la respuesta que había sido ensayada ante los sucesivos estrangulamientos externos con que se había topado la continuación del proceso de desarrollo industrial, desde la crisis

⁹ *Ibidem*, p. 35.

¹⁰ El producto bruto interno per cápita y el consumo personal alcanzaron su nivel más bajo en una década y la utilización de la capacidad industrial instalada cayó por debajo del 55 por ciento. En estas condiciones, el desempleo llegó a representar el 9 por ciento de la población económicamente activa en el Gran Buenos Aires (Mallon y Sourrouille, 1973).

de 1949/1952 en adelante. Dicho significado se vio reforzado, en el plano político, por el derrocamiento del “desarrollismo frigerista-frondicista” –según la expresión de Altamirano (1998)–, cuya experiencia gubernamental había ahondado notablemente esa respuesta. La misma, inaugurada por el peronismo, apuntaba a disminuir el coeficiente de importaciones al mínimo posible, siendo la autarquía su límite hipotético (Ferrer, 2008). En procura de ese fin, se apelaba a profundizar la industrialización sustitutiva a través del desarrollo de las ramas básicas y pesadas.¹¹

A nivel estructural, la crisis de 1962/1963 se tradujo en la entrada del proceso de desarrollo argentino en una nueva etapa, en la que las exportaciones de bienes industriales comenzarían a ganar cada vez más relevancia para la evolución del sector externo, hasta instalarse “definitivamente como un rubro significativo de ingreso de divisas” (Gerchunoff y Llach, 2003).¹² Algunos autores destacan la relación entre esta “industrialización expansiva de exportaciones” y la implementación de un trato preferencial para el comercio regional, auspiciado por la creación en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y facilitado por algunas medidas implementadas por

¹¹ En los hechos, el coeficiente de importaciones no pudo reducirse más allá del muy bajo nivel alcanzado a fines de los años cincuenta (alrededor del 10 por ciento), pues la estrategia en cuestión suponía una alta demanda de divisas. El hecho de que éstas hayan sido provistas por el capital extranjero, especialmente después de 1958, no hizo más que empeorar la situación, pues el masivo ingreso inicial, amparado en un régimen extremadamente liberal, se tradujo, pronto, en un drenaje de divisas al exterior. La situación se agravó durante 1961, estallando a comienzos de 1962. Para fines de ese año, las reservas alcanzaron, prácticamente, su mínimo histórico (Cimillo, Lifschitz, Gastiazoro, Turkieh, y Ciafardini, 1973; Mallon y Sourrouille, 1973).

¹² Con todo, debe advertirse que el significativo crecimiento de las exportaciones manufactureras estuvo lejos de cerrar la brecha de divisas de la actividad industrial (Ferrer, 2008) y que el principal impulsor del crecimiento manufacturero continuó siendo el abastecimiento interno, mientras que las exportaciones siguieron teniendo escasa incidencia en él (Gerchunoff y Llach, 2003). Pese a ello, representaron “la más importante condición de posibilidad económica” de la nueva etapa de desarrollo, que permitió que el proceso de profundización del capital se desarrollara sin estrangulamientos y en el marco de un crecimiento industrial estable (Gerchunoff y Llach, 1975).

el gobierno de Frondizi (Mallon y Sourrouille, 1973).¹³ A ello debe sumarse el hecho de que el incremento de las exportaciones manufactureras de los países “en desarrollo” ganó lugar en la agenda internacional, especialmente, a raíz de la conformación de la organización de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), cuya Secretaría General quedó a cargo de Raúl Prebisch (1964-1969), una vez que éste dejó la CEPAL. Otros autores explican el despegue de las exportaciones manufactureras argentinas por la actitud que adoptaron las empresas fabriles más modernas, las cuales “descubrieron” que el mercado externo les ofrecía una salida para sus excedentes, especialmente relevante en las coyunturas de contracción de la demanda doméstica (Schvarzer, 2000).¹⁴ Sea como fuere, en virtud del ascenso que experimentaron las ventas externas de bienes manufacturados y de su combinación con la continuación del proceso sustitutivo, podría afirmarse que, tras la crisis de 1962/1963, Argentina comenzó a desplazarse hacia un modelo “mixto” de desarrollo, tal como ha sido definido a escala regional por Ocampo (2004).¹⁵

¹³ Esas medidas fueron: créditos para la exportación, adoptados en 1959 y ampliados en 1963, con el objetivo de financiar la producción de bienes de exportación no tradicionales; exención del pago de impuestos a las ventas (decreto 3.969/60); *draw-back* (decreto 8.051/62); y el reembolso de otros impuestos internos pagados por los exportadores. A ellas, deben agregarse acciones de otro tipo, como la instalación de centros permanentes de exhibición en el exterior, la creación de un servicio de informaciones sobre mercados en los consulados y, luego, los sistemas de seguros para las exportaciones (Mallon y Sourrouille, 1973).

¹⁴ También apelando al comportamiento de las elites económicas, Nochteff (1994) sostiene que, en esos años, protagonizaron “un cierto –aunque muy limitado– corrimiento” desde la “opción proteccionista” hacia una “opción industrial exportadora”, en respuesta a la oportunidad exógena que presentaba el crecimiento acelerado del comercio mundial de manufacturas.

¹⁵ Aunque no se ha encontrado registro del empleo de esa noción para el caso argentino, existe un amplio consenso acerca de que la crisis de 1962/1963 concluyó la etapa abierta a comienzos de los años cincuenta. Por ejemplo, aunque enfatizando más en los actores que protagonizaron el proceso de desarrollo que en la orientación de la oferta industrial, Gerchunoff y Llach (1975) sostienen que, a partir de esa depresión, el sendero de desarrollo comenzó a transformarse en uno de tipo “dependiente asociado”.

Ese desplazamiento al nivel estructural, estuvo acompañado por otro, registrado en el plano de las problematizaciones expertas. Pues, en la coyuntura crítica de comienzos de los años sesenta, comenzaron a propagarse las críticas a la estrategia sustitutiva que, desde fines de la década anterior, habían empezado a formular los emergentes economistas profesionales. Éstas se centraban, fundamentalmente, en la generalización del proteccionismo, en las deformaciones de costos que ello acarrea y en la orientación mercadointernista del proceso de industrialización. En paralelo, las propuestas de reorientación del desarrollo industrial hacia un sendero exportador comenzaron a ganar nuevos adeptos, dando lugar a la emergencia y posterior consolidación de lo que Rougier y Odisio (2017) denominan “consenso exportador industrial” (CEI).¹⁶ Según sostienen, sus principales lineamientos hegemonizaron las diversas variantes estratégicas ensayadas durante la segunda mitad de los años sesenta y la primera mitad de los setenta.

Hacia 1963, ese desplazamiento recibió el espaldarazo de Prebisch, quien presentó ante el Décimo Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en mayo en Mar del Plata, un trabajo titulado “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”, que, poco después, sería publicado como libro. Allí consagró el ascenso del “integracionismo” regional que, desde fines de los años cincuenta, venía ganando posiciones en el organismo, instalándolo como “continuación y superación” del “cepalismo clásico”, que se había caracterizado por apelar a la protección arancelaria de la industria manufacturera y a la intensificación de la promoción de nuevas ramas sustitutivas, entre otros rasgos (Devés Valdés, 2003). La renovada propuesta suponía apostar a un intercambio más activo de manufacturas, no sólo entre los países latinoamericanos, sino también con el resto del mundo, a riesgo de que si eso no ocurría, serían “llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de

¹⁶ Aunque Rougier y Odisio (2017) emplean, principalmente, la expresión “conciencia industrial-exportadora”, también hacen uso de la referida. Aquí se emplea esta última, pues se considera que conceptualiza más adecuadamente el hallazgo de los autores, que es el nivel de acuerdo alcanzado en torno a la reorientación industrial-exportadora.

desarrollo cada vez más cerrado” (Prebisch, 1963). Así, la estrategia que la CEPAL había pregonado durante su primera década de existencia fue sometida a una importante revisión.

Ahora bien, aunque la gran mayoría de los expertos locales en economía comenzaron a signar el CEI, al interior de sus fronteras se desplegaron variantes heterogéneas. En el período que abarca este trabajo (1962-1965), el cual antecede a su consolidación, las mismas pueden agruparse en torno de dos de sus figuras “pioneras”.¹⁷ Aldo Ferrer, un doctor en Ciencias Económicas vinculado a lo que Devés Valdés (2003) denomina “red cepalina”, venía planteando, desde fines de los años cincuenta, la necesidad de complementar la integración del sector manufacturero con una diversificación de la canasta exportadora favorable a los productos industriales, pues ello permitiría el aprovechamiento de las economías de escala y una consecuente mejora en las condiciones de eficiencia. En particular, este planteo comenzó a desplegarse en el “Informe sobre la situación económica”, un documento elaborado por el Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos (GTAE) de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y entregado a Frondizi en abril de 1958. Buena parte de ese equipo de expertos coordinado por Ferrer, que seguirían ligados a él mediante su incorporación al gabinete económico bonaerense, había trabajado, durante los años inmediatamente previos, en el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU, un consorcio de expertos internacionales y técnicos locales, cuya labor devino en la publicación, también en 1958, del informe *El desarrollo económico de la Argentina* (informe CEPAL/Grupo Conjunto).¹⁸ En ese trabajo puede hallar-

¹⁷ Rougier y Odisio (2017) identifican la consolidación del CEI con la realización de la conferencia internacional “Estrategias para el sector externo y desarrollo económico”, organizada en 1966 por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella (CIE/IIDT), un ámbito clave para la circulación de los emergentes economistas profesionales (Neiburg y Plotkin, 2004). Según sostienen, allí se clarificaron tanto los amplios acuerdos alcanzados entre los expertos, como los ejes que estaban en debate al interior de esas fronteras.

¹⁸ Esta experiencia fue el resultado de la solicitud de asistencia que, por recomendación de Prebisch, la dictadura que derrocó a Perón en 1955 realizó a la ONU, con el objeto de realizar un estudio integral de la economía argentina (Sikkink, 1988).

se un antecedente del planteo en cuestión, aunque, allí, el fomento de las exportaciones industriales aparecía identificado solamente como un aporte adicional de divisas, manteniéndose desconectado de los obstáculos que presentaba el avance de la integración manufacturera. Esa conexión, presentada ya en el trabajo del GTAE, sería articulada con mayor claridad por Ferrer a partir de la publicación de *La economía argentina* (1963). Allí, consagró lo que en este trabajo se denomina “argumento de la complementariedad”, en tanto variante del CEI que contemplaba a la integración manufacturera y a la salida fabril al exterior como senderos necesariamente complementarios.¹⁹

Por su parte, desde las páginas de *Panorama de la Economía Argentina*,²⁰ una revista fundada en 1957 por Carlos Moyano Llerena, en sintonía con el proceso de modernización de las Ciencias Económicas, se habían comenzado a esbozar críticas más severas a la industrialización sustitutiva, pues se consideraba, allí, que su profundización mediante el desarrollo de las industrias básicas era incompatible con la reorientación exportadora del sector.²¹ Según se apuntaba, la única manera de encarar ese sendero era mejorando las condiciones de eficiencia y, en consecuencia, la productividad, para lo cual era preciso aprovechar las ventajas comparativas de la industria argentina. En ese sentido, diversos trabajos publicados en la revista bregaban por la especialización en aquellas manufacturas que tuvieran

¹⁹ Poco después, Ferrer (1970) bautizaría su propuesta como “modelo industrial integrado y abierto”, por oposición al “modelo integrado y autárquico”.

²⁰ En adelante, *Panorama*.

²¹ En los años treinta, este abogado había sido becado para realizar un posgrado en Economía en Oxford, que debió interrumpir por el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Habiendo obtenido un título intermedio en Economía Agropecuaria, regresó al país en 1939 y se integró al grupo de la *Revista de Economía Argentina*. Al igual que otros hombres del círculo bungeano, Moyano Llerena se incorporó en 1943 a funciones gubernamentales, llegando a asesorar, hacia fines de la década, a Gómez Morales, mientras éste piloteaba la crisis (Belini, 2006; Rougier y Odisio, 2017). También ocupó diversos roles académicos, primero, en la Universidad de Buenos Aires y, luego, en la Universidad Católica Argentina, institución en la que, al momento de su fundación en 1958, organizó junto a Francisco Valsecchi la Licenciatura en Economía.

un alto contenido de mano de obra calificada, barata en términos comparativos internacionales, y/o cuyas materias primas fueran abundantes en el país. Esta variante del CEI, de claras resonancias bungeanas, es denominada, aquí, “argumento de las ventajas comparativas”. Antes de continuar, cabe apuntar que, de manera contemporánea al despliegue del Programa Conjunto, Moyano Llerena tuvo oportunidad de presentar sus planteos en un documento estatal: el “Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación” (1963). Éste fue elaborado durante el gobierno de Guido por la Comisión Honoraria de Reactivación Industrial (CHRI), presidida, justamente, por el director de *Panorama*.

El Programa Conjunto: rasgos generales

El convenio que creó el Programa Conjunto fue celebrado pocos días después del derrocamiento de Frondizi, cuando la crisis comenzaba a ser atendida por políticas cada vez más ortodoxas. Ya en los inicios del gobierno de aquél, la CGE le había planteado al presidente que no podía “dilatarse la puesta en marcha del Plan de Desarrollo” (Cottely, 1959), cuya falta había sido criticada también desde las páginas de *Panorama*. Luego, puede interpretarse que la creación del Programa apuntó a saldar la deuda que había legado el desarrollismo frigerista-frondicista. No era éste el primer esfuerzo de la CGE en ese sentido, pues presentaba un antecedente: el proyecto de Programación Decenal del desarrollo económico argentino que la entidad empresaria había presentado, en 1960, ante el Fondo Especial de la ONU para conseguir financiamiento y asistencia técnica, con el propósito de realizar un análisis exhaustivo de la actividad económica nacional y dar lugar a una efectiva programación. Dado que éste se hallaba aún en consideración del organismo internacional, se había iniciado una primera etapa, mediante la acción coordinada del CONADE y el CFI, que habían suscripto un convenio con la CGE para llevar a cabo un estudio de la capacidad industrial ociosa. Ése y el Programa Conjunto eran los dos “programas especiales” en

los que se hallaba involucrado el IIEF/CGE, en ese entonces.²² Para el funcionamiento de ellos, se estableció, originalmente, un plazo de dos años, divididos en cuatro etapas semestrales, que darían como resultado un informe. Se esperaba que esos documentos presentaran “una actualización y análisis de la situación existente en cada uno de los sectores considerados” y establecieran “progresivamente las bases de una programación a corto plazo”.²³ La elaboración de esos informes aparecía, pues, como lo que había podido hacerse en reemplazo del proyecto de Programación Decenal.

La conducción de los trabajos quedó a cargo de la Comisión del Programa, conformada por el secretario general del organismo de planeamiento, Alfredo E. Calcagno, el presidente de la entidad empresaria, Idelfonso Recalde,²⁴ y el director del Programa, Orlando D’Adamo, nombrado de común acuerdo para encargarse de los aspectos técnicos y metodológicos. Este último era un ingeniero agrónomo, vinculado a Gelbard por su rol como director de la Federación de Productores de la Industria Forestal, que, hacia el final del gobierno de Frondizi, había sido nombrado secretario técnico de la Presidencia (Seoane, 1998).²⁵ En cuanto a Calcagno, hay que decir que había participado entre 1958 y 1959 de la experiencia de la Junta de Planificación Económica bonaerense, como secretario ejecutivo de la *Revista de Desarrollo Económico*, una suerte de órgano de

²² CFI-IIEF/CGE, 1962, 1963a.

²³ CFI-IIEF/CGE, 1963a, p. 39.

²⁴ Recalde era un industrial que había presidido la Cámara de Exportadores de la República Argentina. En su juventud había sido socialista y había compartido con Frigerio su pertenencia al grupo de izquierda Insurrexit (Seoane, 1998). Brennan y Rougier (2013) señalan que, en la segunda mitad de los años sesenta, Recalde, ya como presidente del IIEF/CGE, convertiría a la entidad “en uno de los principales foros de intelectuales y economistas nacionalistas”. A su vez, los autores lo identifican como un empresario cuyos intereses principales residían en la industria textil y como un activo promotor de la exportación de esos productos.

²⁵ Además, desde 1949 en adelante, D’Adamo había desempeñado diversos cargos públicos y oficiado como profesor de Economía y Legislación Forestal de la Universidad Nacional de La Plata y como economista de la FAO para América Latina (1956-1960).

difusión de aquella iniciativa de la gestión de Ferrer (Bayle y Diez, 2006).²⁶

En tren de su realización, la Dirección del Programa contrató a “distinguidas personalidades de los medios profesionales y económicos argentinos” que hubieran “acreditado a lo largo de su actividad la experiencia y la capacidad necesaria para poder decir al país qué es lo que correspondería hacer en cada uno de los sectores”.²⁷ En su gran mayoría se trataba de ingenieros, contadores y economistas, que presentaban vínculos con la actividad académica, la función gubernamental y/o el mundo empresario. Entre ellos, se contaban algunos de los expertos vinculados a los planteos pioneros del CEI. Por caso, el estudio de Moyano Llerena brindó “asesoramiento estadístico” y aportó, además, a Horacio Mariscotti, economista de la redacción de *Panorama*, quien participó en la elaboración de varios trabajos.²⁸ Por su parte, Ferrer, quien consideraba al CFI como “una poderosa herramienta para la programación del desarrollo” (Ferrer, 1963), colaboró en uno de los informes. Al igual que este último, otros expertos vinculados a la red cepalina participaron del Programa Conjunto. Deben mencionarse el rol institucional de Calcagno y la activa participación del doctor Ovidio Ventura, quien, entre 1958 y 1959, se había desempeñado como miembro de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior y como asesor consultor argentino designado por la CEPAL, participando de las reuniones de expertos que habían coadyuvado al establecimiento de la ALALC.²⁹ Fruto de

²⁶ Tras la renuncia de Ferrer al ministerio bonaerense, Calcagno se fue a París para hacer un posgrado en la Fondation Nationale de Sciences Politiques, del que se graduó con el trabajo titulado *Les organismes de développement économique régional en France*. Su traducción sería publicada por el CFI en 1963. A su regreso, fue nombrado al frente del organismo, puesto que en principio había ocupado Julián Freaza (Fiszbein, 2010).

²⁷ CFI-IIIEF/CGE, 1962, p. 5.

²⁸ Mariscotti era ingeniero agrónomo y había oficiado como secretario de redacción de la *Revista de Economía Argentina*, entre 1945 y 1951. También había trabajado como jefe de asesores económicos de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la UIA (1958-1961) y como asesor de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación (1961-1962) (CFI-IIIEF/CGE, 1962).

²⁹ CFI-IIIEF/CGE, 1962.

esa experiencia, había sido convocado para disertar en una de las mesas redondas que solía organizar *Panorama* (“La Zona de Libre Comercio”, 1960).³⁰

En el último informe, D’Adamo anunciaba el cierre de “una etapa de fructífera colaboración” que, según consideraba, había comenzado “en un momento de gran incertidumbre para el país”.³¹ Desde su punto de vista, la creación del IIEF/CGE había dado cuenta de “la serenidad de los empresarios argentinos frente a los problemas de la hora”, contando “desde su inicio con la colaboración decidida e incondicionada” del CFI, bajo las administraciones de Calcagno y de Luis Rotundo (el sucesor de aquél), quienes habían comprendido “la importancia de la participación activa de organismos empresarios en la elaboración de estudios económicos sobre la realidad nacional”.³² En esa tónica, además, D’Adamo les agradecía a los presidentes de la CGE y del IIEF/CGE “el intenso esfuerzo” realizado para financiar el Programa, señalando que constituía “un caso único en la historia del empresariado argentino”.³³ Por último, elogiaba a los profesionales y empresarios que habían participado de distintas mesas redondas, realizadas con el objetivo de examinar las conclusiones de cada informe.³⁴

En otro orden de cosas, el director del Programa señalaba que los documentos producidos pretendían brindar “un diagnóstico y

³⁰ En el cuarto informe se publicó la lista completa de profesionales y personal técnico auxiliar que habían colaborado con el Programa. Además de los mencionados, se contaban: Francisco Aguilar, Hugo Barber, Pedro Barrios, Guido Belzoni, Juan Boggiano, Jorge Bolo, Juan Bonta, Aristides Brunelli, Gustavo Caraballo (h.), Rodolfo Carrera, Zacarías Dawidowski, Jaime Delacre, Raúl Fernández, Martín Fuchs, Jorge Gardella, Horacio Giberti, Luis Henin, Israel Ickson, Santiago Isern, Leonardo Iurcovich, José Kestelman, Moisés Kostzer, César Lanfranchi, Alberto Lanusse, Simón Makler, José Marinelli, Orlando Martínez, Alejandro Menéndez, Bernabé Mindlin, Raúl Ondarts, Aldo Pecchini, Andrés Ringuet, Mario Rossini, Julio Savon, Mario Seghezze, Ideler Tonelli, Ovidio Ventura y Saúl Wittis (CFI-IIEF/CGE, 1965a).

³¹ CFI-IIEF/CGE, 1965a, p. V.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, p. VI.

³⁴ También mencionaba la colaboración de Eduardo Jorge, quien lo había auxiliado en la coordinación de los cuatro informes y en la preparación de los originales definitivos para imprenta.

una terapéutica de los problemas” que afrontaban “los principales sectores productivos” del país.³⁵ Asimismo, daba por descontado que, vista la “experiencia a la vez teórica y práctica de un equipo de profesionales” que había “intentado hacer una crítica positiva de los problemas inmediatos y mediatos” de la economía argentina, tales reflexiones serían tomadas en cuenta por las autoridades económicas y las organizaciones políticas, laborales y empresarias, en tanto principales destinatarios.³⁶ En relación con ello, es preciso mencionar que al menos el primero de los informes alcanzó una amplia difusión, mereciendo numerosos comentarios en medios gráficos de todo el país. El documento siguiente celebraba esta acogida, reproduciendo una veintena de esos artículos periodísticos y explicitando la voluntad del Programa de poner a discusión sus trabajos ante un público amplio. En ese sentido, la Dirección se mostraba satisfecha con las “controversias” desatadas y con el clima de debate generado en “sucesivas reuniones”, y afirmaba: “Estamos dispuestos no sólo al diálogo sino también a aceptar las verdades de los demás”.³⁷

A esta caracterización general hay que agregar una serie de comentarios sobre la estructura editorial de los cuatro informes publicados en el marco del Programa, cada uno de ellos compuesto de varios tomos, subdivididos en “partes” temáticas.³⁸ Los trabajos incluidos en ellas presentan una primera página en la que se informa siempre el carácter “preliminar” de la “versión”, “sujeta a cambios de fondo y de forma”, y, en algunos casos, los nombres de sus “responsables”. En ese sentido, D’Adamo destacaba la “amplia independencia de juicio” de la que habían gozado

³⁵ *Ibíd.*, p. V.

³⁶ *Ibíd.*, pp. V-VI.

³⁷ CFI-IIEF/CGE, 1963a, p. 56.

³⁸ El primer informe, publicado en noviembre de 1962, corresponde al semestre 15 de junio-15 de noviembre de 1962. El segundo apareció en mayo de 1963 y corresponde al semestre 15 de noviembre de 1962-15 de mayo de 1963. El tercero se publicó en enero de 1964 y abarca el semestre 15 de mayo-15 de noviembre de 1963. Finalmente, el cuarto, publicado en enero de 1965, no indica semestre de referencia. Todos ellos se presentaron en cuatro tomos, a excepción del último, que sólo fue organizado en dos.

los colaboradores del Programa, “libres de toda interferencia de las entidades patrocinantes, pero íntimamente comprometidos con las necesidades del país”.³⁹ Respecto a ello, debe advertirse que, aunque no se considera adecuado leer los informes como las posiciones de las instituciones participantes, tampoco se pretende analizar cada trabajo como la postura de su “responsable”, pues el armado de los documentos tuvo una Dirección a cargo y, en muchos casos, las típicas marcas de autoría fueron evadidas.⁴⁰ En consecuencia, para enfatizar la existencia de un Programa coordinado, cuya conducción solicitó e hilvanó los distintos trabajos, y teniendo siempre presente la advertencia anterior, aquí serán citados bajo las siglas de las instituciones que editaron los informes. Como se verá, de ningún modo esta decisión pretende borrar las heterogeneidades que presentó la iniciativa en cuestión.

Integración y exportación. Resonancias del argumento de la complementariedad

Para comenzar, cabe apuntar que ya en el trabajo inaugural del Programa se le otorgaba un lugar relevante al informe CEPAL/Grupo Conjunto de 1958, pues el diagnóstico de la Dirección contemplaba tanto sus excepcionales series estadísticas, como sus principales argumentos.⁴¹ En virtud de ello, debe advertirse que aquel trabajo no sólo aportó un material estadístico inédito para los países de la región, sino que también introdujo ciertas novedades en el plano de los debates sobre estrategias de desarrollo. En particular, aunque, en línea con el “cepalismo clásico”, se apelaba

³⁹ CFI-IIEF/CGE, 1965a, p. V.

⁴⁰ Por ejemplo, los nombres de los responsables de los trabajos jamás son consignados en los índices analíticos de los informes. Asimismo, muchos trabajos carecen de título, adoptando simplemente la etiqueta genérica que identifica a la parte del informe que los contiene, por ejemplo “Industria textil”.

⁴¹ Se trata del trabajo “Evolución histórica de la economía argentina” (primer informe, tomo I, parte I). Aunque no se informa quién fue el responsable de este trabajo, en vistas de que los informes siguientes comienzan con estudios de la Dirección, es probable que éste no haya sido la excepción.

allí a profundizar el proceso de industrialización sustitutiva, también se apuntaban una serie de problemas que había acarreado ese sendero: una estructura de costos elevados, explicada por los excesos del proteccionismo, y una mutación de la vulnerabilidad externa. Una solución de fondo para el estrangulamiento de divisas suponía un mayor intercambio comercial con el resto del mundo, especialmente con los países latinoamericanos, y una diversificación de la canasta de productos comercializada.⁴² No obstante, en ese trabajo no se contemplaba una articulación entre esa respuesta y los problemas que obstaculizaban el avance de la integración manufacturera. Eso aparecería recién con el informe del GTAE de la UCRI, a partir del cual, como ya se mencionó, comenzaría a desplegarse el argumento de la complementariedad.

Volviendo al trabajo inaugural del Programa Conjunto, hay que decir que partía de señalar que el prolongado “estancamiento de la economía” había tenido un “comienzo visible” en 1949, signado por un “debilitamiento del comercio exterior”, cuya explicación era provista por la tesis acerca del deterioro de los términos de intercambio, consagrada por Prebisch en el ámbito latinoamericano.⁴³ Sin embargo, se aclaraba que tal “debilitamiento” no había sido “más que el factor desencadenante” del verdadero “nudo de la crisis”: el largo proceso de “DESCAPITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA”.⁴⁴ Esto era explicado por una expansión centrada en los bienes de consumo y por “la falta de un desarrollo paralelo de las industrias de productos intermediarios [...] al mismo tiempo que la insuficiencia en la provisión de maquinarias y equipos”, todo lo cual había creado la “vulnerabilidad” que se extendía “a toda la economía”.⁴⁵ Es decir que la “debilidad” de ésta era identificada con “la estructura de la industria”, a la que se sumaban las deficiencias de infraestructura.⁴⁶ En consecuencia, al igual que en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, el trabajo inaugural del

⁴² CEPAL, 1958.

⁴³ CFI-IIEF/CGE, 1962, p. 35.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 86 (mayúsculas en el original).

⁴⁵ *Ibidem*, p. 103.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 101.

Programa promovía una política de “capitalización sujeta a un orden de prioridades” que respondiera a las “insuficiencias” de la estructura industrial, aunque advertía sobre el “elevado contenido de divisas” de ese sendero, dada la importación de maquinaria y equipos complejos que suponía.⁴⁷ Así, se apelaba a corregir ciertos problemas del sendero sustitutivo, pero sin correr a esa estrategia del centro de la escena.

No obstante, también se contemplaban otros señalamientos del informe de 1958, más alineados con el emergente CEI. En ese sentido, se apuntaba que las dificultades de capitalización habían configurado, en el sector industrial, “una serie de graves problemas de costos comparativamente elevados”, que gravaban “el consumo interno” y limitaban “las posibilidades de proyección al exterior”.⁴⁸ Esto fue retomado en el segundo informe del Programa, donde la Dirección ponía mayor atención en los problemas vinculados al comercio exterior.⁴⁹ Allí, sostenía que era preciso romper la “política comercial exterior de carácter liberal” de los últimos años e imponer “un cambio radical” en su “orientación”:

[...] la superación de la crisis del comercio exterior argentino puede ser lograda mediante un aumento de las exportaciones y ello a su vez debe estar coordinado hacia la diversificación de nuestra producción exportable, especialmente a través de un creciente incremento de las ventas al exterior de productos industriales, los cuales sin afectar las corrientes del intercambio tradicional, faciliten a la Argentina salir de su vieja estructura ajustada al principio clásico de la división internacional del trabajo.⁵⁰

Tal diversificación debía “complementarse con una política comercial agresiva”, que apelara a la “defensa” de los precios y a “la

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 135-136.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 89.

⁴⁹ Se trata del trabajo “Situación actual de la economía argentina” (segundo informe, tomo I, parte I).

⁵⁰ CFI-IIIEF/CGE, 1963a, pp. 129-130.

conquista de nuevos mercados”, lo que implicaba enfrentar las “tendencias proteccionistas y discriminatorias de los países altamente desarrollados”.⁵¹ En esa dirección, aunque sostenía que la ALALC había entrado en un “punto crítico”, debido a ciertas complicaciones del mecanismo de negociaciones, y no presagiaba una situación fácil para la integración industrial latinoamericana, la Dirección advertía que no debía cederse al “escepticismo”, pues representaba “tal vez uno de los pocos caminos” que la región tenía “para alcanzar las metas de los verdaderos desarrollos nacionales, sin tropezar con la limitación que impone la estrechez de los mercados internos al desenvolvimiento industrial por las dificultades crecientes que debe vencer cada país para lograr una expansión de sus ingresos por exportación”.⁵² Cabe señalar que, para mayo de 1963, mes en que se publicó el segundo informe del Programa, el documento que Prebisch presentaría en Mar del Plata ya había sido girado a los gobiernos de la región. De hecho, era citado en este trabajo de la Dirección, aunque respecto a la correlación entre desarrollo económico y desarrollo social.⁵³ Ahora bien, pese a lo dicho acerca de la diversificación de las exportaciones, hay que advertir que, al referirse al “plan inmediato” que debía reemplazar al “*de la desarticulación de la industria nacional*”, este trabajo no contemplaba ninguna medida de promoción de las exportaciones manufactureras.⁵⁴

En el tercer informe, la Dirección retomaba la cuestión de la integración latinoamericana.⁵⁵ Según señalaba, el mercado interno de los países latinoamericanos –“principal consumidor de nuestras manufacturas”– no había merecido “la atención debida” y, en virtud de ello, apuntaba: “Esta mentalidad debe ser urgentemente modificada, porque hasta el presente, se trata de la única área donde podemos imponer determinadas leyes de juego y porque

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*, p. 134.

⁵³ *Ibíd.*, p. 156.

⁵⁴ *Ibíd.*, subrayado en el original. Esto sí sería contemplado en CHRI, 1963.

⁵⁵ Se trata del trabajo “Consideraciones sobre la situación actual de la economía argentina” (tercer informe, tomo I, sección A, parte I).

sólo respaldándonos en su fuerza podremos pensar en expandirnos hacia los mercados externos”.⁵⁶ Esta afirmación, en línea con el avance de la integración regional y con la autorrevisión cepalina, se hilvanaba con un fuerte cuestionamiento al proteccionismo de los “países industrializados”, enmarcado en la convocatoria a la primera reunión de la UNCTAD. También aquí eran retomados los argumentos expuestos por Prebisch en Mar del Plata y volvía a destacarse a la ALALC como un “instrumento esencial para el desarrollo” de los países de la región.⁵⁷

Ahora bien, el foco en el despliegue de la ALALC era puesto en función del siguiente diagnóstico: “Cuando el país avanza y elimina todo aquello que era posible eliminar, se llega a la etapa difícil, al verdadero estrangulamiento del comercio exterior, porque [...] las industrias pesadas en general, representan un obstáculo insalvable en cuanto al monto de inversiones, como para hacer posible soluciones fáciles”.⁵⁸ Alcanzada esa “nueva congestión en la demanda de divisas”, que no podía ser ya “compensada por una sustitución de importaciones”, pues las que se habían podido realizar se habían hecho con “la expansión normal del sector liviano”, la Dirección afirmaba:

Es por ello que hemos sostenido reiteradamente que a falta de solución plena en la expansión de los sectores básicos, es indispensable llegar incluso al subsidio de las exportaciones industriales para que el crecimiento de la industria liviana siga teniendo algún efecto beneficioso en el balance comercial del país. Es decir superada la etapa de la fácil sustitución de importaciones, el crecimiento del sector

⁵⁶ CFI-IIIEF/CGE, 1964a, p. 21.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 23. Se afirmaba: “O utilizamos la ALALC, para llegar a ser todos juntos una región de vibrante progreso y de niveles de vida crecientes, o nos hundimos en la frustración de una estéril lucha entre nuestros propios países” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a). Esto aparecía como un aspecto de importancia vital para la participación latinoamericana en la UNCTAD, pues se consideraba que los países de la región tenían que llevar allí “una sólida posición” unificada, para exigirles “a los países industrializados la necesidad de un nuevo trato” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a).

⁵⁸ *Ibidem*, p. 28.

industrial de consumo interno debe tener por lo menos, la consecuencia de originar un ingreso de divisas como resultado de las exportaciones del mismo sector.⁵⁹

Luego, si se subsidiaban las exportaciones industriales, tal como lo hacía Estados Unidos con sus productos agropecuarios, el país estaría en condiciones de alcanzar “un mayor equilibrio del balance comercial”, aportando a generar las divisas requeridas por el avance de la integración manufacturera.⁶⁰ Esta secuencia argumental resulta muy similar a la del informe CEPAL/Grupo Conjunto, pues el aliento a las exportaciones manufactureras aparecía en respuesta al estrangulamiento externo, es decir, como fuente adicional de divisas.

En el último informe, que pretendía condensar las principales reflexiones adelantadas en sus antecesores, la Dirección coordinó la primera parte, presentada en nueve capítulos elaborados por distintos profesionales del Programa.⁶¹ En los dos primeros, a cargo de D’Adamo, éste insistía en la relevancia de la integración regional para los procesos nacionales de desarrollo, pues su conjunción representaba “la única respuesta al desafío de nuestro tiempo”, cuestión que era reforzada en base al análisis coyuntural, el cual exhibía que, aun durante la reducción de exportaciones de diversos artículos industriales experimentada en 1964, la ALALC había seguido siendo “el mejor mercado para la exportación” de las manufacturas argentinas.⁶² En ese sentido, se apuntaba la “imperiosa necesidad de reactivar” el régimen de *draw-back* y “activar la desgravación impositiva, la prefinanciación y financiación de

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 28-29. Estos comentarios se insertaban en una fuerte crítica a la devaluación de abril de 1962, que el gobierno había acordado con el FMI, por “buscar por la restricción de la demanda interna la solución de los problemas que hacen al intercambio” y que evidenciaban “serios defectos estructurales de los países subdesarrollados” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a).

⁶⁰ *Ibidem*, p. 32.

⁶¹ Se trata del trabajo “Análisis de la política económica” (cuarto informe, tomo I, parte I).

⁶² CFI-IIIEF/CGE, 1965a, pp. 8-9 y 19.

las exportaciones de productos industriales".⁶³ También se seguía aquí a Prebisch, aunque en esta oportunidad se citaba un artículo de 1961 para aclarar que, dado que la vulnerabilidad externa era estructural, exigía una solución de esa naturaleza.⁶⁴

Como puede advertirse, ya en los trabajos que la Dirección aportó al Programa puede oírse el eco de la autorrevisión cepalina, en línea con el emergente CEI. Ahora bien, en relación con los debates sobre estrategias de desarrollo que estaban produciéndose en la coyuntura de comienzos de los años sesenta, más relevantes que los anteriores resultan los trabajos que se abocaron específicamente al tema del comercio exterior. Éstos estuvieron a cargo de Jorge Gardella, José Kestelman y del ya mencionado Ovidio Ventura. Durante el gobierno de Frondizi, Gardella había sido asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, oficiando como delegado ante la Conferencia de la ALALC de 1961. Por su parte, Kestelman era un doctor en Ciencias Económicas que asesoraba a la CGE desde 1955.⁶⁵ Según se verá, si los trabajos de la Dirección contemplaban el fomento a las exportaciones manufactureras casi exclusivamente en respuesta al estrangulamiento externo, los argumentos teóricos desplegados por estos expertos les permitirían aproximarse al argumento de la complementariedad, vinculando ese fomento con la estrategia de industrialización.

En su aporte al primer informe, Gardella, Kestelman y Ventura sostenían que, aunque "el factor esencial de la evolución desfavorable del balance de pagos" había residido desde 1951 "fundamentalmente en una insuficiencia de las exportaciones", la política de sustitución de importaciones no había mantenido "un ritmo adecuado a las nuevas necesidades del desarrollo nacional".⁶⁶ En

⁶³ *Ibidem*, pp. 27-28.

⁶⁴ El artículo referido era "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", publicado en el número de marzo de 1961 del *Boletín Económico de América Latina*.

⁶⁵ Gardella era, además, miembro del Instituto de Estudios Económicos de Buenos Aires desde 1951. Por su parte, Kestelman tenía vínculos profesionales con las empresas FATE y Vialsa (CFI-IIEF/CGE, 1962).

⁶⁶ CFI-IIEF/CGE, 1962, pp. 186-187. Se trata del trabajo "El papel del comercio exterior en el desarrollo económico" (primer informe, tomo I, parte II).

virtud de ello, apelaban a generar “notables incrementos en la producción agropecuaria” y a promover “un proceso efectivo de sustitución de importaciones”, “respetando las prioridades correspondientes”: siderurgia, química pesada, petroquímica, celulosa y papel.⁶⁷ No obstante, aclaraban que el fin de tales sustituciones no era reducir las importaciones, sino permitir que se efectuaran otras que resultaban “insustituibles” y eran “necesarias para continuar con los planes de crecimiento económico”, señalamiento que había sido postulado ya en el informe CEPAL/Grupo Conjunto.⁶⁸

Ahora bien, según Gardella, Kestelman y Ventura, esas líneas de acción no eran suficientes, pues el “enorme déficit” de 1961 había colocado al país “en la trágica alternativa de incrementar radicalmente sus exportaciones o paralizar indefinidamente el crecimiento”.⁶⁹ Todo ello en una coyuntura signada por el “problema” que suponía la política del Mercado Común Europeo (MCE) para las exportaciones argentinas.⁷⁰ Según sostenían, la insuficiencia del comercio exterior se vinculaba con “el criterio excesivamente proteccionista” que había primado en la política comercial durante la aplicación del control de cambios y aún luego de su abandono, permitiendo “el desarrollo de industrias sobre bases poco económicas y desvinculadas de toda preocupación por desenvolverse sobre la base de costos competitivos”.⁷¹ Además, apuntaban que la “liberalización de los cambios” no había modificado demasiado la situación, exhibiendo “poca eficacia” para estimular las exportaciones.⁷² En contraste, destacaban la “gran efectividad” de ciertas medidas adoptadas durante 1962, especialmente el régimen de *draw-back* y la financiación de exportaciones, argumentando:

⁶⁷ *Ibidem*, 193.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 191.

⁷⁰ El MCE había sido creado en 1957, tras la firma del Tratado de Roma. Sus políticas proteccionistas fueron rápidamente identificadas como una amenaza para las exportaciones agropecuarias argentinas, pero también como un ejemplo de integración económica regional a seguir. Así lo señaló el propio Ventura en una mesa redonda organizada por *Panorama* (“La Zona de Libre Comercio”, 1960).

⁷¹ CFI-IIIEF/CGE, 1962, p. 211.

⁷² *Ibidem*, pp. 213-215.

“Permitirán a los industriales argentinos promover la exportación de productos no tradicionales, que si bien no tendrá una repercusión inmediata en el intercambio comercial, se hará sentir en los próximos años, sobre todo si se sabe aprovechar los beneficios que brinda la Zona Latinoamericana de Libre Comercio”.⁷³ Aquellas herramientas debían “complementarse en un sistema de medidas administrativas, fiscales y financieras” que permitieran “impulsar al máximo” esas exportaciones; también la adopción de un nuevo sistema de cambios tenía que “guardar especial cuidado en estimular las exportaciones de productos manufacturados y ‘no regulares’, contribuyendo así a una política de diversificación de las exportaciones”.⁷⁴ Estos expertos presentaban múltiples líneas de acción para fomentar las ventas externas de bienes industriales “a precios competitivos”.⁷⁵

En suma, al igual que en los trabajos de la Dirección, el planteo del trío experto resultaba muy similar a lo propuesto en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, pues, aunque las críticas al proteccionismo se maridaban con la posibilidad de expandir las exportaciones manufactureras, ello estaba puesto en función de atenuar el nuevo tipo de vulnerabilidad, sin articularse con la estrategia industrial, cuyo sentido era dominado por la corrección del proceso sustitutivo. Sin embargo, en este caso, el fomento de las exportaciones industriales presentaba un énfasis mayor y posibilidades temporalmente más próximas que en aquel documento de 1958. Esto resulta comprensible a la luz de la coyuntura crítica de 1962 y de su conjugación con la activación de la ALALC, todo lo cual hizo que la exportación de manufacturas comenzara a ser algo más que una posibilidad futura.

En el trabajo que aportaron Gardella, Kestelman y Ventura al informe de 1963, las condiciones de posibilidad para una salida

⁷³ *Ibidem*, p. 191.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 220-221.

⁷⁵ Ya en el informe de 1963 comentaban las diversas medidas que habían sido implementadas en los años previos y señalaban, en un sentido afín al del informe de la CHRI, la necesidad de mejorar la aplicación dinámica de ciertos mecanismos de promoción, que era limitada por “complicaciones burocráticas” que atentaban contra la eficacia, agilidad y automatización de los mismos (CFI-IEEF/CGE, 1963a).

fabril exportadora aparecían claramente retomadas.⁷⁶ Según señalaban, la crisis que atravesaba el país, en particular el sector manufacturero, había “movido” a muchos industriales a pensar en la exportación “como una manera de eliminar o disminuir sus stocks de mercaderías”.⁷⁷ Ese movimiento era vinculado, a su vez, a aspectos menos coyunturales, ya que afirmaban que la distribución de las exportaciones argentinas por productos y por áreas mostraba una estructura “vulnerable”, dando cuenta de la “imperiosa necesidad de modificar la misma”, para adecuarla a las “actuales tendencias del comercio internacional”.⁷⁸ La pregunta, entonces, era en qué dirección debía producirse ese cambio.

Antes de responderla, los expertos en cuestión reseñaban la “estrategia exportadora” recientemente implementada en Francia, rescatando, justamente, “la trascendencia concedida a las exportaciones no tradicionales” y su “promoción sostenida [...] mediante un conjunto de medidas coordinadas”.⁷⁹ Luego, su respuesta estaba en línea con esa experiencia y también con el sendero indicado por la Dirección del Programa: la diversificación de las exportaciones debía producirse por un aumento creciente de las ventas de bienes manufacturados. Respecto a los destinos de exportación, señalaban que aunque la ALALC no tenía aún la incidencia de otras áreas, constituía “una posible solución para los problemas del comercio exterior argentino” y podía convertirse en “importante receptora” de sus productos industriales.⁸⁰ En ese sentido,

⁷⁶ Se trata del trabajo “Comercio exterior” (segundo informe, tomo I, parte III).

⁷⁷ CFI-IIIEF/CGE, 1963a, p. 312.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 222.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 216. En apoyo a esto, citaban no sólo a expertos franceses en planificación y desarrollo, tales como Pierre Massé (Comisario General del Plan entre 1959 y 1966) y François Perroux, sino también extensos pasajes del *IV Plan de Développement Économique et Social, 1962-1965*.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 236. Aunque con un grado menor de relevancia, también consideraban promisorio el futuro del intercambio comercial con los países de Europa Oriental y con las nuevas naciones independientes de Asia, África y Oceanía. Para avanzar en estas direcciones se mencionaba que era “necesario” que la política comercial no estuviera “supeditada” a la política internacional (CFI-IIIEF/CGE, 1963a). Por otro lado, al igual que la Dirección, cuestionaban la “política liberal” de comercio exterior de los años previos, que se amparaba en “una falsa ‘libertad de comercio’”, sin vigencia “en materia internacional” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a).

apuntaban que, entre sus “fines inmediatos” estaba, justamente, “estimular la industrialización, mediante la producción en más vasta escala y sobre bases más competitivas”.⁸¹ Sostenían que el principio de reciprocidad, “base de ‘las reglas del juego’” de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, apuntaba a acelerar su funcionamiento en base a consideraciones generales de especialización: “En la medida en que cada país trata de obtener la colocación de aquellos productos para los que resulta más eficiente en su fabricación, mientras que el perfeccionamiento de la misma se va realizando, dentro de las excepciones previstas, con el sacrificio gradual de aquellas actividades que resultan menos eficientes en cada país”.⁸² Además, auguraban que la posibilidad de celebrar acuerdos de integración y complementación sectoriales volvía “previsible” que, en el caso de los productos manufacturados, se acelerara el “programa de liberación” y se estimulara “la radicación, ampliación o coordinación de empresas”, que utilizarían “total o parcialmente el mercado de la Zona”.⁸³ El “objeto principal” de dichos acuerdos era “dar a las industrias del mismo sector, de dos o varios países de la Zona, la oportunidad de complementar etapas de fabricación o armonizar tipos o modelos de un mismo producto, con el fin de alcanzar la mayor eficiencia, abaratar los costos, obtener el mejor aprovechamiento de los recursos productivos y expandir su actividad productora”.⁸⁴ Asimismo, sostenían que “la difusión y multiplicación de los convenios sectoriales de complementación” contribuirían a resolver, “de una manera muy eficaz”, las deficiencias estructurales de la región, “provenientes en casi todos los casos, de políticas de sustitución de importaciones a cualquier costo”, mantenidas durante plazos que excedían “lo razonable y conveniente”.⁸⁵

Ahora bien, debe apuntarse que, para Gardella, Kestelman y Ventura, la diversificación exportadora en el marco de la

⁸¹ *Ibidem*, p. 250.

⁸² *Ibidem*, p. 251.

⁸³ *Ibidem*, pp. 260 y 263.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 263.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 301-302.

ALALC resultaba especialmente significativa para el despliegue de las “industrias básicas” y para la producción de bienes intermedios y de capital, actividades en las que era preciso “contar con grandes inversiones y una alta tecnología”, que sólo podía “ambientarse dentro de ciertas seguridades y en mercados de una dimensión adecuada”.⁸⁶ En particular, señalaban que esa posibilidad era relevante para Argentina, pues había “alcanzado la casi total sustitución de las importaciones de productos de la industria liviana” y, para “poder pasar a la etapa de producción de bienes intermedios primero y de bienes de capital o de la industria pesada después”, necesitaba “trabajar en escalas de producción más amplias”, tarea en la que coadyuvaría la integración de “los mercados nacionales en un solo mercado común”.⁸⁷

La relevancia puesta en las “industrias básicas” también se vinculaba con la lectura ofrecida acerca de la ejemplar secuencia de desarrollo francesa. Allí, antes de adoptar una política de liberalización cambiaria, se había privilegiado el “desarrollo de los sectores de base”, permitiéndole al país “enfrentar la nueva etapa de aceleración de la competencia internacional en condiciones de costos, productividad e innovación eficientes”.⁸⁸ Así, mientras que lo relativo a la especialización quedaba relegado a un plano muy general, las consideraciones de eficiencia eran rápidamente hilvanadas con los problemas de la secuencia de desarrollo y asociadas al despliegue de las “industrias básicas”, de un modo afín al argumento de la complementariedad. En ese sentido, se iba un paso más allá que la Dirección, pues el aliento a las exportaciones manufactureras se articulaba, ahora sí, con la estrategia de industrialización. El modo en que se tejía esa trama era el que, desde 1958, venía articulando la red cepalina y que, contemporáneamente, alcanzaría un mayor desarrollo, especialmente a partir de la publicación del mencionado libro de Ferrer.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 302.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 249.

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 216.

No sorprende que en el informe del Programa publicado en 1964 se haya incluido un aporte del ex ministro bonaerense.⁸⁹ Retomando los argumentos presentados en *La economía argentina*, Ferrer señalaba que “la insuficiente integración del proceso manufacturero en la Argentina, concurrentemente con el estancamiento prolongado de una capacidad de importar exclusivamente apoyada en [...] las exportaciones agropecuarias tradicionales”, era uno de los “condicionantes fundamentales del lento crecimiento económico de los últimos treinta años y del estancamiento de los últimos quince”, que se exhibía en la “alta participación en el equipo durable de producción de las maquinarias y equipos importados”.⁹⁰ No obstante, ese diagnóstico no conducía el planteo hacia un horizonte autarquista, pues Ferrer advertía que “en el campo de las maquinarias y equipos no podría concebirse una sustitución total de importaciones”.⁹¹ En vistas de ello, apuntaba los problemas que suponía transformar el ahorro interno en divisas para efectuar esas “indispensables importaciones”, al tiempo que se atendían los servicios del endeudamiento externo.⁹² Contemplando esos puntos, concluía:

El prolongado estancamiento de la capacidad de importar del país [...] revela la pérdida de la capacidad dinámica del sector externo y es obvio que el nivel de eficiencia de la economía argentina y sus posibilidades de crecimiento se verían reforzados con una más activa participación en el comercio internacional y, particularmente, dentro del comercio interlatinoamericano.

Por el otro, ha creado dificultades en el abastecimiento de maquinarias y equipos importados, aparte de obligar a una compresión excesiva de las importaciones corrientes determinando, en muchos casos, el establecimiento de

⁸⁹ Se trata del trabajo “El financiamiento externo en la formación de capital de la Argentina. Sus proyecciones” (tercer informe, tomo I, sección A, parte III).

⁹⁰ CFI-IIEF/CGE, 1964a, p. 288.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*, p. 307.

líneas de producción que sustituyen importaciones a un bajo nivel de eficiencia.

El proceso de industrialización y de integración de la estructura económica del país ha sido fuertemente dificultado por la rigidez del sector externo y es obvio que la transformación necesaria podría facilitarse en condiciones más dinámicas de ese sector. De esto surge la importancia de expandir las exportaciones y consecuentemente la capacidad de importar. Esto implica, al mismo tiempo, una transformación profunda de la composición de las exportaciones.⁹³

Con estas palabras, el principal apóstol del argumento de la complementariedad desplegaba esa variante del CEI en el seno del Programa.

En ese mismo informe y en el siguiente, Gardella, Kestelman y Ventura presentaron trabajos de manera individual. En el de 1964, tras alertar sobre las consecuencias que implicaba el despliegue del MCE para las ventas externas argentinas, Kestelman afirmaba que “el proceso iniciado de exportación de productos industriales” era “un proceso a mediano y largo plazo”, que había que “acelerar” a través de las posibilidades brindadas por la ALALC y por la UNCTAD.⁹⁴ Asimismo, apuntaba que era “indudable” que la “estrategia exportadora” exigía, no sólo “aumentar el campo de los productos de exportación”, sino también “la rápida utilización de las ocasiones [...] para abrir nuevos mercados”.⁹⁵ Siguiendo las recomendaciones de Prebisch (1963), mencionaba especialmente los mercados de Europa Oriental, con los que, según apuntaba, el intercambio comercial argentino reconocía antecedentes históricos positivos.⁹⁶ Ya en el informe de 1965, Kestelman señalaba que Argentina había sido el país que más había aprovechado las venta-

⁹³ *Ibidem*, p. 309.

⁹⁴ CFI-IIIEF/CGE, 1964b, p. 152.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 167.

⁹⁶ Destacaba el acuerdo bilateral entablado con la Unión Soviética en 1953 y las misiones comerciales que se habían desplegado en 1958.

jas de la “reactivación del intercambio comercial” acaecido tras la creación de la ALALC, aunque advertía que la Zona estaba entrando en “uno de sus períodos más críticos”.⁹⁷ Con todo, reafirmaba que el comercio intrazonal era “el camino más indicado para superar los problemas de estrangulamiento externo [...], intensificando el intercambio de productos manufacturados”.⁹⁸

Por su parte, al tratar el tema “Términos de intercambio” en el informe de 1964, Gardella retomaba explícitamente la tesis que Prebisch había expuesto en Mar del Plata para sostener que las desfavorables perspectivas futuras del comercio internacional ponían en “grave riesgo” el “crecimiento de las regiones poco desarrolladas y en especial de América Latina”.⁹⁹ A partir de este diagnóstico sombrío, apuntaba dos consideraciones: la primera, “la necesidad de promover medidas concretas tendientes a corregir la insuficiencia dinámica” del sector externo; la segunda, que el “problema del deterioro de los términos del intercambio” no podría resolverse “espontáneamente ni circunscribirse su solución a políticas nacionales aisladas”.¹⁰⁰ Respecto al caso argentino, advertía que integraba el grupo que había presentado “una disminución más acentuada del volumen de exportaciones y una baja mayor aún en el poder de compra externo”.¹⁰¹ En esa línea, afirmaba: “La clave del problema estaría en la débil exportabilidad de una serie de producciones específicas que utilizan un alto coeficiente de insumos de importación bajo la forma de materias

⁹⁷ CFI-IIIEF/CGE, 1965a, pp. 113 y 117. Afirmaba que el desarrollo de la Zona no estaba alcanzando el ritmo requerido por las necesidades de sus miembros y advertía que, “de no producirse cambios sustanciales”, se corría “el peligro de un serio estancamiento” (CFI-IIIEF/CGE, 1965a). Según precisaba, era “poco” lo que se había logrado en el campo de la complementación industrial y la situación de la integración económica era “prácticamente” la de 1960. Asimismo, señalaba que el incremento del intercambio se había basado sobre todo en productos tradicionales y que, aunque se había avanzado en las manufacturas, no se había logrado alcanzar los niveles de 1953-1955.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 132.

⁹⁹ CFI-IIIEF/CGE, 1964b, p. 56. Se trata del trabajo “Comercio exterior” (tercer informe, tomo I, sección B, parte VI).

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 47.

primas y bienes intermedios".¹⁰² Tales dificultades eran vinculadas por Gardella al grado de interdependencia de los sectores, pues el desarrollo industrial argentino había comenzado por aquellos con alto grado de eslabonamiento anterior y, por ende, con "alto coeficiente de dependencia de la importación".¹⁰³ Al respecto, sostenía:

Esta situación plantea la necesidad de concebir respuestas que puedan sistemáticamente eludir o superar este problema de la dependencia de los sectores industriales, de la manufactura final e intermedia, del abastecimiento de divisas. Presuponiendo una determinada limitación en materia de recursos naturales, la única forma de contrarrestar sistemáticamente los aumentos de importaciones provocados por el crecimiento de las actividades de las industrias de manufacturas final e intermedia, parece ser la de explotar en profundidad el rápido crecimiento de una serie de industrias con alto grado de eslabonamiento anterior, es decir con elevada proporción de insumos de importación bajo la condición de que parte de su producción pueda ser exportada. Es decir, establecer en términos de divisas un crecimiento autoliquidable que fue precisamente el que sirvió a los primeros países industriales para sustentar su rápida industrialización.¹⁰⁴

Así, partiendo de un diagnóstico basado en la identificación de los problemas de la secuencia de desarrollo seguida, Gardella enriquecía los argumentos en favor de una salida que complementara

¹⁰² *Ibíd.*, p. 71.

¹⁰³ *Ibíd.* Arribaba a esta conclusión a partir de destacar el "considerable interés" que presentaba la tabla sobre el grado de interdependencia promedio de distintos sectores, confeccionada en 1958 por Hollis Chenery y Tsunehiko Watanabe para Italia, Japón y Estados Unidos, y transcrita por Hirschman en *La estrategia del desarrollo económico* (1958), quien había destacado su utilidad para identificar las "industrias claves". Otro de los expertos del Programa, cuyos aportes se analizan en el próximo apartado, había apelado ya a estas referencias en el informe anterior.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 73.

la integración del sector manufacturero con la exportación de productos industriales, en particular, dado el “considerable interés” que le asignaba a la ALALC.¹⁰⁵ Para “mejorar el intercambio intrazonal de manufacturas”, apuntaba medidas tales como el “trato preferencial”, la reestructuración del sistema arancelario y, “en la medida de lo posible”, la adopción de un “tipo de especialización aconsejable por un estudio global de sus economías conjuntas, efectuado al nivel regional”.¹⁰⁶ Estas consideraciones se hallaban inscritas en otras más generales acerca del comercio internacional, que seguían lo planteado por Prebisch en Mar del Plata y cobraban especial sentido a la luz de la UNCTAD.¹⁰⁷

Por su parte, Ventura abordó en el informe de 1964 la cuestión del comercio de los “productos básicos de exportación tradicional”, cuyo análisis consideraba necesario, en tanto la exportación de manufacturas, pese a ser “un objetivo deseable” que había logrado “niveles de cierta consideración en determinados períodos” –mencionaba la experiencia bélica y la coyuntura crítica reciente–, no había “conseguido aún la importancia que le permitiría el nivel de desenvolvimiento industrial alcanzado por el país”.¹⁰⁸ Allende ese reparo, afirmaba:

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p. 76.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 75. Respecto a la “promoción de las exportaciones no tradicionales a nivel nacional”, Gardella recomendaba: “promoción sostenida [...], a través de un conjunto de medidas coordinadas tendientes a diversificar los productos así como también el número de empresas exportadoras y su radio de acción en el extranjero”; “perfeccionar y acelerar las medidas de estímulo vigentes”; “perfeccionar los medios de acción directa: seguro e información”; y “adoptar dentro del marco que define una política de estímulos a la exportación medidas de apoyo selectivo a empresas que realicen un mínimo de ventas sobre los mercados extranjeros” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b).

¹⁰⁷ Según Gardella, “la expansión de las exportaciones manufactureras provenientes de los países rezagados” requería, no sólo “la adopción de planes básicos de desarrollo económico y social”, sino también “una sostenida y ordenada cooperación y asistencia técnica internacionales” y “la modificación del sistema de aranceles” de los “países desarrollados”, pues, junto a “las restricciones cuantitativas”, constituían “un obstáculo” para la exportación de manufacturas de “las naciones insuficientemente industrializadas” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b).

¹⁰⁸ CFI-IIIEF/CGE, 1964b, pp. 79 y 90. Se trata del tema “El comercio internacional de nuestros productos básicos. Tendencias y perspectivas” (tercer informe, tomo I, sección B, parte VI).

Es principalmente por la mejoría de nuestros términos del intercambio y mediante el aumento de nuestros saldos exportables y del grado de diversificación e industrialización de nuestras exportaciones, que conseguiremos mejorar la suerte de nuestro país, y elevar el nivel de vida de su población, sin descartar la necesidad de lograr un aumento de la eficiencia productiva en todos los sectores de la actividad económica nacional, sin cuya contribución sería difícil alcanzar los objetivos señalados.¹⁰⁹

Es decir que en aquel “aún” residía una de las llaves para mejorar la suerte del país. Por ende, de lo que se trataba era de acortar su duración. De hecho, Ventura señalaba que el “desarrollo de industrias que produzcan manufacturas para la exportación” era, junto a la diversificación de la producción agrícola exportable, “el remedio más eficaz” para evitar el “serio inconveniente” de la “inestabilidad de los ingresos” de exportación.¹¹⁰

Por otra parte, ya en el último informe, afirmaba que, según había estimado Prebisch, de continuar las tendencias vigentes en el comercio internacional se produciría una “brecha” que no podría ser “colmada con los recursos financieros obtenidos con las medidas de cooperación internacional”, debiendo “cubrirse principalmente con el aumento de las exportaciones industriales”.¹¹¹ Incluso, aunque reconocía la “formación de una nueva conciencia” en materia de comercio internacional, aclaraba que en las instancias internacionales, tales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la UNCTAD, todavía existían sendos “inconvenientes” para avanzar en aquel sentido, fundamentalmente relacionados con la posición de los “países industrializados” frente al “problema de las preferencias”.¹¹²

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 79.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 94.

¹¹¹ CFI-IIIEF/CGE, 1965a, p. 94.

¹¹² *Ibíd.*, p. 81. Los debates sobre la cuestión en las instancias internacionales representan un tema de sumo interés, pero escapa a los objetivos de este trabajo.

En base a los trabajos del Programa hasta aquí analizados, puede afirmarse que, con el correr de los informes, comenzaron a oírse, cada vez más, los interrogantes, diagnósticos y prescripciones que daban forma al emergente CEI, al tiempo que esas resonancias se articulaban de un modo afín a una de las variantes del mismo. En principio, el fomento a las exportaciones manufactureras aparecía ligado, principalmente, al estrangulamiento externo. En los casos en los que se lo vinculaba a la resolución de problemas del sector industrial, el carácter de éstos era coyuntural, tales como la retracción del consumo doméstico que había supuesto la crisis de 1962/1963 y el plan recesivo con la que fue combatida. No obstante, el aliento a las ventas externas de bienes industriales pronto comenzó a articularse con deficiencias estructurales del sendero de industrialización adoptado. En ese sentido, la activación de la ALALC, en una coyuntura de replanteo de las relaciones comerciales internacionales, empezó a aparecer como una respuesta ante la estrechez del mercado interno, que obstaculizaba el avance de la integración manufacturera. Por esta vía, la salida fabril al exterior se anudó también con consideraciones de eficiencia y de costos, que eran nodales para la emergencia del CEI. Ahora bien, es preciso advertir que tales consideraciones eran vinculadas a la integración económica, mediante el desarrollo de las industrias “básicas”, en un sentido similar a la articulación propuesta en los planteos de Ferrer. En esa dirección, resulta elocuente que éste haya sido convocado a colaborar en uno de los informes. No obstante, se verá de inmediato que el argumento de la complementariedad no fue la única variante del CEI que se presentó en el seno del Programa Conjunto.

La granja del continente. Resonancias del argumento de las ventajas comparativas

Otro de los expertos que colaboró con el Programa Conjunto fue Simón Makler, un doctor en Ciencias Económicas que había estado a cargo del Departamento de Asesoría Económica, durante el

gobierno de Frondizi.¹¹³ A diferencia de Gardella, Kestelman y Ventura, éste no se enfocó específicamente en un tema, sino que aportó dos trabajos generales a los informes de 1963 y de 1964. Mientras que el primero se centraba en el sector industrial, el segundo lo hacía en la estrategia de desarrollo en general. Dado que en varios puntos se solapan, aquí serán analizados de conjunto. A ellos se suma otro, de carácter sectorial, incluido en el informe de 1965.¹¹⁴

En términos generales, Makler proponía “revisar algunos aspectos cualitativos del futuro de la economía nacional [...] es decir, hacer anotaciones para lo que ha dado en llamarse ‘estrategia de desarrollo’”.¹¹⁵ Para ello, se basaba en “las modernas concepciones” sobre crecimiento desequilibrado y sobre eslabonamientos productivos, retomando el concepto de “industrias principales o líderes” de Walt Rostow (caracterizadas por su “demanda ‘explosiva’”) y la tabla de Chenery y Watanabe reproducida por Hirschman.¹¹⁶ Según apuntaba, la falta de una clara noción “de las vinculaciones y dependencias entre las distintas zonas de la economía y de la vulnerabilidad creada a éstas por los desequilibrios no deliberados y mantenidos por períodos largos” había representado “una de las razones principales del

¹¹³ Además, Makler se había desempeñado como investigador en distintos institutos de la UBA (Instituto de Política Económica, Instituto de la Producción e Instituto de Política Social) y había elaborado las tesis presentadas en 1960 por la Universidad Nacional de Rosario ante el Segundo Congreso Latinoamericano de Facultades de Ciencias Económicas sobre Mercado Común.

¹¹⁴ Los tres trabajos aportados por Makler son: “Consideraciones sobre la evolución de la industria argentina y sus perspectivas” (segundo informe, tomo III, parte I), “Notas para una estrategia del desarrollo económico argentino” (tercer informe, tomo I, sección A, parte II) y “Actividades industriales” (cuarto informe, tomo II, parte II).

¹¹⁵ CFI-IIIEF/CGE, 1965a, p. 81.

¹¹⁶ CFI-IIIEF/CGE, 1963b, pp. CXLIV-CXLV. Asimismo, destacaba un trabajo realizado por dos expertos del Stanford Research Institute (Paul Athams y Stanton Smith) para la CAFADE, titulado “Un programa para los estudios de la industria manufacturera argentina” (febrero de 1962, inédito), donde se priorizaba la “potencialidad inductiva respecto a los otros sectores” (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: CXLIX).

estancamiento” de Argentina.¹¹⁷ De lo que se trataba, entonces, era de determinar cuáles eran las “relaciones de secuencia” que posibilitarían la continuación del proceso de desarrollo. Para establecer esos “órdenes de prioridad”, tomaba como base estadística el informe CEPAL/Grupo Conjunto y comparaba sus proyecciones con los datos “reales” de 1962.

Con esas bases conceptuales, Makler presentaba una revisión histórica, según la cual, el hecho de que la expansión industrial no hubiese sido acompañada por la de la agricultura se había convertido “en el gran factor de vulnerabilidad de la economía”, subyaciendo como “determinante” del estancamiento.¹¹⁸ En consecuencia, afirmaba que “un aspecto esencial [...] de la estrategia del desarrollo argentino” giraba en torno del sector agropecuario, el cual abrigaba “posibilidades explosivas de expansión con imprevisibles consecuencias de inducción sobre el resto de la economía”.¹¹⁹ Reconocía que esa afirmación se enfrentaba a una serie de “prejuicios” y “tabúes” que regían en el país, contra los cuales apuntaba que “la importancia prominente del agro” no significaba un “retroceso” en el desarrollo, pues, dadas las crecientes necesidades técnicas y de infraestructura que suponía, era compatible con la integración manufacturera.¹²⁰ Asimismo, argumentaba que el aumento de las exportaciones suponía “importantes repercusiones en el resto de la economía” y recordaba que el campo explicaba el 95 por ciento de aquélla, no siendo “previsible” que, a corto plazo, los productos no tradicionales pudieran “reemplazar su magnitud”.¹²¹ Así, Makler se involucraba en un debate más general, en el que sostenía que el “derrotismo” de Prebisch respecto al incremento del conjunto de las exportaciones latinoamericanas,

¹¹⁷ CFI-IIEF/CGE, 1964a, p. 218.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 223-224.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 224.

¹²¹ *Ibidem*, p. 227. Estos postulados se fundaban en el informe “Aspectos del desarrollo industrial en la Argentina: Informe al Gobierno Argentino y a la ICA”, realizado en 1961 por la consultora estadounidense Arthur Little Inc.

había sido “mecánicamente” trasladado a las posibilidades argentinas.¹²²

Por otra parte, debe apuntarse que, según este ex funcionario de Frondizi, el ejercicio comparativo realizado respecto a las proyecciones del informe CEPAL/Grupo Conjunto arrojaba que el crecimiento del PBI había sido muy inferior al estimado. Ello era explicado, principalmente, por el mal desempeño industrial, asociado a una distribución sectorial del capital con “deficiencias”.¹²³ En ese sentido, Makler sostenía que la promoción agropecuaria debía ser seguida, en el orden de prioridades de la “estrategia sectorial”, por el equipamiento de los sectores de infraestructura y del propio sector manufacturero, donde visualizaba un “campo” para la sustitución de importaciones, dándole especial importancia a la expansión siderúrgica y a la de otros sectores de bienes intermedios. Desde su óptica, esto se vinculaba con una serie de “fallas” en el enfoque, que habían inspirado transversalmente a las políticas de los distintos gobiernos. En ese sentido, señalaba el “impulso indiscriminado a la actividad industrial sin establecer un orden de prioridades que promoviese especialmente los sectores necesarios para un crecimiento integrado” y la “aplicación de una política proteccionista simple a la industria sin tener en cuenta la necesidad de propender simultáneamente al mejoramiento de costos y calidades”, todo lo cual había desanimado a los sectores de productos intermedios.¹²⁴ A ello, sumaba la “falta de noción de la importancia de la expansión de sectores que inducen o propagan el desarrollo”, el “abandono de la capitalización de los sectores de infraestructura”, convertidos, en consecuencia, en “factor de vulnerabilidad interna”, y la “falta de una política de promoción del comercio exterior”, que había transformado a “la escasez de divisas en el factor de vulnerabilidad externa del desarrollo nacional”.¹²⁵

¹²² En esta línea, seguía a Charles Kindleberger, quien había “puesto en duda lo sentido por Prebisch”, y a Hirschman, afirmando que sus planteos restablecían el efecto de la competencia, que el cepalino había omitido (CFI-IIIEF/CGE, 1964a).

¹²³ CFI-IIIEF/CGE, 1964a, pp. 111-112.

¹²⁴ *Ibíd.*, pp. 182-184.

¹²⁵ *Ibíd.*

Respecto a esas falencias, Makler afirmaba que “los esfuerzos más serios” de cambio se habían hecho a partir de la asunción de Frondizi, cuando “ya se definía en el país, fuera de los ambientes simplemente técnicos, una conciencia y un conocimiento más profundo de las causas del desequilibrio de la economía”.¹²⁶ Según apuntaba, aunque la “crisis agrícola” de 1951 había expuesto la “difícil situación que enfrentaba el país”, convirtiéndose en “el punto de partida para una política más meditada”, dirigida a la capitalización de los sectores básicos y de la producción de bienes durables, ésta no había tenido demasiado éxito hasta 1958, cuando, en consonancia con la liberación del “alterado” sistema de precios internos, había adquirido su “expresión más definida”.¹²⁷ De hecho, en línea con la política frondicista, fincaba esperanzas en que “los efectos de una política de aceleración de la inversión reproductiva”, basada en el “aporte” del capital extranjero y que priorizara los sectores que potencialmente desempeñaran un “papel inductivo de importancia”, dieran paso a “una superación de la ‘impasse’ de la economía nacional”.¹²⁸

Ahora bien, dentro del sector industrial, Makler asignaba “primera prioridad” a los sectores productores de bienes de capital y de bienes intermedios, dados su “crecimiento dinámico” y su “alto grado de eslabonamiento posterior y anterior”.¹²⁹ Esto se desprendía de una interpretación, según la cual, el período cerrado con la asunción de Frondizi se había caracterizado por la formación de un “estrangulamiento exterior e interior” y por la “falta de un orden de prioridades” para el desarrollo, diagnóstico que estaba en sintonía con el del informe CEPAL/Grupo Conjunto.¹³⁰ Asimismo, consideraba que el hecho de que se hubieran sustituido las “industrias livianas” antes que las “básicas” explicaba, en parte, la “extrema vulnerabilidad a las fluctuaciones en la provisión de materias primas y equipos de capital” a la que el país se

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 184.

¹²⁷ CFI-IIEF/CGE, 1963b, pp. XCVII y CX.

¹²⁸ CFI-IIEF/CGE, 1964a, p. 184.

¹²⁹ CFI-IIEF/CGE, 1963b, pp. CXLIV-CXLVI.

¹³⁰ *Ibíd.*, p. CXL.

hallaba expuesto, cuyo “otro extremo” era la “disminución excesiva en la capacidad de importar”.¹³¹ En relación con eso, sostenía que, aunque la tendencia a disminuir la importancia del comercio exterior en relación al PBI era “normal” en los procesos de desarrollo, posición que se daba de bruce tanto con los planteos de *Panorama* como con la autorrevisión cepalina, Argentina representaba un caso de “excepcional singularidad”, pues no sólo exhibía una disminución relativa “muy notable”, sino también “una baja importante en el valor absoluto”.¹³²

Según Makler, lo anterior daba cuenta de que el “factor estímulo en la economía” se había desplazado del sector externo hacia el consumo interno.¹³³ Respecto a ello, afirmaba que el crecimiento manufacturero se había realizado al amparo de la falta de competencia, a la cual vinculaba con la disminución en la capacidad de importar y con la aplicación de “un proteccionismo, de hecho y de derecho, absolutamente indiscriminado”, a lo que añadía un mercado en el que “el predominio de la demanda” había debilitado “el aguijón de la competencia como factor de mejoramiento de calidades y reducción de costos”.¹³⁴ Así, criticaba el sistema arancelario establecido, pues, en lugar de fijar una “lógica protección decreciente en el tiempo, como para acelerar el proceso en que una industria se pone en condiciones competitivas”, actuaba con un “simple espíritu promocional, sin una visión planeada del futuro” y dirigido a “proteger lo existente”.¹³⁵ A su vez, cuestionaba la “escasa preocupación” puesta en la “calidad”, que impactaba tanto en el consumidor como en la “productividad general de la industria”.¹³⁶

Como se ve, al tiempo que reivindicaba la política frondicista, Makler lanzaba profundas críticas al esquema proteccionista sobre el cual se había desplegado la industria argentina. Dentro

¹³¹ *Ibíd.*, p. CVI.

¹³² *Ibíd.*, p. CVIII.

¹³³ *Ibíd.*, p. CIX.

¹³⁴ *Ibíd.*

¹³⁵ *Ibíd.*, p. CXXXVI.

¹³⁶ *Ibíd.*, p. CXXXVII.

de su planteo, eso no representaba ambigüedad alguna, pues entendía que había sido la “política de precios deformados” la que había impedido que la expansión a “etapas más complejas” –inducida por la ampliación de un sector industrial que demandaba “la creación del sector proveedor”– se hubiera producido “en la forma y con la intensidad necesaria”.¹³⁷ Por ello, la “estrategia de desarrollo industrial” propuesta privilegiaba la integración del sector manufacturero, orientada a “la satisfacción de las necesidades nacionales”.¹³⁸ Según entendía, éstas ataban, “necesariamente”, el “futuro” industrial a “la satisfacción de la demanda interna”.¹³⁹ Esto se vinculaba con las perspectivas que Makler proyectaba sobre las exportaciones de manufacturas. Según afirmaba, “los progresos muy plausibles efectuados en los últimos años” en ese campo habían motivado algunas afirmaciones acerca de que sobre ellos podía erigirse “una base futura de la expansión industrial”.¹⁴⁰ En contraste, advertía que, más allá de esas “experiencias alentadoras”, para alcanzar el “ritmo necesario” de crecimiento de la producción industrial “para un mejoramiento sustancial” de la economía, la exportación de manufacturas debía alcanzar montos que no podían “racionalmente esperarse en un futuro inmediato”.¹⁴¹ De hecho, afirmaba que, en la comparación con las estimaciones cepalinas, las exportaciones del rubro “otros productos” habían quedado “muy atrás” de lo estimado, especialmente a causa de una “defección” del 48,3 por ciento en los productos manufacturados, subgrupo “en el cual concentraba la proyección de la CEPAL casi todo el crecimiento del sector”.¹⁴² Por ende, apuntaba que, “sin perjuicio de los esfuerzos más decididos para fomentar el comercio exterior”, la promoción industrial debía orientarse hacia otros rumbos más compatibles a corto plazo con las “necesidades nacionales”, que

¹³⁷ *Ibíd.*, p. CXXIII.

¹³⁸ *Ibíd.*, p. CXL-CXLI.

¹³⁹ CFI-IIEF/CGE, 1964a, p. 244.

¹⁴⁰ CFI-IIEF/CGE, 1963b, p. CXLI.

¹⁴¹ *Ibíd.*

¹⁴² CFI-IIEF/CGE, 1964a, p. 163.

eran los ya mencionados sectores productores de bienes de capital y de bienes intermedios.¹⁴³

En síntesis, aunque reconocía los avances logrados en la exportación de manufacturas, no consideraba que fuera ése el sentido que debía privilegiar la promoción industrial, en lo inmediato. El orden de prioridades exigía, en cambio, avanzar en la integración manufacturera. Puede afirmarse que Makler guardaba esperanzas de que las deficiencias del proteccionismo pudieran ser subsanadas sin abandonar la estrategia sustitutiva. En esa dirección, destacaba los “frutos positivos” de las políticas de Frondizi, pues argumentaba que habían contribuido “con un criterio selectivo a subsanar las fallas estructurales” del sector manufacturero.¹⁴⁴ Es decir que la propuesta de este experto se fincaba mayormente en la del desarrollismo frigerista-frondicista, combinada de un modo peculiar con la promoción de las exportaciones agropecuarias.

Sin embargo, Makler ofrecía otros comentarios sobre las exportaciones manufactureras, cuya promoción entendía que debía ser “planificada y centralizada” a partir de “un organismo específico”, destinado a “coordinar en un solo haz las acciones de promoción de la producción exportable con las exportaciones en sí, haciendo de ello una labor permanente y dinámica”.¹⁴⁵ En esa línea, apuntaba que “la perspectiva de exportar, especialmente a los mercados latinoamericanos, sin perjuicio de los europeos y estadounidense”, se presentaba ante la industria nacional “llena de posibilidades”, en particular, si se realizaban “esfuerzos por elevarse a niveles internacionales en cuanto a costos y calidades, sobre todo en aquellos sectores, donde la disposición de materias primas nacionales adecuadas (caso de los tejidos y tops de lana) o mano de obra experta (caso de ciertos tipos de máquina-herramientas)”,

¹⁴³ CFI-IIIEF/CGE, 1963b, p. CXLI. En las “jornadas económicas” que organizó en 1963 la Confederación General del Trabajo, Makler sostuvo que la exportación de manufacturas era un “espejismo” que deslumbraba a muchos industriales (citado en Rougier y Odisio, 2017).

¹⁴⁴ *Ibíd.*, pp. CXXXVII-CXXXVIII.

¹⁴⁵ CFI-IIIEF/CGE, 1964a, p. 264.

brindaban “posibilidades competitivas mayores”.¹⁴⁶ Esto era especificado en una de las notas al pie del trabajo que el experto aportó al tercer informe, donde señalaba que el aumento de las exportaciones basadas en esas ventajas competitivas –“disponibilidad de materias primas nacionales baratas” y “habilidad artesanal”– presentaba “gran importancia cualitativa al contribuir a la proporción de divisas vitales para el país”.¹⁴⁷ En particular, apuntaba que “la industrialización de productos del campo” contaba con “perspectivas muy amplias de expansión, con el objetivo muy real de hacer de la Argentina la ‘granja de América Latina’ (y en cierta medida de Europa y América del Norte, además de los nuevos y viejos países que se incorporan ahora al desarrollo)”.¹⁴⁸ Además, señalaba que la ALALC revestía “especial importancia” a la hora de buscar mercados exteriores, “sobre todo en artículos de amplia demanda en el sector de máquinas y equipos”, para lo cual Argentina contaba con la ventaja de ser “el país de más alto nivel de industrialización en la zona”.¹⁴⁹

En el último informe, Makler trató el tema de la siderurgia, industria que consideraba “de más alta prioridad en un proceso de desarrollo”, razón por la cual “la actitud desarrollista” le asignaba la “debida trascendencia”.¹⁵⁰ En relación con ella, apelaba a “una política constante de colocación en el exterior en forma de crear mercados complementarios [...] especialmente en la zona de ALALC”, y sostenía que el sector público debía “estar presto para impulsar las exportaciones en los momentos de baja y, atendiendo al principio de mantener la plena producción vital para esta industria”, llegando “hasta el subsidio si fuese necesario”.¹⁵¹

¹⁴⁶ CFI-IIIEF/CGE, 1963b, p. CXLI.

¹⁴⁷ CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 244-245.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 246. Para 1962, el propio Rogelio Frigerio reconocía que se debían “incrementar e iniciar exportaciones no tradicionales a todo el mundo, y exportaciones tradicionales a nuevos destinos” y, al igual que Makler, apelaba a la industrialización de la producción agropecuaria (Frigerio, 1962, citado en Rougier y Odisio, 2017).

¹⁴⁹ CFI-IIIEF/CGE, 1964a, p. 264.

¹⁵⁰ CFI-IIIEF/CGE, 1965b, pp. 125 y 131.

¹⁵¹ *Ibíd.*, pp. 129-130.

Asimismo, destacaba que “la especial capacidad de artesanía argentina” abría “campo no sólo en América Latina sino aun en los mercados europeos y de América del Norte”.¹⁵² Si bien, esta anotación articulaba una de las ventajas competitivas señaladas, la exportación de esos bienes aparecía puesta en función de la necesidad de integrar esa industria, de un modo cercano al argumento de la complementariedad.

No obstante, se advierte que el tratamiento que ofrecía Makler respecto a las exportaciones manufactureras presentaba principalmente una resonancia bungeana, que aproximaba sus planteos a la variante del CEI cuya arista principal se basaba en el argumento de las ventajas comparativas de la industria argentina. Pero, a diferencia de los postulados de *Panorama*, la “importancia cualitativa” que le asignaba este colaborador del Programa Conjunto a las exportaciones manufactureras aparecía matizada a la luz de lo que consideraba “una justa ubicación de su importancia cuantitativa en el conjunto de la producción industrial”, que mostraba que el incremento que debían registrar para sostener una tasa anual de crecimiento sectorial “satisfactoria” no era “racionalmente” esperable “en un futuro próximo”.¹⁵³ Así, reivindicaba la orientación mercadointernista del desarrollo industrial, en tanto opción posible, y apelaba a solucionar el problema de divisas, fundamentalmente, vía expansión agropecuaria y “aporte” del capital extranjero a la integración del sector manufacturero. Ahora bien, pese a que, entre los documentos analizados aquí, los trabajos de Makler estaban claramente entre los menos favorables a la adopción de una reorientación industrial-exportadora, en ellos se reconocía que tal apuesta tenía un viso de realidad en los progresos que estaban lográndose contemporáneamente y que el aporte de divisas en que resultaban le otorgaba una “importancia cualitativa”, más allá de su escasa significación en términos cuantitativos.

Para finalizar, cabe agregar que la impronta de *Panorama* aparecía también en otros aportes del Programa Conjunto, aunque en

¹⁵² *Ibidem*, p. 131.

¹⁵³ CFI-IIIEF/CGE, 1964a, pp. 244-245.

base a sus señalamientos más genéricos. En esa dirección, en el trabajo “Análisis económico sectorial” del primer informe (tomo I, parte VI; sin responsable informado) se advertía que, aunque las “recientes medidas” adoptadas en favor de las exportaciones manufactureras resultaban “muy positivas”, no apuntaban a resolver “el problema de fondo”, que era el “alto costo” productivo, explicado “fundamentalmente por los elevados gravámenes” y los “intereses financieros antieconómicos”.¹⁵⁴ A esto, se sumaba “el problema de la productividad”, considerada como “la única manera de estar en condiciones de exportar”, aunque se aclaraba que esto estaba siendo “resueltamente encarado por los empresarios, [...] obligados a racionalizar sus empresas para lograr costos competitivos”.¹⁵⁵

Reflexiones finales

El recorrido trazado a lo largo de estas páginas permite apuntar una serie de reflexiones en relación con la hipótesis y los objetivos presentados al comienzo. En principio, puede afirmarse que en los aportes al Programa Conjunto CFI-IIEF/CGE analizados se halla la traza de los debates que, desde fines de los años cincuenta, venían produciéndose al calor del proceso de modernización de las Ciencias Económicas y que, a comienzos de los sesenta, estaban siendo intensificados y amplificados por los aspectos de las coyunturas nacional e internacional –retracción de la demanda interna producida por la crisis económica de 1962/1963, creación de la ALALC, convocatoria a la primera reunión de la UNCTAD y autorrevisión del “cepalismo clásico”–, todos los cuales aparecen contemplados en los distintos informes. Más específicamente, se ha visto que todos los trabajos presentados diagnosticaban que el modo en que se había desenvuelto el proceso de industrialización sustitutiva hasta el momento había traído consigo sendas

¹⁵⁴ CFI-IIEF/CGE, 1962, p. 388.

¹⁵⁵ *Ibíd.*

dificultades sobre el sector externo de la economía, que obstruían su continuación. Esto último era considerado especialmente problemático por su conjunción con el estancamiento del sector agropecuario, en una coyuntura internacional signada por múltiples obstáculos para la expansión de las exportaciones tradicionales. En esa línea, el avance sobre las ventas externas de manufacturas, como forma de diversificación de la estructura del comercio exterior, aparecía como una necesidad ineludible, aunque con grados de relevancia heterogéneos respecto a su inserción en la estrategia de desarrollo general.

Ahora bien, ese sendero no estaba allanado, pues se diagnosticaba que los mecanismos de protección a partir de los cuales había sido impulsado el proceso sustitutivo habían generado una estructura de costos que tornaba internacionalmente poco competitiva a la industria argentina. En ese punto, las propuestas de los distintos trabajos que dieron vida al Programa se bifurcaban, emparentándose con las diversas variantes pioneras del emergente CEI. Vale recordar que los expertos que las estaban forjando colaboraron activamente con el Programa. Así, en algunos trabajos se argumentaba que tal competitividad podía lograrse en sectores protagonistas del proceso de integración manufacturera, pues la ALALC brindaba la posibilidad de obtener los beneficios de escala que esas industrias necesitaban para desplegarse en condiciones eficientes y, además, generar las divisas que su desarrollo exigía. En cambio, en otros se sostenía que esa competitividad debía basarse en el aprovechamiento de las ventajas comparativas con que contaba el sector industrial local, para lo cual también la ALALC ofrecía una interesante plataforma de demanda. Como puede apreciarse, los primeros se acercaban al argumento de la complementariedad, de un modo afín al que venían articulándolo Ferrer y otros expertos vinculados a él y a la red cepalina, al menos desde 1958. Por su parte, los segundos se aproximaban a los planteos de Moyano Llerena y de la revista *Panorama*. Esto se daba de un modo relativo, pues, aunque la propuesta de Makler atendía a los principios de las ventajas comparativas, desconfiaba del aporte de las exportaciones industriales y enfatizaba en la necesidad de avanzar en el proceso de integración manufacturera. Junto a estas

diferencias, otras cuestiones aparecieron de un modo transversal, como las posibilidades brindadas por la integración regional y por la intensificación del comercio con otras áreas. Éstas se hallaban santificadas por la autorrevisión cepalina que consagró Prebisch en 1963 y que aparece como una referencia constante para los trabajos analizados.

En conclusión, puede sostenerse que en esta iniciativa, surgida en la intersección entre el despliegue planificador y el interés de las corporaciones empresarias en el proceso de modernización de las Ciencias Económicas, reaparecieron argumentos nodales de las dos modulaciones en que los nóveles economistas profesionales venían problematizando la cuestión industrial desde fines de los años cincuenta. Retomando la hipótesis en la que se enmarca este trabajo, para finalizar, debe señalarse que, antes de la consolidación del CEI, en el CFI, en tanto novel organismo estatal de planificación, tal reorientación del sendero de desarrollo aparecía ya contemplada. Incluso más, puede decirse que, dada la heterogeneidad hallada, el Programa representó una plataforma estatal para la puesta en debate de un proyecto de reforma que, en los años venideros, comenzaría a desplegarse en términos concretos, hasta convertir a las exportaciones manufactureras en un ítem significativo para la generación de divisas. Todo ello, pese a que, como reconocía la Dirección del Programa, algunas de las “soluciones” recomendadas habían sido adoptadas “en forma aislada y desconectada de un vigoroso plan de conjunto”, por lo cual no habían tenido “toda la eficacia que una aplicación coherente les hubiera “deparado”.¹⁵⁶

Referencias bibliográficas

- Altamirano, C., 1998, “Desarrollo y desarrollistas”, en *Prismas*, 2, 75-94.
 Bayle, P., y Diez, A., 2006, “La Revista de Desarrollo Económico en la coyuntura de 1958-1960”, en Biagini, H. y Roig, A. (dirs.), *El pensamiento*

¹⁵⁶ CFI-IIIEF/CGE, 1965a, p. 10.

- alternativo en la Argentina del siglo XX. Tomo II: Obrerismo, vanguardia, justicia social (1930-1960)* (pp. 581-594), Buenos Aires: Biblos.
- Belini, C., 2006, "El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952", en *Latin American Research Review*, 41, 1, 27-50.
- Brennan, J., y Rougier, M., 2013, *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976)*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Cimillo, E., Lifschitz, E., Gastiazoro, E., y otros, 1973, *Acumulación y centralización del capital en la industria argentina*, Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Cottely, E., 1959, "La economía. Situación y perspectivas. Necesidad de exportar", en *Boletín Informativo Techint*, 104, 14-24.
- Devés Valdés, E., 2003, *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*, Buenos Aires: Biblos - Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Fernández López, M., 2001, "La ciencia económica argentina en el siglo XX", en *Estudios Económicos*, XVIII, 38, 1-30.
- Ferrer, A., 1963, *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- , 1970, "El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones", en Brodersohn, M. (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina* (pp. 475-495), Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- , 2008, *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fiszbein, M., 2010, "Instituciones e ideas en desarrollo: la planificación económica en la Argentina, 1945-1975", en Rougier, M. (comp.), *Estudios sobre la industria argentina 2* (pp. 27-68), Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Foucault, M., 2003, *Historia de la sexualidad 2: el uso de los placeres*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Franco, R., 2013, *La invención del ILPES*, Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Gerchunoff, P., y Llach, J. J., 1975, "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972", en *Desarrollo Económico*, 15, 57, 3-54.
- , 2003, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires: Ariel.
- Goldberg, S., 2004, "Experiencias de planificación en Argentina" (separata del documento "Propuesta metodológica de planificación"), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica. Dirección Nacional de Preinversión; BID.
- Grondona, A., 2014, *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*, Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Halperin Donghi, T., 2008, *Historia contemporánea de América Latina* (Séptima), Buenos Aires: Alianza Editorial.

- Hirschman, A. O., 1963, "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en Hirschman, A. O. (dir.), *Controversia sobre Latinoamérica. Ensayos y comentarios* (pp. 15-68), Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Jáuregui, A., 2013, "La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)", en *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 13, 13, 243-266.
- , 2014, "La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)", en *Temas de historia argentina y americana [en línea]*, 22, 135-153.
- , 2015, "El CONADE: organización y resultados (1961-1971)", *Anuario IEHS*, 29 y 30, 141-158.
- La Zona de Libre Comercio, 1960, *Panorama de la Economía Argentina*, II, 13, 226-241.
- Mallon, R., y Sourrouille, J., 1973, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Neiburg, F., y Plotkin, M., 2004, "Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta", en Neiburg, F. y Plotkin, M. (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, pp. 231-264, Buenos Aires: Paidós.
- Nochteff, H., 1994, "Los senderos perdidos del desarrollo: elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina", en Nochteff, H. y Azpiazu, D., *El desarrollo ausente: Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma-FLACSO.
- Ocampo, J. A., 2004, "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX", en *El Trimestre Económico*, 71, 284(4), 725-786.
- Prebisch, R., 1963, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, M., 2014, *Aldo Ferrer y sus días. Ideas, trayectoria y recuerdos de un economista*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Rougier, M., y Odisio, J., 2017, "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schvarzer, J., 2000, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Seoane, M., 1998, *El burgués maldito. La historia secreta de José Ber Gelbard, el jefe de los empresarios nacionales, último ministro de Economía de Perún y el principal lobbista político de la Argentina de los años setenta*, Buenos Aires: Planeta.
- Sikkink, K., 1988, "The Influence of Raul Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina, 1950-1962", en *Latin American Research Review*, 23(2), 91-114.
- Tereschuk, N., 2008, *Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en la Argentina (1943-1975)* (Tesis de maestría en Sociología Económica), Universidad Nacional de San Martín, General San Martín.

Thorp, R., 1998, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington D.C.: BID-Unión Europea.

Fuentes

- CEPAL, 1958, "El desarrollo económico de la Argentina", ONU, Consejo Económico y Social.
- CFI-IIIEF/CGE, 1962, *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 1er. informe (semestre 15-5-62 al 15-11-62). Tomo I*, Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- , 1963a, *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 2do. informe (semestre 15-11-62 al 15-5-63). Tomo I*, Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- , 1963b, *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 2do. informe (semestre 15-11-62 al 15-5-63). Tomo II*, Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- , 1964a, *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 3er. informe (semestre 15-5-63 al 15-11-63). Tomo I - Sección A*, Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- , 1964b, *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 3er. informe (semestre 15-5-63 al 15-11-63). Tomo I - Sección B*, Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- , 1965a, *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 4to. informe. Tomo I*, Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- , 1965b, *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 4to. informe. Tomo II*, Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CHRI, 1963, "Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación". Ministerio de Economía de la Nación.

4 | La planificación y el CONADE: un análisis del Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969

En la Conferencia de la Alianza para el Progreso de Punta del Este de agosto de ese año, a la que asistí como jefe de la delegación argentina, se recomendó la creación de una entidad de expertos para supervisar los proyectos de desarrollo económico que se financiaran con fondos de la Alianza. Ese grupo actuó unos pocos meses bajo mi ministerio y desembocó más tarde, bajo el gobierno de Illia, en la fundación del CONADE. Nosotros no imaginamos un organismo tan vasto como éste ni una programación macroeconómica que involucrase todo el producto bruto.

Roberto T. Alemann

Una larga serie de Planes Nacionales de Desarrollo y emprendimientos similares se suceden en el visor de la computadora de la Biblioteca del Ministerio de Economía de la Nación cuando se ingresa esta clave de búsqueda. Estos proyectos truncos atestiguan, sin duda, la imposibilidad de dotar de estabilidad y la carencia del consenso necesario para impulsar proyectos nacionales de mediano y largo plazo, situación que revela una de las tantas aristas, en este caso respecto de las políticas de Estado, que asume el proceso de inestabilidad política en el ámbito de la tecnoburocracia estatal que afectó a la Argentina del siglo veinte (Portantiero, 1989).

El planeamiento socioeconómico propuesto conjuga una mejora en la racionalidad del funcionamiento del Estado con objetivos políticos de gran escala hacia los cuales direccionar los esfuerzos colectivos, materiales e intelectuales de una nación. En este sentido, el planeamiento es el punto de unión entre los organismos del conocimiento, la conducción política en el máximo nivel

de decisión estatal y el sector privado. Sin embargo, el ritmo impuesto por los golpes de Estado, los cambios ministeriales, la improvisación, el primado de la coyuntura, los drásticos giros en la política económica y las diferentes crisis ponen de manifiesto la imposibilidad política de lograr equilibrios de larga duración y dejar a salvo de la lucha faccional a espacios de discusión, líneas directrices y emprendimientos que, por su importancia, comprometen el futuro nacional. Así, la coyuntura política opera sobre la capacidad de previsión racional y deja fuera de la actividad estatal a intelectuales y expertos, esta herramienta de “buen gobierno” necesaria para lograr la incorporación de inversiones según necesidades previstas, de capital humano y perspectivas de maximización de los presupuestos más allá de las programaciones anuales y las lógicas e impulsos de lo acontecimental.

Los esfuerzos durante la presidencia de Frondizi e Illia para superar esta situación, que en sus análisis se constituía en un grave problema, y obtener financiamiento internacional para el desarrollo de planes de infraestructura llevaron al primer presidente a crear el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y al segundo a reformular su funcionamiento, dotándolo de mayor presupuesto, funciones y capacidad técnica con el fin de que la intervención estatal en los mercados y en las variables económicas tuviese un sustento racional. La redefinición de sus funciones, de ser un organismo de recaudación de créditos internacionales a elaborar políticas anticíclicas de largo plazo, guiará la intervención estatal. Entre otras misiones, coordinará y asesorará en las necesidades técnicas que surgían de un Estado que profundizaba su rol regulador e interventor en la esfera económica y social con el fin de incidir en el proceso de redistribución de la riqueza y direccionar el proceso de desarrollo y crecimiento económico. Éste se financiaría, a diferencia de la experiencia frondizista, en primera instancia, a través del ahorro interno y en segundo lugar con la programación y control de las inversiones del capital y el crédito externo, como instancia superadora de la recurrente escasez de divisas que afectaba el proceso de desarrollo. Este diagnóstico y las medidas ejecutadas para superarlo fueron percibidos por los tradicionales sectores económicos como una anacrónica hostilidad

al capital extranjero, una tendencia al aislamiento de los centros financieros internacionales, falta de modernidad y adecuación al sistema internacional por parte del gobierno.

En el marco de esta nueva política económica y social el presidente Arturo Illia encargó al CONADE un Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el presente trabajo nos proponemos analizar la redefinición del organismo junto con los principales diagnósticos de los problemas de la economía argentina de la década del sesenta y algunas de las sugerencias para superarlas.

El Consejo Nacional de Desarrollo

El CONADE fue creado en agosto de 1961,¹ en la órbita de la presidencia de la Nación, con la intención de reunir a técnicos y expertos con el fin de participar y canalizar, a través del diagnóstico, estudio y la elaboración de planes y propuestas de inversión, el financiamiento que ponía a disposición de América Latina la Alianza para el Progreso, propuesta por el presidente Kennedy en su discurso del 13 de marzo de 1961. La Alianza pretendía convertirse en una nueva forma de coordinar y promocionar, a través de ayuda financiera, un programa de transformaciones sociales y económicas para América Latina con el fin de neutralizar, en el contexto de la "Guerra Fría", la expansión de la Revolución Cubana.² La propuesta de Kennedy es tratada en agosto de 1961 cuando se reúne en Punta del Este el Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos. En un mensaje que hizo llegar a la Conferencia, Kennedy "anunció a los países

¹ Decreto 7290, 23 de agosto de 1961 (Economía), Creación del Consejo Nacional de Desarrollo como organismo de la presidencia de la Nación (B. O. 30-VIII/61).

² "En la presentación de su idea, John F. Kennedy expuso los que serían los diez puntos de su propuesta; entre otros la convocatoria de una reunión ministerial del Consejo Interamericano Económico y Social, para dar comienzo a la 'urgente obra de planeamiento que habrá de ser la médula de la Alianza para el Progreso'. Al día siguiente el Presidente solicitó al Congreso la suma de seiscientos millones de dólares para el Fondo Interamericano para el Progreso Social, que administraba el Banco Interamericano de Desarrollo" (Lanús, 1986).

latinoamericanos que durante el período de un año, contado a partir del 13 de marzo de 1961, los Estados Unidos distribuirían más de mil millones de dólares en concepto de ayuda para el desarrollo de América Latina” (Lanús, 1986).

La delegación argentina –encabezada por el ministro de Economía Roberto Alemann y compuesta entre otros por Oscar Camilión, Arnaldo Musich y Horacio Rodríguez Larreta– plantea la autonomía nacional en la formulación y aplicación de los planes nacionales de desarrollo, cuestionando la propuesta de planificación regional y aprobación por parte de una Junta Consultiva de Expertos presentada por CEPAL,³ apodada como los “siete sabios”, y el inicial destino con fines asistencialistas (camino, escuelas, alcantarillas, hospitales) de los fondos destinados al desarrollo para, en su lugar, destinarlos a la creación de industrias base y derivarlos hacia los sectores “vitales” de la economía.⁴ La propuesta de la Alianza como programa continental de ayuda al desarrollo se convirtió en Plan de Acción de la OEA cuando, el 17 de agosto de 1961, los veinte gobiernos del continente firmaron la *Declaración de los Pueblos de América y la Carta de Punta del Este*.

Dentro de este marco coyuntural surge el CONADE:

De regreso a Buenos Aires, implementamos el compromiso asumido en Punta del Este, a cuyo efecto creamos el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) con sólo siete economistas asesores para preparar programas generales de inversiones y eventualmente presentarlos al organismo de la Alianza para el Progreso. El CONADE adquirió verdadera relevancia bajo el gobierno del presidente Illia, fue reorganizado varias veces bajo distintas denominaciones

³ “La CEPAL cumplió un papel esencial en la reconfiguración del campo de los economistas, no sólo por la influencia nada desdeñable que las ideas originadas allí ejercieran (reconocidas o no) sobre economistas y políticos argentinos, sino a través de los cursos destinados a la creación de cuerpos de funcionarios técnicos estatales organizados en distintos países de América Latina” (Neiburg y Plotkin, 2004).

⁴ Para las posiciones de la delegación argentina y la posición del gobierno consultar Alemann (1996), Camilión (2000), Lanús (1986) y Luna (1998).

hasta recalar actualmente en la Secretaría de Planeamiento y Obras y Servicios Públicos, donde programa las inversiones públicas a largo plazo. Ése había sido su cometido primigenio (Alemann, 1996).

De esta manera, por decreto del 23 de agosto de 1961 quedaba constituido el CONADE como organismo dependiente de la Presidencia de la Nación, su presidente sería el ministro de Economía y el Presidente ejercería la representación en cumplimiento de las determinaciones adoptadas. Sus principales funciones consistían en la determinación de los objetivos a largo plazo de la economía nacional y elaborar programas en el corto y mediano plazo, analizar proyectos especiales, sectoriales o regionales en relación con el proceso nacional de desarrollo. Se lo dotó de la infraestructura necesaria para realizar investigación estadística y económico-social, elaborar programas de cooperación económica internacional y técnica, formular y promover los programas nacionales de asistencia técnica para el desarrollo y coordinar su ejecución.⁵

Así, el CONADE centralizaría los proyectos de infraestructura que en forma dispersa se estaban preparando, proceso en el que según Gary Wynia (1986), "Frondizi podría haber imitado el modelo francés de planeamiento nacional, basado en la inclusión de representantes de los diversos grupos económicos y sociales en las discusiones relativas al diseño e implementación de los programas. Con frecuencia se habían elevado voces reclamando este tipo de participación, especialmente por parte de la Confederación General Económica, que nucleaba a los pequeños y medianos empresarios. Sin embargo, Frondizi no invitó a los distintos sectores a colaborar en el diseño de los programas de desarrollo a largo plazo" (Wynia, 1986). En esta misma línea de críticas y cuestionamientos insistirá, posteriormente, la prensa económica especializada al PND elaborado durante la gestión de Illia.

En el largo plazo, la posición de Frondizi era constituir al CONADE, en coincidencia con la experiencia francesa que señala

⁵ Decreto 7.290, 23 de agosto de 1961 (Economía).

Wynia, en un ámbito de participación y discusión de las diferentes fuerzas sectoriales en el proceso de desarrollo.⁶ Es probable que su función fuese, en el corto plazo, presentar proyectos de infraestructura e industriales para obtener la financiación externa que ofrecía la Alianza para el Progreso, que de esta manera se convertía en una suerte de organismo regional de crédito internacional para el desarrollo.

El derrocamiento de Arturo Frondizi en 1962 y la militarización de las diferentes esferas de gobierno de Guido repercutirán en forma negativa en el CONADE. La intervención militar de la que es objeto el organismo desecha la elaboración de un plan de desarrollo encargado por Frondizi a los técnicos para captar el compromiso de planificación y financiamiento, que rondaban, según Oscar Camilión (2000), los 20.000 millones de dólares ofrecidos, finalmente, por Kennedy. No obstante ello, la nueva dirección desplazará a los técnicos de su trabajo en el Plan asignándoles recopilación de proyectos anteriores e información cuantificable de diferente índole.⁷ En esta primera etapa se inicia el trabajo de investigación estadístico del Programa CONADE-CEPAL, con el fin de estimar la distribución del ingreso y cuentas nacionales, investigaciones que adquieren relevancia, a partir de 1963, en función de las necesidades planteadas por el nuevo Plan de Desarrollo propuesto por el equipo económico que asumirá el 12 de octubre de 1963, designado por Illia. Del trabajo en esta etapa surgirán series y recopilaciones estadísticas que se utilizarán en posteriores estimaciones estatales y en los ya clásicos trabajos de Mallon, Sourrouille y Carlos Díaz Alejandro, quien resalta la calidad de los resultados y del equipo que trabajó en el programa CONADE-CEPAL, dirigido por el economista Alberto Fracchia (Díaz Alejandro, 1975).

⁶ “En el país no existe un organismo que facilite la participación obrera en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo. Ya hemos hablado del Consejo Económico Nacional. Creo que cuando se normalice definitivamente la CGT habría que estudiar la creación de este organismo, pero por lo pronto hemos dado un paso previo con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo” (Luna, 1998).

⁷ Entrevista a Faustino González, economista y técnico del CONADE en el período 1962-1966, Buenos Aires, 23 de agosto de 2000.

Es probable que como resultado de un pedido de las autoridades electas, en los comicios del 7 de julio de 1963, días antes del traspaso del mando, y para tener con antelación redefinido un organismo al que le aguardaba un importante rol en la programación y asesoramiento económico, un decreto de José Alfredo Martínez de Hoz, el ministro de Economía saliente, reestructura, amplía, especifica y complejiza la organización interna y funcionamiento del CONADE. De las disposiciones contenidas en el decreto 8.715/63⁸ podemos deducir una primera fase de jerarquización del organismo que será posteriormente completada por las nuevas autoridades. Se crea un Consejo Directivo integrado por un presidente, avanzando en su presencia interestatal al “coordinar, analizar y evaluar los planes de inversión de todos los sectores de la Administración Pública Nacional, sus organismos descentralizados y autárquicos, de las empresas estatales y de las empresas que sean propiedad del Estado” y amplía la órbita de asesoramiento al asignársele la función no sólo de “estudiar en forma permanente las posibilidades de asistencia técnica y financiera externas y proponer a las autoridades nacionales, provinciales y municipales, la adopción de todas las disposiciones que sean necesarias para hacer factible dicha asistencia” sino también de “coordinar la acción que desarrollan los representantes argentinos en el exterior al respecto de la asistencia mencionada”.⁹

Como producto de las reformas se obtuvo un mayor peso del CONADE en la estructura estatal. Con la llegada de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) bajo los auspicios de la nueva política económica de signo keynesiano, y el decidido apoyo a la planificación por parte del presidente Illia, el CONADE adquiere una nueva dimensión. Impulsado por Roque Carranza, quien tuvo la dirección efectiva a través de su cargo como Secretario Técnico Ejecutivo, y Bernardo Grinspun, como Secretario Ejecutivo, quien

⁸ Decreto 8.715, 3 de octubre 1963 (Economía). – Reestructuración del Consejo Nacional de Desarrollo; en *Anales de Legislación Argentina 1963-C*, Tomo XXIII-C, *La Ley*, Buenos Aires, 1964, p. 1844.

⁹ *Ibidem*.

se encargaba de relaciones de integración, cooperación con otros organismos estatales, ministerios, las provincias y con el ámbito privado. A partir de la nueva gestión ingresan al organismo cerca de 150 jóvenes técnicos, especialmente economistas e ingenieros, que serán apoyados en sus tareas por dos misiones de asistencia técnica: una la encabezó Richard Mallon (Harvard Advisory Group) y la segunda Alberto Fracchia (de Naciones Unidas-CEPAL).

En 1964 se produce la incorporación de un representante del Ministerio de Defensa en el Consejo Directivo del CONADE,¹⁰ acontecimiento que para Potash (1994) es parte de la reorganización anteriormente mencionada y que significó un fortalecimiento del organismo, aunque crítica, al igual que Wynia (1986), y en sintonía con las publicaciones del mundo empresarial, la falta de participación de los economistas ortodoxos y de una mentalidad financiera internacional.¹¹

Con la incorporación de este representante, el gobierno respondía al interés manifestado por los militares por la planificación y el desarrollo económico-social, ya que involucraban cuestiones de mayor alcance: la defensa y la seguridad nacional, posibles de fortalecer en tanto un vigoroso proceso de crecimiento económico, que alejara a los sectores menos favorecidos de la población de las tentaciones que presentaban las soluciones propuestas por las variantes del arco político-partidario de ultrazquierda, en un todo de acuerdo con las nuevas doctrinas contrainsurgentes.¹²

Planificación y regulación

La plataforma electoral de la UCRP para las elecciones de 1963 proponía, en el apartado “Recuperación de los resortes

¹⁰ Decreto 565, 24 de enero 1964 (Economía). – Consejo Nacional de Desarrollo; representación del Ministerio de Defensa Nacional en el Consejo Directivo.

¹¹ *Economic Survey, Análisis, Primera Plana, Confirmado.*

¹² Sin ser exhaustivos podemos destacar los siguientes trabajos: Guglielmelli (1964), Orsolini (1965), Villegas (1969) y Güiraldes (1966).

económicos y financieros enajenados”, la nulidad de los contratos petroleros y eléctricos, y la denuncia de los acuerdos y convenios que sujetan el control de la economía nacional a las decisiones del Fondo Monetario Internacional. La nueva orientación se insertaba en la “planificación económica democrática”, seguida de la reforma agraria, promoción del desarrollo armónico para superar problemas de estructura, aumento del ingreso nacional, aumento de la productividad de la tierra, tecnificación, fomento del cooperativismo, protección y apoyo a la industria nacional, importación de lo estrictamente necesario, con prohibición de lo superfluo, suntuario o prescindible, reactivación del mercado interno, acción contra la desocupación, política de pleno empleo.¹³ La sección económica de la plataforma fue redactada por Bernardo Grinspun, Alfredo Concepción y Roque Carranza. La noción de planificación “democrática” es una noción presente en el pensamiento cepalino y que posteriormente desarrollará Prebisch en la teoría de la transformación que se fundamenta en el “uso social” del excedente, que implica tomar las decisiones respecto de su uso de una manera que sea técnicamente racional y políticamente democrática. En otras palabras, se trata de un uso del excedente que responda a los intereses de la colectividad cuya redistribución y asignación fuese decidida por medio de la planificación democrática (Gurrieri, 1982).

Las propuestas económicas de la plataforma electoral implicaban el retorno de la presencia reguladora del Estado en la economía, en coincidencia con las Bases de Acción Política, la plataforma de Avellaneda y las tendencias propiciadas por la CEPAL, asumidas por el partido oficialmente a partir de 1963, cuando Bernardo Grinspun concurrió como observador en nombre de la UCRP, junto con Félix Elizalde, Alfredo Concepción y Carlos García Tudero, a la Décima Reunión de la CEPAL que se realizó en Mar del Plata. Allí se trabajó en los primeros documentos de análisis,

¹³ “¡Venga... y vamos! Póngale el hombro al País! Illia – Perette Paz – Conducta – Seguridad Unión Cívica Radical del Pueblo”, Folleto, síntesis de la plataforma electoral, Archivo Olga Márquez.

preparatorios de la posición de América Latina para la futura Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).¹⁴ A la delegación partidaria se le unieron posteriormente la máxima autoridad partidaria de la UCRP Ricardo Balbín y el candidato a presidente de la Nación Arturo Illia. Los observadores elaboraron un informe para el Comité Nacional que fue la base de una declaración, en la que la UCRP se comprometía a brindar su apoyo al futuro gobierno constitucional en la realización de los objetivos de la UNCTAD. Ya en funciones de gobierno, la Comisión de Asuntos Económicos se integrará al equipo económico: Bernardo Grinspun, el Secretario Ejecutivo del CONADE, miembro del directorio del Banco Central, Secretario de Comercio, delegado a la Segunda reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social a nivel de Expertos; Alfredo Concepción como Secretario de Industria, Minería, y vicepresidente ejecutivo del CONADE; Félix Elizalde como Presidente del Banco Central, y Carlos García Tudero como Secretario de Hacienda. Estos economistas, integrantes de la comisión de asuntos económicos de la UCRP, realizaron el posgrado, dirigido por el economista chileno Jorge Ahumada,¹⁵ “Programa de cursos intensivos de capacitación en problemas de desarrollo económico” que profesores de CEPAL y Naciones Unidas impartían en la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.¹⁶

¹⁴ A partir de la llegada de Prebisch, en 1963, a la secretaría general de la UNCTAD, ésta se transforma en el principal foro mundial para la discusión de problemas relativos a las relaciones económicas internacionales, con especial referencia al comercio, las finanzas y la tecnología (Gurrieri, 1982).

¹⁵ “El propósito de los cursos de la CEPAL, tal como señalaba Jorge Ahumada era formar líderes. Se ofrecían a funcionarios del gobierno con títulos universitarios y comprendía asignaturas tales como Contabilidad Social, Teoría y Programación del Desarrollo, Financiamiento del Desarrollo Económico. En su discurso de clausura, Ahumada resaltó entre los logros del curso el hecho de que “ya no hay entre los participantes personas que crean que existe un conflicto entre el desarrollo de la agricultura y de la industria [...] la enfermedad de la deficiencia agrícola no se remedia con menos sino con más industrialización”. El debate planteado en términos de industria contra agricultura que había caracterizado los años treinta y cuarenta, carecía ya de sentido” (Neiburg y Plotkin, 2004).

¹⁶ Entrevista con Gustavo Grinspun, Buenos Aires, 1 de septiembre de 2000.

En este sentido, para la elección de 1963, la plataforma electoral de la UCRP, significaba una ruptura de las tendencias económicas de libre mercado impulsadas por los ministros de economía de los gobiernos de Aramburu, Frondizi y Guido,¹⁷ de filiación liberal-conservadora y vinculados a empresas e intereses del sector privado de la economía. Al respecto y como ejemplo de la implementación de un aspecto de esta política económica, Mallon y Sourrouille (1976) destacan:

La solución a la crisis cambiaria de 1962 se concretó bajo las más amplias condiciones de mercado libre que probablemente haya experimentado la Argentina desde 1930 (Álvaro Alsogaray llegó a tener en sus manos la conducción de la política económica durante parte del año). No solo fueron levantados casi todos los controles e impuestos sobre el comercio que aún regían, sino que se permitió que el tipo de cambio fluctuara libremente hasta noviembre de 1963.

El Plan Nacional de Desarrollo

Luego de una presentación, como preinforme, en el año 1964 el Plan Nacional de Desarrollo (PND) fue terminado y distribuido en el año 1965. Los principales efectos de su aplicación tenían en cuenta objetivos prioritarios que genéricamente promovían el progreso económico y social. Se lo consideraba como un auxiliar informativo e indicativo para la toma de decisiones “racionales” de largo plazo por parte del Estado. Se trataba de una programación en base a la cual realizar los ajustes necesarios por los

¹⁷ Representantes de estas tendencias durante el gobierno de Aramburu fueron Krieger Vasena, Méndez Delfino, Pinedo, Álvaro Alsogaray y Alberto Hueyo; con Frondizi como ministros de economía: Álvaro Alsogaray, Roberto T. Alemann, Carlos Coll Benegas, y durante el gobierno de Guido: Jorge Wehbe, Álvaro Alsogaray, Federico Pinedo, Eustaquio Méndez Delfino y José Alfredo Martínez de Hoz.

impactos y cambios coyunturales, e indicativa para el sector público como para el privado sin alterar los objetivos de largo plazo. Es un ejemplo de lo que se denomina *planeamiento democrático*, ya que previamente fueron consultados diferentes actores socioeconómicos para incorporar sugerencias e información necesaria, aunque estos no formaron parte del diseño a diferencia del caso francés.

El PND intenta representar la solución a las necesidades y aspiraciones de la comunidad nacional.

[Es] un método para lograr un objetivo nacional perfectamente alcanzable: el ordenamiento y coordinación de nuestra economía durante el próximo quinquenio, con vistas a lograr una tasa de desarrollo que resulte practicable en relación con las posibilidades reales del país [...] Será realizado bajo el signo del federalismo y de la democracia social.¹⁸

En su Introducción presenta un diagnóstico que permite observar la intención de establecer los principales lineamientos de una política de estado en el área económica, inspirada en principios keynesianos y también producto del clima de ideas de época, en el que, en palabras de Petrecolla, “todos éramos desarrollistas”. Este cambio de política económica del que el Plan daba cuenta se diferenciaba claramente de los implementados por los gobiernos posteriores al derrocamiento del presidente Juan Domingo Perón. Desde el mundo de los negocios se lo impugnaría como un retorno al dirigismo de “la economía peronista”.¹⁹ Es así que el gobierno de la UCRP desde el inicio de su gestión recurriría a la planificación y a un conjunto de medidas de control e intervención en el área económico-social. El desarrollo para de los Radicales del Pueblo se basaba principalmente en la capacidad de ahorro interna y en el

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969), Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1965, p. 8.

¹⁹ En esta genérica opinión crítica coincidirían desde los semanarios y censuarios los directores y columnistas, Katz del *Economic Survey*; Cueto Rúa, en *Análisis*; Grondona, en *Primera Plana* y Neustadt, en *Todo y luego en Extra*. Para una mayor profundización de estos aspectos consultar Taroncher (2005).

establecimiento de prioridades, a diferencia de la indiscriminada avalancha de inversiones del frondizismo que provocaría la profunda crisis recesiva de 1962.

En su Introducción, a los fines de explicar las crisis cíclicas de la economía nacional que el plan como objetivo general se proponía aminorar, realiza un estudio de la evolución económica mundial y argentina. La exposición se divide en dos períodos: 1953/58 y 1959/63, en los cuales, en una evaluación de largo plazo, demostró cómo se subvaluaba la producción industrial. En un análisis de corto plazo realiza el seguimiento de las diversas variables macroeconómicas durante el lapso de la preparación del Plan a fin de poder realizar los distintos ajustes e inclusiones necesarios para incorporar la propuesta como líneas directiva en la administración estatal. Entre ellas se cuentan la evolución del stock ganadero, crecimiento de la actividad industrial, ajustes intersectoriales, valor agregado nacional, programas de inversión y participación de la industria nacional en el abastecimiento de bienes de capital. El PND contempla la ejecución del “presupuesto por programas”, sistema que por primera vez se aplica en el país, que posibilita la integración de gastos e inversiones del Estado a la programación del Plan.

Diagnósticos y análisis

El diagnóstico, que precede al estudio y recomendación de las propuestas, se estructura en base a la identificación de las principales problemáticas incluidas en los cuatro sectores básicos de la economía nacional. Respecto del sector externo señala que las crisis que afectan a la balanza de pagos actúan como un freno para el proceso de crecimiento económico. En realidad la vulnerabilidad de la economía nacional respecto de los procesos externos es reforzada por el bajo nivel de exportaciones,²⁰ el aumento sostenido de las importaciones para acompañar principalmente la demanda de

²⁰ Se hacía referencia a la posibilidad natural de aumentar la colocación de nuestros productos en los mercados regionales, en esta época en el marco de ALALC.

bienes de capital y una política comercial y cambiaria definida por las demandas de corto plazo: devaluaciones, controles de cambio, mayores derechos de importación y retenciones, según las necesidades inmediatas.²¹ Respecto del sector público: el descenso de la eficiencia de los servicios públicos y la dificultad para realizar una infraestructura acorde sin erosionar el sistema monetario y fiscal se debieron centralmente por la declinación de los ingresos corrientes del sector público, por la caída de la recaudación impositiva y de la seguridad social. Sus causas inmediatas responden a cuatro factores: gran cantidad de exenciones, subsidios, efectos inflacionarios y el alto nivel de evasión. Ante esta problemática de disponibilidad monetaria, el gobierno respondió con la creación de diversos impuestos de emergencia y una sucesión de blanqueos de capitales y moratorias impositivas que acentuaron la conducta negativa de los contribuyentes. En forma genérica recomienda ajustar la necesidad de financiamiento con las metas fiscales y eliminar los obstáculos burocráticos que obstaculizan el funcionamiento de los servicios públicos y la agilización de los instrumentos burocráticos.²²

Del sector agropecuario, destaca la importancia no sólo en su contribución al PBI señalando un proceso de estancamiento en los sectores pampeanos y un incipiente crecimiento en las otras regiones. Señala que no existe una política de largo plazo sectorial, que apunte hacia la eficiencia de la utilización de los recursos, ni de programación en función de la demanda del mercado.²³ En cuanto al sector industrial, en el período 1950/63 se convirtió en el principal motor de la economía. Los sectores más dinámicos los configuraban la industria de bienes de capital, bienes de consumo duraderos, industria automotriz, metalurgia ferrosa y no ferrosa, papel y celulosa, industria química y materiales de construcción. Esta evolución en muchos casos permitió arrojar saldos exportables.²⁴

²¹ Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969), Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1965, pp. 21-28.

²² *Ibidem*, pp. 29-31.

²³ *Ibidem*, pp. 39-43.

²⁴ *Ibidem*, pp. 53-59.

Un programa para un quinquenio: la integración de políticas sectoriales

Una vez finalizados los diagnósticos, análisis y recomendaciones, la segunda parte del PND explica las diferentes proyecciones y su implementación para concretar las políticas de corto y largo plazo. Fue destacable la necesidad de crear insumos e instrumentos informativos constantes que proveyeran un *feedback* constante de la actividad económica, en colaboración con el BCRA y un plan estadístico, realizado a través de los censos económico de 1964 y agropecuario proyectado para 1966. Su implementación era necesaria a fin de monitorear el nivel de desviación respecto de la programación y realizar los ajustes anticíclicos en las políticas evitando provocar situaciones de desajuste coyunturales y/o estructurales.

Las políticas de planificación intentarían solucionar las necesidades, falencias e ineficiencias sectoriales para que se compatibilizaran con la concepción sistémica de la macroeconomía nacional. Contemplaban un Plan Financiero para 1965 que coordinaba las metas de producción e inversión proyectadas con una política monetaria tendiente a estabilizar gradualmente el nivel general de precios. Se consideró factible, dentro de las previsiones elaboradas, un crecimiento de 5 al 7 por ciento en el PBI con una inflación que, hacia 1965, rondaría el 20 por ciento, en la cual intervendría una política fiscal, monetaria, salarial y de balance de pagos acorde. Invirtiendo la tendencia previa, debía llegarse a una política fiscal de ahorro en el sector público nacional en detrimento de la financiación proporcionada por los organismos internacionales de crédito (Gobierno + Empresas + sistema de previsión). Respecto a la balanza de pagos, su desequilibrio debía ser saldado con una renegociación de la deuda en por lo menos 300 millones de dólares en el mediano plazo. El gobierno logró la reducción de la deuda mediante el pago al Club de París y la refinanciación en forma escalada de los vencimientos, con el FMI y el Banco Mundial, diferidos para 1966.

En el Programa Fiscal, respecto del Sector Público Nacional, se toman como variables el Presupuesto General, los presupuestos

de las Empresas del Estado, los ingresos y egresos del Sistema de Previsión Social y otros conceptos como las transferencias de recursos a las administraciones públicas provinciales y municipales. En base a estos insumos informativos, luego de realizar un diagnóstico y propuesta de programación, se llegaría a una cuenta consolidada que arrojaría un superávit neto que serviría en gran medida para sostener las inversiones de 1965. Las inversiones en obras públicas de los diferentes organismos estatales se regularían con la prioridad de integración que postulaba el Plan teniendo en cuenta créditos específicos financiados por aumentos impositivos previstos para el año 1965.²⁵ El Programa Monetario buscaba desacelerar el proceso inflacionario limitando la expansión de medios de pago primarios y secundarios en poder de los particulares, potenciando el ahorro interno, pasando el incremento interanual de los mismos de un 41 por ciento en 1964 a un 26 por ciento en 1965²⁶. En cuanto a la balanza de pagos, sin tomar en cuenta la importación de Bienes de Capital, la proyección del saldo de la misma es superavitario, gracias al incremento en el nivel de la actividad económica. Ésta era funcional a la política de refinanciamiento de deuda en el mediano y largo plazo:

La estimación del balance comercial, excluidas las importaciones de bienes de capital, para 1965 refleja un saldo favorable, como consecuencia del nivel alcanzado por las exportaciones. Las importaciones corrientes experimentan un incremento, pero éste resulta inferior al del producto bruto interno, dada la sustitución a operarse en algunos sectores industriales.²⁷

²⁵ El aumento de la actividad económica producida en 1964 permitía programar aumentos impositivos: a la producción agropecuaria, a los réditos, de emergencia, a las ganancias eventuales, a las ventas, a los combustibles, internos, a la compra y transferencia de automotores, a los aceites lubricantes, sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes, de sellos (Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1965, p. 417).

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969), Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1965, pp. 415-425.

²⁷ *Ibidem*, p. 436.

Propiciar el desarrollo regional equilibrado era un objetivo fundamental del Plan, por la potencialidad que ofrecía la incorporación y la mayor eficiencia de las regiones productivas. Se planteaba la integración económica del espacio nacional a partir del análisis de que el grueso de los ingresos nacionales se concentraba en la zona metropolitana y del Gran Buenos Aires. La propuesta de solución constaba de tres ejes: la ampliación de la infraestructura económica y social (transportes, comunicaciones, vivienda, salud y educación); el desarrollo intensivo de todo tipo de recursos naturales locales y la provisión de incentivos para la inversión privada que generen nuevos centros de actividad como por ejemplo polos y parques industriales en el interior del país.²⁸ Las previsiones apuntaban a solucionar problemas de larga data respecto de la relación entre subdesarrollo regional y migraciones internas hacia el Gran Buenos Aires. La estructura geoeconómica vigente

resultaba a menudo en una subutilización de los recursos naturales y humanos del interior, en el aislamiento de ciertas zonas no bien ubicadas para participar en el comercio con los centros principales, y en una falta de oportunidades de empleo e inversión que propiciaba la migración de población y capitales.²⁹

Respecto a la infraestructura económica y social, el estudio prospectivo de la conectividad en función económica y comunicacional recomendaba, en *materia vial*, la formación de un sistema federal mediante un sistema de interconexión provincial. Es así que se indica la ejecución de las rutas nacionales números 16, 19, 33, 34, 35, 81 y 143, y mejorar el acceso de las mismas a los polos productivos tradicionales junto con la ampliación de las rutas nacionales 3, 9, 12. La estimación final estipulaba alcanzar 10.650 kilómetros de nuevo pavimento y la consolidación de 4.500 kilómetros ya

²⁸ *Ibíd.*, pp. 431-432.

²⁹ *Ibíd.*, p. 431.

existentes, destinados en su mayoría a las provincias patagónicas. En cuanto a *telecomunicaciones* (telefonía, télex y telégrafos), la meta proponía para 1969 una mejora cualicuantitativa del servicio, al incorporar nuevas redes troncales y aplicar el sistema de medición de servicio. Esta previsión se coordinaba paralelamente con las previsiones para el *sistema eléctrico* mediante la interconexión de los diferentes sistemas existentes (GBA, Litoral, Central y Andino), ampliaciones de capacidad locales en regiones de fuerte crecimiento en su demanda instalada (Chaco, Tucumán y Neuquén) y la construcción de recursos hidroeléctricos de alto rendimiento. Se asignaba máxima prioridad a la construcción del complejo Chocón Cerros Colorados, estudios que comenzaron durante el gobierno de Frondizi y cuya ley fue sancionada por el Congreso Nacional y promulgada por Illia, en mayo de 1966, casi un mes antes del golpe de Estado. Estos emprendimientos deberían complementarse “con la terminación o iniciación de varias obras menores, especialmente en las zonas de Cuyo, Central y Noroeste”. A la vez, propiciaba la construcción de grandes acueductos para alrededor de 200 localidades del Interior que beneficiarían a cerca de 500.000 habitantes.³⁰

Los emprendimientos hidráulicos no sólo permitirían un crecimiento económico a través de la producción masiva de energía eléctrica, sino que lograrían incorporar tierras productivas que se encontraban bajo un importante régimen de aridez (500.000 hectáreas). Aún más importante para la matriz geoproductiva del agro, será el incentivo de políticas de desarrollo en materia de prospección hidrogeológica para la obtención de los recursos de las cuencas subterráneas necesarias para las aguadas requeridas en la ganadería extensiva en zonas marginales.³¹ En materia de *combustibles* propone, ante el previsible rendimiento decreciente de los yacimientos en funcionamiento, el desplazamiento de la prospección hacia las zonas periféricas de los que se encontraban

³⁰ Se trataba de los acueductos del Chaco, Sur este de Córdoba, del Río Colorado y del Río Paraná (ibídem, p. 433).

³¹ Ibídem, pp. 432-433.

en producción en Río Negro, Chubut, Salta y Mendoza. En materia de *minería* los proyectos tenían como objetivo reactivar y expandir emprendimientos especialmente relacionados con sectores estratégicos, lo que permitiría desarrollar zonas deprimidas provinciales y la sustitución de importaciones, destacándose por su importancia los de “hierro, manganeso, aluminio, plomo, zinc y tungsteno”.³²

Respecto a la provisión de incentivos para la inversión privada, el CONADE y el Consejo Federal de Inversiones se encargarían de direccionarlos con el objetivo de generar nuevos centros urbanos y potenciar los existentes. De esta manera se lograría impulsar la colonización de riego en tierras de secano y una mayor utilización de las materias primas en las zonas de origen. Este diseño permitirá que los nuevos centros se transformen en formas efectivas de complementación de las economías provinciales a fin de evitar los efectos de la monoactividad.³³ Las principales herramientas para impulsar el desarrollo económico federal se alcanzarían mediante la creación de parques industriales, y los regímenes de promoción industrial. Casos como el de la *acería* en Santa Fe, *celulosa y papel* en Misiones y Jujuy y *plantas frigoríficas* para consumo interno y exportación en Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Salta, Santa Fe, Chaco y San Luis.³⁴ En este sentido, la coordinación de políticas e iniciativas de desarrollo interprovincial y de colaboración entre el gobierno y las agencias tecnoburocráticas nacionales eran aspectos centrales para la ejecución del plan.

La política agropecuaria

Ante la inexistencia de una política estatal coherente de mediano y largo plazo, recomienda adoptar una serie de medidas específicas para incluir este sector dentro de las políticas de desarrollo. Respecto de la *política de precios*: para evitar la distorsión, el

³² *Ibíd.*, pp. 433-434.

³³ *Ibíd.*, p. 435.

³⁴ *Ibíd.*

proceso inflacionario y propiciar la redistribución de la riqueza, el Estado debía intervenir directa e indirectamente en la formación de los mismos. En este sentido los precios agrícolas de productos de exportación tradicional serían regulados por la Junta Nacional de Granos y a los ya existentes se incorporarían los precios mínimos de sostén.³⁵ Respecto de los precios ganaderos, se tuvieron en cuenta los siguientes objetivos: recuperación gradual de las existencias, abastecimiento adecuado al mercado interno, disponibilidad de saldos exportables (manteniendo los mercados tradicionales y buscando nuevos mercados) y reducir, mediante la acumulación de stocks, la influencia de los ciclos signados por condiciones climáticas adversas.³⁶ Para lograr estas metas el gobierno debería crear un fondo estabilizador financiado por retenciones, mantener el flujo hacia los mercados tradicionales y aumentar gradualmente la exportación hacia nuevos mercados;³⁷ los subsidios permitirían lograr una competitividad para alinear las exportaciones, en el largo plazo, con los precios internacionales.

Respecto del mercado interno prioriza satisfacer la demanda interna con fuentes alternativas de proteína animal, como otras carnes rojas, aves y pescados, y tomar medidas anticíclicas en las épocas climáticas desfavorables por medio de asistencia técnica, créditos para el establecimiento de nuevas pasturas más resistentes, creación y mantenimiento de stocks forrajeros (en colaboración con el INTA), aguadas y facilidades para el transporte de ganado hacia áreas menos afectadas. Esta propuesta se complementaba con el área educativa al promover la formación de técnicos que se requerirían ante la mayor productividad del agro. Por lo que se preveía la ampliación de la matriculación primaria en

³⁵ Precio al cual la Junta Nacional de Granos compraría todas las cantidades que se le ofrecieran.

³⁶ *Ibíd.*, pp. 436-438.

³⁷ Tal como había sido el caso de la comercialización, a la República Popular China, por parte de la Junta Nacional de Granos de la cosecha de trigo en 1965 que fue pagada a precios de la Bolsa de Cereales de Chicago vía la banca inglesa en Hong Kong.

las zonas rurales del interior y en la educación media a través de la inversión en infraestructura y creación de escuelas agropecuarias y técnicas.

La comercialización y el cooperativismo: un intento de solución de la intermediación

Los principales objetivos que recomienda alcanzar se refieren a la ampliación de la capacidad de almacenamiento, fortalecer la capacidad de negociación del productor, organizar un funcionamiento coordinado de los distintos actores de la cadena de valor y consolidar las instituciones comercializadoras de carácter cooperativo. El movimiento cooperativo, en un sentido amplio, recibió el apoyo del gobierno a través del vicepresidente Perette frente a las críticas de la banca y aseguradoras privadas. El carácter cooperativo que recomendaba el Plan también se aplicaba a la comercialización minorista y la distribución de productos alimenticios. Como una parte sustancial de los ingresos familiares se destina a la adquisición de bienes alimenticios, si los mismos están viciados en su estructura de precios por la injerencia de una ineficiente o inadecuada cadena de comercialización, esto perjudica al conjunto de la economía y al consumidor. La mayoría de los productos eran comercializados en pequeños y diversos comercios, los que a su vez debían recurrir a una importante cantidad de proveedores, cada uno de ellos con una estructura mínima necesaria para su funcionamiento operacional lo que generaba en muchos casos ineficiencia en sus costos. La acciones sugeridas no afectan a los pequeños comercios, sino más bien pueden considerarse un incentivo para el mejoramiento integrador de los mismos ampliando su oferta de productos, asociándose para las compras, formando de esta manera una suerte de cadenas de autoservicio o cooperativas de compras.

Al impulsar la asociatividad de los oferentes primarios formando mayoristas, y en el caso de las grandes concentraciones urbanas, regular y fomentar los mercados concentradores, se lograría una oferta transparente. En este sentido la acción cooperativa es valorada como una importante forma de gestión económica de

la sociedad civil. Es así que el Estado deberá crear una figura de gerente cooperativo que dote a las organizaciones de un manejo ágil y transparente. Los cursos de formación serían coordinados por la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Respecto del aspecto financiero se pondrán a disposición líneas “planificadas y supervisadas”, que propendan a la industrialización y al crecimiento del volumen de producción. Por último el gobierno promoverá la creación de cooperativas de productos hortícolas y frutícolas, permitiendo a los pequeños productores del sector llegar a escalones más altos en la cadena de comercialización y por ende obtener precios que lo mantengan en el largo plazo.³⁸

En cuanto a la comercialización de granos, si bien la política de silos es una de las bases de la modernización del sistema de comercialización, se debería complementar con la creciente utilización del *warrant* como instrumento para generar un sistema autosustentado de financiamiento sectorial y en menor medida como una acción de incentivo de stocks físicos ante contingencias naturales o económicas. En cuanto al ganado y carnes las políticas a desarrollar son bastante más diversificadas y complejas que en el caso de los granos. Algunas de las problemáticas sobre las que se debía trabajar (mediante regulaciones favorables para los productores) eran las crecientes distancias respecto de los mercados de demanda y procesamiento, así como la concentración de los mismos. Las primeras plantas faenadoras se encontraban cerca de Capital Federal, pero con el tiempo los centros productores se fueron alejando y se incorporaron nuevas tecnologías para el traslado de carne congelada. A pesar de la modernización y la nueva situación en cuanto a distancias, la distribución geográfica de la capacidad de faena no varió manteniéndose su núcleo sustancial en el cordón litoral que va de La Plata a Zárate, alternativa favorecida por el rápido crecimiento del Gran Buenos Aires y la Capital Federal:

Como consecuencia, toda la comercialización del ganado está estructurada de acuerdo con la gran demanda de

³⁸ *Ibidem*, pp. 443-445.

carne para consumo que se genera en el área recién mencionada, [causando] una pérdida significativa en el peso del animal vivo y deterioro de la calidad de la carne [y] limitaciones en las alternativas de venta del producto. [...] La política deberá tender, además, a racionalizar la estructura de la oferta de animales vivos, a través de normas y reglamentaciones sobre el funcionamiento de mataderos en general [y la racionalización de la comercialización reduciendo sus costos mediante la transformación de las formas de distribución].³⁹

En cuanto al comercio exterior, la estrategia sería definida por la Junta Nacional de Carnes, que aplicó retenciones y decretó veda dos días por semana; para la exportación, su acción regirá la estrategia de mercados, precios y promoción.

Con el objetivo de trazar una política productiva estable en el largo plazo, se incentivará a que los nuevos contratos de arrendamiento tengan una duración mínima de 10 años, pudiendo ser prorrogables. De esta manera se incentivará las rotaciones necesarias para mantener el activo y el factor de producción con el mejor grado de competitividad, y dar la tranquilidad de un plazo aceptable de amortización para cualquier tipo de inversión aplicada a la unidad económica.⁴⁰ Esta recomendación se vio concretada en la nueva ley de arrendamientos que el Poder Ejecutivo envió al Congreso. Algunas de las recomendaciones del Plan tuvieron inmediato trato legislativo por formar parte de las medidas que desde hacía algunos años elaboraba la Comisión de Asuntos Económicos del Comité Nacional de la UCRP.

En cuanto a la industria, propone, mediante minuciosas disposiciones políticas de fomento de exportaciones de bienes no tradicionales, tendientes a la generación de una dinámica industrial competitiva, y por otro lado una integración hacia ramas industriales de mayor valor agregado, sustitución competitiva de

³⁹ *Ibíd.*, p. 440.

⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 441-443.

importaciones, aumento progresivo de la capacidad instalada, evitando la creación de sistemas monopólicos, crear nuevas fuentes de trabajo teniendo como objetivo de mínima un mayor grado de penetración en el mercado de ALALC. Durante el gobierno de Illia se reforzó la solicitud de ingreso al GATT.

Subpolíticas sectoriales

En la actividad siderúrgica se buscó integrar la oferta de sus productos con las necesidades de los sectores consumidores para alcanzar, como medida de eficiencia, una plena utilización de los factores. En el proceso de integración se propondrá complementar los ciclos productivos en las plantas de tamaño económico, situación en la que se encuentra SOMISA y plantas que pudiesen abastecerse con materia prima nacional (Sierra Grande, Río Turbio), así como productoras de bienes complementarios y subsidiarios nacionales (ferroaleaciones, chatarra, escoria para altos hornos). Para alentar la producción se continuaría con la política de *draw back* y devolución de impuestos nacionales, como medida de garantizar la competitividad en las exportaciones.⁴¹

En cuanto a la celulosa y el papel, las directrices que confluyen en la integración vertical del proceso productivo tenían por objetivos: sustituir la importación de pastas celulositas, mejorar la calidad de los papeles de acuerdo a las normas internacionales y producir bienes demandados en el mercado latinoamericano. El diseño de producción se configuraba en base a la instalación de plantas productoras en Misiones, Jujuy y el Delta Entrerriano-Bonaerense a la vez que implementar una política forestal racional y nacional. Uno de los subproductos más importantes fue el de papel para diarios. En lo que se consideraba el despegue de la industria química se afianzaría este incipiente sector, especialmente en la rama petroquímica, aprovechando los recursos naturales existentes, sustituyendo importaciones y generando saldos exportables.

⁴¹ *Ibidem*, p. 447-450.

Para el sector automotriz se proyecta para el periodo 65/69 aumentar la utilización de la capacidad instalada (como medida de colocar el excedente en el mercado latinoamericano), dándole mayor grado de participación a las autopartes nacionales:

De los proyectos de inversión auspiciados por las empresas serán desechados aquellos que impliquen aumentar la capacidad instalada, autorizándose los que se refieran a secciones o procesos que faciliten la integración nacional de la industria. Se apoyará la iniciativa de las empresas para colocar unidades terminadas o semiterminadas en los mercados latinoamericanos, o en otros, lo que implica una mejor utilización de las plantas y una paralela reducción en los costos internos. [...] Cuando las industrias locales proveedoras de piezas y conjuntos presenten inelasticidades de oferta, debido a escasez de materias primas u otros productos o servicios, dificultades financieras, tecnológicas, etc., serán apoyadas por el Estado mediante medidas directas de promoción. El apoyo y asistencia técnica prestados por las empresas terminales a sus proveedores se intensificarán como una manera de contribuir al mejoramiento de la calidad de los productos nacionales.⁴²

Respecto de los productos textiles, entre los que se priorizan el algodón y la lana, se establece aumentar al máximo la capacidad instalada, mejorando la tecnología y la productividad. Se darían ciertas exenciones a la importación de algunas maquinarias que no se fabricaran en Argentina y fueran necesarias para el proceso de modernización, a diferencia del descontrolado ingreso de maquinaria para los más diversos rubros auspiciada por la política económica de los ministros de Economía de Frondizi que ante la falta de divisas para retirarlas estuvieron por años retenidas en

⁴² *Ibíd.*, p. 450.

la Aduana.⁴³ En el caso de los hilados se incentivaría la producción de títulos más finos y por ende de mayor valor agregado y calidad.⁴⁴

El objetivo básico de la política de transporte y comunicaciones establecía que cada medio absorbiera los tráficos en el área que fuese de traslado más competitivo; esta ventaja y este beneficio se trasladarían al conjunto de la economía, a través de una serie de medidas y políticas tarifarias. En este aspecto propone eliminar las distorsiones maximizantes de precios por parte de los monopolios y oligopolios y controlar a las compañías que actúen bajo el criterio de “lo que la carga pueda soportar”. Para incentivar la competencia, procuraba eliminar el exceso de oferta por parte del Estado; en itinerarios donde cuestiones sociales y/o estratégicas no lo demanden, esta opción es considerada como la única justificación en cuanto a tráficos subsidiados.

A la vez propone una política reguladora de la oferta mediante la generación de un sistema de licencias, concesiones y prohibiciones destinadas a regular la calidad y prestación de los servicios. En este aspecto existen normas de seguridad, que fueron tomadas por el Estado, que al día de la fecha no han terminado de cumplirse: vehículos con los gravámenes al día, verificación técnica obligatoria y respeto de los pesos máximos por eje. Al incluir un apartado de políticas comerciales en los transportes internacionales se buscaba maximizar los ingresos de divisas por parte de las compañías nacionales tanto de capital privado como público, y llevar una oferta coordinada en relación con las necesidades del comercio exterior creciente. Se estudió la creación de una línea de tráfico marítimo estatal hacia Oriente y de una flota minera nacional (minerales, cereales, carbón), con buques especiales de mayor porte.⁴⁵

⁴³ Entrevista a Carlos García Tudero, secretario de Economía de los ministros Eugenio Blanco y Juan Carlos Pugliese. Buenos Aires, 15 de diciembre de 2000.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969), Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, 1965, p. 450.

⁴⁵ Entrevista al Ingeniero Daniel Batalla, técnico del CONADE que participó en la elaboración del Plan. Buenos Aires, 22 de diciembre de 2000.

La aplicación del Plan requería de maximizar la racionalidad burocrático-institucional. Para ello era necesario alcanzar la eficiencia a través de la coordinación, jerarquización y de ser necesario la eliminación de estamentos burocrático-estatales con misiones, funciones o jurisdicciones superpuestas. En el caso de transportes era paradigmático de la confusión mencionada el área de transportes.

En materia de *comunicaciones* se buscaba corregir el deterioro existente en la calidad de los servicios, mediante un plan de inversiones y decisiones de mediano y largo plazo. Para ello se recomendaba la sanción de una Ley Nacional de Comunicaciones, regulando la complejidad e interacción de los distintos actores del sistema e incluyendo un apartado específico acerca de la calidad de las prestaciones de las cooperativas telefónicas regionales, que crecían en su participación en el conjunto del mercado pero que no estaban contempladas específicamente. Al igual que en el área de transporte, debía fusionarse toda actividad del espectro telefónico en manos del Estado Nacional bajo la órbita de ENTEL. A fin de que el Plan tuviese la mayor efectividad y lograrse un aporte al ahorro interno, las tarifas debían modificarse para cubrir al menos los costos de explotación.⁴⁶ El caso de ENTEL reviste importancia ya que si bien poseía un superávit primario, el desconocimiento de sus costos de operación (al igual que la generalidad de las empresas estatales a lo largo de su historia por falta de un sistema contable adecuado) distorsionaba toda posibilidad de reinvertir los flujos positivos que generaba, en la ampliación de la capacidad y calidad de la red.

La política energética era una cuestión clave para la consecución de los objetivos generales del Plan. Era necesario no sólo llegar al autoabastecimiento, sino también el uso en forma racional, de acuerdo a estimaciones previas y la búsqueda de fuentes sustitutivas y/o alternativas. Esto se lograría mediante la maximización de los rendimientos energéticos por parte de los consumidores finales que según un estudio conjunto del INTI y el CONADE era inferior

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 456.

al de los países industrializados.⁴⁷ En cuanto al petróleo: las tareas de exploración y explotación quedarían a cargo de YPF en forma directa o a través de contratos de locación de obras y servicios con empresas privadas. Se realizarían permanentes tareas de exploración con el objetivo de mantener y ampliar las reservas existentes. El crudo a elaborar por la compañía sería transportado por los buques de la misma, y se incentivaría la construcción de nuevas capacidades de bodegas en los astilleros nacionales⁴⁸ con lo cual podemos concluir que uno de los efectos indirectos hubiera sido el desarrollo de la industria naviera.

Se potenciaría la utilización del gas natural para lo cual se prioriza la finalización del gasoducto Pico Truncado-Buenos Aires, y se realizarían estudios acerca del consumo más eficiente y estratégico posible de este bien escaso. Y en electricidad: si bien era necesario aumentar la capacidad instalada conforme el crecimiento productivo se buscaba como meta inmediata la eficiencia en el despacho de carga.⁴⁹

Conclusiones

El Plan Nacional de Desarrollo consistió en una propuesta de “largo aliento” que de manera específica brindaba los estudios de caso necesarios para lograr la modernización del agro y la industria, y la maximización de los recursos energéticos potenciales y en explotación, la productividad, la capacidad de exportación y la integración económica y social a la vez que disminuir las importaciones para lograr superávit en la balanza de pagos. Se trataba de implementar políticas públicas regulares, e indicativas para el sector privado, con el fin de solucionar la escasez y mejorar el aprovechamiento de divisas, y las bajas tasas de crecimiento, de aminorar la intensidad de los ciclos de “marchas

⁴⁷ *Ibidem*, p. 457.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 457-459.

y contramarchas⁵⁰ de una economía caracterizada por las fluctuaciones en el comercio de mercaderías, el estrangulamiento de divisas que frenaba el crecimiento, la inflación, las recesiones y los planes de estabilización, basados en la retracción de la demanda, que habían caracterizado a la economía de posguerra.⁵¹ El plan postulaba una política económica interna de principios keynesianos⁵² que, *prima facie*, se orientó hacia la inmediata reactivación de “la deprimida economía con políticas expansivas en los ámbitos monetario, fiscal y salarial. Como consecuencia de estas medidas, el producto interno bruto real creció a razón del 8 por

⁵⁰ En su análisis de las tasas anuales de crecimiento, comprendidas entre los años 1945 y 1966, Díaz Alejandro (1975) resalta el alto índice de dispersión de éstas, junto con el “estrangulamiento de divisas que frena el crecimiento argentino; desde 1949 no ha actuado en forma gradual y sostenida, sino por medio de crisis que se repiten siempre cada tres o cuatro años”, a lo que cabe agregar los ciclos de crisis cambiarias, 1955, 1958, 1962, resueltas a través de planes de estabilización que contemplaban invariablemente devaluación (que provocaban picos de inflación correctiva) para favorecer las exportaciones, restricciones monetarias, cúmulo de factores que finalmente producían recesión y una caída de la producción real. El ciclo de marchas y contramarchas se alimentaba también por la debilidad de los gobiernos sometidos a presiones políticas durante las recesiones, “forma poco constructiva de corregir la ineficiencia en el sector privado” y los períodos de auge.

⁵¹ “El plan de estabilización de 1962-63 originó una reducción del 8,6 por ciento en el producto bruto interno por habitante y un aumento de precios mayoristas del 67,8 por ciento. Como resultado de este proceso el grado de capacidad ociosa en la industria era del 56,3 por ciento (1963) y la desocupación en la fuerza laboral del 8,8 por ciento en julio de 1963. Nos encontrábamos a fines de 1963 en una típica coyuntura keynesiana, en donde la insuficiencia de demanda efectiva impedía alcanzar el pleno empleo. El objetivo del gobierno fue, en consecuencia, reactivar la economía expandiendo los componentes autónomos de la demanda global” (Brodersohn, 1974).

⁵² Los miembros del gabinete económico social “inspirados en los principios keynesianos convencionales, a la vez que en sus propias convicciones estatistas y nacionalistas, recomendaban la aplicación amplia de los recursos y la autoridad del gobierno al estímulo y la regulación del desarrollo económico. Si bien estaban lejos de la ciega fe de Perón en los controles rigurosos de la economía, estaban de acuerdo en que el gobierno asumiera un rol mucho más activo que el que había desempeñado en la época de Frondizi, financiando la recuperación económica y auspiciando la ocupación plena. Sostenían que la ideología de libre mercado de Alsogaray y las medidas de estabilización recomendadas por el FMI habían conducido a graves desigualdades en los ingresos y deudas excesivas contraídas con instituciones financieras del exterior, y que sólo una asignación más centralizada de los recursos podía rectificar estos desequilibrios” (Wynia, 1986).

ciento tanto en 1964 como en 1965 –con incrementos anuales de casi el 15 por ciento en la industria–, y el desempleo se redujo a la mitad” (Mallon y Sourrouille, 1976).

En el campo de la historia de la planificación económica, desde los años treinta, para Zaldueño, el PND, “la estructura y el lenguaje técnico de su texto reflejan un nuevo estilo, así como mayor apoyatura estadística frente a los productos de la década anterior [primer y segundo plan quinquenal durante las presidencias peronistas]” (Zaldueño, 1977). El plan fue otro de los puntos de fricción y apreciación diferencial en el imposible establecimiento de la agenda de problemas y soluciones entre el gobierno y la oposición (Smulovitz, 1993). En este caso las publicaciones económicas impugnarán diferentes aspectos del PND. La intervención del Estado en la economía y la planificación racional hubieran necesitado del consenso necesario del conjunto de la sociedad civil para convertirse en una política de Estado sustentable. El faccionalismo de las luchas políticas partidarias y el golpe de Estado del 28 de junio de 1966, que expulsó a gran parte de los técnicos convocados por la administración radical por considerarlos “comunistas”, incrementó, junto a la “Noche de los Bastones Largos” la fuga de cerebros. La descapitalización cultural en nombre de la Seguridad Nacional y el cambio implicado por la gestión de Krieger Vasena, quien elogió la calidad técnica del PND, dieron por tierra con un importante medio, producto de intensos estudios, para resolver los problemas económicos estructurales que afectaban a la economía argentina de posguerra luego de los planes quinquenales del peronismo.

Referencias bibliográficas

- Alemann, Roberto, 1996, *Recordando a Kennedy*, Sudamericana: Buenos Aires.
- Brodersohn, Mario, 1974, “Estrategias de estabilización y expansión en la Argentina: 1959-67”, en Ferrer, Aldo y otros, *Los planes de estabilización en la Argentina*, Paidós: Buenos Aires.
- Camilión, Oscar, 2000, *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996). Conversaciones con Guillermo Gasión*, Planeta: Buenos Aires.

- Díaz Alejandro, Carlos, 1975, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu: Buenos Aires.
- Guglielmelli, Juan, 1964, *Iniciación de los cursos de 1964 en la Escuela Superior de Guerra y Centro de Altos Estudios*, Escuela Superior de Guerra: Buenos Aires.
- Güiraldes, Juan José, 1966, "Fuerzas Armadas y desarrollo", en *Temas Militares*, vol. 1, N° 1.
- Gurrieri, Adolfo, 1982, "La evolución del pensamiento de Raúl Prebisch", en *Redacción*, Suplemento cultural, N° 137.
- Lanús, Archibaldo, 1986, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980 I*, segunda edición, Hyspamérica: Buenos Aires.
- Luna, Félix, 1998, *Diálogos con Frondizi*, Planeta: Buenos Aires.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan, 1976, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Amorrortu editores: Buenos Aires.
- Miguel Ángel Taroncher, 2005, "Periodistas y Prensa semanal en el golpe de estado del 28 de junio de 1966: la caída de Illia y la Revolución Argentina", Tesis Doctoral, Departamento de Historia Contemporánea, soporte CD, Universitat de Valencia, Servei de Publicacions Universitaris: Valencia.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano, 2004, "Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta" en Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (comps.), *Intelectuales y Expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Paidós: Buenos Aires.
- Orsolini, Mario, 1965, "Ejército argentino y crecimiento nacional", Arayú: Buenos Aires.
- Portantiero, Juan C., 1989, "Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)", en: Ansaldi, Waldo, Moreno, José L., (comps.) *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*, Buenos Aires: Cántaro.
- Potash, Robert, 1994, *El Ejército y la política en la Argentina 1962-1973. De la caída de Frondizi a la restauración peronista. Primera parte, 1962-1966*, Editorial Sudamericana: Buenos Aires.
- Smulovitz, Catalina, 1993, "La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia", *Desarrollo Económico*, vol. 33, n° 131.
- Villegas, Osiris, 1969, *Políticas y estrategia para el desarrollo y la seguridad nacional*, Pleamar: Buenos Aires.
- Wynia, Gary, 1986, *La Argentina de posguerra*, Editorial de Belgrano: Buenos Aires.
- Zalduendo, Eduardo, 1977, "El planeamiento en la última década", en *Todo es Historia*, Número especial 10 aniversario, N° 120.

Fuentes

- Anales de Legislación Argentina 1961, Tomo XXI-A, La Ley: Buenos Aires.
Anales de Legislación Argentina 1964-A, Tomo XXIV-A, La Ley: Buenos Aires.
Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969), Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
“¡Venga... y vamos! Póngale el hombro al País! Illia – Perette Paz – Conducta – Seguridad Unión Cívica Radical del Pueblo”, Folleto, síntesis de la plataforma electoral, Archivo Olga Márquez.

5 | Exportaciones industriales y desarrollo: una mirada sobre el comportamiento de las ventas externas siderúrgicas entre 1960 y 1975

Referirse a las estrategias de desarrollo económico en Argentina en la segunda etapa del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones (ISI) implica considerar el énfasis puesto en la expansión del sector industrial y analizar por ende la restricción externa. Como bien es sabido los ciclos *stop & go* que tuvieron lugar durante esta etapa de la ISI fueron el resultado del ajuste impuesto al nivel de actividad tras el deterioro observado en la balanza comercial producido a lo largo del ciclo económico expansivo. La imposibilidad de financiar los requerimientos de bienes intermedios y de capital que demandaba la actividad económica únicamente con el flujo generado por las exportaciones agropecuarias derivó en el fomento de las exportaciones manufactureras en línea con las ideas manifestadas por ciertos economistas argentinos.

Estas ideas se encontraban arraigadas hacia fines de la década de los años sesenta cuando la industria manufacturera había alcanzado un destacado nivel de madurez y el desarrollo económico autárquico, que privilegiaba la dependencia del mercado interno como destino de la producción industrial nacional, no era considerado adecuado para dar cuenta de una industria integrada y eficiente que pudiera exportar.

El papel jugado por las ramas industriales básicas para posibilitar la integración y eficiencia de la industria fue muy importante. Sectores como celulosa, insumos químicos y derivados del petróleo, siderurgia y aluminio ocuparon un lugar relevante en este proceso en el cual se destacó el fomento dado a través de la política pública para lograr su dinamización. Por lo tanto un sector manufacturero maduro, inserto en un contexto donde la industrialización ocupaba el centro de la escena guiado por la planificación estatal, contribuiría

a que la economía alcanzara un determinado nivel de desarrollo si superaba la restricción externa que surgía en los períodos de auge. Fue así cómo la propuesta de fomentar las exportaciones industriales para aprovechar más acabadamente la escala de las plantas y generar divisas que facilitarían su funcionamiento tomó fuerza entre varios intelectuales preocupados por el desempeño que la economía argentina había tenido desde fin de la década de los años cuarenta.

Dada esta situación resulta interesante abordar el análisis de la evolución de las exportaciones siderúrgicas para contribuir a sostener la industrialización de la economía ya que a través de la generación de divisas se buscaría evitar el surgimiento del problema estructural en el sector externo nacional ante el agotamiento de la sustitución de importaciones. Los empresarios siderúrgicos también consideraban que desde el Estado se podían implementar diferentes instrumentos de política para promocionar las ventas al exterior y generar de esta manera las condiciones para facilitar el desarrollo así como aprovechar plenamente las posibilidades productivas de las plantas.

Por lo tanto en este capítulo se propone analizar la evolución de las exportaciones siderúrgicas entre los años 1960 y 1975 y los factores que dieron cuenta de su incremento, entre ellos el papel jugado por las distintas medidas de política pública pero también por otros factores. Este objetivo se plantea no sólo porque a través de estas medidas se buscó incentivar un proceso expansivo exportador como mecanismo para sortear la restricción externa y alentar el desarrollo sino también porque la acción conjunta de las condiciones que explican la evolución positiva de las ventas externas siderúrgicas permitió que estas exportaciones alcanzaran una participación significativa entre las manufacturas con cierto grado de tecnología vendidas al exterior hacia fin del período, hecho no evidenciado en su inicio.

Las ideas en torno al desarrollo

A partir de mediados de la década de los años sesenta se estableció un debate entre diferentes referentes del ámbito económico sobre

la evolución de la industrialización como estrategia para alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico ante el progresivo agotamiento observado en el modelo ISI. Aspectos como los orígenes de la restricción externa, las dificultades para disminuir el coeficiente de importación, el débil crecimiento económico, el mercado interno como principal destino de la producción y un sector industrial que requería un mayor nivel de importaciones fueron los temas preocupantes en estos años (Belini, 2017).

Los primeros debates en el siglo veinte sobre la industria y su desarrollo se realizaron en torno de las ideas de Alejandro Bunge en la década del treinta, seguidos por las propuestas de Federico Pinedo de los años cuarenta, la visión del peronismo sobre la industria, la de los gobiernos militares, las propuestas de Raúl Prebisch y de la CEPAL a mediados de la década de 1950 y las ideas sobre el desarrollo vigentes durante el gobierno de Frondizi, entre otros (Rougier y Odisio, 2016 y 2017).¹

Sin embargo fue en el segundo quinquenio de los años sesenta cuando se retomaron estos debates sobre la industrialización y las estrategias de desarrollo ante la necesidad de generar nuevas propuestas que el propio agotamiento del modelo ISI estaba demandando. Entre las posturas destacadas de este debate cabe presentar las correspondientes a Guido Di Tella, Aldo Ferrer y Marcelo Diamand. Las dos primeras fueron expuestas en septiembre de 1966 en una reunión en la que participaron diferentes economistas que propusieron distintas alternativas sobre las estrategias de industrialización.² Las ideas de Diamand fueron difundidas unos años después.

Como diagnóstico de la situación existente en ese entonces se podría mencionar que la industria argentina poseía características similares comparadas con la de los países con mayor ingreso per

¹ El trabajo de Rougier y Odisio de 2016 presenta un interesante recorrido sobre las diferentes concepciones que existieron sobre el desarrollo de la industria en los años mencionados, el que se encuentra analizado con mayor profundidad en su obra publicada en 2017.

² Esta reunión se llevó a cabo en el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella y los trabajos presentados fueron compilados por Brodersohn (1970).

cápita en términos de su nivel y grado de complejidad pero al destinar su producción al mercado interno poseía una estructura de costos y precios distorsionada, un bajo nivel de productividad relativa, una oferta oligopólica, entre otros elementos representativos, a pesar de su diversidad y amplitud. Por lo tanto era necesario solucionar estos problemas si se buscaba un más rápido desarrollo industrial. La situación existente se caracterizaba por un proceso de industrialización que no permitía una reducción adicional en el nivel del coeficiente de importación con lo cual los mayores requerimientos de bienes intermedios y de capital importados generaban crisis de balanza comercial y desequilibrios en el balance de pagos que sólo se podían morigerar si se redefinía la estrategia de desarrollo industrial (Brodersohn, 1970).

Específicamente la propuesta de Di Tella (1970) posicionaba a la industria como el eje principal para motorizar el desarrollo económico nacional. Para ello había que otorgarle un nuevo empuje a su actividad dejando atrás el esquema semiautárquico y favorecer la exportación de sus manufacturas, lo que le permitiría alcanzar el nivel de eficiencia internacional. De esta manera se solucionaría el problema del financiamiento del desarrollo y su dependencia del capital extranjero, seleccionando las ramas de actividad a impulsar en base a criterios de optimalidad en el uso de los factores y poder así alcanzar el objetivo.

Por otro lado Ferrer (1970) consideró que para superar el problema de la restricción externa que dificultaba la actividad industrial e impedía alcanzar un nivel de desarrollo adecuado era necesario implementar un modelo industrial en el que se pudieran exportar productos correspondientes a las distintas etapas del proceso productivo. De esta manera desechaba como inviables los modelos desintegrado y abierto y el integrado y autárquico. Por lo tanto sólo en un modelo de desarrollo industrial integrado y abierto se lograrían economías de escala en las ramas de actividad básicas y de tecnología compleja al destinar la producción al mercado interno y externo, sobre la base de una estructura industrial diversificada que permitiera una mayor asimilación del progreso técnico. A su vez destacaba la importancia de alcanzar un elevado nivel de eficiencia en las industrias básicas para que las ramas

demandantes de sus productos lo hicieran a precios competitivos internacionalmente. También estableció la necesidad de identificar la adecuada participación del capital extranjero en la actividad industrial de forma tal de no favorecer su ingreso indiscriminado y dar así un papel más destacado al capital nacional.

Por último Diamand (1972) planteó que los países exportadores primarios que se estaban industrializando como Argentina se caracterizaban por poseer una “estructura productiva desequilibrada” cuyo funcionamiento derivaba en el surgimiento de la restricción externa como factor limitante del crecimiento económico. Esta estructura estaba conformada por dos sectores, el agropecuario, competitivo internacionalmente, y el industrial, no competitivo internacionalmente debido a sus elevados costos y precios. Dado que el sector agropecuario no podía generar las divisas necesarias para que el sector industrial se desarrollara acabadamente y fijaba el nivel del tipo de cambio por ser el sector con mayor productividad relativa, los precios de los bienes industriales resultaban ser superiores a los internacionales impidiendo la exportación de estos bienes y generando un cuello de botella en el sector externo. Por lo tanto para poder revertir esta falta de exportaciones industriales y ante la no conveniencia de aplicar un sistema de tipo de cambio múltiple en forma explícita dadas las prácticas del comercio internacional, la solución propuesta por Diamand (1973) consistía en realizar una devaluación compensada manteniendo un solo tipo de cambio nominal y utilizando derechos de importación y exportación para establecer los tipos de cambio para el resto de la estructura cambiaria, en otras palabras, para la importación y para la exportación agropecuaria. De esta manera al aumentar el tipo de cambio para el sector industrial se incentivaba su exportación, modificando la estructura real de productividades a través de una medida de promoción efectiva y duradera (Diamand, 1972).

De acuerdo con Rougier y Odisio (2017), hacia el segundo quinquenio de los años sesenta éstas y otras propuestas con distintos matices dieron cuenta de una “conciencia industrial-exportadora” la cual se había consolidado a fin de la década. En efecto, si bien estos autores consideraron a C. Moyano Llerena como el precursor de esta idea al plantearla en 1963, la reunión realizada en el Instituto

Di Tella en 1966 propició un importante debate sobre la necesidad de implementar una estrategia de industrialización que contemplara a las exportaciones industriales como un mecanismo adicional para generar divisas y posibilitar el desarrollo. Asimismo detallan los aportes posteriores realizados por Diamand, entre otros, sin dejar de mencionar que hubo críticas a estas iniciativas.³

El sector siderúrgico y la evolución de sus exportaciones

Principales características del sector siderúrgico durante el período

El impulso al establecimiento de un sector siderúrgico integrado, que evitara la dependencia del mercado externo y el consecuente drenaje de divisas elaborando acero en el país, se produjo en 1947 cuando se sancionó el Plan Siderúrgico Argentino (PSA). De esta manera el desarrollo sectorial fue considerado prioritario y por lo tanto promovido particularmente a partir de diferentes medidas. El sector comenzó a tener una dinámica diferente a partir de 1960 al ponerse en funcionamiento el primer alto horno de la empresa Somisa, creada bajo el auspicio del mencionado plan, la que junto con Altos Hornos Zapla, también firma integrada y estatal, elaborarían el acero necesario para proveer a las empresas laminadoras las cuales se fueron paulatinamente incrementando en cantidad a partir de los años cuarenta. Por lo tanto, el inicio de los años sesenta marcó una nueva etapa en el desarrollo de la industria siderúrgica argentina.⁴

³ En el texto de Rougier y Odisio publicado en 2017 se presenta un muy detallado análisis de las distintas posturas favorables como críticas sobre el papel de las exportaciones industriales en torno a la conciencia industrial-exportadora. En su trabajo anterior del año 2016, los mencionados autores también caracterizaron esta concepción sobre las exportaciones bajo esta misma denominación.

⁴ Un análisis del comportamiento del sector siderúrgico en este período desde la perspectiva de la oferta y la demanda se encuentra publicado en Jerez, 2014.

Si se considera la evolución de las variables más importantes que reflejan la trayectoria del sector siderúrgico durante el período considerado se puede observar que el sector se expandió en forma significativa entre 1960 y 1975 teniendo en cuenta que no sólo aumentó el nivel de producción de arrabio, acero y laminados sino también su consumo, aunque se debió recurrir a la importación de materias primas para la elaboración de acero así como también a la importación de laminados. Sin embargo con el correr de los años el rubro laminados fue el que más rápidamente sustituyó importaciones hasta disminuir su nivel considerablemente, aunque en distintas proporciones por tipo de producto, mientras que la elaboración de acero dependió del abastecimiento de chatarra y de palanquilla, en ambos casos nacional e importada. Si bien las exportaciones de laminados medidas en toneladas fueron poco significativas en los primeros años, lograron tomar cierto impulso en 1963 y en 1964, el que se intensificó entre 1968 y 1973. Inclusive en 1973 se observó por primera vez que las ventas al exterior medidas en toneladas superaron a las compras, siendo éstas nuevamente negativas al año siguiente.

En términos de cantidad de empresas, en el último año del período el sector estuvo conformado por dos integradas, diez semiintegradas, y cuarenta y siete firmas laminadoras (Azpiazu y Bisang, 1992).

El cuadro 1 contiene información que refleja la trayectoria sectorial. Observando los datos se puede establecer que la tendencia creciente del nivel de exportaciones se produjo simultáneamente con la del consumo y la producción siendo en este último caso más elocuente que la del consumo mientras el nivel de importaciones se mantuvo relativamente estable con excepción de 1973 y 1974, hecho que estaría dando cuenta de que el mercado externo se estaba convirtiendo en un destino adicional de la producción.

Las exportaciones siderúrgicas

Durante el período 1960-1975 los laminados terminados constituyeron el principal rubro de exportación sectorial, estando este último conformado por laminados no planos, laminados planos

y tubos sin costura.⁵ Las exportaciones tuvieron una trayectoria creciente aunque oscilante medidas en toneladas y en dólares corrientes aunque descendieron bruscamente en el último año del período de acuerdo con los datos presentados en el cuadro 2. Mientras que a partir de la información representada en los gráficos 1 y 2 se puede observar respectivamente que si bien las exportaciones de laminados no planos fueron las más relevantes medidas en volumen, las de tubos sin costura tuvieron una mayor participación en el total de su producción dando cuenta de que para este último producto el mercado externo se destacó como destino final de la producción.⁶

Cuadro 1. Producción, consumo, importación y exportación de laminados terminados en años seleccionados (en miles de toneladas en términos de laminados en caliente)

Año	Producción	Consumo aparente	Importación	Exportación
1960	773	1.426	666	13
1965	1.532	2.029	536	39
1970	2.310	2.596	549	263
1971	2.488	2.709	547	326
1972	2.860	3.044	503	319
1973	3.122	2.901	371	592
1974	3.046	3.059	395	382
1975	2.862	3.125	620	57

Fuente: CIS, 1996; no incluye importaciones y exportaciones de productos semiterminados.

⁵ Los productos semiterminados sólo se vendieron en el exterior en ciertos años del período. Se presenta más información en el cuadro 2.

⁶ Esto está vinculado con el hecho de que la oferta local de tubos sin costura estaba concentrada en la firma Dálmine Siderca y su objetivo fue colocar la mayor cantidad de producción en el exterior a partir de mediados de los años sesenta. Para más información se puede consultar Castro (2013). Adicionalmente ver nota 24.

Cuadro 2. Cantidad y valor de exportaciones de laminados

Años	Cantidad semiterminados	Cantidad terminados (en miles de toneladas)	Valor (en millones de dólares)
1960	0	13,8	2,3
1961	0	8,8	1,5
1962	0	5,4	0,9
1963	0	104,8	13,6
1964	0	129,5	17,7
1965	1,5	39,2	7,6
1966	21,1	69	10,9
1967	3,9	103,8	14,6
1968	0	252,6	28,7
1969	0	208,5	28,8
1970	0	250,9	38
1971	0	309,6	45,3
1972	48,1	305,9	44,9
1973	43,7	583,1	136,3
1974	6,2	380,5	166,8
1975	0	57,6	50,7

Fuente: CIS, 1996.

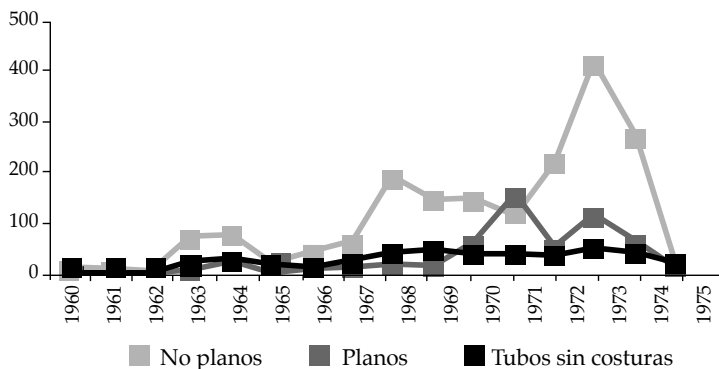
Nota: los valores corresponden a laminados semiterminados y terminados. Las toneladas son peso estadístico.

La producción nacional de laminados no planos representó el 96 por ciento de la respectiva oferta total en 1974, habiendo logrado una sustitución casi total de importaciones mientras que la producción nacional de planos concentró el 82 por ciento de la oferta total correspondiente y la de tubos sin costura el 97 por ciento.⁷ Por lo tanto considerando los laminados terminados, la producción local en términos de hierro redondo para hormigón, alambrones, barras de acero común y especial, perfiles, rieles y accesorios para vías, tubos con y sin costura y chapa fría abarcó

⁷ Elaboración propia en base a Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), 1996.

casi la totalidad de su oferta en el final del período. Todos ellos constituyeron productos exportables con cierto contenido de valor agregado, entre los cuales se destacaron las barras, perfiles y tubos sin costura como los principales rubros de exportación medidos en toneladas desde fin de los años sesenta. La exportación de chapa fría fue relevante en 1970, 1971 y 1973 como consecuencia de la puesta en marcha en 1969 de la empresa Propulsora Siderúrgica, importante productora de este tipo de laminados.

Gráfico 1. Exportación de laminados terminados por tipo de producto (en miles de toneladas)

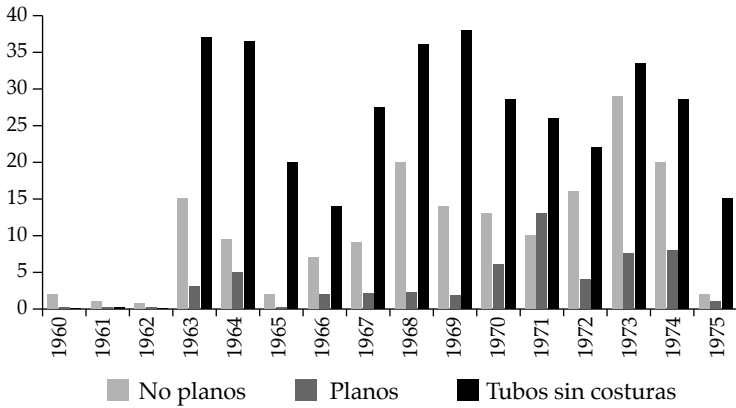


Fuente: CIS, 1996.

Desde una visión en conjunto del período se puede mencionar que en el año 1973 se observó el máximo nivel de exportaciones medido en toneladas mientras que en 1974 las exportaciones siguieron siendo elevadas pero fueron inicialmente restringidas en el mes de mayo para prohibirse posteriormente en noviembre, con excepción de las correspondientes a tubos sin costura y alambres. Esta restricción se implementó debido a que el exceso de demanda en el mercado interno generó presión sobre los precios los cuales fueron controlados por las autoridades pero ante su fijación en bajos niveles y dado el incremento de los precios en el mercado externo se dinamizaron las exportaciones en los primeros meses de 1974. Si se considera adicionalmente que también se

produjeron situaciones especulativas entre intermediarios dada la política de precios, se inició entonces cierto nivel de desabastecimiento en el mercado interno, llevando a las autoridades a restringir las ventas externas. Si bien la medida se revirtió en el segundo semestre de 1975, este último año mostró una disminución importante en el nivel de exportación de laminados, situación en la cual también influyó el descenso del nivel de los precios internacionales.⁸

Gráfico 2. Participación de las exportaciones de laminados terminados en su respectivo nivel de producción (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia sobre la base de CIS (1996).

El destino de las exportaciones fue diverso, destacándose la exportación hacia los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) iniciada en 1961, la cual estuvo sujeta a diferentes negociaciones para determinar un listado común de productos a intercambiar, desgravaciones, establecimiento de los niveles de tipificación de los bienes, entre otros. También se vendieron productos siderúrgicos a Estados Unidos, Canadá, países

⁸ CIS, Memorias 1974 y 1975; la Siderurgia Argentina 1974/1975.

Europeos como Alemania, Francia, Reino Unido, Bélgica, así como a Jamaica, Panamá, Sudáfrica y otros.⁹

Por último cabe mencionar que la exportación constituyó una variable que dio lugar a un mejor aprovechamiento de las economías de escala y permitió lograr un mayor nivel de eficiencia así como un balance financiero más equilibrado para las empresas dadas las características de la inversión en este tipo de sector. Asimismo estas ventas se expandieron cuando la actividad económica nacional se redujo, posibilitando la colocación en el exterior de un mayor saldo exportable.

¿Por qué crecieron las exportaciones siderúrgicas?

El crecimiento de las exportaciones siderúrgicas se produjo en un contexto de auge de ventas externas de bienes manufacturados del sector industrial argentino desde fin de los años sesenta.

En diferentes investigaciones se hace referencia a este aumento de las exportaciones manufactureras pero en algunas se da cuenta de los distintos factores que explicaron esta situación. Entre ellas se pueden citar la de Katz y Ablin (1977), quienes establecen que si bien el aumento de las exportaciones industriales entre 1969 y 1974 estuvo vinculado con la política de promoción estatal y con las estrategias de las empresas extranjeras radicadas en el país, el esfuerzo local en mejorar aspectos tecnológicos para incrementar la eficiencia y la productividad industrial también jugó un papel destacado. Esto se logró a partir de mejoras en procesos y productos surgidas de la experiencia desarrollada en las plantas y del área de investigación y desarrollo. Por lo tanto este esfuerzo de aprendizaje técnico llevado a cabo por la industria local durante los años sesenta fue un elemento importante para explicar el comportamiento de las exportaciones industriales en el primer quinquenio de los años setenta. Por otro lado, Belini (2017) afirma que la política pública tuvo un aporte relativo para explicar el impulso exportador de estos años por lo cual una visión integral de este

⁹ CIS, La Siderurgia Argentina 1965; Memorias 1972 y 1973.

fenómeno tiene que contemplar el rol jugado por varios factores, principalmente los de origen empresario como la mayor utilización de la escala disponible, el aumento de la productividad, la especialización, la disponibilidad de mano de obra, las incorporaciones de mejoras y los procesos de adaptación tecnológica, entre otros. Por último Amico (2011) sostiene que la sustitución de importaciones llevada a cabo en la economía argentina fue un proceso largo, de aprendizaje y de evolución hacia la maduración del sector industrial argentino y que al permitir aumentar su productividad derivó en un incremento de las exportaciones manufactureras, el que se observó hacia mediados de los años setenta.

Por lo tanto, teniendo como marco los citados argumentos, se analizarán seguidamente cuáles fueron los elementos que permiten explicar la evolución positiva de las exportaciones siderúrgicas en el período bajo estudio.

Normas y reglamentaciones

Inicialmente y desde un punto de vista institucional, la normativa puesta en práctica durante la segunda etapa de la ISI tuvo como objetivo favorecer el proceso de desarrollo industrial a través de instrumentos más específicos como las leyes de promoción y los diversos decretos que particularmente se sancionaron para favorecer determinados sectores.

En cuanto a las leyes de promoción, durante el período estudiado estuvieron vigentes las siguientes: 14781/59 y 20560/73.¹⁰ En relación al objetivo de favorecer el equilibrio en el sector externo, la primera ley establecía la necesidad de alcanzar el equilibrio del balance de pagos y la segunda la necesidad de incentivar aquellos sectores que contribuyeran con el desarrollo de las exportaciones industriales y con la sustitución de importaciones (Ferrucci, 1986). Es necesario considerar que la promoción hacia el sector estuvo

¹⁰ Las leyes de promoción industrial 18587 y 19904, sancionadas en 1970 y 1972 respectivamente, no fueron reglamentadas por lo tanto no afectaron el desarrollo del sector industrial, el cual en forma práctica siguió rigiéndose por el decreto 3113/64 (Ferrucci, 1986).

guiada en todo el período por el PSA, y sus objetivos fueron ratificados en la ley de promoción 14781 y en los decretos específicos que promovían su actividad, 5038/61 y 3113/64.¹¹ Algunos aspectos del plan fueron modificados cuando se tomaron medidas que afectaron la programación de la actividad siderúrgica en general, como por ejemplo la ampliación del nivel de producción de Somisa, mientras que las leyes de promoción fueron reemplazadas en la medida que la situación económica fue cambiando y fue necesario dar estímulos más específicos a la industria, con lo cual se sancionaron decretos que abarcaron diferentes aspectos de la actividad. El decreto 619/74 reglamentó la ley 20560 en lo referido a la actividad siderúrgica.¹²

Particularmente mientras estuvo vigente la ley 14781/59, promulgada durante el gobierno de Frondizi, se sancionaron el decreto 5038/61 y complementarios, de promoción específica del sector siderúrgico incluyendo principalmente beneficios financieros y tributarios para las empresas, y el decreto 3113/64, el cual modificó los incentivos impositivos para ciertas actividades promocionadas, entre ellas la siderurgia (Ferrucci, 1986). Asimismo se sancionaron una importante cantidad de decretos que si bien reglamentaron la promoción a la actividad industrial en general, también afectaron la actividad siderúrgica. Entre ellos, y en lo que respecta a la actividad exportadora, se pueden mencionar los siguientes decretos: 8051/62 reglamentario del *draw-back* (reemplazó al 5931/61 y posteriormente fue modificado por el 7567/63); 12913/62: reintegro de impuestos sobre exportaciones no tradicionales (modificado por decretos 1127/63 y 4817/63); 5343/63: admisión temporaria de materias primas y bienes semielaborados para ser utilizados en productos exportados; 46/65: actualización del régimen de reintegro impositivo de exportaciones; 9588/67: reintegro por exportaciones; 9610/67: deducción de impuestos por operaciones de exportación; 1871/69: seguro de crédito para exportación; 2863/72: reembolsos de exportaciones manufactureras hacia

¹¹ CIS, La Siderurgia Argentina 1965 y 1968.

¹² CIS, La Siderurgia Argentina 1974/75.

nuevos mercados; 690/73: bienes manufactureros incluidos en el régimen de reintegros y reembolsos; 1261/73: liquidación de divisas provenientes de exportación; 624/73: registro de contratos de exportación.¹³

En cuanto a la legislación sectorial específica se pueden mencionar la resolución conjunta n° 210/69 sobre prórroga del *draw-back* siderúrgico y la resolución 2343/73 de la Administración Nacional de Aduanas sobre las autorizaciones requeridas por esta institución y otorgadas por la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) para la exportación de productos siderúrgicos.¹⁴

También hubo un régimen para el financiamiento de operaciones de exportación establecido por el Banco Central a través de las resoluciones 99, B 344 y R.C. 145.¹⁵

Por otro lado, mientras estuvo vigente la ley 20560/73, promulgada durante la tercera presidencia de Perón, el decreto 619/74 reglamentó la promoción específica otorgada al sector siderúrgico, el cual entre otros objetivos se proponía alcanzar un nivel de capacidad de producción mayor que la demanda interna para satisfacer esta última y eventualmente poder colocar productos en el mercado externo mientras que se buscó también favorecer al capital nacional con diferentes medidas para invertir en el sector (Ferrucci, 1986).¹⁶ Este nuevo régimen de promoción del sector siderúrgico reemplazó a los decretos vigentes y derivados de la ley 14780 mientras que los proyectos en gestión dependientes de ellos continuaron bajo su sujeción.¹⁷ Asimismo hubo otra normativa vinculada con la actividad exportadora del sector, la resolución 64/74 del mes de noviembre referida a la suspensión de exportaciones de todo el capítulo 73 del nomenclador arancelario

¹³ CIS, Memorias: 1961/1962, 1962/1963, 1969, 1973; La Siderurgia Argentina 1965 y 1968.

¹⁴ CIS, Memorias 1969 y 1973.

¹⁵ CIS, 1969.

¹⁶ El sistema de promoción que surgió a partir de esta ley tuvo como base los lineamientos establecidos en el Plan Trienal de 1973 (Ferrucci, 1986). En este último plan se establecieron nuevas metas para el sector siderúrgico para el período 1974-1977 (CIS, La Siderurgia Argentina 1974-1975).

¹⁷ CIS, Memoria 1973.

con excepción de los tubos sin costura y los alambres que reemplazaba a la medida establecida en mayo de 1974 a través de la cual se habían suspendido parcialmente las exportaciones para alambrón y hierro redondo por medio del régimen de permisos de la DGFM; la exportación de chapa fría se prohibió a través del decreto 897/74.¹⁸ La prohibición a exportar fue eliminada en el segundo semestre de 1975.¹⁹

Resumiendo entonces, la promoción de las exportaciones siderúrgicas se implementó a través de una serie de normas que abarcaron aspectos vinculados con reintegros impositivos, *draw-back* y financiación de la actividad así como también de otros que contribuyeron a favorecer la exportación para convertirla progresivamente en un destino adicional de la producción. Se puede ejemplificar la importancia que la legislación tuvo en la actividad exportadora sectorial de la siguiente manera: en la Memoria 1962/1963 del Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) se destacaba el interés con que la institución había recibido las medidas para fomentar las exportaciones no tradicionales y se consideraba que si bien las mismas eran relevantes para las firmas del sector en períodos de disminución de la actividad en el mercado interno también contribuirían a ampliar el mercado e incentivar el desarrollo de una actividad exportadora continua cuando se recuperara el mercado, así como facilitaría la colocación del excedente productivo mejorando la rentabilidad de la actividad e inclusive se podría instalar capacidad productiva excedente para bienes con un pequeño mercado interno ya que se los podría exportar. En 1968 se observó cierta retracción del mercado interno, hecho por el cual las autoridades aplicaron nuevas medidas para promover las ventas externas en el marco de una política general de diversificación y aumento de las exportaciones.²⁰ En la publicación se afirmaba además que una corriente activa de ventas

¹⁸ CIS, La Siderurgia Argentina 1974-1975.

¹⁹ CIS, Memoria 1975. La lista de decretos y resoluciones expuesta no pretende ser exhaustiva sino ejemplificativa de la regulación existente sobre las exportaciones sectoriales del período.

²⁰ CIS, 1969.

externas de productos siderúrgicos beneficiaría a las empresas y a la economía en su conjunto.²¹ Durante el año 1969 las autoridades tomaron otra serie de medidas relacionadas con la política siderúrgica. Algunas de ellas estuvieron vinculadas con el cumplimiento del Plan Siderúrgico en general, otras con las empresas y organismos siderúrgicos y un grupo tuvieron efectos sobre el mercado.²² Asimismo, y de acuerdo con las Memorias de 1970, en dicho año las exportaciones directas e indirectas de acero se destacaron dentro de la demanda de bienes del sector siderúrgico, con su correspondiente impacto positivo sobre la economía. Se agregaba además que no se podía hablar de siderurgia sin pensar en la exportación aprovechando de esta manera más eficientemente la capacidad productiva, reduciendo costos y manteniendo una amplia oferta de bienes para satisfacer la demanda en el mercado interno ante cambios a veces bruscos en su nivel. Además ese rol desempeñado en el sector y en la economía era el que se le había otorgado a las exportaciones siderúrgicas en el Plan Nacional de Desarrollo proyectando un valor de 120 millones de dólares para las ventas externas en 1975.²³

Por otro lado, también se desprende de la presentación realizada sobre la normativa sectorial que entre la abundante legislación que existió para favorecer a las exportaciones siderúrgicas, el *draw-back* y los reintegros de impuestos fueron herramientas importantes desde el inicio del período. Además se observa que el sistema de beneficios fue amplio ya que legislaba no sólo sobre las ventas externas sino también sobre bienes comprados para exportar o para elaborar exportaciones, sobre la inserción en nuevos mercados y sobre el financiamiento de exportaciones, entre otros aspectos. Por lo tanto si bien el análisis cuantitativo de la evolución de las exportaciones expuesto en otro acápite puede dar cuenta de su tendencia creciente durante el período observándose asimismo fluctuaciones derivadas de las oscilaciones en el mercado interno,

²¹ *Ibidem*.

²² CIS, Memoria 1969.

²³ CIS, Memoria 1970.

queda en evidencia que desde la política dirigida al sector se establecía la necesidad de fomentarlas.

Estos incentivos y la concepción del rol desempeñado por las exportaciones se manifestaron a nivel microeconómico cuando por lo menos las principales empresas privadas Acindar y Dálmine Siderca incorporaron la exportación en su planificación de largo plazo, si bien inicialmente estas ventas estuvieron más vinculadas con las oscilaciones de la demanda interna o con la disminución de las compras estatales.²⁴ Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la exportación tuvo una expansión adicional en los períodos de disminución de actividad interna que no hay que dejar de contemplar. Cabe agregar que se reconocía que las exportaciones no se hubieran realizado sin las medidas de promoción sectoriales y sin haber ajustado beneficios,²⁵ que el incremento de las exportaciones se produjo en 1968 por varios factores pero resaltaba la importancia de la existencia del régimen de promoción adecuado a las circunstancias,²⁶ destacando el papel jugado específicamente por las medidas tomadas para fomentar exportaciones en relación al *draw-back*, a la devolución y exención de impuestos, y al financiamiento para lograr dicho incremento. Inclusive se ponderaba la importancia del mantenimiento de las medidas de promoción para que la actividad exportadora fuera permanente aun con un mercado interno demandante para de esta manera aprovechar las ampliaciones del mercado internacional dado que las mencionadas medidas no actuaban rápidamente, destacando la importancia que las políticas dirigidas a la

²⁴ Katz y Ablin (1977). Estos autores a su vez explican que en el caso de Acindar si bien esta firma comenzó a exportar a países limítrofes en 1960 fue después de la crisis de 1962-1963 cuando consideró la exportación como un destino adicional de su producción convirtiéndose Estados Unidos en uno de sus principales compradores. Por otro lado, Dálmine Siderca decidió buscar mercados en el exterior para sus productos a partir de 1963 ante la cancelación de los contratos de venta de tubos a YPF la que afectó severamente su nivel de producción. Sin embargo para Acindar, el mercado interno siguió representando un papel muy importante como destino de su producción en períodos de auge.

²⁵ CIS, Memoria 1966/1967.

²⁶ CIS, Memoria 1968.

exportación fueran eficaces y estables y de inmediata adaptación a los cambios del mercado.²⁷

La política de promoción y de impulso a la actividad siderúrgica en general no estuvo exenta de experimentar ciertos vaivenes, en una actividad donde la inversión se recupera en el largo plazo y para cumplir con el objetivo de ampliar la capacidad productiva se requería una política que garantizara un progreso duradero que permitiera atraer capitales para la inversión.²⁸ La prohibición de exportar ciertos laminados en los últimos años del período, cuando comenzaron a surgir problemas de abastecimiento en el mercado interno, restringió el desarrollo del proceso exportador sectorial.²⁹

Por último y de acuerdo con el trabajo de Berlinski y Schydrowsky (1982), cabe mencionar que entre los grupos de industrias que recibieron incentivos positivos a la exportación, metales básicos tuvo el mayor medido en relación a su valor de exportaciones en 1969, reflejando el importante *draw-back* correspondiente al sector hierro y acero. Sin embargo establecen que a pesar de que metales básicos recibió ese nivel de incentivo, el valor de sus exportaciones fue sólo una fracción de la correspondiente a los dos sectores que encabezaron la exportación en ese año y que a su vez tuvieron un incentivo negativo.³⁰

Capacidad y nivel de producción

Como un segundo elemento que explica la evolución positiva de las exportaciones es importante considerar el incremento de la capacidad y nivel de producción de laminados. Este nivel de producción creció de acuerdo con los datos presentados en el cuadro 1. Su incremento estuvo vinculado no sólo con la inversión

²⁷ CIS, 1969; Memoria 1970.

²⁸ CIS, Memoria 1974. En relación a la inestabilidad de las políticas estatales, se puede consultar Maxwell (1978), Rougier (2017) y Belini (2017).

²⁹ CIS, La Siderurgia Argentina 1974-1975.

³⁰ En los incentivos a la exportación los mencionados autores consideraron el reintegro, el *draw-back*, la deducción de impuesto a los réditos sobre el ingreso por exportaciones, la exención de impuesto a los réditos correspondiente a los montos reintegrados, y créditos a mediano y largo plazo a tasas subsidiadas.

llevada a cabo por las empresas y el aumento consecuente en la capacidad de producción sino también con las mejoras técnicas incorporadas en los procesos existentes, las que se analizarán posteriormente. Las empresas se vieron estimuladas a incrementar su capacidad en un contexto que favorecía el desarrollo sectorial en la medida que la siderurgia fue considerada una industria de interés nacional y estuvo sujeta a un programa de expansión establecido en el PSA el que dio lugar a la participación de empresas públicas y privadas.

El proceso de laminación estuvo a cargo principalmente de este último grupo de firmas y se expandió mucho más rápidamente que el de aceración el cual se caracterizó por su déficit estructural. Ciertas empresas compraban la palanquilla elaborada por Somisa mientras que otras producían acero a partir de chatarra y arrabio. Desde 1971 el mercado de laminados no planos se vio afectado por los problemas en la provisión de chatarra y de palanquilla para producir acero para laminar, modificándose los precios de dichas materias primas y requiriéndose una política de regulación para satisfacer la demanda de las empresas.³¹ En todo el período, el nivel de producción también estuvo influido por el contexto macroeconómico y este último determinó oscilaciones en el nivel de actividad de la economía en su conjunto.

Si bien el crecimiento del sector industrial tomó mayor impulso a partir de 1958 y continuó expandiéndose hasta 1974, se vio afectado por la crisis del sector externo de 1962 para luego ingresar en una etapa favorable de progresivo crecimiento entre 1964 y 1974, en el cual se observaron aumentos en los niveles de producción, de empleo y de productividad. Durante esta última fase tuvo una importante expansión la actividad siderúrgica, observándose en 1973 el séptimo año de crecimiento continuo en el nivel de producción de laminados. Sin embargo la inestabilidad macroeconómica generada a partir del segundo semestre de 1974 y hasta el final de 1975 modificó las condiciones en que se desarrolló el sector. Fue así cómo, agravado por los problemas coyunturales tales como

³¹ *Ibidem.*

la política de regulación de precios de los productos siderúrgicos en el marco del congelamiento de precios de 1973, se observaron problemas de desabastecimiento de productos terminados en el mercado de laminados que derivaron en la restricción y posterior prohibición de exportaciones.³² En particular el año 1975 se caracterizó por una reducción considerable en el nivel de actividad sectorial influida por la disminución de la demanda ocasionada por las medidas económicas aplicadas hacia mediados de año las que consistieron en una importante devaluación, aumentos salariales y de precios de las tarifas, entre otras, generando consecuentemente importantes desequilibrios financieros y afectando el nivel de inversión sectorial.³³

La evolución de la capacidad productiva de laminados se presenta en el cuadro 3 a partir del cual se puede establecer que a nivel total aumentó 204 por ciento durante el período siendo la correspondiente al rubro laminados planos la que se expandió en mayor proporción.

Cuadro 3. Capacidad productiva instalada de laminados terminados en años seleccionados (en miles de toneladas)

Años	Laminados no planos	Laminados planos	Tubos sin costura	Total
1960	897	142	100	1.139
1965	1.423	727	110	2.260
1970	1.395	1.030	145	2.570
1975	2.007	1.300	150	3.457

Fuente: CIS, 1969; Memoria 1970 y La Siderurgia Argentina 1975-76.

El progresivo aumento de la capacidad productiva y del nivel de producción permitió que el mercado de laminados a nivel global lograra su autoabastecimiento en 1973 y casi lo alcanzara en 1974 en el sentido que la producción total fue mayor que el consumo. Asimismo, la producción nacional total de laminados

³² *Ibíd.*

³³ CIS, La Siderurgia Argentina 1975-1976.

fue ocupando una mayor proporción de la oferta total. En 1960 representó el 54 % de la oferta global mientras que a partir de 1970 se mantuvo en niveles superiores al 80% hasta alcanzar el 90% en 1975 de acuerdo con los datos presentados en el gráfico 3. Esta situación mostró claramente un progresivo incremento en la sustitución de importaciones aunque es importante destacar que para los distintos tipos de laminados la evolución de estas proporciones fue diferente. La participación de la producción de laminados no planos, planos y tubos sin costura en la correspondiente oferta total fue respectivamente 84, 15 y 70 por ciento en 1960 mientras que en 1975 fue 96, 71 y 98 por ciento, evolución relacionada con la de la capacidad productiva en la medida que esta última se amplió y fue aprovechada para incrementar el nivel de producción.³⁴ Cabe aclarar que los niveles de producción de laminados no planos, planos y tubos sin costura fueron en 1960 respectivamente 588, 90, y 95 en miles de toneladas mientras que en 1975 fueron 1.350, 1.369 y 143 miles de toneladas.³⁵

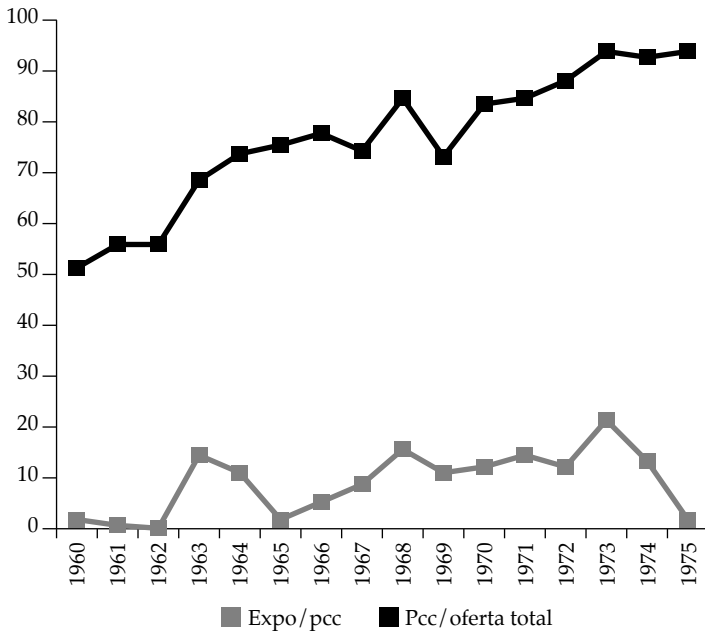
Por lo tanto el incremento de la capacidad y del nivel de producción de laminados constituyó un factor adicional para que las empresas del sector consideraran al mercado externo como un destino más de su producción. De esta forma se mantenía la eficiencia productiva y se garantizaba en parte el equilibrio financiero de las firmas a pesar de que el mercado interno fuera el destino central, exceptuando en este último caso a los tubos sin costura, mientras se ampliaba la oferta exportable en los años de contracción del mercado interno. Además y de acuerdo con los datos presentados en el gráfico 3, la incipiente tendencia creciente de la exportación de laminados como porcentaje de la producción a lo largo de la serie, exceptuando el período 1974-1975 dada la prohibición, y particularmente entre 1965 y 1973 muestra el progresivo surgimiento de la exportación como destino adicional de la producción, el cual es probable que no se hubiese podido generar de no haber existido la promoción dada la importancia que se le otorgó a ésta

³⁴ Elaboración propia en base a CIS, 1996.

³⁵ CIS, 1996.

y el énfasis puesto en su mantenimiento según se desprende de las memorias del CIS. De esta manera no sólo se lograba mantener el nivel de eficiencia operativa sectorial sino también se contribuía a generar divisas.

Gráfico 3. Laminados. Participación de las exportaciones en la producción y de la producción en la oferta total (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a CIS, 1996.

Por otro lado, si bien la participación de la producción de laminados planos en la oferta total de dicho producto fue creciendo rápidamente, la producción de no planos abarcó casi la totalidad de su oferta durante el primer quinquenio de los años setenta por lo tanto, y a pesar de ser también el tipo de laminado más demandado en el mercado interno principalmente por los requerimientos del sector de la construcción, fue el que más se exportó en la variedad de hierro redondo, alambrón, alambre y perfiles, como se presenta en el gráfico 1. Los productos no planos se vendieron en

países limítrofes como en los grandes mercados internacionales.³⁶ Particularmente el aprovechamiento más integral de la capacidad productiva dado el volumen exportado y los precios obtenidos permitió que las ventas externas se convirtieran en un factor económico relevante contribuyendo a reducir los costos.³⁷

En este contexto cabe mencionar como dato adicional que las exportaciones siderúrgicas argentinas representaron el 0,6 por ciento del mercado mundial en 1973,³⁸ año en el cual se alcanzó el máximo nivel de exportaciones de laminados medidas en toneladas, representando el 18,7 por ciento de la producción y el 16,7 por ciento de la demanda total, valores también máximos para las respectivas series.³⁹ Considerando los elementos mencionados pareciera que el año 1973 diera cuenta del esfuerzo realizado por las empresas y el Estado para incrementar las exportaciones sectoriales dadas las coyunturas local e internacional.

Esfuerzo comercial y técnico

Como un tercer elemento que explica la evolución positiva de las ventas externas sectoriales cabe referirse al papel desempeñado por el esfuerzo comercial y técnico llevado a cabo por las empresas. En cuanto al esfuerzo comercial se puede mencionar el trabajo realizado desde las firmas a través de los años para acreditar sus productos en diferentes mercados como factor adicional para que el saldo exportable se pudiera vender en el exterior.⁴⁰ Por otro lado, las ampliaciones en la capacidad productiva que si bien en ciertos años no se tradujeron en mayores niveles de producción, efectivamente permitieron mejorar la calidad de los productos, la variedad de los bienes finales ofrecidos principalmente entre los aceros especiales, y el rendimiento de las empresas desde mediados de la década de los años sesenta.⁴¹

³⁶ CIS, Memoria 1973.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Elaboración propia en base a CIS, 1996.

⁴⁰ CIS, Memoria 1973.

⁴¹ CIS, 1969.

A su vez el esfuerzo técnico, en términos de aprovechamiento de economías de escala y del logro de mayores niveles de eficiencia, derivó en el mencionado mejoramiento del rendimiento de las firmas. Para ello en muchos casos se debieron reacondicionar ciertos procesos para perfeccionar su operatividad, modificar equipos, optimizar el uso de recursos, adaptar productos, todos cambios que surgieron a partir de la experiencia fabril y de la dedicación a la investigación de los grupos ingenieriles en las plantas.

Específicamente Katz y Ablin (1977) analizan esta situación para el caso de las empresas Acindar y Dálmine Siderca.⁴² Observaron que la viabilidad de la sustitución de importaciones que llevaron a cabo estuvo garantizada por el hecho de que el mercado interno a satisfacer era amplio, el cual les quedó prácticamente reservado dada la posición oligopólica que fueron adquiriendo, pudiendo establecer plantas con una escala relativamente eficiente debido en parte a la aplicación de mejoras técnicas desarrolladas por los grupos de ingenieros a partir de la experiencia en la fábrica. En este contexto, y ante cambios en la demanda interna, las firmas entraron en una segunda etapa en la cual la exportación surgió como un destino adicional para la producción a principios de los años sesenta, dada la competitividad comercial que inicialmente tuvieron en el mercado latinoamericano. Pero posteriormente la exportación se afianzó como una actividad corriente de las empresas, ampliando su actividad en el exterior, situación que según los autores no fue ajena al hecho de que los desarrollos realizados por los grupos técnicos fabriles permitieron mejorar y adecuar el paquete tecnológico utilizado para alcanzar la competitividad requerida en el mercado mundial. Asimismo los autores establecieron que las empresas incorporaron la exportación en sus proyecciones de largo plazo, por lo tanto las ampliaciones de la capacidad

⁴² En este trabajo de Katz y Ablin no sólo se analizan las empresas siderúrgicas sino también las principales firmas en las cuales se observaron vínculos entre el proceso de aprendizaje tecnológico y el aumento de las exportaciones industriales. Particularmente Acindar y Dálmine Siderca constituyeron un caso especial de análisis junto con las firmas Roque Vasalli y Siam Di Tella considerándolas el subgrupo más exitoso entre las denominadas *industrias incipientes*.

productiva tuvieron en cuenta la colocación de la producción en el mercado interno y en el externo aunque en este último caso originalmente su iniciación obedeciera a diferentes motivos.⁴³

Para ejemplificar la situación de estas empresas en el contexto exportador local para el período 1969-1974 se puede mencionar que: 1) las ventas externas de Acindar y Dálmine Siderca representaron el 34,3 por ciento de las correspondientes al capítulo 73 del Nomenclador Arancelario de Exportación, Hierro y acero y sus manufacturas; 2) Acindar destinó en promedio el 69 por ciento de sus exportaciones a la ALALC y Dálmine Siderca el 60 por ciento; 3) los principales países compradores, incluyendo los extra-zona ALALC, fueron Estados Unidos, Brasil y Alemania en el caso de Acindar, y Venezuela, Argelia y Estados Unidos en el caso de Siderca; 4) los productos exportados por Acindar fueron acero para construcción, alambrón y alambre de púa mientras los exportados por Dálmine Siderca fueron cuerdas de tuberías y cadenas de entubación (Katz y Ablin, 1977).

Adicionalmente para poder explicar lo que específicamente significó el aprendizaje tecnológico en la planta realizado por los técnicos e ingenieros en Acindar valga citar el trabajo desarrollado por Maxwell (1978). La planta de Acindar en Rosario estuvo en funcionamiento hasta los últimos años de la década de 1970 a pesar de utilizar una antigua tecnología. Por lo tanto esta tecnología que fue instalada en la segunda posguerra pudo perdurar en virtud de las mejoras tecnológicas incorporadas en la planta, en términos de las progresivas y sucesivas adaptaciones y mejoras técnicas realizadas en la sección de aceración y en el laminador de palanquilla para incrementar la producción de esta última aunque se haya incorporado un horno adicional para aumentar más aún las cantidades producidas. Éste es el tema que analiza Maxwell ya que la empresa debía realizar adaptaciones y reposiciones en equipos a bajo costo a una antigua tecnología para lograr que el proceso fuera eficiente y se adaptara a los cambios exigidos por la demanda. Entre las características que Maxwell refiere sobre las mejoras

⁴³ Ver nota 24.

tecnológicas, destaca la importancia del esfuerzo creativo del personal de la fábrica en términos de la originalidad de sus diseños e ideas, distinguiendo la pericia y los conocimientos del personal para desarrollar diseños ingenieriles propios. Por ejemplo en 1969 y 1970 se idearon y llevaron a cabo en las divisiones de laminación e ingeniería diecinueve modificaciones en el proceso productivo.

Con respecto a este último dato en las Memorias del CIS correspondientes al año 1969 también se destaca a dicho año ya que se llevaron a cabo ampliaciones de capacidad y nuevas instalaciones y una importante cantidad de progresos tecnológicos, los que permitieron incrementar la capacidad de producción de laminados en caliente. Entre estas mejoras se citan las incorporadas en los trenes de laminación de las empresas Acindar y Dálmine Siderca y la modernización e instalación de trenes de laminación en otras firmas del sector.

Pero éstas no fueron las únicas referencias sobre este tema mencionadas en las memorias del CIS. Se puede agregar como ejemplos adicionales que también dan cuenta del esfuerzo de las firmas para perfeccionar el proceso productivo las ampliaciones y modificaciones técnicas que se realizaron en la planta de Somisa así como la incorporación de mejoras en los equipos de decapado para aumentar el rendimiento en Propulsora Siderúrgica.⁴⁴ Por otro lado en las Memorias de 1971 se enumeran las obras llevadas a cabo por cada una de las firmas para aumentar la capacidad productiva, optimizar la operatividad de la planta e introducir mejoras de calidad así como en la Memoria de 1969 se hace referencia a la incorporación de innovaciones técnicas que, entre otros elementos, incrementaron la productividad con el objetivo de aumentar la producción de acero.

Finalmente Katz y Ablin (1977), y refiriéndose al total de la industria, mencionan que la mayor eficiencia alcanzada puede explicar que ciertas empresas manufactureras en pocos rubros hayan podido colocar sus productos fronteras afuera de la ALALC, dejando de ser éste su principal mercado, ya que no necesitaban

⁴⁴ CIS, Memorias 1972 y 1973.

dependen de los beneficios aduaneros de la zona de comercio para vender sus productos. También refieren al aprendizaje realizado en términos de los modos de comercialización internacional como otra posible explicación del acceso a otros mercados.

Por lo tanto en función de los elementos descriptos en este acápite lo que se observa entonces es que la normativa referida a la promoción de exportaciones, la capacidad y el nivel de producción alcanzados, y el esfuerzo comercial y técnico empresarial explican el incremento de las exportaciones siderúrgicas como factores que actuando en forma simultánea y concurrente permitieron el despegue incipiente y progresivo de las ventas externas sin dejar de reconocer que las mismas se vieron favorecidas ante la contracción del mercado interno y que al final del período se redujeron significativamente para poder abastecer fluidamente al mercado de laminados.⁴⁵

Las exportaciones siderúrgicas y el camino hacia el desarrollo

Durante el período estudiado las ideas de los economistas sobre el desarrollo económico nacional se concentraron en la necesidad de revertir la dependencia estructural en la compra de insumos importados, la que derivaba en crisis de sector externo, estableciendo que el sector industrial podía contribuir a generar las divisas requeridas para evitar el cuello de botella en el balance de pagos a través de la exportación de manufacturas. En este contexto se expandieron algunas industrias básicas, entre las que se encontraba la siderurgia, a través de las cuales se buscaba inicialmente reducir el mencionado déficit externo (Rougier, 2017). Algunas de esas ideas se plasmaron en las leyes de promoción de esos años

⁴⁵ Cabe mencionar que el análisis del crecimiento de las exportaciones realizado no tuvo en cuenta otros factores coyunturales que pudieron haber influido en el comportamiento de las exportaciones, o bien algunos se mencionaron sólo como referencia, como fueron lo ocurrido en el mercado interno en términos de nivel de actividad, situación de la demanda, nivel de inflación y política de precios, evolución del tipo de cambio, y por otro lado también la situación del mercado internacional y la evolución de los precios de exportación ya que su comportamiento no fue el objetivo central del análisis realizado.

al establecer la necesidad de alcanzar el equilibrio del balance de pagos por medio del incentivo a la exportación industrial y la sustitución de importaciones.

Se puede referir entonces al éxito de las propuestas de proyectos industriales que a través de la promoción lograron sustituir importaciones y a su vez que desde 1964 se habrían realizado ciertos ajustes en el modelo ISI para iniciar una etapa donde estuvieran presentes las exportaciones industriales (Rougier, 2017). Pero también, y específicamente con respecto a la promoción de exportaciones manufactureras, Berlinski y Schydrowski (1982) establecen que pareciera existir una relación inversa entre el incentivo a exportar y el valor de las exportaciones de acuerdo con datos del año 1969.⁴⁶

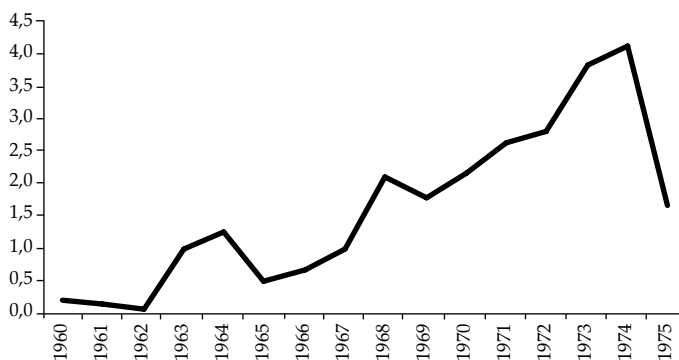
En este contexto resulta interesante evaluar la participación de las exportaciones siderúrgicas en el total de las exportaciones argentinas de acuerdo con el gráfico 4. La evolución de la participación mencionada tuvo una tendencia creciente entre 1963 y 1974 aunque con descensos en 1965 y 1969. De ser prácticamente nula a principios de los años sesenta alcanzó un valor levemente superior al 4 por ciento en 1974 medida en valores, hecho que muestra que en un entorno en el cual las medidas de promoción hacia las exportaciones fueron favorables al sector, se produjeron ampliaciones en la capacidad productiva, y se incorporaron mejoras técnicas muchas de ellas a partir de la pericia del personal técnico en planta, las ventas externas siderúrgicas dieron un importante paso para situarse en el grupo de bienes exportados mientras se buscaba alcanzar el equilibrio externo.

Bajo este marco la comparación de la estructura de las exportaciones entre 1962 y 1974 resulta útil ya que muestra un cambio sustancial en la canasta exportable argentina, la cual comienza a estar integrada por productos siderúrgicos entre otras manufacturas. De acuerdo con Schteingart (2016) y considerando la clasificación de los productos según su intensidad tecnológica, la

⁴⁶ En su texto se analiza el sesgo anti exportador de los incentivos sobre las exportaciones manufactureras.

disminución de la participación de los productos primarios en el total de exportaciones de 79,9 a 54,4 por ciento medida a valores corrientes y comparando los años 1962 y 1974 fue compensada por el incremento en las manufacturas intensivas en recursos naturales que fueron respectivamente 17,8 y 24,3 por ciento; en las de baja tecnología cuya representación varió de 0,5 a 9,2 por ciento conformada en 1974 por las exportaciones de laminados de hierro y acero, cueros, indumentaria, calzado, productos impresos y otros; en las de media tecnología, las que pasaron de 1,2 a 8,7 por ciento y las de alta tecnología, las que variaron de 0,6 a 3,3 por ciento. Si bien todos los grupos de exportaciones manufactureras mencionados se incrementaron aunque en distinta proporción, en el referido trabajo se observa que los laminados lideraron el grupo de exportaciones de manufacturas de baja tecnología en 1974 mientras que los tubos de acero conformaron el grupo de exportaciones de manufacturas de media tecnología en 1974 aunque con una participación menor de la que le correspondió a vehículos de transporte terrestre, maquinaria y equipos no eléctricos, y maquinaria agrícola. Por lo tanto las exportaciones siderúrgicas tuvieron una participación destacada en el total de manufacturas argentinas con cierto grado de tecnología exportadas en 1974.

Gráfico 4. Participación del valor de las exportaciones siderúrgicas en el total de exportaciones argentinas (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a CIS, 1996.

Comentario final

La expansión de las ventas externas siderúrgicas entre 1960 y 1975 se produjo en un contexto en el cual se consideraba que la exportación de manufacturas podía generar divisas para contribuir a solucionar el cuello de botella del sector externo que el mismo proceso de industrialización originaba. De esta manera se daba lugar a que la economía nacional alcanzara un mayor nivel de desarrollo de acuerdo con las ideas sostenidas por ciertos economistas. Por lo tanto para lograr este objetivo se pusieron en práctica ciertos mecanismos de promoción y también en evidencia otros factores que favorecieron la expansión mencionada. A su vez esta evolución positiva de las ventas externas siderúrgicas contribuyó a mostrar su mayor participación en las exportaciones totales hacia el final del período.

A partir del análisis desarrollado se puede establecer que el despegue de las exportaciones se dio por la existencia de distintos factores que actuaron simultáneamente y que coinciden en algunos aspectos con lo ocurrido en el sector industrial en su conjunto. De esta manera la legislación favorable a la promoción de las exportaciones, el aumento de la capacidad y nivel de producción, y la incorporación de mejoras técnicas desarrolladas en las plantas así como el esfuerzo comercial empresarial son los elementos que permiten explicar el comportamiento de las ventas externas siderúrgicas en este período transformándolas progresivamente en un destino adicional de la producción, las que se vieron favorecidas en años de contracción del mercado interno. Su tendencia creciente medida en toneladas se destacó particularmente entre 1965 y 1973.

Asimismo a partir de la lectura de las fuentes consultadas se observa que las medidas tomadas por las autoridades para estimular las ventas externas siderúrgicas tuvieron un rol particular dado el énfasis puesto en destacar la necesidad de que perduraran y de que fueran estables, en un sector que para ser eficiente y competitivo requería el máximo aprovechamiento de la escala de producción. Además también se consideraba que esta normativa permitiría darle continuidad a la actividad exportadora aun en

períodos de intensa demanda interna. Por otro lado, la referencia a las mejoras introducidas en los procesos de las empresas permite reconocer su importancia para ampliar y optimizar las posibilidades productivas de las plantas en la búsqueda de un mayor nivel de producción y de eficiencia.

Por lo tanto para finalizar cabe mencionar que en un período a lo largo del cual se consolidó la denominada “conciencia industrial exportadora”, las ventas externas siderúrgicas se ubicaron entre las que posibilitaron el incremento de las exportaciones manufactureras totales.

Referencias bibliográficas

- Amico, Fabián, 2011, “Notas sobre la industrialización por sustitución de importaciones en Argentina: buscando adentro la fuente de la competitividad externa”, en *H-industri@*, año 5, n°9, segundo semestre. Disponible en <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind>, (fecha de consulta: 28 de abril de 2018).
- Azpiazu, Daniel y Bisang, Roberto, 1992, *La industria siderúrgica argentina. Reestructuración, competitividad e inserción en los años 90*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Nación.
- Belini, Claudio, 2017, *Historia de la industria en la Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Berlinski, Julio y Schydrowsky, Daniel, 1982, “Argentina”, en Bela Balassa and Associates, *Development strategies in semi-industrial economies*, World Bank, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Brodersohn, Mario, 1970, “Introducción”, en Brodersohn, Mario (dir.), *Estrategias de Industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Castro, Claudio, 2013, “De proveedor del Estado a empresa multinacional: Siderca entre 1960 y 1996”, en Rougier, Marcelo (comp.), *Estudios sobre la industria argentina 3*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Diamand, Marcelo, 1972, “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, en *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45, abril-junio.
- , 1973, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Di Tella, Guido, 1970, “Criterios para una política de desarrollo industrial”, en Brodersohn, Mario (dir.), *Estrategias de Industrialización para la Argentina*, Buenos Aires: Editorial del Instituto.

- Ferrer, Aldo, 1970, "El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones", en Brodersohn, Mario (dir.), *Estrategias de Industrialización para la Argentina*, Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Ferrucci, Ricardo, 1986, *La promoción industrial en Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Jerez, Patricia, 2014, "Treinta años en la evolución de la industria siderúrgica argentina: 1947-1976. Una cuestión de oferta y de demanda" en Rougier, Marcelo (comp.), *Estudios sobre la industria argentina 1*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Katz, Jorge, y Ablin, Eduardo, 1977, "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente", en *Desarrollo Económico*, vol. 17, n°65, abril-junio.
- Maxwell, Philip, 1978, "Estrategia tecnológica óptima en un contexto económico difícil. La evolución de la planta siderúrgica de Acindar en Rosario, Argentina", en *El Trimestre Económico*, vol. 45, n° 180(4), octubre-diciembre.
- Rougier, Marcelo, 2017, *Dos siglos de industria en la Argentina: una revisión historiográfica*, Serie de Documentos de Trabajo, IIEP, n° 23.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan, 2016, "El financiamiento del desarrollo argentino: propuestas y ensayos durante el auge de la industrialización sustitutiva", en Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (comp.), *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- , 2017, "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Schteingart, Daniel, 2016, "La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013" en Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (comp.), *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.

Fuentes

- Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS), 1996, *Estadísticas Siderúrgicas 1960-1995*, Buenos Aires.
- , 1969, *La siderurgia argentina en 1968*.
- , s/f, *La Siderurgia Argentina*, años 1965 y 1974/75, 1975/76.
- , s/f, *Memorias*, años 1961/1962, 1962/1963, 1966/1967, 1968 a 1970, 1972 a 1975.

6 | Ciencia y tecnología para el desarrollo industrial: la consolidación de empresas mixtas en torno a la actividad nucleoelectrica entre 1976 y 2001

La vinculación entre las actividades en ciencia y tecnología (CyT), el Estado y la esfera productiva ha constituido, sin lugar a dudas, uno de los ejes más controversiales del desarrollo económico en los países de la periferia. Si bien el planteo acerca de la necesidad de coordinar el accionar de aquellos agentes ya se encontraba presente en algunas reflexiones de los teóricos de la dependencia, durante el cambio de siglo la idea ha vuelto a cobrar fuerza a través de enfoques como el Sistema Nacional de Innovación (Elzinga y Jamison, 1996; Chudnovsky, 1999).¹ Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en los países de industrialización madura, los procesos de innovación locales –es decir, la incorporación de conocimiento para modificar la estructura productiva en relación a las necesidades propias de cada sociedad– han resultado fenómenos dispersos, aislados y desconectados del resto del entramado económico (Botana y Sabato, 1975; Oteiza, 1992; Hurtado de Mendoza, 2010).

Dicha afirmación no debería ocultar el hecho de que, en Argentina, han existido unos pocos sectores puntuales que, bajo determinadas condiciones, lograron implementar políticas que desafiaran aquella tendencia. En estos casos, la participación del Estado ha sido sumamente decisiva en virtud de su rol en

¹ El Sistema Nacional de Innovación concibe a las innovaciones como el motor del crecimiento y el desarrollo y apunta a la interrelación de múltiples actores interesados en la actividad: las universidades, las instituciones gubernamentales y, fundamentalmente, las empresas. De esta forma, las innovaciones son entendidas como el resultado de un proceso acumulativo, social e interactivo con el entorno (Johnson y Lundvall, 1994).

la planificación, regulación, formación de recursos humanos, financiamiento, oferta y demanda de insumos, etcétera. (Thomas, Santos y Fressoli, 2013). De esta forma, el “Estado empresario” configurado desde los años de posguerra ha intervenido en el área productiva a través de distintas políticas y figuras legales que se orientaron fundamentalmente a promover el desarrollo nacional en ámbitos considerados “estratégicos” (Belini y Rougier, 2008). En algunos casos, incluso, la gestión pública asumió un rol decisivo al momento de fomentar la aparición de un sector empresario privado, aportando capitales y facilidades para la instalación de nuevas plantas industriales en actividades claves para la integración productiva local (Rougier, 2008). En este contexto, el sector nuclear argentino ha sido reiteradamente señalado como un ámbito excepcional que ha logrado desarrollar y asimilar un importante conjunto de innovaciones que repercutieron en el entramado económico en general (Hurtado de Mendoza, 2014). Las causas de aquella trayectoria particular deben rastrearse en las características propias de la actividad, verificables en casi todos los países nucleares, así como también, en las condiciones históricas locales en que se ha desarrollado.

A diferencia de otras fuentes de energía que insumen únicamente materias primas para su funcionamiento –como carbón, petróleo o agua–, la generación nucleoelectrónica requiere de la elaboración y el tratamiento de elementos combustibles con altos niveles de valor agregado. De esta forma, la multiplicación de usinas en los países “nucleares” a fines de la década de 1960 tendió a acelerar el crecimiento de industrias de base científica y tecnológica sumamente especializadas. Complementariamente, la expansión comercial impulsó un cambio cualitativo en el entramado empresarial asociado a la expansión de las actividades ligadas a los distintos eslabones del ciclo, tales como el preparado de concentrado de uranio, el enriquecimiento, la producción de agua pesada o el reprocesamiento de los desechos. De esta forma, si bien los Estados nacionales han estado sumamente presentes a través de la creación de Comisiones de Energía Atómica, la participación de las empresas nacionales y el fomento a los ámbitos de producción de CyT han constituido aspectos cruciales para

asegurar el desarrollo exitoso del sector. Allí donde los lazos entre las tres partes involucradas han resultado armónicos y fluidos, la expansión de la energía nuclear ha alcanzado plena maduración. El ejemplo más “acabado” de dicha confluencia se expresa en el “triángulo de hierro” (*iron triangle*) forjado en Estados Unidos en torno al gobierno, la ciencia y los grupos de interés (Balogh, 1991).

Siguiendo las mismas líneas directrices, en el plano local el accionar estatal se articuló mediante una institución específica –la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)– con características excepcionales que la transformaron en un actor privilegiado para el diseño y la implementación de la política nuclear. Avocada únicamente a los usos pacíficos del átomo, la CNEA se configuró desde sus inicios como una burocracia altamente especializada que, aun en contextos de baja estatalidad, ha logrado mantener un grado considerable de autonomía en función del elevado nivel de calificación de sus miembros.² Como resultado, entre 1950 y 1960 la institución desarrolló una identidad y una filosofía propias basadas en la percepción de sus protagonistas acerca de la necesidad de profundizar el proceso de sustitución de importaciones y la vocación por el fomento de una industria local integrada a la energía atómica. En este contexto, desde mediados de 1970 hasta el fin de siglo, se verifica un proceso de transferencia de tecnologías desde el sector hacia las empresas y, fundamentalmente, una política sostenida de asociación con el capital privado y provincial para la creación de firmas capaces de gestionar las distintas etapas del ciclo de combustible.

Ahora bien, a pesar del gran impacto que las aplicaciones civiles del átomo han tenido en aquellas economías en que se desarrollaron, los trabajos de indagación realizados desde la disciplina histórica se encuentran, aún, en sus primeras fases. La escasa bibliografía producida al respecto en el plano internacional proviene del ámbito de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, las relaciones internacionales o las historias institucionales

² Dicha caracterización de la CNEA como burocracia autónoma se desprende del concepto de “autonomía enraizada” planteado por Evans (1995).

producidas por lo actores que han tenido una participación directa en la actividad. Sin embargo, la perspectiva de la historia económica ha estado notoriamente ausente en el análisis del sector (Rubio-Varas y De la Torre, 2017). En el plano local se verifica una tendencia similar. Mientras que las reflexiones, testimonios y relatos producidos por científicos que participaron activamente de las actividades de la Comisión –generalmente, con formación en Física, Química o Ingeniería– resultan notoriamente abundantes, los estudios historiográficos constituyen un corpus bibliográfico incompleto y fragmentario.³

Respecto del proceso de conformación de empresas en particular, la bibliografía disponible se compone de estudios que rescatan trayectorias puntuales a lo largo del tiempo y trabajos más generales que han analizado ciertos aspectos del proceso. En el primer caso, la firma que mayor atención ha recibido por parte de la historiografía es INVAP S.E. (Thomas, Versino y Lalouf, 2013; Quiroga y Aguiar, 2014; Versino, 2014). También existen algunos estudios relativos al desarrollo de CONUAR, FAE y la Planta de Agua Pesada operada por ENSI (Conde Bidabehere, 2000; Quilici, 2010). Respecto de los estudios más generales, sobresale el trabajo pionero de Hurtado de Mendoza sobre los avatares del Programa Nuclear entre 1945 y 2006 (2014) y los trabajos de Quilici (2008) y Lugones (2015) acerca de ciertos aspectos del desarrollo de proveedores y los cambios ocurridos en CNEA luego de 1976. Sin embargo, consideramos que aún no existen suficientes indagaciones que ofrezcan una mirada de corte diacrónico para el conjunto de las industrias nucleares fundadas por la institución.

Este capítulo se focalizará en el análisis de una experiencia tanto inédita como significativa: la creación de empresas mixtas por iniciativa de la CNEA, con la finalidad de constituir un complejo industrial capaz de abastecer las necesidades del Programa Nuclear. Partiendo de nuestro objeto de estudio, el propósito de esta investigación será realizar una primera aproximación con la

³ Para un completo estado de la cuestión sobre la producción historiográfica del Programa Nuclear Argentino ver Rodríguez (2014a).

finalidad de indagar en las condiciones de surgimiento de dichas empresas, sus características y la trayectoria seguida durante una etapa crucial, a saber, la paralización del Programa Nuclear a partir de 1994. De esta forma, intentaremos recuperar algunas reflexiones respecto de las estrategias que permitieron a estas firmas sobrevivir –o no– por fuera del ámbito que les dio origen.

El recorte cronológico utilizado parte de la creación de INVAP S.E. en 1976, momento que a su vez coincide con la maduración de los aspectos más generales de la filosofía “sabateana” basada en el concepto de *autonomía tecnológica* y el fortalecimiento de la industria nacional. A partir de entonces, y hasta la reforma y paralización del Programa Nuclear en 1994, la CNEA implementó una activa política de colaboración con el sector privado y provincial en relación a las actividades de investigación y desarrollo y de producción para el ciclo de combustible.⁴ Finalmente, rescataremos algunos aspectos de la trayectoria posterior a la reforma y hasta la crisis económica de 2001, con la intención de brindar una mirada más amplia respecto de las posibilidades de reconversión o readaptación de dichas firmas en el marco del abandono del Programa, la apertura económica y el proceso de desindustrialización.

A imagen y semejanza de lo que sucedía en el resto de los países desarrollados que comenzaban a incursionar en la tecnología nuclear, la CNEA fue creada en 1950 por el segundo gobierno peronista con el objetivo de coordinar, estimular y controlar todas las investigaciones en el campo nuclear (Decreto Ley 10936/50). Una vez superado el breve –pero infame– *affaire Richter*, el período transcurrido entre 1952 y 1968 se caracterizó por el afianzamiento de la institución y la conformación de un “estilo socio-técnico”

⁴ Según el Organismo Internacional de Energía Atómica, hasta comienzos de los años setenta, el ciclo del combustible nuclear incluía toda la secuencia de procesos que atravesaba: la extracción, el tratamiento y la conversión del uranio; la fabricación y el enriquecimiento del combustible; la generación de electricidad; la reelaboración y el reciclado del plutonio y el uranio en reactores rápidos; y la evacuación definitiva de los desechos procedentes de las plantas de reelaboración (Semenov y Oi, 1993).

particular, es decir, un conjunto de valores, metodologías, formas de organización y de trabajo orientados a producir tecnología en un determinado contexto histórico (Harriague, Quilici y Sbaffoni, 2008).⁵ En el marco de un acelerado proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), Jorge Alberto Sábato plantearía que uno de los objetivos institucionales de la CNEA era avocarse a maximizar la “autonomía tecnológica”. El concepto –que estructuró el discurso oficial entre 1960 y 1970 y que, actualmente, continúa teniendo vigencia entre los miembros que transitaron aquella etapa– remitía a fortalecer la adquisición de conocimientos y competencias locales necesarios para resolver los problemas prácticos propios de cada región a través del “aprender haciendo” (*learning by doing*). De esta forma, los esfuerzos deberían orientarse a incrementar la capacidad de decisión para poder definir qué se iría a desarrollar localmente, qué se debía importar y bajo qué condiciones convenía asociarse. Como correlato, se desprende que el objetivo final no era fomentar la producción local a cualquier costo, sino definir paquetes tecnológicos sustentables, adecuados a las condiciones económicas y sociales en que se inscriben (Sabato, 1983). Por otra parte, alcanzar la “autonomía tecnológica” implicaba transformar al sector en una “industria industrializante”, es decir, un espacio a través del cual fomentar el desarrollo más general de la industria nacional a partir de los conocimientos ya desarrollados o adquiridos por la CNEA (Sabato, 1973).

Dicha filosofía o “mística institucional” sería retroalimentada en la medida en que la CNEA se consolidaba con un amplio margen de autonomía respecto del gobierno nacional, transformándose en un actor privilegiado a la hora de delimitar políticas públicas relativas al Programa Nuclear (Fernández Larcher, 2014; Gadano, 2014). El éxito en la concreción de dichos objetivos se plasmó

⁵ El *affaire* Richter refiere al período transcurrido luego de 1950, momento en el cual el físico austríaco Ronald Richter llegó al país y prometió al presidente Perón el dominio de la tecnología de la fusión controlada. A pesar de que se pusieron una gran cantidad de recursos a su disposición, dos años después –y luego de que Perón anunciara públicamente el éxito en su cometido– se reveló que el Proyecto Huemul era una farsa. Ver Mariscotti (2016).

en varios hitos institucionales: la creación del Departamento de Metalurgia en CNEA (1955), la construcción del reactor de investigación RA1 en el país (1958), el Servicio de Asistencia Técnica para la Industria (1962), y la construcción de las Centrales Nucleares Atucha I (1974) y Embalse (1984) bajo la figura de “apertura del paquete tecnológico”. Mediante esa estrategia, la compra de tecnología extranjera “llave en mano” se gestionaba con la condición de disgregar sus componentes para permitir la invención científica y tecnológica y la participación de la industria nacional (Enríquez, 2013).

En este contexto, la política de participación junto a capitales privados y provinciales en torno a ciertas actividades del ciclo de combustibles se desprende de la maduración de la ideología saba-teana y a causa de los avatares ocurridos en el plano internacional. Sin embargo, dentro del período comprendido entre 1976 y 1994, podemos diferenciar dos etapas en virtud de los cambios en el contexto económico local y el mercado internacional de tecnología nuclear. Durante los años del último gobierno *de facto* (1976-1983), la CNEA gozó de un protagonismo indiscutido en el presupuesto nacional, sobre todo, a partir de la promulgación del Plan Nuclear de 1979. Por entonces, las restricciones a la transferencia tecnológica implementadas por Estados Unidos y la Unión Soviética contribuyeron a fomentar la aspiración por el desarrollo autónomo del sector. En cambio, el “ocaso nuclear”, la restricción externa y el abandono progresivo del Programa Nuclear operados luego del retorno de la democracia pusieron en jaque las aspiraciones por alcanzar la autonomía tecnológica y la posibilidad de crecimiento para dichas empresas.

La creación de empresas mixtas durante la última dictadura militar (1976-1983)

Durante los años de la ISI, la economía argentina había permanecido resguardada del mercado internacional a través de una compleja y variada trama de mecanismos que incluían la protección arancelaria, las restricciones a la importación y la participación de

las inversiones extranjeras en áreas específicas. De esta forma, el Estado buscaba garantizar el desarrollo exitoso de una industria local orientada fundamentalmente al mercado interno. Sin embargo, tras el golpe militar de 1976, el gobierno dictatorial elaboró un diagnóstico sumamente reactivo respecto de la intervención estatal y alteró radicalmente la fisonomía del modelo de acumulación. A partir de entonces, la “eficiencia” en la asignación de los recursos y el establecimiento de los precios mediante la libre competencia se transformarían en las herramientas privilegiadas para contener la inflación y el déficit fiscal que caracterizaron al crecimiento económico de los últimos años (Canitrot, 1980). En esa misma línea, comenzaba a desmantelarse el “Estado empresario” consolidado en las décadas anteriores, transformándolo ahora en un “Estado subsidiario”: a partir de entonces, el poder público sólo debía mantener bajo su órbita áreas cuya privatización resultara inconveniente o imposible. Como consecuencia, gran cantidad de empresas estatales fueron sometidas a un proceso de “privatización periférica” y delegadas contractualmente a poderosos grupos económicos privados (Belini y Rougier, 2008). El escenario de las reformas se completó con el ajuste de los precios domésticos –especialmente del salario– (1976), la reforma radical del sistema financiero (1977) y una política de apertura comercial asimétrica (1978), los cuales inauguraron el viraje hacia una economía centrada en la valorización del capital financiero (Castellani 2018).

En este contexto de reformulación radical del modelo de acumulación, en enero de 1979 el Poder Ejecutivo Nacional aprobaba el primer Plan Nuclear Argentino (Decreto PEN 302/79). El documento se basaba en las conclusiones generales de la Comisión Interministerial, que, a grandes rasgos, oficializaban los objetivos que CNEA pergeñaba desde la construcción de Atucha I (1968-1974): la construcción de cuatro centrales nucleares de 600 MWe de potencia, la ratificación de la elección de la línea de uranio natural y agua pesada, un amplio programa de exploración y explotación de los recursos uraníferos en el país y la fabricación de elementos combustibles y agua pesada a nivel industrial. De esta forma, el objetivo final consistía en ampliar el parque nucleoelectrónico

y lograr la autonomía completa en todas las etapas del ciclo de combustible, desde la explotación del uranio hasta el tratamiento de los materiales radioactivos. Además, se explicitaban dos metas vitales desde el punto de vista estratégico: el fomento de la participación de la industria nacional en el Programa y la consolidación del aparato científico-tecnológico (Rodríguez, 2014b).

A simple vista, el lanzamiento del Plan parecía resultar notablemente discordante con las políticas implementadas desde el Ministerio de Economía. Sin embargo, cabe destacar que la misma “tecnocracia” que implementó medidas de corte neoliberal, encontró en la obra pública una poderosa herramienta para concretar la alianza con dos actores clave: por un lado, grandes grupos económicos que resultaban sumamente beneficiados de los contratos otorgados por el Estado y las políticas de promoción industrial; y, por otra parte, el fomento de la infraestructura energética era considerado un elemento prioritario en materia de desarrollo y defensa nacional por una importante facción de las Fuerzas Armadas en el poder (Castellani, 2009).

Adicionalmente, desde el punto de vista del contexto internacional, a partir de la detonación india de 1974 el mercado nuclear transitaba uno de los períodos más restrictivos en materia de transferencia de tecnología. Este cambio de postura, impulsado por Estados Unidos y la Unión Soviética, se justificaba bajo el argumento de que ciertas etapas del ciclo de combustible –como el reprocesamiento de combustible irradiado, el enriquecimiento de uranio y la producción de agua pesada– podrían constituir la antesala del arsenal atómico. La medida, de carácter retroactiva, obligaba a los países asociados a solicitar autorización previa del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para exportar o reexportar elementos contenidos en la “lista detonadora”. A su vez, prohibía la cooperación con aquellos países que no aceptaran las salvaguardas en sus instalaciones (Castro Díaz Balart, 1991). Lo cierto es que, más allá del discurso antibelicista –elaborado por aquellos países que justamente detentaban el monopolio del arma atómica–, la política empleada se orientaba a defender la hegemonía estadounidense sobre el uranio enriquecido a través del desmantelamiento de los programas nucleares en la periferia

y el desarrollo tecnológico de combustibles alternativos.⁶ Como resultado, dichas transformaciones en el plano internacional contribuyeron a cristalizar la aspiración por el dominio de todas las etapas del ciclo de combustible en el ámbito local, con la finalidad de maximizar la cuota de autonomía respecto de los proveedores externos.

Ahora bien, dado el potencial eléctrico, económico y geopolítico de la tecnología atómica, es posible afirmar que el Programa Nuclear se transformó en un ámbito privilegiado –o “isla”– resguardado bajo la intersección de intereses antes analizados. De esta forma, el respaldo incondicional otorgado por el gobierno dictatorial en materia de relaciones internacionales y planificación adquiere mayor sentido, a pesar del contexto de ajuste y el avance de la “privatización periférica” que caracterizó al resto de la economía. Para ilustrar aquella tendencia, basta con señalar que la partida presupuestaria de CNEA llegó a representar casi el 2 por ciento del PBI en 1982.⁷

A partir de entonces, la transición hacia la producción a escala de las actividades relativas al ciclo de combustible (agua pesada, elementos combustibles, reprocesamiento, etcétera.) se transformaría en un aspecto crucial para fomentar la “autonomía tecnológica”. Sin embargo, la cuestión requería la implementación de un *management* adecuado, así como también de mecanismos que aseguraran el eslabonamiento productivo de todo el ciclo. A fin de resolver ambas dificultades, desde mediados de la década de 1970 la CNEA comenzó a encarar una estrategia de asociación directa con capitales privados o provinciales para conformar empresas mixtas. En algunos casos, incluso, se trató de experiencias tipo *spin-off*, es decir, agentes oriundos de la institución que se independizaron y capitalizaron su *know how* en forma de productos y servicios demandados por el Programa Nuclear (Recondo, 1994).

⁶ Además de limitar las exportaciones de uranio enriquecido, Estados Unidos intentaba detener la difusión de otros combustibles alternativos: mientras que la técnica de reprocesamiento permite obtener plutonio como eventual sustituto del uranio, el agua pesada resulta indispensable para los reactores de uranio natural.

⁷ CNEA, 2001a.

El objetivo final de aquella política no apuntaba únicamente a la descentralización operativa, sino que también sentaba las bases para la dispersión geográfica de las actividades. De esta forma, se lograría promover la regionalización de la actividad nuclear y crear fuentes de trabajo genuinas, asignar al capital privado un rol preponderante en algunas áreas de la producción para favorecer la gestión empresarial y liberarse de normas administrativas estatales, tal como la fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Nación.⁸

Adicionalmente, se esperaba que aquella estructura facilitara el acceso de las empresas nucleares a los mercados externos en el futuro. En este sentido, Carlos Castro Madero, por entonces director de la institución (1976-1983), comentaba que la participación del sector privado resultaba ineludible para “reducir al máximo el costo de generación de kwh nuclear, para mejorar el nivel de vida general y reducir el costo de los productos manufacturados, necesidad más acuciante cuando se piensa en exportar” (Castro Madero y Takacs, 1991). Finalmente, el dominio de todas las etapas del ciclo de combustible aseguraría una importante cuota de autonomía en la toma de decisiones respecto de los insumos utilizados para abastecer a las centrales nucleares. Este punto resultaba sumamente relevante si tenemos en cuenta que por esos años las presiones ejercidas desde el exterior para limitar las aspiraciones del Plan Nuclear habían alcanzado niveles alarmantes (Hurtado de Mendoza, 2009).

Siguiendo estos lineamientos, entre 1976 y 1983, la CNEA conformó dos tipos de emprendimientos mixtos. Por un lado, “empresas de servicios tecnológicos”, es decir, entidades que reunían recursos humanos de excelencia orientados a desarrollar actividades de I+D con la capacidad de responder rápidamente a circunstancias y necesidades diversas. Allí se destaca, como experiencia pionera, el caso de Investigaciones Aplicadas (INVAP S.E.). La firma fue conformada como continuación del Programa de Investigaciones Aplicadas (PIA) que se había desarrollado al interior de la CNEA desde 1971 por un grupo de físicos, ingenieros

⁸ CNEA, 1988a, p. 69.

y químicos asociados a la Fundación Balseiro y el Centro Atómico Bariloche. Originalmente, el proyecto se orientaba a emplear los conocimientos disponibles en la institución para resolver dificultades tecnológicas concretas en la industria local, objetivo que se materializó en prestaciones de escala reducida a diversas empresas estatales y privadas. Sin embargo, la rigidez burocrática de CNEA obstaculizaba ciertos objetivos del Programa, fundamentalmente, la posibilidad de celebrar contratos comerciales con terceros (Thomas, Versino y Lalouf, 2013). Como resultado, INVAP logró constituirse –a modo de *spin-off*– como sociedad del estado en 1976 mediante un consorcio entre CNEA y la provincia de Río Negro.⁹

Los primeros trabajos de la empresa estuvieron estrechamente relacionados con Plan Nuclear, dado que se le encargó la construcción de la planta de producción de esponjas de circonio y la planta de enriquecimiento de uranio en la localidad de Pilcaniyeu. Adicionalmente, la firma comenzó a incursionar en el desarrollo de reactores de investigación a través de la participación en el Proyecto RA-6 para el Centro Atómico Bariloche y el RP-0 para el Instituto Peruano de Energía Nuclear. De esta forma, INVAP comenzaba a identificarse con proyectos tecnológicos que incorporaban un alto grado de innovación e implicaban importantes avances en materia de organización y gestión del trabajo (Versino, 2014). En tanto no dependía de aportes presupuestarios del Tesoro, en la práctica llegó a desempeñarse como una empresa con fines de lucro con una agresiva política de ventas que comenzaba a encontrar lugar en los mercados externos.

Por otra parte, durante la primera etapa también se conformaron “empresas de producción” dedicadas a la elaboración de insumos necesarios para completar el ciclo de combustible. Se trataba, en general, de tecnologías desarrolladas por la institución y producidas en escala piloto en los distintos Centros Atómicos del

⁹ De hecho, la conformación de la empresa fue impulsada por el físico Conrado Varotto, doctorado en el Instituto Balseiro, que por entonces retornaba de realizar su posdoctorado en la Universidad de Stanford y había sido testigo del florecimiento de las empresas de microelectrónica del *Silicon Valley* (Hurtado de Mendoza, 2014).

país (Constituyentes, Ezeiza y Bariloche). El objetivo era facilitar la transición hacia la producción a escala y promover un manejo más eficiente de las Centrales para reducir los costos del producto final. Dentro de este esquema pueden incluirse Nuclear Mendoza S.A., Combustibles Nucleares Argentinos (CONUAR S.A.) y la Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE S.A.).

La firma Nuclear Mendoza fue creada en 1977 como Sociedad del estado con el objetivo de explorar y explotar los minerales nucleares y operar las plantas de concentrado, purificación y conversión de uranio necesarios para la fabricación de elementos combustibles (Valeiras, 1992). Para entonces, el abastecimiento de uranio había constituido un programa sumamente relevante en la estructura de CNEA y la institución había impulsado varios sitios de explotación en las provincias de Chubut y Mendoza. Los inconvenientes que se presentaron cuando se comenzó a adjudicar la concesión de algunos yacimientos a firmas privadas motivaron la creación de la empresa sobre la base de un convenio entre CNEA y la Provincia de Mendoza, entidad que retendría la totalidad de las acciones (Hurtado de Mendoza, 2014).

De la misma forma, CONUAR se constituía en 1981 con el objeto de fabricar el combustible para las Centrales, siendo Atucha I la única en operación en aquel momento. Por entonces, algunos equipos de CNEA del Centro Atómico Constituyentes y Ezeiza se encontraban avocados a la tarea de construir una planta piloto y una planta industrial de elementos combustibles. La dirección del proyecto recayó sobre el doctor Edgardo Bisogni, quien había tenido una amplia experiencia en ALUAR y pergeñaba la organización industrial de la producción (Quilici, 2010). Como resultado, la institución celebró un convenio con PECOM Nuclear, división del grupo Pérez Companc, a fin de constituir una empresa mixta con una composición accionaria de 33 por ciento en favor de CNEA y 67 por ciento en manos de PECOM. Al año siguiente, CONUAR ponía en marcha la planta industrial en Ezeiza y fabricaba los 250 elementos combustibles para el reactor de Atucha I. Por esos años, también comenzaban las tratativas con AECL (Canadá) para obtener la tecnología para el desarrollo de los combustibles tipo CNADU que emplearía la Central Embalse una vez finalizada (Hurtado de Mendoza, 2014).

Finalmente, incluimos en este apartado el caso de ENACE S.A., constituida en 1980 a partir del consorcio entre la CNEA y la multinacional Siemens Kraftwerk Union (KWU). A diferencia de las anteriores, el objetivo de la asociación consistía en propiciar la formación de un arquitecto industrial que construyera las cuatro Centrales Nucleares emanadas del Plan Nuclear de 1979, es decir, que tenía a su cargo las tareas de planificación, ingeniería y gestión, así como también la coordinación de las múltiples actividades del Proyecto (Bertoni, Bogdanowicz y otros, 2004). A través de esta experiencia inédita –que reunía al comprador y al vendedor de la tecnología en una firma *joint venture*– se esperaba que la CNEA absorbiera progresivamente los conocimientos necesarios para reemplazar completamente al diseñador en un lapso de quince años.

Según se desprende de los datos expuestos, la conformación de empresas mixtas durante la década de 1970 constituiría un punto de quiebre respecto de la gestión de las actividades que, hasta entonces, habían sido centralizadas por CNEA. La formulación del Plan Nuclear no sólo sistematizaba su papel como comitente de obra pública sino que, además, comenzaba a impulsar la complejización del entramado institucional del sector en torno a las distintas etapas del ciclo del combustible. Dentro de ese espacio, la libre circulación de tecnología, científicos y técnicos originalmente formados en CNEA, se transformaría en un aspecto central para facilitar la transferencia del *know how* hacia el ámbito privado o provincial. Por otra parte, la política de retener un porcentaje significativo de participación en las empresas –ya sea a través de acciones o del poder de designar miembros del directorio– aseguraba cierta coherencia en la toma de decisiones de todo el sector en conjunto (cuadro 1). De esta forma, se esperaba prevenir desbalances entre una institución pública signada por los tiempos de la actividad científica y las empresas libradas a la lógica de mercado.

A pesar de que el conjunto de la economía nacional comenzaba a deteriorarse tras la crisis de 1982, los objetivos del Plan Nuclear no fueron cuestionados y, si bien las obras evidenciaban importantes retrasos, los trabajos continuaron desarrollándose hasta el final del régimen con relativa continuidad. Para entonces, la concreción de

varios proyectos de envergadura fortalecería el entramado industrial organizado en torno al sector: a fines de 1983 se terminaban los trabajos en paralelo y se oficializaba la inauguración de las facilidades de Pilcaniyeu destinadas a enriquecer uranio en forma piloto.

La creación de empresas mixtas tras el “ocaso nuclear” y el retorno de la democracia (1984-1994)

Las décadas de 1980 y 1990 constituyeron, sin lugar a dudas, una etapa de declive para la expansión de la nucleoelectricidad en todo el mundo. Jaqueados por dificultades de diversa índole –tecnológicas, económicas, políticas y sociales– los programas nucleares del Occidente atravesaron un período de significativo repliegue (Castro Díaz Balart, 1991; Castro Madero y Takacs, 1991). En este sentido, los movimientos de resistencia consolidados tras los accidentes ocurridos en Three Mile Island (1979) y Chernóbil (1986) jugaron un papel central (Piaz, 2015).¹⁰ Sin embargo, desde el punto de vista de la periferia, el principal escollo a la continuidad de los programas nucleares provino del ahogo financiero orquestado por los organismos internacionales de financiamiento. En efecto, la “década perdida” de 1980 en América Latina se caracterizó por el vertiginoso endeudamiento externo, la depreciación de las monedas locales frente al dólar y el incremento generalizado del déficit fiscal (Brieger, 2002).

Tras el retorno de la democracia en 1984, el panorama local signado por la crisis de la deuda externa y la inestabilidad monetaria heredadas del gobierno anterior allanó el camino para la adopción

¹⁰ El accidente de Three Mile Island ocurrió el 28 de marzo de 1979 cuando se produjo un fallo en el circuito secundario del reactor que derivó en la fusión parcial del núcleo. Si bien se trató de un error técnico, resultó agravado por decisiones humanas. El accidente de Chernóbil ocurrió el 26 de abril de 1986 tras una prueba en el núcleo que explotó la tapa del reactor, produciendo el incendio de la planta y emitiendo gases tóxicos a la atmósfera. Según la Escala Internacional de Sucesos Nucleares y Radiológicos confeccionada por el OIEA, el primer accidente se clasificó de magnitud 5 y el segundo de 7.

de medidas de ajuste del gasto público. Durante aquellos años, la implementación de políticas económicas dependió en forma directa de la posibilidad de renegociar la deuda externa con el FMI, así como también de la capacidad de contrarrestar el empoderamiento de los principales grupos económicos surgidos durante la última dictadura. El fracaso en ambos frentes contribuyó a profundizar la crisis de la autonomía estatal, de la cual el sector energético no saldría indemne. A la vez que la obra pública dejaba de ocupar el papel que había desempeñado en el gobierno anterior, la tendencia general fue hacia el abandono de las grandes obras eléctricas, el recorte presupuestario de las instituciones y el endeudamiento de las empresas estatales (Azpiazu y Schorr, 2010). Por otra parte, las áreas de atención prioritaria fueron redefinidas, poniendo el foco en la electrónica, la biotecnología y la medicina en detrimento de aquellas que habían gozado mayor preponderancia en las últimas décadas, como la tecnología atómica y la industria espacial (Albornoz y Gordon, 2011).

En el plano nuclear, la restricción económica se conjugaría con el retorno de las presiones internacionales –sobre todo, tras el anuncio de que Argentina había logrado enriquecer uranio– a la vez que los juicios a los responsables de violación de derechos humanos arrojaba sospechas sobre la vinculación histórica entre CNEA y las Fuerzas Armadas. Mientras que se recortaba sustancialmente la proyección eléctrica a futuro y se apostaba a la explotación de los recursos gasíferos, la CNEA perdía su lugar de privilegio en el plano presupuestario y era colocada a la par de las demás reparticiones estatales. En este sentido, cabe destacar que el Plan Energético Nacional de 1985 reemplazaba el programa de las tres Centrales Nucleares restantes por dos módulos de mediana capacidad (350 Mw), de los cuales el gobierno nunca llegó a definir mayores especificaciones (Subsecretaría de Planificación Energética, 1986).

De esta forma, la desmilitarización institucional, el ajuste económico y los embates del ambientalismo daban por tierra con el apoyo gubernamental al sector, que comenzaría a transitar una etapa de repliegue significativo (Rodríguez, 2015). En este contexto recesivo, la política de delegar al sector privado ciertas áreas

productivas y de I+D, recibió un renovado impulso. Esto se debe a que, por un lado, muchos de los Proyectos iniciados en la etapa anterior finalmente se cristalizan luego de 1984 y, por otra parte, la conformación de entidades mixtas se transformaba en una solución para aliviar la dependencia de los programas nucleares respecto de las asignaciones del Tesoro.

Respecto de las empresas de producción, en 1986 se creó la Fábrica de Aleaciones Especiales S.A. (FAE S.A.) como empresa subsidiaria de CONUAR S.A. (68%) y con participación de CNEA (32%). La firma debía operar la Planta Piloto de Fabricación de Aleaciones Especiales (PPFAE) que funcionaba en el Centro Atómico de Ezeiza desde 1974 y la Planta Industrial (FAE) (Quilici, 2010). De esta forma, su objetivo era la fabricación de las vainas y barras de circonio para los elementos combustibles de las Centrales Nucleares. En forma similar, en 1989 se creó la Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E. (ENSI S.E.) en consorcio con la Provincia de Neuquén para finalizar y operar la Planta de Agua Pesada que había sido adquirida “llave en mano” a la firma sueca Sulzer Brothers Ltd. Por entonces, el Proyecto –que debía haber entrado en operación en 1984– registraba un avance total del 90 por ciento y se encontraba significativamente retrasado respecto del cronograma original.¹¹

En el ámbito de las empresas de servicios tecnológicos”, se encararon algunos emprendimientos en los que CNEA no poseía participación accionaria, pero se reservaba el poder de designar a los miembros del Directorio. Es el caso de Alta Tecnología S.E. (ALTEC S.E.), creada en 1985 para el desarrollo de productos y servicios en el área de la informática, comunicaciones, electrónica, microcomputadores y alta tecnología en general. Durante sus primeros años de vida, se orientó más específicamente a proveer servicios informáticos para la operación de las Centrales Nucleares. En este caso, la Provincia de Río Negro aportaría los recursos económicos y CNEA sería la encargada de proveer recursos humanos

¹¹ CNEA, 1988a.

y equipos. De la misma forma, al año siguiente se creaba Córdoba Alta Tecnología S.E. (CORATEC S.E.) mediante un contrato con el gobierno provincial cordobés. El objetivo de la empresa era producir todo tipo de bienes, procesos y servicios vinculados al ámbito nuclear en general y al área de radiaciones y producción de radioisótopos en particular.¹²

Cabe destacar que, en la medida en que la gestión de Emma Pérez Ferreira (1987-1989) intentaba democratizar ciertos aspectos del manejo de CNEA, durante esta etapa comenzaron a surgir críticas desde el interior de la institución hacia la política de descentralización empresarial. Algunos miembros del personal apuntaban al crecimiento “errático” del complejo nuclear y a la superposición de actividades de desarrollo e ingeniería básica encaradas entre la CNEA y otras firmas que conformaban el complejo, como INVAP o ENACE. Un claro ejemplo en este sentido, es el diseño del reactor de 350 MWe para hacer frente a los requerimientos del Plan Energético de 1986. Mientras que CNEA desarrollaba el modelo TPA 300, ENACE hacía lo propio con el prototipo ARGOS 380. Esta situación dejaba al descubierto la existencia de una disputa interna entre las instituciones por abarcar tareas asociadas al programa nuclear en un contexto signado por la contracción de las actividades y la austeridad presupuestaria. De la misma forma, algunos científicos denunciaban los efectos negativos del “drenaje” de recursos humanos desde CNEA hacia el ámbito privado, tendencia que se vería reforzada por la disminución de los salarios en las empresas públicas luego del Plan Austral. Según los críticos, la conformación de empresas mixtas aceleraría la desintegración de equipos técnicos en el marco de un acentuado proceso de éxodo del personal en la institución.¹³

Con respecto a las Centrales Nucleares, desde fines de la década de 1980 podemos comprobar la aparición de una discusión dentro de la institución acerca de la conveniencia de trasladar su

¹² *Ibidem.*

¹³ CNEA, 1987.

operación y gestión a manos privadas.¹⁴ Para algunos profesionales que ocupaban puestos en el Directorio, la propuesta representaba una continuación lógica de la política empleada para todo el ciclo del combustible, en el cual las Centrales desempeñaban un papel fundamental. Sin embargo, existían limitaciones de índole económica que obstaculizaban la concreción del proyecto. El problema central radicaba en que una parte sustancial de los ingresos de la Comisión provenía de la venta de la energía producida por las Centrales Nucleares. Entre 1986 y 1988, la facturación correspondiente a Atucha I representaba en promedio alrededor de 25 millones de dólares anuales, mientras que la Central Embalse ascendía a más de 65, es decir, entre un 15 y un 20 por ciento del presupuesto total.¹⁵ Dadas las políticas de ajuste iniciadas a mediados de los años ochenta y la ausencia de un mecanismo de financiación que asegurara el sostenimiento de las actividades de ciencia y técnica, el pasaje de la operación de las Centrales a manos privadas continuaría siendo un objetivo imposible de cumplir.

La trayectoria del complejo empresarial tras la crisis del Programa Nuclear

Durante la década de 1990, la adopción casi indiscutida del modelo neoliberal y la influencia del “modelo británico” en el ámbito de los servicios públicos, configuró un contexto sumamente adverso que se expresó en el proyecto de privatización de empresas estatales lanzado a mediados de la década.¹⁶ Como contracara,

¹⁴ CNEA, 1988b.

¹⁵ Promedio calculado en base a CNEA (1988, 1989).

¹⁶ A grandes rasgos, el modelo británico se componía de cuatro aspectos: la creación de un mercado spot al por mayor como el principal escenario de fijación de precios para las ventas de electricidad al por mayor; la incorporación de competencia minorista para que todos los consumidores puedan elegir su proveedor de electricidad; la separación corporativa estricta de las actividades que seguirían siendo monopolios (como la transmisión) de aquellas actividades que serían impulsadas por el mercado; y la separación corporativa entre la generación y distribución (Thomas, 2004).

la apertura comercial y la paridad cambiaria afectaron drásticamente a las manufacturas nacionales en general y a las pequeñas y medianas empresas en particular, profundizando el proceso de desindustrialización iniciado en la última dictadura (Schorr, 2004). A medida que se cimentaban los pilares del orden neoliberal, las presiones externas para la adopción del Plan Baker y el abandono de las pretensiones de autonomía tecnológica se agudizarían notoriamente. A pesar de que entre 1989 y 1993 el sector nuclear recibió un gran impulso, el ingreso de Domingo Cavallo y el *think tank* de la Fundación Mediterránea en el Ministerio de Economía representaron un punto de quiebre decisivo.¹⁷ Estos grupos veían con desaprobación las inversiones públicas “de riesgo” desembolsadas para la construcción de las grandes obras del Programa Nuclear, las cuales sólo podían ser política y económicamente redituables en el largo plazo.

Para 1994, la Comisión había logrado conformar cinco empresas mediante acuerdos provinciales y tres de capital mixto en consorcio con la gestión privada (cuadro 1). Sin embargo, a partir de entonces, la paralización del Programa Nuclear y la reorganización administrativa de CNEA pusieron en jaque la continuidad misma del complejo empresarial creado por la institución desde 1976. En agosto de 1994, el Poder Ejecutivo promulgaba el decreto 1540/94 con los principales lineamientos para llevar a cabo la privatización de las Centrales. Al igual que en otras ramas del sector eléctrico, la decisión fue tomada unilateralmente por el Poder Ejecutivo distanciándose de las propuestas de CNEA y la Secretaría de Energía. El objetivo apuntaba a dividir y reagrupar las funciones de la CNEA en tres nuevas unidades: una sociedad anónima

¹⁷ En febrero de 1991 se otorgó la cartera de Economía a Domingo Cavallo. El ministro provenía de las filas del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea, organización de corte liberal fundada en 1977 a partir de un equipo de economistas egresados de la Universidad de Córdoba. Luego de haber obtenido un título doctoral en la Universidad de Harvard, comenzó una larga trayectoria en cargos públicos desde la última dictadura—incluyendo la Presidencia del Banco Central en 1982—que alcanzaría su cenit durante la gestión menemista (Ramírez, 2007).

(Nucleoeléctrica Argentina S.A.) con totalidad de acciones en el Estado nacional que operaría las Centrales Atucha I y Embalse, y se encargaría de la construcción, puesta en marcha y operación de la Central Atucha II hasta la privatización; un ente regulador (ENREN) que funcionaría de forma autárquica y se encargaría de fiscalizar y regular la actividad; y finalmente, la CNEA original sólo retendría las funciones de formación de recursos humanos, investigación y desarrollo de tecnologías.

A partir de la reforma, se prohibió que la institución continuara gestionando actividades productivas en forma directa. Como resultado, la única Empresa de producción que se agregaría durante esta etapa fue Dioxitek S.A. a partir de la división encargada de producir dióxido de uranio que aún seguía funcionando al interior de la Comisión. La firma fue constituida en 1997 mediante un convenio entre la CNEA (99%) y NUCLEAR Mendoza (1%) y operaría la planta construida a tal fin en 1982. De esta forma, Dioxitek se transformaba en la principal proveedora del uranio necesario para FAE y CONUAR, completando el encadenamiento de la producción de elementos combustibles. Por entonces, dicha estrategia comenzaba a evidenciar resultados positivos: durante el período comprendido entre 1991 y 1995, el precio de los elementos combustibles había descendido en un 20 por ciento para aquellos empleados en Atucha I y un 60 por ciento para el tipo CANDU de la Central Nuclear Embalse. Esta tendencia tenía su origen en las innovaciones productivas y organizacionales implementadas en FAE y CONUAR durante la década anterior (Quilici, 2010).

Sin embargo, la paralización del Proyecto Atucha II luego de 1994 significó un duro golpe para el encadenamiento productivo que se había generado en torno a las Centrales. En tanto no se prevenían futuras ampliaciones del parque nucleoelectrico, la demanda de las dos usinas en funcionamiento no alcanzaba para mantener vivo el sector en el largo plazo. Adicionalmente, tres años después, se sancionaba el decreto 358/97 mediante el cual se exoneraba al futuro operador de las Centrales de comprar insumos a las empresas nacionales. De esta forma, se ponía en duda la supervivencia misma de la cadena productiva del ciclo de combustible, en la cual Atucha I y Embalse resultaban eslabones

fundamentales. La eventual decisión por parte del comprador de no adquirir esos insumos en el país produciría la quiebra de estas empresas y una sustancial pérdida del conocimiento tecnológico adquirido durante los últimos años. En forma paralela, circuló en el Ministerio de Economía la posibilidad de cerrar CONUAR, privatizar Dioxitek y obtener los combustibles de proveedores externos, aunque finalmente no hubo avances en este sentido (Hurtado de Mendoza, 2014).

El panorama incierto del Programa Nuclear obligó a las empresas asociadas a diversificar su oferta de productos y servicios para sobrevivir, así como también impulsó la búsqueda de nuevos mercados dentro y fuera del país. El análisis de la trayectoria seguida por las industrias nucleadas en torno a CNEA durante esos años, enmarcadas en un contexto de apertura económica, privatizaciones y desindustrialización, demuestra que sólo tuvieron oportunidad de éxito aquellas que lograron reorientarse a otras actividades productivas que no estaban directamente relacionadas con la generación nucleoelectrónica. Este fenómeno de diversificación comercial tuvo un correlato directo en la multiplicación de los programas de capacitación llevados a cabo por CNEA tras la reforma (Lugones, 2015). En este sentido, los aprendizajes e innovaciones capitalizados en las etapas anteriores se transformarían en un aspecto decisivo para explicar su supervivencia o desaparición.

El primero de los emprendimientos en sufrir los embates de la privatización, fue ENACE S.A. Durante la década de 1980, los avatares del Proyecto Atucha II y la desaparición de la Proyección de las Centrales restantes habían incentivado a la firma a prestar servicios a otras empresas de la industria convencional.¹⁸ Sin embargo, en tanto que la estructura empresarial no estaba pensada para ofrecer servicios en el mercado, dicha estrategia tuvo un alcance muy limitado. Una vez promulgado el decreto de privatización, el destino de la firma sería el de continuar operando como arquitecto industrial de las Centrales Nucleares en construcción hasta su venta, en tanto que NASA se volvía propietaria de 75 por ciento de

¹⁸ Argentina Nuclear, 1987, p. 28.

la empresa. Sin embargo, ENACE fue reestructurada, pasando de tener 700 empleados a 300.¹⁹ Finalmente, la paralización definitiva del Proyecto Atucha II desembocó en la liquidación de la institución luego del vencimiento del estatuto societario en 1996. Del plantel “superviviente” de 120 personas que quedaban en la obra, sólo se conservó un grupo de entre 40 y 50 profesionales bajo la dependencia de NASA, a fin de llevar a cabo tareas de mantenimiento. El resto fue sometido a la política de retiro voluntario.²⁰ De esta forma, se desintegraban los grupos de trabajo especializados que la CNEA había formado a través de la adquisición de *know how* en el exterior, reduciendo significativamente el acervo de conocimientos acumulado durante las últimas décadas en materia nucleoelectrónica.

Frente al contexto recesivo, la empresa Nuclear Mendoza S.E. emprendió un proyecto para diversificar sus actividades comerciales a través de la oferta de servicios de irradiación y la instalación de un observatorio de rayos cósmicos.²¹ Sin embargo, la baja demanda de combustibles uraníferos que siguió al abandono del Programa Nuclear finalmente decantó en la rescisión del contrato en julio de 2001, dejando sin efecto la existencia de la entidad. En la misma línea, la firma CORATEC S.E. deja de figurar en las Memorias Institucionales luego de 1995 y fue finalmente liquidada en julio de 1999, aunque carecemos de datos que esclarezcan el motivo puntual de dicho desenlace (Ley Provincial 8771).

El resto de las entidades, en cambio, logró superar con mayor o menor éxito la coyuntura crítica tras la paralización del Programa Nuclear. En este punto, se destacan dos estrategias que –en forma aislada o combinada– se emplearon para hacer frente al contexto recesivo: el desarrollo de nuevos productos y/o la búsqueda de nuevos mercados en el ámbito interno y externo. De esta forma, gran parte de las empresas que analizaremos a continuación alcanzaron nuevos niveles de diversificación, en muchos casos combinando ambas estrategias a través de la reutilización de recursos

¹⁹ Argentina Nuclear, 1993.

²⁰ *Clarín*, 1996.

²¹ CNEA, 2001b.

y capacidades existentes (“negocios relacionados”) o la creación de nuevas cadenas de valor (“negocios no relacionados”) (Ansoff, 1957; Thompson, 2012).

Hacia 1990, la firma INVAP ya se había consolidado como empresa productora de servicios tecnológicos de excelencia, tanto en el ámbito interno como externo. A la venta de dos reactores al Perú (RP-0 y RP-10) le siguió la fabricación de elementos combustibles para la India y Rumania, la venta de reactores a Egipto (ETRR-2) y Argelia (NUR), así como también equipos de medicina nuclear a otros países. En forma paralela, entre 1982 y 1984 se conformaron empresas asociadas dirigidas por ex miembros de INVAP para ámbitos específicos (Hurtado de Mendoza, 2014). Sin embargo, a comienzos de la década de 1990 la firma debió hacer frente a una importante crisis financiera derivada de la hiperinflación de 1989 y agudizada por la interrupción de la venta del reactor de investigación a Irán.²² Para sobrellevar la situación, inicialmente se implementó una estrategia de tercerización de ciertas actividades operadas por ex empleados para subsanar las dificultades económicas con escasos resultados. A partir de entonces, la empresa comenzó a emprender el proceso de diversificación hacia otras áreas vinculadas al Estado, como los sistemas satelitales, el proyecto espacial civil y el tratamiento de residuos industriales. La estrategia resultó un éxito notorio que permitió a INVAP superar la crisis financiera y posicionarse como una de las empresas exportadoras de tecnología más importantes del país (Versino, 2014).

Luego de que se inaugurara la Planta Industrial de Agua Pesada en 1993, la firma ENSI había comenzado a producir el agua pesada para los dos reactores en funcionamiento. Sin embargo, la empresa

²² Durante la década de 1990, el gobierno argentino priorizaría el mantenimiento de las buenas relaciones con Estados Unidos –sobre todo, en la medida en que se negociaba un nuevo flujo de fondos a través del Plan Brady– por encima de la política tradicional de autonomía tecnológica. En este sentido, la adopción de la filosofía del “realismo periférico” esbozada por el ministro Carlos Escudé, resultaba clara: reducir la confrontación política con las grandes potencias y aceptar el liderazgo estadounidense. Como resultado, en 1991 Washington solicitaba a INVAP la cancelación del envío a Irán, incurriendo en el pago de una indemnización de más de cinco millones de dólares (Hurtado de Mendoza, 2014).

–con instalaciones capaces de abastecer a diez Centrales– se vio sumamente resentida por el abandono de los Proyectos nucleoelectrónicos futuros y la negativa de NA-SA de adscribir contratos para la compra de Agua Pesada. En efecto, frente al futuro cada vez más incierto de la privatización y el destino de Atucha II, el operador suspendió las negociaciones obligando a parar la planta en 1995. A partir de entonces, ENSI resistió la coyuntura a través de una estrategia alternativa de exportación de agua pesada hacia Canadá (1995), Corea del Sur (1995) y Alemania (1997). En forma paralela, el personal –con apoyo de la Provincia de Neuquén– impulsó el desarrollo de nuevos productos y servicios no relacionados en la rama de ingeniería y montaje, inspección y mediciones ambientales para otras fuentes de producción energética, sobre todo, la industria petroquímica y gasífera del país, y la producción de fertilizantes (Conde Bidabehere, 2000). En esta misma línea, FAE S.A. diversificó su producción hacia la fabricación de aleaciones especiales, –sobre todo tubos de titanio y níquel para la industria aeroespacial y aeronáutica– incrementando su participación en diferentes mercados externos, sobre todo, en Brasil (Quilici, 2010).

Las tres empresas reseñadas representan los casos en que primaron ambas estrategias: desarrollo de nuevos productos y servicios e integración de nuevos mercados. En cambio, las empresas restantes han priorizado sólo una de estas variables. En el primer caso, CONUAR emprendió la creación de dos nuevas divisiones, SM&M y ENEDIS, con el objeto de operar como proveedor de equipos en el sector energético, mientras que Dioxitek S.A. comenzó a desarrollar tareas de diseño, producción y comercialización de Cobalto 60' para el área de medicina (Lugones, 2015). Por otra parte, ALTEC S.E. continuó operando sin la participación de la Comisión a través de la oferta de servicios de seguridad y control de acceso, desarrollo de software, telefonía y redes de comunicación a reparticiones de gestión estatal y empresas regionales (INVAP S.A., Trancomahue, entre otras).²³

²³ Información consultada en <http://www.altec.com.ar/index.php?catID=843> el 17 de octubre de 2018.

Frente a la información expuesta, podemos concluir que el segundo tramo de la década de 1990 constituyó un quiebre decisivo para la industria nuclear. Por un lado, el proceso más generalizado de integración del país al mundo globalizado como productor de materias primas y *commodities*, se traducía en la interrupción de las políticas de promoción industrial y obligaba a las empresas orientadas a la demanda estatal a buscar nuevos mercados. Por otra parte, la paralización de Atucha II y la desaparición de cualquier tipo de proyección de ampliación de la capacidad nucleoelectrónica en el futuro implicaron la dispersión de los equipos de trabajo y los conocimientos avocados al tema. En este contexto, la reconversión productiva y organizacional y la diversificación de los mercados fueron los elementos claves que caracterizaron la trayectoria de las empresas supervivientes, mientras que los recursos humanos altamente capacitados y la flexibilidad operativa adquirida en el pasado se transformaron en elementos decisivos para hacer frente a la recesión.

Reflexiones finales

Una vez analizadas las líneas rectoras que impulsaron la creación de empresas nucleares y tras caracterizar la trayectoria posterior del complejo, esbozaremos algunas reflexiones finales respecto de los alcances y limitaciones de la estrategia implementada. Como hemos mencionado anteriormente, los conceptos de “autonomía tecnológica” e “industria industrializante” jugaron un rol central en el discurso institucional que justificaba la descentralización de funciones de CNEA. Dicha “mística institucional” se conjugó durante la primera etapa con una intersección de intereses que aseguró el respaldo incondicional del gobierno. De esta forma, durante los años de auge del Programa Nuclear, la conformación de empresas asociadas al ciclo de combustible tuvo como primer objetivo agilizar el *management* de las distintas etapas productivas y reducir el costo del producto final.

Sin embargo, aún en aquel entonces, la política de asociación con el capital privado resultó, a todas luces, limitada. Esto sucedía

como resultado de las reformas implementadas por la gestión de Martínez de Hoz, que contribuyeron a fortalecer a los grupos económicos locales fuertemente vinculados con el ciclo de valorización financiera en detrimento de la industria sustitutiva consolidada en las décadas anteriores. Las actividades productivas fomentadas por la CNEA –a excepción de FAE Y CONUAR– no despertaron el interés de las grandes firmas, que prefirieron orientarse hacia actividades menos complejas y riesgosas y tendió a predominar la modalidad de asociación con los capitales provinciales. Dicha tendencia iría a acentuarse en la etapa siguiente, sobre todo, tras la implementación del modelo neoliberal. Sin embargo, a pesar de la agresiva estrategia de privatizaciones encarada por el gobierno de Carlos Menem, nuevamente las actividades del sector tampoco lograron interesar a las empresas privadas. El fracaso del proyecto de privatización de las Centrales Nucleares y de la planta de concentrado de uranio que luego operaría Dioxitek parecería confirmar esta hipótesis.

Por otra parte, cabe destacar que, en casi todos los casos, las empresas eran creadas con el propósito de proveer solamente al Estado. Esta característica se desprende de la particularidad del sector –que tiende a identificarse con mercados limitados o “monopsónicos”–, así como también la configuración puntual del entramado local. Entonces, una vez que el Programa Nuclear comenzó a padecer restricciones financieras y que los ámbitos de gestión pública comenzaron a ser desmantelados, dicha característica se transformó en un importante escollo para el crecimiento. La experiencia de las empresas analizadas demuestra que, tras la reforma de 1994, sólo tuvieron oportunidad de éxito aquellas que lograron reorganizar su estructura empresarial para hacer frente a las demandas de mercado en un contexto de gran apertura comercial y desindustrialización. En este sentido, resulta sumamente ilustrativo que una firma de ingeniería nuclear del calibre de ENACE careciera de un Departamento de Ventas.²⁴ De esta forma

²⁴ SIGEN, 1994.

podemos plantear a modo de hipótesis que aquellas empresas que dejaron de existir, lo hicieron porque no pudieron insertarse en el mercado por fuera de la política nuclear; ENACE, CORATEC y Nuclear Mendoza son ejemplos de esta tendencia.

Por otra parte, los casos exitosos nos permiten arrojar luz y rescatar ciertos aspectos positivos o “aprendizajes” de la experiencia. En primer lugar, la estrategia de descentralización permitió, sin lugar a dudas, que muchas empresas sobrevivan luego del recorte presupuestario de CNEA. En efecto, al dejar de depender de las asignaciones de la institución, el desfinanciamiento que se dejó sentir luego de 1985 pudo ser parcialmente resistido por las actividades que dependían de otras fuentes de ingresos. Pero, fundamentalmente, las razones que explican el éxito de algunas de estas empresas se asocian claramente con la capacidad de brindar productos y servicios fuera del ámbito nuclear y/o la inserción en mercados externos. Tanto INVAP, como FAE y ENSI representan ejemplos situados en el extremo más alto de la escala, dado que en estos casos ambos criterios se combinaron para asegurar la continuidad de los emprendimientos. En los tres casos, las empresas mencionadas logran pasar de tener un único cliente en CNEA para insertarse luego en mercados dentro y fuera de los límites nacionales. Considerando las características del mercado nuclear –el cual no posee una demanda constante, está supeditado a proyectos del largo plazo y se caracteriza por el dominio de grandes empresas multinacionales– el éxito de esta estrategia resulta particularmente notorio (Lugones, 2015). Finalmente, en un nivel intermedio, pueden ubicarse Dioxitec, CONUAR y ALTEC, las cuales apuntaron a priorizar una de las dos alternativas.

Más allá de las diferencias, la clave del éxito en todos los casos tiene el mismo punto de partida: la tecnología y el *know how* alcanzado en las etapas anteriores desarrollados o adquiridos al exterior por la CNEA. La estrategia de CNEA y la noción de “autonomía tecnológica” han tenido un alcance sustantivo en el largo plazo y han contribuido, sin duda alguna, a consolidar ámbitos tecnoproductivos capaces de desarrollar e implementar innovaciones significativas.

Cuadro 1. Empresas creadas por la CNEA entre 1976 y 1999

Fecha de creación	Empresa	Tipo de capital	Porcentaje de participación de la CNEA	Porcentaje de participación del socio accionista	Socio accionista	Actividad
08/09/1976	Investigaciones Aplicadas S.E. (INVAP)	Estatal	*	100	Provincia de Río Negro	Investigación y desarrollo de servicios tecnológicos
07/09/1977	Nuclear Mendoza S.E.	Estatal	*	100	Provincia de Mendoza	Prospección y explotación de yacimientos de minerales
08/07/1980	Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas S.A. (ENACE)	Mixta	75	25	Siemens KWU	Arquitecto industrial de centrales nucleares
26/10/1981	Combustibles Nucleares Argentinos S.A. (CONUAR)	Mixta	33	67	PECOM S.A. (Grupo Pérez Companc)	Producción de elementos combustibles para reactores
05/02/1985	Alta Tecnología S.E. (ALTEC)	Estatal	*	100	Provincia de Río Negro	Desarrollo de informática, microcomputadoras y alta tecnología
30/04/1986	Fabricación de Aleaciones Especiales S.A. (FAE)	Mixta	32	68	CONUAR S.A.	Fabricación de aleaciones especiales
30/10/1986	Córdoba Alta Tecnología S.E. (CORATEC)	Estatal	*	100	Provincia de Córdoba	Producción de radioisótopos y desarrollo de alta tecnología.
21/12/1989	Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E. (ENSI)	Estatal	49	51	Provincia de Neuquén	Producción de agua pesada para reactores
12/11/1996	Dioxitek S.A.	Estatal	99	1	Nuclear Mendoza S.E.	Producción de dióxido de uranio

* A pesar de no contar con la participación en el capital accionario, CNEA posee representantes en el Directorio.

Fuente: elaboración propia en base a CNEA (1988a, 2001b).

Referencias bibliográficas

- Albornoz, Mario y Gordon, Ariel, 2011, "La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)", en Albornoz, Mario y Jesús, Sebastián (Eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, Madrid: CSIC.
- Ansoff, Igor, 1957, "Strategies for Diversification", en *Harvard Business Review*, n° 5, 113-124.
- Azpiazu, Daniel, y Schorr, 2010, Martín, *Hecho en Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Balogh, Brian, 1991, *Chain Reaction: Expert Debate and Public Participation in American Commercial Nuclear Power, 1945-1975*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Belini, Claudio y Rougier, Marcelo, 2008, *El Estado Empresario en la Industria Argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires: Manantial.
- Bertoni, Jorge, Bogdanowicz, Eduardo, Godoy, Antonio y otros, 2004, *Proyecto Central Nuclear Atucha II. Para su culminación exitosa*, Buenos Aires: s/d.
- Botana, Natalio y Sabato, Jorge, 1975, "La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina", en Sabato, Jorge (Comp.), *El pensamiento latinoamericano en la problemática Ciencia, Tecnología, Desarrollo, Dependencia*, Buenos Aires: Edigraf.
- Brieger, Pedro, 2002, "De la década perdida a la década del mito neoliberal", en Gambina, Julio (comp.), *La Globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Canitrot, Adolfo, 1980, "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", en *Desarrollo Económico*, vol. 19, n° 76, 453-475.
- Castellani, Ana, 2009, *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, Ana y Iramain, Lucas, 2018, "El deterioro del Estado empresario: transformaciones estructurales y desempeño de las empresas públicas argentinas (1976-1983)", en *América Latina Historia Económica*, vol.25, n°2, 239-271.
- Castro Díaz Balart, Fidel, 1991, *Energía Nuclear y desarrollo. Realidades y desafíos en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires: Colihue.
- Castro Madero, Carlos y Takacs, Esteban, 1991, *Política nuclear argentina ¿avance o retroceso?*, Buenos Aires: Instituto de publicaciones navales.
- Chudnovsky, Daniel, 1999, "Políticas de ciencia y tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina", en *Revista de la CEPAL*, n° 67, 153-171.
- Clarín*, 1996, "Atucha II se queda sin fondos", en *Diario Clarín*, 1 de diciembre.

- Conde Bidabehere, Luis, 2000, *Agua pesada: un proyecto original en la Patagonia Argentina*, Buenos Aires: Ciencia y Tecnología.
- Elzinga, Aant, y Jamison, Andrew, 1996, "El cambio de las agendas políticas en ciencia y tecnología", en *Zona Abierta*, n° 75/76.
- Enríquez, Santiago, 2013, "La transferencia de tecnología en la CNEA: entre el "ofertismo" y el Plan Nuclear", en *Revista de la CNEA*, vol 13, n° 49/50, 17-27.
- Evans, Peter, 1995, *Embedded Autonomy. States and Industrial transformations*, New Jersey: Princeton University Press.
- Fernández Larcher, Ana, 2014, "Entre la mística y la politización. Análisis de las tensiones interpretativas sobre la memoria institucional de la CNEA (1973)", en *KULA. Antropólogos del Atlántico Sur*, n° 11, 24-40.
- Gadano, Julián, 2014, "El desarrollo nuclear pacífico argentino: factores que lo hicieron posible y algunas hipótesis sobre su futuro", en *FLACSO-ISA Joint International Conference*.
- Harriague, Santiago, Quilici, Domingo y Sbaffoni, Mónica, 2008, "Estilos socio-técnicos en el sector nuclear argentino. Crisis y sustentabilidad", en *XXI Jornadas de Historia Económica*, Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Hurtado de Mendoza, Diego, 2009, "La construcción de la Argentina como país proliferador", en *Voces del Fénix*, n° 24.
- , 2010, *La ciencia argentina, un proyecto inconcluso (1930-2000)*, Buenos Aires: Edhasa.
- , 2014, *El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006)*, Buenos Aires: Edhasa.
- Johnson, Bjorn y Lundvall, Bengt-Ake, 1994, "Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional", en *Comercio Exterior*, vol. 44, n°8, 695-704.
- Lugones, Manuel, 2015, "Política nuclear y valorización financiera (1976-2003): ¿hacia una nueva estrategia de desarrollo?", en *V Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*. Buenos Aires.
- Mariscotti, Marios, 2016, *El secreto atómico de Huemul: crónica del origen de la energía atómica en Argentina*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Oteiza, Enrique (comp.), 1992, *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Piaz, Agustín, 2015, "Acciones de resistencia a la tecnología nuclear en Argentina: mapeando el terreno", en *REDES*, vol. 21, n° 41, 111-140.
- Quilici, Domingo, 2008, "Desarrollo de proveedores para la industria nuclear argentina", en *H-industri@*, vol. 2, n° 2.
- , 2010, "La fabricación de los elementos combustibles para los reactores nucleares de potencia en Argentina: Un caso de inversiones

- productivas realizadas por un organismo de ciencia y técnica”, en *Revista de la CNEA*, 23-39.
- Quiroga, Juan Martín y Aguiar, Diego, 2014, “El caso INVAP S.E. en el desarrollo de tecnología de radares en Argentina”, en *XXIV Jornadas de Historia Económica*.
- Ramírez, Hernán, 2007, *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPÊS, FIEL y Fundación Mediterránea*, Buenos Aires: Lenguaje claro Editora.
- Recondo, Eduardo, 1994, “Investigación científica, desarrollo tecnológico: extensión y servicios”, en *Análisis de Instituciones científicas y tecnológicas. La Comisión Nacional de Energía Atómica*, Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, 29-42.
- Rodríguez, Milagros, 2014a, “Cuentas pendientes: la producción historiográfica argentina en torno a la generación nucleoelectrónica”, en *XLI Reunión Anual de la AATN*, Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- , 2014ab, “Avatares de la energía nuclear en Argentina. Análisis y contextualización del Plan Nuclear de 1979”, en *Revista H-industri@*, vol. 8, n° 15, pp. 30-55.
- , 2015, “La política científica y tecnológica luego del retorno de la democracia y su impacto en la Comisión Nacional de Energía Atómica”, en Lértora, Celina (Comp.), *Política científica y tecnológica. Estado y Sociedad Civil Intelectual*, Mendoza: FEPAL.
- Rougier, Marcelo, 2008, “El estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria”, en *IX Congreso Asociación Española de Historia Económica*, Murcia: AEHE.
- Rubio-Varas, Mar y De la Torre, Joseba, 2017, “Seeking the Perennial Fountain of the World’s Prosperity”, en Rubio-Varas, Mar y De la Torre, Joseba (eds.) *The Economics History of Nuclear Energy in Spain*, Londres: Palgrave.
- Sabato, Jorge, 1973, “Quince años de metalurgia en la Comisión Nacional de Energía Atómica”, en *Ciencia Nueva*, n° 15, 1-19.
- , 1983, “Propuesta de política y organización en ciencia y tecnología”, en *Encuentro Nacional de Ciencia, Tecnología y Desarrollo*, Buenos Aires: Centro de Participación política de la UCR, 39-45.
- Schorr, Martín, 2004, *Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Edhasa.
- Semenov, Boris y Oi, Noboru, 1993, “Ciclos del combustible nuclear: Ajustes a nuevas realidades”, en *Boletín OIEA*, vol. 35, n°3, 2-7.
- Thomas, Hernán, Santos, Guillermo y Fressoli, Mariano (comps.), 2013, *Innovar en Argentina. Seis trayectorias empresariales basadas en estrategias intensivas en conocimiento*, Carapachay: Lenguaje claro Editora.

- Thomas, Hernan, Versino, Mariana y Lalouf, Alberto, 2013, "INVAP: una empresa nuclear y espacial argentina", en Thomas, Hernán, Santos, Guillermo y Fressoli, Mariano (Comps.), *Innovar en Argentina. Seis trayectorias empresariales basadas en estrategias intensivas en conocimiento*, Buenos Aires: Lenguaje claro Editora.
- Thomas, Steve, 2004, *The British Model in Britain: Failing slowly*, Londres: University of Greenwich.
- Thompson, Arthur, 2012, *Administración estratégica. Teoría y casos*, México: McGraw Hill.
- Valeiras, Juan, 1992, "Principales instituciones especializadas en investigación y extensión" en Oteiza, Enrique (comp.), *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Versino, Mariana, 2014, "Trayectorias de empresas productoras de 'bienes complejos' en el ámbito latinoamericano: los casos de INVAP S.E. y EMBRAER S.A.", en *Anuario del CEEED*, vol.6, n° 6, 49-82.

Fuentes

- Argentina Nuclear, 1987, "ENACE S.A.", en *Revista Argentina Nuclear*, vol. 2, n° 9 y 10, 28-29.
- , 1993, "Central Nuclear Atucha II. Continuado el avance para 1993", en *Revista Argentina Nuclear*, vol. 8, n° 43, 12-17.
- CNEA, 1987, *Congreso de Objetivos y Políticas Institucionales*, Buenos Aires: CNEA.
- , 1988a, *Memoria Anual 1986-1987*, Buenos Aires: CNEA.
- , 1988b, *Informe del Consejo Consultivo sobre políticas y estructura de la institución*, Buenos Aires: CNEA.
- , 2001a, *La política nuclear Argentina. Evaluación y propuestas de la Comisión Nacional de Energía Atómica*, Buenos Aires: CNEA.
- , 2001b, *Memoria y Balance 2000*, Buenos Aires: CNEA.
- , 2002, *Memoria Anual 2001*, Buenos Aires: CNEA.
- SIGEN, 1994, *ENACE S.A. Informe situación empresarial*, Buenos Aires: SIGEN.
- Subsecretaría de Planificación Energética, 1986, *Plan energético nacional 1996-2000. Resumen*, Buenos Aires: Secretaría de Energía.

LORENZO CASSINI, GUSTAVO GARCÍA ZANOTTI
Y MARTÍN SCHORR

7 | Trayectorias de especialización y desarrollo: ejes para pensar un sendero para Argentina en el marco de la globalización

Desde mediados del siglo pasado la economía mundial asiste a una nueva fase de internacionalización de la producción que se manifiesta en un rápido crecimiento de los flujos a escala mundial y en la cual pueden identificarse etapas con características particulares. En el período que siguió a la segunda posguerra, el intercambio internacional se expandió básicamente por la reducción de los costos de comercio gracias a mejoras en el transporte y menores aranceles. En las décadas más recientes, la consolidación del proceso de financiarización, la irrupción de nuevas lógicas de acumulación por parte del gran capital transnacional (Arceo, 2011) y la vigencia de un nuevo paradigma tecnoeconómico dominado por las tecnologías de la información y la comunicación, impulsaron la fragmentación de la producción a nivel mundial en torno de las denominadas *cadena globales de valor* (Milberg y Winkler, 2013; WTO, 2013).

Ese escenario plantea desafíos y oportunidades para la inserción de las economías de ingreso medio como la argentina en la división internacional del trabajo. En dicho marco, las recomendaciones sobre el sendero de especialización más adecuado para alcanzar un desarrollo sostenible son disímiles y ofrecen distintos argumentos dependiendo del punto de partida teórico de quienes las formulan.

A pesar de los matices que pueden reconocerse entre los diferentes autores, para cierta corriente del pensamiento económico la industria constituye el motor del desarrollo. Ello, porque, en términos generales, tiene mayor productividad y más posibilidades

de aumento que otros rubros, otorga una gama variada de oportunidades para la acumulación de capital, involucra economías de escala y cuenta con más potencialidades en lo que se refiere a la difusión de conocimiento y saberes técnicos y a la generación de eslabonamientos productivos. Además, su expansión no está limitada por el mercado interno toda vez que la mayoría de las ramas fabriles son transables y se insertan o pueden insertarse en redes globales de producción, lo que puede facilitar (o no) la convergencia tecnológica (Chang, 2009; Diamand, 1973; Hirschman, 1958). A su vez, siempre a nivel agregado, la industria es el sector que ofrece mayores oportunidades para la generación de empleo. Estudios en esta línea encuentran de manera consistente y desde diferentes metodologías de análisis que una mayor especialización comercial y productiva en manufacturas favorece el crecimiento económico a largo plazo, aunque no necesariamente soluciona problemáticas estructurales que traban el desarrollo (Azipazu y Schorr, 2010; Lavopa, 2015; Rodrik, 2013, 2016; Szirmai y Verspagen, 2015).

Dentro de la tradición neoschumpeteriana y neoestructuralista resulta posible identificar al menos dos vertientes. Por un lado, se destacan autores que matizan el carácter indispensable de la industria como motor del desarrollo y enfatizan en la importancia de generar rentas de conocimiento y aprendizaje. Así, señalan que todas las actividades ofrecen oportunidades en este sentido y son particularmente optimistas respecto del rol que los recursos naturales pueden desempeñar en la captación de tales rentas (BID, 2014; Bisang, 2003; Pérez, 2012). Los países con abundancia de recursos naturales, como los latinoamericanos, deberían desarrollar industrias de proceso vinculadas a materias primas, escalando tecnológicamente en estos renglones y aprovechando los nichos que se generan a partir de la hipersegmentación de las cadenas de valor, los mercados globales y las competencias tecnológicas (Pérez, 2010).

En contraposición, un núcleo de autores de cuño neoschumpeteriano y evolucionista apuntan que estos nichos son acotados y no necesariamente de demanda dinámica, y que las oportunidades para la generación de estas capacidades y eslabonamientos

no están necesariamente en los recursos naturales sino en ámbitos manufactureros (Barletta, Robert, y Yoguel, 2012; CEPAL, 2007; Cimoli, Holland, Porcile y otros, 2006). La industria ofrece mayores oportunidades de avance técnico y derrames tecnológicos hacia otros sectores, por lo que la especialización de un país condiciona su ritmo de progreso tecnológico y su crecimiento (Dosi, 1988; Geroski, 1991; Malerba y Orsenigo, 1997; Nochteff, 1984; Pavitt, 1984). Coinciden con los industrialistas en que aun en un contexto nacional de abundancia de recursos naturales es crucial desarrollar ramas fabriles, en particular aquellas con alto dinamismo tecnológico y difusoras de conocimiento.

La centralidad de la industria se ve crecientemente cuestionada por el peso ascendente de los servicios en la estructura productiva, las exportaciones y el contenido doméstico de las exportaciones, tanto de los países avanzados como de los rezagados (UNCTAD, 2016). Algunos trabajos sugieren que el *offshoring* de servicios ofrece oportunidades a los países en desarrollo para crear empleo, obtener divisas e incluso captar actividades intensivas en conocimiento que antes eran exclusivas de los países desarrollados. Para apuntalar el desarrollo a partir de la especialización en servicios se requieren políticas que promuevan el salto hacia servicios de mayor valor agregado, pero muy pocos países pudieron hacerlo de manera exitosa (CEPAL, 2014; López, Ramos, y Torre, 2009). Además, la mayor parte de las exportaciones de servicios, en particular las de más valor y conocimiento añadido, se realizan contenidas dentro de bienes manufacturados, por lo que la inserción virtuosa en servicios está asociada a capacidades previas en ámbitos industriales (Francois, Manchin, y Tomberger, 2015).

En la fase actual de la globalización surgen nuevas perspectivas acerca de la vinculación entre patrón de especialización y crecimiento. Estas visiones sugieren que los sectores económicos pierden relevancia para explicar el desempeño económico de un país y, en cambio, ponen énfasis sobre actividades económicas específicas dentro de cada sector. Los trabajos basados en el enfoque de cadenas globales de valor (CGV) no concentran su análisis en la especialización sectorial sino en las etapas de la cadena productiva en las cuales se inserta un país, y resaltan la importancia

para el desarrollo de avanzar hacia las etapas de más valor agregado (*upgrading*). La mayor parte la literatura de CGV se focaliza en estudios de caso exitosos sobre la red de valor de un sector en un determinado espacio geográfico y en general es optimista respecto a la capacidad de los países de lograr el *upgrade*. Existe un sesgo de selección de casos en esta literatura, ya que el *upgrading* exitoso no es muy frecuente, en particular hacia actividades de mayor crecimiento del empleo y los salarios (Milberg y Winkler, 2013). La evidencia muestra que se trata fundamentalmente de *upgrading* de productos o procesos, pero no de carácter funcional que es el que permite avanzar hacia los mejores segmentos de la cadena (Giuliani, Pietrobelli, y Rabellotti, 2005). Este “nuevo” enfoque de las CGV coincide bastante en sus recomendaciones con el “viejo” postulado de las ventajas comparativas estáticas en tanto para los países latinoamericanos propone una inserción internacional basada centralmente en la exportación de productos primarios o intensivos en mano de obra no calificada.¹

Es en el marco de estos debates sobre especialización tecnoproductiva y comercial y desarrollo económico que se inscribe esta investigación. Al respecto, existen varios estudios que hallaron una relación significativa entre el perfil de especialización de un país y su grado de desarrollo (Dalum, Laursen, y Verspagen, 1999; Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007; Lavopa, 2015; Rodrik, 2006; Schteingart, 2015). A su vez, otros trabajos buscaron precisar cuánto del desarrollo de un país se debe al cambio en su estructura productiva y cuánto a aumentos en la productividad intrasectorial a partir de enfoques de tipo *shift-share* (Castaldi, 2009; Verspagen, 2000; Vries, Erumban, Timmer, Voskoboynikov y Wu, 2012; Wang y Szirmai, 2008). En consecuencia, nuestros antecedentes más próximos son los trabajos empíricos que aportan evidencias

¹ En el *mainstream* del enfoque de las CGV suele estar poco reconocido un aspecto característico de la mayoría de las redes globales de producción, a saber: la muy desigual distribución de poder económico entre los distintos actores con los efectos regresivos que ello conlleva en términos de la apropiación de la renta generada. Una crítica interesante a esta “omisión” puede encontrarse en Fernández (2017) y en Medeiros y Trebat (2017).

sólidas para reflexionar sobre la especificidad sectorial que debería tener un patrón de especialización que favorezca el desarrollo económico.

Para sumar en esta línea, de un trabajo previo (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2017) se recupera y se amplía una metodología basada en la identificación y la comparación de casos de países que representen un “modelo” de trayectoria de especialización productiva-comercial (exitoso o no). Por esa vía, se busca caracterizar el abanico de “opciones” que dispone Argentina en la faz actual del capitalismo para pensar un sendero de desarrollo propio a partir de las experiencias de otros países. Además, el estudio de casos puntuales permite analizar el rol que desempeñaron diferentes actores sociales, lo cual es un aspecto crucial para la viabilidad de un modelo económico que no ha sido suficientemente ponderado. También se agregan consideraciones históricas y geopolíticas que resultan determinantes fundamentales del desempeño económico de los países. Finalmente, se incorporan al análisis las exportaciones de servicios, habida cuenta de la creciente importancia que tienen en el comercio mundial, una cuestión que no suele estar muy presente en la literatura recibida.

El texto se estructura de la siguiente manera: un breve apartado metodológico en el que se enuncian las fuentes utilizadas y los criterios priorizados para la sistematización y el análisis de los datos; un análisis en perspectiva histórica de los senderos que transitaron distintos países en términos de perfil de especialización, inserción en la división internacional del trabajo y (sub)desarrollo nacional, para lo cual se elaboró una clasificación de la que resultan cuatro tipos de experiencias.² Cierran el trabajo unas breves conclusiones.

² Se trata de países de industrialización reciente que cuentan con capacidades tecnológicas (China y Corea del Sur) y de otros con bajas capacidades tecnológicas (México e India); asimismo se analizan los casos de países cuya especialización está muy asociada a sus recursos naturales que cuentan con capacidades tecnológicas (Australia y Noruega) y de otros con capacidades reducidas (Argentina, Brasil y Chile). Por una cuestión de espacio se dejó deliberadamente afuera de la investigación a los países de industrialización temprana (Alemania, Estados Unidos, etcétera). El sendero transitado en las últimas décadas por esta última tipología se puede consultar en Cassini, García Zanotti y Schorr (2017) y Schteingart (2017).

Datos y metodología

La muestra de casos que se analiza comprende nueve países. Incluye a tres de los principales países sudamericanos (Argentina, Chile y Brasil) dado que su perfil de especialización comercial está basado en recursos naturales sin desarrollar demasiados eslabonamientos hacia atrás y adelante y con una estructura productiva heterogénea. México e India también representan modelos que no desafiaron las ventajas comparativas estáticas, pero en este caso basados en la abundancia de mano de obra barata. En cambio, Australia y Noruega son países que suelen ser propuestos como modelos a imitar por los países latinoamericanos porque si bien exportan fundamentalmente recursos naturales, desarrollaron vastos eslabonamientos y alcanzaron niveles de ingreso de los más altos del mundo. Finalmente, China y República de Corea son casos exitosos, pero desarrollando escalonamientos tecnológicos a partir de un modelo exportador de mano de obra barata, que se fue complementando con políticas industriales y tecnológicas y de regulación del comercio exterior y las inversiones externas que les permitieron desafiar sus ventajas comparativas estáticas.

La ventana temporal cubre el período comprendido entre 1980 y 2015, tomando la mayor cantidad de años que la disponibilidad de datos posibilita para captar los cambios que ocurrieron en el largo plazo. Se caracteriza a cada uno de los modelos considerando su especialización productiva-comercial de acuerdo con la participación de los distintos rubros de bienes y servicios en la canasta exportadora del país. Para los bienes se usa la clasificación BEC (por *Broad Economic Categories*, grandes categorías económicas) que distingue entre diferentes rubros de bienes de capital, intermedios y de consumo. Esta distinción de los bienes por uso económico permite dar cuenta (de forma muy estilizada) del modo de inserción del país en el mercado mundial. A su vez, mediante la desagregación de estos tres grandes rubros en algunos subrubros se da cuenta simultáneamente (nuevamente, de forma estilizada) de la complejidad tecnológica de las exportaciones. No se utiliza la clasificación BEC en su mayor nivel de desagregación para simplificar la presentación de los datos y concentrarnos en los

principales movimientos. Finalmente, se agrega la distinción de bienes de electrónica de consumo y sus partes que no está presente en la BEC debido a la creciente importancia que este rubro tiene en el comercio mundial.³ En el análisis se destacarán los rubros de electrónica, bienes de capital y sus partes por ser los sectores de más rápido cambio tecnológico. En suma, se trabaja con 13 categorías de bienes⁴ y la información proviene del Observatory of Economic Complexity (Simoes y Hidalgo, 2011).

Para los servicios se emplea la clasificación de Balances de Pagos Extendidos, que es la única disponible. Para los años anteriores al 2000, sólo puede desagregarse en 4 rubros⁵ utilizando datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC),⁶ mientras que desde dicho año en adelante existe una desagregación mayor tomando datos de COMTRADE de la cual se presentan sólo 5 rubros⁷ para facilitar su comprensión. El cambio de fuente de datos para exportaciones de servicios en el año 2000 ocasiona

³ Los códigos SITC rev. 2 que se clasificaron como electrónica de capital son los siguientes: 7511, 7518, 7521, 7522, 7523, 7524, 7525, 7528, 7612, 7628, 7631, 7638, 7641, 7642, 7643 y 7648. Por su parte, los bienes de electrónica intermedios son 7591, 7599, 7649, 7721, 7722, 7723, 7732, 7761, 7762, 7763, 7764 y 7768.

⁴ Las categorías en las cuales se rotularon las exportaciones de bienes son Bienes de capital, Bienes intermedios, Bienes de consumo y Otros bienes. A su vez, dentro de cada categoría se identifican sub-rubros. Dentro de los Bienes de capital se distingue entre electrónicos, transporte y otros. Dentro de los Bienes intermedios se distingue entre alimentos y bebidas, insumos industriales, combustibles, partes de bienes de capital excluyendo transporte y electrónica, partes de bienes de capital electrónica y partes de bienes de capital transporte. Dentro de los Bienes de consumo se distingue entre alimentos, bienes durables y semi, bienes no durables.

⁵ Servicios comerciales y de gobierno, Servicios de transporte, Servicios de turismo y Servicios varios. Este último rubro incluye Regalías y licencias, Servicios de comunicación, Servicios de construcción, Servicios de seguros, Servicios financieros y Servicios de gobierno. En los gráficos se presentan estos rubros dentro de la categoría "Servicios varios" porque por lo general representan una porción menor de las exportaciones totales y este nivel de desagregación está disponible para pocos años y países. No obstante, cuando la disponibilidad de datos lo permitan y se considera relevante para el análisis se incluyen datos correspondientes a estos rubros en el texto.

⁶ Ver <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramSeries.aspx?Language=E> (consultado durante mayo de 2018).

⁷ A partir de 2000, los Servicios comerciales y de gobierno son distinguidos entre Servicios de computación e informática y Otros servicios de negocios.

algunos saltos menores en dicho año en algunas de las series presentadas en este capítulo; queda advertido el lector que corresponde a este motivo. El rubro Servicios Comerciales es de especial relevancia y sus desagregaciones porque contienen los servicios más dinámicos en lo que refiere a las capacidades tecnológicas y capacitación requeridas.

Por lo tanto, teniendo en cuenta tanto bienes como servicios se utilizan 17 categorías de exportaciones hasta el año 1999 y 18 desde el 2000 en adelante. Si bien la información presentada en los gráficos corresponde a estas categorías, en el análisis se remite a datos más desagregados cuando se considera necesario.

Como fue mencionado anteriormente, los datos de comercio son presentados como participaciones de cada categoría en el total de exportaciones (de bienes y servicios) para permitir la comparabilidad entre países dado que la muestra incluye países muy heterogéneos en cuanto a su tamaño.⁸ Se complementan estos datos con la evolución del producto bruto interno (PBI) per cápita en paridad de poder adquisitivo relativo al de Estados Unidos de cada país para analizar la relación entre el perfil de especialización y el desempeño en términos de convergencia o divergencia económica. Por último, se recurre a fuentes bibliográficas específicas para cada país con el fin de conocer los factores históricos y geopolíticos, políticas públicas y actores económicos involucrados en cada trayectoria.

Los senderos nacionales de desarrollo: una mirada de largo plazo

Países de industrialización reciente

Se toman como países representativos de este grupo a China, Corea, India y, en menor medida, México. Este último, si bien no

⁸ Para cada año se utiliza el promedio móvil de las exportaciones de 5 años (2 hacia atrás y 2 hacia adelante).

tiene una oferta de mano de obra tan abundante como sus pares asiáticos, sí comparte el hecho de haber basado su crecimiento en un modelo tirado por las exportaciones en base a los bajos salarios. Estos países comenzaron aumentando su inserción externa en bienes de bajo contenido tecnológico para luego realizar *upgrading* hacia productos más complejos. Además, realizaron fuertes reformas institucionales para iniciar y sostener este sendero de transformación de su canasta exportadora. No obstante, se diferencian entre sí por el nivel en el cual desarrollaron capacidades tecnológicas locales, lo cual estuvo muy relacionado con los diferentes actores económicos que protagonizaron la industrialización en cada caso. Por esta razón, se caracterizan las trayectorias de estos países comenzando con Corea y China, que desarrollaron mayores capacidades tecnológicas propias, y se sigue con India y México que lo hicieron en menor medida.

Países con altas capacidades tecnológicas

Tanto China como Corea del Sur tuvieron hacia mediados del siglo pasado una muy baja participación en el comercio mundial y exportaron bienes de muy bajo contenido tecnológico tales como arroz, algodón y soja en el primer caso, y sedas, telas y algunos minerales, en el segundo. Posteriormente, ambos países –Corea a partir de la década de 1960 y China hacia fines de la década de 1970– comenzaron un proceso acelerado de transformación de su estructura productiva que amplió y modificó enormemente su inserción externa. Este proceso fue impulsado por una fuerte intervención estatal de cara a la modernización tecnológica y la ampliación y la diversificación de la estructura productiva.

Corea del Sur comenzó su política de industrialización con el régimen dictatorial de Park (1962 a 1979). Hacia 1980 ya contaba con una matriz exportadora diversificada e industrializada en comparación a las anteriores décadas. Como puede verse en el gráfico 1, los bienes durables y semidurables fueron el principal rubro de las exportaciones coreanas (27%), mayormente bienes mano de obra intensivos como manufacturas de baja complejidad (textiles fundamentalmente pero también juguetes y sanitarios) y productos electrónicos que resultaban del ensamblado de

componentes importados (televisores, calculadores, reproductores de audio).

El siguiente rubro en importancia son los insumos industriales, principalmente procesados que se componen de tejidos e hilados y productos de metal. Muchos de ellos son bienes cuya producción requirió la inversión de capitales a gran escala que fue posible por la concentración de capitales propiciada por el Estado en los *chaebols* (ver a continuación), así como políticas de promoción. Los bienes de capital (3,5%) y sus partes (3%) o bienes de capital electrónicos y sus partes (5,5%) todavía representan una porción reducida de su canasta exportadora, aunque para nada despreciable y mucho mayor a la de comienzos de la política de industrialización. Por su parte, los servicios representaban el 26 por ciento, siendo los servicios comerciales y gubernamentales el rubro de mayor peso (14 por ciento de las exportaciones totales).

El Estado surcoreano alentó la creación de conglomerados diversificados propios denominados *chaebols* con el fin de desarrollar las industrias definidas como prioritarias y estratégicas (Amsden, 1993). Utilizó créditos bancarios, exenciones tributarias, cuotas de importación, subsidios, proteccionismo arancelario, tarifas preferenciales, para favorecer a estos conglomerados. Pero al mismo tiempo actuó como disciplinador del capital castigando malos resultados y premiando los buenos desempeños de las empresas promovidas por medio de una burocracia meritocrática que le permitió incidir con cierta autonomía relativa en los negocios (Arceo, 2004; Chang, 2009).

Desde el comienzo del período considerado Corea transitó un proceso de acelerada y casi ininterrumpida convergencia impulsada por la expansión de sus exportaciones, que sólo tuvo un traspie momentáneo en la crisis de 1997, ocasionada por la mayor financiarización de la economía de la mano del creciente poder económico de los conglomerados. Al inicio de su sendero de industrialización Corea se insertó en las CGV aprovechando su abundancia de mano de obra barata que le permitió ser competitivo internacionalmente en productos intensivos en mano de obra. Cabe señalar que su inserción en las cadenas no se apoyó sobre la atracción de capitales transnacionales, como ha ocurrido en otros países en desarrollo,

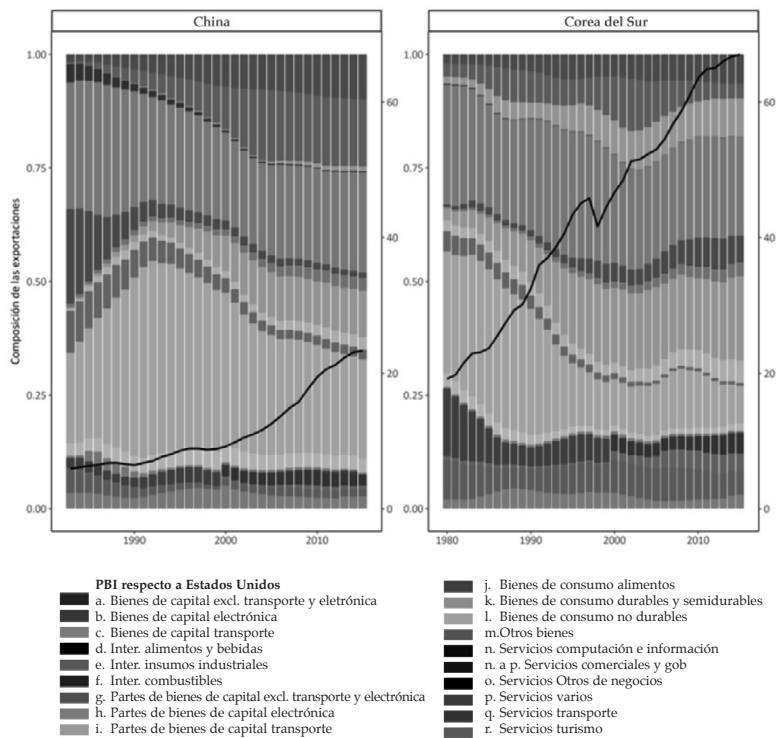
sino que se incentivó el desarrollo de grandes capitales nacionales. Asimismo, si bien las políticas implementadas tuvieron vaivenes en su dirección, nunca desistió de su estrategia de industrialización basada en las exportaciones con fuerte injerencia estatal, ni siquiera en las décadas de 1980 y 1990 cuando gran parte del mundo se volcó hacia políticas de libre mercado (Grinberg, 2014).

De hecho, a partir de la década de 1980 Corea apostó por aumentar sus capacidades tecnológicas (Bekerman y Sirlin, 1996). Entre las herramientas utilizadas se destacó la asimilación de tecnologías por parte de los *chaebols* a través de la ingeniería inversa con la venia de las potencias económicas y también la creación de ciudades tecnológicas (Amsden, 2004). Progresivamente, Corea alcanzó un importante *upgrading* de sus exportaciones que transformó su inserción externa (como puede verse claramente en el gráfico 1). Para el año 2000, los bienes de capital y sus partes ya representaron el 16 por ciento de la canasta exportadora coreana, el doble que dos décadas atrás, mientras que los bienes de capital electrónicos y sus partes alcanzaron el 26 por ciento, quintuplicando su participación en el mismo lapso. Además, redujeron su participación levemente los insumos industriales a 24 por ciento -2 puntos porcentuales (p.p.) menos- y fundamentalmente los bienes de consumo durables y semidurables a 10 por ciento -17 p.p. menos-. Los sectores que aumentaron su participación consistieron en aquellos de alta tecnología, incluyendo autos, camiones transporte de pasajeros y otros vehículos, maquinarias, aire acondicionados y motores dentro de los bienes de capital. En la electrónica, lideraron los componentes tales como los microcircuitos electrónicos, partes de computadoras, televisión y radio, lo cual muestra la importancia que las CGV tuvieron para la inserción externa coreana. Hasta el final del período considerado estas tendencias tendieron a consolidarse, en particular el crecimiento de los bienes de capital.

Cabe señalar que el *upgrading* de Corea en las CGV implicó el desarrollo de tecnologías y marcas propias con el fin de apropiarse de los mayores beneficios posibles de la participación en cadenas. Además, su inserción implicó la utilización de tecnologías de ciclo corto que requieren de relativamente baja inversión

inicial para alcanzar la frontera tecnológica, lo cual les permitió abrir mayores ventanas de oportunidad, en comparación a otros sectores (Lee, 2013).

Gráfico 1. China y Corea del Sur. Composición de las exportaciones de bienes y servicios y PBI per cápita relativo a Estados Unidos, 1980-2015 (en proporción y porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de CONTRADE, OEC, OMC y Maddison Project Database.

Por el lado de los servicios, éstos redujeron su participación en la canasta exportadora durante la década del noventa y luego se estabilizaron en niveles moderadamente bajos (entorno al 15 por ciento), en coherencia con el modelo industrialista coreano. Es interesante destacar la composición de las exportaciones de servicios, ya que los rubros como turismo y transporte, que suelen

ser mayoritarios, representaron hacia 2015 menos de la mitad del total de exportaciones de servicios. En cambio, los servicios comerciales explicaron cerca del 25 por ciento de las exportaciones de servicios, destacándose regalías y derechos de licencia, servicios profesionales e investigación y desarrollo. Es decir, si bien Corea posee una baja especialización en servicios, presenta en este rubro una especialización en actividades de mayor valor agregado y contenido tecnológico.

Por el lado de China, el puntapié inicial de su camino de industrialización comenzó en 1978 a partir de la eliminación de las comunas rurales y las limitaciones en la comercialización de los excedentes agrícolas. Como resultado las familias rurales migraron crecientemente hacia las urbes costeras, atraídas por las oportunidades de empleo que ofrecía la incipiente industrialización basada en salarios reducidos (Harvey, 2007). En la década de 1980 el Partido Comunista creó las Zonas Económicas Especiales (ZEE) que concedieron exenciones impositivas para promover la instalación de industrias manufactureras con fines de exportación.

En 1983,⁹ las exportaciones de China se encontraron concentradas en un 28 por ciento en insumos industriales procesados, como tejidos y algunas manufacturas de metal, así como también, primarios y algunos alimentos o minerales (gráfico 1). Los combustibles ocuparon el segundo lugar (21%) gracias a las exportaciones de petróleo crudo. Con una participación similar (20%) los bienes de consumo durables y semidurables compuestos fundamentalmente por prendas de vestir y otras manufacturas simples. Los servicios tuvieron muy poco peso (11%) concentrándose fundamentalmente en transporte y turismo.

En los años posteriores, los bienes de consumo durables y semidurables ganaron cada vez más participación en la canasta exportadora china alcanzando su máximo (42%) en 1992. Los inicios de la industrialización se encontraron impulsados por juguetes y juegos, prendas de vestir y algunos bienes de electrónica de consumo

⁹ Primer año con datos de exportaciones de servicios para China.

como reproductores portátiles, televisores y relojes. Durante la década de 1980, China apostó por la manufactura de bienes de consumo final intensivos en mano de obra y la convergencia fue débil. Recién en la década siguiente, y a partir del éxito que mostraron las ZEE, el Estado chino orientó su política económica hacia un modelo de crecimiento basado en las exportaciones. La principal herramienta consistió en incentivar a empresas multinacionales para su radicación en China, alentando la deslocalización de sus fábricas en China, para que aprovechen los bajos costos en la mano de obra.

Con estas modificaciones, la canasta exportadora china cambió fuertemente a partir de 1992, creciendo la importancia de los bienes electrónicos, tanto de capital como de sus partes, que pasaron del 6 por ciento en el mencionado año a 25 por ciento en 2015. Los principales bienes exportados dentro de estos rubros fueron transmisores de televisión y radio, computadoras personales, partes para telecomunicaciones y microcircuitos. También fue destacable el crecimiento de las exportaciones de bienes de capital (distintos a electrónica y transporte) que en el mismo período duplicaron su participación en las exportaciones pasando de 5 a 10 por ciento. Se trata de bienes tecnológicamente complejos que incluyen muebles de uso específico, maquinarias y herramientas, motores, instrumentos médicos, acondicionadores de aire, etcétera. Esta transformación de la matriz exportadora china evidencia un proceso de *upgrading* funcional hacia productos de alto contenido tecnológico y valor agregado. La convergencia económica se vigorizó durante la década de 1990, en la medida en que estos productos ganaron peso en la canasta exportadora, y se acelera definitivamente en el nuevo siglo, cuando se consolidó como exportador de productos tecnológicos. Un hito a destacar remite al ingreso de China a la OMC en 2001, lo cual amplió sus posibilidades de acceso a mercados en otros países y como consecuencia precipitó la llegada de inversiones extranjeras.

Los servicios mantuvieron una baja participación en la canasta exportadora y se redujeron a 7,5 por ciento en 2015, lo cual es otra muestra de la tendencia de la industrialización en la especialización comercial china. La inserción en CGV incidió enormemente

en el proceso exportador; tal como puede verse, gran parte de las exportaciones consiste en partes e insumos intermedios. Pero China no se quedó en la inserción inicial en bienes poco complejos, sino que avanzó hacia bienes tecnológicos, incluso con diseños y marcas propias, apropiándose de los eslabones más rentables de la cadena.

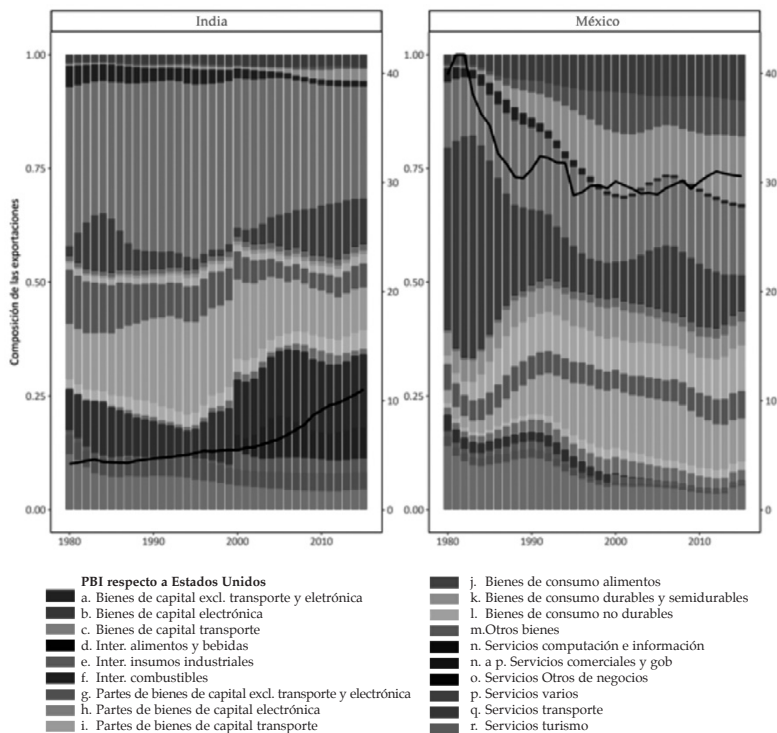
Este ascenso en las CGV fue posible por la fuerte intervención estatal en el proceso de transición hacia una economía de base exportadora. Por otro lado, el Estado mantuvo el control del mercado de capitales, seleccionando las inversiones extranjeras y exigiendo condiciones. También direccionó el crédito hacia determinados sectores a través de bancos públicos, incluso a posteriori del proceso de privatizaciones. Al mismo tiempo, el Estado participó de la producción por medio de empresas estatales, con especial injerencia en sectores considerados estratégicos como petróleo, minería, química, siderúrgica y servicios públicos, los cuales se convirtieron en transnacionales. Los capitales estatales invirtieron en conjunto con empresas extranjeras, a través de acuerdos del tipo *joint venture*, participando en las decisiones de producción desde la propia dirección de las empresas (Gereffi y Martín, 2010). Las *joint ventures* también desempeñaron un rol importante de transferencia tecnológica desde empresas transnacionales al aparato productivo chino, conocimiento que bajo otro régimen de inversión extranjera sin intermediación estatal pudo haber quedado encapsulado en la filial de la transnacional con escasos derrames hacia el resto de la economía.

Países con bajas capacidades tecnológicas

Los países en este sendero de especialización también se caracterizan por apostar a una inserción exportadora de base industrialista a partir de su mano de obra barata, sin embargo, a diferencia de China y Corea del Sur (con sus matices), no lograron desarrollar ampliamente sus capacidades tecnológicas locales. Se eligen como ejemplos de este sendero las trayectorias seguidas por México e India (gráfico 2), aunque el segundo se caracteriza por complementar su inserción exportadora industrial con la exportación de servicios. Ambos países coinciden, además, en acoplarse

en la década de 1990 a las recomendaciones del Consenso de Washington dando lugar a reformas institucionales profundas tendientes a liberalizar la economía, en particular a lo que refiere al comercio internacional y al ingreso de capitales.

Gráfico 2. India y México. Composición de las exportaciones de bienes y servicios y PBI per cápita relativo a Estados Unidos, 1980-2015 (en proporción y porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de CONTRADE, OEC, OMC y Maddison Project Database.

Desde mediados del siglo pasado, el modelo de crecimiento mexicano se fundó en base a la industrialización por sustitución de importaciones planificada por el Estado. Hacia la década de 1970, este modelo comenzó a encontrar dificultades para sostener la industrialización en un contexto de incremento de los precios de

los hidrocarburos. En 1971 México descubrió el segundo yacimiento petrolero más importante del mundo ubicado costas afuera. Para 1979 la empresa petrolera estatal Pemex inició su explotación, lo cual transformó radicalmente la matriz exportadora mexicana. A partir de la crisis de deuda mexicana debió reestructurar su estrategia de acumulación. Como consecuencia para la década de 1980, el principal rubro de exportación fueron los combustibles, los cuales representaron casi el 40 por ciento del total, seguido por insumos industriales (en un 14 por ciento conformados en su mayoría por minerales), así como también de otros tipos (como algodón y papel). El tercer mayor componente de exportación fueron los servicios turísticos que alcanzaron casi el 14 por ciento de las exportaciones. Por esta razón, los servicios tuvieron un peso mayor que en los otros países analizados. Los alimentos también tuvieron una participación importante, sumando cerca de 9 por ciento entre insumos y bienes finales.¹⁰ Finalmente, hay que destacar que los bienes de capital electrónicos alcanzaron un 5 por ciento a consecuencia de un proceso de radicación de industrias extranjeras de tipo maquila.

Para superar esta crisis de la deuda, México recurrió a créditos externos e impulsó la llegada de capitales internacionales, y como consecuencia de ello inició una serie de reformas que apuntaron a la liberalización de la economía. Hacia 1983 firmó acuerdos con Estados Unidos y en 1986 ingresó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sin embargo, este viraje implicó una profunda divergencia económica durante la década de 1980. En 1994, se suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que dio lugar a la llegada masiva de inversiones de capitales estadounidenses (Izquierdo y Abelardo, 2015). Como consecuencia de estos cambios institucionales rotundos, México desarrolló una industria de tipo maquila integrada por empresas extranjeras, las cuales importan componentes para su ensamblado, utilizando su mano de obra barata y en condiciones

¹⁰ Se destacan café, crustáceos y moluscos, vegetales y frutas, carnes, entre otros.

de precarización laboral (Arceo, 2001). La participación en CGV fue crucial en el modelo mexicano y se insertó en segmentos de la cadena de bajo valor agregado. En este sentido, esta especialización internacional es coherente con las ventajas comparativas estáticas de este país que, a diferencia de otros grandes países latinoamericanos, no consiste en la explotación, el procesamiento y la comercialización de recursos naturales, sino de bienes intensivos en trabajo. La modalidad de inserción dejó a la economía mexicana muy dependiente de los ciclos de la economía estadounidense y, en las últimas décadas, quedó expuesta a una creciente competencia con base en bajos costos de producción (Bendesky y otros, 2004).

Estas políticas transformaron radicalmente la estructura exportadora mexicana. Los bienes de capital de transporte y sus partes sumaron el 21 por ciento de las exportaciones por la instalación de empresas automotrices. Los bienes de capital de electrónica y sus partes alcanzaron el 15 por ciento por las exportaciones de maquila, así como por la exportación de partes, lo cual reforzó la incidencia que tienen las CGV en la inserción externa mexicana. Además, dentro de bienes de consumo durables y semidurables (13%) también existen algunos productos electrónicos, así como textiles, muebles y juguetes. Los insumos industriales mantuvieron su participación en las exportaciones (14%), mientras que otros rubros como el turismo y los combustibles no lograron acompañar el crecimiento de los demás rubros y perdieron peso hasta alcanzar al 5 y 8 por ciento, respectivamente.

En la última década, México continuó profundizando su política de acuerdos internacionales de liberalización comercial. En 2016 firmó el Acuerdo de Asociación Transpacífico impulsado por Estados Unidos. Además de estos acuerdos, México incentivó la industria maquiladora creando zonas con exenciones arancelarias para insumos industriales importados que favoreció a las empresas transnacionales a deslocalizar su cadena productiva en múltiples países para aprovechar las ventajas de costo y, por lo tanto, requirió el ingreso y la salida de insumos sin restricciones. La canasta exportadora no tuvo modificaciones sustanciales desde comienzos del nuevo milenio, aunque se profundizaron levemente las tendencias ya señaladas.

Los cambios en la composición de la canasta exportadora mexicana son similares a los transitados por China y Corea, sin embargo, los resultados en términos de crecimiento fueron muy distintos, ya que México no logró transitar un proceso de convergencia, sino más bien uno de estancamiento relativo e inestabilidad. Los senderos analizados en la sección previa difieren con el mexicano tanto en los actores involucrados como en la profundidad del desarrollo de capacidades tecnológicas locales. Como ya fue mencionado, el establecimiento de empresas extranjeras en estos dos países asiáticos fue acompañado por derrames tecnológicos desde las mismas hacia actores productivos locales. Pero el caso mexicano se tornó muy diferente, dado que las empresas allí localizadas no son compelidas a realizar este tipo de transferencias, quedando circunscriptas a enclaves de alta tecnología con baja integración con el resto de la economía (Ordóñez y Bouchain Galicia, 2011).

Por otro lado, hasta comienzos de la década de 1990, India se inscribió en un sendero de desarrollo basado en la industrialización apoyado en un modelo económico de planificación centralizada de inspiración soviética (Kniivilä, 2007). A través del mismo, el Estado tuvo el monopolio del comercio exterior en recursos estratégicos y controló ramas industriales por medio de empresas estatales, así como reguló el otorgamiento de licencias para la incursión de los privados. En 1980, el principal rubro de exportación de la India fueron los insumos industriales (35%) como diamantes, acero y algunas materias primas de origen animal y vegetal. Le siguieron bienes de consumo, que se dividen en partes iguales en bienes durables y semidurables (12%) integrado por prendas de vestir, mientras en los rubros no durables (12%) se destacan medicamentos, cosméticos, ropa interior, baterías y productos de tabaco. India junto con Noruega, son los países analizados en este trabajo con mayor peso de los servicios en las exportaciones. En este caso, se destaca la importancia del turismo (12%) y los servicios comerciales y de gobierno (9%); este último rubro comprende los servicios tecnológicamente más dinámicos, que como se analiza más abajo, se concentran en servicios de computación e informática. En conjunto, dichos rubros representaron el 26 por ciento de las exportaciones del país para 1980. Por ello, la

composición de su canasta exportadora reflejó las ventajas comparativas estáticas orientada a algunos recursos naturales abundantes y bienes intensivos en mano de obra.

El modelo económico comenzó a virar hacia una mayor liberalización durante la década de 1980, pero se aceleró a partir de 1991 por presiones internas y de organismos internacionales de crédito (Velasco, 2005). El Estado abandonó su rol de planificador central y el sector privado cobró una participación creciente. Sin embargo, continuaron las políticas de intervención para guiar al empresariado principalmente en las ramas industriales (Singh, 2009). India abrazó la economía de mercado por medio de la desregulación de la producción y la privatización de las empresas estatales. El proceso de liberalización económica en India no tendió a la extranjerización como característica preponderante (en comparación al caso mexicano), ya que el empresariado indio sostiene su protagonismo amparado en el poder político que le confiere el sistema de castas (Murthy y Ranganathan, 2013).

El crecimiento económico vino impulsado por las exportaciones de servicios a través del *outsourcing*¹¹ de empresas transnacionales y también de algunas industrias como la farmacéutica. Para el año 2000, los servicios representaron el 28,5% de las exportaciones, donde el principal rubro es *software* y servicios informáticos (12%). El desarrollo de este sector se basó en el *outsourcing* de empresas extranjeras con el fin de aprovechar la mano de obra barata con determinadas cualidades técnicas. En el sector del *software*,¹² las empresas que deslocalizan hacia India quedaron circunscriptas a los segmentos de menor valor agregado, mientras que los eslabones con mayor rentabilidad como las licencias, marcas y comercialización, permanecieron en manos de la casa matriz de la empresa transnacional. También fueron importantes otros servicios como

¹¹ India es líder mundial en la provisión de servicios vía *outsourcing*. En 2008 por esta vía se generaron algo más de dos millones de puestos de trabajo (Gereffi, Fernández y Stark, 2010).

¹² A partir de 1988 se promueve la industria del *software* mediante la creación de parques tecnológicos que otorgan beneficios impositivos y promueven la vinculación entre las empresas (Gereffi, Fernández y Stark, 2010).

call centers, en los cuales India posee la ventaja por el dominio del inglés. En contraposición, perdieron peso las exportaciones de alimentos (6%) y los insumos industriales (32%). En las décadas de 1980 y 1990, India transitó una lenta pero persistente convergencia económica de la mano de la generación de empleos en los sectores mencionados captando trabajadores que realizaban actividades de subsistencia.

Hacia el año 2015 se registró una fuerte consolidación de los servicios de computación e información que representaron el 16 por ciento del total de exportaciones. Si bien India comenzó a insertarse en la provisión de servicios empresariales de bajo valor agregado, las grandes empresas que proveen este servicio con el tiempo adquirieron capacidades tecnológicas que les permitieron hacer *upgrading* hacia servicios más complejos tales como consultorías e investigación y desarrollo, capturando segmentos de la cadena de mayor valor agregado. Esto se refleja en la evolución del rubro Otros Servicios de Negocios que alcanzó el 7 por ciento de las exportaciones, mientras pocos años atrás era menos de la mitad. Finalmente, vale la pena señalar el crecimiento que exhibieron en el nuevo milenio las exportaciones de combustibles derivados del petróleo debido a su capacidad excedente de refinamiento.¹³ Con estas transformaciones, India logró consolidar y acelerar su convergencia económica, aunque cabe aclarar que aún millones de personas viven en situación de pobreza.

En suma, México e India coinciden en el proceso de apertura y liberalización de sus economías, con mayor intensidad durante la década de 1990, que profundizó su inserción externa de acuerdo con sus ventajas comparativas estáticas y fuerte incidencia de las CGV. No obstante, existen algunas diferencias ya mencionadas que merecen ser remarcadas. Por un lado, si bien ambos países

¹³ Si bien India importa cerca del 80 por ciento del petróleo que consume, realiza ingentes inversiones en refinación con fuerte participación de empresas estatales, pero también incentivando inversiones privadas, para aprovechar economías de escala y debido a que las proyecciones de rápido crecimiento de la demanda interna de combustibles hacen prever que en las próximas décadas el país se volverá deficitario en refinados.

se insertaron externamente aprovechando su mano de obra abundante y barata, lo hicieron en distintos rubros. México tuvo mayor presencia en productos de electrónica, vestimenta, automotores y bienes de capital, mientras India se dedicó a la exportación de algunos de esos bienes, pero con mayor foco en servicios. Hacia el futuro, esta distinción puede implicar para México una mayor competencia internacional para sus exportaciones por la creciente inserción de países asiáticos emergentes de menores salarios, mientras el pasado colonial de India le permitió resguardarla de tal fenómeno.

Al mismo tiempo, si bien en ambos casos las empresas transnacionales juegan un rol clave a través de la inversión extranjera directa para localizar parte de su cadena de producción en estos países, en India también participan del proceso de *outsourcing* grandes empresas locales que se internacionalizan y se diversifican. Este se constituye en un aspecto que conviene destacar y que refiere al dinamismo del *upgrading* en las cadenas que alcanza cada uno de estos países. México muestra limitaciones ostensibles para avanzar en ese sentido, permaneciendo en los segmentos menos valiosos de la cadena. Mientras India exhibe mayores logros en este aspecto a través del *upgrading* funcional hacia servicios más complejos, aunque en niveles lejanos a los de China y la república surcoreana. Es posible que esta distinción se vincule a la mayor facilidad relativa que ofrecen los servicios para el *upgrading* dado que requieren trayectorias tecnológicas previas más cortas y menos costosas. También pueden influir los actores involucrados en ambos casos (mayor presencia de capitales locales en el caso de India) y las políticas implementadas para acompañar este proceso de mayor apertura externa.

Países primarizados y reprimarizados

En esta sección se abordan los senderos de especialización de aquellos países de nuestra muestra cuya canasta exportadora se concentra en materias primas y derivados de bajo procesamiento. Son países que no desafiaron sus ventajas comparativas estáticas, sino que basaron su inserción en la división internacional del

trabajo por su abundancia de recursos naturales. Sin embargo, el desempeño de estos países en términos de crecimiento fue disímil. Estas diferencias tienen relación con las dotaciones de recursos por habitante, las capacidades tecnológicas desarrolladas en eslabonamientos en dichos recursos, los actores económicos y sociales vinculados a su explotación, y las políticas públicas implementadas.

Países con altas capacidades tecnológicas

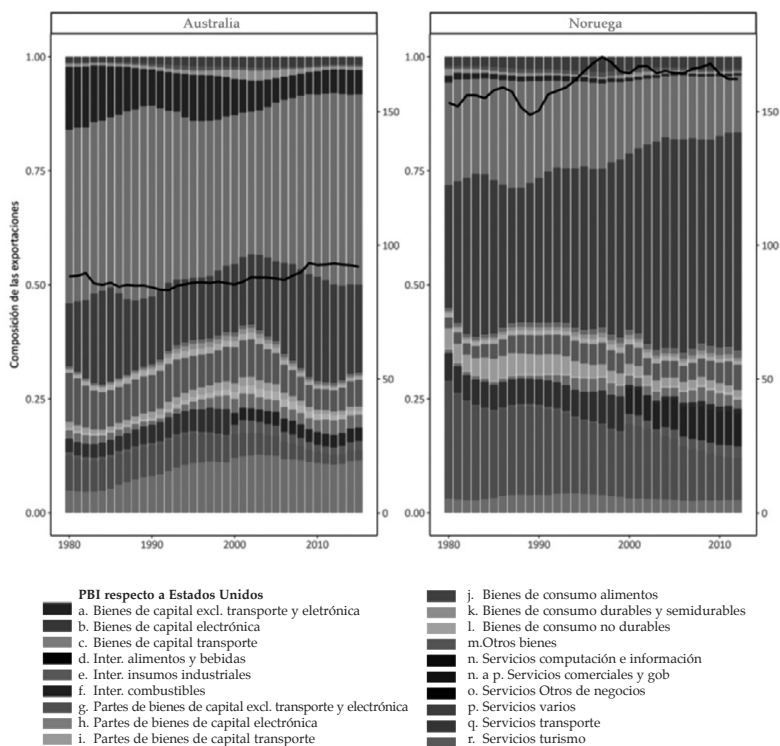
Comenzaremos analizando dos países que combinaron una canasta exportadora sumamente primarizada con el desarrollo de amplias capacidades tecnológicas locales, proceso que los llevó a alcanzar los mejores niveles de vida del mundo.¹⁴ Tanto Australia como Noruega tienen en la actualidad elevados niveles de ingreso per cápita, por lo que en el período analizado sobrepasaron a Estados Unidos respecto a dicho indicador (gráfico 3). Ambos países poseen una elevadísima dotación de recursos naturales por persona y desarrollaron un amplio estado de bienestar que garantiza el acceso a prestaciones sociales de calidad y equidad en la distribución del ingreso.

Por el lado de Noruega, se trata de un país donde su escasa población (5 millones) posee históricamente una elevada calidad de vida basada en la explotación de recursos naturales (tanto la ictícola, agrícola y forestal), como también algunas industrias textiles, astilleros y transporte marítimo, la cual detenta una larga tradición. A su vez cuenta con industrias intensivas a escala basadas en estos recursos como la hidroeléctrica, la metalúrgica e hidrocarbúrfera. A partir de la posguerra, desarrolló sectores tecnológicos como la electrónica, la informática y las telecomunicaciones por medio de fuertes apoyos estatales (Schteingart, 2017). En 1969, una empresa petrolera de capitales extranjeros encontró un yacimiento de petróleo en la plataforma marítima noruega que transformó radicalmente su inserción externa. Inicialmente, su explotación fue llevada a cabo por empresas extranjeras con trayectoria en

¹⁴ Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015).

extracción de petróleo *offshore*, en el marco de una fuerte regulación estatal para promover la transferencia de tecnología al entramado productivo local, el desarrollo de eslabonamientos hacia atrás y la captura de parte de la renta. Incluso se creó una empresa estatal que posee como fin el desarrollo de las capacidades del sistema nacional de innovación en lo que refiere a esta actividad.

Gráfico 3. Australia y Noruega. Composición de las exportaciones de bienes y servicios y PBI per cápita relativo a Estados Unidos, 1980-2015 (en proporción y porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de CONTRADE, OEC, OMC y Maddison Project Database.

Hacia 1980 las exportaciones noruegas se dividen en dos grandes grupos (gráfico 3), por un lado, los recursos naturales y sus derivados (52%) y, por otro, los servicios (35%). Los primeros se

encuentran fuertemente concentrados en hidrocarburos, por lo que los combustibles son el principal rubro (27%) integrado casi en su totalidad por petróleo crudo y gas de petróleo. Le sigue una amplia variedad de materias primas procesadas (industrias intensivas a escala) y sin procesar que incluyen el rubro de insumos industriales (22%), tales como aluminio y otros metales, productos químicos, papel, madera y plásticos. Llamativamente, Noruega fue el país de la muestra más especializado en servicios para el año 1980, entre los cuales el más importante consistió en servicios de transporte (25%), debido a su tradición naviera. Entre los servicios también se destacan los servicios comerciales (6%), en particular para un país que no compite internacionalmente por medio de salarios bajos. Se puede decir que las exportaciones de recursos naturales se corresponden con las ventajas comparativas estáticas de Noruega, mientras las exportaciones de servicios (junto a otros rubros de participación menor como bienes de capital) responden a un proceso de generación de ventajas comparativas dinámicas.

En lo que resta del período considerado, Noruega reforzó su carácter de exportador petrolero. En la década de 1980 el Estado asumió un rol orientador de la producción y aumentó sensiblemente el gasto en investigación y desarrollo. Continuó apropiándose de gran parte de la renta petrolera con la cual creó un gran fondo de inversión. Además, este fondo ayudó a prevenir los efectos de la "enfermedad holandesa", en conjunción con una activa política de ingresos que morigeró los aumentos salariales. Sin embargo, el crecimiento de la actividad petrolera concentró las exportaciones en este rubro. Para 2012,¹⁵ el mismo representó casi la mitad de las exportaciones. En consecuencia, diversos rubros perdieron importancia relativa. Entre los rubros que no redujeron su peso relativo, se encuentran los servicios. Desde ya en su conjunto, éstos disminuyeron enormemente su peso en las exportaciones debido al menor peso de los servicios de transporte (9%), sin embargo, los servicios comerciales aumentaron su influencia

¹⁵ Último año para el cual se cuenta con datos de exportaciones de servicios de Noruega.

(8%). Entre ellos se destacan servicios vinculados a la agricultura y la minería, resultado de la política de generación de eslabones y tecnología local en su explotación.¹⁶ Dentro de los servicios comerciales sobresalen aquellos vinculados a la ingeniería, y a los servicios técnicos y profesionales. En tanto, los servicios de computación e información también tienen un rol destacado (3%) y en parte corresponden a *software* vinculado a la extracción de crudo.

Otro rubro que amplió su participación fueron los bienes de capital. A pesar de haber atravesado dificultades, logró redefinirse para focalizarse en proveer a sectores intensivos en recursos naturales. Las exportaciones en este rubro comprenden a bienes complejos y variados tales como maquinarias, instrumentos de precisión, computadoras y motores.

Australia es otro país que muestra un sendero basado en los recursos naturales junto a un desempeño exitoso. Dicho país es el segundo con mayor nivel de vida en el mundo detrás de Noruega. Se trata de un país con un bajo nivel de población (23 millones) en relación con la extensión de su territorio, por lo que las dotaciones de recursos naturales por habitante son las más altas del mundo. La agricultura y la explotación minera constituyen los pilares de la economía australiana que, en forma similar a Noruega, desarrolló eslabones hacia adelante y hacia atrás a partir de las actividades primarias, tales como industrias de tratamiento de metales y bienes de capital y servicios para la minería.

Haciendo una breve lectura histórica de cómo Australia llegó a este punto, hay que remarcar su pertenencia al *Commonwealth*, que le otorgó preferencias para exportar materias primas y bienes industrializados. El país se caracterizó por una fuerte estabilidad institucional, en parte derivada del sistema político por su pasado colonial. Durante el siglo veinte se alternaron en el poder gobiernos laboristas representantes de los sindicatos, con administraciones de signo liberal, representando los sectores agrarios (Stancanelli, 2006).

¹⁶ De hecho, Noruega es líder mundial en tecnología para la extracción de petróleo *offshore*.

El propio Estado australiano promovió la inversión en recursos naturales y en industrias vinculadas a defensa. El desarrollo de tecnología para la explotación minera que colocó al país en la vanguardia mundial en este rubro le permitió exportar estos conocimientos, impulsado por el proyecto estatal “Tierra transparente” (Wright y Czelusta, 2006). También fomentó la inversión en extracción y refinación de petróleo y equipamiento eléctrico, mientras que el sector agrario recibió fuertes estímulos a partir de la segunda mitad del siglo pasado con políticas de subsidios a la inversión, estabilidad de precios e investigación (Stancanelli 2006). Al mismo tiempo, históricamente hubo una fuerte inversión estatal en infraestructura y educación. Desde el siglo diecinueve posee niveles educativos similares a las naciones industrializadas (Wright y Czelusta 2007). Además, el proteccionismo mundial de comienzos del siglo veinte, así como también durante las guerras mundiales, le permitió desarrollar sustitución de importaciones (en particular en la industria de armamentos). No obstante, se trató de una industrialización temporal, que luego le permitió continuar centrándose en las producciones primarias.

Como es de esperar, la canasta exportadora australiana posee fuerte predominio en productos primarios (gráfico 3). Hacia 1980, los insumos industriales intermedios fueron el principal rubro (38%) debido a las exportaciones mineras como acero, aluminio y cobre y también lana de oveja. Le siguieron los alimentos, tanto insumos (14%) como bienes finales (11%), integrados fundamentalmente por carnes y lácteos, en los cuales tuvieron fuerte presencia los alimentos industrializados como quesos y manteca, lo que demuestra cierto grado de desarrollo de los eslabonamientos hacia adelante. Los servicios representaron el 16 por ciento de las exportaciones, concentrados en transporte, turismo y combustibles (14%), por las exportaciones de carbón y petróleo. Dentro de las exportaciones de bienes de capital, se encontraron algunos conceptos vinculados a eslabonamientos hacia atrás en base a la minería.

El crecimiento económico sostenido de Australia está explicado fuertemente por razones geopolíticas que le permiten alejar su restricción externa. Además de la ya mencionada pertenencia al *Commonwealth*, la cercanía al sudeste asiático también favoreció

su desarrollo exportador. Al mismo tiempo, durante la “Guerra Fría” fue beneficiada con un abultado financiamiento externo del bloque capitalista interesado en frenar el avance del comunismo en la región, lo cual le permitió sostener déficits de cuenta corriente durante largos períodos. Su especialización en materias primas mineras y combustibles también redujo su vulnerabilidad al contexto internacional debido a la creciente demanda mundial de estos recursos (en parte por la demanda de los países asiáticos).

Como consecuencia de su desempeño económico y de un Estado que históricamente invirtió en protección social, particularmente en educación y salud, Australia alcanzó los más altos estándares de vida. En las últimas décadas, el Estado dio prioridad a la inversión en investigación y desarrollo como política de promoción productiva. Sin embargo, no se tradujo en una modificación de su patrón de inserción internacional. Los combustibles y el turismo se constituyen en los rubros que más ganaron participación. En contrapartida, los alimentos, tanto finales como intermedios, retrocedieron. En suma, tanto Noruega como Australia tienen altos ingresos por habitante debido a sus exportaciones de materias primas, particularmente minerales y combustibles. Cabe destacar que la especialización en este tipo de materias primas los alejó de los bienes agropecuarios (como es el caso de algunos países latinoamericanos que se analizan a continuación), lo cual favoreció el crecimiento de sus exportaciones por tratarse de recursos con una elevada demanda internacional. El Estado impulsó el desarrollo tecnológico y los eslabonamientos locales para la explotación de estos recursos, y si bien parte de esa tecnología se exporta, tiene poca importancia en el total de exportaciones. Además, el Estado se apropia de parte de su renta y sostiene una extendida protección social. Es decir, la inserción en CGV se basa en sus ventajas comparativas estáticas y no es fuertemente modificada por la intervención estatal, pero sí la apropiación local de los beneficios obtenidos por esa inserción.

Países con bajas capacidades tecnológicas

En esta sección se abordan los casos de tres países latinoamericanos que se especializan centralmente en la exportación de materias

primas, pero a diferencia del grupo anterior, no lograron desarrollar amplias capacidades tecnológicas. Se trata de Argentina, Brasil y Chile.

Argentina mantuvo su patrón de inserción internacional basado en exportaciones agropecuarias a lo largo de toda su historia. Desde principios del siglo veinte desarrolló una industrialización por sustitución de importaciones (ISI) obligada por el creciente proteccionismo mundial. La ISI estuvo orientada al mercado doméstico y a la industria liviana, dependiendo de la importación de tecnología e insumos, por lo que la balanza de bienes industriales se tornó negativa. Si bien inició dicho proceso como una respuesta a la coyuntura internacional, el mismo le permitió la consolidación de nuevos sectores sociales, que impulsaron el apoyo estatal para el sostenimiento de la ISI. No obstante, la dependencia de insumos importados y el sesgo doméstico de la industrialización llevó a periódicas crisis del balance de pagos. Hacia la década de 1960 se desarrolló la industria pesada y de bienes intermedios de la mano de la inversión extranjera directa. De esta forma, se fueron reduciendo las importaciones de bienes de capital e insumos difundidos, e incluso se logró su exportación (Azpiazu, 1986).

El último golpe de Estado de 1976 implicó un brusco cambio de la política económica hacia un régimen de apertura comercial, apreciación cambiaria y financiarización que destruyó las capacidades industriales y amplió el déficit comercial en estos rubros (Azpiazu y Schorr, 2010; Basualdo, 2010). Para 1980, el principal rubro de exportación consistió en alimentos, tanto intermedios (23%) como finales (17%), concentrados en soja, carne y trigo. Los alimentos también estuvieron presentes en el rubro insumos industriales intermedios (30%), que combinó bienes de origen animal y vegetal como maíz, aceites, cueros, lana y algodón, con metales y manufacturas de metal como aluminio, acero, tubos de acero, entre otros. La liberalización económica, el endeudamiento y la financiarización de la economía, generaron volatilidad y profundas crisis de balance de pagos que se manifestaron en la divergencia de Argentina con respecto a Estados Unidos durante la década de 1980 (gráfico 4).

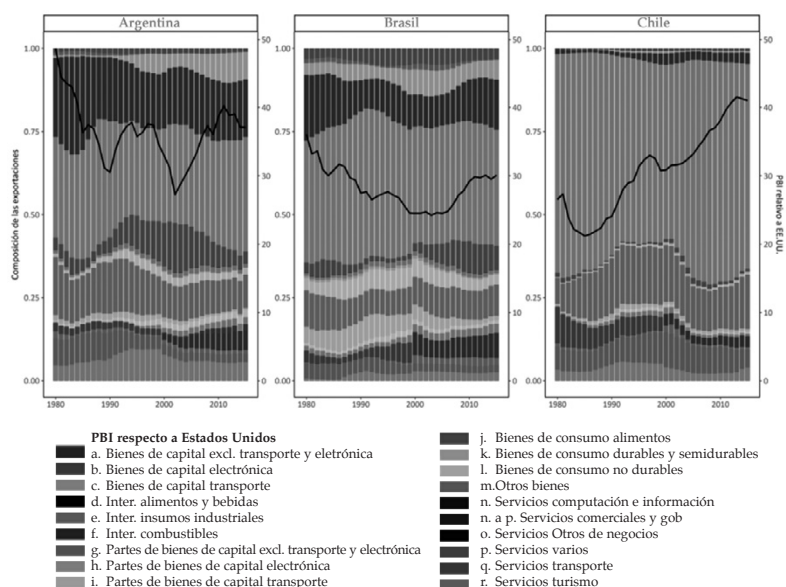
Con posterioridad, la convertibilidad del peso con el dólar devino en apreciación cambiaria que redujo competitividad internacional a las exportaciones argentinas. Las más afectadas fueron las exportaciones no primarias en las cuales Argentina no posee una ventaja de costo “natural”, mientras que las exportaciones de recursos primarios continuaron creciendo ayudadas por la quita de retenciones, la llegada de inversiones extranjeras y la apertura comercial. Al mismo tiempo, la avalancha importadora de bienes industriales a bajo precio desintegró aún más el precario sector manufacturero argentino. A su vez, crecieron algunos sectores manufactureros exportadores, como las manufacturas de origen agropecuario o el automotor. En este segundo caso por la radicación de terminales de empresas multinacionales a partir de la integración en el Mercosur. En este sentido, se consolidó la extranjerización de la economía, también en los principales sectores exportadores.

Hacia el año 2000 hubo diversos cambios en la matriz exportadora argentina respecto a dos décadas atrás. El rubro más dinámico fueron las exportaciones de combustibles que alcanzaron al 13 por ciento de las exportaciones totales. Además, pasó a ser significativo el rubro transporte, tanto de capital (5,5%) como sus piezas (3%) de la mano del comercio regulado en el marco del Mercosur. Los servicios conservaron una composición y participación similar (14%), incluso perdieron terreno. La estabilidad que otorgó la convertibilidad impulsó un rápido crecimiento en los primeros años de la misma. Sin embargo, se acumularon profundos desequilibrios externos que condujeron a la crisis de 2001.

La salida de la crisis por medio de la devaluación y la regulación del comercio exterior otorgó cierta protección a la industria local que, de la mano del crecimiento del consumo interno, volvió a dinamizarse. Sin embargo, continuó consolidándose la tendencia previa de crecimiento del sector de transporte, particularmente por la armaduría de vehículos, en gran medida utilizando autopartes importadas. Por lo que las exportaciones de bienes de capital de transporte llegaron al 8 por ciento en 2015, mientras que sus partes decayeron. Otro cambio sustantivo en la canasta exportadora durante los últimos 15 años se produjo en el derrumbe de

la participación de los combustibles (4%) debido al aumento del consumo interno producto del rápido crecimiento de la economía y la falta de inversiones.¹⁷ Además, crecieron los insumos industriales (34%) por las mayores exportaciones de materias primas, procesadas y sin procesar, tanto por aumento de cantidades como de sus precios internacionales.

Gráfico 4. Argentina, Brasil y Chile. Composición de las exportaciones de bienes y servicios y PBI per cápita relativo a Estados Unidos, 1980-2015 (en proporción y porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de CONTRADE, OEC, OMC y Maddison Project Database.

En cuanto a los servicios, es notable el aumento que tuvieron los servicios de negocios (pasan del 2 al 6 por ciento) y de computación e informática (pasan de 0,5 a 2 por ciento), impulsados por la

¹⁷ De hecho, el superávit comercial energético se transforma en un abultado déficit que compromete las cuentas externas.

devaluación que volvió más barata la mano de obra local. Respecto al primer rubro, se explica principalmente por el crecimiento de servicios legales, de contabilidad y consultoría, y en menor medida por investigación y desarrollo, publicidad e ingenierías. Entre los segundos, se destacan el aumento de las exportaciones de *software* y otros servicios informáticos como los *call centers*. No obstante, la ausencia de un cambio más profundo en la matriz exportadora y productiva generó problemas externos que ralentizan el crecimiento económico desde comienzos de la década de 2010.

Por otro lado, Brasil mostró una trayectoria de especialización similar a la de Argentina, partiendo de un modelo agroexportador que a partir de la Primera Guerra Mundial fue complementado con una industrialización liviana en un proceso de sustitución de importaciones. A partir de la década de 1960, el gobierno fomentó la llegada de inversiones extranjeras por medio de filiales de multinacionales para producir bienes de consumo y equipamiento con destino doméstico. Las multinacionales se integraron verticalmente avanzando hacia producciones primarias de exportación, como, por ejemplo, alimentos. El Estado apuntaló este proceso mediante inversiones en infraestructura, educación y empresas de insumos básicos que abastecen a la industria a precios subsidiados (Furtado, 1959 y 1973).

Para 1980, Brasil posee una canasta exportadora relativamente más diversificada que la de Argentina, pero dependiente fundamentalmente de productos primarios. El principal rubro de exportación provino de los insumos industriales (37%), destacándose las exportaciones de hierro y derivados, subproductos oleaginosos, algodón, tabaco y materias primas forestales. Los alimentos también tuvieron un peso importante, tanto los intermedios (20%), que incluyen café, porotos y aceite de soja, cacao y caña de azúcar, como los finales (11%), principalmente azúcar, frutas, verduras y carnes. Pero también tuvieron un peso importante productos no primarios como bienes de transporte, finales (4%) y sus partes (4%), que abarcan autos, camiones y motores entre sus principales rubros. Es decir, Brasil complementó sus exportaciones primarias con manufactureras a partir de un aparato industrial más denso que el argentino.

Durante la década de 1980, Brasil comenzó a aplicar políticas de ajuste que redujeron la demanda interna con el objetivo de aminorar la inflación y otorgar liquidez para afrontar la deuda externa. En un comienzo, continuó impulsando las exportaciones industriales mediante subsidios, pero hacia la década de 1990 las reformas se profundizaron hacia una mayor liberalización comercial, privatizaciones y apreciación cambiaria (Plan Real). Como resultado, la industria perdió peso en la economía por el aumento de importaciones; sin embargo, la canasta exportadora no se modificó demasiado. Las medidas de ajuste frenaron el crecimiento y arrastraron a Brasil a una prolongada divergencia económica respecto a Estados Unidos.

En 2003 asumió el gobierno el Partido de los Trabajadores, iniciando un período de crecimiento y aumento de la protección social, pero sin revertir los principales pilares del modelo económico neoliberal. En los primeros años, el gobierno mantuvo tasas de interés elevadas para contener la inflación, lo cual fomentó el ingreso de capitales y la apreciación del tipo de cambio. En un contexto de altos precios internacionales de las materias primas, sumado a la apreciación cambiaria, la economía brasileña se reprimizó, al igual que sus exportaciones (Abeles y Borzel, 2010). Además, el ingreso de capitales impulsó el crecimiento del sector financiero, que se convirtió en el principal motor de la economía. Brasil transitó un período de rápido crecimiento económico hasta que la crisis internacional de 2009 lo golpeó fuerte por su integración financiera internacional, en conjunción con problemas políticos locales, los cuales dieron inicio a años de estancamiento relativo.

Hacia el final del período estudiado, las exportaciones de Brasil se concentraron hacia los recursos naturales, fundamentalmente debido a las exportaciones de combustibles. Éstos más que duplican su participación, llegando al 7 por ciento. Los rubros vinculados a exportaciones de materias primas agropecuarias conservaron su participación por el aumento de precios y cantidades, por lo tanto, retrocedieron algunos bienes de consumo durable y de electrónica, en los cuales existe creciente competencia asiática en el mercado mundial. Los servicios mantuvieron una participación

estable (17%), destacada por los servicios de negocios (7%), que comprende al rubro tecnológicamente más dinámico. También en el caso de Brasil, se vincula a la contratación de servicios profesionales como contaduría, legales, consultoría, ingeniería, arquitectura, etcétera.

De los tres países analizados en esta sección, Chile se diferencia por tener una especialización comercial basada en la exportación de productos mineros en lugar de bienes agropecuarios. Al igual que los demás, Chile comenzó su industrialización como una necesidad frente al escenario externo, la cual posteriormente fue impulsada por el Estado, en particular durante los gobiernos progresistas de la década de 1940. La industria estuvo protegida de la competencia externa, mientras las empresas estatales se ocuparon de la provisión de insumos básicos, como servicios sociales. Para 1971 se nacionalizó la minería de cobre, rubro que fue sostenido por la ciencia y técnica a través de la creación de centros de investigación.

A pesar de estas políticas, Chile mantuvo una inserción internacional dependiente de los productos mineros, más aún a posteriori del golpe de Estado, producto del cambio del rumbo económico hacia una brusca liberalización y apertura económica. Para 1980, el principal renglón exportador se articuló en torno a insumos industriales (66%), con una fuerte concentración en cobre, aunque también en otros minerales y harina de pescado. A su vez, se destacaron los alimentos para consumo (8%) tales como frutas, legumbres, pescado congelado, crustáceos y mariscos y vegetales. Como ya mencionamos, si bien la especialización de Chile se basó en las ventajas comparativas estáticas, se trató de materias primas que poseen una demanda internacional creciente, lo cual ayudó al desempeño económico del país trasandino.

La crisis externa de 1982 forzó al gobierno militar a retroceder parcialmente en su plan de liberalización económica, introduciendo sucesivas devaluaciones, así como aranceles y ayuda al sector privado mediante créditos y subsidios. La vuelta a la democracia en 1990, con los gobiernos de la Concertación Plural, implicó una continuidad de los fundamentos económicos, pero con políticas redistributivas para aminorar la desigualdad y alcanzar un rápido crecimiento económico. Además, se impulsó la diversificación de

las exportaciones dentro de productos vinculados a recursos naturales tales como uvas, salmón, maderas y frutas. Hacia 1990, las exportaciones de alimentos para consumo final representaron un 17 por ciento de las ventas externas chilenas. También crecieron las exportaciones de alimentos intermedios impulsados por vinos. Sin embargo, perdieron participación las exportaciones de insumos industriales, aunque continuaron representando más de la mitad de las exportaciones (52%). Los servicios representaron un 20 por ciento, concentrados en transporte y turismo, aunque con un peso importante de servicios de mayor valor agregado como márketing y comunicaciones.

Desde comienzos del nuevo milenio, Chile se benefició enormemente por el aumento del precio internacional del cobre y el ingreso de capitales atraídos por el diferencial de tasas de interés. Sin embargo, el gobierno cuidó que su moneda no se apreciara para aminorar el frente externo. Hasta 2015, aumentó el peso en las exportaciones de insumos industriales (62%) producto del aumento de los precios internacionales. Los alimentos, tanto intermedios como finales, sostuvieron su participación a pesar del avance de la minería, fruto de la continuidad del proceso de diversificación de exportaciones alimenticias ya mencionado. Los servicios retrocedieron en su participación, lo que se explica por la caída del transporte. El resto de los servicios mantuvo su participación, lo cual muestra que éstos crecieron al mismo ritmo que las exportaciones de bienes. Incluso algunos servicios como los vinculados a la computación y la información mejoraron su participación de la mano del creciente peso de Chile en el proceso *offshore* en servicios (CEPAL, 2014).

Reflexiones finales

A partir de los diferentes senderos nacionales de desarrollo analizados resulta posible identificar dos grandes vectores de especialización.

El primer vector es el de los países que han desarrollado ventajas dinámicas en industrias con tecnología de punta y, como consecuencia, han podido escalar en las cadenas productivas hacia

los eslabones de mayor valor agregado hasta convertirse en líderes mundiales. Estos países han logrado un alto desempeño en términos de la calidad de vida promedio de sus habitantes, lo mismo en lo que se refiere a su incidencia en el comercio internacional. En este grupo quedarían incluidos Corea del Sur y China. Este último país, en clara transición a convertirse en una potencia capitalista mundial, dado que presenta mejoras ostensibles en la calidad de vida de sus habitantes tras emprender fuertes transformaciones en su estructura productiva al cabo de las últimas décadas.

El segundo vector corresponde a los países especializados en ventajas comparativas, tanto en la exportación de armaduría intensiva en mano de obra barata (como son los casos de México, y en ciertos aspectos China e India, aunque este último centralmente a través del *outsourcing* de servicios), así como de materias primas como son los casos de Argentina, Australia, Brasil, Chile y Noruega. Los países especializados en armaduría lograron una inserción comercial creciente pero no aprovecharon dicha base industrial para escalar hacia los eslabones de mayor valor agregado, por lo que no alcanzaron altos niveles de vida. Esto se debe a que los actores que se proyectan como hegemónicos no pretenden una modificación estructural de las diferentes matrices productivas, sino fundamentalmente aprovechar la vigencia de salarios reducidos en términos internacionales.

Tanto Noruega como Australia son países especializados en materias primas y con altos estándares de vida. Estos países coinciden en poseer recursos preeminentemente mineros o hidrocarbúricos (a diferencia de países agrícolas como Argentina y Brasil). Además, en primer lugar, disponen de cuotas del mercado mundial considerables en la exportación de dichos recursos naturales. En segundo lugar, poseen las mayores dotaciones de recursos per cápita. Ergo, dada la reducida cantidad de habitantes en comparación a los demás países seleccionados, han logrado disponer de una estructura productiva especializada en recursos naturales que aglutina a gran parte de la población en torno del proyecto productivo predominante. En tercer lugar, Noruega y Australia pudieron desarrollar cierta industria y servicios intensivos en conocimiento mediante eslabonamientos irradiados desde

sus producciones primarias. Estas características son fundamentales dado que a pesar de insertarse en torno a la especialización de recursos naturales han logrado consolidar una canasta exportadora con una incidencia creciente en el comercio mundial.

Si bien los países que alcanzaron un desempeño exitoso siguieron diferentes senderos de especialización, todos ellos coinciden en haber utilizado instrumentos similares para que el camino escogido sea bastante virtuoso. En particular, coinciden en una profunda y persistente intervención estatal que se orientó a modificar la composición de la estructura productiva hacia determinados sectores seleccionados de la industria y los servicios y a reducir la brecha tecnológica con los países avanzados; es decir, en la generalidad de los casos, a ir (mucho) más allá de sus ventajas comparativas. Los instrumentos utilizados combinaron incentivos al capital, subordinados al cumplimiento de estrictas metas de desempeño tecnológico, productivo y comercial. Así también, existió un Estado mediador del conflicto entre las empresas y el trabajo vía acuerdos entre las partes involucradas. En tanto, los incentivos al capital incluyeron subsidios, exenciones impositivas, protección arancelaria, créditos en condiciones mejoradas, inversión estatal en ciencia y técnica, compra de patentes, etcétera. De modo que, en los casos exitosos, el Estado desarrolló en distintos niveles una planificación de carácter indicativa.

En cuanto a los actores empresarios protagonistas del proceso de desarrollo, en algunos casos el Estado impulsó la consolidación de grandes campeones nacionales (por caso, los *chaebols* de la república surcoreana) y en otros asumió el rol de empresario mediante la creación de empresas de propiedad pública (éstos son los casos de países tan distintos como China y Noruega). En algunos ámbitos nacionales la inversión extranjera directa fue promovida de modo decidido, pero siempre sujeta a controles y exigencias de desempeño y sin dejar de lado el impulso a capitales nacionales, lo mismo que la transferencia tecnológica.

De los distintos senderos y políticas estudiados pueden extraerse algunas lecciones importantes para pensar un camino al desarrollo para Argentina. Respecto al trayecto recorrido por los países de industrialización reciente, resulta difícil pensar que nuestro

país pueda seguir un derrotero similar debido a que no dispone de la mano de obra abundante y barata de la que se valieron esas naciones para desarrollar los eslabones basados en el ensamble para su posterior exportación. En este punto, Argentina se diferencia de muchos países por poseer una rica historia sindical que sería un obstáculo a un esquema de salarios bajos y precarización creciente.

Otra dificultad que se presenta en Argentina en comparación a los países industrializados consiste en el dominio por parte de las empresas extranjeras de los principales eslabonamientos industriales. Estas corporaciones insertan a la Argentina en los segmentos de menor contenido tecnológico en las cadenas globales de valor, impidiendo un avance a espacios más complejos, al tiempo que suelen ser poco proclives a la dinamización de encadenamientos tecnoproductivos en el plano doméstico. Consideraciones similares cabría plantear para los grandes capitales nacionales.

Ahora bien, la experiencia de los países de industrialización reciente (y la de los tempranamente industrializados) deja lecciones importantes. Al respecto, cabe destacar que, con diferencias, en tales espacios nacionales se llevó a cabo un cambio en la composición sectorial de su estructura productiva en favor de sectores de alto contenido tecnológico y gran dinamismo en el comercio mundial a partir de una selección de actividades por parte del Estado, quien además asumió un rol fundamental en su impulso. Incluso en los casos no exitosos de industrialización reciente, el Estado privilegió ciertos sectores, aunque de un dinamismo menor y subordinados a la evolución de la demanda externa dado que presentan una competencia por precio.

Si bien es difícil disputar el liderazgo mundial en los rubros más complejos, Argentina podría encontrar nichos de alta o mediana tecnología, sobre todo en la esfera industrial, desde donde desarrollar capacidades y exportar al menos a escala regional. A su vez, sin dejar de tener en cuenta que el desempeño de los países exitosos de industrialización reciente se basó en la disponibilidad de mano de obra barata, los instrumentos de política también pueden ser recuperados, particularmente en lo que refiere a los incentivos,

la política de transferencia tecnológica y el rol del Estado como empresario y/o regulador.

El sendero seguido por las naciones exitosas con abundante dotación de recursos naturales tampoco podría considerarse un camino unívoco para Argentina. A diferencia de ellos, nuestro país dispone de recursos agrarios (no mineros o petroleros) y una dotación por habitante muy inferior, por lo que su potencial volumen de exportación sería insuficiente para relajar el estrangulamiento externo.

Pero el sendero de estos países deja lecciones para pensar un camino propio para Argentina. Tanto Australia como Noruega realizaron una política sectorial que privilegió el desarrollo de eslabonamientos intensivos en conocimiento en sectores fabriles y de servicios ligados a los recursos naturales, mientras que Argentina no aprovecha suficientemente la demanda generada por los sectores productores de materias primas para desarrollar proveedores locales en rubros claves, por lo que muchos de los insumos de mayor contenido tecnológico son importados o comercializados por empresas extranjeras que se apropian de gran parte de la renta tecnológica. Es decir, en lo que respecta a los bienes intensivos en conocimientos, los sectores de recursos naturales pueden ser considerados como una demanda cautiva y con posibilidad para realizar eslabonamientos hacia atrás. Hay que tener en cuenta que los países exitosos lograron desarrollar estos proveedores locales a partir de políticas estatales. Además, el Estado estableció tributos sobre la renta de los recursos naturales con el fin de financiar dichas políticas.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M. y Borzel, M., 2010, "El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas", Documento de trabajo del CEFID-AR n° 31.
- Amsden, A., 1993, "Trade policy and economic performance in South Korea", en *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Londres: Macmillan.

- , 2004, “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, en *Revista de la CEPAL*, n° 82.
- Arceo, E., 2001, “El ALCA, el nuevo pacto colonial”, Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos, vol. 2, n° 2.
- , 2004, “La crisis del modelo neoliberal en la Argentina”, en *Realidad Económica*, 206.
- , 2011, *El largo camino a la crisis: centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*, Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Azpiazu, D., 1986, “La promoción industrial en la Argentina: Efectos e implicancias estructurales, 1973-1983”, n° 19, Documento de trabajo, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M., 2010, *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Barletta, F., Robert, V. y Yoguel, G., 2012, “Algunos comentarios sobre el artículo ‘Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales’, de Carlota Pérez”, en *Revista Económica*, vol. 14, n°2.
- Basualdo, E. M., 2010, *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bekerman, M. y Sirlin, P., 1996, “La estrategia exportadora de Corea del Sur”, en *Comercio Exterior*, vol. 46, n° 6.
- Bendesky, L., De La Garza, E., Melgoza, J. y otro, 2004, “La industria maquiladora de exportación en México: mitos, realidades y crisis”, en *Estudios sociológicos*.
- BID, 2014, ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica, Washington, DC: BID.
- Bisang, R., 2003, “Apertura económica, innovación y estructura productiva: la aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina”, en *Desarrollo Económico*.
- Cassini, L., García Zanotti, G. y Schorr, M., 2017, “Los caminos al desarrollo. Trayectorias nacionales divergentes en tiempos de globalización”, Documentos de Trabajo del IDAES, Buenos Aires.
- Castaldi, C., 2009, “Technological Forecasting and Social Change The relative weight of manufacturing and services in Europe : An innovation perspective”, en *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 76, n° 6.
- CEPAL, 2007, *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- , *Latin America's emergence in global services*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, H., 2009, ¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres, Buenos Aires: AEDA, OXFAM, Universidad Nacional de Quilmes.
- Cimoli, M., Holland, M., Porcile y otros, 2006, “Growth, structural change and technological capabilities: Latin America in a comparative perspective”, LEM Working Paper Series, Pisa.

- Dalum, B., Laursen, K. y Verspagen, B., 1999, "Does specialization matter for growth?", en *Industrial and Corporate Change*, vol. 8, n° 2.
- Diamand, M., 1973, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino* (1.ª ed.), Buenos Aires: Paidós.
- Dosi, G., 1988, "Institutions and markets in a dynamic world", en *The Manchester School*, vol 56, n°2.
- Fernández, V., 2017, *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*, Santa Fe: Anthropos/Ediciones UNL.
- Fernandez-Stark, K., Bamber, P. y Gereffi, G., 2010, "The Offshore Services Global Value Chain", Policy Research Working Paper n° 5262, Durham.
- Francois, J., Manchin, M. y Tomberger, P., 2015, "Services Linkages and the Value Added Content of Trade", en *World Economy*, vol. 38, n° 11.
- Furtado, C., 1959, *Formação Econômica do Brasil*, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- , 1973, "The post-1964 Brazilian 'Model' of development", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 8, n° 2.
- Gereffi, G. y Martín, P. A., 2010, "China y México en la economía global: trayectorias de desarrollo divergentes en una era de crisis económica", en *Foro Internacional*.
- Geroski, P. A., 1991, "Innovation and the Sectoral Sources of UK Productivity Growth", en *The Economic Journal*, vol. 101, n° 409.
- Giuliani, E., Pietrobelli, C. y Rabellotti, R., 2005, "Upgrading in Global Value Chains: lessons from Latin American clusters", en *World Development*, vol. 33, n° 4.
- Grinberg, N., 2014, "From miracle to crisis and back: The political economy of South Korean long-term development", en *Journal of Contemporary Asia*, vol. 44, n° 4.
- Harvey, D., 2007, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Ediciones Akal.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D., 2007, "What you export matters", en *Journal of Economic Growth*, vol. 12, n° 1.
- Hirschman, A., 1958, *The strategy of development*, New Haven, CN: Yale University Press.
- Izquierdo, S. y Abelardo, M., 2015, "Las especificidades de la crisis mundial en México. Una historia de integración subordinada a la globalización neoliberal", en *Crisis neoliberal y alternativas de izquierda en América Latina II*, México: El Barzón ANACC.
- Kniivilä, M., 2007, "Industrial development and economic growth: Implications for poverty reduction and income inequality", en *Industrial development for the 21st century: Sustainable development perspectives*, vol. 1, n° 3.
- Lavopa, A., 2015, "Structural Transformation and Economic Development. Can Development Traps be Avoided?", PhD Thesis, Maastricht University.

- Lee, K., 2013, "Capability failure and industrial policy to move beyond the middle-income trap: from trade-based to technology-based specialization", en *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*, Julio.
- Lewis, W. A., 1954, "Economic development with unlimited supplies of labour", en *The Manchester School*, vol. 22, n° 2.
- López, A., Ramos, D. y Torre, I., 2009, *Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Malerba, F. y Orsenigo, L., 1997, "Technological Regimes and Sectoral Patterns of Innovative Activities", *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, n° 1.
- Medeiros, C. A. De y Trebat, N., 2017, "Finance, Trade, and Income Distribution in Global Value Chains: Implications for Developing Economies and Latin America".
- Milberg, W. y Winkler, D., 2013, *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Murthy, M. y Ranganathan, K., 2013, "Structural characteristics of the large Indian private corporate sector in the post-liberalisation period", Working Paper n° 2013/03, New Delhi.
- Nochteff, H., 1984, *Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina, 1976-1982*, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ordóñez, S. y Bouchain Galicia, R., 2011, *Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicaciones en México*, México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Pavitt, K., 1984, "Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory", en *Research Policy*, vol. 13, n° 6.
- Pérez, C., 2010, "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales", en *Revista CEPAL*, n° 100.
- , 2012, "Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecnoeconómicos", en *Tecnología y Construcción*, vol. 21, n° 1.
- Rodrik, D., 2006, "What's so special about China's exports?", en *China and World Economy*, vol. 14, n° 5.
- , 2013, "Unconditional convergence in manufacturing", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, n° 1.
- , 2016, "Premature deindustrialization", en *Journal of Economic Growth*, vol. 21, n° 1.
- Scheingart, D., 2015, "¿Cuán determinante es el contenido tecnológico de las exportaciones de un país en su nivel de desarrollo económico?", en *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, n° 16.

- Schteingart, D., 2017, *Especialización productiva, capacidades tecnológicas y desarrollo económico: trayectorias nacionales comparadas y análisis del caso noruego desde mediados del siglo XX*, Buenos Aires: UNSAM.
- Simoes, A. e Hidalgo, C. A., 2011, "The Economic Complexity Observatory: an analytical tool for understanding the dynamics of economic development", Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence.
- Singh, A., 2009, "The past, present and future of industrial policy in India: adapting to the changing domestic and international environment", en *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Stancanelli, N. E., 2006, "Australia - Argentina: convergencias y divergencias Tendencia de largo plazo y evolución reciente", en *Revista del CEI*.
- Szirmai, A. y Verspagen, B., 2015, "Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950-2005", en *Structural Change and Economic Dynamics*, n° 34.
- UNCTAD, 2016, *Trade and Development Report*, Geneva: United Nations Publications.
- Velasco, S. a., 2005, "Reformas económicas em perspectiva comparada: o caso indiano", en *Cadernos CEDEC*, n° 78.
- Verspagen, B., 2000, "Growth and structural change: trends, patterns and policy options", en *Wachstums- und Innovationspolitik in Deutschland und Europa. Probleme, Reformoptionen und Strategien zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Potsdam.
- Vries, G. J. De, Erumban, A. A., Timmer, M. P. y otros, 2012, "Deconstructing the BRICs: Structural transformation and aggregate productivity growth", en *Journal of Comparative Economics*, vol. 40, n° 2.
- Wang, L. y Szirmai, A., 2008, "Productivity growth and structural change in Chinese manufacturing, 1980-2002", en *Industrial and Corporate Change*, vol. 17, n° 4.
- Wright, G. y Czelusta, J., 2006, "Resource-based growth past and present", en Lederman, D., y Maloney, W. F. (Eds.), *Natural resources, neither curse nor destiny*, World Bank Publications.
- WTO, 2013, *Global Value Chains in a Changing World*. World Trade Organization, Geneva: WTO Publications.

8 | La industria argentina en el siglo veintiuno: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales

En los últimos años ha resurgido el interés acerca de los posibles modelos que debiera encarar Argentina para abordar definitivamente el camino hacia el desarrollo. Ello se plasma en la aparición de diferentes trabajos, como por ejemplo los de Levy Yeyati (2015), Schteingart y Coatz (2015), Coatz, Grasso y Kosacoff (2015), Secretaría de Transformación Productiva (2016) o Fanelli (2012) entre otros. Estas visiones comparten muchos puntos en común (la necesidad de incrementar las capacidades innovadoras y productivas del país en una economía global compleja como la del siglo veintiuno) y otros de desacuerdo (acerca de cuáles son los sectores estratégicos del desarrollo de largo plazo o de cuáles debieran ser los instrumentos de política pública para fomentarlos).

El presente trabajo se inscribe en las actuales discusiones acerca de los posibles modelos de desarrollo para el país, prestando especial atención a analizar qué rol tiene la industria argentina.¹ Ello implica comprender el pasado industrial en el siglo veintiuno como plataforma para entender el actual presente industrial y, con ello, los desafíos y perspectivas para el largo plazo.

Discutir el rol de la industria argentina hoy implica entender cuáles son sus aportes y limitaciones a la dinámica del empleo, la formalidad, los ingresos, la productividad, las divisas o la innovación tecnológica, por mencionar sólo algunas variables. La industria argentina genera más empleo del que habitualmente se presupone: es uno de los sectores que más empleo formal privado

¹ Este capítulo es una versión actualizada del artículo publicado en el Boletín Informativo Techint n° 353, septiembre-diciembre 2016.

genera (en torno al 20 por ciento) y su aporte al empleo indirecto es, por lejos, más alto que el del resto de las demás ramas de actividad. Por cada empleo industrial directo se generan 2,5 empleos indirectos en el resto de la economía debido a los encadenamientos productivos que presenta el sector manufacturero. Esta situación contrasta con sectores como el comercio o los servicios, en donde el empleo indirecto que generan es sensiblemente menor. Del mismo modo, los datos que aquí presentaremos mostrarán que la industria argentina, si bien todavía exhibe problemas de competitividad externa en diversas ramas, está bien posicionada (*vis à vis* otros sectores) en lo que respecta a los ingresos, la formalidad laboral o la productividad relativa. Asimismo, se mostrará que su contribución a la dinámica de las divisas es mejor de lo que habitualmente se piensa, por dos razones: a) el déficit industrial no es tanto un déficit generado por la industria, sino que está generado por demandas de toda la economía (las cuales, lógicamente, la industria argentina no está en condiciones de satisfacer), y b) por tal razón, con menor desarrollo industrial el déficit manufacturero tendería a acrecentarse aún más.

Es cierto que en diversos países desarrollados el empleo industrial directo ha tendido a contraerse en las últimas décadas. Se ha dicho que ello podría ser un avance, que significaría el fin del empleo rutinario y repetitivo en pos de actividades flexibles como las de los servicios. En buena medida esta baja del empleo industrial directo ha sido en parte compensada por el auge de actividades terciarias cuya razón de ser siguen siendo las manufacturas. El programador de software a ser utilizado en maquinarias de avanzada, el personal de investigación y desarrollo en centros de investigación para mejorar tecnologías de proceso industrial, los investigadores en laboratorios universitarios que procuran avanzar en las ciencias robóticas que luego tendrán su contrapartida en la manufacturas de robots o los diseñadores que tienen sus propias agencias que son contratadas por firmas industriales con objetivos específicos son algunos de los ejemplos que muestran que el auge del empleo en servicios intensivos en conocimiento es sinónimo de menor empleo industrial directo pero mayor indirecto.

Como dijimos, comprender la industria argentina actual supone entender su evolución reciente.² El sector manufacturero jugó un papel relevante en la dinámica económica del período que siguió a la crisis de la Convertibilidad. Si bien su desempeño no fue homogéneo e implicó tasas de crecimiento de diversa intensidad (a nivel agregado y entre sectores), a lo largo del período comprendido entre 2002 y 2015 la producción industrial se incrementó 76 por ciento, superando en casi un 30 por ciento el pico de actividad de la década de 1990 (1998). La cantidad de trabajadores industriales registrados (informalmente conocidos como “en blanco”) pasó de menos de 750.000 a más de 1.250.000, superando en casi 300.000 empleos el máximo de la década de 1990. A su vez, luego de las quiebras generalizadas entre 1998 y 2002, en esta etapa se crearon cerca de 19.000 empresas manufactureras, lo cual implica un tejido industrial más denso, que alberga unos 9.000 establecimientos productivos más que a fines de los años noventa.

Sin embargo, una mirada más precisa del período abierto en 2002 muestra que el desempeño de la economía en general y de la industria en particular no fue homogéneo. Es posible diferenciar tres etapas que tienen que ver con una rápida recuperación con reindustrialización y generación de empleo (2002-2007), una caracterizada por conflictos –entre el gobierno de turno y el sector agropecuario– sumada la crisis internacional y su posterior recuperación (2007-2011) y otra por un estancamiento económico (fines de 2011 a 2015), en el marco de una escasez de divisas que había provisoriamente desaparecido en las dos subetapas anteriores.

En este trabajo nos abocaremos al análisis pormenorizado de las aristas mencionadas. En la primera sección se abordan algunas tendencias globales de largo plazo en lo que concierne al sector manufacturero a nivel mundial (y la performance argentina); en la segunda, se analiza la dinámica industrial mundial de los últimos diez años y la performance argentina dentro de ese contexto; en la tercera, se reseñan los elementos principales de la dinámica

² Este capítulo estará enfocado en el período que se cierra en 2015.

industrial argentina en el período 2002-2015; en la cuarta se presentan las características estructurales de la industria argentina hoy, en lo que atañe a productividad, empleo, salarios, heterogeneidades sectoriales y divisas; por último en la quinta sección se plantean algunos desafíos y dilemas del desarrollo industrial argentino de cara al futuro.

Tendencias de largo plazo: ¿de qué hablamos cuando hablamos de desindustrialización?

Algunos estudios han señalado que la desindustrialización argentina del último cuarto del siglo veinte no habría sido estrictamente un problema debido a diversas razones. El argumento más citado es que las propias tendencias mundiales mostraban una aparente desindustrialización en los países desarrollados, cuyos PBI tendían a estar cada vez más dominados por los sectores de servicios, dando así lugar a las llamadas economías “posindustriales”.³ Para defender tal argumento, se sostenía (y se sostiene) que desde los años setenta la industria manufacturera perdió peso en el producto bruto interno (PBI) y sobre todo en el empleo, dado un mayor aumento de la productividad industrial respecto a la media; en efecto, ambos procesos efectivamente ocurren.⁴

Ahora bien, pongamos el siguiente ejemplo. Si la industria de un país crece al 9 por ciento y el PBI al 10 por ciento, estaría perdiendo participación en el valor agregado total. ¿Significa eso que hay desindustrialización? A la inversa, si el PBI de un país cae al -10 por ciento y la industria al -5 por ciento, incrementaría

³ En Levy Yeyati (2015) y Banco Mundial (2013) pueden encontrarse argumentos que señalan que la tercerización/desindustrialización no es necesariamente mala en países como Argentina. Para una visión contrapuesta, que enfatiza en los peligros de la “desindustrialización prematura”, ver Rodrik (2015).

⁴ En rigor, como sostiene Rodrik (2015) el menor peso de la industria en el PBI es más válido cuando se lo mide a precios corrientes que a precios constantes. Ello ocurre porque, en el largo plazo, el incremento de la productividad industrial – mucho mayor al del resto de la economía– ha implicado un abaratamiento de sus precios relativos.

su participación en el valor agregado total. ¿Significa eso que hay industrialización?

Es por tal razón que aquí optamos por tomar un indicador adicional como *proxy* de industrialización-desindustrialización: el producto per cápita industrial. En efecto, cuando tomamos este indicador los resultados son diferentes: si bien es cierto que existe una caída tendencial de la participación industrial en el valor agregado de los países desarrollados, el producto per cápita industrial no se retrajo. Dicho en otros términos, resultaría equivocado sostener que la caída de la participación de la industria en el PBI es sinónimo de desindustrialización. Más bien, puede ocurrir otra cosa: la industria –incluso en términos per cápita– sigue creciendo en los países desarrollados, pero lo hace a tasas más moderadas que otros sectores, como por ejemplo las finanzas o los servicios empresariales. Asimismo, ocurre un fenómeno adicional que contribuye a generar cierta confusión estadística: desde los años setenta muchas grandes empresas –entre ellas muchas industriales– han optado por desintegrar algunas fases de sus procesos productivos en otras, lo que en la literatura se conoce como *outsourcing*. En muchos casos, tal *outsourcing* se vio acompañado de una relocalización de las fases desintegradas en otros países (lo que se conoce como *offshoring*), pero no siempre ha sido la regla. Pongamos un ejemplo: una empresa industrial que en los años setenta tenía “puertas adentro” actividades de limpieza, de catering, de servicio técnico o de servicios jurídicos, ahora subcontrata tales funciones a empresas independientes, las cuales figurarán en las oficinas estadísticas nacionales en el área de servicios (Chang, 2013). Si bien el valor agregado generado por el personal de limpieza, catering, servicio técnico y servicios jurídicos pasará de estar computado en “industria manufacturera” a “servicios”, lo cierto es que tales flamantes empresas independientes no podrían subsistir sin la demanda de la empresa industrial que las subcontrató (*ceteris paribus*, claro está).

En el gráfico 1 se muestra que la performance de Argentina del último cuarto de siglo veinte contrasta y mucho con la de las grandes potencias industriales “clásicas” (Estados Unidos, Japón y Alemania) y regionales (Brasil), brecha que se amplía con emergentes

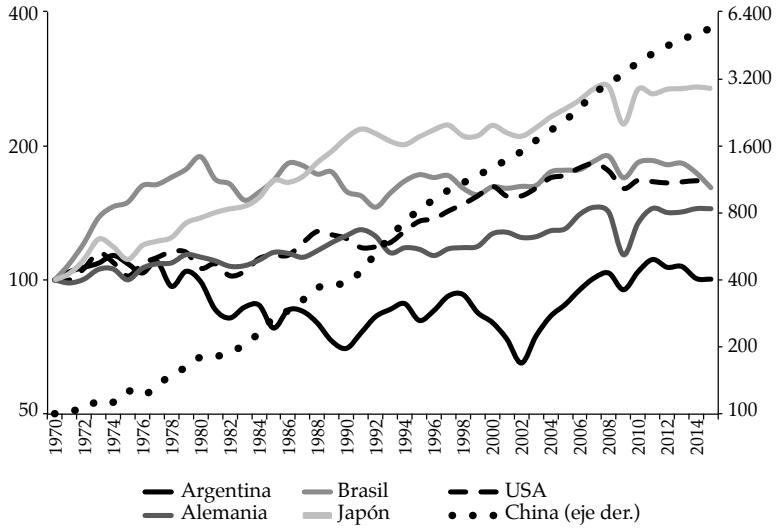
industriales como China. Mientras que entre 1974 y 2002 el valor agregado industrial per cápita de Argentina se contrajo -43 por ciento, el de Brasil se expandió +11 por ciento. Brasil también sufrió contextos adversos como el de la década de los ochenta, pero mantuvo una relativa mayor coherencia en las políticas de desarrollo industrial comparado con Argentina. Asimismo, los PBI per cápita industriales de Alemania, Estados Unidos, Japón y China se expandieron respectivamente +18, +41, +77 y +1.235 por ciento. Nótese asimismo en el gráfico 1 las enormes fluctuaciones del PBI per cápita industrial de Argentina en comparación con las economías recién descritas, lo cual refleja la fuerte volatilidad experimentada desde mediados de los años setenta. Por otro lado, otras potencias industriales “tradicionales” como Reino Unido, Francia e Italia vieron expandir su producto industrial por habitante en 24, 57 y 83 por ciento, respectivamente. Corea del Sur, en tanto, lo hizo a un ritmo similar al chino entre esos años (+1.230%) esto es, multiplicó su producto industrial per cápita en más de 13 veces.

De este modo, si tomamos un panel de 45 economías que hoy dan cuenta de más del 90 por ciento del PBI industrial mundial, veríamos que la performance industrial argentina es la peor entre 1974-2002, seguida luego por Perú (-23 por ciento de caída en el valor agregado industrial per cápita) y Uruguay (-12%).

En el gráfico 1 se ve la recuperación del PBI per cápita industrial argentino entre 2002 y 2011 (salvo 2009). Aun así, en 2011 el PBI per cápita industrial apenas alcanzó el nivel de 1974, de modo que la fuerte recuperación de esos años apenas alcanzó para revertir el gran deterioro del último cuarto del siglo veinte. A partir de 2011, el PBI industrial per cápita deja de crecer y vuelve a entrar en una pendiente descendente. De esta manera, el valor agregado manufacturero por habitante en 2015 fue idéntico al de 1970 y 12 por ciento inferior al de 1974.⁵

⁵ La industria argentina ha sido particularmente afectada por la enorme volatilidad económica registrada en el país desde mediados de los años setenta. En general, los períodos de crisis han implicado que la industria se contrajera más que el promedio de la economía, tendencia que en general no se vio enteramente compensada en los ciclos de auge.

Gráfico 1. PBI per cápita industrial, 1970-2015 (1970 = 100), países seleccionados



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Para 2015 los datos fueron tomados de Trading Economics en base a institutos de estadística nacionales. Los datos de Argentina de 2004-2015 fueron tomados de la serie revisada en 2016 de Cuentas Nacionales del INDEC.

Algunos datos estilizados y comparados de la performance industrial de Argentina y el resto del mundo en el siglo veintiuno

En el cuadro 1 tenemos el crecimiento del PBI industrial per cápita de los 45 países que componen más del 90 por ciento del PBI industrial mundial en tres períodos: 2005-2011, 2011-2015 y 2005-2015. Elegimos el año 2005 (y no 2002) como punto de referencia dado que es allí cuando la industria argentina retoma a los niveles previos a 1998 (pico de la Convertibilidad) y cuando comienza a expandir significativamente la capacidad instalada disponible. El crecimiento industrial del período 2002-2005 se basaba en buena medida en la utilización de una elevada capacidad ociosa, lo cual

suponía una modalidad de crecimiento menos exigente que una en la que tal capacidad se amplía.⁶

Entre 2005 y 2011, la performance argentina en materia de valor agregado industrial per cápita fue realmente positiva tanto en términos absolutos (+26,3%) como comparativos. Argentina se ubicó en el noveno lugar del ránking, por detrás de países asiáticos altamente dinámicos tales como China, Corea del Sur, Vietnam e India, y de países del Este europeo (Polonia o República Checa) sobre los que se relocalizó parte de la producción manufacturera de Europa occidental. Argentina también se ubicó detrás de otros países sudamericanos mucho menos industrializados como Perú y Uruguay (llamativamente, los otros dos de peor performance entre 1974 y 2002). El crecimiento per cápita industrial argentino fue holgadamente mayor al de la media mundial en esos años (+12,9%) y al de Brasil (+5,1%) y México (+1,4%), que son junto a la Argentina los de mayor base industrial de América Latina.

Ahora bien, entre 2011 y 2015 cambió la dinámica: el PBI per cápita industrial argentino se contrajo -10,1 por ciento, de modo que pasó a ocupar el puesto 42 de tal ránking, sólo por delante de Brasil (-13,1%), Finlandia (-13,2%) y Grecia (-14,2%). Entre 2011 y 2015 el podio siguió estando ocupado por países como China, Vietnam, India y Polonia.

De este modo, si consideramos 2005-2015, Argentina registró un crecimiento industrial per cápita del 13,5 por ciento, por debajo de la media mundial (+19,1%), similar al de países como Japón, Alemania o Suiza, inferior al de latinoamericanos como Perú, Bolivia o Uruguay, y superior a México, Brasil o mismo Estados Unidos. De esta manera, la posición argentina en ese decenio fue de "mitad de tabla", ocupando el puesto 23 de 45. Por un lado, países asiáticos como China, India, Vietnam, Corea, Indonesia, Pakistán, Filipinas, Tailandia o Malasia registraron crecimientos

⁶ Ello de ninguna manera significa que el crecimiento 2002-2005 haya sido espontáneo. En esos años, el aumento tanto de la demanda interna como externa, como la mejora de precios relativos y el saneamiento patrimonial de las empresas tras la salida de la Convertibilidad, permitieron a la industria volver a crecer y aproximarse a niveles normales de utilización de la capacidad instalada.

del PBI per cápita industrial superiores a la media mundial, al igual que Polonia, República Checa, Rumania o Turquía. En el caso de China, el aumento fue del 158,7 por ciento, lo que implica tasas anuales de crecimiento del PBI industrial per cápita del 10 por ciento anual. Por otro lado, a nivel latinoamericano, sólo Perú, Bolivia y Uruguay incrementaron su PBI industrial per cápita por encima de la media mundial en esos años. En contraste, las peores performances en materia industrial las registraron países europeos como Grecia, España, Portugal e Italia o desarrollados intensivos en recursos naturales como Canadá y Australia –que, al parecer, optaron por fortalecerse en sectores primarios y servicios en estos años–. Finlandia aparece como un caso interesante, cuya retracción industrial se debe mayormente al auge y ocaso de Nokia, empresa que tiene una gran impronta en el PBI industrial del país, y que experimentó un gran florecimiento en los años noventa hasta 2007 y crecientes desafíos a partir de entonces. Asimismo, Brasil muestra un recorrido industrial problemático si consideramos 2005 y 2015, con una caída de la producción per cápita del 8,7 por ciento. Estados Unidos y Reino Unido también exhiben mermas del PBI industrial per cápita entre 2005-2015 (-3,3 por ciento y -5,0 por ciento respectivamente), lo cual se debe en buena medida a la crisis de 2008-2009, con una débil recuperación a partir de 2010).

La dinámica industrial argentina desde la crisis de la convertibilidad hasta el presente

En la presente sección nos detendremos en analizar los rasgos centrales de la dinámica industrial argentina desde la crisis de la convertibilidad hasta 2015.⁷ Como señalamos más arriba, lo que habitualmente se conoce como “posconvertibilidad” (esto es, el período inaugurado en 2002) no resulta un todo homogéneo,

⁷ Para una lectura más detallada de la política económica del período, ver por ejemplo Coatz, Grasso y Kosacoff (2015), Kulfas (2016), Amico (2013), Damill, Frenkel y Rapetti (2015) o Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017).

Cuadro 1. Variación porcentual del producto industrial per cápita en períodos y economías seleccionadas

Ranking	2005-2011		2011-2015		2005-2015	
1	China	99.3%	China	29.8%	China	158.7%
2	Polonia	72.0%	Vietnam	21.0%	Polonia	101.7%
3	India	58.6%	India	20.0%	India	90.3%
4	Vietnam	54.1%	Polonia	17.3%	Vietnam	86.4%
5	Rep. Checa	50.8%	Indonesia	14.8%	Rep. Checa	57.2%
6	Corea del Sur	43.7%	Malasia	12.2%	Corea del Sur	55.6%
7	Perú	33.6%	Hungría	12.0%	Indonesia	36.6%
8	Uruguay	31.1%	Pakistan	11.7%	Uruguay	35.9%
9	Argentina	26.3%	Filipinas	11.6%	Turquía	31.0%
10	Turquía	22.5%	Corea del Sur	8.3%	Perú	29.5%
11	Indonesia	19.0%	Costa Rica	7.7%	Bolivia	27.6%
12	Bolivia	18.6%	Bolivia	7.6%	Pakistan	27.4%
13	Suiza	17.7%	Turquía	7.0%	Filipinas	23.4%
14	Rumania	15.4%	Rumania	6.8%	Rumania	23.3%
15	Ecuador	15.1%	Noruega	6.8%	Tailandia	21.1%
16	Austria	14.6%	Dinamarca	6.5%	Malasia	20.2%
17	Tailandia	14.2%	Tailandia	6.0%	Mundo	19.1%
18	Pakistan	14.1%	México	5.5%	Austria	19.0%
19	Mundo	12.9%	Mundo	5.5%	Hungría	16.0%
20	Rusia	12.6%	Rep. Checa	4.2%	Rusia	16.0%
21	Suecia	12.1%	Austria	3.8%	Costa Rica	15.9%
22	Alemania	11.1%	Uruguay	3.7%	Suiza	15.8%
23	Filipinas	10.6%	Rusia	2.9%	Argentina	13.5%
24	Chile	9.6%	Japón	2.9%	Japón	11.2%
25	Japón	8.1%	Bélgica	2.8%	Alemania	10.9%
26	Colombia	8.1%	Canadá	2.0%	Chile	9.9%
27	Costa Rica	7.6%	Francia	1.2%	Noruega	9.2%
28	Malasia	7.1%	Chile	0.3%	Ecuador	9.0%
29	Brasil	5.1%	Reino Unido	-0.1%	México	7.0%
30	Hungría	3.6%	Alemania	-0.2%	Dinamarca	4.9%
31	Noruega	2.3%	USA	-0.2%	Bélgica	4.2%
32	Francia	2.0%	Suiza	-1.6%	Suecia	4.1%
33	México	1.4%	Australia	-2.9%	Colombia	3.7%
34	Bélgica	1.4%	Perú	-3.1%	Francia	3.3%
35	Países Bajos	-0.1%	Portugal	-3.5%	USA	-3.3%
36	Dinamarca	-1.5%	Colombia	-4.0%	Reino Unido	-5.0%
37	Finlandia	-2.1%	Italia	-5.1%	Países Bajos	-5.4%
38	USA	-3.2%	Países Bajos	-5.3%	Portugal	-8.1%
39	Italia	-4.7%	Ecuador	-5.4%	Brasil	-8.7%
40	Portugal	-4.7%	España	-6.2%	Australia	-9.2%
41	Reino Unido	-4.9%	Suecia	-7.2%	Italia	-9.6%
42	Australia	-6.5%	Argentina	-10.1%	Finlandia	-15.0%
43	España	-10.5%	Brasil	-13.1%	Canadá	-15.7%
44	Canadá	-17.3%	Finlandia	-13.2%	España	-16.1%
45	Grecia	-24.6%	Grecia	-14.2%	Grecia	-35.3%

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Para 2015 los datos fueron tomados de Trading Economics en base a institutos de estadística nacionales. Los datos de Argentina de 2004-2015 fueron tomados de la serie revisada en 2016 de Cuentas Nacionales del INDEC.

ya que implicó importantes cambios y vaivenes, tanto por factores internos como por condicionamientos externos (Coatz y otros, 2015). Dentro de esas mutaciones, es posible reconocer tres subetapas: la primera, que va de mediados de 2002 a 2007 y que denominaremos “Reindustrialización y generación de empleo”; la segunda, de 2007 a mediados de 2011, caracterizada por conflictos internos, la crisis internacional y la caída y recuperación de la industria nacional; finalmente, la que va desde fines de 2011 hasta 2015, que llamaremos “De la necesidad de sintonía fina al estancamiento productivo”.

La primera subetapa se caracterizó por un fuerte crecimiento económico e industrial y una recomposición acelerada de los ingresos reales tanto de la población como de las empresas. Tras los cambios macroeconómicos de inicios de 2002 (que tuvieron grandes costos en materia social y que también implicaron una ruptura generalizada de contratos), se recuperaron diversos instrumentos de política económica que habían quedado limitados bajo la lógica del régimen de convertibilidad y se logró configurar un escenario que se consolidó a partir de 2003 y que permitió fortalecer la demanda interna, la inversión y la productividad. En un contexto internacional favorable –merced tanto a una mayor demanda externa⁸ como a una significativa mejora en los términos del intercambio y a la salida del default de 2001/2002 en 2005–, la política económica se focalizó en un impulso a la demanda interna (por ejemplo, por medio de transferencias reales a sectores con elevada propensión marginal a consumir como los jubilados que se encontraban fuera del sistema o por un considerable aumento de la inversión pública), en conjunto con una política cambiaria de tipo de cambio real depreciado. A ello, se le sumó el saneamiento patrimonial de los balances de las empresas por medio

⁸ A nivel general, la economía se vio beneficiada por el impulso asiático a la economía mundial. A nivel industrial, el considerable crecimiento económico brasileño a partir de 2004 traccionó a diversos sectores industriales –como por ejemplo el automotor o parte del metalmecánico–. Vale aclarar que la industria es mucho más sensible al ciclo económico brasileño que el agro, cuyos destinos de exportación están mucho más diversificados.

de la pesificación asimétrica del año 2002 y la implementación de retenciones, reintegros y algunos subsidios cruzados en materia de energía –contemplando las diferencias sectoriales de productividad e ingreso real–. Todo ello incidió muy favorablemente en la estructura de costos de las empresas del segmento transable (en particular de las manufactureras), las cuales expandieron rápidamente la producción (y el empleo) una vez que la demanda se tornó dinámica tras los peores meses de 2002.

Asimismo, durante 2002-2007 la política comercial externa asumió un rol que marcó ciertas rupturas con los años previos, al priorizar las relaciones con países de similar desarrollo relativo y al focalizarse más en cómo resguardar a los sectores productivos locales. Adicionalmente, el retorno de la ciencia y la tecnología a los primeros planos de la agenda pública estuvo posibilitado en parte por un mayor margen fiscal. En primer lugar, tal retorno se dio a través del fortalecimiento del CONICET; luego, a través de la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología (2007), que sentó las bases para la reconstrucción de un conjunto de instituciones claves. A pesar de no gestarse una agenda de desarrollo integral, la economía y la industria en particular tuvieron un desempeño sumamente positivo durante este período.

Como podemos ver en el cuadro 2, entre 1998 y 2002 el PBI total había caído 18,4 por ciento, en tanto que el industrial lo había hecho en 27 por ciento; el empleo asalariado manufacturero se había contraído en casi 300.000 (de 1,45 millones a 1,15 millones), la tasa de informalidad sectorial se había elevado del 33,3 al 34,9 por ciento, la productividad industrial se había contraído 7,3 por ciento, las empresas industriales se habían retraído en casi 10.000 (de casi 50.000 a 40.000) y el salario real industrial formal se había reducido en 11,3 por ciento. En contraste, hacia 2007 la recuperación había sido de tal índole que en todas las variables mencionadas la situación era mejor que en 1998: el PBI era 24,4 por ciento más elevado, en tanto que el PBI industrial lo era en 19,6 por ciento. Asimismo, había alrededor de 250.000 asalariados industriales más que en el pico de la convertibilidad (de los cuales 180.000 eran formales) y la tasa de informalidad era ligeramente inferior (32,7 contra 33,3 por ciento). El salario real industrial formal era en 2007

casi 15 por ciento mayor al de 1998, en tanto que se habían creado más de 17.000 empresas entre 2002 y 2007, lo cual hacía que, comparado contra el pico de la Convertibilidad el balance fuera positivo en 7.500 firmas. La productividad industrial tuvo un comportamiento menos dinámico que las otras variables (creció entre 2002-2007 a razón de un 1,9 por ciento anual acumulativo, contra un 7,2, 10,% y 8,3 por ciento en lo que a empresas, PBI industrial y empleo asalariado industrial concierne), aunque aun así en 2007 mostraba niveles mayores a los de 1998.

Cuadro 2. La industria en Argentina, indicadores y años seleccionados, 1998-2015; tasas anuales acumulativas por período

Variable	Año					Tasa anual acumulativa según período					
	1998	2002	2007	2011	2015	1998-2002	2002-2007	2007-2011	2011-2015	1998-2011	1998-2015
PBI	100,0	81,6	124,4	142,5	143,9	-4,9%	8,8%	3,5%	0,2%	2,8%	2,2%
PBI industrial	100,0	73,0	119,6	137,2	128,7	-7,6%	10,4%	3,5%	-1,6%	2,5%	1,5%
Asalariados industriales formales	968.445	745.289	1.148.658	1.263.213	1.277.487	-6,3%	9,0%	2,4%	0,3%	2,1%	1,6%
Asalariados industriales totales	1.452.226	1.144.809	1.706.704	1.790.066	1.769.372	-5,8%	8,3%	1,2%	-0,3%	1,6%	1,2%
Tasa de informalidad industrial	33,3%	34,9%	32,7%	29,4%	27,8%	1,2%	-1,3%	-2,6%	-1,4%	-0,9%	-1,1%
Productividad industrial	100,0	92,7	101,8	111,3	105,6	-1,9%	1,9%	2,3%	-1,3%	0,8%	0,3%
Empresas industriales	49.928	40.048	57.588	59.442	59.047	-5,4%	7,5%	0,8%	-0,2%	1,4%	1,0%
Salario real industrial (formal)	100,0	88,7	114,7	134,1	138,3	-3,0%	5,3%	4,0%	0,8%	2,3%	1,9%

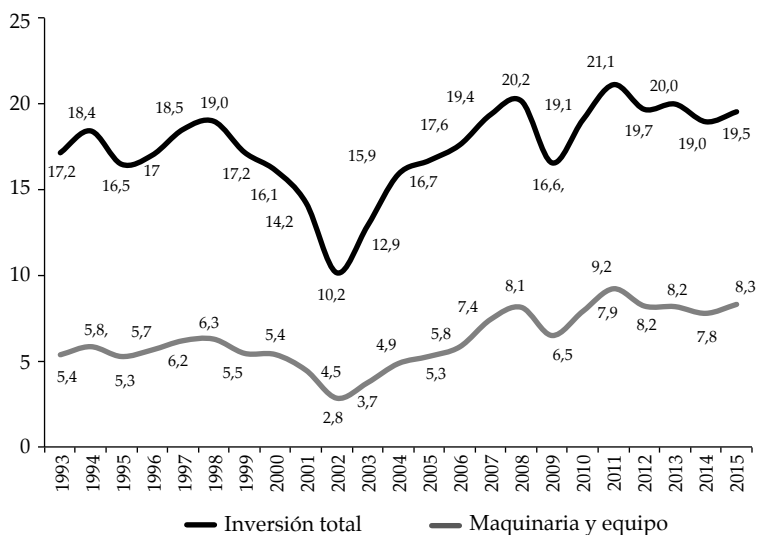
Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC y el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo.

En rigor, el ritmo más moderado de la productividad industrial se debe al extraordinario dinamismo del empleo, y ello en parte ocurrió por el florecimiento de ramas intensivas en trabajo (tales como calzado, indumentaria, juguetes o parte de la metalmeccánica), de comportamiento negativo en los años noventa y que resultaron particularmente beneficiadas por el nuevo entorno macroeconómico inaugurado en 2002. De esta manera, el menor dinamismo de la productividad industrial agregada comparado con otras variables debiera entenderse en parte como resultado de

cierto cambio de composición al interior del tejido industrial, en el que ramas intensivas en empleo (las cuales en general suelen ser de baja productividad relativa) ganaron peso.

Como puede verse en el gráfico 2, la inversión en maquinaria y equipo (rubro que es muy sensible a la dinámica de la industria y la construcción) creció mucho más aceleradamente que el PBI, de modo que pasó de un piso del 2,8 por ciento en 2002 a un 7,4 por ciento en 2007, cifra superior a la del promedio de la década de 1990 (en torno al 5-6 por ciento).⁹ La inversión en maquinaria y equipo traccionó al alza la tasa de inversión total, que llegó al 19,4 por ciento del PBI en 2007, superior al pico de 1998.

Gráfico 2. Inversión bruta en maquinaria y equipo e inversión total como porcentaje del PBI, 1993-2015



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (serie revisada).

⁹ Vale apuntar que para el período 2004-2015, la inversión en maquinaria y equipo tuvo una elasticidad de 2,8 a 1 respecto a la actividad industrial –esto es, si la industria crece (decrece) 1, tal variable sube (baja) 2,8-. El dato surge de cálculo propio en base al análisis de cuentas nacionales base 2004 en forma trimestral.

En la segunda subetapa (2007-2011), ya comenzaron a vislumbrarse las tensiones propias de la problemática del desarrollo. La dinámica expansiva de los años previos colocó a la economía en niveles de actividad más cercanos a los de sus posibilidades y la fuerte reducción del desempleo volvió a instalar determinadas pujas en materia de distribución del ingreso. A su vez, las necesidades de articular planes integrales en materia de energía e infraestructura logística y el crecimiento acelerado de las importaciones comenzaron a mostrar las limitaciones de crecer a tasas aceleradas sólo sobre la base de la demanda. A nivel macro, la aceleración inflacionaria y la creciente demanda de divisas, tanto para importar como para atesorar, constituyeron la expresión de los mencionados problemas que comenzaban a formar parte de la agenda, a la vez que ponían de manifiesto las limitaciones de una matriz productiva que, si bien había mostrado un gran dinamismo en los años previos, todavía no había experimentado cambios estructurales significativos. Asimismo, la intervención del INDEC por parte del gobierno nacional en enero de 2007 resultó ser un error gravísimo, que tuvo dos grandes consecuencias: primero, dificultó una comprensión acabada de la dinámica económica (y de las políticas públicas para enfrentar problemas), al falsear índices de precios (tanto minoristas como mayoristas) y de cantidades producidas. Segundo, el ocultamiento de la inflación encareció el costo del crédito internacional (en efecto, el riesgo soberano se acrecentó apreciablemente luego de que en 2006 tocara mínimos históricos), debido a que se consideró que Argentina estaba encubriendo un cuasi-default en bonos que ajustaban por la variación de los precios domésticos.

De este modo, 2007 y, sobre todo 2008, mostraron una agudización de las tensiones internas; una de las más relevantes fue una fuerte disputa entre el gobierno y el sector agropecuario en marzo de 2008, a partir del intento por acrecentar los derechos de exportación a cereales y oleaginosas en un contexto en que los precios internacionales al alza presionaban sobre los precios domésticos y en donde los productores agropecuarios sufrían por costos internos crecientes (por ejemplo en combustibles). Por entonces, el gobierno atribuía buena parte del éxito económico e industrial de los años

anteriores al tipo de cambio competitivo, de modo que se rehusaba –a diferencia de otros países de la región como por ejemplo Brasil, Uruguay, Chile, Perú o Colombia– a inducir una apreciación nominal del tipo de cambio que morigerara las presiones inflacionarias provenientes del contexto internacional (Bastian y Soihet, 2012; Abeles y Borzel, 2010). Pocos meses después, en septiembre, la quiebra de Lehman Brothers fue el puntapié inicial de una severa crisis internacional, con epicentro en los países desarrollados, y que afectó a buena parte del planeta, incluida la Argentina.

El estallido de la crisis internacional no afectó tanto al país por el lado del canal financiero: el país se encontraba con holgura en materia de reservas internacionales; el Estado, las empresas y las familias se encontraban con bajos niveles de endeudamiento, y el sistema financiero se encontraba líquido y solvente. El canal que más afectó al país fue el real, a partir del desplome de la demanda externa y de los precios de exportación. Frente a esto, el gobierno implementó un conjunto de políticas activas que dieron lugar a una rápida recuperación y una nueva expansión industrial entre 2010 y 2011. Entre ellas, se continuaron los planes de inclusión jubilatoria (iniciados en 2005) y se implementaron la Asignación Universal por Hijo y políticas comerciales selectivas de defensa del mercado interno que incluyeron licencias no automáticas, medidas antidumping y valores criterios, entre otras. A su vez, se administró sin sobresaltos la paridad cambiaria deslizando gradualmente el tipo de cambio conjuntamente con la suba de las tasas de interés y, más allá de los cuestionamientos referidos a la gestión, el impulso a la obra pública fue sumamente relevante para la reactivación de la economía. Asimismo, la economía global (y en particular la de los países emergentes) volvió a crecer en 2010 y 2011, lo cual favoreció los volúmenes exportados del país. Además, los precios de las ventas externas retomaron la senda alcista, de modo que en 2011 los términos del intercambio fueron los más elevados desde fines de la década de 1940.¹⁰ Por su lado, las exportaciones indus-

¹⁰ El dato surge de tomar la serie de Ferreres (2010) empalmada en 2009 con datos de INDEC.

triales –particularmente las automotrices– se vieron nuevamente impulsadas por la economía brasileña, cuya tasa de crecimiento superó el 7 por ciento en 2010. Si bien el peso argentino se apreciaba respecto al dólar en términos reales, el tipo de cambio bilateral con Brasil se mantuvo estable en 2010 y parte de 2011 debido a la fuerte apreciación nominal del real, lo cual también contribuyó al dinamismo exportador hacia este país (Asef Horno y otros, 2016).

Como podemos ver en el cuadro 2, el balance del período 2007-2011 fue positivo para la industria a nivel agregado. No obstante, a diferencia de la etapa anterior, en que todas las ramas se mostraron dinámicas, entre 2007-2011 sectores como productos de madera (excepto muebles), refinación de petróleo o algunos segmentos al interior de la metalmecánica tuvieron una producción estancada.¹¹ Aun así, la industria en su conjunto creció a una tasa del 3,5 por ciento anual entre 2007-2011, al igual que la economía (15 por ciento acumulado). La expansión de la industria impulsó nuevamente la inversión, en particular la de maquinarias y equipos, que pasó del 7,4 por ciento del PBI en 2007 al 9,2 por ciento en 2011 (gráfico 2), cifra récord a nivel histórico.¹²

Por su parte, el empleo asalariado industrial se expandió al 1,2 por ciento anual (+84.000 puestos de trabajo), cifra menor al ritmo de expansión del empleo asalariado industrial formal (+2,4 por ciento anual, esto es, +120.000 puestos de trabajo formales nuevos). Lógicamente, el correlato de ello fue una caída de la informalidad, tanto en términos relativos (la tasa cayó del 32,7 al 29,4 por ciento) como absolutos (-36.000 puestos informales). Si bien tanto la producción como el empleo industrial mostraron tasas de crecimiento positivas entre 2007-2011, se mostraron más exiguas

¹¹ Según el INDEC, la producción de derivados de la madera (excepto muebles) se contrajo -1 por ciento entre 2007 y 2011 y la de refinación de petróleo lo hizo en -4 por ciento. Al interior de la metalmecánica, “maquinaria y equipos eléctricos” y “equipos de transporte ncp” se contrajeron en torno al 10 por ciento, e “instrumentos ópticos y de precisión” en torno al 6 por ciento.

¹² Si tomamos una serie histórica (ver Ferreres, 2010, o Coremberg y otros, 2007, por ejemplo) de equipo durable de inversión (esto es, maquinaria y equipo más equipos de transporte) sobre PBI, veremos que 2011 sería la cifra más alta de la historia, superando picos como los de 1961, 1977, 1998 o 2008.

que respecto a 2002-2007, particularmente en lo que concierne al empleo. Ello determinó que la productividad industrial se incrementara a razón del 2,3 por ciento anual, cifra superior a la de la subetapa anterior (1,9%). El dinamismo en la creación de empresas industriales mermó significativamente en este período (+0,8 por ciento anual): el pico absoluto fue en 2008, con poco más de 100 empresas más que en 2011. Por su lado, el salario real industrial formal creció a razón de un 4 por ciento anual entre 2007-2011, cifra algo menor a la de la subetapa anterior, aunque elevada en términos históricos.

La comparación entre 2011 y 1998 muestra un PBI 42,5 por ciento más elevado; un PBI industrial 37,2 por ciento más alto; 340.000 asalariados industriales más que en 1998 (un total de 1,79 millones, de los cuales 1,26 millones eran formales, es decir +295.000 respecto a 1998); una tasa de informalidad industrial levemente más baja (29,4 por ciento contra 33,3 por ciento); una productividad industrial agregada 11,3% más elevada; casi 10.000 firmas industriales más y, por último, un poder adquisitivo del salario formal industrial 34,1 por ciento más elevado.

Hacia mediados de 2011 existían importantes desafíos tanto en la macro (drenaje de divisas, dolarización de carteras, puja distributiva, inflación en torno al 25 por ciento y una apreciación real del tipo de cambio sin freno que deterioraba los precios relativos de los transables) como a nivel sectorial (creciente déficit energético, dificultades crecientes en pymes industriales para exportar, elevada elasticidad-producto de las importaciones, serios cuellos de botella en infraestructura y presiones competitivas por el lado de las importaciones de bienes chinos).

Para sortear tales problemas era necesaria una "sintonía fina" en múltiples ámbitos de la política económica e industrial. Era hora de emprender una agenda sectorial y regional con eje en diversos temas vinculados a la tecnología, la infraestructura, al rol y la eficiencia de las compras públicas como política de desarrollo industrial, a la productividad, la sustitución estratégica de importaciones y la promoción de exportaciones con mayor valor agregado, de forma de atacar estructuralmente los problemas de la economía argentina en general y del balance de pagos en

particular. Sin embargo, entre noviembre de 2011 y mayo de 2012 se cometieron una serie de errores de política económica que desdibujaron el trazo grueso de la macroeconomía, condicionando así los cuatro años posteriores. De una estrategia que se avizoraba como “ofensiva” (esto es, sintonía fina para sortear los desafíos del desarrollo) se pasó a una “defensiva”, consistente en tratar de preservar algunos de los principales avances socioeconómicos de los años anteriores. Es inentendible tal cambio de escenario sin comprender el efecto que diversas medidas restrictivas tuvo sobre la consistencia de las principales variables macroeconómicas –nos referimos especialmente al control de cambios con su consiguiente brecha cambiaria, generada en buena medida por una política monetaria y cambiaria que fomentó dolarización de carteras-, en un contexto internacional favorable para el acceso al crédito. Si bien el estancamiento económico inaugurado a fines de 2011 obedeció en mayor medida a causas internas, no hay que dejar de mencionar que el frente externo se volvió a partir de entonces más adverso que en los años previos. El comercio internacional fue perdiendo el dinamismo recobrado en 2010-2011 y, particularmente, Brasil entró en una fase de bajo crecimiento y, desde mediados de 2014, en lisa y llana recesión. A su vez, los términos del intercambio se contrajeron 13 por ciento entre 2012 y 2015 (aunque en este último año el nivel siguió siendo relativamente alto en términos históricos).

A nivel general, el PBI creció a un magro 0,2 por ciento anual entre 2011 y 2015. En tanto el crecimiento demográfico de Argentina es aproximadamente del 1 por ciento anual, ello implicó una caída acumulada del orden del 3 por ciento en el PBI por habitante. En materia industrial, el balance de esta etapa es aún más negativa: la producción industrial se contrajo -1,6 por ciento al año promedio, lo que derivó en una caída acumulada del 10 por ciento en términos per cápita, que hizo que la performance argentina fuera de las peores dentro de los 45 países analizados. La contracción industrial se vio reflejada en la dinámica de la inversión en maquinaria y equipo, que cayó 9 por ciento entre esos años, pasando así del 9,2 al 8,3 por ciento del PBI (gráfico 2).

Por su parte, si bien hubo una leve expansión del empleo

asalariado industrial formal (+0,3 por ciento al año, esto es, +14.000 puestos de trabajo), si contamos a los informales encontramos destrucción neta de empleo (-0,3 por ciento al año, esto es -34.000 puestos informales, lo que da un resultado agregado de -20.000 puestos). Destrucción de puestos informales más una leve expansión de los formales hicieron que la tasa de empleo asalariado no registrado en la industria se contrajera del 29,4 al 27,8 por ciento en estos años. Por su parte, la productividad industrial cayó a razón del 1,3 por ciento anual, y desaparecieron 400 empresas industriales (-0,2 por ciento al año). El salario real industrial formal creció, aunque a una tasa mucho más exigua que en las dos etapas anteriores (0,8 por ciento anual).

De este modo, si comparamos 2015 contra 1998 tendríamos lo siguiente: en materia de actividad, un PBI que es 43,9 por ciento mayor y un PBI industrial 28,7 por ciento mayor; a nivel del empleo, una apreciable baja de la tasa de informalidad en el segmento asalariado (27,8 contra 33,3 por ciento), y 310.000 asalariados formales más (cifra prácticamente idéntica para los asalariados industriales totales, lo que significa que la cantidad de asalariados industriales informales es la misma); a nivel de la productividad agregada, una mejora del 5,6 por ciento; en lo que concierne a empresas industriales, un balance positivo de casi 10.000 firmas más; por último, en materia de salario real formal, una mejora del 38,3 por ciento.

A modo de balance, podríamos decir que el período 2002-2015 dejó una serie importante tanto de activos como de pasivos. En cuanto a los primeros, podemos mencionar bajos niveles de endeudamiento en empresas, familias y gobierno (lo cual en parte se explica respectivamente por la escasa profundidad del mercado hipotecario, porque las empresas no tomaron demasiada deuda en dólares y porque el gobierno se desendeudó, aun cuando en los últimos años podría haber hecho *rollover* para reducir el estrés cambiario). Asimismo, otro de los activos fue un nivel de empleo y del mercado interno relativamente elevado, así como mayores capacidades productivas, comparado con las décadas anteriores.

Del lado de los pasivos, podemos destacar escasas reservas en

el Banco Central, un tipo de cambio atrasado y con cepo cambiario, una economía con regulación de importaciones (no tanto para sustituirlas, sino producto de la escasez de divisas), problemas fiscales en alza (en parte ocasionados por el creciente peso de los subsidios a los servicios públicos) o cerramiento al crédito internacional producto primero de una decisión política del gobierno de mantenerse al margen y luego por la dinámica que adquirió el conflicto con los *holdouts* a partir de 2012 y, fundamentalmente, de 2014. Más allá de estos pasivos, quizá el más destacable haya sido el haber desaprovechado un contexto internacional favorable (no tanto desde lo comercial, pero sí desde lo financiero) para seguir creciendo después de 2011, lo cual hubiera permitido mejorar los incentivos y la previsibilidad para las inversiones de más largo plazo y para cambiar la estructura productiva.¹³

Características estructurales de la industria argentina

En esta sección se analiza la estructura del sector industrial bajo diversos prismas que se conectan entre sí: el de la productividad, el del empleo, la formalidad y los ingresos, y el de la inserción externa (esto es, la relación entre las características estructurales de la industria argentina y su capacidad o no de generar divisas netas al país).

¹³ A fines de 2015 se inició un nuevo ciclo político y económico en Argentina, en el cual la tendencia de la industria ha sido hasta el momento muy poco auspiciosa. En el primer semestre de 2018, la actividad industrial fue 1 por ciento inferior al del mismo período de 2015, lo cual en términos per cápita equivale a una caída cercana al 4 por ciento (y 15 por ciento respecto a 2011). Asimismo, entre noviembre de 2015 y mayo de 2018 el empleo asalariado formal manufacturero se contrajo sensiblemente (-6,2 por ciento, lo cual equivale a 77.000 empleos), de acuerdo al Ministerio de Trabajo.

Brechas internacionales de productividad

¿Cuál es la situación de la industria argentina en materia de brechas de productividad con otros países? El gráfico 3 muestra evidencia al respecto y se basa en datos de OCDE para el año 2012, tomando el valor agregado industrial por ocupado a dólares constantes de 2005. Aquí se ha transformado tal valor en un índice en el cual 100 lo representa Estados Unidos. Tales datos debieran tomarse con cierta cautela, ya que las comparaciones internacionales suelen ser complicadas en la materia (sobre todo por lo que tiene que ver con los precios relativos internos y el nivel de los precios industriales domésticos respecto a los internacionales).¹⁴

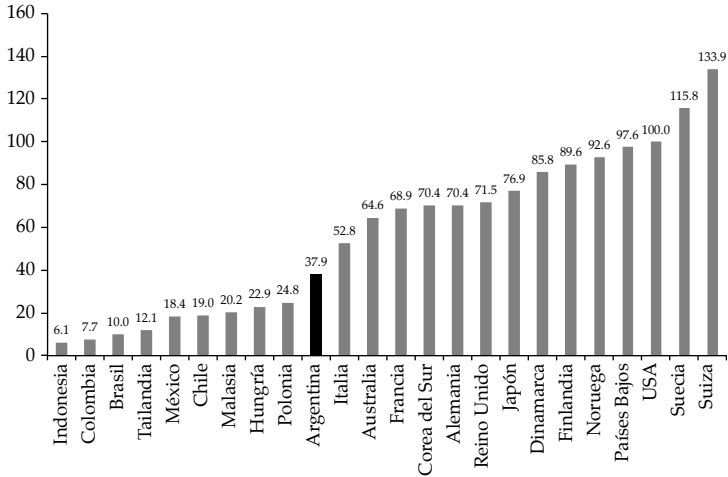
La productividad industrial argentina promedio en 2012 fue un 37,9 por ciento de la estadounidense, pero más elevada que la de otros países latinoamericanos como Colombia, Brasil, México o Chile,¹⁵ según OCDE (2015). La productividad industrial promedio está medida en dólares constantes de 2005, esto es, tomando la estructura de precios relativos internos y de la cotización del tipo de cambio doméstico de tal año. Por un lado, Suiza se encuentra en primer lugar, con una productividad industrial que es casi 34 por ciento mayor a la estadounidense, seguido por Suecia y Estados Unidos. Por otro lado, países desarrollados como Países Bajos, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Japón, Reino Unido, Alemania, Corea del Sur, Francia, Australia o Italia también exhiben una productividad industrial significativamente mayor a la de nuestro país. Por caso, Italia –que sigue a la Argentina en la lista aquí des-

¹⁴ Sobre las dificultades para medir con precisión el nivel de las brechas de productividad industrial, ver por ejemplo Sørensen (2001) y Sørensen y Schjerning (2003).

¹⁵ A partir de información de Stumpo (2011) podemos inferir que ello se debe en buena medida a que la productividad de las microempresas argentinas es sensiblemente más elevada que la de sus contrapartes chilenas, brasileñas o mexicanas. A modo de ejemplo, en dicho trabajo se sostiene que la productividad de las microempresas argentinas fue hacia fines de la década de los 2000 un 24 por ciento de la de las grandes empresas. En contraste, en Chile, Brasil y México dichas cifras fueron respectivamente del 3, 10 y 16 por ciento. En comparación, en países desarrollados la brecha de productividad entre empresas chicas y grandes es mucho menor: en España, Italia, Alemania y Francia la productividad de las microempresas respecto a las grandes es respectivamente 42, 46, 67 y 71 por ciento.

plegada– tiene una productividad industrial que es poco más de la mitad de la norteamericana, pero casi un 40 por ciento superior a la argentina.

Gráfico 3. Productividad industrial como porcentaje de la productividad estadounidense, 2012 (Estados Unidos = 100)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE. Los datos corresponden al año 2012 y en base al valor agregado industrial por ocupado en dólares constantes de 2005.

Productividad, empleo e ingresos al interior de los sectores argentinos

Otra manera de analizar la productividad industrial es comparando la posición del sector con otras ramas de actividad de la economía argentina. En el gráfico 3 se consignan tres variables: a) un índice de productividad sectorial en el eje horizontal; b) la posición dentro de la escala de ingresos (en términos de percentiles) que tiene el ocupado típico de cada sector en el eje vertical, y c) la contribución al empleo total del país (tanto asalariado como no asalariado) que se observa en el tamaño de las burbujas.

El índice de productividad sectorial muestra la posición de un sector dentro de la “escala de productividades” de la economía

argentina.¹⁶ El valor de 50 representa el valor de la productividad media de la economía (medida como valor agregado por ocupado), en tanto que 0 es el del sector de menor productividad (en este caso, “servicio doméstico”) y 100 el de mayor productividad (en este caso, “minas y canteras”). Un valor de 25 no implica que el sector “x” tiene la mitad de la productividad del conjunto de la economía, sino que se encuentra a “mitad de camino” entre la productividad media y la del servicio doméstico. Si un sector tiene un índice de productividad de 50, significará que su productividad es idéntica a la media nacional.

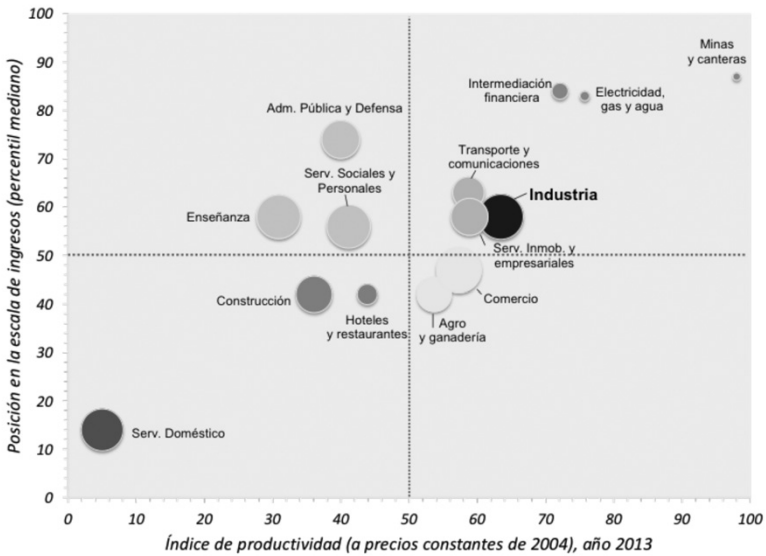
El índice de productividad fue calculado para el año 2013 (último año de información de insumo de mano de obra de la Cuenta de Generación del Ingreso), tomando el valor agregado sectorial (a precios constantes de 2004) dividido el número de ocupados. En el eje vertical tenemos una medida relativamente similar, pero referida a los ingresos de los ocupados de cada sector. El indicador toma la mediana del ingreso de los ocupados del sector correspondiente y lo compara con la escala de ingresos de los ocupados en su conjunto. A modo de ejemplo, si el sector correspondiente tiene un valor de 50 en esta variable, ello indica que la mediana de los ingresos de los ocupados del sector es idéntica a la mediana de los ingresos del conjunto de la población. Si el valor fuera de 70, ello significaría que la mediana de los ingresos del sector está en el percentil 70 dentro de la escala de ingresos de la población, y así sucesivamente. De este modo, un valor menor a 50 supone que el ocupado típico de la rama en cuestión tiene un ingreso que es menor al ocupado típico del conjunto de la población, y viceversa.

En el gráfico 4 podemos ver que existe una alta correlación entre el índice de productividad y la posición de la escala de ingresos, lo cual se plasma en que la mayoría de los sectores se ubica próxima a la diagonal imaginaria “sudoeste-noreste”. En primer lugar, “Servicio doméstico” aparece en el vértice “sudoeste” como un sector de muy baja productividad y de muy bajos ingresos

¹⁶ Sugerimos la lectura del Anexo Metodológico para un mejor detalle de los cálculos realizados.

relativos. El amplio tamaño de la burbuja implica una elevada contribución al empleo total (alrededor de 1,8 millones de puestos de trabajo, poco menos del 10 por ciento del total, según datos de Cuenta de Generación del Ingreso). “Construcción” y “Hoteles y restaurantes” tienen una productividad media que es inferior a la del conjunto de la economía, y a su vez sus ocupados típicos perciben un ingreso que está por debajo de la mediana nacional. “Agro y ganadería” y “Comercio” se encuentran en una posición similar en la escala de ingresos, pero con niveles de productividad levemente superiores a la media; nótese cómo la contribución de “Comercio” al empleo es elevada, en tanto que la de “Agro y ganadería”, “Construcción” y, sobre todo, “Hoteles y restaurantes” es un tanto más baja.

Gráfico 4. Índice de productividad, posición en la escala de ingresos y contribución al empleo según sector de actividad, *circa 2013*



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (serie revisada de cuentas nacionales), Cuenta de Generación del Ingreso (insumo mano de obra) de 2013 y Encuesta Nacional de Hogares Urbanos (2012-2014). Ver Anexo Metodológico para mayor información. Nota: el tamaño de las burbujas equivale a la participación en el empleo total del país en 2013.

En el cuadrante “noreste” encontramos a aquellos sectores cuya productividad es superior a la media nacional, y en donde los ocupados perciben ingresos que son mayores a los de la mediana de la población. Cerca del vértice “noreste” tenemos actividades como “Minas y canteras”, “Electricidad, gas y agua” o “Intermediación financiera”, las cuales tienen una acotada contribución al empleo (nótese el tamaño pequeño de las burbujas). Más cerca del “centro geográfico”, pero aún dentro de este cuadrante, tenemos a ramas como “Servicios inmobiliarios y empresariales”, “Transporte y comunicaciones” e “Industria”. Esta última sobresale por ser el sector, al interior de este cuadrante, de mayor contribución al empleo.

Existe una elevada correlación entre el índice de productividad y la posición de los ocupados sectoriales en la rama de ingresos. Sin embargo, hay algunos grados de libertad, los cuales se expresan mayormente en las burbujas del cuadrante noroeste (baja productividad relativa y elevados ingresos relativos). Aquí tenemos a actividades intensivas en empleo relativamente calificado, pero con escasa intensidad de capital (una de las claves detrás de la posición ocupada en el índice de productividad). Nos referimos puntualmente a “Administración Pública y Defensa”, “Enseñanza” y “Servicios Sociales y Personales” (esta última es una rama en donde los trabajadores de la salud tienen una participación importante). Asimismo, se trata de actividades en donde el sector público posee una elevada importancia en la generación de empleo (sobre todo en “Administración Pública y Defensa” y “Enseñanza”).

En síntesis, el gráfico 4 muestra que, pese a las grandes brechas de productividad con los países desarrollados, la industria argentina se ubica relativamente bien comparada con otras actividades en lo que concierne a productividad, ingresos y contribución al empleo.

Un punto clave a tener en cuenta es que muchos de los sectores del gráfico 4 pueden mostrar importantes heterogeneidades en su interior, y la industria no es una excepción.¹⁷ Es por tal razón que

¹⁷ A modo de ejemplo, al interior de “Agro y ganadería” hay importantes heterogeneidades. En 2015 ramas como “Producción de semillas y otras formas de

en el gráfico 5 se despliega el mismo esquema, pero desagregando al sector manufacturero en sus principales ramas (las cuales, a su vez, también muchas veces presentan heterogeneidades en su interior). Ambos ejes siguen estando normalizados respecto al conjunto de la economía (esto es, los valores 50 siguen representando la media de la economía en su conjunto).

En primer lugar, nótese las heterogeneidades tanto de productividades como de ingresos al interior de la industria manufacturera. Aquí, la correlación entre ambas variables es muy estrecha, más aún que en el conjunto de la economía, dado que no existen sectores industriales que sean a la vez de baja intensidad de capital y alta calificación de empleo, como sí ocurría en ramas como “Enseñanza”.

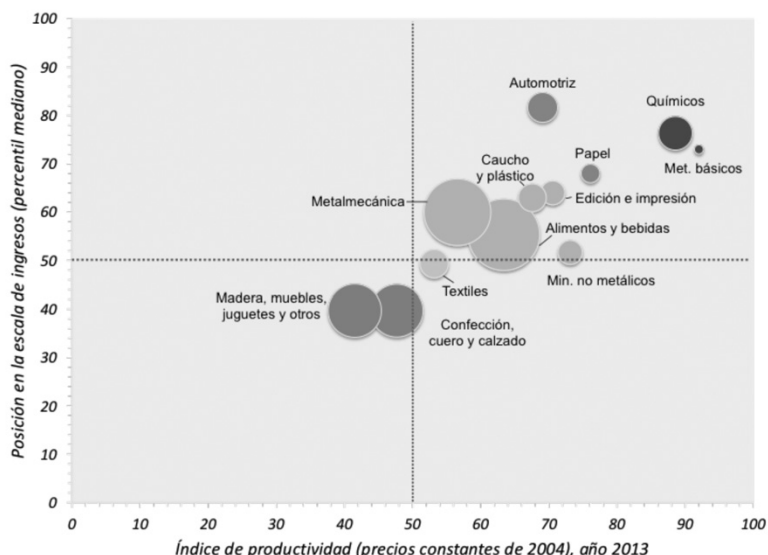
Por un lado, ramas como “Madera, muebles, juguetes y otros” o “Confecciones, cuero y calzado” exhiben una productividad que es algo más baja que la media nacional e ingresos que están por debajo del percentil 50. Asimismo, se trata de ramas con una relativamente elevada contribución al empleo, como se deduce del tamaño de las burbujas. Luego, la rama “textil” se encuentra muy cerca al “centro geográfico” del esquema; a diferencia de su eslabón posterior (“confecciones”), la rama textil cuenta con una parte (como las hilanderías) que es más intensiva en capital y de una productividad relativa más alta.

“Metalmecánica” y “Alimentos y bebidas” sobresalen en lo que a contribución al empleo concierne y muestran guarismos de productividad e ingresos algo superiores al promedio nacional. No obstante, vale señalar que al interior de estos agrupamientos se esconden importantes heterogeneidades: en “Alimentos y bebidas” coexisten sectores de muy alta productividad relativa como aceites y bebidas (cervezas y bebidas no alcohólicas más que vino) con otros de baja como elaboración de productos de panificación

propagación de cultivos agrícolas” pagaron salarios formales equivalentes al 91 por ciento del promedio de la economía, en tanto que “Cultivos industriales” de apenas el 40 por ciento (según datos de OEDE). Asimismo, hay sectores indirectamente ligados al agro (como agroquímicos, que se contabilizan en industria) con niveles de formalidad e ingresos sensiblemente superiores a la media nacional.

o pastas; por su lado, al interior de la “Metalmeccánica” podemos encontrar tanto productores de artículos metalúrgicos de muy pequeña escala y procesos productivos rudimentarios como fabricantes de maquinaria agrícola, equipos médicos o bienes de capital en la frontera productiva, por poner algunos ejemplos.

Gráfico 5. Índice de productividad, posición en la escala de ingresos y contribución al empleo según rama industrial, *circa 2013*



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (serie revisada de cuentas nacionales), Cuenta de Generación del Ingreso (insumo mano de obra) de 2013 y Encuesta Nacional de Hogares Urbanos (2012-2014). Ver Anexo Metodológico para mayor información. Nota: el tamaño de las burbujas equivale a la participación en el empleo industrial en 2012-2014.

Si bien se encuentra dentro del cuadrante “noreste”, “Minerales no metálicos” (en general dominado por materiales para la construcción, como vidrio, cemento o productos cerámicos) tiene una relativamente elevada productividad (con un índice superior a los 70 puntos) e ingresos cercanos a la mediana de los ocupados del país. Este desfase obedece en parte a heterogeneidades internas que existen en el sector: la productividad del conjunto de la rama es relativamente elevada por el efecto de ramas muy intensivas en

capital como “cemento”, las cuales tienen una alta contribución al valor agregado sectorial y pagan salarios elevados, pero generan relativamente pocos empleos directos. En contraste, los ingresos medianos de la rama son relativamente moderados ya que una parte significativa del empleo es generada por actividades de baja escala tales como fabricación de “artículos de hormigón, cemento y yeso”, “corte y tallado de piedras” o “fabricación de mosaicos”.

Por su lado, “Caucho y plástico” y “Edición e impresión” se encuentran con índices de productividad e ingresos en torno a los 65 puntos en ambos casos, y con una contribución moderada al empleo industrial, similar a la de “Minerales no metálicos” o “Textiles”. “Automotriz” tiene una contribución algo mayor al empleo que estas ramas, con elevados niveles de productividad relativa y, sobre todo, ingresos relativos; vale apuntar que, de todos modos, existen importantes heterogeneidades en su interior, con el sector de las terminales, que es muy intensivo en capital (y de muy alta productividad relativa) y el de los autopartistas que es un tanto más intensiva en empleo (de todos modos, la productividad relativa de este segmento está por encima de la media). En “Papel” ocurre algo relativamente similar, aunque con una contribución más escueta a la ocupación. “Químicos” y “Metales básicos” (acero y aluminio, fundamentalmente) aparecen como industrias de procesos de elevados ingresos y productividad relativa, aunque en el primero la contribución al empleo es mucho más profunda que en el segundo.

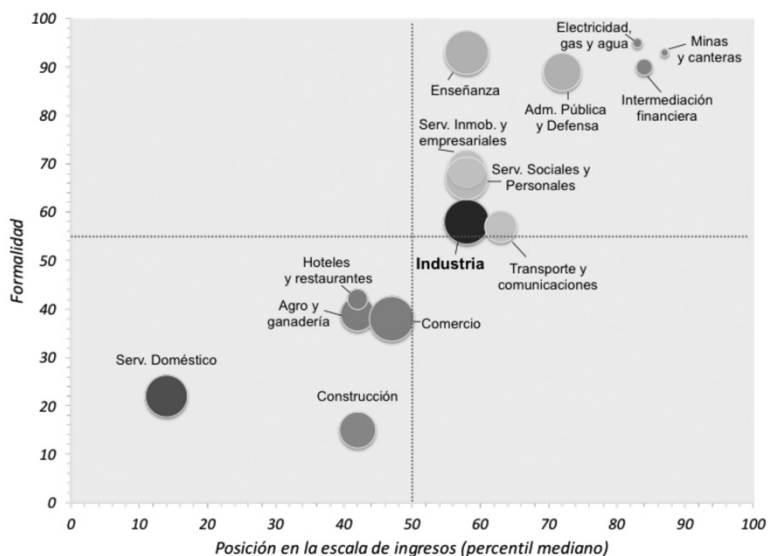
Formalidad e informalidad

Hasta aquí hemos analizado productividad, empleo e ingresos para el conjunto de la economía y al interior de la industria. En este acápite nos focalizaremos en una variable adicional, que está estrechamente correlacionada con las anteriores: la formalidad/informalidad.

El gráfico 6 es similar al 4 y al 5, ya que se consignan dos de las tres variables analizadas (ingresos, ahora en el eje horizontal, y participación en el empleo total, nuevamente según tamaño de la burbuja). La variable nueva es formalidad, que se despliega en

el eje vertical. Definiremos como formales a todos los asalariados que aportan al sistema jubilatorio, más todos los independientes (cuentapropistas o patrones) cuyo nivel de calificación sea técnico o profesional. En contraste, los informales serán los asalariados que no aportan al sistema jubilatorio, y los independientes sin calificación o con calificación operativa. La línea horizontal en el 55 por ciento de formalidad corresponde a la media de la economía según la Encuesta Anual de Hogares Urbanos de 2014 (recordemos que incluye a trabajadores independientes y no sólo a asalariados).

Gráfico 6. Formalidad, posición en la escala de ingresos y contribución al empleo según sector de actividad, *circa* 2013



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (serie revisada de cuentas nacionales), Cuenta de Generación del Ingreso (insumo mano de obra) de 2013 y Encuesta Nacional de Hogares Urbanos (2012-2014). Ver Anexo Metodológico para mayor información. Nota: el tamaño de las burbujas equivale a la participación en el empleo total del país en 2013.

Al igual que cuando vimos la relación entre productividad e ingresos, aquí la asociación entre ambas variables es sumamente estrecha, lo cual se comprueba en que la mayoría de los sectores se encuentra en la diagonal imaginaria “sudoeste-noreste”. Por

un lado, “Servicio Doméstico” vuelve a aparecer como el sector peor posicionado, con una formalidad promedio de apenas el 23 por ciento y una mediana de ingresos que se ubica apenas en el percentil 14 del conjunto de la economía. En “Construcción” la formalidad todavía es más baja (en torno al 15 por ciento según la Encuesta Anual de Hogares Urbanos en 2014), aunque los ingresos medianos del sector orillan el percentil 42. El hecho de que la informalidad sea tan alta en este sector obedece a la combinación de una elevada tasa de empleo asalariado no registrado y, fundamentalmente, al hecho de que alrededor del 40 por ciento de los ocupados del sector son cuentapropistas, de los cuales prácticamente la totalidad es informal (ya que su calificación rara vez es “técnica” o “profesional”). Por su lado, “Hoteles y restaurantes”, “Agro y Ganadería” y “Comercio” rondan los 40 puntos en ambas variables, ubicándose también en el cuadrante “sudoeste”.

En el cuadrante “noreste” (formalidad por encima de la media e ingresos medianos sectoriales por encima del percentil 50) encontramos nuevamente a la industria manufacturera, aunque relativamente cerca del “centro geográfico”. Vale aclarar que, si contamos trabajadores independientes, la informalidad promedio de la industria trepa del 27-28 por ciento (tomando asalariados) a alrededor del 40 por ciento. Por su lado, ramas como “Transporte y comunicaciones”, “Servicios sociales y personales” o “Servicios inmobiliarios y empresariales” se ubican relativamente cerca de “Industria”, aunque con mejores puntajes en al menos una de las dos variables. “Enseñanza”, “Administración pública y defensa”, “Intermediación financiera”, “Electricidad, gas y agua” y “Minas y canteras” son todas ramas de elevada formalidad (superior al 85 por ciento) e ingresos por encima de la mediana nacional. En los dos primeros casos, la contribución al empleo es muy significativa; en los últimos tres, lo es mucho menos, aunque los ingresos medianos de las respectivas ramas son de los más altos de la población (superan el percentil 80 a nivel general). Recuérdese que “Enseñanza” y “Administración pública y defensa” figuraban en el gráfico 4 como de una productividad relativa inferior a la media, lo cual contrasta con lo que ocurre en ingresos y, sobre todo, formalidad. En todo caso, si la productividad relativa de

estos sectores es baja, ello ocurre debido a la baja intensidad de capital de ambos sectores y a que prácticamente todo el valor agregado es remuneración al trabajo asalariado.

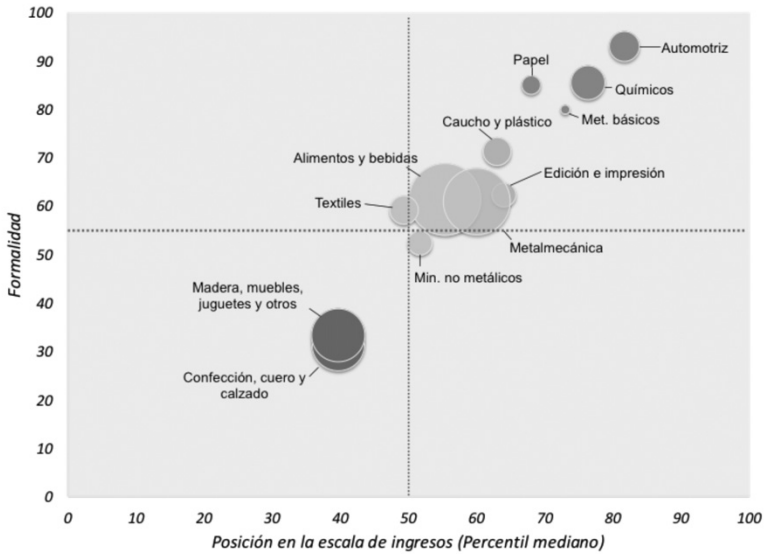
Como ya fuera señalado anteriormente, existen enormes heterogeneidades al interior de la industria manufacturera argentina. El gráfico 7, que es similar al 6 en cuanto a las variables analizadas, lo vuelve a poner de manifiesto, cuando se analizan las ramas a dos dígitos de agregación. Nuevamente, ramas industriales como “Confección, cuero y calzado” o “Madera, muebles, juguetes y otros”, que contribuyen significativamente al empleo industrial, se sitúan sensiblemente peor que el promedio nacional en ambas variables. En particular, las tasas de formalidad de estos sectores apenas superan el 30 por ciento, en tanto que el ocupado mediano se encuentra en torno al percentil 40 de la escala de ingresos a nivel nacional. Luego, “Minerales no metálicos”, “Textiles”, “Alimentos y bebidas” y “Metalmecánica” se encuentran muy próximos al centro geográfico del diagrama, esto es, a la media nacional en ambas variables. “Edición e impresión” cuenta con niveles de formalidad ligeramente superiores a los de “Textiles”, “Alimentos y bebidas” y “Metalmecánica”, pero sus ingresos son un tanto más elevados; por su lado, “Caucho y plástico” exhibe niveles de formalidad superiores al 70 por ciento, e ingresos que son similares a los de “Edición e impresión”. Nuevamente, “Papel”, “Metales básicos”, “Químicos” y “Automotriz” son las ramas mejor posicionadas en este gráfico, al igual que lo que ocurría en el gráfico 5, en el que poníamos productividad en lugar de formalidad. En estas ramas, la informalidad es inferior al 20 por ciento y los ingresos relativos son elevados (entre los percentiles 70 y 82); no obstante, como señalamos anteriormente, la contribución al empleo de “Metales básicos” y “Papel” es acotada, en contraste a lo que ocurre en “Automotriz” y “Químicos”, que es más relevante.

Hacia una mayor sintonía fina de las heterogeneidades productivas en Argentina

Como ya hemos ido mostrando a lo largo de este trabajo, la estructura productiva (e industrial) argentina está caracterizada por

una marcada heterogeneidad, en la que coexisten sectores de baja productividad, ingresos y formalidad con otros de media y otros de alta. Si bien en ningún país las estructuras productivas son completamente homogéneas, existe una amplia evidencia (ver por ejemplo CEPAL, 2010; Stumpo, 2011; Grazzi y Pietrobelli, 2016) que muestra que los diferenciales de productividad, ingresos y formalidad entre (e intra) ramas es mucho menor en los países desarrollados que en los que se encuentran en desarrollo, incluyendo dentro de éstos a los latinoamericanos.¹⁸ De este modo, la heterogeneidad argentina no es una anomalía.

Gráfico 7. Formalidad, posición en la escala de ingresos y contribución al empleo según rama industrial, *circa 2013*



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (serie revisada de cuentas nacionales), Cuenta de Generación del Ingreso (insumo mano de obra) de 2013 y Encuesta Nacional de Hogares Urbanos (2012-2014). Ver Anexo Metodológico para mayor información. Nota: el tamaño de las burbujas equivale a la participación en el empleo industrial en 2012-2014

¹⁸ Ver nota al pie n°4.

En esta sección procuraremos desmenuzar un poco más la heterogeneidad productiva argentina. Para ello, nos hemos valido de la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) de Argentina, que provee información precisa sobre empleo asalariado, salarios y cantidad de empresas hasta cuatro dígitos de desagregación. Si bien tal precisión nos permite analizar ramas muy específicas de actividad (un total de 300, de las cuales 124 son industriales), el problema es que sólo se refiere a una porción de la estructura productiva argentina: los que se encuentran en la formalidad. Es de prever que si pudiéramos incorporar los datos referidos a las tres variables mencionadas (esto es, empleo, salarios y empresas) para el segmento informal, la heterogeneidad se acrecentaría aún más.

En el gráfico 8 se consignan cuatro variables para el conjunto del sector privado formal de la economía argentina en el año 2014. En el eje horizontal tenemos el tamaño de empresa promedio de cada actividad a cuatro dígitos, el cual surge de dividir la cantidad de asalariados formales de dicha rama por la cantidad de empresas de dicha rama. Hemos construido un índice que va de 0 a 100 (ver Anexo Metodológico), en el que 0 es la rama donde la cantidad de asalariados por empresa es la más baja de todas, 50 es la cantidad de asalariados por empresa promedio de la economía y 100 es la rama donde la cantidad de asalariados por empresa es la más alta de todas. Luego, en el eje vertical tenemos un índice de salarios formales, que funciona del mismo modo que la variable recientemente descripta: 0 lo representa la rama de más bajos salarios de la economía, 100 la de mayores salarios y 50 la media del país.¹⁹ En tercer lugar, el tamaño de las burbujas muestra la contribución de cada rama al empleo formal; por último, el color de las burbujas muestra las principales ramas de actividad.

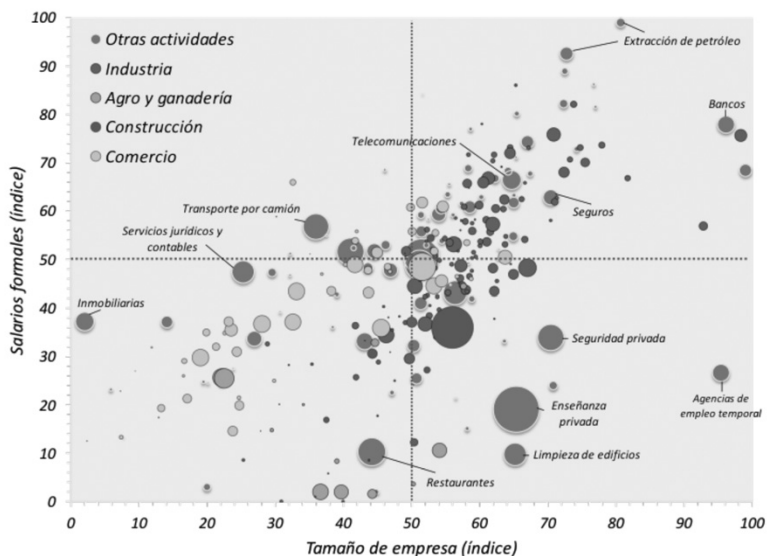
Como podemos ver, existe una importante correlación entre el tamaño de una empresa de una rama y las remuneraciones que se pagan (la mayoría de las burbujas se encuentra en la diagonal

¹⁹ Nótese que ambos índices fueron contruidos de modo análogo al de productividad descripto más arriba.

sudoeste-noreste). Sin embargo, hay grados de libertad, como por ejemplo “Seguridad privada”, “Agencias de empleo temporal”, “Enseñanza privada”²⁰ o “Limpieza de edificios”, que son actividades donde el tamaño promedio de las empresas es grande y los salarios son más bajos que la media. En segundo orden, nótese cómo las actividades industriales se encuentran mayormente en la mitad derecha del gráfico (esto es, el tamaño medio de las empresas industriales suele superar al del conjunto de la economía) y, particularmente, en el cuadrante noreste (altos salarios registrados relativos). En contraste, las ramas de “Agro y ganadería” se encuentran mayormente en el cuadrante suroeste, de bajo tamaño de empresa y muy bajos salarios formales comparados con la media. En “Construcción” ocurre algo similar, aunque el grueso de las empresas del sector posee una cantidad de asalariados promedio que es levemente mayor a la media. Las diferentes ramas ligadas a las actividades comerciales también se encuentran mayormente en el cuadrante sudoeste. Por último, el resto de las actividades muestra una heterogeneidad muy profunda, en la que sectores como “Extracción de petróleo”, “Bancos”, “Telecomunicaciones” o “Seguros” se encuentran en el cuadrante noreste y otras como “Inmobiliarias”, “Servicios jurídicos y contables” o “Restaurantes” en el suroeste, por ejemplo.

²⁰ Vale apuntar una cuestión respecto a “Enseñanza privada”: en gráficos anteriores, hemos visto que “Enseñanza” era una rama de baja productividad relativa, pero que se posicionaba relativamente bien en materia de ingresos y formalidad. ¿A qué se debe que en este gráfico se ubique tan mal en materia de ingresos? Principalmente, a tres factores. En primer lugar, estamos computando solo una fracción (minoritaria) del universo de “Enseñanza”, el del sector privado (mientras que en los gráficos anteriores mostrábamos también al sector público); en segundo orden, una parte importante de los asalariados de “Enseñanza privada” suele trabajar pocas horas al mes en cada establecimiento privado, de modo que si tomáramos remuneración horaria en lugar de total, el panorama sería muy diferente; tercero, y conectado con el segundo punto, una parte importante del personal de “Enseñanza” trabaja en más de una empresa, de modo que el ingreso por puesto de trabajo (que se muestra en el gráfico 8) puede diferir mucho del ingreso total que el trabajador percibe (que se muestra en los gráficos anteriores); cuarto, se trata de un sector que tiene elevada formalización, de modo que si contáramos el ingreso de los informales de la rama, el ingreso medio sectorial caería poco, lo cual no ocurre con ramas en donde los formales son más la excepción que la regla.

Gráfico 8. Salarios, tamaño de empresa y cantidad de asalariados según rama de actividad, 2014, sector privado registrado

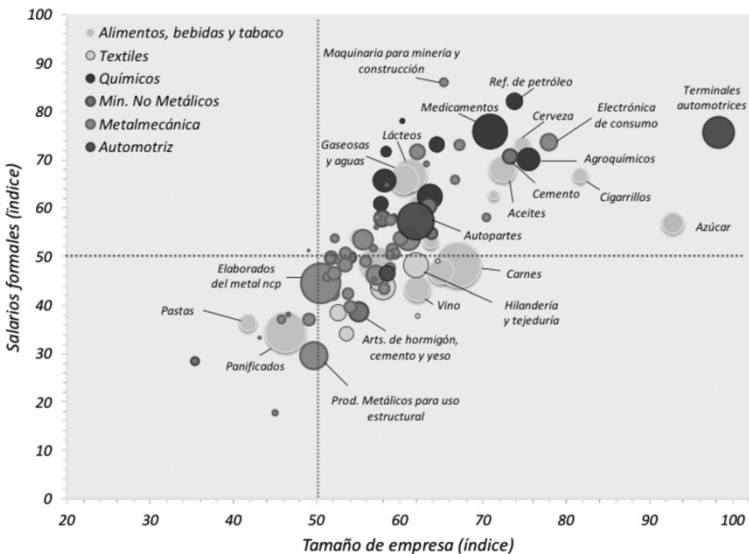


Fuente: elaboración propia en base a OEDE. El tamaño de las burbujas muestra la contribución al empleo asalariado registrado privado.

En el gráfico 9 podemos ver el mismo esquema pero al interior de la industria manufacturera, con el objetivo de mostrar importantes heterogeneidades dentro de determinadas ramas, sobre las cuales algo hemos mencionado más arriba. Para simplificar la lectura del gráfico, hemos omitido algunas ramas que cuentan con una relativa homogeneidad en lo que concierne a tamaño de empresa y salarios. Nótese en primer lugar cuán disímiles son las situaciones productivas al interior de las dos ramas industriales que más empleo generan, “Alimentos, bebidas y tabaco” y la “Metalmeccánica”. Al interior del primer agrupamiento, encontramos sectores donde las empresas son más grandes, con altos salarios relativos y –podríamos inferir como consecuencia de ambas cosas, una productividad relativa superior a la media–, como “Aceites”, “Lácteos”, “Gaseosas y aguas”, “Cervezas”, “Elaboración de azúcar” o “Cigarrillos”, por ejemplo. En contraste, “Panificados” y “Pastas” se encuentran en

el cuadrante suroeste, en tanto que la industria cárnico-avícola (“Carnes”) o “Vinos” se encuentran en la mitad derecha del gráfico y con salarios cercanos a la media de la economía en su conjunto. Por su parte, al interior de la “Metalmecánica” encontramos ramas como “Productos metálicos para uso estructural”, con un tamaño medio de empresa similar al del conjunto de la economía pero con salarios relativamente bajos, o “Electrónica de consumo” y “Maquinaria para minería y construcción”, en donde tanto los salarios como el tamaño medio de las empresas son sensiblemente más elevados que la media nacional. A pesar de estos contrastes, vale remarcar que la gran mayoría de las burbujas “metalmecánicas” se encuentra rondando el “centro geográfico del diagrama”.

Gráfico 9. Salarios, tamaño de empresa y cantidad de asalariados según rama de actividad, 2014, sector privado registrado



Fuente: elaboración propia en base a OEDE. El tamaño de las burbujas muestra la contribución al empleo asalariado registrado privado.

Al interior del segmento automotriz también encontramos grandes contrastes: por un lado, “Terminales automotrices” es el sector

de mayor cantidad de asalariados por empresa, a la vez que los salarios son sensiblemente superiores a la media. Por el contrario, la posición de “Autopartes” en el diagrama, si bien en el cuadrante noreste, se encuentra mucho más próxima a la media nacional en ambas variables. El tercer círculo rojo (levemente por debajo de la media) corresponde a “carrocerías”.

Por su lado, como ya fuera esbozado más arriba, en “Minerales no metálicos” también encontramos importantes heterogeneidades. Nótese cómo ramas como “Cemento” se ubican claramente en el cuadrante noreste, en tanto que “Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso” en el sudeste.

Por último, resulta interesante que al interior de la industria química encontremos una relativa homogeneidad entre los sectores. Nótese que todos se encuentran en el cuadrante noreste y, si bien existen algunas diferencias de significación, son menores comparadas a las descritas en los párrafos anteriores.

Una arista complementaria de análisis tiene que ver con estudiar las heterogeneidades existentes entre microempresas, pequeñas, medianas y grandes y al interior de éstas. En el gráfico 10 se exhibe el mismo esquema que en los dos anteriores, pero diferenciando al interior de cada rama (esta vez, a 3 dígitos) según estrato de empresas (micro, pequeña, mediana y grande, tal como lo clasifica OEDE). En otros términos, cada burbuja representa la combinación de una rama y estrato de empresa correspondiente (por ejemplo, las microempresas de “bebidas” tendrán una burbuja diferente a las pequeñas empresas de “bebidas” y así sucesivamente). Ello nos da un total de 531 burbujas.

Prácticamente no hay sector alguno en el que las microempresas presenten salarios formales por encima de la media. En el segmento de las pequeñas empresas, encontramos algunos pocos casos en donde los salarios estén por encima de la media, y el grueso de las empresas se encuentra en la “mitad sur” del diagrama. Por su parte, si bien la mayoría de las burbujas correspondientes a las empresas medianas también se encuentra en la “mitad sur”, la densidad de burbujas que se encuentra en la “mitad norte” es apreciablemente más elevada que en los dos casos anteriores. Por último, la gran mayoría de las empresas grandes se encuentra en

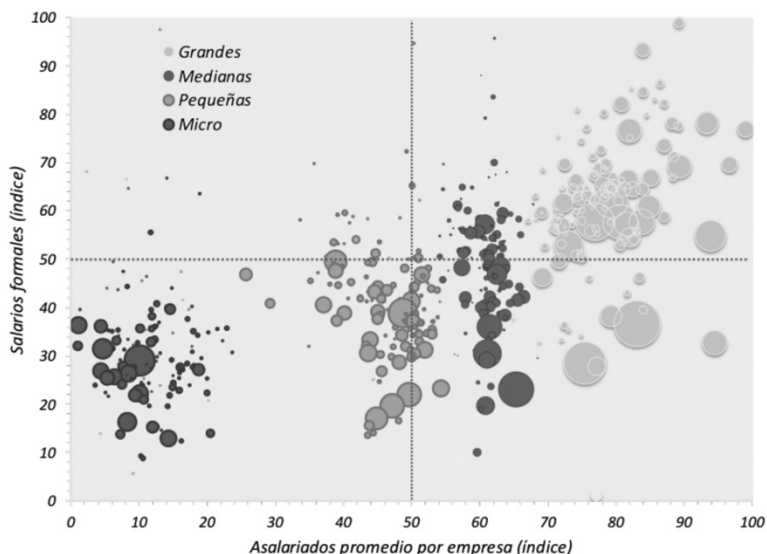
la “mitad norte” del esquema. En pocas palabras, aquí nuevamente vemos que hay una correlación importante entre los salarios formales y el estrato de empresa.

Al interior de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas también hay marcadas heterogeneidades en lo que a salarios concierne, las cuales parecen incrementarse a medida que el estrato de empresa es más grande. En efecto, el coeficiente de Gini para las 531 observaciones (esto es rama a 3 dígitos cruzado con estrato de empresa, de ahora en más “rama-tamaño”), ponderado por la cantidad de asalariados formales de cada rama-tamaño, es de 0,217 para el conjunto de la muestra, de 0,140 para las grandes, de 0,108 para las medianas, de 0,105 para las pequeñas y de 0,065 para las microempresas. Ello confirmaría que la dispersión de los salarios medios de cada “rama-tamaño” aumenta a medida que se incrementa el tamaño de las empresas.

En síntesis, el gráfico 10 muestra dos cosas: por un lado, que parece cierto que los diferenciales de salarios se asocian en parte al tamaño de empresa; por el otro, que a la vez hay otras variables que pueden explicar por qué hay tanta dispersión. Algunos de estos motivos son las características específicas del sector de actividad que suponen ciertos procesos productivos de mayor/menor productividad, el poder relativo de negociación de los asalariados-empresarios de cada observación, las presiones competitivas de cada rama o empresa, la existencia de subsidios específicos hacia alguna rama o empresa, etcétera.

En el gráfico 11 podemos ver algo similar al gráfico anterior, pero centrándonos solamente en la industria. Nótese que, al interior de las microempresas industriales, no hay ninguna rama en que los salarios formales sean superiores a la media. Lo mismo ocurre en las pequeñas empresas industriales, con la excepción de “Químicos elaborados”, cuyos salarios son similares a la media de los asalariados registrados privados. En el segmento de las medianas empresas ya encontramos muchas más burbujas por encima de la media de la economía, aunque una porción considerable todavía por debajo. Por su parte, en prácticamente todas las ramas industriales las empresas grandes pagan salarios por encima de la media; las únicas dos excepciones son “Calzado” y “Madera”.

Gráfico 10. Salarios, asalariados por empresa y cantidad de asalariados según estratos de empresa, 2013, sector privado registrado



Fuente: elaboración propia en base a OEDE. Cada burbuja representa una rama de actividad, dado un estrato de empresas.

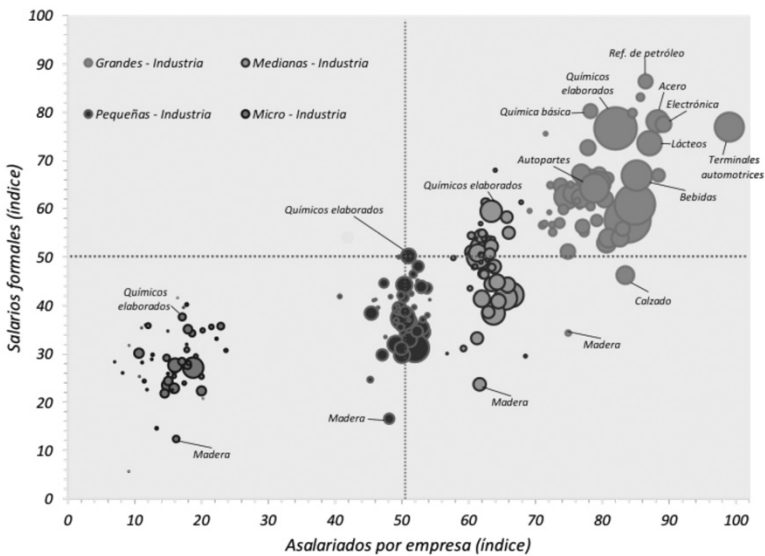
Un dato interesante es que las microempresas de “Químicos elaborados” tienen salarios similares (incluso levemente mayores) a las grandes empresas de “Madera”, poniendo nuevamente de manifiesto que no es sólo el tamaño lo que incide en las remuneraciones de los asalariados (y, podríamos inferir, en productividad y formalidad).

Empleo indirecto

Según datos de la Cuenta de Generación del Ingreso del INDEC, que hemos cruzado con información proveniente de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (en lo que concierne a la formalidad en el segmento no asalariado), en 2013 Argentina tenía 19,5 millones de puestos de trabajo más casi 1,4 millones de desocupados (gráfico 12). De esos 19,5 millones, 12,6 millones (poco más del 64

por ciento) se desempeñaba en el segmento formal,²¹ en tanto que casi 7 millones en el informal. Si a ello sumamos el casi 1,4 millón de desocupados, tenemos una población de casi 8,5 millones de personas con problemas claros de empleo. Si bien los datos son de 2013, las tendencias recientes no parecen haber cambiado significativamente el panorama.

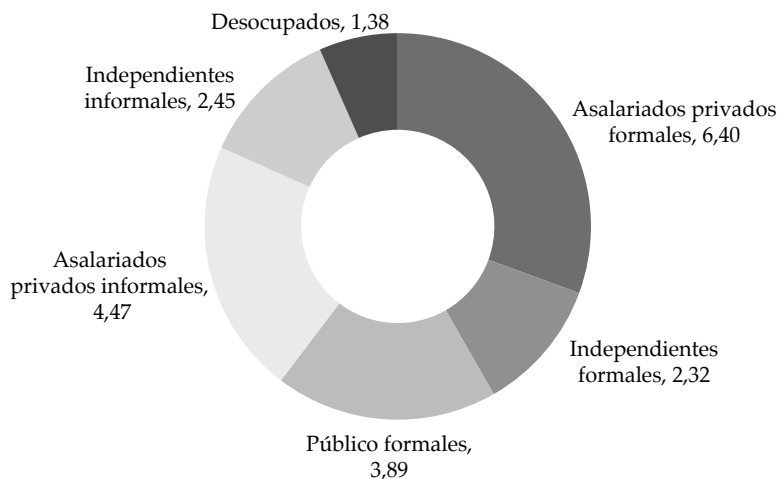
Gráfico 11. Salarios, asalariados por empresa y cantidad de asalariados según estratos de empresa, 2013, industria manufacturera



Fuente: elaboración propia en base a OEDE. Cada burbuja representa una rama industrial, dado un estrato de empresas.

²¹ En los gráficos anteriores hemos mencionado que el nivel de formalidad en Argentina fue en 2014 del 55 por ciento, cifra un tanto inferior a la aquí expresada. Ello se debe a diferencias metodológicas de medición: el 55 por ciento mencionado surge de tomar únicamente datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, en tanto que el 64 por ciento referido en el gráfico 12 surge de cálculos hechos por Cuentas Nacionales, que toman la Encuesta Permanente de Hogares y la procesan *ad hoc* para calcular la cantidad de asalariados informales y no asalariados. Asimismo, mientras que para la Cuenta de Generación del Ingreso la totalidad de los asalariados del sector público son formales, en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos ello no ocurre en su totalidad.

Gráfico 12. Composición de la población económicamente activa en Argentina, 2013



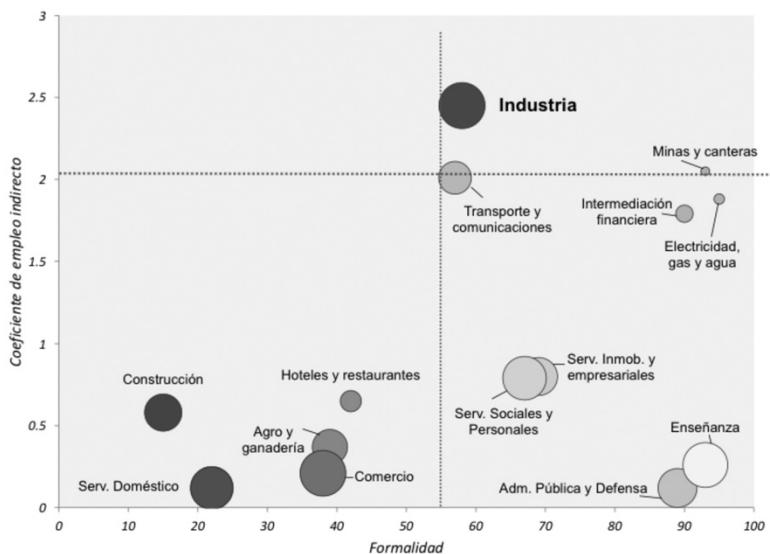
Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Generación del Ingreso y Encuesta Anual de Hogares Urbanos (2013)

La industria manufacturera es el sector de actividad que más contribuye al empleo asalariado formal privado, dando cuenta de alrededor de 1,23 de los 6,40 millones de puestos de trabajo (poco más del 19 por ciento) de tal categoría, seguido luego por “Comercio”, con 1,19 millones (datos de 2013). Ahora bien, la industria no sólo tiene un lugar muy importante en la generación de empleo –y, en particular, de empleo de relativa calidad–, sino que se destaca en lo que a empleo indirecto concierne.

En el gráfico 13 podemos ver tres variables: en el eje horizontal, el porcentaje de empleo formal de cada sector (calculado a partir de Encuesta Anual de Hogares Urbanos, de modo similar a los gráficos 6 y 7); en el vertical, el coeficiente de empleo indirecto (esto es, cuántos empleos indirectos genera cada empleo directo en el sector); por último, el tamaño de las burbujas vuelve a mostrar la contribución al empleo total. Los datos de empleo indirecto fueron tomados en base a la Matriz Insumo Producto de 1997. Como se ve en el gráfico 13, la industria no sólo es un sector que contribuye al

empleo directo (y, particularmente, formal), ni tampoco es sólo un sector de relativamente alta productividad e ingresos (como vimos más arriba), sino que también es claramente el que más puestos de trabajo indirectos genera en otros sectores de la economía (2,45). “Transporte y comunicaciones” y “Minas y canteras” están en torno a la media de la economía (2,03) e “Intermediación financiera” y “Electricidad, gas y agua” ligeramente debajo de ésta. Por el contrario, el resto de las actividades tiene un coeficiente de empleo indirecto inferior a 1, siendo de apenas 0,21 en ramas como “Comercio” y 0,37 en “Agro y ganadería”.

Gráfico 13. Formalidad y coeficientes de empleo indirecto según sectores en Argentina, 2013



Fuente: elaboración propia en base a MIP-AR 97, Cuenta de Generación del Ingreso y Encuesta Anual de Hogares Urbanos. El tamaño de las burbujas muestra la participación en el empleo total en 2013.

¿Por qué ocurre ello? Porque la industria tiene un rol clave en la trama productiva argentina, al generar múltiples encadenamientos tanto hacia atrás (demandando insumos –y, por ende,

empleo— a otros sectores) y hacia adelante (ofreciendo insumos domésticos para que se les agregue valor, cuando aumenta la demanda de este tipo de insumos por parte de otros sectores). Ello no es una especificidad argentina: según datos de OCDEStat, en la Unión Europea, Japón y Corea del Sur a mediados de la década de los 2000 la industria explicaba 10 de las 10 ramas a dos dígitos con mayores eslabonamientos hacia atrás; para China, tal cifra era de 9 (la única rama no industrial es “construcción”) y para Estados Unidos, de 8 (las únicas dos ramas no industriales eran “Agro y ganadería” e “Intermediación financiera”).

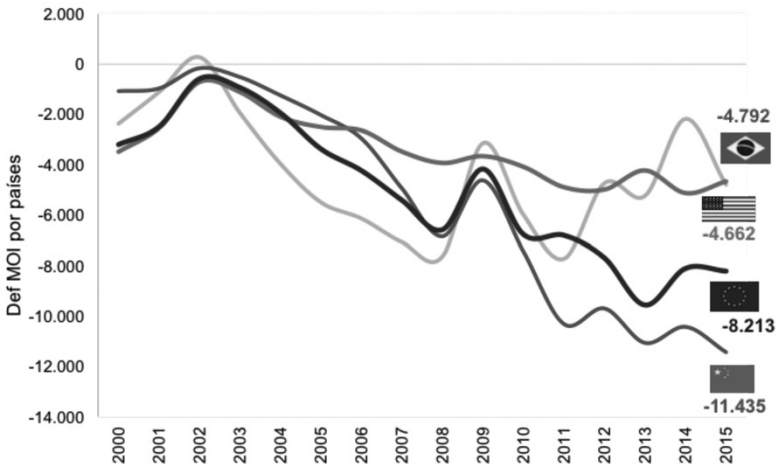
Industria y sector externo

¿Qué rol cumple la industria argentina en el balance de divisas? En primer lugar, es necesario descomponer el comercio exterior industrial en dos grandes grupos: por un lado, el de aquellos sectores manufactureros que tienen estrechas conexiones con el sector agropecuario, y que producen lo que se conoce como “manufacturas de origen agropecuario” (MOA). Básicamente, aquí tenemos al segmento de “Alimentos, bebidas y tabaco” que otorga cierto valor agregado (en algunos casos, relativamente débil, como ocurre en la molienda de oleaginosas, y en otros mucho más fuerte, como ocurre en la producción de golosinas con marca, por poner algún ejemplo); Argentina tradicionalmente ha sido superavitaria en este rubro. En segundo orden, tenemos al grueso del tejido industrial, que no presenta conexiones tan próximas con el agro, y que producen lo que se conoce como “Manufacturas de origen industrial” (MOI). Al interior de las MOI tenemos desde prendas de vestir hasta maquinarias, desde aviones hasta papel, desde medicamentos hasta tubos de acero, o desde automóviles hasta electrónicos, por poner algunos ejemplos.

Como podemos ver en el gráfico 14, desde 2002 Argentina ha mostrado una tendencia creciente en el déficit MOI, salvo en años recesivos como 2009, 2012 o 2014. Tal déficit, que en 2015 fue de casi 33.000 millones de dólares, se genera mayormente con cuatro socios comerciales: China (que en dicho año explicó 11.435 de tales 33.000, esto es, casi el 35 por ciento), la Unión Europea (que dio

cuenta de 8.213 de tales 33.000, esto es, casi el 25 por ciento), Brasil (que explicó 4.792 millones más de déficit industrial, esto es, casi el 15 por ciento) y Estados Unidos (que dio cuenta de 4.662 millones adicionales de déficit, o sea, poco más del 14 por ciento). En otros términos, en 2015 estos cuatro socios comerciales dieron cuenta de casi el 90 por ciento del déficit MOI de Argentina. Cuatro sectores son también los que en 2015 concentraron tal déficit (85%): bienes de capital (-8.000 millones, esto es, el 24 por ciento), electrónica (-7.580 millones, o sea, el 23 por ciento), automotriz (-6.500 millones, o sea, casi el 20 por ciento) y químicos incluyendo farmacéuticos (-6.100 millones, poco más del 18 por ciento).

Gráfico 14. Evolución del déficit comercial en MOI (millones de dólares)



Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC.

Ahora bien, una lectura rápida de los datos del gráfico 14 permitiría sacar dos conclusiones que resultan apresuradas: primero, que Argentina tiene una irremediable tendencia al déficit industrial y que durante la posconvertibilidad ello se agudizó; segundo, que tal déficit industrial “es culpa de” la industria manufacturera, que sería “ineficiente” frente a competidores del resto del mundo. Como veremos más adelante, en rigor el llamado

“déficit industrial” es un desbalance en el intercambio de artículos manufacturados, el cual es generado por toda la economía y no solamente por la industria argentina. En otras palabras, un crecimiento del PBI per cápita y con mejoras distributivas implica una demanda –por parte de la población y de los distintos sectores económicos– de artículos crecientemente sofisticados en términos tecnológicos, los cuales –dadas las limitaciones productivas de Argentina– deben ser abastecidos con importaciones. De este modo, es la economía en su conjunto –y no meramente la industria– la causal del déficit MOI.

Vayamos por partes. En primer lugar, ¿es cierto que durante la posconvertibilidad la tendencia al déficit industrial se agudizó? Si bien la respuesta es afirmativa, hay que tener en cuenta una serie de cuestiones relevantes. Primero, no es correcto medir superávits o déficits sólo en dólares corrientes. Dado que durante el período en cuestión existió inflación mundial, la medida debiera complementarse con otra en que se tome el saldo comercial a precios constantes (en el caso argentino, ello de todos modos mostraría una tendencia hacia el déficit MOI, aunque más atenuada). Segundo, debiera verse la evolución de los saldos comerciales sectoriales respecto al tamaño de la economía (PBI), o bien, respecto a la capacidad de generación genuina de divisas (exportaciones), tal como se hace habitualmente cuando se mide el nivel de endeudamiento o de déficit de cuenta corriente de un país. En tercer lugar, debiera también tenerse en cuenta la velocidad de crecimiento de las exportaciones de bienes industriales respecto a las importaciones de bienes industriales. Sobre ello nos detendremos a continuación.

Un país puede tener un déficit industrial que en términos absolutos se profundiza y, a la vez, un ritmo de crecimiento de las exportaciones industriales superior al de las importaciones, de modo que el ratio de exportaciones industriales sobre el total industrial comercializado (esto es, la suma de exportaciones e importaciones industriales) se vaya achicando. Si la tendencia a la suba de “exportaciones sobre suma de exportaciones e importaciones” se profundiza, llegará un momento en el que el saldo comercial absoluto comienza a revertirse. Cuando tal indicador sea 50 por

ciento tendríamos equilibrio comercial, ya que las exportaciones representarían la mitad del total intercambiado.²²

En Argentina, la única etapa en la que coexistieron fuerte crecimiento del PBI y mejora del coeficiente “exportaciones sobre suma de exportaciones e importaciones” fue el período 1964-1974, en el cual las exportaciones industriales crecieron cuatro veces más rápido que las importaciones. ¿Permitió eso eliminar el déficit en bienes industriales? No, porque el punto de partida de las exportaciones industriales era muy bajo; de todos modos hacia 1974 ya se había eliminado el déficit (e incluso se era superavitario) en ramas como maquinaria agrícola, automóviles terminados, textiles o calzado, entre otras (Schteingart, 2016). Desde mediados de los años setenta, tal coeficiente mejoró sólo en épocas recesivas, cuando las importaciones de artículos manufacturados se contrajeron proporcionalmente más que las exportaciones industriales.

Durante los años de crecimiento de la posconvertibilidad, las importaciones industriales crecieron más rápido que las exportaciones industriales. Ahora bien, hay un dato relevante que se desprende del gráfico 15 (basado en los datos expuestos en el cuadro 3). Si comparamos el máximo industrial de la Convertibilidad (1998) y el de la posconvertibilidad (2011), se observa que el ratio de exportaciones industriales sobre el total intercambiado industrial pasó del 24,8 al 30,8 por ciento (sobre todo gracias a la mejora relativa de ramas como “Maquinaria y equipo” y “Químicos” en desmedro de “Otras manufacturas”), a pesar de que el déficit MOI a dólares corrientes pasó de poco más de 18.000 millones de dólares a casi 33.000 millones. ¿Cómo puede ser que haya mejorado este saldo comercial “relativo” en base a lo dicho más arriba? Básicamente, entre 1998 y 2002, las exportaciones industriales se contrajeron un 15 por ciento

²² Este punto es relevante para la dinámica macroeconómica. Tal como Thirlwall (1979) argumentó, el potencial de crecimiento de largo plazo de un país es aquel consistente con equilibrio en la balanza de pagos. Una de las variables centrales que define tal equilibrio es el ratio entre la elasticidad-producto de las exportaciones y de las importaciones. De allí la importancia de analizar esta variable en economías en desarrollo como la argentina.

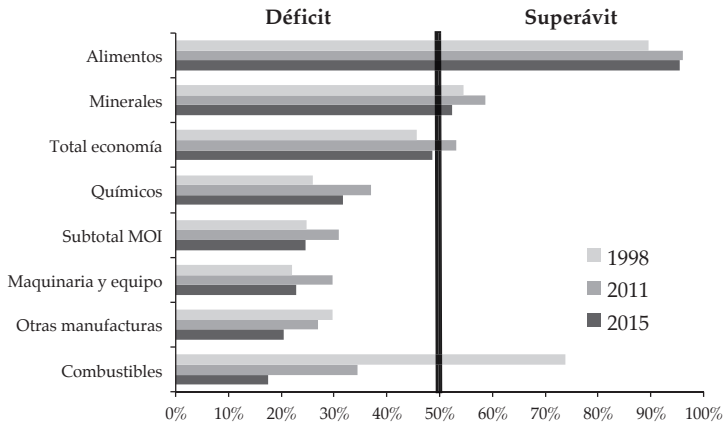
y las importaciones industriales un 73 por ciento. Si bien entre 2002 y 2011 las compras de manufacturas al exterior se multiplicaron por 7,9 y las exportaciones industriales lo hicieron por 3,4, en 2011 todavía no se había logrado volver a la situación de déficit relativo de 1998. Dicho en otros términos, en 2011 el PBI industrial fue 37,2 por ciento más grande que el de 1998, pero en el ínterin las exportaciones MOI pasaron de 9.213 millones a 26.442 (+187%) y las importaciones MOI de 27.865 millones a 59.388 (+113%). Podemos ver el asunto desde otro ángulo: en 2005, Argentina volvió a los niveles de PBI industrial de 1998. Sin embargo, en 2005 el déficit MOI fue de 12.500 millones, cuando en 1998 había sido de 18.600 millones (a dólares corrientes). Recién hacia 2007 el déficit MOI volvió a ser igual al de 1998 en dólares corrientes, cuando el PBI industrial era 20 por ciento mayor al de dicho año. Aún más, en cantidades (esto es, en dólares constantes, deflactados por sus respectivos índices de precios), recién en 2010 se superaron los niveles de déficit MOI de 1998 (gráfico 16).

Cuadro 3. Saldo comercial absoluto y relativo según sector, 1998, 2011 y 2015

Rama	1998				2011				2015			
	Expo (1)	Impo (2)	Saldo	Saldo relativo = (1) / (13) + (2)	Expo (1)	Impo (2)	Saldo	Saldo relativo = (1) / (13) + (2)	Expo (1)	Impo (2)	Saldo	Saldo relativo = (1) / (13) + (2)
Alimentos	13.374	1.548	11.826	89,6%	44.222	1.771	42.452	96,1%	33.987	1.586	32.401	95,5%
Combustibles	2.289	813	1.476	73,8%	4.936	9.420	-4.484	34,4%	1.409	6.614	-5.204	17,6%
Minerales	721	603	118	54,5%	3.269	2.306	962	58,6%	1.574	1.432	142	52,4%
Resto	837	549	288	60,4%	5.182	1.434	3.748	78,3%	3.803	1.137	2.666	77,0%
Maquinaria y equipo	4.404	15.614	-11.210	22,0%	14.133	33.544	-19.411	29,6%	7.876	26.687	-18.811	22,8%
Químicos	1.746	4.989	-3.243	25,9%	7.418	12.618	-5.200	37,0%	5.280	11.396	-6.116	31,7%
Otras manufacturas	3.064	7.262	-4.198	29,7%	4.891	13.226	-8.335	27,0%	2.824	10.936	-8.112	20,5%
Subtotal MOI	9.213	27.865	-18.651	24,8%	26.442	59.388	-32.946	30,8%	15.980	49.019	-33.039	24,6%
Total	26.434	31.377	-4.944	45,7%	84.051	74.319	9.732	53,1%	56.752	59.787	-3.034	48,7%

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

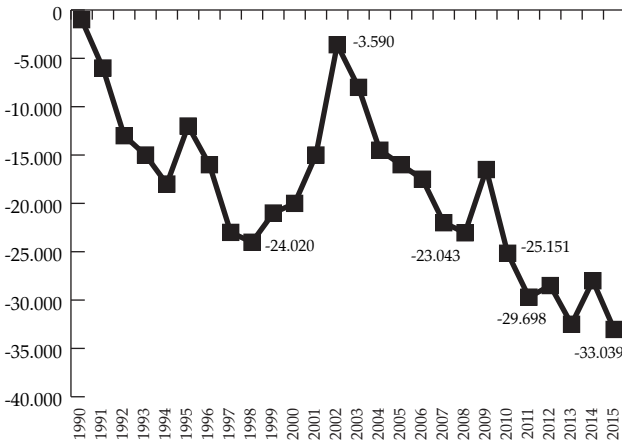
Gráfico 15. Saldos comerciales relativos según sector, 1998, 2011 y 2015



Exportaciones sobre una suma de exportaciones e importaciones (X) / [(X) + (M)]

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Gráfico 16. Saldo comercial en bienes manufacturados en dólares constantes de 2015



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE e INDEC

¿Qué podemos concluir de los datos presentados? Que, durante 2002-2011, si bien no se habría alterado el sesgo estructuralmente

deficitario a nivel MOI, sí se habría atenuado parcialmente. ¿A qué se habría debido ello? Probablemente a una conjunción de dos factores, a saber: a) una recomposición del tejido industrial argentino, que habría permitido incrementar algunas capacidades productivas, de modo de contribuir a una limitada pero existente sustitución de importaciones,²³ y b) los efectos del tipo de cambio real tras la devaluación de 2002, que habrían permitido una mayor competitividad-precio en algunos segmentos industriales específicos. Si bien a partir de 2007 el tipo de cambio real multilateral argentino comenzó a apreciarse, en 2011 todavía resultaba en promedio 44 por ciento más elevado que en 1998.²⁴

Ahora bien, si bien entre 2011 y 2015 el déficit MOI se mantuvo en torno a los 33.000 millones de dólares corrientes, el ratio de exportaciones industriales sobre la suma de exportaciones e importaciones industriales empeoró significativamente, regresando a niveles similares a los de 1998 (24,6%). Como puede verse en el cuadro 3, tanto las exportaciones como las importaciones MOI se contrajeron, pero mientras que las primeras lo hicieron en 40 por ciento, las segundas lo hicieron en 17 por ciento. ¿A qué se debe ello? Un factor muy relevante es el estancamiento económico brasileño (que devino en una fuerte recesión del 3,8 por ciento en 2015), que desplomó la demanda de productos industriales argentinos; asimismo, la aparición de los controles cambiarios y

²³ Resulta ilustrativa una cuestión: en 2004 se superaron los niveles de consumo aparente de calzado de 1998 (88 millones de pares contra 82 millones, respectivamente). Sin embargo, mientras que en 1998, 21 de esos 82 millones era importado (alrededor del 25% del consumo aparente), para 2004 tal cifra era de 18 millones (poco menos del 20%). Recién en 2008 se retornó a un ratio de importaciones sobre consumo aparente similar al de 1998 (25%, con una escala de consumo de 127 millones de pares). Posteriormente, a partir del uso de instrumentos de política comercial como las licencias no automáticas y las declaraciones juradas anticipadas de importación, el ratio de importaciones/consumo aparente del sector caería hasta al 12-13% en 2012-2014. Los datos surgen de cálculos propios en base a información de la Cámara Argentina del Calzado y COMTRADE.

²⁴ Los datos surgen de cálculos propios en base a información del FMI, BCRA, institutos de estadística provinciales y OCDE.

la profundización de la apreciación real del tipo de cambio (que en 2015 fue apenas 6 por ciento más depreciado que en 1998 en términos reales, cuando en 2011 había sido un 44 por ciento) también tuvo un efecto negativo en varios sectores industriales. Por su lado, las importaciones MOI cayeron en buena medida producto del estancamiento económico argentino y la utilización de medidas de administración del comercio.

Como decíamos anteriormente, una lectura rápida del balance de divisas respecto a las MOI llevaría a la conclusión apresurada de que es la industria la que genera tal déficit. En rigor, ello no es así. El déficit lo genera la economía en su conjunto: cuando crece la construcción, se demandan más maquinarias y equipos necesarios para el área –los cuales suelen ser importados-; cuando el agro se expande, ocurre algo similar; lo mismo cuando crecen algunos sectores de servicios o el poder adquisitivo de la población –que probablemente demande artículos como electrónicos o automóviles, con fuerte contenido importado-. Desde ya, el hecho de que la industria local no pueda abastecer tales demandas dadas ciertas condiciones internacionales denota un problema de capacidades productivas y, en todo caso, un desafío para integrarse mejor en la geografía económica mundial actual.²⁵ Pero no es que la industria por sí sola genera tal déficit cuando procura expandirse.

Por el contrario, tal déficit sería todavía mayor si no existiera la industria, es decir, si las demandas de otros sectores no pudieran ser abastecidas aunque sea parcialmente con la producción manufacturera local. A modo de ejemplo, un trabajo reciente (Müller, 2016) muestra que por cada automóvil que ingresa al parque automotor en Argentina, el costo en divisas es de unos 6.500 dólares

²⁵ Ello implicaría tener en cuenta que por su escala Argentina no puede sustituir todos los casilleros de la matriz insumo-producto, pero que sí cuenta con margen para hacer una sustitución eficiente e inteligente tanto de exportaciones (a partir de una mayor diversificación exportadora en ciertas ramas como de un mayor abastecimiento interno en bienes que pueden producirse localmente, como componentes ferroviarios, equipamiento para el sector energético, autopartes, agropartes o productos químicos entre otros), que permitan atenuar el sesgo deficitario de la balanza manufacturera.

por unidad. Ahora bien, si la industria automotriz argentina no existiera, tal costo sería de unos 13.000 dólares. De este modo, podemos ver el vaso medio vacío y medio lleno: es cierto que las capacidades industriales domésticas no son suficientes para suplir la demanda local de determinados bienes manufacturados. No obstante, sin industria no sólo habría más problemas en variables como el empleo (como se mostró anteriormente), sino también en divisas, a menos que se suponga que *ceteris paribus* una destrucción de capacidades industriales podría generar un aumento proporcionalmente más elevado de exportaciones netas y empleo en actividades como el sector primario o los servicios. Sin embargo, tal supuesto resulta aventurado y hasta peligroso: cuando más se creyó en él (como entre mediados de los años setenta y principios de los ochenta o en buena parte de los noventa), la situación estructural del país en términos de divisas y empleo se fragilizó sensiblemente.

Hacia un modelo de desarrollo para la Argentina

A lo largo de este trabajo, se abordó de forma exhaustiva la situación de la industria argentina, analizando algunas aristas que refieren a su importancia y los desafíos en términos de productividad, empleo y divisas. El análisis desplegado ha mostrado que la estructura productiva argentina se caracteriza por una heterogeneidad omnipresente, la cual también se da al interior de la industria (y adentro de las diversas subramas industriales). Asimismo, la estructura productiva argentina muestra serios problemas para generar empleo de calidad (de ahí que alrededor del 40 por ciento de la población económicamente activa sea informal o desocupada, como hemos visto) o para mantener una posición equilibrada en materia comercial al crecer intensamente (los términos del intercambio pueden transitoriamente aliviar tal proceso).

Esta problemática estructural se debe en parte a una cuestión de costos (salariales, logísticos, energéticos, financieros o tributarios, por ejemplo) que no logran ser compensados por una elevada

productividad. Para salir de esta trampa, es necesario incrementar la productividad, y que ello se conjugue con la creación de empleo. Esto implica un desafío mayúsculo, habida cuenta de que para que ocurra es necesario no sólo incrementar la productividad industrial, sino hacerlo a tasas más rápidas que el mundo desarrollado. Según datos de OCDEStat, entre 1995 y 2015, la tasa promedio de crecimiento de la productividad industrial en los países desarrollados estuvo en torno al 3 por ciento anual (debido a la conjunción de un crecimiento industrial moderado con expulsión de mano de obra hacia otros sectores, principalmente de servicios). En el cuadro 4 se muestra cuántos años le demandaría a Argentina cerrar la brecha de productividad industrial con algunos países desarrollados, si en éstos la tendencia de las últimas dos décadas se mantiene en el futuro en un 3 por ciento anual. Se muestran diferentes escenarios, en función de cuál sea la tasa de crecimiento de la productividad industrial argentina.

Si la productividad industrial italiana creciera al 3 por ciento anual y la argentina al 4 por ciento, se demorarían 35 años en cerrar la brecha. Tal cifra caería a 18 años si la productividad industrial argentina se expandiese al 5 por ciento por año o a 12 años si lo hiciese al 6 por ciento anual. Achicar la brecha con países como Francia, Japón y Estados Unidos es todavía más difícil. Si en éstos la productividad industrial se incrementara al 3 por ciento anual y en Argentina al 4 por ciento, se demorarían respectivamente 62, 74 y 101 años en eliminar los *gaps*. Tales cifras se reducirían respectivamente a 32, 37 y 51 años si la productividad industrial argentina subiera a razón del 5 por ciento anual, y así sucesivamente (en el supuesto prácticamente utópico de que Argentina elevara su productividad industrial al 10 por ciento anual, se tardaría 6 años en cerrar la brecha de productividad con Italia, 10 con Francia, 11 con Japón y 15 con Estados Unidos). Ya de por sí resulta muy optimista suponer que la productividad industrial argentina puede crecer a un promedio del 4 por ciento al año, habida cuenta de las volatilidades que atravesó la economía históricamente y, en particular, en los últimos cuarenta años. Sin embargo, hay terreno por recorrer para que tal optimismo tenga algún viso mínimo de realismo.

Cuadro 4. Cantidad de años que necesita Argentina para reducir la brecha de productividad industrial con Italia, Francia, Japón y Estados Unidos

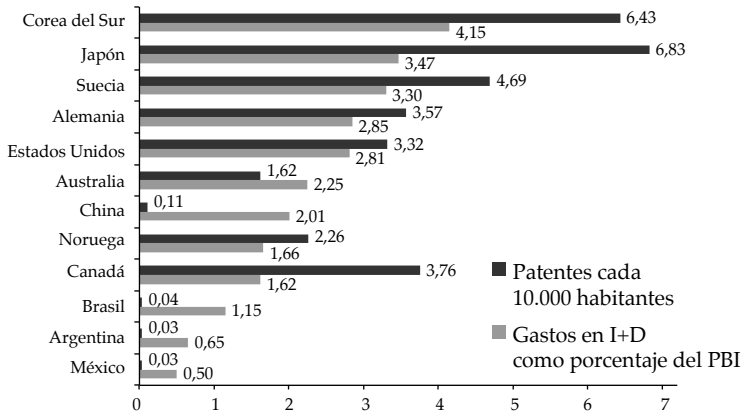
		Si Argentina incrementa su productividad industrial anual en...						
		4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
Si incrementan la productividad industrial un 3% anual	Italia	35	18	12	9	7	6	6
	Francia	62	32	21	16	13	11	10
	Japón	74	37	25	19	15	13	11
	USA	101	51	34	26	21	18	15

Fuente: elaboración propia en base a OCDE, y tomando las brechas de productividad del gráfico 3, medidas en dólares constantes de 2005.

Para mejorar la productividad es fundamental incrementar las capacidades tecnológicas e innovadoras del país, y ello difícilmente pueda ocurrir sin una demanda pujante (que cree rendimientos crecientes a escala) ni una política industrial que ataque los problemas de oferta. Tal como vimos en Schteingart y Coatz (2015), la mejora de las capacidades tecnológicas e innovadoras es una clave central para el desarrollo de largo plazo. Países con elevadas capacidades de este tipo como hoy son los desarrollados poseen un elevado potencial para desplazar problemas ligados a la balanza de pagos, a saber: a) la mayor productividad que implican mejores capacidades permite una mayor competitividad, mejorando el *ratio* entre la elasticidad-producto de las exportaciones e importaciones; b) los países con altas capacidades innovadoras suelen diferenciar productos, elevando el valor unitario de las exportaciones; c) asimismo, los países con altas capacidades son los *headquarters* de las grandes empresas multinacionales que hoy gobiernan las cadenas globales de valor, lo cual implica flujos de divisas adicionales por la vía de, por ejemplo, la repatriación de utilidades; d) disponer de elevadas capacidades permite generar barreras a la entrada por la vía de la I+D o las patentes, incrementando las posibilidades de apropiación de renta, o e) tener elevadas capacidades tecnológicas e innovadoras permite tener monedas de reserva fuertes, las cuales son utilizadas en las transacciones internacionales. El arquetipo es Estados Unidos, país que no presenta problemas de restricción externa a pesar de un fuerte déficit de la cuenta corriente, gracias a que emite la moneda de reserva internacional, aunque aquí también pueden incluirse la Eurozona, Japón o Reino Unido. En el gráfico 17 se muestran los gastos en I+D como porcentaje del PBI y

las patentes cada 10.000 habitantes registradas en Estados Unidos, como indicadores que permiten aproximarnos a las capacidades tecnológicas e innovadoras de los países (nótese la diferencia entre los países desarrollados y en desarrollo).²⁶

Gráfico 17. Gasto en I+D como porcentaje del PBI y patentes cada 10.000 habitantes, países seleccionados (circa 2011-2014)



Fuente: elaboración propia en base a UNESCO y USPTO

¿Qué rol tiene la industria en las capacidades tecnológicas e innovadoras? A nivel mundial, el sector manufacturero sigue jugando un papel absolutamente determinante en lo que concierne a variables como la I+D o las patentes (y, por ende, emparentadas con los grandes avances científico-tecnológicos ligados a mayor capacidad de apropiación de rentas como a mejoras de la productividad), a pesar del crecimiento de los servicios. Si tomamos el promedio ponderado de doce de las más grandes economías del mundo (Estados Unidos, Alemania, Japón, China, Corea del Sur, Italia, Francia, Reino Unido, Taiwán, Singapur, España y Canadá) podemos ver que, según la OCDE, en 2013 casi el 80 por ciento de los gastos en I+D hechos por las empresas se

²⁶ Para un mayor desarrollo, ver Schteingart y Coatz (2015).

genera en el sector manufacturero, cifra levemente mayor a la del año 2000. Incluso, en países como Alemania, Corea del Sur, Japón y China tal cifra se encuentra hoy entre el 85-90 por ciento y sin mayores cambios en los últimos quince años. En Estados Unidos, la industria manufacturera explica alrededor del 70 por ciento de los gastos empresariales en I+D, cifra levemente inferior a la de 2004 y mayor a la de 2000 (gráfico 18).

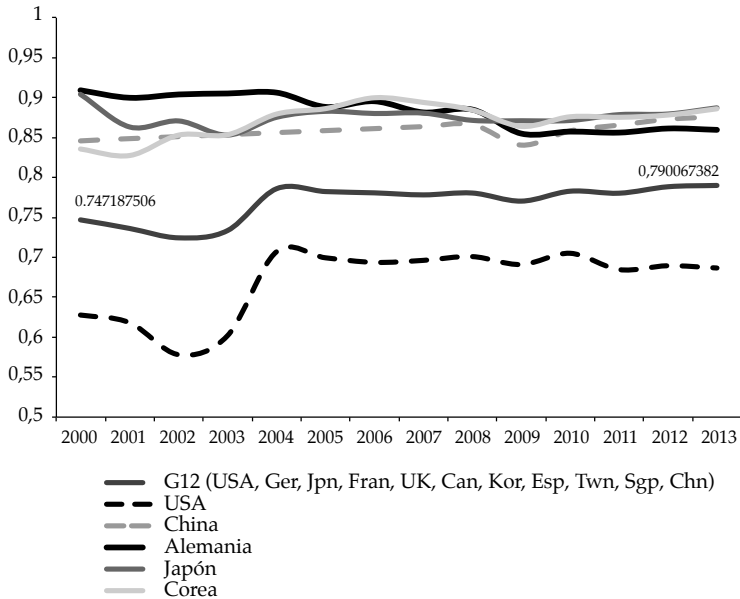
¿Significa lo anterior que en todo país desarrollado la industria sea el motor esencial de la I+D? No necesariamente. Por ejemplo, en países altamente desarrollados como Australia la industria manufacturera tiene una importancia más acotada en la generación de la I+D de las empresas (24,6%) y, por el contrario, tanto el sector primario (minería, con 35 por ciento) como el terciario (finanzas, TIC o servicios empresariales, con 38 por ciento) ganan peso relativo. En parte ello ocurre porque en la actualidad en la estructura productiva australiana el sector manufacturero tiene un peso sensiblemente menor que en otros países desarrollados. En este sentido, y por sus características, Argentina difícilmente puede utilizar como base el modelo australiano y tender a una estructura en la cual la industria perdiera peso relativo a manos de un sector primario y terciario muy intensivo en conocimiento. En “¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?” (Schteingart y Coatz, 2015) hemos argumentado que el modelo australiano de desarrollo tiene varios puntos interesantes²⁷ para Argentina, pero que su imitación probablemente sea inviable, habida cuenta de variables muy relevantes como la dotación de recursos naturales per cápita o la situación geopolítica del país, entre muchas otras.

Del mismo modo resulta poco factible que Argentina pudiera emular la experiencia de países como Corea del Sur, en donde el

²⁷ Además de los encadenamientos entre I+D, servicios y recursos naturales, resulta por demás interesante que Australia ha hecho de los servicios educativos una plataforma de exportación, que hoy alcanza los 18.000 millones de dólares anuales (6 por ciento del total de las exportaciones de bienes y servicios) (Bramble, 2015). Argentina tiene por aprender aquí, habida cuenta de que muchos estudiantes de otros países sudamericanos suelen elegir el país como destino para la formación terciaria.

sector industrial tuvo una preponderancia absoluta en el proceso de acumulación. En parte, ello se debió a la escasez de materias primas, la cual no ocurre en Argentina; ir por el sendero coreano implicaría así una subutilización de nuestros recursos naturales. Asimismo, el proceso de industrialización coreano se dio bajo una serie de factores irreplicables, como por ejemplo una situación geopolítica también muy favorable en términos históricos o la existencia de un régimen fuertemente represivo, que disciplinó a empresarios y sobre todo a trabajadores. De este modo, el rumbo hacia el cual debiera ir Argentina es uno en el que tanto los recursos naturales como la industria y los servicios intensivos en conocimiento sean palancas del desarrollo –y se encuentren eslabonados entre sí, y sean motores de actividades como la I+D (Canadá o Dinamarca son países en donde ello se da de un modo virtuoso).

Gráfico 18. Contribución de la industria manufacturera a los gastos empresariales en I+D de las grandes potencias industriales, 2000-2013



Fuente: elaboración propia en base a OCDEStat.

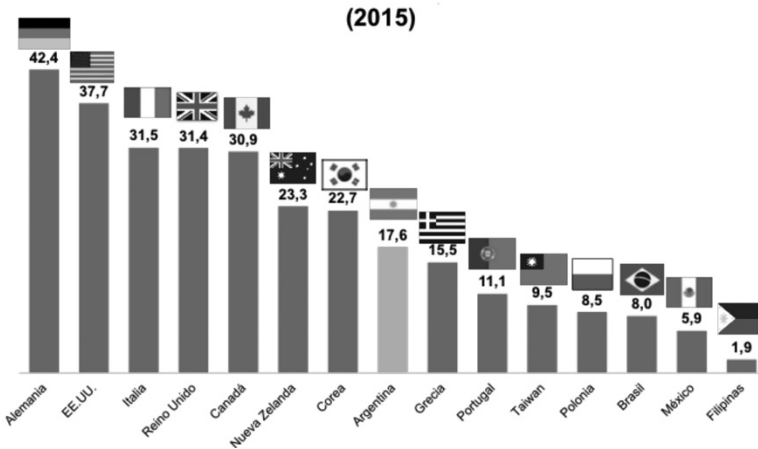
Difícilmente la estructura productiva argentina (y, dentro de ella, la manufacturera) pueda incrementar sus capacidades tecnológicas e innovadoras sin una activa e inteligente política industrial. A lo largo de la historia, los países que hoy son competitivos con altos salarios (ver gráfico 17) han aplicado políticas industriales – de diversas maneras– para estar donde hoy están.²⁸ Ello no es sólo cosa del pasado: en los últimos años han redoblado las apuestas para fortalecer la competitividad ante el rol creciente de China, que viene generando un cambio sustancial en materia productiva y, particularmente, industrial (Brosio y Sarabia, 2014). Un dato de alta relevancia es que muchos de estos países (con Estados Unidos y Reino Unido a la cabeza) están procurando repatriar las actividades *hardware* (esto es, el ensamble o la manufactura de algunos componentes) relocalizadas en países de bajos salarios, ya que el impulso a la innovación tecnológica se debilitó con el *offshoring* de tales eslabones, los cuales originalmente se habían pensado como los menos estratégicos como el ensamble/ manufactura de algunos componentes (Pisano y Shih, 2009).

En Argentina, la política industrial debe partir de reconocer las heterogeneidades existentes en materia productiva. Por un lado, la política industrial debe contemplar objetivos e instrumentos “ofensivos” en sectores donde Argentina hoy cuenta con ventajas estáticas (como los ligados a los recursos naturales, léase la agroindustria, la minería o el petróleo) o capacidades acumuladas (farmacéutica, biotecnología, *software*, instrumental médico, maquinaria agrícola, industrias creativas y servicios de alto valor agregado pueden ser algunos ejemplos). En el caso de los sectores intensivos en recursos naturales, el objetivo debiera ser desarrollar eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, que permitan que hagan que lo que hoy son seudoenclaves se transformen en

²⁸ Para Estados Unidos, ver Mazzucatto (2011) o Wade (2014); para Europa, ver Grabas y Nützenadel (2014); para Corea, ver Amsden (2001), Kohli (2004) o Evans (1996); para Taiwán, ver Wade (1990); para Japón, ver Johnson (1982); para China, ver Fan (2004), Heilman y Shih (2013) o Lo y Wu (2014); para Noruega, ver Fagerberg y otros (2009).

complejos productivos de alto valor agregado. Un ejemplo paradigmático es la minería, en donde hoy el país solo se especializa en la fase extractiva y todavía no ha generado las bases para desarrollar proveedores de alta tecnología (como maquinarias específicas) ni encadenamientos hacia adelante (refinando los minerales extraídos). En el caso de los sectores con capacidades adquiridas, el desafío pasa por lograr una internacionalización más acabada (exportaciones o inversiones en el exterior), que permita acrecentar las divisas genuinas.

Gráfico 19. Costo laboral manufacturero por hora, en dólares



Fuente: CEU-UIA en base a datos de The Conference Board.

Nota: Argentina estimado a 2016.

En segundo lugar, la política industrial debe también focalizarse “defensivamente” en sectores con serios problemas de competitividad y productividad, pero que son muy intensivos en mano de obra, desarrollo regional y equilibrio social. Es el caso de ramas como la textil-indumentaria, calzado, juguetes, muebles y, en cierto punto, electrónica de consumo (donde todavía prevalecen un conjunto denso de industrias fuera de Tierra del Fuego tales como línea blanca o artículos de iluminación, entre otras). El objetivo aquí debe ser cómo transformar gradualmente a parte de estos

sectores, poniendo especial énfasis en que una mayor tecnificación no afecte el nivel de empleo.

En tercer lugar, la política industrial debe crear programas e instrumentos para sectores que podríamos llamar “intermedios”, esto es, en los que existe potencial para que sean competitivos a escala global, pero en donde en simultáneo existen desafíos productivos muy relevantes. Es el caso por ejemplo del complejo automotor, parte de la metalmecánica, los insumos básicos, los plásticos, los alimentos de baja elaboración o las economías regionales. En mucho de estos sectores, la industria argentina se encuentra en la frontera técnica internacional. Sin embargo, también está expuesta a un contexto global adverso producto de la competencia desleal de importaciones chinas, como así también a los vaivenes de la economía local (demanda fluctuante más presiones sobre la estructura de costos que generan procesos como por ejemplo la apreciación cambiaria).

Cada sector requiere un análisis específico de forma de diseñar una propuesta de política acorde a ciertos objetivos. La política industrial debe ser trifacética, atendiendo a las realidades, potencialidades y desafíos de cada rama de actividad. Lógicamente, el diseño y la implementación de la política industrial difícilmente serán exitosos si no existe cooperación público-privada y un marco institucional previsible de largo plazo, que permita a las agencias públicas basarse en información fehaciente respecto a los problemas específicos del sector privado.

Anexo metodológico

Construcción de índices de productividad, salarios y tamaño de empresa

La construcción de los índices de productividad, de salarios o de tamaño de empresa (de 0 a 100) se realizó utilizando la misma fórmula. Primero, se tomaron los valores de productividad, salarios o tamaño de empresa por rama (generalmente en 2013 o, en su defecto, 2014 o el promedio 2012-2014) y se los transformó en

logaritmos naturales. Luego se tomó, para cada variable, el valor mínimo, el máximo y el de la media nacional. "0" lo asumió el valor mínimo para cada variable, "100" el máximo y "50" el de la media nacional. Posteriormente, se dividió el resto de las observaciones en dos clases: las que estuvieran debajo de la media y las que estuvieran por encima, y se calculó respectivamente en qué parte del intervalo entre 0 y 50 y 50 y 100 se encontraban. En términos matemáticos:

Si $\ln \text{productividad}_x > \ln \text{productividad}_{media}$ entonces

$$\begin{aligned} \text{Índice productividad}_x \\ = 50 + 50 \cdot \frac{\ln \text{productividad}_x - \ln \text{productividad}_{media}}{\ln \text{productividad}_{max} - \ln \text{productividad}_{media}} \end{aligned}$$

Donde productividad_x es la productividad de la rama "x", $\text{productividad}_{media}$ la de la media de la economía y $\text{productividad}_{max}$ la productividad de la rama de mayor productividad de todas.

Por el contrario, si $\ln \text{productividad}_x < \ln \text{productividad}_{media}$ entonces

$$\begin{aligned} \text{Índice productividad}_x \\ = 50 - 50 \cdot \frac{\ln \text{productividad}_x - \ln \text{productividad}_{media}}{\ln \text{productividad}_{media} - \ln \text{productividad}_{min}} \end{aligned}$$

Donde productividad_x es la productividad de la rama "x", $\text{productividad}_{media}$ la de la media de la economía y $\text{productividad}_{min}$ la productividad de la rama de menor productividad de todas.

La construcción de los índices de salarios o de tamaño por empresa se construyó exactamente de la misma manera.

Posición ocupada en la escala de ingresos

En los gráficos 4, 5, 6 y 7 hemos puesto una variable llamada "posición ocupada en la escala de ingresos". Lo que se muestra aquí es la mediana de ingresos (no sólo de asalariados, sino también de no asalariados) para una rama determinada, y cómo "cae" tal mediana en la escala de ingresos del total de los ocupados.

Para conocer tal escala, se dividieron los ingresos de los ocupados de Argentina en cien partes (percentiles). Pongamos un ejemplo: supongamos que la mediana de los ingresos de la rama de “agro y ganadería” es de 1.400 pesos. A su vez, supongamos que el percentil 1 de los ingresos de los ocupados es de 1.000 pesos, el percentil 2 de 1.100 pesos, el percentil 3 de 1.300 pesos, el percentil 4 de 1.500 pesos y así sucesivamente (imaginemos que el percentil 50, esto es, la mediana, es de 4.000 pesos y el percentil 100, esto es, el 1 por ciento de mayores ingresos, de 30.000 pesos). En este ejemplo, el ocupado mediano de “agro y ganadería” se ubicaría en el percentil 3, muy por debajo de la mediana de la economía.

Vale recalcar que para calcular ello se tomó información de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos para los años 2012, 2013 y 2014.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M. y Borzel, M., 2010, “El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom de los precios internacionales de las materias primas”, Documento de Trabajo n° 31, CEFID-AR, septiembre.
- Amico, F., 2013, “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, *Circus*, n°5, otoño.
- Amsden, A., 2001, *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*. Nueva York: Oxford University Press, septiembre.
- Asef Horno, F., Brosio, M., Coatz, D. y Dragún, P., 2016, “Brasil y la industria argentina: una relación asimétrica con oportunidades y desafíos”, *Boletín Informativo Techint* n°351, enero-abril.
- Banco Mundial, 2013, *América Latina y el Caribe sin vientos a favor. En busca de un crecimiento mayor*, Washington.
- Bastian, E. y Soihet, H., 2012, “Argentina y Brasil: desafíos macroeconómicos”, *Revista de la UNAM*, vol. 43, n° 171.
- Bramble, T., 2015, “Australia: a mid-level imperialist in the Asia-Pacific”, *Historical Materialism*, vol. 23, issue 3, pp. 65-100.
- Brosio, M. y Sarabia, M., 2014, “La estrategia industrial de vuelta en la agenda global”, nota publicada en “Hecho en Argentina”, *Revista UIA* N°52, abril
- CEPAL, 2010, “Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia” en CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.

- Chang, H. J., 2003, *23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo*, Buenos Aires: Debate
- Coatz, D., Dragún P. y Sarabia M., 2014, "Rentabilidad en la industria argentina a 12 años de la crisis de la convertibilidad: mitos y realidades. Costos y precios en la industria manufacturera argentina", *Boletín Informativo Techint*, n° 343.
- Coatz, D., Grasso, F. y Kosacoff, B., 2015, *La Argentina estructural: Desarrollo industrial*, Buenos Aires: Ediciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas.
- Coremberg, A., Goldszier, P., Heymann, D. y Ramos, A., 2007, "Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina", *Estudios de la CEPAL*.
- Cumings, B., 2004, *El lugar de Corea en el sol: Una historia moderna*. Córdoba: Comunicarte
- Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M., 2015, "Macroeconomic Policy in Argentina During 2002–2013". *Comparative Economic Studies*, 57: 369-400.
- Evans, P., 1996, "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, vol. 35, n°140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Fagerberg, J., Mowery, D. y Verspagen, B. (eds.), 2009, *Innovation, path dependency and policy. The Norwegian case*, Oxford: Oxford University Press.
- Fajnzylber, F., 1982, *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F.: Editorial Nueva Imagen.
- Fan, P., 2004, "Comparative analysis of Japan and China's technology policies and industrial development: lessons for developing countries", UNU-IAS Working Paper N° 125
- Fanelli, J. M., 2012, *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI: ¿cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ferreres, O., 2010, *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Grabas, C. y Nützenadel, A. (eds.), 2014, *Industrial Policy in Europe After 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*, Palgrave Macmillan.
- Grazzi, M. y Pietrobelli, C. (eds.), 2016, *Firm innovation and productivity in Latin America and the Caribbean: the engine of economic development*, Nueva York: BID-Palgrave Macmillan.
- Heilmann, S. y Shih, J., 2013, "The rise of industrial policy in China, 1978-2012", BMBF Research Network "Governance in China", Universidad de Trier, Alemania.
- Johnson, C., 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press
- Kohli, A., 2004, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kulfas, M., 2016, *Los tres kirchnerismos*, Buenos Aires: Siglo XXI
- Lall, S., 2000, "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98", *Oxford Development*

- Studies*, Taylor and Francis Journals, vol. 28, pp. 337-369.
- Lo, D. y Wu, M., 2014, "The State and industrial policy in Chinese economic development" en Salazar-Xirinachs, J., Nübler, I. y Kozul-Wright, R. (comps.), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, OIT.
- Mazzucato, M., 2011, *The Entrepreneurial State*. Demos: Londres.
- Müller, A., 2016, "Una desustitución no revertida: la industria automotriz y el sector externo, 1983-2013", ponencia presentada en las IX Jornadas de Economía Crítica, agosto.
- Pisano, G. P. and Shih, W. C., 2009, "Restoring American Competitiveness", en *Harvard Business Review*, 87(7/8), pp. 114-25.
- Porta, F., Santarcángelo, J. y Schteingart, D., 2017, "Un proyecto político con objetivos económicos: los límites de la estrategia kirchnerista", en Pucciarelli, A. y Castellani, A. (comps.), *Los años del kirchnerismo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rodrik, D., 2015, "Premature deindustrialization", NBER Working Paper 20935, febrero.
- Schteingart, D., 2016, "La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013", en Odisio, J. y Rougier, M. (eds.): *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Buenos Aires: Lenguaje claro Editora.
- Schteingart, D. y Coatz, D., 2015, "¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?", *Boletín Informativo Techint*, n° 349, mayo-agosto.
- Secretaría de Transformación Productiva, 2016, *Plan Productivo Nacional*
- Sørensen, A., 2001, "Comparing Apples to Oranges: Productivity Convergence and Measurement Across Industries and Countries: Comment", *American Economic Review*, 91 (4), 1160-67.
- Sørensen, A. y B. Schjerning, 2003, "Is It Possible to Measure Sectoral Productivity Levels? The Case of Manufacturing", CEBR Discussion Paper 2003-22.
- Stumpo, G., 2011, "Las pymes en América Latina: ¿de actores secundarios a protagonistas del desarrollo?", CEPAL.
- Thirwall, A. P., 1979, "Balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences", *Quarterly Review. Banca Nazionale del lavoro*, N° 128, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, marzo.
- Wade, R., 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton Univ. Press
- , 2014, "The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise", en Salazar-Xirinachs, J., Nübler, I. y Kozul-Wright, R. (comps.), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, OIT.

Los autores

Juan Odisio

Es licenciado en Economía, magíster en Historia Económica y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Se desempeña allí también como investigador del Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL) y es director de *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*.

Marcelo Rougier

Es profesor en Historia, especialista y magíster en Historia Económica y doctor en Historia. Es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y desarrolla sus actividades en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-Baires) de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires), donde dirige el Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana y se desempeña como profesor titular de la cátedra Historia Económica y Social Argentina. Es editor de la revista *H-industria* y participa de varios comités editoriales de publicaciones especializadas nacionales y del exterior. Sus líneas actuales de investigación están abocadas a la historia de la industria y del pensamiento económico en América Latina.

Lorenzo Cassini

Es licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario, magíster en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes y becario doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Instituto de Altos Estudios Sociales-UNSAM. Se desempeña como docente universitario en la UNSAM.

Diego Coatz

Es licenciado y magíster en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha realizado cursos y seminarios de posgrado sobre desarrollo industrial y políticas públicas en Taiwán, China, México, Brasil y Suiza. Es profesor de Estructura Económica y de Macroeconomía en la UBA. Actualmente se desempeña como economista jefe del Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina. Sus publicaciones recientes abordan temáticas relacionadas con la estructura productiva e industrial de Argentina frente a los cambios globales de la política comercial y la integración regional.

Gustavo García Zanotti

Es licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes y becario doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-UNR, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, UNR. Se desempeña como docente universitario en la UNR.

Ramiro Coviello

Es licenciado y profesor en Sociología y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, donde

se desempeña como docente de la Facultad de Ciencias Sociales. Además, es magíster en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín. Actualmente, cuenta con una beca del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), radicada en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Allí integra el Área de Estudios sobre la Industria Argentina Latinoamericana. Colabora también en investigaciones del Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini”. Su línea de investigación se refiere a estrategias de desarrollo en la Argentina de los años sesenta y setenta, con énfasis en la relación entre los saberes expertos y la planificación estatal.

Patricia Jerez

Es licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y profesora adjunta de la cátedra de Macroeconomía y Política Económica en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), donde también se desempeña como investigadora en el Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana. Es docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Ha participado en proyectos de investigación referidos al sector industrial y su tema de estudio es el sector siderúrgico.

Camilo Mason

Es profesor en Historia por el Instituto Superior del Profesorado “Joaquín V. González” y maestrando en Historia de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Se desempeña como docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador y en el nivel medio.

Es miembro del Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL). Su área de investigación gira en torno al estudio de las ideas, debates y propuestas vinculadas al

desarrollo del nacionalismo energético y técnico durante el periodo de entreguerras.

Milagros Rodríguez

Es doctora en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA) y egresada en la misma institución de la carrera de Historia como profesora de enseñanza media y superior y Licenciada. Se desempeña como ayudante de primera en las cátedras de Historia Económica y Social General e Historia Económica y Social Argentina de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y en Historia Contemporánea de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Sus líneas actuales de investigación incluyen el sector nuclear argentino entre 1950 y 2006, el rol de la planificación estatal en la economía y el vínculo entre el Estado y las empresas privadas.

Martín Schorr

Magíster en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es investigador del Instituto de Altos Estudios Sociales-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente en la Universidad de Buenos Aires.

Daniel Schteingart

Es doctor en Sociología por el Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM), magíster en Sociología Económica por el IDAES-UNSAM y licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Es becario posdoctoral del Centro de Innovación de los Trabajadores-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), profesor de grado en la Universidad Nacional de Quilmes y de

posgrado en la UNSAM. Sus líneas de investigación actual se refieren al desarrollo económico comparado, la política industrial, el mercado de trabajo, la desigualdad y la pobreza.

Martín Stawski

Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto de Desarrollo Económico y Social, y Licenciado en Historia, por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Es profesor titular de Historia Económica y Social Argentina de la (UNTREF) y profesor-investigador adjunto de Historia Argentina e Historia Social General de la Universidad Nacional de Quilmes. Actualmente se desempeña como investigador del Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana/Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Miguel Ángel Taroncher

Es profesor y licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP) y doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Valencia. Es miembro del Centro de Estudios Históricos y del comité de doctorado de la Facultad de Humanidades de la UNMdP. Especialista en historia política y prensa, participa en actividades de extensión como director del proyecto de Voluntariado Universitario “Los nidos de la democracia” y participa en programas radiales y prensa periódica.

