

Perspectivas sobre la industria 2

Perspectivas sobre la industria 2

Marcelo Rougier
Eduardo Gálvez
Patricia Jerez
Juan Odisio
Martín Stawski

Documento de Trabajo 2

AESIAL

**Perspectivas sobre la industria 2 : documento de trabajo 2 /
Marcelo Rougier ... [et.al.]. –**

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. CEEED, 2014.

115 p.; 21x15 cm.

ISBN 978-950-29-1505-0

1. Desarrollo Industrial. I. Rougier, Marcelo
CDD 338.9

Fecha de catalogación: 28/11/2014

Coordinación y edición: Patricia Jerez y Juan Odisio.

Diseño de tapa: Vanesa Barboza (Unidad de Comunicación Institucional, FCE-UBA)

Los trabajos aquí publicados han sido sometidos a evaluación interna y externa por especialistas en las temáticas desarrolladas bajo las normas de uso en las revistas científicas.

Índice

Perspectivas sobre la Industria 2

Los autores1

Patricia Jerez y Marcelo Rougier3

Prólogo

Marcelo Rougier y Martín Stawski7

Vientos de cambio. Las reformas administrativas y el Plan Económico de 1949.

Juan Odisio y Marcelo Rougier37

Los críticos de la industrialización. Ideas y propuestas de *Política y Economía* a principios de los setenta.

Eduardo Gálvez67

Las intervenciones públicas de los propietarios del Grupo Techint sobre la política económica en Argentina, 1999-2003.

Patricia Jerez.....85

Aspectos relevantes del comportamiento de la productividad laboral en el sector siderúrgico argentino y sus derivaciones sobre la actividad exportadora sectorial, 1976-1992.

Marcelo Rougier es Doctor en Historia por la Universidad de San Andrés (UDESA), Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador Independiente del CONICET. Se desempeña como Profesor Titular de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires. Es Director del Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL, UBA) y de *H-industria, revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*. Entre sus libros recientes se encuentran *Estudios sobre la Industria Argentina 3* y *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (como director), *Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar*, *La Economía del Peronismo*, y *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites* (en colaboración con James Brennan).

Eduardo Gálvez es Doctor en Historia y Magíster en Investigaciones Comparadas sobre el Desarrollo por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Doctor en Ciencias Sociales por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciado en Sociología por la UBA. Es profesor ayudante de Historia Económica y Social Argentina de la FCE y en Economía II de la Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) de la UBA. También se desempeña como profesor titular de Introducción a la Sociología, en la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE). Actualmente desarrolla su investigación sobre la formación educativa de gerentes de empresas públicas en asociación entre el AESIAL y la Universidad Pedagógica (UNIPE). Integra el Comité Editorial de *H-industria*. Ha publicado varios artículos y capítulos de libros sobre la actuación política y corporativa de las principales cámaras empresarias argentinas.

Patricia Jerez es Licenciada en Economía egresada de la Universidad de Buenos Aires y profesora adjunta de Macroeconomía y Política Económica en la Facultad de Ciencias Económicas de dicha universidad. Es docente de Microeconomía 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 se desempeña como investigadora en el *Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana*. Su tema de estudio es el sector siderúrgico sobre el cual ha publicado diversos trabajos.

Juan Odisio es Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas y Licenciado en Economía por la UBA. Se desempeña como Profesor Adjunto de Historia Económica y Social Argentina de la FCE de la UBA, como becario postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-Baires, UBA-CONICET) y como Director de *H-industri@*. Participa de varios proyectos de investigación sobre la industrialización por sustitución de importaciones, el Estado empresario argentino e historia del pensamiento económico. Sobre esos temas ha publicado en los últimos años artículos y capítulos de libros tanto en el país como en el extranjero.

Martín Stawski es Doctor en Ciencias Sociales por la UBA; Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento- Instituto de Desarrollo Económico y Social; Licenciado en Historia, por la Universidad Nacional de Tres de Febrero y Profesor de Historia. Se desempeña como Profesor Titular Interino de Historia Económica y Social Argentina de la UNTREF y Profesor Adjunto de Historia Social General de la Universidad Nacional de Quilmes. Actualmente posee una beca post-doctoral del CONICET con sede en el IIEP-Baires, UBA-CONICET. Dirige el proyecto de investigación “Las transformaciones de la estructura burocrática de decisión económica durante el período 1946-1976” con sede en la UNTREF. Es autor del libro *Asistencia Social y Buenos Negocios: Política de la Fundación Eva Perón* y de diferentes artículos vinculados a la política económica del peronismo en revistas especializadas de la Argentina y el extranjero.

Prólogo

El Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL) fue creada por el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en 2011. El AESIAL funciona al interior del Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), perteneciendo al Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP, FCE, UBA-CONICET).

El AESIAL está formada por un equipo multidisciplinario de investigadores. Entre ellos economistas, historiadores, politólogos y sociólogos especializados en la temática industrial, desarrollan su actividad científica en la investigación de diversos aspectos de la evolución de la industria: la trayectoria de ramas específicas y claves de la estructura manufacturera, la historia de empresas (conglomerados locales, multinacionales, compañías estatales, pequeños y medianos emprendimientos) y de la burguesía nacional, la planificación de organismos estatales y la articulación de las políticas públicas hacia el sector, la evolución de las ideas industriales en el pensamiento económico, la naturaleza de la innovación en las estrategias de las firmas, la actuación político-corporativa de las cámaras empresarias, la formación educativa de los managers, y los procesos de trabajo y luchas del movimiento obrero. Estas investigaciones se llevan a cabo en el marco de diferentes proyectos de investigación grupales (UBACyT, PICT, PIP y PROINC) e individuales.

Por otra parte, el AESIAL emprende otras actividades científicas, entre ellas, las más destacadas son la edición de la revista especializada *H-industri@* (publicada semestralmente desde 2007) y la organización bienal de las *Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*. A estas actividades se agregan la organización de diversos eventos como coloquios o mesas especiales y conferencias. Particularmente, en el primer semestre de 2014 los integrantes del Área organizamos el primer *Coloquio sobre Siderurgia* durante el cual se llevó a cabo un abordaje interdisciplinario sobre temas vinculados al

sector siderúrgico argentino a través de la exposición realizada por investigadores de diferentes universidades nacionales. Asimismo, los resultados de nuestros trabajos se exponen en diferentes eventos científicos nacionales e internacionales y también se publican como libros, capítulos de libros, artículos de revistas o ponencias en actas de congresos.

La difusión de los trabajos de investigación es una tarea constante y ardua para los investigadores de todas las disciplinas. Las investigaciones no finalizan con su mera realización sino que deben ser publicadas o expuestas para cerrar, al menos provisoriamente, el ciclo iniciado con su elaboración, más allá de que se enriquezcan a partir de diferentes comentarios y revisiones posteriores. Nuestra Área realiza esta tarea de difusión a partir de diversos medios: la revista, las jornadas y eventos especiales, entre otros. Desde el año 2014 también contamos con la publicación de la serie de *Documentos de Trabajo* del AESIAL con el mismo propósito de difundir y acercar nuestras investigaciones a un público interesado. Se trata de trabajos con distinto grado de elaboración, que son parte de estudios más amplios y sobre los que se presentan resultados preliminares o aspectos particulares para su debate.

En esta oportunidad, este segundo *Documento* consta de cuatro textos, ordenados de manera cronológica. En el primero, *Vientos de cambio. Las reformas administrativas y el Plan Económico de 1949*, Marcelo Rougier y Martín Stawski analizan los avatares que llevaron a la triple reforma burocrática (constitucional, ministerial y financiera) del gobierno peronista en el año 1949, encuadrada dentro de la línea de la racionalización y la planificación ya indicada los lineamientos del Primer Plan Quinquenal. En ese marco presentan el *Plan de Acción en Materia Económica*, que incluía una serie de medidas destinadas a hacer frente a la nueva situación económica caracterizada por la crisis del sector externo y la creciente inflación. De este modo, los autores vinculan las nuevas orientaciones económicas con los cambios administrativos y burocráticos que redefinieron por ese entonces una nueva concepción de lo estatal dentro del proyecto peronista.

En el segundo capítulo, *Los críticos de la industrialización. Ideas y propuestas de Política y Economía a principios de los setenta*, Juan Odisio y Marcelo Rougier ponen en consideración la trayectoria de un grupo de intelectuales liberales constituido en torno a la revista *Política y Economía*. Particularmente, indagan en su visión acerca de los principales problemas de la economía, los límites del modelo sustitutivo de importaciones y del papel que habría jugado el Estado hasta entonces. La relevancia de ese grupo, destacan los autores, es significativa porque sus posiciones encontrarían poco después amplia recepción durante la gestión de José Martínez de Hoz al frente del Ministerio de Economía durante la última dictadura militar

En el tercer capítulo, *Las intervenciones públicas de los propietarios del Grupo Techint sobre la política económica en Argentina, 1999-2003*, Eduardo Gálvez analiza las posiciones económicas discursivas y públicas que asumieron los propietarios del grupo económico Techint, como una de las dimensiones de la actuación de los mismos para intentar incidir en la dirección de las políticas económicas, durante el periodo de crisis y salida de la Convertibilidad en Argentina entre 1999 y 2003, concentrándose en las posiciones referidas a la forma y el tipo de cambio, eje principal del modelo económico. El autor además sostiene que los propietarios de este grupo tuvieron un rol destacado en la conformación y conducción de un sector dentro del campo de los grandes empresarios que propulsó la necesidad de reemplazar el modelo económico basado en la Convertibilidad, desplegando para ello una intensa actividad político-corporativa y participando a la vez de un fuerte enfrentamiento al interior de la cúpula económica.

Por último, en el capítulo denominado *Aspectos relevantes del comportamiento de la productividad laboral en el sector siderúrgico argentino y sus derivaciones sobre la actividad exportadora sectorial, 1976-1992*, Patricia Jerez aborda el estudio de los aspectos más destacados de la evolución de la productividad laboral del sector siderúrgico argentino entre 1976 y 1992. Para ello si bien se basa principalmente en lo ocurrido con el empleo y la producción del sector, contempla también otros factores, y a su vez complementa el análisis considerando la evolución de la productividad de las empresas líderes. Posteriormente refiere a las

derivaciones que el incremento de la productividad tuvo sobre la inserción de productos siderúrgicos en el mercado externo durante los años mencionados estableciendo, en base a una primera aproximación sobre el tema, cuál de las hipótesis de comportamiento desarrolladas en la literatura del comercio internacional explica dicho fenómeno.

Patricia Jerez
Coordinadora DT 2, AESIAL

Marcelo Rougier
Director del AESIAL

Vientos de cambio Las reformas administrativas y el Plan Económico de 1949

Marcelo Rougier y Martín Stawski

Introducción

Pese a la abrumadora cantidad de disponibles sobre el primer peronismo en los últimos años, poco es lo que se ha indagado en la relación entre reforma burocrática y la implantación de políticas económicas. Sin dudas, la modificación de los organismos de decisión económica durante el período 1946-1955 es un tema crucial para comprender los cambios que se dieron en el papel del Estado durante ese período en relación con los instrumentos y definiciones de política económica, y aún los contenidos y alcances del fenómeno peronista en esa dimensión, pero que no ha tenido aún suficiente atención.¹

A pesar de que tempranamente en los años treinta y principios de la década del cuarenta se había avanzado en el proyecto de creación de un organismo rector de la política económica fue durante el primer mandato de Juan Perón que se comenzó a materializar esta idea, aunque con notables marchas y contramarchas. En este sentido, la crisis económica en el segundo semestre de 1948 precipitó una serie de medidas de transformación burocrática en paralelo a cambios en la política económica necesarios para afrontar los efectos más perniciosos de esa crisis.

En este artículo nos proponemos analizar los avatares burocráticos que llevaron a la triple reforma burocrática (constitucional, ministerial y financiera) del gobierno del año 1949, encuadrada dentro de la línea de la racionalización y la planificación ya indicada en el difuso lineamiento establecido en el Primer Plan Quinquenal. El texto comienza con el proceso de discusión que llevó a la sanción de la reforma constitucional de 1949 y la consecuente reforma ministerial, que aprobó, entre otras medidas, elevar de ocho a veinte los ministerios nacionales y la reelección presidencial. Estas modificaciones permitieron una nueva transformación burocrática en la esfera económica, mediante la aparición de una nueva cartera: el Ministerio de Finanzas dirigido por Alfredo Gómez Morales.

¹ Para el plano político véase a Berrotarán (2003), Campione (2003), Prol (2003) o Stawski (2012). Trabajos que identifican etapas o períodos con características específicas en la dimensión económica en Ferrer (1977), Gerchunoff y Llach (1998), Brennan y Rougier (2009) y Rougier (2012), entre otros.

Posteriormente, analizamos el Plan económico de 1949 -titulado *Plan de Acción en Materia Económica*, que incluía una serie de medidas destinadas a hacer frente a la nueva situación económica caracterizada por la crisis del sector externo y la creciente inflación. En este sentido, nuestro propósito no sólo es sacar a la luz este programa no trabajado por la literatura especializada hasta el momento, sino también y fundamentalmente vincular las nuevas orientaciones económicas con los cambios administrativos y burocráticos que redefinieron por ese entonces una nueva concepción de lo estatal dentro del proyecto peronista. Nuestras reflexiones finales apuntan a discutir la idea de que la crisis económica de 1949 terminó por plantear los límites de la política económica inicial del peronismo, y en consecuencia redefinir las orientaciones para sostener una estrategia de crecimiento, y también aceleró y trastocó las modificaciones burocráticas que sostuvieron estos cambios.

Los antecedentes: el intento reformista durante los primeros años del peronismo

Gran parte de las transformaciones en el Estado y por consiguiente en la burocracia estatal comenzaron a delinearse en la década de 1930. Ese momento de la historia argentina marca el comienzo de un nuevo Estado, y su intervención en la economía se acrecentó de manera significativa. La crisis provocada en el comercio exterior impulsó a los gobiernos conservadores a utilizar nuevas herramientas de intervención estatal como medio para hacer frente a los desajustes económicos. Diversos planes, siendo el más importante el *Plan de Acción Económica* (que en cierta manera supone el ingreso de una tecno-burocracia) del entonces ministro de Hacienda Federico Pinedo de 1933 o incluso la frustrada propuesta del *Plan de Reactivación Económica* de 1940 terminaron por ocasionar una cada vez mayor intervención y ampliación de la estructura del Estado. Conjuntamente, la creación de las Juntas Reguladoras y otras Comisiones, además del Banco Central de la República Argentina, que apuntaban a garantizar una relativa estabilidad económica, contribuyeron a ese proceso.

La intervención estatal tomaría un nuevo impulso a comienzos de la década de 1940. Daniel Campione sostiene que el gobierno resultante del 4 de junio de 1943 mantuvo y aceleró el proceso de expansión estatal, pero transformando profundamente el sentido y orientación previos. Es permitido advertir ya en este momento, la presencia de una tecnoburocracia, con una identidad profesional y con un margen de autonomía que los separaba relativamente de los intereses corporativos,

como ocurrió por ejemplo con el Consejo Nacional de Posguerra. Esas tendencias se mantuvieron cuando Juan Perón asumió la presidencia de la Nación en 1946. De hecho, con el comienzo de su nueva gestión, presidente, ministros y secretarios procuraron dar entidad legal a las transformaciones que se habían desarrollado por decreto en la etapa inmediata anterior, y continuaron con la creación de organismos, recuperando ideas, infraestructuras y vínculos políticos para sostenerlas.²

Se iniciaba un nuevo período de la política económica gubernamental, cuya característica principal residía en la planificación, con una mayor cantidad de herramientas disponibles para aplicarlas. A pesar de que las medidas no fueron sancionadas en conjunto, conformaron una organicidad sentando las bases de la nueva política económica, alejada de los principios liberales y de la no intervención.

Sin lugar a dudas la nacionalización del BCRA en 1946 –presidido por el industrial Miguel Miranda- constituyó el punto de partida de una serie de reformas que tendría sus avatares en todo el período peronista.³ El decreto de marzo de ese año que nacionalizó el organismo destacaba precisamente que la política monetaria “no puede trazarse según normas aisladas y distintas que las que inspiren la política económica del Estado”. 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. Pero esas funciones amplias no podían confiarse a un organismo mixto y “sui generis” como era el BCRA hasta ese momento, en cuya determinación podía influir el interés privado de los bancos que participaban en su directorio. La medida se ampliaba con la nacionalización de los depósitos y la constitución de un “Sistema del Banco Central” al que quedaron integrados todos los bancos oficiales, los privados y otros organismos. La función de creación de dinero hasta entonces compartida entre el sistema bancario y el BCRA quedó a cargo íntegramente de ésta institución que determinaba de manera directa la oferta de dinero. La creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) fue otra de las novedades más relevantes que incluía la reforma financiera, y era parte de un mismo diagnóstico y objetivo. El IAPI tenía el derecho exclusivo de manejar la casi totalidad de las exportaciones e importaciones del país, por lo que tenía asignado un papel importante en el mecanismo de 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

² Berrotarán (2003) p. 39 y Prol (2003).

³ Rein (2006) y Stawski (2012).

suministrando a precios convenientes las importaciones del sector industrial. Finalmente, se crearon dos importantes instituciones más en el sector financiero, ambas jurídicamente mixtas, al igual que otros varios emprendimientos del gobierno en esa primera etapa, pero donde el capital estatal sería el dominante: el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR), destinado a regular el mercado de seguros, y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), con el propósito de consolidar y regular el mercado de valores.⁴

En suma, con la reforma financiera implementada en 1946, el Banco Central se constituyó en la cabeza de la política económica nacional y ejercía el control de todas las entidades financieras y de la política cambiaria, del IAPI y de una cantidad de organismos clave ya existentes vinculados a la actividad económica como las juntas reguladoras de la producción, el Consejo Agrario Nacional, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, la Comisión Nacional de Vivienda o la Comisión Nacional de Fomento Industrial. Mediante el nuevo régimen, el Poder Ejecutivo quedaba en la cima de la pirámide como centro rector de la política económica y por debajo de este se encontraba el Banco Central definiendo las políticas en el orden financiero, bancario y de la moneda, subordinando a la vez a los bancos del Sistema que ejecutarían las directivas emanadas desde el Banco Central. Finalmente estaban las Secretarías de Estado para atender los distintos aspectos de la materia.⁵

No obstante la estructura diseñada con la reforma, la ausencia de un organismo superior de decisión económica provocaba graves limitaciones al Poder Ejecutivo en la orientación y sanción de las políticas. Varios intentos procuraron dar entidad superior a instituciones económicas desde el inicio del gobierno. Una de las agencias más trascendentales fue el Consejo Económico y Social (CES), presidido por Miranda con carácter de ministro secretario.

Creado legalmente en el mes de junio de 1946 por decreto 2.098/46 – en realidad la constitución formal se dio en marzo de 1947-, el Consejo fue una herramienta del gobierno para continuar la centralización económica y se oficializó pocos días después de la Secretaría Técnica, siendo su cuerpo consultivo. Las funciones de la Secretaría, a cargo de José Figuerola, se efectivizaron en noviembre mediante el decreto 23.209/46. Su misión era informar o pronunciarse en cuantos asuntos sometía a su consideración el Secretario Técnico de la Presidencia, referentes a

⁴ Zapino (2007), Novik (2006), Sourouille y Ramos (2013), Rougier (2012).

⁵ Cavagna Martínez (1954) pp. 161-162.

planificación, coordinación o ejecución en relación a los problemas económicos y sociales.

A pesar del intento por transformarlo en una institución clave en el diseño de la política económica el CES cumplió una opaca labor y sin relevancia hasta su disolución en el año 1949 y, por otra parte, quedó siempre subordinado a la órbita de la Secretaría Técnica. No obstante, otro Consejo sería creado con el fin de centralizar la política económica de los primeros tres años del gobierno peronista.

El Consejo Económico Nacional (CEN) fue instaurado el 15 de julio de 1947 por decreto 20.447/47, y rápidamente se transformó en la agencia con mayor poder de sanción de política económica hasta 1949. Instituido como organismo interministerial, se ponía por encima de los ministerios y secretarías de la nación en relación a la economía y las finanzas. Dependiente del Poder Ejecutivo, tenía como fin coordinar y controlar la ejecución de las leyes y de las normas aprobadas por la presidencia a propuesta del Consejo o de los ministerios y secretarías de Estado. Eran miembros permanentes del CEN los ministros y secretarios de los departamentos de Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Industria y Comercio y de Trabajo y Previsión y el Secretario Técnico de la Presidencia. Asimismo, se designó un secretario general nombrado por el Ejecutivo a propuesta del presidente del Consejo.

En enero de 1948 se completó la organización del CEN y formalmente se resolvió que debido a la importancia de las funciones en materia económica financiera que detentaba el BCRA era conveniente que el Consejo estuviera integrado por el presidente de la citada institución, Miguel Miranda. Así, en un plazo de pocos meses quedó constituido uno de los organismos más relevantes para el diseño y ejecución de las políticas económicas del gobierno peronista.

Sus facultades se concentraban en la figura del presidente. De esta forma, siguiendo con la línea de centralización emprendida, todos los decretos y leyes que tenían atingencia directa o indirecta con la materia económica financiera debían ser suscriptos por el presidente del CEN antes de ser elevados al Poder Ejecutivo.⁶ Sin dudas, Miranda se había transformado en el personaje con mayor poder de decisión en materia económica de la historia argentina, sin ocupar el cargo de ministro de Hacienda. Las críticas que recibió apuntaron a su manejo arbitrario, sus vínculos con las empresas que realizaban negocios con el Estado, e

⁶ “Reglamentación del Consejo Económico Nacional”, *Hechos e Ideas*, vol. VI, núm. 44, octubre 1947, núm. 126-127 y *Revista de Economía Argentina*, núm. 353, noviembre de 1947, p. 338-339.

innumerables denuncias sobre su conducta personal. Sin embargo, la detracción más significativa estaba fundada en que Miranda no era un técnico, y desconocía los avances de la “ciencia” económica cuando ésta ya había ganado un relativo espacio en la esfera estatal.⁷

Como es conocido, el conjunto de políticas e instrumentos aplicados durante los años iniciales del gobierno peronista permitieron un desempeño exitoso de las principales variables económicas y de la industria en particular. Las políticas expansivas de permanente impulso a la demanda agregada permitieron sostener el pleno empleo y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, y en consecuencia sostener la base social de su proyecto político; el producto bruto creció y las actividades manufactureras lo hicieron a un ritmo aun mayor, mientras se incrementaban las importaciones de insumos y bienes de capital que sustentaban esa expansión.⁸

No obstante, los años de bonanza, pese a definir en gran medida aquello que se ha identificado con la “política económica peronista” y reforzar la percepción de que en el período los trabajadores habían gozado de una especie de “edad dorada” fueron extremadamente fugaces. Los nubarrones latentes en el frente externo aparecieron crudamente en el último trimestre de 1948, apenas poco más de dos años después de que Perón asumiera el gobierno. En efecto, para ese entonces se presentaron los primeros síntomas de las modificaciones operadas en los mercados internacionales de bienes de base agropecuaria. Los países europeos, avanzados en su reconstrucción, se acercaban a los niveles de producción

⁷ Miranda tuvo un inédito margen de maniobra y se transformó en el hacedor de la política económica, ya que no sólo disponía de un poder superlativo con relación a la política interna (BCRA-CEN) sino que también manejaba el comercio exterior a través del IAPI. Todo este cúmulo de cargos jerárquicos lo transformaron en el objeto preferencial de los ataques de la oposición hacia el gobierno. No obstante, ya en 1946 la suerte del llamado “zar de las finanzas” empezaría a jugarle una mala pasada. Profundos cuestionamientos vinculados al manejo del contrato de nacionalización de los ferrocarriles con intervención directa de los Estados Unidos; una grave denuncia en 1947 de corrupción con acusaciones cruzadas entre el propio Miranda y la Dirección General de Fabricaciones Militares debido a la falta de transparencia en la compra de mercadería a los Estados Unidos para favorecer supuestamente a compañías ligadas al propio Miranda y un proceso de alta inflación y de desabastecimiento de algunos productos primarios provocaban una batería de críticas a la dirección de la política económica. Todo esto coadyuvó a la salida de Miranda del IAPI y el BCRA, pero su continuidad al frente del CEN le permitía seguir manejando los hilos de la política económica nacional, lo mismo que la presencia de un hombre de su riñón como Orlando Maroglio al frente de ambas instituciones. De momento, entonces, la salida de Miranda del BCRA y el IAPI sirvió para descomprimir una coyuntura particular sin mellar el poder del hombre fuerte de la economía peronista.

⁸ Rougier (2012).

de preguerra, incluido el desarrollo de la elaboración de alimentos para su propio consumo. Paralelamente intervenía Estados Unidos en el comercio internacional con considerables excedentes exportables colocados mediante el sistema de préstamos del Plan Marshall, lo que conllevó el desplazamiento de la Argentina de algunos de sus mercados tradicionales. El fenómeno se manifestó en una importante caída del valor de las exportaciones argentinas. A fines de 1948 las reservas de oro eran equivalentes a 150 millones de dólares (menos de dos meses de importaciones) los pagos atrasados alcanzaban los 200 millones de dólares y los pedidos de importaciones pendientes los 1.500 millones de dólares; en tanto las existencias de productos de exportación se acumulaban en manos del IAPI ante la caída de la demanda externa.

Se trataba de la primera crisis cuyo desenvolvimiento respondía a una situación que más tarde se sucedería de manera cíclica en la economía argentina –conocida como *Stop and Go*–, durante el predominio del proceso de industrialización.⁹ La toma de conciencia de los condicionantes estructurales que llevaban a la situación de crisis (la falta de integración del sector industrial y la escasa dinámica de las exportaciones) demandaban por parte del gobierno un replanteo en la estrategia de crecimiento, pero los problemas más acuciantes postergaron la planificación de largo alcance en favor de medidas tendientes a restablecer las cuentas externas en el corto plazo y a contener el proceso inflacionario que se había acrecentado.¹⁰

Las tentativas de cambio en la política económica en general, y en la política monetaria en particular, fueron acompañadas por la salida de Miranda del gobierno, sobre el que recaían acusaciones de corrupción, y la designación de Alfredo Gómez Morales, doctor en Ciencias Económicas y hasta entonces subsecretario de Comercio, al frente del BCRA. Los tiempos generosos de Miranda habían pasado y era necesario tomar un nuevo camino con criterios de mayor racionalización administrativa y económica.

La reforma burocrática de 1949

A partir de 1949 se produjeron importantes cambios en la esfera administrativa y en los órganos de gestión económica. Ello se vinculó en cierta medida a una reestructuración más amplia que implicó la reforma de

⁹ Braun y Joy (1981).

¹⁰ CEN, *Situación Económica Actual y perspectivas para 1952*, Buenos Aires, 1951, p.2.

la Constitución Nacional, aunque tuvieron su propia dinámica. Perón había solicitado en forma reiterada la sanción de una nueva Carta Magna, pues consideraba que la Constitución y el régimen político que la sustentaba no podían dar respuesta a los complejos problemas y a las nuevas demandas sociales de la posguerra. En agosto de 1948 el gobierno dictó una ley que declaraba necesaria la revisión y reforma de la Constitución y solicitó un anteproyecto de reformas a Figuerola, Secretario de Asuntos Técnicos, aunque luego se realizó un nuevo documento por parte del partido y del bloque de convencionales peronistas.¹¹

La reforma constitucional abarcaba numerosas dimensiones y también se refería al ámbito de la gestión económica. En este aspecto, Ramón Cereijo señalaba que las anteriores reformas y proyectos no añadían los asuntos económico-financieros y solicitaba la creación de un órgano superior para el diseño y sanción de la política económica.¹²

Las elecciones de convencionales constituyentes tuvieron lugar a principios de diciembre de 1948 y en marzo del año siguiente, con amplia mayoría de convencionales peronistas, fue sancionada la nueva Constitución Nacional, logrando el doble objetivo de fondo del gobierno: la reelección presidencial y la reforma ministerial.¹³

En concomitancia, la caída de Miranda y la crisis económica proporcionó una excelente oportunidad para insistir con la idea de crear un organismo superior de política económica. Fue en ese momento que el protagonismo de los cuadros técnicos en el Estado nacional se hizo más notable, tal como lo había propuesto Perón en la presentación del Plan de Gobierno de 1947. A partir de entonces la economía pasó a ser manejada por expertos del área, atraídos por una doble circunstancia: la crisis económica y la reforma de la administración estatal. Un grupo de especialistas, que habían ocupado en su mayoría cargos de segunda línea en el gobierno hasta 1949, iba a trascender y emerger al primer orden decisorio en la política económica.

Las novedades en materia financiera estuvieron dadas por la creación de dos ministerios: el de Finanzas y el de Economía, que se sumaron al casi centenario Ministerio de Hacienda. No obstante, y debido a la necesidad de que estos organismos se encontraran en funcionamiento

¹¹ Gonzalez Arzac (1971).

¹² Ramón Cereijo, "Las finanzas del Estado y la reforma de la Constitución", *Horizontes económicos*, año V, núm. 39, noviembre de 1948, p. 14-22.

¹³ Presidencia de la Nación, *Ley 13.529 y su modificatoria N°14.121. Síntesis de las funciones y competencias de los ministerios*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones, 1949 y Presidencia de la Nación, *Leyes 13.529 y 14.121. Organización de los ministerios*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones, 1949.

antes de la sanción de la nueva Constitución, por medio de decretos del 19 de enero de 1949 el Poder Ejecutivo dispuso la creación de las Secretarías de Economía y de Finanzas con carácter de ministerios. Ambas dependencias fueron instituidas por pedido expreso del Consejo Económico Nacional ya que, en el caso de Economía, era indispensable en ese momento un organismo que dirigiera las funciones derivadas de la promoción del intercambio internacional y de la comercialización en el mercado interno y externo.

De esta manera, y en conexión con la salida de Miranda, el IAPI pasaba a un segundo plano ya que, según el artículo 2 del mencionado decreto: “todas las funciones, atribuciones y obligaciones que las leyes y reglamentos determinen para los organismos que actualmente tienen a su cargo las funciones especificadas en los considerandos del presente decreto, quedarán a cargo de la Secretaría de Economía de la Nación”. De esta manera el IAPI perdía parte de su razón de ser con esta modificación ya que se le suprimía la posibilidad de participar en la tramitación de los convenios internacionales de carácter comercial, que a partir de ese momento quedaban a cargo del Ministerio de Economía. También le quedaron inhibidas las operaciones de cambio, compra y venta de divisas, y de las futuras acciones derivadas de esa actividad.¹⁴

Por su parte, la Secretaría de Finanzas, proyectada por el CEN, debía atender de la mejor manera las funciones previamente atribuidas a otra institución también manejada por Miranda: el BCRA y los organismos bancarios que integraban el sistema oficial en materia de política monetaria, crédito, cambios y mercado de valores. Ambas Secretarías dependían directamente de la Presidencia de la Nación y estaban a cargo de un secretario con jerarquía y prerrogativas de ministro secretario de Estado.¹⁵

Cuando fue sancionada la Constitución Nacional en marzo de 1949, se les dio rango de Ministerio a las mencionadas Secretarías y finalmente se concretó la nueva reestructuración de las carteras vinculadas al quehacer económico, que quedaron organizadas de la siguiente manera:

Ministerio de Hacienda: tenía como competencia lo inherente al patrimonio, recursos y gastos del Estado y en particular lo concerniente a la política y régimen impositivo y aduanero, manejo de Tesorería, percepción de la renta y régimen de pago de la Nación, cuestiones vinculadas a la deuda pública y al presupuesto general de la Nación y

¹⁴Novick (1986) p. 101.

¹⁵ “Informe, notas y comentarios: lo económico-social en el proyecto de Nueva Constitución”, en *REA*, año XXXI, núm. 367-368, enero y febrero de 1949, p. 30-31.

cuentas de inversiones. Asimismo era el encargado de la fiscalización administrativa y financiera y del registro del personal civil y de los bienes del Estado. En relación a la moneda se encargaba de la acuñación e impresión de billetes y valores, como así también organizaba los suministros del Estado y la fiscalización de seguros y reaseguros. Finalmente supervisaba las cuestiones financieras de las obras de ayuda social y subsidios acordados por el Estado.

Ministerio de Economía: era su competencia lo inherente a la promoción, orientación y realización de la política económica de la Nación, y en particular se encargaba de iniciar, discutir, celebrar y ejecutar acuerdos, convenios o arreglos internacionales de naturaleza económica. Igualmente gestionaba las adquisiciones y ventas en el mercado exterior e interior que se hubiesen ejecutado en función de la comercialización por razones de defensa de la producción u otro interés general. La cartera realizaba todas las compras en el exterior destinadas a atender las necesidades de las reparticiones del Estado y asimismo efectuaba el estudio de los mercados, ferias y muestras nacionales e internacionales en lo relativo al intercambio de los bienes de consumo, bienes agropecuarios y producción industrial. Al mismo tiempo contribuía al fomento de la producción agropecuaria y de intercambio comercial y realizaba las investigaciones conducentes al esclarecimiento de los ciclos y cálculos, además de publicar los índices de los precios internacionales. Con relación a la política económica interna no tenía injerencia pero podía asesorar en la fijación de tipos de cambios, tarifas y aranceles aduaneros o tarifas de transporte (terrestre, marítimo, fluvial y aéreo).

Ministerio de Finanzas: fue creado por el decreto 1.144 del 19 de enero de 1949 con el objetivo de centralizar en un solo organismo las tareas que cumplían el BCRA y otros organismos en materia de política monetaria y crediticia, cambios y valores. En ese primer momento se le dio jerarquía de Ministerio, anticipando la reforma que iba a ser impulsada días después. De esta forma, el nuevo organismo se transformó en el ámbito desde donde se iría a delinear la política económica del peronismo hasta el año 1952. Era facultad de esta cartera lo relacionado a la política bancaria, monetaria y crediticia; la de los cambios; la del mercado de valores mobiliarios y de seguros y reaseguros, y en particular actuaba en defensa del valor de la moneda y vigilaba el movimiento de capitales. Además promovía la liquidez bancaria y la organización y funcionamiento del crédito en razón de la producción, comercialización, consumo y del ahorro e intervenía en las operaciones de crédito interno y externo y de los empréstitos públicos por cuenta del gobierno. Del mismo modo autorizaba las tasas de interés bancario, fijaba el régimen y los tipos de

cambio y reglaba y estabilizaba el mercado de valores mobiliarios. Asimismo, la política financiera y monetaria internacional la manejaba el Ministerio de Finanzas ya que era el encargado de ejecutar los acuerdos, convenios o arreglos con los terceros países. Con relación a la producción agropecuaria e industrial el organismo contribuía al desarrollo y organización del comercio y a la colonización y la vivienda mediante el estudio realizado por sus organismos.

Ministerio de Industria y Comercio: la cartera se encargaba de todo lo inherente al régimen y fomento de la industria y a la organización y la fiscalización del abastecimiento del comercio, y en particular al control de la energía en general -combustibles, hidrología y obras relacionadas-. También supervisaba la cuestión minera, geológica e hidrogeológica. Igualmente, se encargaba de la fiscalización de los procesos de elaboración industrial y de las certificaciones de calidad, como también de las patentes y marcas y pesas y medidas. Era de su competencia la promoción y organización de la propaganda y de las ferias y exposiciones en el país y en el extranjero. Además asesoraba en cuanto a la fijación de aranceles aduaneros y participaba en la selección de la inmigración desde el punto de vista industrial. Intervenia en la reglamentación y fiscalización del ejercicio de las profesiones vinculadas a actividades en los ramos de competencia y se encargaba de la racionalización en la distribución de los bienes económicos del mercado interno.

A pesar de que se puede observar una superposición técnica entre estas carteras, lo cierto es que la política decisoria económica estaba dirigida por el nuevo hombre fuerte de la economía nacional Alfredo Gómez Morales. Los Ministerios de Hacienda y Economía quedaron bajo las directivas del Ministerio de Finanzas y acompañaron el programa gubernamental ejecutando- no sancionando- las órdenes de Gómez Morales. En esa línea, es interesante observar como Perón les explicaba a los convencionales peronistas estas modificaciones, que apuntaban nuevamente en el sentido de la mayor coordinación que había demandado en oportunidades anteriores:

Hemos tratado de organizar los ministerios en un sentido moderno. Aquí está solamente la síntesis que responde la idea fundamental que se establecerá en una Ley de Organización de los ministerios. Venimos sosteniendo desde hace mucho tiempo la necesidad de terminar con el 'individualismo' en todas sus formas dentro de nuestro régimen. Correspondiendo a este individualismo, los ministerios trabajaban cada uno por su cuenta, y el ministro era el que dirigía todo el funcionamiento de su ministerio, sin otra coordinación que la de sus propios organismos.

Yo considero que este es un error muy grave... Los ministerios no pueden ser ministerios aislados, tienen que formar equipos, reuniéndose por actividades afines... y por eso nosotros dentro de este ministerio hemos creado tres grandes equipos: un Ministerio de Hacienda, que atiende la administración del Estado, uno de Economía, que es el comercializador, y uno de Finanzas, que es el que cuida los cambios, los tipos de monedas, etc.¹⁶

En ese momento, y debido a la vacante producida por la salida de Miguel Miranda, fue designado presidente del CEN, hasta 1952, Antonio Cereijo. A primera vista hubiese parecido que la figura del titular del Palacio de Hacienda se había potenciado. Ya no era el joven académico sin experiencia que con treinta y tres años se había hecho cargo del Ministerio, sino que había adquirido un bagaje político y una experiencia burocrática al acompañar y diseñar desde la cartera la transformación estatal. Con los acontecimientos suscitados a partir de 1949 Cereijo consideraba, al igual que Perón, que era necesario realizar una política económica de consolidación, destinada a conferir la mayor firmeza posible a la estructura y la dinámica de la economía nacional. No obstante, la capacidad de gestión de Cereijo se vio muy limitada. Como señalamos, la implementación del nuevo sistema, supuso una posición subordinada del otrora órgano decisorio, el Consejo Económico Nacional, que pasó a depender de Finanzas en la definición de la política económica. Al Consejo sólo le correspondía ahora coordinar las funciones concurrentes de los distintos Departamentos de Estado, con el fin de asegurar el adecuado cumplimiento de la política económica nacional. En otras palabras, la agencia más trascendental del período 1946-1949 en lo relativo a la política económica quedaba subordinada a la nueva burocratización de los organismos económicos. Al igual que el CES en su momento, el CEN se reestructuraba y pasaba a ser una simple agencia de coordinación ministerial bajo la órbita del titular de Finanzas.¹⁷

¹⁶ Alfredo Estévez, “El Ministerio de Finanzas de la Nación”, *Horizontes Económicos*, año VII, núm. 68, mayo de 1951, p. 199.

¹⁷ “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, núm. 41, febrero de 1949, pp. 86-88.

La Reforma Financiera y el nuevo sistema de Banco Central

En abril de 1949 José María Rivera señalaba en las páginas de la revista *Hechos e Ideas* algunos de los problemas que no habían sido resueltos por la reforma financiera de 1946. Entre ellos destacaba la inercia burocrática de los funcionarios heredados del régimen anterior, que también se trasladaba a los nuevos designados, en preservar el “negocio” bancario y no promover el desarrollo. El resultado era un “magro balance” del sistema bancario; con todo, sostenía el articulista, “la reacción no ha tardado en operarse y es dable advertir que los últimos acontecimientos permiten abrigar seguras esperanzas en una mayor adecuación del sistema bancario a la política económico-social de la nueva Argentina”.¹⁸ Esas esperanzas estaban cifradas en evitar la “especulación” y orientar decididamente el crédito a nuevas inversiones y en especial a la creación de bienes de producción. Para ello era necesario racionalizar los órganos ejecutivos dentro de un plan armónico, evitando que los distintos organismos del sistema bancario actuaran con criterios diversos e incluso contrapuestos, como sucedía, por ejemplo, con las “industrias apoyadas crediticiamente, que se encuentran poco después con la negativa de las autoridades de cambios en cuanto plantean la necesidad de importar maquinarias, repuestos o materias primas, sin los cuales no pueden desenvolverse”.¹⁹

Este “reclamo” de mayor coordinación pareció orientar la restructuración del Sistema de Bancos cuando se creó el Ministerio de Finanzas por iniciativa de Alfredo Gómez Morales.²⁰ Con la modificación de la Carta Orgánica del BCRA el organismo cedió su autonomía y pasó a depender de un ministerio, y además se modificaron algunos artículos que trastocaron su estructura y campo de maniobra. El artículo 3 cubría lo referente a las finalidades del organismo, que comenzó a estar supeditado a las directivas emanadas desde el Ministerio de Finanzas y llevó al Banco a transformarse de organismo central de política económica en una agencia con funciones técnicas y de estricta competencia con los demás bancos. El gobierno del BCRA estaría a cargo de un directorio integrado por un

¹⁸ José María Rivera, “Reflexiones en torno a la función bancaria”, *Hechos e ideas*, año IX, núm. 61, abril de 1949, p. 48.

¹⁹ Ídem, p. 59.

²⁰ Esta idea del ministro se promulgó con la ley 13.571 del 30 de setiembre de 1949, que procuraba ensamblar al Banco Central bajo la esfera del Poder Ejecutivo, en lugar de mantenerlo independiente como ocurría en el régimen anterior.

Presidente y un vice presidente -quienes eran el ministro y el subsecretario de Finanzas-, cuatro directores “natos” los presidentes de los organismos del Sistema Bancario Oficial: Banco Nación, Banco Hipotecario, Banco de Crédito Industrial, Caja Nacional de Ahorro Postal- y cinco directores “elegidos” representantes de los sectores de la agricultura, ganadería, industria, comercio y fuerzas del trabajo- con arreglo a sus actividades en igual forma que en la anterior Carta Orgánica.

La diferencia en cuanto a la composición directorial radicaba en la supresión de los directores representantes de los ministerios, debido a que en este caso, la vinculación con la acción gubernativa se realizaba por intermedio del ministro de Finanzas. Así el BCRA pasaba de ser el organismo que coordinaba el sistema bancario en su conjunto a ser el simple ejecutor de las medidas monetarias y crediticias. El artículo 13 relacionado con las atribuciones del directorio no fue modificado sustancialmente aunque incorporó algunas variantes como el inciso *f* que incluía la posibilidad de proponer al Poder Ejecutivo la fijación de los tipos de cambio y eliminaba el inciso *b* que facultaba al directorio la consideración de las operaciones de redescuento y demás créditos en vigor, así como la potestad de formular consideraciones sobre los balances, memorias y presupuestos de las instituciones oficiales del sistema.

Por su parte el artículo 16 suprimió el papel del BCRA en el acuerdo de los convenios internacionales a partir de ese momento en manos del Ministerio de Economía, y el artículo siguiente eliminó la facultad del banco de fijar los tipos de cambio -ahora a propuesta del Ejecutivo-, pero le permitía a la entidad comprar y vender títulos públicos con fines de regulación por un valor total de hasta el quince por ciento del promedio de los depósitos registrados por el total de los Bancos del Sistema en los tres años precedentes al ejercicio. Con la modificación de dicho inciso, se anuló el artículo de la ley original que imponía las características de las tasas de redescuento y que obligaba a que estas fueran uniformes dentro de la misma zona de aplicación.²¹

Asimismo, la nueva Carta Orgánica del Banco Central suprimió el artículo 28 de la anterior, que limitaba la tenencia de divisas al veinte por ciento del total de las reservas que respaldaban la emisión de moneda y su inclusión para el cómputo de la relación de las reservas con los billetes y obligaciones a la vista, por no más del diez por ciento. También suspendió el artículo 27 que determinaba que el BCRA mantendría en todo momento una reserva suficiente para asegurar el valor del peso en oro y divisas

²¹ Cavagna Martínez (1954), p. 242.

equivalente al veinticinco por ciento como mínimo, esos billetes en circulación y obligaciones a la vista. Esta política era consecuencia de las condiciones restrictivas en las que operaban el comercio y las finanzas internacionales, y obviamente, por la particular situación de escasez de reservas que se había manifestado desde fines de 1948.

Con relación a las actividades bancarias y su coordinación se facultó a la entidad para que resolviera sobre el particular a los efectos de evitar superposiciones en la actuación de los distintos bancos de una misma zona o plaza. Por el lado de depósitos bancarios y régimen de los bancos, que se encontraban en los decretos 11.554/46 y 14.962/46 fueron ordenados con el fin de unificar y aclarar los conceptos de algunos de sus artículos. En lo que respecta a la liquidación de los organismos bajo el control del BCRA se dispuso que la Cámara Federal resolviera los litigios en lugar del Juez Federal, tal como establecía la normativa anterior.²²

El banco le transfería al Consejo Económico Nacional y a los ministerios económicos la acción 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” que antes era atribución suya según la ley de 1946. Esto suponía de algún modo el fin del Sistema del Banco Central, al menos tal como se lo había entendido en sus comienzos. Bajo este nuevo andamiaje el BCRA se encargaba de la ejecución de la política que trazaba el Ministerio de Finanzas, y paralelamente controlaba el cumplimiento de las actividades bancarias, de la Ley de Bancos y de las disposiciones relacionadas al tema. ²³ También con la nueva reforma se estableció la dependencia administrativa directa del Ministerio de Finanzas para los bancos oficiales de la Nación Argentina, de Crédito Industrial, Hipotecario Nacional y la Caja Nacional de Ahorro Postal. Además, se suprimieron las legislaciones especiales de la Comisión de Valores y de la Caja de Control de Cambios, cuyas funciones pasaron a ser ejecutadas de acuerdo a las normas incluidas en su carta orgánica por el BCRA.

Asimismo, con la nueva estructuración de los ministerios nacionales el IAPI, integrante del Sistema Bancario Oficial, pasó a depender directamente del Ministerio de Economía, por ley 13.548 de agosto de 1949 y ley 13.668 del 30 de setiembre de 1949, que establecía las

²² Ídem, p. 7.

²³ Ministerio de Finanzas de la Nación, *Memoria anual del BCRA del año 1949, decimoquinto ejercicio*, Buenos Aires, 1950, pp. 3-5.

modificaciones a su Carta Orgánica.²⁴ Una vez asumidas las nuevas autoridades al frente del IAPI –presidencia a cargo del ministro de Economía Roberto Ares– se realizaron medidas tendientes a su reorganización y racionalización administrativa. En un primer momento se buscó normalizar su desenvolvimiento y realizar un detallado análisis de la gestión de Miguel Miranda (de la que no se publicó ningún informe). Inmediatamente se creó la Subgerencia de Organización e Inspección con las funciones de estudiar y adoptar normas acordes con el carácter del Instituto, y de orientación de sus tareas para el control permanente de las diversas dependencias. También se estableció la Subgerencia de Estudios Económicos que tenía como fin elaborar series estadísticas de las compras, ventas y embarques del IAPI y las correspondientes a cotizaciones internacionales, como así estudiaba las series de producción, importación, exportación, áreas sembradas y rendimientos, entre otros. Además esta repartición producía informes de asesoramiento y realizaba encuestas permanentes sobre temas agropecuarios.²⁵ No obstante, esta racionalización estaba más vinculada al aparato burocrático tendiente a revertir el descontrol en el uso de los bienes y fondos líquidos que a las definiciones de política gubernamental.

De esta forma y con la nueva reforma financiera se consolidó una estructura burocrática que mostraba el poder decisorio de Gómez Morales bajo la órbita de la presidencia, mientras que la, en su momento, clave Reforma Financiera de 1946 era modificada sustancialmente tan sólo tres años después de su implementación.

La cristalización de los cambios: el Plan de Acción en Materia Económica

Las particulares circunstancias que afectaron a la economía argentina a fines de 1948 aceleraron y profundizaron las transformaciones burocráticas ya esbozadas anteriormente y modificaron no sólo algunos de los instrumentos ejecutores de la política económica sino también la orientación más general que se le daría a la intervención estatal. Ello supuso impulsar una forma y participación diferente del Estado en su articulación con los actores sociales. Si en los primeros años de gobierno la intervención pública era de importancia clave para los objetivos propuestos, luego de la crisis, el Estado pretendía reservarse una

²⁴ Ministerio de Economía, *Memoria anual del IAPI de 1949*, Buenos Aires, 1950, p. 3.

²⁵ Ministerio de Economía, *Memoria anual del IAPI de 1949*, pp. 67-68.

participación menor, aunque de todos modos importante, como orientador de la política económica y coordinador de las demandas sectoriales. Ello quedó expresado en numerosas oportunidades por Perón y funcionarios de rango en el área económica. Por ejemplo, quien quedó a cargo del CEN, Antonio Cereijo, sostenía la continuidad del sistema redistributivo implementado desde 1946 pero reconocía la necesidad de una racional intervención del Estado en la economía. De ahí que el ministro expresara el lema popular “que no era necesario el Patrón-Estado” característico del capitalismo, ni el “Estado-Patrón” que pretendía el comunismo. Con vistas a la nueva etapa que se abría en la gestión de la economía y de los organismos económicos, Cereijo planteó lo que denominaba “función supletoria” del Estado:

No vacilo en afirmar que uno de los más significativos triunfos, tanto en el orden ideal como en el real, consiste en haber hecho prevalecer en un período caracterizado por un extraordinario confusionismo ideológico, la noción simple, pero fundamental, que científicamente se conoce bajo la expresión de principio de la función supletoria del Estado. (...) Dentro de nuestra concepción, el Estado debe reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos que corresponden a las personas -individualmente o asociadas- y a las entidades político-administrativas que lo integran. No hay ningún interés en atribuir al Estado funciones que pueden ser desempeñadas eficientemente por otros organismos.²⁶

El titular de Hacienda dejaba en claro la nueva orientación burocrática y económica que pretendía el gobierno. Estas ideas se profundizarían en los años siguientes pero marcan el inicio de un cambio de rumbo que abarcó múltiples dimensiones y que se manifestaron de manera notoria y rápida en las modificaciones de la política económica, dirigidas a atacar el problema del sector externo y el acrecentado proceso inflacionario.

Independientemente de las circunstancias específicas que habían desencadenado la aparición de una balanza comercial deficitaria a fines de 1948, la toma de conciencia de los condicionantes estructurales que llevaban a la situación de crisis (la falta de integración del sector industrial o la escasa dinámica de las exportaciones) demandaban por parte del gobierno un replanteo en la estrategia de crecimiento, a la vez que se planteaban medidas para enfrentar la acuciante coyuntura.

En paralelo a la reforma burocrática, el Consejo, con seguridad siguiendo las directrices del ministro Gómez Morales, elaboró un

²⁶ Ramón Cereijo, “Bases para la consolidación económica nacional”, en *Horizontes económicos*, año V, núm. 46, julio de 1949, pp. 99-100.

documento con el propósito de analizar la situación financiera y las perspectivas de la economía para el período 1949-1952. Ese texto fue presentado por Perón al gabinete bajo el título *Plan de Acción en Materia Económica* el 1 de junio de 1949 con el ánimo de actuar en forma conjunta y orgánica entre las diversas agencias que componían la trama burocrática económica.

De acuerdo a la exposición de Perón, era indudable que la economía se encontraba en una situación de perturbación derivada de problemas con distintas variables como las divisas, el crédito, la inflación, los salarios y la producción. Si bien reconocía que la falta de estadísticas no permitía apreciar objetivamente la coyuntura por la que estaba atravesando la economía nacional, eran evidentes los efectos de la crisis. Para el presidente ese nuevo escenario se había desencadenado a partir de las reformas dispuestas por el gobierno y el cambio que había tenido la economía dado el progreso de la actividad industrial y el desplazamiento de la producción agropecuaria en su papel de primera productora de renta nacional, principalmente. La disminución de las exportaciones había provocado la caída de los medios de pagos y dificultades para sostener las importaciones de insumos y maquinarias que requería la actividad industrial. El aumento del consumo agravaba esta situación.

En consecuencia, uno de los problemas a resolver era la política de precios internos con respecto a los productos agropecuarios (“para dar incentivo para producir mucho y barato (maquinaria y condiciones del trabajo rural)”²⁷. Ello suponía plantear la necesidad de modificar los tipos de cambios de exportación. También se recomendaba una política “agresiva” de ventas en el exterior con el propósito de poder adquirir lo necesario para sostener la actividad económica interna. Igualmente se proponía modificar el manejo del comercio exterior en cuanto se debía facilitar las importaciones de países de régimen de cuentas especiales para lograr crearles los medios que le permitieran adquirir los productos argentinos. Se cuestionaba la excesiva rigidez de las normas vigentes y se sugería su modificación para generar nuevas posibilidades de pago. Por el lado de las exportaciones, había que realizarlas con el “dólar libre” para vender los productos nacionales a precios del mercado mundial o inferiores y también facilitar la exportación de productos elaborados con cambios adecuados.

²⁷ CEN, *Plan de acción en materia económica. Resumen de la exposición efectuada por el Excmo. Señor Presidente de la nación en el Acuerdo de Gabinete realizado con fecha 1º de julio de 1949*, Buenos Aires, 1949, p. 1.

Finalmente, en relación a la política agropecuaria el documento requería el fomento de la producción e intentar disminuir los costes por la mecanización, como también proponer medidas concretas para la repoblación ganadera, sector que se encontraba en crisis y con importantes problemas de oferta en sus productos elaborados.

Paralelamente a estas medidas vinculadas al agro, se proponía el desarrollo y expansión “ordenada” de la industria y un aflojamiento paulatino del crédito, cuya fuerte restricción a partir de fines de 1948 había provocado innumerables trastornos a los productores. Se debía aumentar la producción de las ramas de la vestimenta, la alimentación y la vivienda, con el fin de disminuir el costo de vida. De esta forma, el aumento productivo iba a permitir una reducción de las importaciones, elemento que también permitiría contener el incremento de los precios. En cuanto al capital extranjero el documento planteaba con un vocabulario coloquial que “las disposiciones actuales no facilitan la importación y es menester tomar medidas para regularizar esto. Vendrán muchos dólares si se afloja un poco”. Así quedaba en evidencia la clara necesidad por la que luchaba el gobierno de atraer capitales extranjeros.

Otro de los tópicos que mayor preocupación generaba en el gobierno era la inflación, a la que se debía poner “freno”. Este era un dilema ya presente en los años iniciales de la gestión peronista que se sumó a las restricciones de fines de 1948. Para ese entonces la inflación superó el 30% anual y quedó claro que el comportamiento de esa variable había dejado de vincularse con la tendencia general de la posguerra a nivel internacional –la influencia del incremento de los precios de importación y exportación– como aseguraban los funcionarios del gobierno y que sus raíces debían buscarse también en el funcionamiento del proceso económico interno. Las causas del fenómeno inflacionario, como siempre ocurre, eran complejas y variadas; entre ellas descollaban la rigidez estructural de las economías en crecimiento y la volatilidad de los precios de las exportaciones de materias primas, que afectaba no sólo a la Argentina sino también a los países vecinos; pero es indudable también el peso que tuvieron los efectos monetarios derivados de la reforma financiera gestada en 1946 y la política salarial. En el trienio 1946-1948 se había procedido a una expansión deliberada de los medios de pago con el fin de mantener una fluidez monetaria acorde con el financiamiento del sector industrial y de las obras del gobierno, pero esa expansión resultó muy superior al crecimiento de la economía.

Inicialmente, Miguel Miranda juzgó a la inflación como un problema transitorio, derivado de la falta de bienes para cubrir la demanda por las dificultades de incorporación de maquinarias y equipos durante la guerra.

En la óptica oficial el creciente proceso inflacionario se solucionaría con la maduración de la política industrial implementada. No obstante, cuando la inflación se aceleró a fines de 1948 el gobierno a través del BCRA y del Consejo Económico Nacional comenzó a introducir medidas que insinuaban su preocupación.²⁸ Las modificaciones tuvieron como objetivos inmediatos una disminución del circulante (a través de una disminución de los límites de redescuentos del BCRA) y de la prohibición de considerar créditos para la instalación de nuevas industrias o la ampliación de las existentes, y una reducción de los gastos de capital y los subsidios a las empresas del Estado, reconociendo que el aumento del déficit público no era inocuo en ese proceso. Se trataba de políticas de corte ortodoxo y recesivas que se sumaban a las mayores restricciones a las importaciones que paralelamente comenzaba a aplicarse con el fin de atenuar los problemas en el sector externo.

Sobre la base de ese diagnóstico se plantearon algunas medidas tendientes a lograr una mejor distribución de los asalariados y se establecieron otras restrictivas para la concesión de nuevos créditos que implicaran una mayor presión sobre el mercado laboral. También fueron suspendidas las obras encaradas por o para la administración pública y se buscó eliminar en forma progresiva las actividades oficiales que no tuvieran un grado de productividad social estimable. Finalmente, el BCRA decidió suspender los préstamos que se consideraban de carácter “especulativo”, aquellos que tenían como fin la compra de inmuebles o bienes no involucrados directamente en el proceso productivo y se redujeron créditos destinados al consumo y a la instalación de nuevas empresas.²⁹ Para reforzar los efectos de la reducción de los límites máximos en la extensión de redescuentos y la consecuente reducción en el ritmo de expansión del dinero circulante que estaba involucrado en esas medidas, se decidió además elevar la tasa mínima de interés. Los tiempos de préstamos generosos habían pasado y era necesario tomar un nuevo camino con criterios de mayor racionalización.

Esta era la situación a mediados de 1949. De acuerdo al *Plan de Acción* la persistencia del proceso inflacionario provocaba un desajuste entre las diversas ramas de la economía, desaparecía la estabilidad en los negocios y repercutía en la puja de salarios y precios, además de provocar la

²⁸ Circulares 1.040 y 1.152 del BCRA y decreto 33.425 del 27 de octubre de 1948.

²⁹ Ministerio de Finanzas de la Nación, Banco Industrial de la República Argentina, *Informe sobre propósitos y necesidades*, Buenos Aires, 1955, pp. 11 y 12.

“relajación moral y de la confianza”.³⁰ No obstante, las políticas monetarias ortodoxas que había comenzado a aplicarse en los últimos meses de la gestión de Miranda debían ser flexibilizadas.

El programa también aconsejaba contener el gasto público, utilizando los recursos “indispensables” y sin otorgar nuevos aumentos salariales. Se proponía no incorporar nuevas obras públicas ni nuevo personal y deshacerse del que consideraban “superfluo”, en clara línea con las políticas de racionalización administrativa. También se aconsejaba suprimir los subsidios y regularizar las deudas de todas las reparticiones estatales con el IAPI y este a su vez con el sistema bancario oficial.

Con relación al rendimiento laboral se esgrimía que el CEN debía fijar una política de ordenamiento de los salarios, y al Ministerio de Trabajo y Previsión le incumbía actuar bajo sus órdenes. La propuesta del organismo dirigido por Cereijo era la de no otorgar más retroactividades ni laudos, y que a los jueces de Trabajo había que darles directivas vinculadas a los despidos y al rendimiento laboral, a las faltas por enfermedades “simuladas”, y finalizar con la denominada “Industria del despido y el Instituto de la Remuneración”.³¹

A pesar de que el plan estaba pensado en el corto plazo, temas como los relacionados con la mecanización del agro, la mejora de la productividad o la política respecto al capital extranjero señalaban la presencia de definiciones estratégicas más que coyunturales.

La implementación de las nuevas políticas

El mantenimiento de un tipo de cambio bajo (o lo que es lo mismo, de una moneda nacional fuerte) era un instrumento central de la política económica inicial del peronismo, y clave para el sostenimiento de los objetivos de doble redistribución del ingreso desde las actividades agropecuarias a las urbanas y desde los empresarios a los sectores populares. Devaluar la moneda no era la alternativa deseada dados los condicionantes y objetivos del gobierno, sin embargo fue la respuesta aconsejada y adoptada. Los tipos múltiples de cambio fueron ajustados en octubre de 1949 de acuerdo a la depreciación de la libra esterlina de forma tal de alentar las exportaciones y mejorar la situación de los productores agropecuarios.³² El peso mantuvo la relación anterior respecto a la libra

³⁰ CEN, *Plan de acción en materia económica. Resumen de la exposición efectuada por el Excmo. Señor Presidente de la nación en el Acuerdo de Gabinete realizado con fecha 1° de julio de 1949*, Buenos Aires, 1949.

³¹ Ídem.

³² Costantini (1951), p. 65.

pero se desvalorizó en relación al dólar, con el propósito de estimular las exportaciones en divisas libres. Para las importaciones las tasas de cambio se establecieron según el grado de industrialización, el volumen de la producción nacional y las necesidades del producto: las de combustibles, materias primas esenciales y artículos de consumo popular se liquidaban con tipos de cambio preferenciales, de forma tal de no perjudicar en demasía a la industria y el salario real.³³ Se iniciaba así, con la crisis, una política más activa de sustitución de importaciones bajo limitaciones cuantitativas y control de cambios.³⁴

El nuevo sistema beneficiaba especialmente a la importación de máquinas y repuestos y en particular la de equipos agrícolas para cumplir con el programa de mecanización del campo que habían comenzado a desarrollarse desde 1948, cuando era claro que la producción del sector estaba estancada. Se trataba de un cambio en la orientación del gobierno respecto al sector rural (y también al industrial) que sería perdurable hasta el momento de su caída. Ello suponía también una política crediticia favorable para las actividades rurales; así lo expresaba Perón ante los trabajadores del campo en 1949:

Si no hubiéramos defendido la industria argentina, no hubiéramos desarrollado notables sectores de la misma, (...) dándoles todas las facilidades posibles y ayudándolos con todos los recursos del crédito. De no haber sido así la industria hubiera sucumbido durante esta posguerra (...) Por esta razón en los años 1947, 1948 y 1949, nos hemos ocupado de defenderla y hoy está en marcha y próspera, lo que nos permite dejarla continuar con sus propios medios y disponer de todos esos recursos para aumentar y perfeccionar la producción del agro argentino.³⁵

Como señalamos, el IAPI fue reformado y este nuevo escenario permitió el ingreso de representantes del agro y del comercio en su

³³ López (2008), p. 151.

³⁴ En agosto de 1950 se simplificó el sistema, de acuerdo a las recomendaciones del Plan de Acción: se suprimió el mercado de licitaciones y se establecieron sólo dos tasas de cambio compradoras y dos vendedoras (una para combustibles y otra para artículos “esenciales”. Se reimplantó además el mercado libre para operaciones financieras y la exportación de ciertos artículos que se intentaba estimular. Se trató de que los diversos signos monetarios alcanzaran su propio nivel de cotización a través de un mercado libre ampliado en su funcionamiento. Ello estimulaba la incorporación de capitales extranjeros y a un importante sector de los exportadores. Declaraciones del ministro de Finanzas, en *La Nación*, 29 de agosto de 1950.

³⁵ Un año después el IAPI destacaba en sus memorias el inicio de ese “cambio de rumbo” que implicaba el fin del apoyo decidido al sector industrial como estrategia económica.

directorio y llevó adelante una modificación en la política de precios y de comercialización. El organismo comenzó a subsidiar la exportación ofreciendo precios básicos por encima de los obtenidos en el comercio internacional, mientras el tipo de cambio importador correspondiente a maquinarias y otros insumos que necesitaba el agro se mantenía estable, evitando de ese modo un incremento de los costos. También se otorgó semilla a los productores a precios subsidiados. Pero el papel del Instituto quedó muy disminuido; a partir de entonces discontinuó la mayor parte de las operaciones de importación y las de exportación dejaron lugar a intermediarios privados (que alcanzarían en 1952 el 40% del total de las exportaciones), especialmente utilizadas para la colocación en el exterior de la producción ganadera.

La nueva política respecto a la comercialización de la producción agropecuaria tuvo correlato en las definiciones relacionadas a las formas de explotación y propiedad en el campo. En efecto, a partir de 1949 los discursos que promovían cambios radicales en el sistema de tenencia de la tierra comenzaron a ser desplazados progresivamente por la urgencia del aumento de la producción de bienes exportables.

Pero la respuesta de la producción agropecuaria no podía ser inmediata. Durante 1949 las importaciones provenientes de Estados Unidos habían caído a un tercio respecto al año anterior y la Argentina se hallaba en una situación de virtual cesación de pagos. Para evitar el vaciamiento de las reservas se dispuso un régimen de pagos mensuales de las acreencias comerciales y se obstaculizó la remisión de ganancias por parte de las filiales extranjeras a sus casas matrices. En agosto de 1950 hubo una nueva devaluación respecto al dólar junto con una simplificación del sistema de cambios; solo quedaron establecidos un tipo de cambio básico y otro preferencial con el objeto de alentar ciertas exportaciones y favorecer el ingreso de divisas. En parte debido a estas medidas la balanza comercial volvió a tener saldo positivo ese año. Perón llegó a afirmar frente al Congreso de la Nación que

en 1948 y 1949 libramos la gran batalla y soportamos una crisis económica difícil (...) que sólo pudimos sobrepasar porque la habíamos previsto y porque supimos adoptar oportunamente las medidas necesarias a fin de que sus consecuencias no afectasen substancialmente la economía del pueblo. Ahora podemos ya afirmar que el país no tiene problemas económicos.³⁶

³⁶ Sin embargo, la mejor situación económica era el resultado de una situación absolutamente coyuntural, caracterizada por la posibilidad de la guerra en Corea, que finalmente se hizo efectiva en los últimos meses de 1950. En efecto, al año siguiente

Independientemente de los factores climáticos adversos, la aparición recurrente del signo negativo de la balanza comercial era una clara comprobación de que las condiciones internacionales esperadas no lograban cristalizarse y que era necesario profundizar el “cambio de rumbo” a favor del sector agropecuario y de ese modo ahuyentar, vía mayores saldos exportables, los estrangulamientos a los que se sometía la economía argentina por falta de divisas. Una mayor solvencia en el frente externo permitiría continuar con el sostenimiento de la industria y la política distributiva en niveles aceptables de acuerdo a los objetivos políticos del gobierno.

Pero los problemas no se manifestaban sólo en el frente externo y así lo había entendido el gobierno en los postulados del Plan de Acción. Como destacamos, la nueva reforma financiera a comienzos de 1949 implicó que esa institución, aún cuando mantenía su misión de regular los medios de pago, perdiera su carácter de ejecutora de la política monetaria y crediticia y quedara junto a los otros bancos oficiales bajo la égida de la Secretaría de Finanzas, creada por ese entonces y transformada en ministerio poco después con la reforma de la Constitución que cristalizó la “doctrina económica peronista” y permitió la reelección presidencial. En términos generales, la intención de la política monetaria pasaba a tener entre sus objetivos fundamentales el mantenimiento de la estabilidad de precios, y para ello era imprescindible no incurrir en una política expansiva o en todo caso apostar a una mayor selectividad del crédito. En 1949 Gómez Morales destacaba que la política crediticia debía orientarse hacia la racionalización. Con todo, hasta setiembre de ese año, se mantuvo la política restrictiva del crédito establecida en los últimos meses de la gestión de Miranda. A partir de aquella fecha, como proponía el Plan de Acción, las normas fueron más flexibles y se autorizaron ampliaciones en las listas de redescuento destinadas a satisfacer las demandas surgidas de las actividades productivas, especialmente de las agropecuarias, tratando de estimular la producción y obtener mayores saldos exportables “para una ordenada expansión ulterior de la economía”.³⁷

En suma, las disposiciones restrictivas fueron bastante superfluas en lo que respecta al crédito; la generosa política desplegada hasta ese momento

nuevamente las cuentas externas mostraron resultados negativos ya que cierta reactivación económica provocó el incremento de las importaciones, y además porque el aumento de los precios de éstas fue mayor que el de los productos de exportación por la situación bélica internacional.

³⁷ *La política monetaria y crediticia al servicio del desarrollo económico de la República Argentina, Informe presentado a la Tercera Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano (La Habana, Cuba, marzo de 1952)*, Buenos Aires, 1952, p. 45.

no podía interrumpirse fácilmente mientras se mantuvieran altos los salarios, a menos que se aceptara el enfrentamiento con los sectores productivos, industriales y rurales, costos que el gobierno parecía no estar dispuesto a afrontar.

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. También la leve mejora de las variables económicas en 1950 y la recuperación de saldos positivos en la balanza comercial inhibieron mayores medidas que podían tornarse antipopulares. Sin embargo, la pésima cosecha hacia comienzos de 1952 y la reaparición del déficit comercial que agotaba las últimas reservas de oro y divisas acumuladas reveló la imposibilidad de seguir “manejando la crisis”.

Reflexiones finales

Tras la doble crisis desatada en 1949, el gobierno de Perón logró la requerida modificación ministerial que venía solicitando desde 1946, junto con la reforma constitucional que permitió su reelección. En virtud de las disposiciones de la nueva Constitución se promulgó la ley de organización ministerial que estableció el número de secretarías de Estado y sus funciones. En relación a la política económica se creó el Ministerio de Finanzas y de Economía y se reestructuró dentro del gabinete nacional al Consejo Económico Nacional, que pasó a integrar los Ministerios de Economía, Finanzas, Hacienda e Industria y Comercio. En relación a la estructura bancaria, las modificaciones consistieron en ubicar los aspectos monetarios y crediticios bajo la égida del Ministerio de Finanzas, y dejar la aplicación o la ejecución de esa política a cargo del Banco Central y de las otras instituciones bancarias oficiales. El BCRA se mantuvo como una institución autárquica pero dependiente del Ministerio de Finanzas, ejerciendo su función específica como “banco de bancos”. Por su parte, el IAPI pasó a depender del Ministerio de Economía.

La necesidad de contar con un Ministerio de Finanzas que centralizara las diversas atribuciones vinculadas a su competencia resultaba indispensable para dirigir los rumbos de la economía nacional en una coyuntura que se presentó rápidamente compleja, debido a factores internos y externos.

Con todo, esta reforma tuvo que transitar un camino sinuoso. Las tendencias que operaron a partir de 1949 fueron aparentemente contradictorias. Por un lado se crearon nuevos ministerios de gestión

económica, que continuaban con la lógica de descentralización que primaba anteriormente. Al mismo tiempo emergió al primer plano Alfredo Gómez Morales, que protagonizaría al cabo de los años un nuevo proceso de centralización. Como flamante ministro de Finanzas, este funcionario técnico comenzó concentrando en un solo ente las tareas que venían desarrollando el BCRA y otras instituciones en materia de política cambiaria, monetaria y crediticia.

Como señalamos, una vez puesta en marcha la nueva estructura desde el Ministerio de Finanzas se encaró una nueva Reforma Financiera, que supuso de alguna manera el fin del Sistema del Banco Central de 1946. Básicamente se colocó al BCRA bajo la órbita de Finanzas, suprimiendo su autonomía al tiempo que se reforzaba el poder de Gómez Morales, bajo las directivas de Perón, en la sanción de la política económica. De esta forma fue desde esa cartera el lugar desde donde se canalizaron hacia las diversas dependencias las directivas que debían implementar en la gestión económica en las nuevas circunstancias.

La reorganización de los ministerios en el plano económico apuntaba a superar, entre otros, el histórico dilema de la coordinación entre las diferentes áreas vinculadas a la política económica y entre éstas y la política fiscal. Para modificar las dificultades del pasado donde era común una ausencia de política coordinada entre el Ministerio de Hacienda y el BCRA, se propuso un nuevo ordenamiento. Así, se intentaba revertir esta situación, donde no era el BCRA el rector de la política económica, sino que se dotó al Poder Ejecutivo de la posibilidad de trazar, orientar y efectivizar la política económica del país. El nuevo ministro de Finanzas Alfredo Gómez Morales explicaba el nuevo escenario económico en términos de una mayor coordinación, siempre conducida por el presidente:

En sustancia, nada se hace al margen del Poder Ejecutivo; esa es la realidad. El presidente ha encontrado la forma de organizar su gobierno de una manera tal que él tiene los hilos del mismo: no hay acción importante que no conduzca o maneje. Colaboran con él los ministros y, en los aspectos económico-financieros, los ministros del equipo económico, a saber: Economía, Finanzas, Industria y Comercio y Hacienda, cuyos titulares constituyen el Consejo Económico Nacional. (...) En el desenvolvimiento de la acción económica financiera se ha visto que es necesario encontrar la manera de descentralizar la ejecución, pero siempre procediendo con unidad. Cuando se piensa comprar una mercadería hay que saber para qué se compra y cómo se le va a distribuir. Toda esa acción de conjunto hay que abordarla con un criterio único. Podría hacerse por expediente, pero ello demandaría un tiempo enorme. Hoy se reúne el Consejo y se estudian todas las facetas del problema y, si el asunto es muy

importante, se lo lleva en consulta al Presidente de la República. En general, el presidente encuentra la forma de conducir sin ordenar: es tan elevada su autoridad moral y tan extraordinaria su capacidad de conducción, y pocas veces da una orden y, sin embargo, nuestra política económica lleva el sello inconfundible de su pensamiento rector hasta en los detalles.³⁸

Estas innovaciones burocráticas resultaron sustanciales para atacar los problemas que se presentaron en la economía argentina desde fines de 1948. En otras palabras, el Ministerio de Finanzas bajo la égida de Gómez Morales se transformó en la estructura de liderazgo de la conducción económica y el instrumento central en el diseño de la política para enfrentar la crisis, dado que las medidas monetarias, crediticias y cambiarias fueron claves en ese período. Como destacamos, las medidas adoptadas durante el transcurso de 1949 implicaron un control más selectivo de las importaciones, el ordenamiento y consolidación de las actividades industriales ya desarrolladas, la intensificación de la producción agropecuaria, el estímulo al comercio exterior, la reducción de los gastos e inversiones del Estado, un control más estricto del crédito y la eliminación de subsidios. Estas pautas tenían un doble sentido de atacar los problemas de “emergencia” o coyunturales y, a la vez, redefinir las posibilidades de crecimiento en el futuro.

El *Plan de Acción* de 1949 reflejó claramente la nueva orientación de “racionalización” económica impulsaba el gobierno. Para lograr estos objetivos fue necesario un puntal desde la propia estructura burocrática, específicamente aquellas agencias de decisión económica vinculadas al área financiera. El propio plan dejó expresamente asentado que la política económica a partir de este momento era dirigida por el Ministerio de Finanzas, y que el otrora organismo central de la decisión económica había quedado subordinado a la órbita de Gómez Morales, nuevo director de la política económica gubernamental.

No obstante, la implementación del programa dejó al descubierto algunos problemas de consistencia de la política económica peronista. Las medidas sancionadas no fueron más allá que una disminución de la expansión monetaria (medidas propugnadas desde la ortodoxia económica), el aliento débil al ingreso de capitales extranjeros o una devaluación que modificó el tipo de cambio y algunos esbozos que el plan contemplaba y que no llegaron a aplicarse. Pero el consumo y los salarios no fueron atacados en esa coyuntura. Es posible que la conducción

³⁸ Alfredo Gómez Morales, *Política económica peronista*, Buenos Aires, Escuela Superior Peronista, 1951, pp. 170-171.

estimara que llevar a cabo medidas antipopulares repercutiera negativamente en el campo político o electoral.

Con todo, el *Plan de Acción en Materia Económica* no puede ser considerado “ortodoxo” en el sentido tradicional del término, pero los elementos clásicos de la economía estuvieron en el documento, mixturado con algunos aspectos heterodoxos. Debido a que en 1949 el plan de estabilización no “ajustó” lo suficiente, la crisis continuó hasta 1952 - aunque con fluctuaciones-, momento en que fue necesaria una nueva modificación de los ministerios y la aplicación de un nuevo programa de ajuste, esa vez atacando también al consumo para resolver los problemas del sector externo y el incremento de los precios.

Bibliografía

- Berrotarán, Patricia (2003); *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Braun, Oscar y Joy, Leonard (1981); “Un modelo de estancamiento económico”, en *Desarrollo Económico*, nº80, vol. 20, enero-marzo de 1981, Buenos Aires
- Brennan, James y Rougier, Marcelo (2009); *The Politics of National Capitalism Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946–1976*, Pennsylvania State University Press.
- Campione, Daniel (2003); *Prolegómenos del peronismo. Los cambios en el Estado nacional, 1943-1946*, Buenos Aires, FISyP.
- Cavagna Martínez, Idelfonso (1954); *Sistema bancario argentino*, Buenos Aires, Arayú.
- Costantini, Raúl (1951); *Control de Cambios. Un esquema económico financiero. Reseña de antecedentes nacionales*, Buenos Aires, Valerio Abeledo,
- Ferrer, Aldo (1977); *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires, FCE.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998); *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel.
- Gómez Morales, Alfredo (1951); *Política Económica Peronista*, Buenos Aires, Escuela Superior Peronista.
- Gonzalez Arzac, Alberto (1971); “La Constitución de 1949”, *Polémica*, núm. 77, CEAL, Buenos Aires.
- López, Pablo (2008); *Problemas de Política económica en las condiciones del desarrollo desigual*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Novick, Susana (1986); *Iapi: auge y decadencia*, Buenos Aires, CEAL.

- Prol, Mercedes (2003); “Peronismo, elites políticas e instituciones de gobierno, 1943-1952”, en *IX Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia Universidad Nacional de Córdoba, 24 a 26 de septiembre de 2003* (CD-ROM).
- Rein, Ranaan (2006); *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder, la segunda línea del liderazgo peronista*, Buenos Aires, editorial Lumiere.
- Rougier, Marcelo (2012); *Economía en tiempos de Perón*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Sourrouille, Juan y Ramos, Adrián (2013); “El trigo y las ganancias del IAPI entre 1946 y 1949: Miranda y la política económica en los inicios del peronismo”, en *Desarrollo Económico*, n° 209-210, vol. 53, abril-diciembre de 2013, Buenos Aires
- Stawski, Martín (2012); “Del equipo de asalto a la consolidación: estado, elites y economía durante el primer peronismo, 1946-1955”, en Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (comp.), *Las prácticas del Estado*, Buenos Aires, Edhasa
- Zappino, J. (2007); *El Instituto Mixto Argentino de Reaseguros*, Buenos Aires, Ed. Cooperativas

Fuentes

- “Las ponencias aprobadas por la Tercera Conferencia de Ministros de Hacienda, constituyen un valioso aporte para la labor de la Convención Reformadora”, *Horizontes económicos* año V, núm. 39, noviembre de 1948.
- “Informe, notas y comentarios: lo económico-social en el proyecto de Nueva Constitución”, en *REA*, año XXXI, núm. 367-368, enero y febrero de 1949.
- “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, núm. 41, febrero de 1949.
- “La política monetaria y crediticia al servicio del desarrollo económico de la República Argentina”, Informe presentado a la Tercera Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano (La Habana, Cuba, marzo de 1952), Buenos Aires, 1952.
- CEN (1949); *Plan de acción en materia económica. Resumen de la exposición efectuada por el Excmo. Señor Presidente de la nación en el Acuerdo de Gabinete realizado con fecha 1° de julio de 1949*, Buenos Aires.

- CEN (1951); *Situación Económica Actual y perspectivas para 1952*, Buenos Aires.
- Cereijo, Ramón (1948); “Las finanzas del Estado y la reforma de la Constitución”, *Horizontes económicos*, año V, núm. 39, noviembre.
- Cereijo, Ramón (1949); “Bases para la consolidación económica nacional”, en *Horizontes económicos*, año V, núm. 46, julio.
- Estévez, Alfredo (1951); “El Ministerio de Finanzas de la Nación”, *Horizontes Económicos*, año VII, núm. 68, mayo.
- Gómez Morales, Alfredo (1951); *Política económica peronista*, Buenos Aires, Escuela Superior Peronista.
- Ministerio de Economía (1950); *Memoria anual del LAPI de 1949*, Buenos Aires.
- Ministerio de Finanzas de la Nación (1950); *Memoria anual del BCRA del año 1949, decimoquinto ejercicio*, Buenos Aires.
- Ministerio de Finanzas de la Nación, Banco Industrial de la República Argentina (1955); *Informe sobre propósitos y necesidades*, Buenos Aires.
- Perón, Juan (1948a); “La acción económica y política del Gobierno Nacional expuesta por el Presidente Perón”, *Hechos e Ideas*, año VII, núm. 48, marzo.
- Perón, Juan (1948b); “La reforma constitucional asegurará y reforzará nuestro sistema de gobierno”, *Hechos e Ideas*, año IX, Tomo XIV, núm. 53, agosto.
- Perón, Juan (1948c); “Consideraciones políticas y doctrinarias sobre la reforma constitucional”, *Hechos e Ideas*, año IX, Tomo XV, noviembre diciembre.
- Perón, Juan (1948d); *Mensaje presidencial al Honorable Congreso de la Nación, 82º Período Legislativo, 1948*.
- Presidencia de la Nación (1946); *Plan de Gobierno, 1947-1951*, Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación (1949a); *Leyes 13.529 y 14.121. Organización de los ministerios*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones.
- Presidencia de la Nación (1949b); *Ley 13.529 y su modificatoria N°14.121. Síntesis de las funciones y competencias de los ministerios*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones.
- Ramella, Pablo (1949); “La ley orgánica de los ministerios”, en *Hechos e Ideas*, año X. núm. 64-65, julio- agosto.

Los críticos de la industrialización

Ideas y propuestas de *Política y Economía* a principios de los setenta

Juan Odisio y Marcelo Rougier

Introducción

En la Argentina de posguerra se había forjado un relativo consenso entre los economistas, en torno a la necesidad de continuar avanzando con el impulso de la industrialización sustitutiva dirigida por el Estado. A la par que florecían las críticas del “modelo autarquizante” y sus límites (habilitadas quizá con el análisis de Prebisch de 1963), una relativa maduración del esfuerzo realizado durante las dos décadas anteriores condujo a que hacia mediados y finales de los años sesenta se conjagara un amplio debate en torno a la estrategia a seguir, las herramientas a utilizar e incluso cierta uniformidad del “lenguaje teórico” para interpretar e interpelar la realidad económica del país. Carlos Moyano Llerena, Aldo Ferrer, Guido Di Tella, Javier Villanueva, Marcelo Diamand, entre otros, fueron los principales animadores de la discusión acerca de cómo profundizar la industrialización argentina.¹

Estas ideas económicas favorables al impulso manufacturero serían predominantes en los años que siguieron a la posguerra y sin duda hasta 1975, pero, claro está, no únicas. Las críticas a estas concepciones se expresaron muy tempranamente desde una perspectiva liberal tradicional. Si bien, debe destacarse, tal como advierte Olarra Jiménez (2004) con un dejo de nostalgia, el pensamiento económico neoclásico o el de los economistas de tendencia liberal, quedó confinado a círculos académicos con escasa participación en esferas decisorias, salvo en circunstancias muy específicas. Sólo en los momentos en que se hacía necesario “ajustar” la economía las recetas de astringencia (monetaria, crediticia, fiscal) aparecían como la solución a los desbalances macroeconómicos que se producían cíclicamente como resultado de la dinámica conocida como de “*stop & go*”.

No obstante, no debe descuidarse su relevancia, en particular porque fue en este contexto que al lado de viejas expresiones y referentes más o

¹ Algunas de las posturas más interesantes de estos autores pueden encontrarse en la compilación realizada por Brodersohn en 1970. Sobre distintos aspectos de esta discusión puede consultarse Rougier (2004 y 2007), Rougier y Fiszbein (2006), Rougier y Odisio (2011 y 2012).

menos tradicionales del liberalismo argentino surgieron nuevos núcleos de difusión de ese pensamiento, en muchos casos vinculados a corporaciones empresariales. Estas posiciones, expresaban públicamente su preocupación especialmente por los datos negativos de la coyuntura -como el déficit fiscal, el desequilibrio externo y el problema inflacionario-, mas en el fondo cuestionaban el modelo de industrialización sustitutiva tal como venía desarrollándose hasta entonces, a la vez que pugnaban –en mayor o menor medida- por la liberalización del comercio exterior y rechazaban el “excesivo estatismo”.

El objetivo de este trabajo es poner en consideración la trayectoria de uno de estos grupos de intelectuales liberales, específicamente aquel nucleado en torno a la revista *Política y Economía*. Nos interesa examinar sus principales posturas económico-políticas, a fin de ubicarlos en el universo de las posiciones críticas del rumbo general que había seguido la política macroeconómica en la Argentina de posguerra. Más en particular, pretendemos indagar en su visión acerca de los principales problemas de la economía, los límites del modelo sustitutivo de importaciones y del papel que había jugado el Estado y el que, en cambio, proponían debía jugar. La relevancia de este grupo es significativa además porque sus posiciones, si bien secundarias en la discusión original en la que se insertaron, encontrarían poco después un eco muy amplificado, cuando la dictadura militar de 1976 abriría la posibilidad de enunciar crudamente estos argumentos y llevar a la práctica sus recomendaciones sin más miramientos. Más aún, algunos de sus principales referentes tendrán una posición destacada en el equipo del ministro de economía, José Martínez de Hoz, y participación directa en la orientación que adquirió la política económica e industrial por ese entonces.

Los economistas liberales de posguerra

Si bien existían diversas corrientes y tradiciones, llamaremos “liberales” a aquellos intelectuales que se presentaban como defensores de la libre empresa y de un Estado mínimo que no limitara las funciones del mercado. En general, estos pensadores enarbolaban los principios básicos de las ventajas comparativas y eran críticos del proceso de industrialización focalizada en el mercado interno y apoyada por diversos instrumentos de promoción estatal (arancelarios, fiscales, crediticios, cambiarios, etc.). Ellos se encontraban agazapados (muchas veces dentro de las propias estructuras burocráticas de decisión económica) frente a la arremetida intervencionista e industrialista cuyo consenso era poco cuestionado en momentos de auge

del ciclo económico; pero se reposicionaban con fuerza cuando la crisis externa golpeaba las puertas de la economía y se recurría a instrumentos ortodoxos de ajuste económico. Más aún, en ocasiones esos mismos ideólogos eran encumbrados en esas circunstancias al frente de la dirección económica.

Representantes nítidos de estas ideas eran Federico Pinedo y Álvaro Alsogaray, también Roberto y Juan Alemann podrían ubicarse dentro de esta perspectiva. En el contexto post-1955 quizás fuera el primero de ellos quien más abiertamente criticó las posturas pro-industriales y las tesis de Prebisch desde distintas tribunas.² En su opinión, el debate sobre la estrategia de desarrollo instalado por Prebisch y la CEPAL era una “falacia” ya que no se podía ser “agrarista o industrialista por sistema”. Bien podría decirse, sostenía, “como hoy se dice de la industrialización que la agrarización de la economía es esencial para el progreso argentino”.³ De acuerdo a Pinedo, para ser un país exitoso no era necesario desarrollar una importante estructura industrial: “nosotros podríamos a breve término figurar entreverados en esa lista de países prósperos, si dedicáramos natural preferencia a producir lo que producimos mejor”. Según su opinión la teoría que presentaba países “desarrollados” frente a países “subdesarrollados” sólo servía para despertar “bajas pasiones”. Pinedo cuestionaba las implicancias de la teoría del deterioro de los términos del intercambio y advertía que no era cierto que “invariablemente la relación de precios nos haya sido adversa, ni que tenga que serlo” y seguidamente se preguntaba: “¿Sería la Argentina perjudicada si encontrara una forma de producir trigo a la décima parte del valor y produciéndolo a ese costo tuviera que dar dos de trigo por lo que antes daba uno, cuando esos dos le cuestan mucho menos de lo que antes le costaba uno?”.⁴

En su discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Económicas, en 1956, el experimentado ex ministro sostuvo que el llamamiento a las inversiones extranjeras era imprescindible para mejorar las actividades productivas: existía una “leyenda de la explotación extranjera del país admitida como axioma”, de allí que no fuese “serio” declarar “que aceptamos el concurso del capital extranjero en las actividades que den poca o ninguna ganancia, pero que no nos parece bien que venga a

² Véanse específicamente sus artículos de 1956, compilados en *Trabajoso resurgimiento argentino*. En 1956 también escribirá *El Fatal Estatismo*, donde realizó una fuerte crítica de la política económica llevada a cabo desde 1943.

³ Pinedo (1968).

⁴ En otra oportunidad declaró: “si no se puede vender mucho hay que vender barato” Pinedo (1956a).

dedicarse a las que dan grandes beneficios”.⁵ Aquí confrontaba, entre otros, con Oscar Alende quien (asesorado por Aldo Ferrer) había sostenido que el desarrollo económico argentino debía basarse sobre el ahorro interno y que el capital extranjero, si era necesario, debía acceder a actividades complementarias.⁶ Por ese entonces Pinedo también participó activamente en el “Foro de la Libre Empresa”, organizado por la Acción Coordinadora de Entidades Empresarias Libres (ACIEL), una asociación que agrupaba a la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara de Comercio, la Sociedad Rural (SRA) y otras organizaciones y habría de liderar el enfrentamiento con la Confederación General Económica, de filiación peronista en los años sesenta.⁷ Al mismo tiempo, Pinedo, que había comulgado con la apertura al capital extranjero de Frondizi, seguía insistiendo en sus críticas a la CEPAL y en el error de considerar al país como “subdesarrollado” e integrado en los análisis al resto de América Latina, dado su nivel de ingresos muy superior al promedio de esos países.⁸

Por su parte, el ingeniero Álvaro Alsogaray, que en 1964 constituyó el Instituto de Economía Social de Mercado, era fuertemente crítico de la intervención estatal para delinear el desarrollo, y destacaba particularmente el problema inflacionario como el principal dilema de la economía argentina.⁹ Su slogan, basado en los trabajos de Ludwig Erhard, enfatizaba en la “economía social de mercado” y en la “estabilidad monetaria y el equilibrio económico”, los únicos que permitirían obtener “un verdadero y sostenido desarrollo”.¹⁰ Pinedo y Alsogaray -exponentes del liberalismo “tradicional” junto con José Alfredo Martínez de Hoz-, habían ocupado altos cargos en la conducción económica en este período, desde donde llevaron adelante clásicos procesos de ajuste: Pinedo fue designado

⁵ *Ibidem*.

⁶ Véase por ejemplo “Reportaje a Oscar Alende”, *Revista Qué*, sucedió en 7 días, 1 de febrero de 1956. Cabe notar que la misma opinión había sostenido Arturo Frondizi, hasta su vinculación con Rogelio Frigerio. Por un abordaje de evolución político-intelectual de Ferrer, puede consultarse Rougier y Odisio (2012).

⁷ Sobre ACIEL véase Cúneo (1967) y sobre la CGE Brennan y Rougier (2013).

⁸ Véase especialmente “La CEPAL y la realidad económica en Latinoamérica”. El apoyo crítico a las medidas de Frondizi pueden consultarse en “Algunas reflexiones sobre medidas económicas tomadas por el gobierno” y “Apoyando en general el llamado plan de estabilización de 1958”. Todos estos documentos se encuentran reproducidos en Pinedo (1968).

⁹ Un análisis de las ideas de Alsogaray en el período post-peronista –siguiendo fundamentalmente sus discursos entre 1955 y 1973- puede encontrarse en Haidar (en prensa).

¹⁰ Sus ideas en ese período quedaron plasmadas en *Política y Economía en Latinoamérica y Teoría y Práctica en la Acción Económica* (en coautoría con José Heriberto Martínez), ambos de 1969.

ministro de Economía en 1962 durante el gobierno de José María Guido.¹¹ Alsogaray fue subsecretario de comercio y luego ministro de industria del gobierno de la “Revolución Libertadora”, ministro de Economía y de Trabajo (integrando esta cartera por su expreso pedido) de Arturo Frondizi, y nuevamente ministro de Economía, además de presidente del Consejo Interministerial de Trabajo, Economía y Servicios con Guido, siendo designado embajador en Estados Unidos tras el golpe de Estado de 1966. Por su parte, Martínez de Hoz fue ministro de Economía de la provincia de Salta durante la llamada “Revolución Libertadora” y secretario de Agricultura y Ganadería y también ministro de Economía durante la presidencia de Guido.

No obstante, como ya adelantamos, en esos años comenzó a despuntar una nueva generación de economistas liberales que más tarde lograría ser reconocida como “depositaria de la única alternativa al régimen de intervención estatal en crisis” y tendría destacada actuación después de 1976.¹² Se trataba de un grupo con mayor profesionalización y un perfil más tecnocrático que había realizado en muchos casos posgrados en universidades norteamericanas se agrupaba en distintos centros de pensamiento creados en el período, vinculados a distintos grupos empresariales.

Uno de los centros más destacados fue la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), creado en 1964 con el apoyo de la Fundación Ford y asociada a las cuatro principales corporaciones empresarias del país, la SRA, la UIA, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la Cámara Argentina de Comercio. Su pretensión –según la expresión de de Pablo– era convertirse en la “CEPAL del sector privado” o la CEPAL liberal.¹³ Más de la mitad de las empresas patrocinadoras de FIEL eran extranjeras, tal como ha destacado el esmerado estudio de Hernán Ramírez.¹⁴

El primer director de investigaciones de la Fundación fue José María Dagnino Pastore, que había obtenido un doctorado en Harvard poco antes y que se mantendría en el cargo hasta el momento de ser designado

¹¹ Según de Pablo, ya para entonces Pinedo estaba al tanto de lo que más tarde se conocería como el “enfoque monetario de la balanza de pagos”, al expresar por entonces que “hay fases en la economía en la que [el valor de] una moneda no puede mantenerse sin una política extremadamente restrictiva de crédito... Nos enfrentamos ahora una de estas fases, en la que cualquier expansión del crédito reducirá el valor de la moneda”, (1999), p. 5, nuestra traducción.

¹² Heredia (2004), p. 314.

¹³ Citado por Heredia (2004), p. 387.

¹⁴ Ramírez (2007), p. 204.

ministro de Economía en reemplazo de Adalbert Krieger Vasena en 1969. Dagnino Pastore migró a FIEL desde el Instituto Di Tella, y junto con él fueron también Mario Brodersohn y Juan Vital Sourrouille, quienes ocuparían cargos en el Ministerio de Economía durante la gestión del propio Pastore y de Ferrer (1970), respectivamente.¹⁵ Por su parte, la asesoría general recayó en Juan Alemann, tras rechazar el ofrecimiento Martínez de Hoz, Roberto Alemann y Guillermo Walter Klein.¹⁶ Los estudios de FIEL pronto abandonarían las perspectivas de largo plazo, para abocarse a la consultoría y la coyuntura a través de distintas publicaciones.¹⁷ Entre el equipo de investigadores permanentes de comienzos de los años setenta se encontraban Oscar Altimir, José Luis Bour, Pedro Pou, Lorenzo Sigaut y Adolfo Sturzenegger.

El vínculo entre el liberalismo y distintas agrupaciones empresarias quedó también sellado en 1967 cuando fue creado el Consejo Empresario Argentino (CEA), que presidía Martínez de Hoz y que hasta 1970 formó parte del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA). El CEA se organizó como una entidad multisectorial, que agrupaba a empresarios provenientes de las distintas ramas del mundo de los negocios para hacer *lobby* sobre el gobierno en nombre del sector empresario como un todo. Desde su origen adquirió un carácter definidamente político, con una marcada posición ideológica liberal, partidaria del libre mercado y del libre comercio, donde gozaron de gran influencia los empresarios provenientes del sector financiero y los grandes propietarios de tierras.¹⁸

También en el período se fueron trabando relaciones entre distintos empresarios del interior, como el caso de Piero Astori, Fulvio Pagani y José Castro Garayzábal en Córdoba, que en 1969 promovieron la conformación de una Comisión de Estudios Económicos y Sociales para dar respaldo a sus reivindicaciones sectoriales y regionales. La presidencia recayó en Domingo Cavallo, joven economista graduado en la Universidad Nacional de Córdoba y director del Departamento de Programación Económica de la provincia. Años más tarde estos antecedentes serían importantes en la gestación de la Fundación Mediterránea, organizada en 1977 con fuerte apoyo de las mayores empresas cordobesas.¹⁹

¹⁵ Ramírez (2007), p. 209.

¹⁶ Heredia (2004), p. 326.

¹⁷ Siendo “Indicadores de Coyuntura” la más importante.

¹⁸ Valga como fehaciente ejemplo, el hecho que el CEA apoyaría la designación de Celestino Rodrigo, autor del “rodrigazo”, un brutal ajuste ortodoxo, como ministro de Economía de Isabel Perón.

¹⁹ Ramírez (2007), p. 239.

Finalmente, existía también por entonces un centro de pensamiento liberal muy activo vinculado a economistas católicos nucleados en torno al Estudio de Rafael Olarra Jiménez y Carlos García Martínez.²⁰ El primero de ellos, abogado especializado en temas económicos y financieros (que llegaría más tarde, a mediados de 1989, a ocupar el cargo de director del Banco Central) ya había publicado varios libros sobre cuestiones monetarias y había sido parte del grupo que fundó la carrera de Economía de la Universidad Católica Argentina (UCA) en 1958.²¹ Por su parte, desde finales de los sesenta, García Martínez dirigía un “Centro de Estudios de Política y Economía” (CEPE), con el objetivo de elaborar los “lineamientos generales de un programa económico (...) a través del trabajo de un equipo en el que han colaborado economistas, empresarios y expertos en áreas específicas”.²² Poco después este grupo comenzaría a dar a conocer sus ideas mediante la publicación de la revista *Política y Economía*. Antes de analizar este órgano de difusión, interesa detenernos específicamente sobre la trayectoria y las ideas de sus principales impulsores intelectuales.

Los García Martínez

En 1952 los hermanos mellizos Carlos y Luis García Martínez ingresaron a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Tras recibirse como doctores en Ciencias Económicas, Luis ingresó al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), y luego de participar como delegado argentino en la “ronda Kennedy” del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), llegó a ser economista jefe de FIEL.²³ También alcanzó la posición de asesor económico de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires y sería director del “Instituto de Estudios Económicos” de la Sociedad Rural, antes de ser convocado en 1976 por José Martínez de Hoz como jefe de su gabinete de asesores.²⁴ Por su parte, Carlos accedió como ayudante al departamento de “Estudios Económicos” de la UIA cuando el desarrollismo asumía la presidencia de la Nación. En 1960 el gobierno lo designó economista general adjunto a la “misión Larkin” del Banco Mundial (que perseguía la “racionalización” de la red

²⁰ Véase Olarra Jiménez (2004).

²¹ Videla (2003), p. 8.

²² Revista *Política y Economía*, 8, noviembre de 1971.

²³ “¿Qué van a pensar de nosotros en el extranjero?”, *El Economista*, 17 de noviembre de 1972.

²⁴ “No hay cambios de un día para otro”, *El Economista*, 7 de diciembre de 1978.

ferroviaria). Tras el golpe de 1962, volvería a la patronal industrial como asesor económico, donde fue ascendiendo posiciones hasta llegar a dirigir el departamento de “Política Económica e Industrial”, colocación desde la que comenzó a cobrar notoriedad pública a fines de los años 60.²⁵ En 1963, cuando Martínez de Hoz había ocupado por primera vez la cartera de economía acompañando al presidente de facto José María Guido, Carlos también se había desempeñado como asesor del gabinete económico y director del Banco Central.²⁶ Más tarde, durante la presidencia de Roberto Viola, durante la última dictadura militar, sería ministro de comercio e intereses marítimos.²⁷

En 1969 Carlos publicó *La telaraña argentina*, pretencioso libro en el que postulaba que la Argentina era una “potencia de quinto orden” (en sintonía con las ideas de Pinedo) y que a partir del Centenario había comenzado la decadencia del país. Dedicaba una sección completa de la obra a desacreditar cinco doctrinas económicas de las clases dirigentes argentinas, que según el autor eran causantes del desvarío de la política económica de posguerra: el catolicismo económico-social, el keynesianismo, el desarrollismo, el autarquismo y el dirigismo.

En relación a la política industrial, señalaba que la errónea estrategia adoptada había respondido en lo fundamental a tres principios: “la expansión del mercado interno; la protección contra la competencia del exterior; la legislación de promoción sectorial”.²⁸ El eje central de la estrategia industrializadora había pasado principalmente por el “aseguramiento de la demanda”, con resultados paupérrimos. Si bien consideraba acertado ese principio —ya que “sin una demanda creciente es imposible pensar que se produzca el desarrollo manufacturero”—, no concordaba con los medios utilizados a tal fin: el crecimiento del crédito bancario por encima de los “requerimientos objetivos de la producción”, el aumento masivo del salario y el incremento del gasto público mediante la emisión de moneda. Estos “intentos fallidos” que habían sido implementados durante veinticinco años conformaban una política que

²⁵ “Un interés permanente en el país”, por N. B., *El Cronista*, 11 de febrero de 1990.

²⁶ “El hombre quieto”, *Primera Plana*, 22 de junio de 1965.

²⁷ La vinculación de los García Martínez (como del propio Martínez de Hoz, Lorenzo Sigaut y otros varios abogados y economistas “notables”, enrolados todos en las filas del liberalismo) con los militares que encabezaron la última dictadura en el país se dio porque formaban parte del “grupo Perriaux”; agrupación de civiles que dio al “Proceso” (además del nombre) su núcleo principal de funcionarios; cfr. Morresi (2010), pp. 109-113 y Vicente (2008), capítulos 3 y 4.

²⁸ García Martínez (1969), p. 167. Todas las citas a continuación provienen del mismo capítulo XVII (se respetan los énfasis del original).

resultaba contraproducente al crecimiento industrial, “puesto que sus consecuencias principales son generar presiones inflacionarias y desequilibrar estructuralmente el balance de pagos”.

Asimismo, señalaba en función del segundo principio, que la protección arancelaria aplicada “sea por razones doctrinarias, sea por exigencias fiscales, sea por causa de déficit o estrechez de la balanza de pagos” había conducido a que “la industria argentina no se ha confrontado con la extranjera, de lo que resultó [...] un perjuicio y no un beneficio para el fortalecimiento industrial del país”. Esto, generando un “proceso de sustitución de importaciones forzado, artificial, de grave desvinculación entre la magnitud del mercado y una dimensión operativa adecuada”, terminaba por ir en contra de la propia industrialización, al “estrangular el mercado adquisitivo de bienes industriales”. De aquí se derivaba asimismo “la creación de un clima de baja propensión marginal a la eficiencia, la innovación y la asunción de riesgos” que ocasionaba que los precios industriales internos fueran superiores a los internacionales, que era el límite que impedía la ampliación del mercado industrial para llegar a la etapa del “gran consumo en masa”, “la *base* de la producción industrial en masa”. Esta política impedía la aparición “natural” de nuevos sectores manufactureros y la brecha entre los precios locales e internacionales, al ampliarse cada vez más, resultaba el origen de la “inflación estructural” y del estrangulamiento externo, llevando en definitiva a una reducción de la protección efectiva para la industria.

El tercer pivote de la política industrial, la promoción específica de “industrias industrializantes”, había también agravado los problemas, en vez de solucionarlos. La legislación era “enmarañada, retorcida, burocrática, minuciosa” y daba nacimiento a innumerables oficinas y expedientes pero era incapaz de “insuflar vigor, continuidad y amplitud” al desarrollo industrial. Al contrario, lo único que lograba era “condenarla a depender de la benevolencia estatal para seguir trabajando, para intentar crecer o para despegar cualquier tipo de iniciativa tendiente a vigorizar la empresa”. Criticaba así las incoherencias entre objetivos y medidas de los regímenes promocionales; según García Martínez, las distorsiones económicas generadas por la misma promoción tornaban imposible el efectivo logro de sus metas: el equilibrio externo, la promoción tecnológica o la diversificación industrial.

Lo mismo declaraba al analizar la (no) correspondencia entre la política económica global y el objetivo declarado de avanzar con la industrialización del país. El descalabro resultaba evidente en el “retraso de la infraestructura, el estancamiento de largo plazo del salario real y el sostenimiento de tipos de cambio irrealistas”, lo que se ligaba –en cada

caso- con “la integración económica hacia adentro, la economicidad de la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas”. Las tarifas subsidiadas habían reducido las posibilidades de inversión en transporte, energía y comunicaciones. El crecimiento del salario real (y de la inversión neta) eran, para el autor, la motivación para implantar una industria dinámica de escala operativa; sin embargo el “gigantesco despilfarro que significa la fuerte capacidad ociosa que presentan numerosos sectores industriales” daba origen a una inflación de costos, estableciéndose como el “cuello de botella más formidable que enfrenta la estrategia de industrialización”. Por último, el proclamado imperativo de la exportación industrial “como factor dinámico de crecimiento de las exportaciones” se veía obturado por el mantenimiento de una política expansiva monetaria y fiscal con control de precios. Señalaba al respecto:

Las ferias, las exposiciones, los beneficios son herramientas *subsidiarias* en esta empresa, pues lo capital es el mantenimiento de una política de equilibrio global interno que evite la desviación *artificial* de recursos al consumo interno y la presión de los precios sobre el tipo de cambio.

En resumen, el problema era que las políticas elegidas no servían al objetivo declarado, y en el fondo se hallaba el hecho que “no se ha discernido con claridad que lo esencial para el desarrollo de la industria es contar con las *bases económicas* que le permitan su progreso sostenido”. Lo desafortunado había sido no contar con una adecuada orientación económica general, y ello volvía estéril toda estrategia industrializadora, por más que sus objetivos y metas pudieran ser aceptados. Para García Martínez era imperioso modificar de raíz la política económica seguida en la posguerra; adoptar una “escala de procedencia” adecuada “es lo único que puede evitar otra vez la repetición de los conflictos entre la *realidad total*, que es fruto de la *política total*, con políticas específicas que se diseñen para el campo de la industria”. Podía incluso cambiarse radicalmente la política industrial (adoptándose –decía- lo que “se ha dado en denominar estrategia de industrialización selectiva y abierta”²⁹), sin embargo

en tanto no se toma en consideración lo imprescindible de la inserción de lo industrial en la estrategia económica total, las oposiciones entre los textos legales y la realidad surgirán de modo inevitable, frustrando repetidamente el crecimiento industrial del país.

²⁹ Un abordaje del debate en que se formuló esta propuesta –que alude a las ideas de Guido Di Tella por ese entonces- puede consultarse en Rougier y Odisio (2012).

Estas ideas, que pueden considerarse un proto-programa de política económica (y que guarda notables similitudes con la orientación de la misma luego de 1976), serían desplegadas en las páginas de la revista que editaron los hermanos García Martínez durante la última etapa de la autodenominada “Revolución Argentina”.

La revista *Política y Economía*

Con el auspicio del aludido *Estudio* de Olarra Jiménez, a principios de 1971 comenzaría a editarse la revista *Política y Economía* (en adelante, PyE). Fuertemente imbuida de las ideas del renaciente monetarismo, la línea editorial cuestionaba la industrialización sustitutiva y pugnaba por la desburocratización de la economía y la liberalización del comercio exterior. El público al que se dirigía era el de los grandes empresarios y la crítica principal de la línea editorial se dirigía hacia los conceptos y políticas de raigambre cepalina, aunque la preocupación central estaba dada por los aspectos monetarios y algunos datos negativos de la coyuntura económica, especialmente el déficit fiscal y el problema inflacionario.

En PyE se publicarían los trabajos y resultados de las investigaciones del CEPE, como contribuciones individuales de sus miembros, entre los que podía contarse a varios jóvenes estudiantes de la UCA, como Ludovico Videla y Javier González Fraga, por entonces empleado del Estudio de Olarra Jiménez y García Martínez (más tarde presidente del Banco Central entre 1989 y 1991).³⁰ Otros miembros vinculados al Centro que también publicarían pródigamente en la revista serían Luis García Martínez, Roberto Favelevic, Horacio Tedin, Juan Arlía y Armando Ribas. Entre sus páginas también puede encontrarse alguna ocasional colaboración firmada por “figuras tutelares” del liberalismo como Mariano Grondona, José Martínez de Hoz, los hermanos Alemann, Alberto Benegas Lynch o José María Sáenz Valiente. Una más asidua participación tuvieron los economistas de FIEL -especialmente motorizada por Juan Carlos de Pablo (por entonces su Economista Jefe)-, quienes adoptaban una postura relativamente crítica al liberalismo a ultranza del grupo editor.

El primer número de la revista vio la luz en abril de 1971, con

el objetivo último [...] de proveer al país un cuerpo orgánico de ideas, alejadas tanto de un academicismo extraño a la vida real, concreta de

³⁰ Cfr. Vázquez (2007), p. 140.

nuestro país, como de la unilateralidad propia de las posiciones sectoriales, de la agitación extremista o de la prédica política con fines electorales.³¹

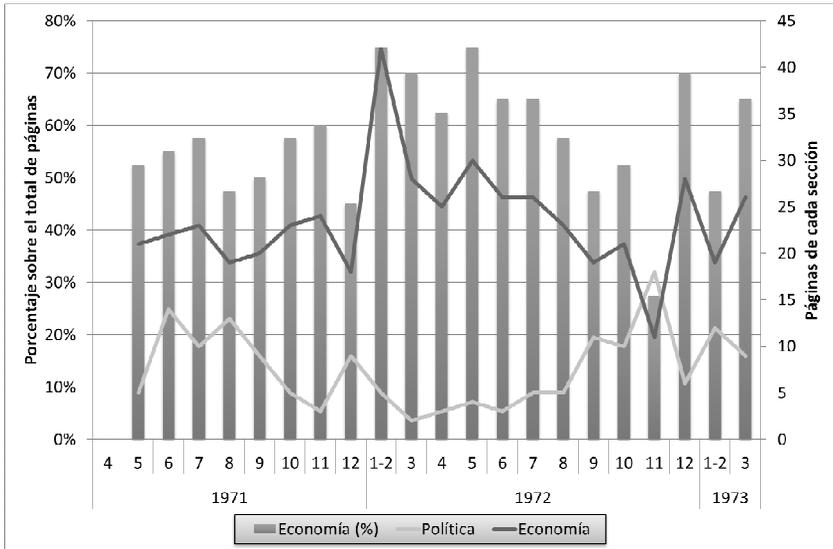
La última edición sería la correspondiente a marzo de 1973, tras la que PyE desaparece sin haber dado aviso, seguramente como parte del “repliegue” de los grupos liberales frente a la avanzada del peronismo, pronto a ocupar el poder.

Luego del primer número, la revista se organizaría con un esquema de secciones fijas: respondiendo a su título las dos principales resultaban “Política” y “Economía” y al final se ubicaba un apartado de intención pedagógica, “Aclarando la terminología de los economistas”³² y otro de noticias económicas internacionales, titulado “Políticas económicas en el mundo contemporáneo” en la que se ofrecían análisis comparativos, novedades destacadas del mundo desarrollado como asimismo sobre el albur de las economías socialistas. Si bien la primera abría el número y contenía el artículo editorial, la segunda era la que comprendía muchos más artículos y resultaba por ello -tal como se puede apreciar en el gráfico 1- la que ocupaba el mayor espacio en la revista (con una proporción que superaba el 50% de las páginas totales en la mayoría de los casos).

³¹ PyE, 1.

³² Esta sección en cada número ofrecía la explicación de algún término específico de la economía, que podía abarcar desde “inflación” o “términos del intercambio” a “crawling peg” y “monetarismo”.

Gráfico 1: Espacio ocupado por sección (en páginas y porcentaje)



Fuente: elaboración propia.

Además de los editoriales (marcados a fuego por la coyuntura, dedicados mayormente a analizar la desintegración final de la “Revolución Argentina” como el “problema” del peronismo y del retorno de su líder), dentro de la sección Política se publicaban series de artículos correlativos, que expresaban las preocupaciones del grupo en este sentido: las más importantes fueron la serie “Marxismo y realidad” (firmado por “LOGOS”) que por espacio de once números consecutivos pretendió oponerse a las concepciones de la cosmovisión marxista y el “Estudio sobre el nacionalismo latinoamericano” bajo la pluma de Luis García Martínez, en la que desde el número 18 al 23 procuró ofrecer una glosa crítica de obras de economistas latinoamericanos de filiación estructuralista o dependientista tales como Hélio Jaguaribe, Theotonio dos Santos, Celso Furtado u Osvaldo Sunkel.

Por otra parte, dentro de los temas económicos el principal desvelo lo constituía la inflación, cuyos artículos -más o menos explícitos al respecto- tenían un lugar en casi cada número de la revista. Otras cuestiones que también se repiten una y otra vez se refieren a la defensa del liberalismo económico, la búsqueda de rehabilitación de la inversión extranjera y del papel de los sectores primario-exportadores, mientras se cargaban las tintas

contra el desmanejo monetario, impositivo y fiscal, condenando además la ineficiencia de la burocracia estatal y de las empresas públicas.

En ese contexto, se postulaba como “ejemplo a seguir” la política económica de dos países: la encarada por Brasil luego de 1964 y, con notoria insistencia, la española post-1959. Así, las novedades ofrecidas en el apartado de “Políticas económicas en el mundo contemporáneo” incorporaban insistentemente alguna noticia de España. En adición, quienes eran imputados como los “ingenieros” de estos dos modelos aparecían con frecuencia desde el primer número de la revista: por un lado, Roberto de Oliveira Campos (ministro de Planeamiento y “arquitecto del plan de estabilización” del Brasil) y por otro, Laureano López Rodó y José María López de Letona (respectivamente, Comisario del Plan de Desarrollo y ministro de Industria de España) fueron asiduamente entrevistados, citados e invitados a publicar contribuciones en *Política y Economía*.

El interés por exponer la experiencia española se justificaba expresando que

Los espectaculares resultados de la política económica española en los últimos años y la convicción de que, en buena medida, *pueden ser paradigmáticos para la Argentina* han movido al CEPE a encarar el estudio de la misma. Esta nueva política económica se implanta en 1959. En ese año España abandona la “monomanía del autoabastecimiento” para emplear la gráfica expresión que utilizó sobre el particular López Rodó en su última visita a Buenos Aires. Se dejan de lado las políticas autarquizantes y se apunta hacia un esquema de economía abierta.³³

Por su parte, el caso del vecino país era admirado por haber logrado la ansiada estabilidad política y económica:

La continuidad institucional determinada por la unidad y eficacia de la acción del Ejército ha resultado decisiva para la afirmación y los éxitos de la nueva política económica del Brasil [...]. Desde 1967 y no obstante el cambio de Presidente, está al frente de la economía Delfín Neto. Hombre de poco más de 40 años, profesor de economía en la Universidad de San Pablo, llamado al Ministerio, trajo consigo un grupo de 8 ó 10 hombres jóvenes con quienes esbozan en un modesto departamento de Copacabana *un programa verdaderamente revolucionario*.³⁴

³³ PyE, 17, énfasis añadido.

³⁴ PyE, 4, énfasis añadido.

El diagrama de la revista también dejaba lugar para incorporar numerosas citas sobre una amplia variedad de temas políticos, ideológicos e incluso históricos. Quien más aparece citado es Winston Churchill (con once referencias a lo largo de toda la serie), seguido por Milton Friedman (con seis). Algunas de ellas eran de explícita alusión a la Argentina, como la de Paul Samuelson incluida en el número de noviembre de 1971, quien preguntándose por la pobre performance de la economía argentina posterior a 1945 establece que ya “ha pasado la hora de que podamos continuar echando la culpa a Perón del estancamiento argentino” y que “la respuesta debe hallarse en la democracia populista”, agregando no sin cierta dosis de cinismo que

si en tiempos de la revolución industrial en Inglaterra, los hombres que tenían el poder político hubieran tratado de rectificar en una generación las incuestionables inequidades de la vida [...], es muy dudoso que la revolución industrial podría haber continuado. El resultado de aplicar entonces políticas distribucionistas no hubieran sido economías prósperas, de crecimiento vigoroso [...]. El resultado hubiera sido aumentos de salarios nominales del 40 % al año. El resultado habría sido muy parecido al que nosotros hemos visto en esos países latinoamericanos que sólo han alcanzado el borde del desarrollo económico mientras que, por así decirlo, están completamente o *excesivamente desarrollados* en la esfera política.³⁵

En otras ocasiones la referencia era menos directa. Por ejemplo, una reseña de Milton Friedman -que resumía la orientación del cuerpo editorial- expresaba con pretendida ingenuidad que “en 1948, como todos saben, comenzó el llamado «milagro alemán». *No fue un fenómeno muy complicado*. Se limitó a introducir una reforma monetaria, a eliminar los controles de precios y a permitir que funcionara libremente el sistema de precios”.³⁶ En otro orden, de una miríada de frases reproducidas al respecto, una extensa cita de Alejandro Végh Villegas (quien poco después pasaría a ocupar el Ministerio de Economía del Uruguay durante su última dictadura cívico-militar) apuntando con virulencia contra la “lógica para subdesarrollados” de los economistas estructuralistas, vuelve evidente una vez más que éstos eran, para quienes hacían la revista, sus antagonistas principales:

Es muy curioso el sistema económico inventado por los doctrinarios del subdesarrollo. Sobrepasa en mucho a la más ardiente imaginación de los teóricos del marxismo que, por cierto, jamás incurrieron en desvaríos semejantes. Es un sistema donde no rige la ley de la oferta y la demanda

³⁵ PyE, 8, énfasis añadido.

³⁶ PyE, 18, énfasis añadido.

por ser ambas perfectamente inelásticas ante el movimiento de los precios, donde no funciona por tanto el mecanismo del mercado, donde no es válido el principio de las ventajas comparativas y, por tanto, cualquier sustitución de importaciones es económicamente ventajosa, donde es posible a la vez incrementar la propensión al consumo y la propensión al ahorro y aumentar la tasa de inversión persiguiendo simultáneamente al inversionista nacional y extranjero y fomentando demagógicamente la elevación inmediata de los patrones de consumo.³⁷

La visión de PyE sobre la industrialización argentina

El CEPE tenía también una postura claramente definida respecto al sendero que había seguido el país y sobre las posibilidades que tenía la economía argentina para acelerar su crecimiento. En lo que sigue nos referiremos con particular atención a las ideas que en la revista pueden encontrarse sobre este tema por parte de su director, Carlos García Martínez, como del grupo en sí mismo, las que fueron publicadas en sucesivas notas bajo el título de “Ideas y soluciones para la economía argentina” (donde se remarcaba el explícito objetivo de las mismas).³⁸ Esta sección se inició con el número de julio de 1971, reproduciendo simplemente la reforma impositiva que impulsaba por entonces la UIA, con el argumento de que podía “constituir un cambio trascendental y positivo en esta materia”.³⁹

A principios de 1972, García Martínez se preguntaba por el “problema económico argentino fundamental”, que se expresaba reiteradamente mediante el “estrangulamiento de la balanza de pagos”, los “famosísimos «cuellos de botella»”, la “insuficiencia de ahorro” o la inflación. Concluía que “la causa general que por escapar a cualquier causa específica puede legítimamente encaramarse como hecho que abraza conceptualmente a todos los demás” era el equilibrio, agregando que “todo el secreto de la perdurabilidad, de la salud de un organismo, de la creación, se encierra en ese concepto de equilibrio”, retomando las teorías organicistas y armonistas, tan asimilables a las concepciones krausistas y del catolicismo social.⁴⁰ De modo que

³⁷ PyE, 7.

³⁸ En tanto nos interesa reconstruir la posición del grupo del CEPE concretamente, dejaremos de lado en esta ocasión el análisis de las ideas de otros liberales destacados – como algunos de los mencionados– que participaban ocasionalmente en la revista y provenían de otros círculos político-académicos.

³⁹ PyE, 4.

⁴⁰ PyE, 10-11.

la clave para conquistar un crecimiento persistente de la producción no tiene nada que ver con valores absolutos, con el énfasis sobre aspectos parciales de la estructura económica, sino pura y exclusivamente con la restauración de un orden equilibrado por contraposición a la falta del mismo que caracterizó la historia de la economía nacional en las últimas décadas. El verdadero nudo de la cuestión radica en la vigencia de relaciones cuantitativas apropiadas entre las principales variables que determinan el nivel y la perdurabilidad del crecimiento. Cuando esa relación se pasa por alto, cuando se la ignora, cuando se la desprecia sistemáticamente, todo lo cual se ha practicado mucho en la Argentina, en lugar del desarrollo se obtienen caricaturas del mismo, formas espúreas (*sic*) que no tardan demasiado en destruirse a sí mismas porque llevan dentro los gérmenes de la destrucción.⁴¹

En un largo artículo posterior, este economista reflexionaba sobre el desarrollo industrial del país. Aclarando que a pesar de haber “existido un evidente progreso industrial” en la posguerra con la aparición de “industrias complejas y evolucionadas”, su desarrollo había resultado a todas luces insuficiente y encontraba las siguientes limitaciones estructurales:⁴²

1. Insuficiente evolución de sectores industriales complejos;
2. Escaso desarrollo de las exportaciones;
3. Brecha de eficiencia y costo en relación con parámetros internacionales;
4. Falta de continuidad y profundidad en el proceso de adecuación al constante progreso técnico;
5. Estrecha dependencia en materia de innovación tecnológica;
6. Frecuencia del minifundio industrial;
7. Alta concentración regional en materia de localización;
8. Falta de equilibrio en la utilización de las plantas industriales, o sea fenómenos de sobre o subocupación de las mismas;
9. Marcada insuficiencia en la capacidad de autogeneración de ahorros;
10. Insuficiencia estructural de mercado para ciertas ramas industriales estratégicas.⁴³

García Martínez continúa con el análisis de las medidas más frecuentemente utilizadas para motorizar el crecimiento industrial y la falta de respuesta adecuada a los problemas y preocupaciones que con ellas se

⁴¹ PyE, 10-11.

⁴² Por otra parte, quizá no resulte ocioso mencionar que estas condiciones no eran desconocidas ni obviadas por posturas menos desfavorables al patrón de crecimiento instaurado en la Argentina, como las sostenidas en los debates que aludíamos al principio de este trabajo.

⁴³ PyE, 13.

había pretendido solucionar (tales como la defensa nacional; el máximo nivel de empleo de la mano de obra; la superación del estrangulamiento externo; la integración territorial; la permanente elevación del ingreso real; el desarrollo tecnológico e industrial o; el sostén de las empresas nacionales). Creemos que el argumento central para explicar el fracaso de la industria nacional merece ser citado *in extenso*:

Las industrias se instalan, es verdad, pero una vez que así lo han hecho, las deficiencias de nuestro sistema económico las aprisiona con un cerco de hierro, que hace casi imposible que puedan cumplir su función de desarrollo.

El mercado insuficiente les obliga a producir a costos antieconómicos en comparación con las industrias que pueden aprovechar economías de escala. Ello resulta en costos más elevados que los promedios internacionales. De tal modo se achica aún más el mercado potencial consumidor de productos industriales. Es un círculo vicioso, que no es provocado por las industrias promocionadas, sino por el sistema en que se ven obligadas a desenvolverse.

Al mercado insuficiente se le suma el mercado violentamente oscilante por las crisis recurrentes de la balanza de pagos. A todo esto, cabe agregar las constantes presiones inflacionarias y la obligación frecuente de absorber aumentos de costos, especialmente salariales, la falta de financiación adecuada y de infraestructura suficiente, y en general, la ausencia de casi todo aquello que habíamos mencionado como esencial al desarrollo industrial. Es así que industrias que debieran ser altamente dinámicas trabajan muy por debajo de su capacidad potencial de producción.⁴⁴

Para solucionar el problema debían dejar de adoptarse “políticas económicas que destruyen las bases profundas y objetivas de desarrollo industrial moderno”, lo que no podía ser compensado mediante leyes de promoción, por más generosas y amplias que fueran. Es que “prácticamente para cada uno de los principales objetivos que ha buscado la promoción industrial a lo largo de estos veinticinco años, se percibe un nítido contraste con la política promocional por un lado, y la realidad económica por el otro”: el desequilibrio externo se veía agravado por “el estímulo artificial a la demanda efectiva global” y “el mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados para la exportación”; el “control abierto o sutil de los precios industriales” aplicado en situaciones inflacionarias “devienen en una descapitalización de las empresas que por fuerza afecta la solidez de su estructura económico-financiera”, lo que terminaba por causar que las empresas nacionales se vieran “forzadas a transferir la

⁴⁴ PyE, 13.

propiedad de las mismas a inversores extranjeros”; en similar tenor se refería a la infraestructura, refiriéndose al “casi monopolio oficial en la construcción de estas obras, la deficiente estructura institucional por la que se rigen, y la aplicación de políticas tarifarias que implican verdaderos subsidios al consumo, tornan sumamente dificultoso el contar con una infraestructura adecuada”.⁴⁵

En suma, una política para proporcionar a la industria todo lo que necesitaba para su rápida evolución implicaba una reducción de la intervención del Estado y la liberalización de mercados:

mercados crecientes tanto internos como externos; demanda en firme y persistente aumento; materias primas baratas; equipamiento a precios internacionales y en dimensiones ajustadas a las necesidades de la producción y al cambio tecnológico; amplia capacidad de formación de capital a través de utilidades de firme capacidad adquisitiva; libertad de iniciativa para mantener las posibilidades competitivas en un mundo extraordinariamente cambiante; reducción de la presión tributaria y otras cargas que afectan los costos industriales; posibilidad de lograr importantes economías externas por medio del gran desarrollo de la infraestructura económica, educacional y social.⁴⁶

En la edición del mes posterior de la revista, aparecería una nota de menos amplitud que la recién aludida, en la que Olarra Jiménez se refería a las industrias básicas del país. Allí criticaba, siguiendo el argumento desarrollado por Carlos Moyano Llerena en las páginas de *Panorama de la economía argentina*, que “pudimos haber seguido un diferente modelo de crecimiento con resultados mucho más satisfactorios” ya que la “nota dominante” de la industrialización argentina consistía “sin duda, en que se la ha realizado sin tener en cuenta los costos de sustitución” que implicó “una ineficiente asignación de nuestros recursos económicos y, por lo tanto, un menor crecimiento del ingreso real”.⁴⁷ Esa “política económica de

⁴⁵ PyE, 13.

⁴⁶ PyE, 13.

⁴⁷ PyE, 14. La revista *Panorama de la economía argentina* (1957-1970) bien puede considerarse un antecedente de la publicación de los García Martínez, y de algún modo ésta fue su continuadora. De hecho, *Panorama* era dirigida por un economista católico, crítico de la industrialización sustitutiva, con propósitos y una estructura similar a PyE, incluida una sección “pedagógica” sobre temas económicos (“economía para autodidactas”); significativamente, cuando dejó de publicarse (en momentos en que Moyano Llerena asumió el Ministerio de Economía), salió a la luz PyE. Finalmente es destacable que las ideas del director de *Panorama* fuesen rescatadas como fundamentos del programa neoliberal aplicado durante los años noventa en la Argentina (Moyano Llerena, 1994), mientras que las de PyE sustentarían las políticas implementadas durante la última dictadura militar.

vocación autárquica” había tenido un “efecto nefasto” cuyas “consecuencias retardatarias del crecimiento económico se manifiestan a través de crisis del sector externo. Y estas no son sino expresiones de aquel problema fundamental, mala asignación de recursos y baja productividad correlativa”.

Habiendo prácticamente culminado la sustitución de bienes de consumo, restaba a la industria del país avanzar en la producción de bienes básicos. Y gráficamente –incluso con cierta desazón- indicaba Olarra Jiménez que no existía margen político para plantear el abandono del camino de una progresiva industrialización:

Ocioso resulta al respecto el continuar la controversia doctrinaria sobre la conveniencia o no de completar el espectro de estas actividades industriales en nuestro país. *Los argumentos en contra tienen mucha solidez teórica, pero se disuelven ante la fuerza bruta de los hechos* y de éstos, el que importa, es que el país, en la conciencia de sus grupos dirigentes, militares, industriales, políticos, ya ha decidido incontestablemente por la afirmativa.⁴⁸

Frente a la “fuerza bruta de los hechos” no quedaba sino “evitar el reincidir en algunos de los peores errores del pasado”, para lo que el abogado proponía dos principios fundamentales: la “concentración de todos los proyectos y, en la medida de lo posible, de las empresas existentes, en una o dos por cada actividad” a fin de ganar economías de escala y la oposición a que se recurriera al “monopolio de esas actividades por el Estado”, agregando que la “escasez de recursos financieros locales y la necesidad de contar con tecnología contemporánea hacen conveniente la participación del capital extranjero, incluyendo las grandes empresas multinacionales, en colaboración con el capital privado nacional”.⁴⁹

Reflexionando sobre el desarrollo regional –un tema de amplio debate en la época-, García Martínez partía de la premisa de que “el eje vertebral del desarrollo regional pasa a través del desarrollo industrial”, que debía ser “el núcleo básico que da sentido y profundidad al conjunto de la estrategia que se elabore para incrementar la tasa de crecimiento económico de una región determinada”. Y al analizar la política efectivamente implementada al respecto establece que “la experiencia muestra que por esta vía difícilmente, por no decir altamente improbable, se puede alcanzar el objetivo de crear un gran centro industrial con impulso propio”.⁵⁰ Mas las propuestas que realiza no aportan elementos diferentes a los presentes en

⁴⁸ PyE, 14, énfasis añadido.

⁴⁹ PyE, 14.

⁵⁰ PyE, 7.

ese debate sobre los “polos de desarrollo”: selección de grandes proyectos con grandes “efectos de propagación”; necesidad de desarrollo de la infraestructura económico-social; rol importante para el Estado central, coordinando la estrategia nacional con la de los gobiernos provinciales y eligiendo “rigurosamente” las áreas y proyectos a desarrollar.

En dicha dirección, y en relación al programa económico elaborado por el CEPE, se transcribió en la revista de noviembre de 1971 una entrevista realizada a algunos de sus miembros al respecto. Olarra Jiménez enumeraba que las áreas que habían sido estudiadas y para las que se proponían reformas eran: la impositiva; de la Administración Pública; monetaria y financiera; del mercado laboral; previsional; de la política de infraestructura; agropecuaria; industrial y arancelaria; minera y de hidrocarburos y finalmente; de la distribución del ingreso. Consultado sobre el papel del Estado, aclaraba que

si algo caracteriza a las economías modernas es la intervención del Estado en lo económico. Esto hay que decirlo claramente. No preconizamos un imposible abstencionismo del Estado ni la vuelta a doctrinas imperantes en el siglo XIX. *De lo que se trata es de redefinir el papel del Estado.*⁵¹

Esto era complementado por García Martínez al referirse a las (limitadas y brumosas) tareas que se postulaba debía jugar el poder público en el terreno económico: en primer lugar el Estado era “el responsable final del mantenimiento del equilibrio económico, especialmente a través de su política monetaria y fiscal”, en adición era “el responsable de que juegue la competencia. Debe liquidar los monopolios e impedir la formación de otros” y finalmente, debía ser “el gran estratega de la economía. Esto significa que debe tomar a su cargo, como decía Alberdi, «la previsión del futuro», y a través de una acción de gobierno, sistemáticamente continuada, abrir las grandes sendas por donde la Sociedad va a transitar”.⁵²

Se trataba de dejar de lado las “fórmulas que habían fracasado reiteradamente”, las que involucraban tres elementos centrales: el aumento del gasto público buscando incentivar la economía; el emisionismo monetario y; el otorgamiento de aumentos inflacionarios en los salarios nominales. El problema con ellos era que “se espera de la acción del Estado lo que no se confía pueda hacer el ciudadano, el hombre. Lo que la sociedad en su conjunto no puede, o no quiere hacer se pide lo haga el Estado. El fracaso es evidente”. Al contrario, la política propulsada desde

⁵¹ PyE, 8, énfasis añadido.

⁵² PyE, 8.

el CEPE con el objetivo de alcanzar los grandes cambios estructurales necesarios estaba centrada en alcanzar cinco objetivos:

- 1º) Aumento de las exportaciones; 2º) Aumento de la productividad; 3º) Explotación de nuevas riquezas naturales. Cultivo de nuevas áreas en el N.E. Virtualmente una Nueva Frontera, Explotación de nuestras riquezas minerales; 4º) Crecimiento de la población; 5º) Aumento del salario real.⁵³

Dentro del universo de posturas de García Martínez, puede notarse - como ya señalamos para la línea editorial de PyE- la centralidad de la preocupación por la inflación. Desde su primera colaboración a la revista, criticaba la política anti-inflacionaria de control de precios (en vez de dejarlos flotar libremente), que llevaría a “la burocratización total de la vida económica”, la que a su vez “conduce gradual pero persistentemente a la absorción de la empresa privada por el Estado”. Por otra parte, la política de precios -además de infructuosa- resultaría contraproducente en tanto “quiebra la capacidad de ahorro de las empresas, al limitar sus utilidades, y consiguientemente la disposición a invertir en los sectores afectados por dicha medida. En una palabra, destruye los factores objetivos y subjetivos que subyacen detrás de todo acto de inversión”.⁵⁴ Casi dos años después volvería a referirse al mismo tema, al criticar la indexación de precios como medida para frenar la inflación. En este caso argumentaría que esta política aceleraba -por distintos canales- la “causación circular típica de la inflación endémica”, por lo que resultaba “un factor de creación de un fenómeno acumulativo de inflación”.⁵⁵ Nuevamente, la intervención se revelaba no sólo ineficaz sino plenamente perjudicial.

Con un tenor similar, se expresaba el documento grupal referido a la reforma monetaria, que formulaba -en clara argumentación monetarista- que “una nación no puede llamarse civilizada en materia monetaria -y *difícilmente lo será entonces en cualquier otro orden-* si la liquidez primaria [...] de su sistema económico no se mantiene dentro de límites objetivos que regulen su volumen”.⁵⁶ Por esa razón debía limitarse la capacidad de emitir del Banco Central, eliminando al mismo tiempo los elementos “de dirigismo y de complicación burocrática” en el mercado de crédito cuya manipulación era una de las principales trabas de la economía argentina, a la vez que se postulaba que para que “toda esperanza de una política monetaria independiente” no fuera “solo una ilusión”, “la autonomía en el

⁵³ PyE, 8.

⁵⁴ PyE, 2.

⁵⁵ PyE, 21.

⁵⁶ PyE, 9, énfasis añadido.

manejo de la política monetaria resulta(ba) esencial en toda política tendiente a la estructuración de un orden monetario objetivo”.

En paralelo, desde el CEPE se habían propuesto buscar soluciones para el “deficiente funcionamiento de las empresas estatales”, que obedecía “en parte al clima de ineficiencia que en líneas generales caracteriza la economía argentina, pero en parte sustancial, emana de la estructura jurídica que domina el régimen de estas sociedades”.⁵⁷ El problema de las empresas estatales era que no podían desenvolverse como empresas, en tanto su acción se veía obstaculizada por “un aparato de control que tiene por objeto el asegurar la legitimidad formal de los actos, pero no su acierto o eficacia”, con un manejo burocrático “de una naturaleza absolutamente incompatible con un manejo racional de algo tan complejo como es la empresa en el mundo de hoy”. Dados los beneficios que se les otorgaban (exención de impuestos, soporte de pérdidas, etc.) se postulaba que “las empresas estatales han sido consideradas como en minoría de edad” pero que había “llegado la hora de que adquieran su mayoría” para lo que debía otorgárseles libertad para desenvolver sus actividades, al mismo tiempo que se les debía exigir “eficacia y rentabilidad”. Más allá de la propuesta de cambios en su ordenamiento legal y organizacional, se proponía como una de las soluciones que su “capital debería estar constituido por acciones nominativas, pudiendo participar el capital privado. Las acciones se cotizarían en la Bolsa”.⁵⁸

Más en general, García Martínez había dejado planteado que la “mentalidad intervencionista” habría sido uno de los principales factores inhibidores del desarrollo económico nacional:

Esta política [de control de precios], que fue abandonada en buena parte en dichas naciones por “ineficaz”, ha renacido con gran vigor actualmente en muchas países declarados “en proceso de desarrollo”, cuyos dirigentes acusan una mentalidad económica ultraintervencionista y devoto del Estado paternalista. *Gran parte de ese subdesarrollo se debe precisamente al imperio de tal mentalidad.*⁵⁹

Poco antes de desaparecer la revista, este economista se planteó efectuar una propuesta para establecer los “lineamientos básicos para un desarrollo económico-social en libertad” en otro extenso escrito. En primer lugar, proponía que “en la economía argentina, como primer paso hacia su desarrollo enérgico, hay que despertar este resorte psicológico del incentivo

⁵⁷ PyE, 7.

⁵⁸ PyE, 7.

⁵⁹ PyE, 2, énfasis añadido.

que es el que suscita la capacidad de realización, la energía, el talento y la iniciativa”.⁶⁰ Si el incentivo era el “acelerador económico” se hacía necesario establecer también un “freno para evitar los excesos”, el que debía ser fundamentalmente “la competencia que exige (*sic*) de todos los sectores de la sociedad su mejor contribución como seres productivos”.

Por su parte, el papel fundamental del Estado sería el de mantener la seguridad y de hacer cumplir las leyes, además de garantizar la estabilidad política y de la política económica y de generar “un clima de confianza generalizada en el ímpetu de la Nación”, que “dimana [...] de la garra, el empuje, del entusiasmo y de la preparación y capacidad con que el gobierno enfoca y maneja las grandes cuestiones de un país” y que funcionaba “como un fermento que comienza por adueñarse del espíritu de los más audaces y dinámicos, y termina por posesionarse de la mentalidad de la mayoría, formando algo así como el sustrato psicológico de las grandes hazañas económicas de los pueblos”.

Debía en consecuencia dejarse de lado la aplicación de los instrumentos usuales de promoción, que se resumían en cinco ejes principales, que –en la opinión de García Martínez- habían tenido muy pobres resultados:

El crecimiento desmesurado del gasto público y el déficit fiscal; la expansión monetaria y crediticia; los grandes aumentos de los salarios monetarios; la fijación de precios políticos con vistas a subsidiar el consumo; la concesión de privilegios contrarios al interés general [...].

Las consecuencias de esta política no han sido otras que el desencadenamiento de una inflación endémica; la desocupación abierta o disfrazada; la descapitalización de las familias, las empresas, las entidades intermedias y el propio Estado; el divorcio entre un creciente endeudamiento exterior y un insatisfactorio crecimiento interno; las crisis reiteradas en materia de reservas monetarias internacionales; el retraso tecnológico y organizativo de la estructura productiva.⁶¹

Por enésima vez, se marcaba la incapacidad estatal como razón fundamental del atraso. Opinaba García Martínez que “la raíz de nuestro retroceso como potencia económica radica en el papel equívoco que el Estado ha desempeñado en el proceso productivo”, aunque señalando que “decimos equívoco y no excesivo, porque el verdadero nudo de la cuestión no se plantea en los términos de la común controversia de intervencionismo versus liberalismo”. En contraposición, para relanzar el crecimiento, debía apelarse a las “fuerzas reales de dinamización” las que

⁶⁰ PyE, 22-23.

⁶¹ PyE, 22-23.

involucraban el crecimiento de exportaciones de todo tipo, el incremento de la tasa interna de ahorro e inversión, el aumento de la productividad, la explotación de recursos naturales novedosos y; el máximo uso de las fuentes de financiamiento externas disponibles.⁶²

El papel del Estado debía ser repensado, con “un papel fundamentalmente creador, de arquitecto, de estrategia de largas miras”, para lo que debía cumplir al menos con cinco tareas esenciales: “el dominio de la coyuntura por medio del manejo adecuado de la política fiscal, monetaria y del gasto público” para garantizar la estabilidad económica y evitar tanto la recesión como la inflación; el “desarrollo de las actividades «de punta» en las que actualmente se concentra el más grande dinamismo tecnológico (industria atómica, espacial, informática, etc.)” y en los que se debería concentrar el apoyo público directo e indirecto; la “formulación de una imaginativa y profunda política para un futuro desarrollo industrial equilibrado en lo especial”; la “formulación y permanente actualización de un orden nacional prioritario para la inversión pública”, de acuerdo a “metas realistas” para el país y; la “formulación de una estrategia de largo plazo de comercio exterior” a fin de incrementar permanentemente la presencia económica argentina en los mercados internacionales.⁶³

En 1972 el hermano de Carlos, Luis, remarcaba en un reportaje las incoherencias de las opciones más corrientes de política económica, que recordaba a los argumentos de la *telaraña* en oposición a la estrategia seguida en las décadas precedentes:

el “desarrollismo autárquico” encuentra perfectamente natural reclamar una rápida y casi total integración a nivel nacional de la industria argentina y, simultáneamente, aspira a una creciente participación del país en el comercio mundial; los partidarios de una economía relativamente abierta, por su parte olvidan —o no mencionan públicamente— las implicancias de este modelo en cuanto a la mayor dependencia relativa de las fluctuaciones del citado comercio y, asimismo, en lo concerniente al menos usufructo de las economías externas provenientes de la incorporación de actividades industriales de alta tecnología.⁶⁴

Más tarde y poco antes del último golpe militar, en octubre de 1975, Carlos García Martínez, volvería a insistir con estas ideas y las esbozadas en su *Telaraña...* Decía en una nota periodística que “Argentina podría, hoy, ser ya una potencia industrial de rango y envergadura, y sin embargo no lo es”.

⁶² PyE, 22-23.

⁶³ PyE, 22-23.

⁶⁴ “¿Qué van a pensar...?”.

Para explicar el atraso refería que los principales males eran la inestabilidad de orden político y las “concepciones económicas falsas”, pero que debía repararse también en la acción de los “industrialistas doctrinarios” (es decir, los “sinceros y convencidos” y dejando de lado a los “egoístas y oportunistas”), a quienes definía como aquellos quienes creían que “la industria se promueve poniendo toda la economía al servicio de la misma”. Ellos serían los “más graves responsables” de la postración argentina, ya que su discurso tendría un efecto “particularmente letal”.⁶⁵

Señalaba entonces diez proposiciones en las cuales se reflejarían los errores conceptuales y los resultados derivados de la aplicación de las mismas. De tal manera, García Martínez se oponía a que el agro financiara el desarrollo industrial (origen de las crisis de balance de pagos); que se abaratara el tipo de cambio para importaciones “básicas” (configurando un estímulo artificial del consumo y las importaciones); que se mantuviera elevado el gasto público y los salarios monetarios para impulsar la demanda interna (“perpetua autoalimentación” de la inflación); que se dieran beneficios impositivos a las empresas (que mengua la presión tributaria y genera inflación “a través de la emisión desenfrenada”); que la industria se mantuviera “amurallada” contra la competencia exterior (otorgando “grandes utilidades de los beneficiarios a costa de los consumidores y del propio salario real [...], generando una industria ineficiente en su estructura operativa, no modernizada tecnológicamente, que trabaja con equipos y técnicas obsoletas”); la utilización de las tarifas públicas como medios de promoción industrial (generando cuellos de botella en infraestructura); la adopción de una política crediticia generosa y permisiva (que implicaba una “estafa grosera a los ahorristas [...], endeblez del ahorro interno, imposibilidad de construir un verdadero mercado monetario y de capitales, financiamiento de todo tipo de despilfarros”); que se otorgara un tipo de cambio “remunerativo” y “todo otro subsidio que haya que conceder” para mantener exportaciones industriales (traerían problemas fiscales e inestabilidad cambiaria); el establecimiento de leyes de promoción “amplias y generosas” para el desarrollo “de la industria y del interior” (que “por lo común [...] encubre un verdadero aventurerismo fabril que aprovecha las ventajas e instala «industrias» que en su inmensa mayoría sólo pueden sobrevivir a costa del continuo auxilio del Gobierno”); y finalmente creer que “para promover la industrialización de un país hay que crear industrias, sin preocuparse para nada de su eficiencia”. La consecuencia de esta última proposición resultaba “simplemente fatal” por tres razones:

⁶⁵ “La frustración industrial del país”, *La Nación*, 3 de octubre de 1975.

a) le quita recursos a las empresas que están en condiciones de ser más dinámicas; b) impide el acceso a los asalariados al consumo en masa de bienes industriales; c) es uno de los orígenes estructurales de la inflación, las crisis de balanza de pagos y las subsecuentes recesiones industriales.

Como se advierte, buena parte de los argumentos utilizados para la aplicación de la política económica durante la gestión de Alfredo Martínez de Hoz ya estaban formulados.

A modo de conclusión

Hemos procurado ofrecer aquí un primer bosquejo de las ideas centrales del grupo de economistas católicos reunidos en la revista *Política y Economía*, bajo las figuras de Rafael Olarra Jiménez y Carlos García Martínez. Ellos configuraron un núcleo considerablemente crítico del sendero industrializador que había seguido la Argentina de posguerra, en diálogo con otros pensadores de extracción liberal y en franca oposición a las políticas “redistribucionistas” de la época.

Habiendo apenas alcanzado a durar dos años exactos de existencia, desde las páginas de *Política y Economía* se sostuvo que la industrialización había seguido un camino equivocado, que el país se había apartado de sus ventajas comparativas mientras el Estado había asfixiado a la iniciativa privada (tanto local como extranjera) e intervenía masivamente y afectaba la “correcta” asignación de recursos en el mercado, todo lo que se expresaba en las cíclicas crisis de balance de pagos, la persistente inflación y el crónico déficit fiscal, y más en general, en un lánguido crecimiento y escaso despegue de la industria nacional, puestos en contexto internacional. Sin embargo, como vimos, estas ideas formaban parte del ideario que los mellizos García Martínez venían desplegando desde antes (y ciertamente mantuvieron luego), quienes tendrían un papel central como funcionarios de la última dictadura cívico-militar argentina.

Indudablemente, a principios de los años setenta su discurso teórico, económico y político resultaba una opción de segundo orden dentro del concierto ideológico por entonces dominante. Sin embargo, creemos que es importante rescatar estas ideas porque, por un lado, evidencian un resurgimiento –solapado y *aggiornado*– de las posturas liberales sostenidas a la sazón en el país por sus representantes más conocidos (Pinedo, Alsogaray, Martínez de Hoz). Pero más aún debido a que estos argumentos fueron implantados muy poco después, tras instaurarse la dictadura en marzo de 1976.

En este último sentido, creemos que este trabajo permite abonar la idea de la aplicación de un programa predefinido tras la llegada de Martínez de Hoz al ministerio de economía, un aspecto señalado fundamentalmente por los principales trabajos de análisis realizados contemporáneamente a la misma política económica de la dictadura o muy poco después que, sin embargo, ha sido puesto en duda más recientemente.⁶⁶

Desde ya, no puede postularse una administración mecánica de ideas y propuestas del universo teórico hacia el plano de lo real. Lo positivamente emprendido debió responder —más allá de sus motivaciones fundantes— tanto a presiones políticas (como la resistencia burocrática y empresarial), como también a los graves problemas económicos (internos y externos) generados por la misma política económica. Estas razones motivaron que la trayectoria efectivamente adoptada siguiera una dirección que, a la postre, resultó inconsistente y oportunista. Sin embargo, esto es muy distinto a postular la inexistencia de un claro programa por detrás de la política económica que alteró a sangre y fuego el rumbo del modelo de acumulación en la Argentina.

Bibliografía citada

- Alsogaray, Álvaro (1969); *Política y economía en Latinoamérica: Principales problemas e ideas que se debaten. Un camino a seguir*, Buenos Aires, Editorial Atlántida.
- Alsogaray, Álvaro y Martínez, José Heriberto (1969); *Teoría y práctica en la acción económica*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Brennan, James y Rougier, Marcelo (2013); *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976)*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora.
- Brodersohn, Mario (dir.) (1970); *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Canitrot, Adolfo (1980); “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, *Desarrollo Económico*, Vol. 19, N° 76.

⁶⁶ Concretamente, nos referimos a los estudios de Ferrer (1979), Canitrot (1980 y 1981) y Schwarzer (1986). Por la crítica mencionada, véase Müller (2002).

- Canitrot, Adolfo (1981); “Teoría y práctica del liberalismo Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 21, N° 82.
- Cúneo, Dardo (1967); *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Buenos Aires, Pleamar.
- de Pablo, Juan Carlos (1999); “Economists and economic policy: Argentina since 1958”, *Documentos de trabajo CEMA*, N° 149, junio.
- Ferrer, Aldo (1979); “El retorno del liberalismo: reflexiones sobre la política económica vigente en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 18, N° 72.
- García Martínez, Carlos (1969); *La telaraña argentina. Economía política de la decadencia*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Haidar, Victoria, “¿Gobernar a través de la libertad? Escrutando las heterogeneidades de la gubernamentalidad neoliberal en los discursos de Álvaro Alsogaray (Argentina, 1955-1973)”, *A Contracorriente: Revista de Historia Social y Literatura en América Latina*, en prensa.
- Heredia, Mariana (2004); “El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”, en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Moyano Llerena, Carlos (1994); *Vigencia de una visión*, Buenos Aires, Fundación Banco de Boston.
- Müller, Alberto (2002); *Desmantelamiento del Estado del bienestar en la Argentina*, Cuaderno del CEPED N° 6, Buenos Aires, FCE-UBA.
- Morresi, Sergio (2004); “El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional”, *Sociohistórica*, N° 27, primer semestre.
- Olarra Jiménez, Rafael (2004); *La economía y el hombre. Evolución del pensamiento económico argentino*, Buenos Aires, Planeta.
- Pinedo, Federico (1968); *Trabajoso resurgimiento argentino*, Buenos Aires, Fundación Banco Galicia.
- Pinedo, Federico (1956a); “*Argentina no es un caso perdido*”. *Discurso de incorporación del Dr. Federico Pinedo y de Presentación por el Dr. José Heriberto Martínez*, Buenos Aires, Academia de Ciencias Económicas.
- Pinedo, Federico (1956b); *El Fatal Estatismo*, Buenos Aires, Editorial Kraft.
- Prebisch, Raúl (1963); *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Ciudad de México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, Hernán (2007); *Corporaciones en el Poder: institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina*, IPÉS, FIEL y Fundación Mediterránea, Buenos Aires, Lenguaje Claro.

- Rougier, Marcelo (2004); *Instituciones, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, Bernal, Editorial de la Universidad de Quilmes.
- Rougier, Marcelo (2007); “Intelectuales, empresarios y Estado en las políticas de desarrollo. Notas sobre la situación actual a la luz de algunas claves históricas”, en Victoria Basualdo y Karina Forcinito (coords.), *Transformaciones recientes en la economía argentina. Tendencias y perspectivas*, Buenos Aires, Prometeo Editorial.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín (2006); *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan (2011); “Estrategias de desarrollo y modalidades del financiamiento en el «canto de cisne» de la industrialización argentina”, *Anuario de la Escuela de Historia*, Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario, N° 23.
- 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”, *América Latina en la Historia Económica*, Segunda Época, N° 37, enero-junio.
- Schvarzer, Jorge (1986); *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Vázquez, Luciana (2007), *La educación de los que influyen. ¿Vale la pena estudiar en Argentina?*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Vicente, Martín (2008); *Rastros de azufre. La intelectualidad del liberal-conservadurismo argentino, entre la obturación retrospectiva y las lógicas de la última dictadura militar*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, IDAES-UNSAM.
- Videla, Ludovico (2003); “Legado y vigencia de los economistas católicos”, *Revista Valores en la sociedad industrial*, Año XXI, N° 58, diciembre.

Las intervenciones públicas de los propietarios del Grupo Techint sobre la política económica en Argentina, 1999-2003

Eduardo Gálvez

Presentación: la crisis y salida de la convertibilidad

En este artículo se cubre el período agosto de 1999 – diciembre de 2003. Este breve lapso representa un período de transición y de grandes cambios económicos y políticos, en el marco de la crisis y salida del modelo económico de la Convertibilidad. Este período cubre el final del gobierno de Carlos Menem, el abreviado de Fernando De la Rúa, el provisorio de Eduardo Duhalde y el primer año del de Néstor Kirchner. La crisis mencionada alcanza su mayor intensidad en diciembre de 2001. Durante la evolución de la misma tienen lugar: la declaración del estado de sitio, la muerte de 37 personas en la represión a las manifestaciones de repudio a las medidas gubernamentales (algunas de ellas a tan sólo metros de la casa de gobierno) y en los saqueos a supermercados, la renuncia del Ministro de Economía Domingo Cavallo y del Presidente Fernando De la Rúa de la Unión Cívica Radical, su reemplazo (luego de varios presidentes interinos en una sola semana) por Eduardo Duhalde (electo por el Congreso Nacional) del Partido Justicialista y las movilizaciones bajo la consigna “¡Qué se vayan todos!”. Mientras que en el plano económico se instaura el “corralito” bancario y luego se produce el derrumbe total del modelo económico basado en la Convertibilidad, la consiguiente devaluación y la declaración formal del “default” de la deuda externa. Todo esto conduce a la transición hacia un modelo económico distinto menos dependiente de la valorización financiera, que recupera parcialmente la capacidad del Estado para regular los mercados, incluyendo la capacidad de éste para moderar la internacionalización extrema de la economía.

El marco histórico 1989-2003

Con la primera presidencia de Carlos Menem en 1989 se había consolidado un modelo económico de valorización financiera y altamente internacionalizado, cuyo principio organizador fue la llamada “Convertibilidad” instaurada en 1991. En relación a este modelo Eduardo Basualdo escribe: “Se trata del predominio que ejerce la valorización financiera como eje ordenador de las relaciones económicas [...] La misma no alude únicamente a la importancia que adquiere el sector financiero en la asignación del excedente sino a un proceso más abarcativo que revoluciona

el comportamiento microeconómico de las grandes firmas y consiste en la inusitada importancia que adquiere en ellas la colocación de excedente en una amplia gama de activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) tanto en el mercado interno como en el internacional. Este proceso que irrumpe y es predominante en la economía argentina desde fines de la década de los años 70, se expande debido a que la tasa de interés interna, y la diferencia marcadamente positiva de la misma con respecto a la tasa de interés internacional, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo opera como una masa de excedente valorizable en el mercado interno.[...] Una de las manifestaciones de la valorización financiera consiste en la notable importancia relativa que adquieren los activos financieros respecto de los activos físicos en las grandes firmas.”¹

Las primeras bases de este modelo habían empezado a instalarse con el golpe de Estado de 1976². A fines de la década del ochenta, el contexto internacional había favorecido la consolidación del mismo, ya que la economía mundial se internacionalizaba a paso firme tanto en el nivel financiero como en el mercantil, tras el fin de la guerra fría, cuyo símbolo más patente fue la caída del muro de Berlín, sucedida en el mismo año que Menem asume la presidencia. Las principales reformas que promovió el gobierno de Menem tuvieron que ver con los reclamos directos de los acreedores externos y de sus socios locales en el marco de la hegemonía neoliberal de fines de siglo, es decir, privatizaciones en gran escala, reducción del Estado, liberalización de flujos financieros y comerciales y represión de los salarios.

Diez años después, en 1999, al final de la segunda presidencia de Menem, el modelo económico asentado en la Convertibilidad seguía funcionando. Fernando de la Rúa es electo para suceder a Menem en diciembre de ese año y decide mantener el modelo, a pesar de los efectos económicos y sociales regresivos que el mismo había producido, entre los cuales se cuentan aumentos fenomenales de la pobreza, la indigencia y el desempleo. Mientras que en 1991 la tasa de desempleo era del 6,0% esta fue ascendiendo con algunas oscilaciones hasta llegar en 1999 al 13,8 %, en 2000 al 14,7 % y en 2001 al 18,3 %. Por su parte, la población pobre pasó del 21, 5 % en 1991 al 26,7 % en 1999, al 28,9 % en 2000 y finalmente al 35,4 % en 2001; y la población indigente ascendió del 3,0 % en 1991 al 6,7 % en 1999, al 7,7 % en 2000 y al 12,2 % en 2001³. Estos alarmantes

¹ Basualdo (2000) pp. 12-13.

² Schvarzer (1988).

³ Basualdo (2006) pp. 390-391.

indicadores económico-sociales se expresaban en un aumento agudo del conflicto social, en el cual tenían un rol principal los variados movimientos “piqueteros”. El principal método de lucha de estos movimientos fue el corte de ruta. Este había reemplazado a los métodos más tradicionales de lucha de los sectores populares, es decir la huelga y la movilización, ya que estos sectores desempleados o con empleos precarios habían sido inhabilitados de recurrir a ellos.

Sin embargo, el funcionamiento del modelo también había producido conflictos al interior del campo de los más grandes empresarios. Esos conflictos tenían como base: 1) la disolución de la comunidad de negocios que habían conformado los grandes capitales locales y extranjeros en la década del 90, tras la venta de parte de los primeros de sus participaciones accionarias en las empresas que habían sido privatizadas en los inicios del gobierno de Menem, cuya titularidad antes compartían; y 2) la acentuada extranjerización de la cúpula económica que se produjo en esa década⁴. Este distanciamiento dentro de la cúpula económica se pone de manifiesto unos meses antes de la asunción de De la Rúa, cuando una parte importante de los representantes del empresariado explicitan sus preocupaciones con respecto a la dirección económica vigente.

Veamos lo que decía Claudio Loser, Jefe del Departamento Occidental del FMI entre 1994 y 2002 y mano derecha de Stanley Fischer, número dos de ese organismo, en relación a la predisposición existente entre los empresarios en los inicios del gobierno de De la Rúa:

En mayo de 2000 yo acompañé a Horst Kohler durante su primera visita a la Argentina. Fue su primer choque con la realidad. Aunque tuvo buena química con De la Rúa, quedó muy mal impresionado por la reunión que tuvo con los empresarios: demasiado reclamo, demasiada queja, demasiado enfrentamiento con un gobierno que recién empezaba a andar. La clase empresaria argentina es parte inseparable de nuestro país, tan destructiva – ni más, ni menos- que la clase política o los sindicalistas. Por lo menos, así se ve a la Argentina desde afuera, al compararla con otros países. Hay, como decirlo, menos espacio para el diálogo, para el consenso. Todo parece una competencia de suma cero. Es como si ninguno de los sectores del poder creyera que, al asociarse, pueden crecer juntos. El crecimiento propio está percibido, en general, como parte de una batalla contra el resto.⁵

⁴ Azpiazu (2011) pp. 45-46.

⁵ Tenenbaum (2004) pp. 94-95.

En medio de este clima, los disensos entre empresarios llevaron a la conformación de un agrupamiento denominado Grupo Productivo, que nucleaba a la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO) y a Confederaciones Rurales Argentina (CRA)⁶. La formación de ese agrupamiento en septiembre de 1999 había llevado a la ruptura del denominado Grupo de los Ocho, el cual había reunido a todas las principales cámaras patronales durante toda la década del 90. En la expresión de estas críticas a la dirección económica tienen un lugar protagónico los propietarios del Grupo Techint. En efecto, los propietarios de Techint forman parte del Grupo Productivo, pero también otros importantes dirigentes pertenecientes a Techint, como por ejemplo el presidente de la CAMARCO, Eduardo Baglietto. Es en este marco de disensos y realineamientos que Roberto Rocca se atrevió a formular las críticas más explícitas a los problemas cambiarios.

En conclusión, la agudización descrita de la lucha social y del conflicto al interior de la elite empresaria configuran el marco en el que asumió De la Rúa. Como ya se sabe, a consecuencia del fracaso estrepitoso de su gestión, en medio de estas tensiones este gobierno no fue capaz de mantener la gobernabilidad política, económica y social.

El lugar de la paridad cambiaria fija del modelo económico

Si bien el modelo de valorización financiera vigente en Argentina asumía una forma similar a la predominante en escala global⁷, el esquema de paridad cambiaria fija propio de la Convertibilidad reforzaba aun más la integración del mercado local en el mercado internacional de acumulación financiera, porque cualquier inversor que decidiese colocar sus divisas en Argentina gozaba de la garantía de que no correría ningún riesgo de devaluación, con el adicional de la ausencia de restricciones en el monto y el tiempo en que el dinero podía permanecer en el mercado local. Además, el mantenimiento de la misma exigía un endeudamiento externo permanente⁸, lo cual aumentaba aún más la importancia de las inversiones financieras. De allí que los partidarios del modelo buscasen por todos los medios la perpetuación de este mecanismo. En primer lugar, asumían esta posición los bancos, por razones obvias de su relación con los circuitos financieros internacionales. Pero también, en especial, las empresas privatizadas de

⁶ Heredia (2003).

⁷ Chesnais (1998) pp. 240 y 290.

⁸ Schvarzer (2002).

servicios públicos, porque las mismas contaban con mercados cautivos y tarifas altísimas, comparadas con las tarifas que podían obtener empresas del mismo rubro en otros países, gracias a la paridad cambiaria entre el peso y el dólar. Por esta vía, la rentabilidad de las empresas privatizadas de servicios públicos (y de petróleo) fue durante los 90 superior al resto de las empresas. En realidad, esa sobretasa de ganancia era posible gracias al financiamiento de hecho realizado por el Estado argentino, y, por su intermedio, por el conjunto de la población, a través del endeudamiento externo extraordinario y permanente. De este modo, estas empresas estaban integradas también por esta vía en los mecanismos de valorización financiera predominantes durante la década del 90, a lo cual hay que agregar, que remitían la mayor parte de sus ganancias a sus casas matrices en dólares gracias a la Convertibilidad. En realidad los grupos económicos locales también participaban de los mecanismos internacionalizados de acumulación financiera, incluyendo al Grupo Techint, pero desde 1995 en adelante empezaron a cambiar de estrategia⁹.

Los conflictos al interior de la elite empresaria

Las tensiones dentro de la elite empresaria fueron en aumento a medida que se verificaba que el gobierno de De la Rúa no modificaría la dirección económica heredada del gobierno Menem. Por lo tanto, también se multiplicarían las manifestaciones de descontento contra la continuación de esa dirección por parte de un sector de esa elite. En este sentido, en una primera instancia se registran solamente algunas voces aisladas de insatisfacción y de propuestas de corrección a las políticas económicas. Pero con el avance de la gestión De la Rúa, la lucha por incidir en la dirección económica se agudizará, hasta hacerse evidente un quiebre definitivo entre los grandes empresarios. Por un lado, se alinearan aquellos que pretendían profundizar la dirección económica vigente. Y, por el otro lado, aquellos que buscaban por los menos una moderación de la misma. Entre éstos últimos tienen un papel protagónico los representantes del Grupo Techint, al punto que fue el grupo empresario con mayor influencia dentro de este sector.

En resumen, hemos identificado dos alineamientos dentro de la elite empresaria. Un alineamiento que hemos caracterizado como radicalizado y otro como moderado. El alineamiento radicalizado se posiciona a favor de la profundización de las líneas centrales del modelo económico en extremo

⁹ Castellani (2011) pp. 270-271.

internacionalizado y asentado principalmente en la valorización financiera, cuyo eje es la Convertibilidad. Este alineamiento representa una larga tradición de liberalismo económico dentro de la elite argentina, con la diferencia de que en los últimos años del siglo XX, esta línea fue llevada a sus extremos en cuanto a su asentamiento en la valorización financiera. En cambio, el alineamiento moderado mantiene posiciones que oscilan entre la atenuación de las posiciones extremas de los radicalizados, y la modificación definitiva de las líneas directrices que permitían la continuación de la dirección económica vigente. Digamos que los moderados apuntaban a un repliegue relativo de los mecanismos de valorización financiera (aunque no así de las principales bases de la internacionalización de la economía) y a la recuperación parcial de cierto desarrollo industrial¹⁰. Es importante resaltar que en general los moderados provienen de una tradición de ambivalentes y cercanas relaciones con los favores estatales¹¹ y de escasos ejemplos de innovación¹². Entre las críticas al modelo éstos realizan figuran en primer lugar las posiciones económicas que analizaremos especialmente en este artículo, es decir aquellas que se refieren a los problemas relacionados con la forma y el tipo de cambio propios de la Convertibilidad, manifestadas públicamente por los representantes de Techint.

El crecimiento e internacionalización del grupo Techint

El grupo Techint es un gran grupo industrial, especialmente dedicado a la siderurgia¹³. Se instaló en Argentina proveniente de Italia en los años 40 del siglo XX en base a la provisión del mercado interno y de las demandas del Estado. Más adelante, en los años 70 logró un salto exportador y una primera internacionalización, a la vez que continuó hasta fines de los años 80 su relación como proveedor de las empresas estatales argentinas¹⁴. A partir de los años 90 el grupo Techint logró una fenomenal expansión. En primer lugar, participó por diversas vías en las privatizaciones de empresas públicas argentinas llevadas adelante por el gobierno de Menem. En virtud de ello, asociado con empresas extranjeras, grupos locales y bancos internacionales, adquirió paquetes accionarios de Telefónica de Argentina,

¹⁰ Gálvez (2013) (2011) (2009).

¹¹ Rougier y Brennan (2009).

¹² Rougier (2011) pp. 457-461.

¹³ Para una historia del desarrollo de la siderurgia en Argentina, consultar Belini (2014) y Jerez (2014).

¹⁴ Castro (2007) pp. 106-107.

Edepal (la empresa de distribución de energía eléctrica de la ciudad de La Plata y alrededores) y la transportador de gas, Gas del Norte. También logró concesiones viales en la ruta nacional 7 y 8 y obtuvo el corredor ferroviario Rosario-Bahía Blanca. Además de las ganancias que estas nuevas empresas vinculadas o controlados aportaron por sí mismas al grupo, éstas garantizaban obras para sus empresas de construcción y siderúrgicas¹⁵. Especialmente éstas últimas siguieron siendo la base de los negocios del grupo. Pero seguramente la privatización más importante para Techint fue la incorporación de la enorme empresa estatal siderúrgica de aceros planos SOMISA en 1991. Avanzada la década del 90, Techint se desprendería de sus participaciones en las empresas privatizadas en Argentina, estrategia que siguieron la gran mayoría de los grupos económicos locales, pero se quedaría con SOMISA. Fue luego de adquirir esta empresa que Techint pegó el salto a la participación mayoritaria en la empresa siderúrgica Sidor de Venezuela en 1997, proceso que se completó más tarde con la compra de Hylsamex de México en 2005, logrando por esa vía el liderazgo latinoamericano en la fabricación de aceros planos¹⁶. Tras estas adquisiciones se conformó el grupo Ternium, la división de aceros planos de la Organización Techint. Pero esta internacionalización también se llevó adelante en la división de tubos de acero, ya que desde mediados de la década del 90, a partir de la planta Siderca de Argentina, el grupo continuó su expansión internacional adquiriendo plantas productoras de tubos en Italia (Dalmine en 1996), Japón (NKK Tubes en 1997), México (Tamsa en 1996), Brasil (Confab en 1998) y Canadá (Algoma Tubes en 2000). Esta internacionalización en las plantas productoras de tubos llevó a la reorganización de las mismas en un nuevo grupo dentro de Techint que operaría desde 2001 en adelante con el nombre Tenaris, conformándose en el líder mundial en la producción de tubos sin costura. Tenaris producía en 2001 tres millones de toneladas de tubos sin costura y ocho cientos cincuenta mil de tubos soldados, facturando mil quinientos millones de dólares anuales¹⁷. Esta expansión internacional productiva fue acompañada de una organización financiera igualmente internacionalizada, que en 2012 tiene sus bases principales en Holanda y Luxemburgo¹⁸.

¹⁵ Castro (2012) pp. 311-313.

¹⁶ Giacalone (2008).

¹⁷ Castro (2012) pp. 323-324.

¹⁸ Ibidem p. 350.

El rol de los representantes de Techint

A partir de ahora nos avocaremos al análisis de las posiciones discursivas públicas asumidas por los propietarios de este Grupo en el período 1999-2003. Los representantes de Techint con los que trabajaremos son Roberto Rocca y Paolo Rocca, ambos miembros de la familia propietaria del grupo. Roberto Rocca, fallecido el 10 de junio de 2003, fue el hijo de Agostino Rocca, el fundador del Grupo en Italia y también en Argentina. Roberto también fue el padre Paolo Rocca (hoy a la cabeza del grupo) y Agostino Rocca, este último fallecido en un accidente aéreo en 2001.

Los registros con los que trabajaremos son manifestaciones discursivas públicas de las posiciones económicas que Roberto Rocca y Paolo Rocca sostuvieron en el período de crisis y salida de la Convertibilidad. Estas posiciones tienen que ver directamente con el principal eje de discusión dentro y fuera del campo del gran empresariado sobre la dirección económica del período. Se trata de las discusiones sobre la forma y el tipo de cambio, porque de la inclinación en un sentido u otro en este aspecto central de la política económica, dependía la continuación o el cambio del modelo económico. En efecto, la paridad cambiaria fija entre el peso y el dólar, era el eje en torno al cual se asentaba el funcionamiento del modelo que había comenzado a funcionar en abril de 1991 impulsado desde el Ministerio de Economía por Domingo Cavallo y de allí que el mismo fuera identificado con esa dimensión de la política económica, llevando el nombre de modelo de la Convertibilidad. Vale aclarar que todos los registros sobre los que hemos trabajado (en total 23, de los cuáles aquí presentamos sólo algunos) son manifestaciones realizadas directamente por los representantes del Grupo Techint, en ningún caso hemos utilizado, lo que los analistas, periodistas o comentaristas creen o interpretan que opinan tales representantes.

En este sentido, en primer lugar se debe destacar que los hombres de Techint estuvieron entre los representantes del empresariado que sostuvieron más tempranamente los problemas que la forma y el tipo de cambio de la convertibilidad estaban produciendo. Y el responsable de esas manifestaciones tempranas fue ni más ni menos que Roberto Rocca. Veamos sus manifestaciones de agosto de 1999 a las que hacíamos referencia:

[T]odo el mundo se da cuenta que el tipo de cambio es un problema [...] [C]uando esté consolidado el próximo gobierno, no tendría que haber inconvenientes en poder anunciar con tranquilidad un régimen de fluctuación cambiaria [...] Brasil pudo devaluar con éxito porque nunca

tuvo ese problema psicológico que existe en Argentina, pero que en algún momento se va a superar.¹⁹

Estos dichos críticos de Rocca significaron una fuerte intervención, puesto que los representantes del empresariado no se animaban a exponer públicamente críticas a esta variable tan central del modelo económico (una excepción solitaria había sido Claudio Sebastiani en 1998 cuando estaba al frente de la UIA). De hecho, dada la hegemonía absoluta del presupuesto de la Convertibilidad para el funcionamiento económico, casi no existieron posiciones críticas hasta fines de 1999, y cuando éstas empezaron a aparecer, eran sugerencias relativamente laterales. Además, aquellos que quizás preferían otra cosa, no sabían cómo salir del tipo de cambio fijo sin producir una catástrofe, por lo que se resignaban a seguir con esa pesada ancla mientras el barco, a pesar de encontrarse a punto del hundimiento, aún permanecía a flote. Al respecto, citemos nuevamente las palabras de Loser:

Es muy fácil hablar de default y de devaluación ahora. Pero había que tomar la decisión. El fondo no estuvo de acuerdo con el tipo de cambio fijo cuando se implantó. Cavallo presumía porque lo había impuesto pese a nuestros consejos. Y tenía razón: así fue. En general, en situaciones como la Argentina, el Fondo tiende a recomendar la devaluación. En este caso, todos le tuvimos miedo al abismo

...

No es una decisión sencilla, decidir que un país caiga en el infierno. Repito: le tuvimos miedo al abismo. No supimos, como creo que nadie supo, como salir de la Convertibilidad, no era fácil.²⁰

De hecho, no era solo el Estado argentino el que estaba endeudado en dólares y que junto con una devaluación se vería obligado a declarar formalmente la suspensión del pago de la deuda externa o default. También muchos grandes grupos o empresas estaban endeudados con créditos en dólares y, según la exposición de cada uno, esta situación podía conducir a algunos a la bancarrota o, por lo menos, a grandes desprendimientos accionarios.²¹

Ningún representante más del empresariado salió a respaldar las advertencias tempranas de Rocca sobre los problemas que acarrea el tipo

¹⁹ Maximiliano Montenegro y David Cufre, "El tipo de cambio fijo es un problema", Reportaje exclusivo a Roberto Rocca, <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-08/99-08-19/pag03.htm>, *Página 12*, 19/08/1999.

²⁰ Tenenbaum (2004) pp. 114-115.

²¹ Cobe (2009).

de cambio fijo. Ni siquiera lo hicieron otros representantes que jugarían un papel directivo de suma importancia a favor de salir del modelo vigente, como por ejemplo De Mendiguren u Osvaldo Rial, ambos presidentes de la UIA, integrante del Grupo Productivo. Veamos cómo estos representantes evitan explicitar sus críticas a la paridad cambiaria fija:

[L]a UIA apoya la Convertibilidad porque es el instrumento que permite la estabilidad²². Rial.

¿Hay que salir de la Convertibilidad?

-Lo que hay que hacer es lograr una mayor competitividad.

-¿Hay que devaluar?

-Con mayor competitividad se mejora el tipo de cambio real y se evita tocar el tipo de cambio nominal que produciría sí un desequilibrio muy grande en muchos sectores de la economía.

-¿Se podría avanzar en un sistema de flotación cambiaria?

-Cuando escucho toda esta teoría me doy cuenta de que se ignora la economía real. Lo que espero es que me digan los teóricos cómo se solucionan los problemas de cada sector.²³ De Mendiguren.

Incluso él mismo Roberto Rocca y otros representantes de Techint tuvieron que salir a declarar los días siguientes a la aparición de los dichos de Roberto Rocca que éste no había querido decir lo que dijo:

El debate se planteó luego de que Roberto Rocca, titular de Techint, declaró anteayer al diario *Página 12* que la Convertibilidad no era sostenible en el largo plazo. Sin embargo, Rocca aclaró ayer el alcance exacto de sus dichos al sostener que si fuera político ‘no intentaría dejarla ahora, porque el país debe estar muy estable para empezar a atacar el sistema cambiario. Pero si el país está estable después de las elecciones, entonces puede permitirse jugar con un factor como el cambiario’.²⁴

Y para aclarar las dudas de los empresarios ratificó: ‘Y para Rocca, el dólar no se toca’. En todo caso, explicó, ‘llegará un momento en la Argentina en

²² “Rechazo empresarial a una eventual devaluación”. Link permanente: <http://www.lanacion.com.ar/150221>, *La Nación*, 20/08/1999.

²³ Claudia Boragni, “La UIA sale a negociar mejores condiciones en el comercio con Brasil”, *Clarín*, 07/05/2001.

²⁴ “Rechazo empresarial a una eventual devaluación”, Link permanente: <http://www.lanacion.com.ar/150221>, *La Nación*, 20/08/1999.

que la fluctuación del tipo de cambio será sólo un instrumento', pero 'no sé cuándo se producirá eso', señaló.²⁵

Los representantes del empresariado eludían las críticas a la Convertibilidad para no asumir el costo de criticar la base principal del modelo económico. Deslizar alguna crítica a la Convertibilidad era un tabú en la discusión política argentina entre los referentes de la principales fuerza políticas, mucho más entre los representantes del empresariado. Sin embargo, Roberto Rocca, si bien con sus desmentidas había intentado “esconder la mano”, ya se había encargado de “tirar la piedra” con sus primeras declaraciones.

Para no asumir la responsabilidad de la puesta en cuestión de la continuación de la paridad cambiaria, a lo máximo que se animaron los representantes empresarios del alineamiento moderado o cercanos a las posiciones del mismo, fue a exigir medidas complementarias que modificasen el tipo de cambio real. Y esto, cuidándose siempre de agregar que de ninguna manera eso suponía el fin de la paridad cambiaria fija entre el peso y el dólar. Incluso estos señalamientos laterales recién empezaron a proliferar durante el año 2001, siendo escasísimos con anterioridad, es decir a meses de la explosión del modelo y más de un año después de aquella intervención primera de Roberto Rocca.

No puede dejar de mencionarse que estas propuestas complementarias y alternativas que deslizaban los empresarios para compensar los efectos recesivos que la convertibilidad producía, asumían las más variadas y también extrañas formas. Entre otras cosas, los críticos del modelo hablaban por ejemplo de “distorsión de precios relativos del sector transable”, “ampliación del factor de convergencia”, “reducción de los costos de los sectores expuestos a la competencia externa”, “problemas de revaluación de la moneda”, “sobreevaluación”, “modificación del tipo de cambio real sin modificar el nominal” o como mucho de “devaluación... compensada”. En la línea de estas preferencias económicas de “devaluación sin devaluación”, al reasumir en marzo de 2001 Domingo Cavallo el Ministerio de Economía, y cuando la continuación del modelo era casi insostenible, una de las alternativas que éste intento fue una devaluación parcial de hecho del peso a la que se denominó “factor de convergencia” (o de empalme). Esta convergencia implicaba que para determinadas exportaciones el peso ya no tendría una paridad de uno a uno solamente con el dólar sino que también se incluiría al euro, en esos momentos de

²⁵ “El dólar no se toca”, Link permanente: <http://www.lanacion.com.ar/150348>, *La Nación*, 21/08/1999.

menor cotización que la divisa norteamericana. Este intento de solución “técnica” de los problemas estructurales del modelo, aunque causó revuelos, también tentó a algunos defensores de la Convertibilidad porque veían en ella la última esperanza para salvarla, mientras que, como hemos visto, sus detractores pretendían que esta fuera la primera puerta de salida de la misma. En medio de esa confusión en el que críticos y defensores del modelo aparecen entremezclados, encontramos manifestaciones en favor de la aplicación de este factor de convergencia de parte de Paolo Rocca, el otro propietario de Techint cuyas preferencias analizamos. No deja de ser importante la demanda que éste agrega a este apoyo, ya que pide que se agregue a la convergencia el real brasileño, con lo cual de hecho exige una devaluación real aún mayor.

La convergencia es un pequeño ajuste del tipo de cambio, donde es posible tener el real. Si introdujéramos el real a dos por dólar, habría más convergencia.²⁶

Para concluir con las preferencias expresadas en relación a la forma y el tipo de cambio por parte de los propietarios del Grupo Techint, finalmente encontramos unos dichos de Paolo Rocca posteriores al derrumbe del modelo y, en consecuencia, tras la devaluación de la moneda nacional, que intentan despegar a este grupo económico de la participación en la promoción de las políticas de la postconvertibilidad. A pesar de este intento de desresponsabilización de los propietarios de este grupo, como se podrá observar, el dicho es confirmatorio de su inclinación favorable al fin de la Convertibilidad, ya que si bien no asume las responsabilidades por la devaluación de la moneda local, sostiene que esta devaluación era necesaria.

Había 17 formas menos costosas de dejar la Convertibilidad, pero se eligió una que produjo un gran impacto negativo. Erosionó el punto de partida y nuestros grandes clientes, como Exxon Mobil, desconfían de relacionarse con una firma que tenga base en Argentina. Esta devaluación destruyó la credibilidad.²⁷

Este último registro de Paolo Rocca completa el ciclo de las intervenciones de los Rocca con respecto a la forma y el tipo de cambio desde aquella temprana y “temeraria” intervención de Roberto Rocca en agosto de 1999, varias veces “desmentida”. La primera intervención de Roberto Rocca había puesto en evidencia una fractura dentro del campo de

²⁶ “Se acercan industriales y banqueros”, *Clarín*, 22/11/2001.

²⁷ “La cabeza de Techint le apuntó a la devaluación”, *Clarín*, 13/06/2002.

los grandes empresarios, agrandando las diferencias en relación a las preferencias sobre la dirección económica y aumentando la intensidad de los enfrentamientos entre representantes del empresariado por intentar incidir en la misma. Ahora bien, la última intervención de Paolo Rocca también mantiene la línea de la intervención coherente de los propietarios de Techint durante el período, en el sentido de mantener la estrategia de “esconder la mano”. Paolo Rocca afirma apoyar la devaluación y la salida de la Convertibilidad, pero no justo de la manera en que sucedió. Por otra parte, como habíamos observado, esta manera de intervenir de parte de los representantes empresarios, por un lado promoviendo determinadas medidas económicas, pero por el otro distanciándose de la aplicación de las mismas, es extensiva a otros representantes del empresariado, incluyendo a los más destacados dirigentes contrarios a la continuación del modelo de la Convertibilidad, como De Mendiguren y Rial. Es cierto que entre la promoción de una dirección económica y la aplicación concreta de una medida económica se producen diferencias, pero esto es algo que toda persona involucrada en la gestión de apoyos y consenso a favor de tal y cual dirección económica, en lo cual tanto los Rocca como Rial y De Mendiguren están muy entrenados, conoce de sobra.

Por último, para despejar las dudas en relación a las preferencias de política económica que los propietarios del grupo Techint promovieron, expondremos dos registros en los que Paolo Rocca sostiene abiertamente la política de alejamiento de la dirección económica predominante durante la década del 90, implementada por el gobierno de Néstor Kirchner como presidente y Roberto Lavagna, por ese entonces Ministro de Economía, en un contexto en que esta línea económica era fuertemente cuestionada por parte de otros sectores de la elite económica.

Hoy están dadas las condiciones para que las empresas, incluidas las Pyme, sustituyan importaciones y exporten" [...] Lo más importante es que preservemos el crecimiento que comenzó en los últimos cuatro trimestres.²⁸

“Me siento absolutamente alineado con Lavagna”, dijo [Paolo Rocca], y estimó que se puede retornar a los niveles previos a la crisis de los mercados de Asia, cuando la Argentina entró en recesión. “Todavía no hemos llegado

²⁸ “Quieren que siga un plan exportador”, Link corto: <http://www.lanacion.com.ar/488918>, *La Nación*, 15/09/2003.

a los niveles de 1997 y 1998, pero podremos lograrlo en 2004, por la vía de la reactivación del consumo y con más sustitución de importaciones.²⁹

Estas dos intervenciones de Paolo Rocca de explícito apoyo al Ministro de Economía del gobierno de Néstor Kirchner y favorables a una política parcial “de sustitución de importaciones” dejan en claro posiciones que lo alejan de las políticas económicas imperantes hasta fines de 2001 (independientemente de si las políticas en curso eran realmente “sustitucionistas”, un concepto tan asociado al modelo económico vigente entre 1935 y 1976). Las mismas complementan y refuerzan los registros que se mostraron anteriormente con respecto a las preferencias económicas de los propietarios del Grupo Techint en el período de crisis y salida de Convertibilidad.

Conclusiones

En el período de crisis y salida de la Convertibilidad, Roberto Rocca y Paolo Rocca, propietarios del Grupo Techint, figuraron entre los representantes del empresariado que con más decisión asumieron posiciones públicas críticas de la forma y el tipo de cambio propios de aquel modelo. Hicieron esto cuando se posicionaron públicamente de manera individual y también por intermedio de su participación y la de los representantes de sus empresas en el Grupo Productivo. Especialmente en el caso de Eduardo Baglietto, presidente de la CAMARCO, una de las tres cámaras empresarias integrantes del Grupo Productivo, el núcleo empresario que institucionalmente realizó las críticas más fuertes a la dirección económica vigente hasta fines de 2001, al interior de la elite económica. A la vez, tras la salida de la Convertibilidad en diciembre de 2001, hemos observado posiciones de los Rocca a favor de la dirección económica que se intentaba aplicar durante los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, distanciándose de las vigentes hasta 2001.

En resumen, los dos propietarios de Techint cuyas manifestaciones públicas hemos analizado, se posicionaron consecuentemente entre 1999 y 2003 a favor de la modificación de la forma y el tipo de cambio correspondiente a la Convertibilidad y en consecuencia del alejamiento de las políticas económicas de valorización financiera que se levantaban a partir ese mecanismo económico (a pesar de haber aprovechado la

²⁹ Luis Ceriotto, “Lavagna dice que si no crece el consumo no habrá reactivación”, *Clarín*, 07/11/2003.

valorización financiera sobretudo hasta 1998). Además, Roberto Rocca estuvo entre los primeros representantes del empresariado que “tempranamente” se atrevió a poner en cuestión públicamente la paridad cambiaria fija. Incluso esas manifestaciones fueron más explícitas que las asumidas por los dirigentes de la elite económica más críticos del modelo de la Convertibilidad, como De Mendiguren y Rial, en un contexto político en que cuestionar la paridad cambiaria era “tabú”. También debe mencionarse que los Rocca, a pesar de figurar entre los más decididos críticos de la Convertibilidad dentro de la elite económica, mantuvieron la política habitual de los representantes empresarios de desresponsabilizarse de las políticas económicas que promueven, a la hora de la aplicación concreta de las mismas³⁰, estrategia que hemos caracterizado como “tirar la piedra y esconder la mano”. Por último, para reforzar la consistencia de la línea asumida por los Rocca, hemos verificado que Paolo Rocca tras la salida de la convertibilidad, apoya las medidas llevadas adelante por los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y de su Ministro de Economía Roberto Lavagna.

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel; Manzanelli Pablo; Schorr Martín (2011); *Concentración y extranjerización. La Argentina en la Posconvertibilidad*, Gerli, Argentina, Capital Intelectual.
- Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Flacso-Siglo XXI.
- Basualdo, Eduardo (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Bernal, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes.
- Belini Claudio (2014); “La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra (1941-1958)”, en *Estudios sobre la Industria Argentina 1*, Marcelo Rougier (comp.), Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- Castellani, Ana; Gaggero Alejandro (2012); “Estado y grupos económicos en la Argentina”, en Pucciarelli, Alfredo (coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Castro, Claudio (2012); “Empresa, desarrollo energético y cambio técnico, Origen y evolución de un conglomerado empresario con ventajas

³⁰ Sobre lo habitual de este tipo de prácticas dentro del empresariado consultar Sidicaro (2003) p.172.

- competitivas en la ingeniería y la siderurgia (1921-2001)". Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Castro, Claudio (2007); "Un nuevo actor siderúrgico en la Argentina de posguerra. El grupo Techint", en Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980, Rougier Marcelo (Director), Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Chesnais, François (1998); *La mondialisation du capital*, París, Syros.
- Cobe, Lorena (2009), *La salida de la Convertibilidad. Los bancos y la pesificación*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Gálvez, Eduardo (2013); "Divisiones y conflictos dentro de la elite empresaria argentina durante el modelo de valorización financiera", en *Revista Trabajo y Sociedad* N° 21, invierno.
- Gálvez, Eduardo (2011); "La construcción de una nueva hegemonía en Argentina durante la crisis de 2001-2002", <http://nuevomundo.revues.org/pdf/62517>, Revista *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, EHESS, París, (en línea el 30 de noviembre 2011).
- Gálvez, Eduardo (2009); Crisis, economía y hegemonía en Argentina, 1999-2003, Tesis Doctoral en Historia y Civilizaciones/Ciencias Sociales, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Giacalone Rita (2008); "SIDOR: de cuasi monopolio venezolano a parte de una multinacional latina" en Revista *H-industria*, Nro 2, Año II, 1er semestre.
- Heredia, Mariana (2003); "Reformas estructurales y renovación de las elites económicas: estudio de los portavoces de la tierra y del capital", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México D. F., Año 65, N° 1, enero-marzo.
- Jerez Patricia (2014); "Treinta años en la evolución de la industria siderúrgica en Argentina 1947-1976" en *Estudios sobre la Industria Argentina 1*, Marcelo Rougier (comp.), Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- Rougier Marcelo; Brennan James (2013); *Perón y la burguesía nacional. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites, 1946-1976*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- Rougier, Marcelo (2011); *Estado y empresarios de la industria del aluminio en la Argentina. El caso Aluar*, Bernal, Argentina, UNQUI.
- Schvarzer, Jorge (2002); *Convertibilidad y deuda externa*, Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas.
- Schvarzer, Jorge (1998); *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*. Buenos Aires, AZ.
- Schvarzer, Jorge (1986); *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamerica.

Sidicaro, Ricardo (2003); *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/ 1973-76/ 1989-99*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Fuentes

Ámbito Financiero

Clarín

La Nación

Página 12

Tenembaum, Ernesto, *Enemigos*, Norma, Buenos Aires, 2004. Entrevistas con Claudio Loser, Jefe del Departamento Occidental del FMI entre 1994 y 2002.

Aspectos relevantes del comportamiento de la productividad laboral en el sector siderúrgico argentino y sus derivaciones sobre la actividad exportadora sectorial, 1976-1992¹

Patricia Jerez

Introducción

Ante el abandono del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), el cambio de modelo de acumulación que se produjo a partir de 1976 modificó las características del sector industrial nacional. Medidas tales como el retraso del tipo de cambio, la apertura de la economía y el aumento de la tasa de interés, dieron paso a un menor nivel de actividad y por ende a una disminución de la cantidad de empresas que conformaban el entramado industrial con la consecuente reducción de la cantidad de mano de obra ocupada, en un contexto en el cual se favoreció la inversión especulativa en detrimento de la productiva. A su vez, sectores que habían adquirido un importante nivel de desarrollo en la etapa anterior, como el metalmecánico y el de elaboración de bienes de capital, perdieron peso relativo en el total de la producción manufacturera, destacándose el desempeño de las ramas procesadoras de recursos naturales y productoras de bienes intermedios de uso difundido. Entre estas últimas se encontraban la petroquímica, siderurgia, metales no ferrosos, elaboración de aceites vegetales y de harinas de pescado, celulosa y papel, entre otras, las que rápidamente pudieron insertar su producción no demandada localmente en el mercado internacional ante el descenso en el nivel de consumo interno.

El aumento de las exportaciones en estas ramas de actividad se produjo en un contexto de incremento del nivel total de exportaciones en donde se destacó el rol jugado por las ventas externas de manufacturas industriales. Por otro lado, el cambio de perfil del sector industrial también se puso de manifiesto por el hecho que a lo largo del período la mayor cantidad de producción se elaboró en mercados más oligopolizados. Asimismo, mientras que los grandes grupos económicos afianzaron su predominio en ciertos mercados, otras empresas de menor tamaño desaparecieron o se fusionaron con otras firmas.

Las características que había adoptado la estructura industrial se consolidaron durante el gobierno radical y sólo algunos sectores, entre ellos el siderúrgico, estuvieron ajenos al proceso recesivo que caracterizó a

¹ Algunos de los argumentos desarrollados en este documento fueron presentados en una ponencia expuesta en las IV Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios, Bs.As., 7-9 agosto 2013.

aquellos años. Además, el mencionado sector se vio favorecido por una situación sectorial internacional que permitió que progresivamente los países en desarrollo pudieran ocupar el lugar vacante que estaban dejando los principales países productores dando lugar a un aumento del nivel de sus exportaciones, aumento que se vio reforzado por el referido descenso en el nivel de consumo interno. El sector industrial se vio particularmente afectado por la desregulación de la economía y su apertura, medidas que se implementaron hacia el fin del período analizado.

Dado este contexto, y como se citó anteriormente, se produjo una importante disminución del nivel de empleo industrial. Cabe mencionar entonces que la cantidad de obreros ocupados se redujo en más de una tercera parte entre 1976 y 1982, revirtiéndose levemente en 1983, y en un valor superior a 360.000 personas entre 1984 y 1993.² Conjuntamente se observó una considerable disminución en el nivel del salario real. En el sector siderúrgico en particular, el descenso del nivel de ocupación también fue muy importante y la cantidad de personas que perdieron sus empleos entre 1976 y 1992 ascendió a una cifra levemente inferior a 29000.

En consecuencia, la productividad laboral sectorial se incrementó significativamente en un contexto también caracterizado por la incorporación de nueva tecnología por parte de las principales firmas siderúrgicas, el cambio de paradigma en el mercado laboral y los cambios en los procesos laborales, organizacionales y de gestión llevados a cabo en las empresas, entre otros. El incremento de la productividad fue un elemento que favoreció el ascenso en el nivel de exportaciones del sector.

Particularmente en la literatura referida al comercio internacional se han desarrollado dos hipótesis que explican la relación entre la productividad y las exportaciones. Una es la denominada “aprendizaje por exportar” y la otra se denomina “autoselección”.³

Bajo la primera hipótesis se sostiene que las empresas que se insertan en el mercado internacional incorporan conocimientos sobre la existencia de nuevas tecnologías y diseños de productos así como adquieren experiencia que les permite incrementar su productividad en comparación con las empresas que sólo comercializan su producción en el mercado interno.

La hipótesis de autoselección establece que las empresas que antes de insertarse en el mercado internacional mejoran su desempeño y en especial su nivel de productividad son capaces de ingresar y mantenerse en dicho mercado.

² Azpiazu y Schorr (2010).

³ Alvarez y López (2004).

Ambas hipótesis se han demostrado a partir del análisis de datos empíricos los cuales a través de estimaciones econométricas han dado evidencia a favor de una de las dos hipótesis, como es el caso presentado por Aw, Roberts y Winston (2005) para la primera, al estudiar el comportamiento de la productividad en la industria electrónica de Taiwan. Estos autores inclusive profundizan el análisis y a su vez establecen que la inversión en el área de Investigación y Desarrollo y en capacitación y entrenamiento de los trabajadores complementan los beneficios de participar en el mercado internacional y por lo tanto facilitan un futuro incremento en el nivel de productividad. Los trabajos de Bernard y Jensen (1999) en el caso de la industria manufacturera estadounidense así como Alvarez y López (2004) en el caso de las plantas manufactureras chilenas son algunos de los ejemplos existentes para la segunda.

Si bien el marco teórico es robusto en el sentido del fundamento empírico con el que se explican las respectivas hipótesis, en este trabajo se brinda simplemente una primera aproximación sobre la explicación de la relación entre la productividad y la orientación exportadora del sector siderúrgico argentino, a través de información provista en fuentes primarias y secundarias que describen el comportamiento de las empresas líderes del sector así como el correspondiente al agregado. A pesar de que se posee cierta información para hacer estimaciones, esa tarea queda para una futura ampliación de la presente investigación. Asimismo es necesario mencionar que para explicar la decisión de exportar de una firma o sector no sólo se debe considerar la dependencia del nivel de la productividad sino también la que se tiene de otros factores como pueden ser las políticas de promoción, el tipo de cambio, entre otros, aunque estos factores no son tenidos en cuenta en el enfoque elegido para el presente estudio.

Por lo tanto en esta investigación se propone describir los aspectos más relevantes del comportamiento de la productividad laboral del sector siderúrgico entre 1976 y 1992, en virtud de lo ocurrido con la evolución del empleo y la producción sectorial, complementando este análisis con lo ocurrido con la productividad de las empresas líderes del sector para referir posteriormente a las derivaciones que tuvo el incremento de la productividad sobre la actividad exportadora sectorial, destacando que dichas derivaciones permiten establecer, y haciendo una primera aproximación, que el comportamiento del sector en este aspecto estuvo comprendido dentro de lo que en la literatura del comercio internacional se reconoce como la hipótesis de autoselección. El espacio temporal elegido para el análisis obedece a la inquietud por estudiar el fenómeno descrito para el período posterior a la finalización de la ISI y que abarca hasta 1992, último año en el cual las empresas estatales se desempeñaron en el sector.

El texto está organizado de la siguiente manera. Primero se presenta el contexto macroeconómico en el cual se desarrolló el sector durante el período considerado así como su estructura. Luego se describe la evolución de la productividad laboral del sector y de las empresas líderes para posteriormente considerar las derivaciones que tuvo el incremento de la productividad sobre la actividad exportadora sectorial. Por último se realiza el comentario final.

El contexto macroeconómico y la estructura del sector siderúrgico

Cuando se analiza el comportamiento de la actividad siderúrgica durante el período considerado se observa que la misma se desarrolló mientras se producía un cambio en el contexto macroeconómico así como también se modificaba la estructura intrasectorial.

En cuanto al cambio en el contexto macroeconómico, el abandono del modelo ISI y el comienzo de una nueva etapa a partir de 1976 dio lugar a la modificación de la estructura productiva de la economía, impulsando aquellas ramas de la industria procesadoras de recursos naturales y a su vez generadoras de bienes intermedios de uso difundido, mientras que perdían peso relativo la metalmecánica, la productora de bienes de capital así como también aquellas ramas intensivas en el uso de mano de obra como calzado y vestimenta, entre otras. Asimismo, diferentes medidas de política económica, implementadas bajo el nuevo régimen de acumulación en el cual la inversión productiva perdió relevancia para dar paso a la inversión especulativa, tales como el retraso del tipo de cambio, el aumento de la tasa de interés, la reforma financiera y la apertura de la economía, impactaron negativamente sobre el nivel de actividad, que sumado al deterioro del salario real, generaron una disminución del consumo interno. La desaparición y fusión de empresas así como la oligopolización y el afianzamiento de ciertos grupos económicos de capital nacional en determinados mercados fueron delineando el nuevo perfil de la industria la cual se caracterizó por una progresiva reducción en el nivel de empleo.

El gobierno radical debió afrontar problemas tales como el elevado nivel de déficit fiscal, de la inflación y de la deuda externa, entre otros, en un contexto de disminución del nivel de actividad entre 1983 y 1989. Sólo las ramas productoras de bienes intermedios de uso difundido estuvieron ajenas a este último hecho, destacándose el crecimiento de la actividad de las industrias metálicas básicas en esos años. La actividad en estas ramas se desarrollaba en la mayoría de los casos por medio de procesos continuos, las cuales destinaron su producción no demandada internamente a la

exportación. El aumento de su nivel de producción y exportaciones estuvo a cargo de un pequeño grupo de grandes firmas las que a su vez fueron favorecidas por determinados marcos regulatorios tales como la promoción industrial y las políticas de subsidios a las exportaciones no tradicionales.⁴ Paralelamente, el empleo industrial disminuía y se deterioraba el nivel del salario real, produciéndose una importante transferencia de ingresos desde el factor trabajo hacia el capital.

La progresiva desregulación y apertura de la economía comenzó hacia fines de los años ochenta y se profundizó con la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991. A través de este último se estableció un tipo de cambio fijo, la reducción de los aranceles a la importación así como la privatización de las empresas públicas afectando estas medidas particularmente el desarrollo del sector industrial principalmente por el efecto que las dos primeras tuvieron en términos de ingreso de importaciones y la tercera tuvo en términos de reestructuración de sectores de actividad y nivel de empleo. Pero asimismo, cabe destacar otras medidas implementadas y que establecieron un nuevo marco al funcionamiento de la economía como la eliminación de mecanismos regulatorios, la liberalización de precios, la desregulación del mercado de trabajo y la reforma del Estado iniciada en 1989.

Diferentes motivos explican los cambios en la estructura sectorial. En primer término cabe mencionar la mayor concentración del sector ante la reducción de la cantidad de empresas que lo conformaban, convirtiéndose Acindar, Siderca y Somisa en las firmas líderes. En efecto en 1975, 59 empresas integraban el sector, en 1980, 46, en 1985, 42 y en 1992, 26.⁵ Asimismo, la relación comercial que mantenían las dos primeras con Somisa se modificó en la medida que la integración vertical llevada a cabo por las empresas privadas ante la adopción de moderna tecnología les permitió elaborar sus propios bienes intermedios dejando de recurrir a Somisa para la compra de los mismos, por lo tanto la relación de complementariedad entre las empresas privadas y la pública se convirtió en una relación de competitividad.⁶ Ante esta situación y dados el contexto macroeconómico recesivo predominante, los cambios de política económica implementados durante este período así como la existencia de regímenes de promoción industrial favorables, se produjo la mencionada

⁴ Azpiazu y Schorr (2010).

⁵ Azpiazu y Bisang, (1992), para datos años 1975, 1980 y 1985; Azpiazu, Basualdo y Kulfas, (2005) para 1992.

⁶ Azpiazu y Bisang (1992).

concentración de la oferta sectorial ya que ciertas empresas desaparecieron o debieron fusionarse para poder seguir desempeñándose en el mercado. Acindar pasó a controlar al grupo Gurmendi (integrado por Gurmendi S.A., Genaro Graso y Santa Rosa) a través de cuya fusión se favoreció su expansión y la concentración de un mayor nivel de actividad. Asimismo, Siderca controlaba un grupo de firmas entre las que se destacaban Propulsora Siderúrgica y Cometarsa por su nivel de facturación y presencia exportadora. La expansión económica de Acindar y Siderca también se puso de manifiesto a través del aumento de sus activos netos, incremento que se dinamizó entre 1982 y 1985. Este proceso se produjo como consecuencia de la operatoria llevada a cabo por las mismas empresas en el mercado y por las condiciones económicas vigentes las que incluyeron procesos de endeudamiento interno y externo con la posterior licuación de deuda, posiciones dominantes en ciertos mercados y los beneficios de los regímenes de promoción.⁷

Además, la incorporación del proceso de reducción directa en Acindar y Siderca y las inversiones realizadas les permitió incrementar su nivel de producción y a su vez ser más competitivas, hechos por los cuales las pequeñas y medianas empresas debieron ajustarse o dejar la actividad ante el predominio de las empresas líderes.

Después de su fusión con el grupo Gurmendi, Acindar llevó a cabo una reestructuración organizacional para alcanzar un mayor grado de eficiencia y con el objetivo de reformular el proceso del trabajo, hecho que derivó en una reconversión de su plantel laboral situación que no estuvo ajena a la oposición de los trabajadores y de los sindicatos. El proyecto SAMA, la implementación de un sistema para reorganizar el sector mantenimiento, se llevó a cabo en 1984 y 1985 mediante la aplicación del principio de polivalencia del trabajador, intensificando el uso de la mano de obra y estandarizando las tareas. El sistema de calidad total fue incorporado en 1988 en los sectores relacionados con la producción de caños con costura. Los denominados Nuevos Métodos de Trabajo⁸, programas a través de los cuales se buscaba aumentar la productividad de la mano de obra aunque disminuía la cantidad de mano de obra empleada, se incorporaron a partir de 1991.

Teniendo como objetivo profundizar su inserción en el mercado internacional⁹, Siderca invirtió algo más de seiscientos millones de dólares

⁷ Bisang (1989).

⁸ Soul (2006).

⁹ Cabe aclarar que desde el segundo quinquenio de los años sesenta la empresa destinó parte de su producción de tubos a la exportación pero esta actividad no constituyó el destino principal para los productos elaborados ya que los tubos vendidos en el mercado local, tanto

para modernizar la planta entre 1984 y 1988, incorporando dos nuevos laminadores. Simultáneamente, modificó su organización para aumentar la flexibilidad productiva y poder ampliar la variedad de tubos sin costura a elaborar ante los nuevos requisitos del mercado externo. Junto con la mencionada inversión se llevó a cabo un programa de aumento de la productividad y un plan de tareas complementarias.¹⁰ Si bien los cambios introducidos tuvieron resistencias por parte de los trabajadores, la búsqueda de una mayor productividad se logró por los cambios tecnológicos y por la adecuación de la cantidad de mano de obra utilizada a los nuevos procesos productivos así como por las mejoras incorporadas en la gestión del personal. Esta situación trajo como consecuencia una disminución y recambio de personal así como su posterior capacitación. La concentración de tareas en un único puesto de trabajo junto con la eliminación de tiempos muertos se reflejó en la intensificación del uso de la mano de obra, tratando de alcanzar mayor eficiencia en el proceso laboral. A partir de 1988 se incorporó un nuevo modelo de gestión a través de un plan gerencial por medio del cual se modificó la estructura organizativa de la firma, se introdujo el concepto de calidad total así como un nuevo sistema de relaciones laborales.¹¹

En cuanto a Somisa, cabe destacar que la empresa incorporó ciertas mejoras tecnológicas a su esquema productivo durante el período mientras que las tres firmas mencionadas llevaron a cabo modificaciones menores en sus procesos de producción a través de los cuales se buscaba dar mayor continuidad a los mismos e incrementar la productividad.

La adopción de un nuevo proceso productivo basado en tecnología que estaba a la vanguardia internacional derivó no sólo en modificaciones en el mencionado proceso sino también en el laboral y en el organizativo, como se hizo referencia anteriormente. Todos ellos a su vez incorporaban las innovaciones en informática y en electrónica que se estaban desarrollando en el mundo y que por lo tanto impactaban doblemente en el nivel de

para su utilización en el sector petrolero como en otros, participaban con la mayor proporción dentro del total de ventas. Por lo tanto, la exportación surgía como una alternativa a los cambios en la demanda local y era de carácter marginal aunque constante desde los años mencionados. Recién a partir de 1984 la consolidación de la venta de tubos en el mercado externo se convirtió en un objetivo de largo plazo, después de haberse realizado diversas inversiones en la planta. Desde el ejercicio 1985/1986 y hasta el final del período analizado las exportaciones ocuparon la mayor proporción dentro del total de ventas, superando levemente el 80% en los últimos años del mismo (Castro 2013). Más información sobre este tema se encuentra desarrollada en Castro (2013) y (2008) y Jabbaz (1998).

¹⁰ ILAFA (1991) y Jabbaz (1998).

¹¹ Jabbaz (1998).

empleo ya que la nueva tecnología era por un lado capital intensiva y por otro los procesos que incorporaban herramientas informáticas y electrónicas automatizaban los procedimientos, reduciendo también la cantidad de mano de obra utilizada. Adicionalmente, la automatización de tareas y la informatización de la gestión derivaron en una nueva forma de organizar el proceso laboral concentrando, en muchos casos, responsabilidades operativas y de control en un mismo empleado. Asimismo, estos cambios de procedimientos generaron no sólo modificaciones cuantitativas sino también cualitativas del nivel de empleo ya que si bien se redujeron las cantidades de personal jornalizado y mensualizado, estos últimos lo hicieron en una menor proporción, aumentando de esta manera su peso relativo en el total del empleo.

Los cambios en los procesos laborales en el sector se produjeron en el marco de la crisis del sistema taylorista-fordista de organización del trabajo que se estaba produciendo a nivel mundial. Dadas las rígidas características de ese sistema, su adaptación a los rápidos cambios en la demanda y a las nuevas formas de competencia se dificultaban y por ende también el aumento de la productividad y de la rentabilidad. Fue así como simultáneamente con la finalización de este sistema se produjeron cambios tecnológicos, organizacionales y en las instituciones laborales, los que afectaron las condiciones de competitividad de las firmas poniendo en un diferente plano las cuestiones vinculadas con la productividad y la calidad. En este contexto, la capacitación se convirtió en una política llevada a cabo por las empresas líderes del sector para dotar a la mano de obra de una mayor calificación y mejorar su productividad, en un ámbito en el cual se estimulaba el desarrollo de trabajadores polifuncionales.

Es importante agregar lo establecido por Katz (1999) al estudiar el comportamiento de la productividad laboral en la industria manufacturera latinoamericana, especificando que para entender la reestructuración de los sectores productivos entre 1970 y 1996 y el consecuente aumento en el nivel de productividad laboral es necesario considerar que en cada sector hay mercados con morfologías particulares, específicos regímenes regulatorios e institucionales y diferentes estrategias competitivas entre firmas. Por lo tanto destaca el análisis a nivel mesoeconómico para comprender la evolución de la productividad sin dejar de lado asimismo el nivel microeconómico. En cierta medida los aspectos desarrollados en párrafos anteriores tienen en cuenta elementos pertenecientes a ambos niveles.

Se puede establecer entonces que la consolidación sectorial lograda por las empresas privadas líderes durante el período, la nueva relación entre estas empresas y Somisa y la disminución del nivel de actividad y del

consumo interno derivaron en que la exportación se convirtiera en la forma de canalizar la producción de las mencionadas firmas que no era demandada localmente. Esto fue posible además porque el sector siderúrgico internacional se estaba reestructurando y los grandes productores de los países desarrollados reducían su nivel de producción de acero y cerraban plantas obsoletas, predominando aquellas en las que la producción era más flexible y a menor escala. Pero además, la incorporación previa de nueva tecnología fue un elemento que facilitó la colocación de productos siderúrgicos en el mercado internacional ya que permitió que las empresas aumentaran su productividad y fueran más competitivas a través de la utilización de métodos de producción más eficientes y alcanzaran los niveles de calidad demandados mundialmente.

Valga citar la privatización de la empresa Somisa en noviembre de 1992 como un último elemento a considerar entre aquellos que describen los cambios ocurridos en el sector siderúrgico en el período ya que esta situación transformó el escenario sectorial.¹² Como elemento relevante desde el punto de vista del presente análisis cabe destacar la reducción de personal llevada a cabo en Somisa en 1991 como paso previo a su privatización. En abril de 1991 la cantidad de empleados era 12063 mientras que en diciembre de ese año su nivel fue 5614.¹³

La productividad laboral en el sector siderúrgico

La productividad laboral, medida como la cantidad de toneladas producidas por hombre ocupado, se incrementó considerablemente durante los años analizados. Ese comportamiento se puede observar tanto para el rubro acero como para el de laminados a partir de los datos presentados en el cuadro 1 en el que también se incluyen los correspondientes a la evolución de la producción y del empleo de los rubros mencionados.

¹² Es necesario destacar que en julio de 1992 también se privatizó la empresa Altos Hornos Zapla.

¹³ Saravia (1995).

Cuadro 1: Producción, empleo y productividad laboral en los rubros acero y laminados (en números índices: base 1976=100)

| Años | ACERO | | | LAMINADOS | | |
|------|-----------------|--------|--------------------|-----------------|--------|--------------------|
| | Produc- ción | Empleo | Produc- tividad | Produc- ción | Empleo | Produc- tividad |
| 1976 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 1977 | 110 | 98 | 113 | 115 | 98 | 117 |
| 1978 | 116 | 97 | 120 | 110 | 97 | 114 |
| 1979 | 133 | 88 | 151 | 130 | 88 | 149 |
| 1980 | 112 | 82 | 137 | 109 | 80 | 136 |
| 1981 | 105 | 74 | 142 | 99 | 72 | 137 |
| 1982 | 121 | 73 | 165 | 117 | 73 | 161 |
| 1983 | 123 | 75 | 164 | 127 | 78 | 163 |
| 1984 | 110 | 80 | 138 | 122 | 82 | 149 |
| 1985 | 122 | 78 | 156 | 103 | 81 | 127 |
| 1986 | 135 | 76 | 177 | 127 | 78 | 163 |
| 1987 | 150 | 74 | 203 | 145 | 74 | 197 |
| 1988 | 150 | 72 | 210 | 157 | 72 | 217 |
| 1989 | 161 | 69 | 232 | 153 | 70 | 220 |
| 1990 | 151 | 68 | 221 | 145 | 67 | 217 |
| 1991 | 123 | 48 | 259 | 134 | 47 | 285 |
| 1992 | 110 | 38 | 293 | 121 | 38 | 321 |

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

Notas: 1) la producción total de acero excluye la correspondiente a las asociadas a la Cámara de Industriales Fundidores; 2) la producción de laminados corresponde a los terminados en caliente; 3) el personal de acería excluye el correspondiente a las empresas laminadoras exclusivas.

A partir de los datos del cuadro se puede observar que la producción de acero aumentó 10%, el empleo descendió 62% mientras que la productividad se incrementó 193% entre 1976 y 1992. Para los laminados los respectivos valores fueron 21%, -62% y 221%. En ambos casos queda evidenciado el importante papel desempeñado por el descenso en el nivel de ocupación para determinar el comportamiento de la productividad aunque la evolución de la producción también influyó si particularmente se observa que dicha variable se incrementó, alcanzando valores máximos en 1988 para los laminados y 1989 para el acero, cuando aún no se habían producido los mayores ajustes en el nivel de empleo sectorial, los que corresponden a los años 1991 y 1992.

La reducción del empleo en el sector, como factor explicativo destacado del aumento observado en la productividad, está vinculada con la transformación sectorial descrita, explicándose en gran parte por la incorporación de nueva tecnología y sus consecuencias en los procesos productivo, laboral y de gestión de las empresas, por la intensificación del uso de la mano de obra, por la automatización e informatización de tareas y por la creciente oligopolización que se produjo en el sector debido a la desaparición de empresas que se vieron desplazadas ante el cambio de contexto macroeconómico así como también por su imposibilidad de competir con el resto de las firmas por lo cual simplemente dejaron la actividad o fueron absorbidas. Asimismo, la privatización de Somisa y el ajuste de costos realizados por las empresas en 1992 ante el descenso en la rentabilidad tuvieron un efecto negativo sobre el nivel de ocupación.

Resulta interesante detenerse en el rol de la variable producción al explicar el comportamiento de la productividad ya que su importancia varía de acuerdo con el producto siderúrgico considerado, acero o laminados, y la etapa tenida en cuenta. Para interpretar la referida relación se presenta a continuación la siguiente información.

Cuadro2: Variación de la producción, del empleo y de la productividad en el sector siderúrgico para acero y laminados según períodos seleccionados (en %)

| Etapas | ACERO | | | LAMINADOS | | |
|---------|-----------------|--------|-------------------|-----------------|--------|-------------------|
| | Produc- ción | Empleo | Producti vidad | Produc- ción | Empleo | Producti vidad |
| 1976-80 | 12% | -18% | 37% | 9% | -20% | 36% |
| 1976-85 | 22% | -22% | 56% | 3% | -19% | 27% |
| 1976-88 | 50% | -28% | 110% | 57% | -28% | 117% |
| 1976-89 | 61% | -31% | 132% | 53% | -30% | 120% |
| 1976-90 | 51% | -32% | 121% | 45% | -33% | 117% |
| 1976-91 | 23% | -52% | 159% | 34% | -53% | 185% |
| 1976-92 | 10% | -62% | 193% | 21% | -62% | 221% |

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

A partir de los datos presentados en el cuadro 2 queda evidenciado nuevamente que la reducción del nivel de empleo es el principal argumento para explicar el incremento de la productividad laboral si se analiza el período considerando la evolución de las variables entre los extremos de la serie. Pero si se establecen etapas dentro del período bajo análisis se puede observar la influencia que los cambios en el nivel de producción tuvieron

sobre la evolución de la productividad para determinados años. Por lo tanto, en el caso de la elaboración de acero, el aumento observado en el nivel de producción contribuyó adicionalmente a explicar el fenómeno, inclusive en valores superiores al descenso del empleo si se considera la evolución del incremento de la referida variable hasta 1990 con excepción de la primera y la segunda etapa, destacándose el máximo aporte en 1989. Mientras que la producción de laminados tuvo un crecimiento mayor, comparado con la disminución del empleo en las etapas iniciadas en 1976 y finalizadas en 1988, 1989 y 1990 respectivamente, evidenciándose el máximo crecimiento entre 1976 y 1988. En los dos últimos años del período el menor crecimiento del nivel de producción para ambos productos contribuyó a incrementar la productividad en una menor proporción, incremento que se explica principalmente por la reducción del empleo debido en parte al importante ajuste observado en el nivel de ocupación al privatizarse la empresa Somisa en 1991 y también por los ajustes realizados por las firmas en 1992. Cabe destacar, para ambos casos, que la producción pierde relevancia en la explicación del fenómeno en comparación con el empleo al analizar su comportamiento entre los extremos de la serie ya que sólo se incrementa 10% en el caso de acero y 21% en el de laminados mientras que el empleo se reduce 62% en los dos casos.

Como complemento del análisis anterior resulta interesante observar lo ocurrido con la productividad laboral de las empresas Acindar, Siderca y Somisa y dar cuenta de lo ocurrido en términos de esta variable para ciertos años del período considerado. Para ello se presenta en el cuadro 3 la respectiva información.

Cuadro 3: Productividad laboral y su variación para años seleccionados (en toneladas por hombre ocupado y en porcentajes)

| | 1980 (t/h) | 1987 (t/h) | 1992 (t/h) | Variación 1992-1980 |
|---------|---------------|---------------|---------------|------------------------|
| Acindar | 104,8 | 135,3 | 299 | 185% |
| Siderca | 65,2 | 80,5 | 268 | 311% |
| Somisa | 96,1 | 154,4 | 208 | 116% |

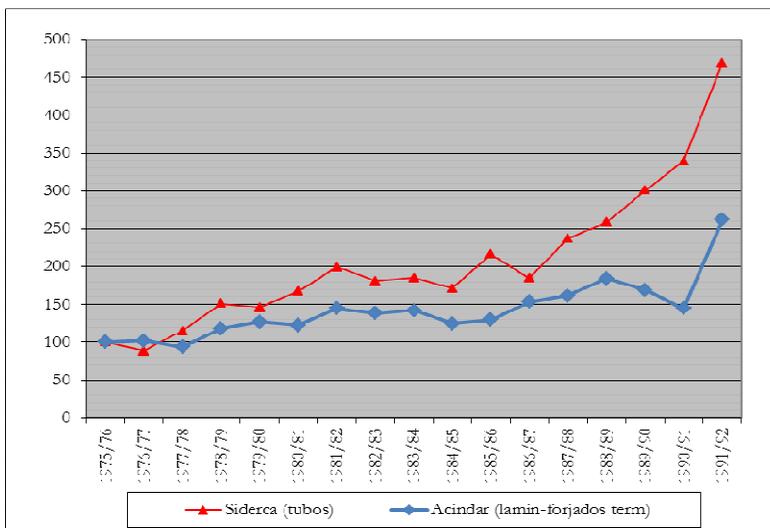
Fuente: Bisang (1989) para datos correspondientes a 1980 y 1987 y Azpiazu y Bisang (1992) para datos correspondientes a 1992. En este último año los datos corresponden al mes de julio.

Los datos del cuadro 3 muestran tres momentos en la evolución de la productividad para las empresas líderes del sector pudiéndose establecer que entre 1980 y 1992 el mayor incremento de la productividad se produjo en la empresa Siderca. Si se considera que para los referidos años el aumento correspondiente a la productividad laboral para aceros y laminados fue respectivamente 113% y 135%, se observa que el incremento correspondiente a las empresas, en casi todos los casos, fue superior al comportamiento registrado para el sector en términos de aceros y laminados destacándose el comportamiento observado para Siderca. Al considerar la mejora de productividad observada en Somisa es necesario tener en cuenta que en el año 1991 se había producido una importante reducción en su nivel de ocupación hecho que de por sí impactó en su nivel de productividad. Asimismo, cabe tener presente al hacer estas comparaciones que las tres empresas se especializaban en la producción de diferentes bienes a saber: Acindar elaboraba principalmente productos no planos, Siderca se especializaba en la producción de tubos sin costura y Somisa producía principalmente palanquilla y laminados planos, y por lo tanto refieren a mediciones que no son estrictamente homogéneas pero cabe rescatar del análisis, la tendencia creciente en el comportamiento de la variable en el caso de las empresas y del sector.

Como comentario adicional cabe agregar que a pesar del ajuste en el nivel de empleo producido en Somisa queda evidenciado que el aumento de la productividad de la empresa entre 1980 y 1992 fue inferior al correspondiente al sector para el total de laminados, hecho que también estaría vinculado con otros aspectos de su funcionamiento en términos de la subsistencia de la ruta tecnológica original (altos hornos, baterías de hornos para coque y planta de sinterización, para elaboración de arrabio y hornos Siemens y convertidores LD para la aceración) conjuntamente con incorporaciones puntuales de nuevos procedimientos tecnológicos (máquinas de colada continua para tochos y planchones). De acuerdo con Bisang (1989), al observarse globalmente el proceso de producción de la firma quedaban en evidencia ciertos desequilibrios productivos entre las etapas de fundición y aceración y asimismo existían estrangulamientos en la elaboración de laminados planos y capacidad ociosa para la de los no planos, aludiendo que esta falta de equilibrio productivo en el interior de la planta en ocasiones pudo haber afectado la productividad física de la misma.

Aunque sobre una base de periodización diferente de la presentada en los cuadros anteriores, a continuación se presenta en el gráfico 1 la trayectoria de la productividad laboral para las empresas Acindar y Siderca.

Gráfico 1: Productividad laboral correspondiente a Acindar y Siderca
(en números índices: 1975/76= 100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de las Memorias y Balances de Acindar y Siderca (varios ejercicios).

Nota: cada ejercicio inicia el 1/7 y finaliza el 30/6.

En el gráfico se observa la trayectoria creciente de la productividad laboral correspondiente a las empresas Acindar y Siderca. Para analizar dichas trayectorias es conveniente dividir el período en dos etapas. La primera abarca desde el inicio del período hasta el ejercicio 1984/85 y la segunda se extiende entre el ejercicio 1985/1986 y el final del período. En la primera se observa un crecimiento oscilante de la productividad que coincide con un incremento de la producción, después de que las dos empresas incorporaron el método de reducción directa e integraron su proceso productivo, el que superó al aumento observado en el nivel de empleo de las respectivas firmas. En la segunda etapa, el incremento de la productividad en Acindar no se produjo en forma estricta hasta el final del período y se destacó hasta 1988/1989 así como en 1991/1992. En cambio en Siderca, la productividad evoluciona en forma creciente desde 1987/1988 hasta el final del período hecho que se vincula con la inversión que llevó a cabo la empresa para modernizar la planta y reorganizar el proceso laboral y por el descenso del nivel de empleo. Para esos años su objetivo era consolidar la colocación de su producción en el mercado externo como estrategia de largo plazo, y de acuerdo con ello se

implementaron diferentes medidas entre 1984 y 1988 tendientes a hacer más eficientes el proceso productivo y de gestión, a las cuales se hizo referencia en párrafos anteriores.

Asimismo, cabe aclarar que en Siderca la incorporación de tecnología en el segundo quinquenio de los años setenta permitió llevar a cabo su integración vertical y aumentar considerablemente su capacidad productiva con lo cual la empresa estableció como objetivo de largo plazo la inserción de su producción en el mercado externo, destinándola a los grandes productores internacionales de petróleo. A su vez habiendo establecido este objetivo, entre 1984 y 1988 se realizó la referida inversión para renovar los equipos utilizados en el proceso productivo, acompañada por cambios organizacionales para lograr la calidad y variedad de productos que requerían los demandantes externos con lo cual el proceso productivo tenía que permitir cierto grado de flexibilidad de la producción. Por lo tanto si bien se observa una tendencia creciente de la productividad de la mencionada empresa, existen dos momentos en que se refuerza dicha tendencia, uno al incorporar el proceso de reducción directa en 1976 y el segundo en 1984 cuando se inició la modernización de la planta, siendo ambos momentos previos a los respectivos comienzos de las etapas en las cuales se destacaron las exportaciones como destino de la producción. Como menciona Castro (2013), las inversiones realizadas entre 1976 y 1978 ponían de manifiesto que la estrategia comercial a emprender tendría como base las ventas en el mercado externo.

El aumento en la capacidad productiva también se observó en Acindar que como Siderca incorporó el método de reducción directa a su proceso productivo en los años setenta e introdujo mejoras técnicas durante los años ochenta. Sin embargo, Acindar destinó principalmente su producción al mercado interno y las ventas al mercado externo fueron el recurso que se utilizó para compensar la disminución del consumo local.

En el caso de Somisa, la empresa también destinó su producción al mercado interno pero ante la disminución de la demanda de bienes intermedios por parte de las empresas privadas y las oscilaciones en el mercado interno recurrió a la exportación como destino alternativo de su producción. Sin embargo, se tenía en cuenta que para lograr una mayor inserción en el mercado externo en forma directa o indirecta era necesario disminuir la brecha que en materia de tecnología existía con los países productores líderes¹⁴. Según Toulan (1997), el hecho que en los años previos a su privatización la empresa destinara alrededor del 70 % de su producción al mercado externo no obedeció en mayor medida a la

¹⁴ Somisa (1987).

disminución del consumo interno sino a un descenso particularmente observado en la demanda dirigida a la firma debido a las siguientes razones: la calidad de los productos siderúrgicos ofrecidos en el mercado no alcanzaba los niveles requeridos localmente, la dificultad para despachar en tiempo las cantidades de productos solicitadas y la imposibilidad de ofrecer facilidades crediticias a sus compradores ante la debilitada posición financiera de la empresa. Por otro lado, Bisang (1989) sostiene que la desarticulación en la relación de compra mantenida entre las empresas públicas y privadas determinó que Somisa canalizara una considerable proporción de su producción de bienes intermedios al mercado externo.

En términos de su esquema productivo, Somisa realizó algunos cambios sin modificar su ruta tecnológica original, como se mencionó anteriormente, con excepción de la introducción puntual de ciertos equipos que subsistieron con los existentes, como fue por ejemplo la utilización de la máquina de colada continua para la elaboración de productos planos desde 1985, y de modificaciones en ciertos procesos, con lo cual también incrementó su nivel de producción por hombre ocupado hecho explicado principalmente por una mejora en su capacidad productiva sin llevar a cabo una importante reducción en el nivel de ocupación hasta 1991.

Por último, cabe mencionar de acuerdo con Bisang (1989) que la capacidad productiva y el nivel de acervo tecnológico alcanzado por las tres firmas a partir de la adquisición inicial de equipos y tecnologías y la posterior incorporación de modificaciones técnicas menores constituyeron la base de su genuina competitividad para sustentar la actividad exportadora. Asimismo, sostiene que si bien las tres empresas tuvieron desde un comienzo determinada capacidad exportadora, esta última se fue consolidando en la medida que mejoraron sus potenciales tecnológico y productivo. En 1988, las firmas habían alcanzado una destacada posición entre las empresas argentinas que vendían bienes manufacturados en el exterior (Somisa, 2º posición; Siderca, 3º; Acindar, 9º).

Derivaciones del comportamiento de la productividad laboral sectorial sobre la actividad exportadora

De acuerdo con lo expuesto en los acápites anteriores, el comportamiento de la productividad laboral del sector siderúrgico durante el período considerado tuvo una trayectoria ascendente y a su vez quedó ejemplificado con el desempeño de la productividad de las empresas líderes. El mencionado incremento en el nivel de productividad fue un elemento que contribuyó a lograr una mayor inserción en el mercado externo de los

productos siderúrgicos elaborados localmente. Dada esta situación la mejora en el nivel de productividad se convirtió en un fenómeno que permitió aumentar las exportaciones sectoriales generando efectos positivos sobre el nivel de competitividad de la producción local en el exterior. Se puede referir entonces a este aumento como las derivaciones que el desempeño favorable de la productividad laboral tuvo sobre la actividad exportadora del sector.

En este primer abordaje al análisis de las referidas derivaciones y teniendo en cuenta la trayectoria de las principales empresas siderúrgicas se puede establecer que las mismas aumentaron su nivel de productividad y fue una importante preocupación alcanzarlo como paso previo para poder exportar y competir en el mercado internacional, más aún en el caso de Siderca que asumió la inserción de sus productos en el mercado externo como una estrategia de largo plazo. Por lo tanto, el comportamiento de estas firmas así como la del sector en su conjunto, ya que las mismas constituyen su núcleo duro, responde en una primera aproximación a la hipótesis de autoselección. Aunque como citan Alvarez y López (2004) esta categorización no excluye la posibilidad de que interactuando en el mercado externo se logren mejoras adicionales en la productividad o como también refieren Bernard y Jensen (1999) sobre este aspecto al sostener que ninguna de las explicaciones de las teorías existentes sobre la relación entre productividad y exportaciones se ajustan a los datos en forma exacta.

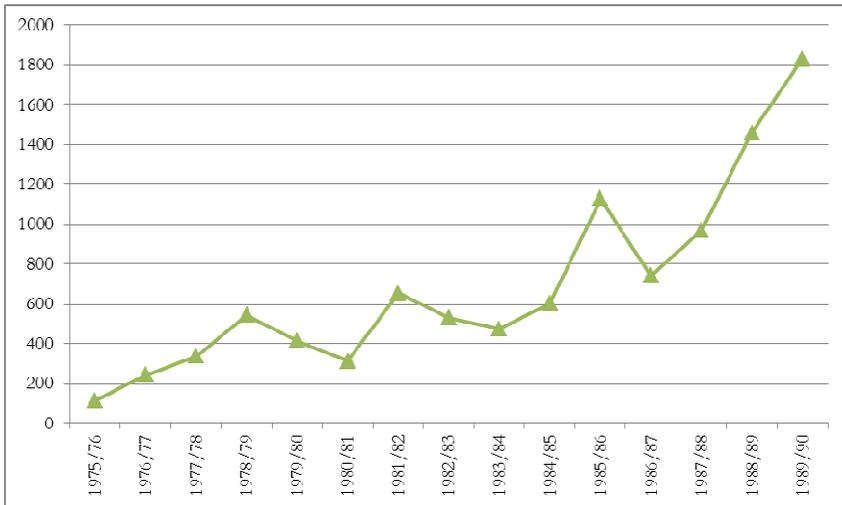
En el caso de las firmas argentinas a partir del análisis de diversas fuentes queda en evidencia que era necesario alcanzar un elevado nivel de productividad para poder insertarse en el mercado externo. El aumento de las exportaciones se dio en un contexto de disminución del nivel de actividad y del consumo del mercado interno pero no se hubiese llevado a cabo si no se producía un aumento de la productividad que les permitiera a las empresas ser más competitivas así como colocar su producción en el mercado externo de acuerdo con la calidad que éste demandaba, hecho reflejado particularmente en el caso de Siderca.

Desde el análisis de las mencionadas fuentes se observa que hay un aumento inicial de la productividad. No hay duda que ésta sigue aumentando mientras se incrementan las exportaciones, y analizando este caso en particular también jugó un importante papel el ajuste en el nivel de empleo el que estuvo originado en el cambio tecnológico pero también debido a la situación interna que atravesaba la economía nacional. Pero hubo un empujón inicial que dio el mencionado cambio que incrementó el nivel de producción por hombre ocupado y ante las vicisitudes del mercado interno se recurrió a la exportación como destino donde colocar los bienes no demandados localmente, y en el caso de Acindar y Somisa, inclusive,

como segunda instancia, ya que originalmente las mejoras tecnológicas buscaban producir más eficientemente para el mercado interno mientras se recurría a la exportación como salida alternativa cuando la coyuntura afectó negativamente el consumo local y en el caso particular de Somisa además cuando su demanda se vio particularmente afectada por cuestiones vinculadas con su perfil como oferente. Hay una segunda etapa inversora en Siderca entre 1984 y 1988 que puso en evidencia el objetivo de mejorar los aspectos tecnológicos y los vinculados con el proceso laboral para implementar la estrategia de inserción en el mercado internacional, siendo la productividad una variable destacada para alcanzar dicho objetivo.

Para ilustrar el comportamiento agregado de las exportaciones de las tres empresas medidas en miles de toneladas durante el período analizado se presenta seguidamente el gráfico 2. Téngase en cuenta adicionalmente que las exportaciones de las tres empresas medidas en dólares representaron en promedio el 80% de las exportaciones sectoriales entre 1980 y 1991.

Gráfico 2: Total exportado por las empresas Acindar, Siderca y Somisa (en miles de toneladas)



Fuente: Memorias y Balances de las empresas, varios ejercicios, Bisang (1989) para exportaciones de Acindar del ejercicio 1979/1980 y elaboración propia para exportaciones de Acindar de los ejercicios 1981/82-1982/83-1984/85-1985/86-1986/87.

Nota: no se obtuvo el dato correspondiente a Somisa para los ejercicios 1990/91 y 1991/92. Cada ejercicio inicia el 1/7 y finaliza el 30/6.

Comentario final

Entre 1976-1992, la actividad siderúrgica se desarrolló teniendo como marco inicial un cambio de contexto macroeconómico al producirse a partir de 1976 la implementación de un nuevo modelo de acumulación el que modificó las características del sector industrial nacional. El sector siderúrgico junto con otras ramas de actividad procesadoras de recursos naturales adquirieron mayor peso relativo dentro del sector industrial los cuales, ante la disminución en el nivel de consumo interno, pudieron canalizar su producción no demandada localmente hacia el mercado externo.

Conjuntamente, el sector experimentó una serie de transformaciones que se materializaron a través de una mayor concentración de la oferta, desaparición o fusión de empresas menos eficientes, abandono de la relación de complementariedad de las empresas privadas con Somisa, incorporación de nueva tecnología, así como cambios en los procesos productivos, laborales y de gestión, elementos que ocasionaron un importante descenso en el nivel de empleo sectorial, produciéndose bajo este contexto un aumento de la productividad laboral. Para analizar dicho aumento no sólo hay que tener en cuenta la reducción observada en el nivel de empleo sectorial, que se destaca como variable explicativa del fenómeno entre los extremos del período, sino también considerar que a lo largo del mismo, y durante ciertos años, el incremento de la producción desempeñó un papel importante en la determinación de la trayectoria ascendente de la referida variable.

Asimismo y en términos de las derivaciones que el aumento de la productividad sectorial tuvo sobre el comportamiento de las exportaciones, se puede sostener que dicho incremento constituyó un factor importante para poder vender productos siderúrgicos en el mercado internacional, observando lo ocurrido en sus empresas líderes y particularmente en Acindar y Siderca. Por lo tanto, la mencionada relación entre productividad y exportaciones se puede encuadrar inicialmente dentro de lo que la literatura del comercio internacional reconoce como hipótesis de autoselección, afirmación a la que se arriba a partir del análisis de diversas fuentes que describen el comportamiento de dichas variables.

Bibliografía

Acindar; *Memoria y Balance*, varios ejercicios.

- Alvarez, Roberto y López, Ricardo (2004); *Orientación exportadora y productividad en la industria manufacturera chilena*, Cuadernos de Economía, Vol. 41, p. 315-343, diciembre, <http://www.economia.puc.cl/docs/124alvaa.pdf>. Consulta: 11/02/2014.
- Aw, Bee Yan; Roberts, Mark J., & Winston, Tor (2005); *The Complementary Role of Exports and R&D Investments as Sources of Productivity Growth*, NBER, Working Paper n° 11774, november, <http://www.nber.org/papers/w11774.pdf>. Consulta: 12/04/2014.
- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías, (2005); *La industria siderúrgica en Argentina y Brasil durante las últimas décadas*, Buenos Aires: Federación de Trabajadores de la Industria y Afines-CTA.
- Azpiazu, Daniel y Bisang, Roberto (1992); *La industria siderúrgica argentina: reestructuración, competitividad e inserción en los años '90*. Subsecretaría de Estudios Económicos, Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Nación, septiembre.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín, (2010); *Hecho en Argentina: economía e industria, 1976-2007*, Bs.As., Siglo Veintiuno Editores.
- Bernard, Andrew B. & Jensen, J. Bradford (1999); *Exporting and Productivity*, NBER, Working Paper n° 7135, may, <http://www.nber.org/papers/w7135.pdf>. Consulta: 18/09/2014.
- Bisang, Roberto (1989); “Factores de competitividad de la siderurgia argentina” en *Proceso de industrialización y dinámica exportadora: las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina*, Documento de trabajo n° 32, CEPAL, Buenos Aires, octubre.
- 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*, Lengauje claro Editora, Carapachay.
- Castro, Claudio (2008); “Una multinacional dirigida desde Buenos Aires. La internalización temprana de Techint” en *Innovación y Empresa. Estudios Históricos de México, España y América Latina*, Guillermo Guajardo Soto (coordinador), Fundación Gas Natural, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS) (1996); *Estadísticas Siderúrgicas 1960-1995*.
- ILAFA, Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (1991); *Siderurgia Latinoamericana*, “Siderca: una filosofía empresarial”, n° 374, junio.
- Jabbaz, Marcela (1998); *Relaciones laborales, aprendizaje y cambio industrial: un estudio de caso. Negociaciones sectoriales de flexibilidad en una planta siderúrgica argentina*, Ciclos, año 8, vol 8, n° 16, 2° semestre.

- Katz, Jorge (1999); *Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1996*, Bs.As., CEPAL, Serie Reformas n° 14, febrero.
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/4536/lcl1171e.pdf>. Consulta: 14/05/2013.
- Neffa, Julio (1998); *Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis*, Bs.As., Editorial Lumen.
- Saravia, Enrique (1995); *Procesos de privatización en Argentina y Brasil. Consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo*, en *Reforma y Democracia*, CLAD, n° 4, Caracas, julio.
<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025600.pdf>. Consulta: 25/04/12.
- Siderca; *Memoria y Balance*, varios ejercicios.
- Somisa; *Memoria y Balance*, varios ejercicios.
- Somisa (1987); *Memoria y Balance: Ejercicio n° 40*, 1/7/1986 - 30/6/1987, “Comentarios del Presidente sobre el ejercicio n° 40”.
- Soul, M. Julia, (2006); *Transformaciones de las estrategias sindicales en contextos de Reconversión Productiva. Un estudio de caso en la Industria Siderúrgica*. Informe final del concurso: Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socio-económicos y culturales en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/2005/trabjov/soul.pdf>, consulta: 11/12/2010.
- Toulan, Omar (1997); *Internationalization Reconsidered: the case of Siderar*, Sloan WP# 3938, MIT, july, en <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/2639/SWP-3938-37692845.pdf?sequence=1> . Consulta: 1/11/2013.

