

XXVI Jornadas de Historia Económica
Asociación Argentina de Historia Económica
Facultad de Ciencias Humanas- Universidad Nacional de La Pampa
Santa Rosa, 19, 20 y 21 de Setiembre de 2018

Mesa: 9. Historia industrial

Los debates sobre estrategias de desarrollo en los años sesenta en la Argentina.
El Programa Conjunto del Consejo Federal de Inversiones y la Confederación General
Económica

Ramiro Coviello

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA)
ramirocoviello@conicet.gov.ar

Marcelo Rougier

Investigador independiente del CONICET, Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA)
marcelorougier@yahoo.com.ar

Introducción

Mucho se ha escrito en tiempos recientes acerca de los fracasos de la planificación estatal del desarrollo en la Argentina del tercer cuarto del siglo XX (Fiszbein, 2010; Jáuregui, 2014; Tereschuk, 2008). El hecho de que ninguno de los planes que fueron elaborados en esos años se haya mantenido vigente durante el período que abarcaban sus proyecciones es un dato insoslayable en ese sentido. No obstante, eso no supone negar todo mérito al avance del planeamiento, pues se reconoce que éste hizo importantes aportes, por ejemplo, en lo referente a la formación de recursos humanos, en tanto dimensión de las capacidades estatales y de las tecnologías de gobierno (Fernández López, 2001; Grondona, 2014). De otro lado, también han comenzado a indagarse con fuerza las intervenciones de los intelectuales vinculados al ámbito de la economía en los años sesenta. Particularmente, se ha identificado un notable debate sobre las estrategias de desarrollo en la segunda mitad de esa década; ese intercambio presentó una crítica importante al modelo de

sustitución de importaciones impulsado hasta entonces y una serie de alternativas para continuar con la industrialización del país, incorporando como elemento sustancial las exportaciones manufactureras (Rougier, 2004; Rougier y Odisio, 2017).

La búsqueda de este trabajo se inscribe en esta encrucijada. En particular, sostiene que, pese a la incapacidad que exhibieron los organismos de planificación (y, en general, el Estado argentino) para conducir el proceso de desarrollo nacional por un sendero exitoso, al operar como plataformas para los debates sobre estrategias de desarrollo, permitieron que ciertos proyectos de reforma entraran en la agenda estatal, alcanzando, incluso, resultados parciales. Esta hipótesis general es abonada aquí a partir de un análisis de caso. Se trata del “Programa Conjunto de Desarrollo Agropecuario e Industrial”, en el que participó el Consejo Federal de Inversiones (CFI), uno de los primeros organismos de planificación creados en la Argentina. El Programa fue lanzado en abril de 1962, mediante la firma de un convenio con la Confederación General Económica (CGE) y se desplegó hasta principios de 1965. Específicamente, interesa indagar cómo se vinculó este temprano Programa con los debates sobre estrategias de desarrollo que cristalizaron con fuerza en la segunda mitad de la década de 1960 y en la aplicación de políticas económicas específicas. Se pone particular atención a la problematización de la cuestión industrial y su vínculo con el estrangulamiento externo de la economía argentina, pues era, en ese entonces, el principal eje articulador de esos debates.¹

En vistas de ese propósito, primero se caracterizan los procesos que dieron forma a la coyuntura en la que se insertó el Programa y las instituciones que lo impulsaron. En segundo término, se describen los aspectos generales del Programa Conjunto. Luego, se presenta el principal aporte empírico de esta investigación: el análisis de algunos de los trabajos que dieron vida a esa iniciativa, fundamentalmente, aquellos que abordan la cuestión de la estrategia de desarrollo en general y los que se centran en el tratamiento del sector externo. A los fines de la presentación, esos trabajos fueron organizados en dos subconjuntos, acordes con el modo en que aparecen articuladas sus propuestas. Finalmente, se recogen las principales reflexiones del recorrido propuesto.

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

Entre los procesos entrecruzados en la coyuntura de emergencia del Programa, debe mencionarse, en primer lugar, el de modernización de las Ciencias Económicas. El resultado de éste, que venía

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

siendo alentado en el país desde fines de la década anterior fue la emergencia de los “economistas profesionales”, en tanto nueva “elite intelectual-estatal” (Neiburg y Plotkin, 2004). Como parte del mismo, surgieron múltiples instituciones que darían cobijo a esos expertos y operarían como plataformas para los debates sobre estrategias de desarrollo. Algunas de ellas se vincularon al creciente interés empresario en fundar sus posiciones corporativas sobre bases científicas. Es el caso del Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE (IIEF/CGE), creado a principios de 1962 con el objetivo de “consolidar el punto de vista de los empresarios”, “estudiar los problemas del desarrollo económico nacional” y posibilitar que la CGE realizara una “contribución intelectual y empíricamente elaborada” a las discusiones sobre política económica (Brennan y Rougier, 2013: 160-161).² El “programa regular” de trabajos de aquél contaba con un “equipo estable de economistas y técnicos”, enfocado en la investigación estadística, la preparación de informes periódicos de coyuntura, el asesoramiento a cámaras y federaciones empresarias, el intercambio de información con organismos públicos y privados nacionales e internacionales, el mantenimiento de un centro de documentación económica y financiera, la conducción de la revista *CGE - 200 millones* y la realización de cursos y conferencias (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 37-38). Hasta 1968, la Dirección del IIEF/CGE quedó a cargo de José Gelbard, el histórico dirigente de la entidad empresaria.

Otros organismos emergieron como resultado de la retroalimentación del proceso anterior con el desarrollo institucional de la planificación.³ En una coyuntura regional e internacional favorable, éste fue tibiamente impulsado por el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) e intensificado por los de sus sucesores: José M. Guido (1962-1963) y Arturo Illia (1963-1966). El CFI, un ente autárquico financiado por las provincias, fue uno de los organismos que protagonizaron ese despliegue planificador y el único que se ha mantenido vigente hasta hoy. Su creación, concretada durante la Tercera Reunión de Ministros de Hacienda (agosto de 1959, Santa Fe), fue propuesta por el Ministerio de Economía y Hacienda bonaerense, bajo la gestión de Aldo Ferrer (CFI-IIEF/CGE, 1963a).⁴ Según su Carta Constitutiva, se trata de un “organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento”, instituido con el propósito de “promover el desarrollo armónico e integral del país”. En virtud de ello, se le asignó la misión de orientar las inversiones “sobre la base de la posibilidad económica de cada región”. Pero, además de la asistencia inmediata para

² La CGE era una entidad patronal ligada a la burguesía nacional e íntimamente asociada al peronismo desde su surgimiento en 1952.

³ La relación entre este proceso y el de modernización de las Ciencias Económicas puede leerse en las palabras del titular de la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires, Norberto González, quien, tempranamente, identificó la formación del CFI con la promoción de, entre otras cosas, la colaboración entre las universidades y los órganos de gobierno (“Curso intensivo sobre desarrollo económico”, 1959).

⁴ En esos años se crearon también otros organismos vinculados a la planificación estatal: la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (1959) y el Consejo Nacional de Desarrollo (1961).

solucionar problemas provinciales en el corto plazo, entre sus tareas se incluyeron el diagnóstico de situaciones económicas y la programación de actividades orientadas a atenderlas a mediano y largo plazo.

Ahora bien, en línea con lo dicho en la introducción, un balance a nivel regional destaca que, más allá del éxito o el fracaso en la implementación de planes y programas, el desarrollo institucional de la planificación impulsó la formación de recursos humanos, la recopilación de datos y los intentos de conocer y comprender la realidad nacional, en íntima asociación con “proyectos de reforma” (Thorp, 1998: 154-157). Los organismos de planeamiento del estado argentino de los años sesenta no fueron la excepción, brindando a los nóveles expertos en economía no sólo un ámbito formativo, sino también un terreno estatal propicio para la puesta en debate de la orientación de la estrategia de desarrollo.

En el país, tales discusiones se vieron catalizadas por la aguda crisis de 1962/1963, la cual se desató en el sector externo y, rápidamente, se propagó al resto de la economía, afectando al sector manufacturero con especial gravedad.⁵ A ello aportó la política recesiva con que respondió el gobierno de Guido. Aunque esa depresión no escapó a la dinámica que gobernó la economía argentina durante el tercer cuarto del siglo XX, conocida como ciclos de *stop and go*, adquirió un significado particular, pues exhibió los límites de la respuesta que había sido ensayada ante los sucesivos estrangulamientos externos con que se había topado la continuación del proceso de desarrollo industrial, desde la crisis de 1949/1952 en adelante. Dicho significado se vio reforzado, en el plano político, por el derrocamiento del “desarrollismo frigerista-frondicista” -según la expresión de Altamirano (1998)-, cuya experiencia gubernamental había ahondado notablemente esa respuesta. La misma, inaugurada por el peronismo, apuntaba a disminuir el coeficiente de importaciones al mínimo posible, siendo la autarquía su límite hipotético. En procura de ese fin, se apelaba a profundizar la industrialización sustitutiva a través del desarrollo de las ramas básicas y pesadas.

A nivel estructural, la crisis de 1962/1963 se tradujo en la entrada del proceso de desarrollo argentino en una nueva etapa, en la que las exportaciones de bienes industriales comenzarían a ganar cada vez más relevancia para la evolución del sector externo.⁶ Algunos autores destacan la relación entre esta “industrialización expansiva de exportaciones” y la implementación de un trato preferencial para el comercio regional, auspiciado por la creación en 1960 de la Asociación

⁵ El PIB *per cápita* y el consumo personal alcanzaron su nivel más bajo en una década y la utilización de la capacidad industrial instalada cayó por debajo del 55%. En estas condiciones, el desempleo llegó a representar el 9% de la población económicamente activa en el Gran Buenos Aires (Mallon y Sourrouille, 1973).

⁶ Debe advertirse que el significativo crecimiento de las exportaciones manufactureras estuvo lejos de cerrar la brecha de divisas de la actividad industrial y que el principal impulsor del crecimiento manufacturero continuó siendo el abastecimiento interno, mientras que las exportaciones siguieron teniendo escasa incidencia en él.

Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y facilitado por algunas medidas implementadas por el gobierno de Frondizi (Mallon y Sourrouille, 1973: 130-131).⁷ A ello debe sumarse el hecho de que el incremento de las exportaciones manufactureras de los países “en desarrollo” ganó lugar en la agenda internacional, especialmente, a raíz de la conformación de la organización de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), cuya Secretaría General quedó a cargo de Raúl Prebisch (1964-1969), una vez que éste dejó la CEPAL. Otros autores explican el despegue de las exportaciones manufactureras argentinas por la actitud que adoptaron las empresas fabriles más modernas, las cuales “descubrieron” que el mercado externo les ofrecía una salida para sus excedentes, especialmente relevante en las coyunturas de contracción de la demanda doméstica. Sea como fuere, en virtud del ascenso que experimentaron las ventas externas de bienes manufacturados y de su combinación con la continuación del proceso sustitutivo, podría afirmarse que, tras la crisis de 1962/1963, la Argentina comenzó a desplazarse hacia un modelo “mixto” de desarrollo, tal como ha sido definido a escala regional por Ocampo (2004).⁸

Ese desplazamiento al nivel estructural, estuvo acompañado por otro, registrado en el plano de las problematizaciones expertas. Pues, en la coyuntura crítica de comienzos de los años sesenta, comenzaron a propagarse las críticas a la estrategia sustitutiva que, desde fines de la década anterior, habían empezado a formular los emergentes economistas profesionales. Éstas se centraban, fundamentalmente, en la generalización del proteccionismo, en las deformaciones de costos que ello acarrearía y en la orientación mercadointernista del proceso de industrialización. En paralelo, las propuestas de reorientación del desarrollo industrial hacia un sendero exportador comenzaron a ganar nuevos adeptos, dando lugar a la emergencia y posterior consolidación de lo que Rougier y Odisio (2017) denominan “consenso exportador industrial” (CEI).⁹ Según sostienen, sus principales lineamientos hegemonizaron las diversas variantes estratégicas ensayadas durante la segunda mitad de los años sesenta y la primera mitad de los setenta.

Hacia 1963, ese desplazamiento recibió el espaldarazo de Prebisch, quien presentó ante el Décimo Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en mayo en Mar del Plata, un trabajo titulado *Hacia*

⁷ Esas medidas fueron: créditos para la exportación, adoptados en 1959 y ampliados en 1963, con el objetivo de financiar la producción de bienes de exportación no tradicionales; exención del pago de impuestos a las ventas (Decreto N° 3.969/60); *draw-back* (Decreto N° 8.051/62); y el reembolso de otros impuestos internos pagados por los exportadores.

⁸ Aunque no se ha encontrado registro del empleo de esa noción para el caso argentino, existe un amplio consenso acerca de que la crisis de 1962/1963 concluyó la etapa abierta a comienzos de los años cincuenta. Por ejemplo, aunque enfatizando más en los actores que protagonizaron el proceso de desarrollo que en la orientación de la oferta industrial, Gerchunoff y Llach (1975) sostienen que, a partir de esa depresión, el sendero de desarrollo comenzó a transformarse en uno de tipo “dependiente asociado”.

⁹ Aunque Rougier y Odisio (2017) emplean, principalmente, la expresión “conciencia industrial-exportadora”, también hacen uso de la referida. Aquí se emplea esta última, pues se considera que conceptualiza más adecuadamente el hallazgo de los autores, que es el nivel de acuerdo alcanzado en torno la reorientación industrial-exportadora.

una dinámica del desarrollo latinoamericano, que, poco después, sería publicado como libro. Allí consagró el ascenso del “integracionismo” regional que, desde fines de los años cincuenta, venía ganando posiciones en el organismo, instalándolo como “continuación y superación” del “cepalismo clásico”, que se había caracterizado por apelar a la protección arancelaria de la industria manufacturera y a la intensificación de la promoción de nuevas ramas sustitutivas, entre otros rasgos (Devés Valdés, 2003). La renovada propuesta suponía apostar a un intercambio más activo de manufacturas, no sólo entre los países latinoamericanos, sino también con el resto del mundo, a riesgo de que si eso no ocurría, serían “llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo cada vez más cerrado” (Prebisch, 1963: 9-10). Así, la estrategia que la CEPAL había pregonado durante su primera década de existencia fue sometida a una importante revisión.

Ahora bien, aunque la gran mayoría de los expertos locales en economía comenzaron a signar el CEI, al interior de sus fronteras se desplegaron variantes heterogéneas. En el período que abarca este trabajo (1962-1965), el cual antecede a su consolidación, las mismas pueden agruparse en torno de dos de sus figuras “pioneras”.¹⁰ Aldo Ferrer, Doctor en Ciencias Económicas, venía planteando, desde fines de los años cincuenta, la necesidad de complementar la integración del sector manufacturero con una diversificación de la canasta exportadora favorable a los productos industriales, pues ello permitiría el aprovechamiento de las economías de escala y una consecuente mejora en las condiciones de eficiencia. En particular, este planteo comenzó a desplegarse en el *Informe sobre la situación económica*, un documento elaborado por el Grupo de Trabajo en Asuntos Económicos (GTAE) de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y entregado a Frondizi en abril de 1958. Buena parte de ese equipo de expertos coordinado por Ferrer, que seguirían ligados a él mediante su incorporación al gabinete económico bonaerense, había trabajado, durante los años inmediatamente previos, en el Grupo Conjunto Gobierno Argentino-ONU, un consorcio de expertos internacionales y técnicos locales, cuya labor devino en la publicación, también en 1958, del informe *El desarrollo económico de la Argentina* (informe CEPAL/Grupo Conjunto).¹¹ En ese trabajo puede hallarse un antecedente del planteo en cuestión, aunque, allí, el fomento de las exportaciones industriales aparecía identificado solamente como un aporte adicional de divisas, manteniéndose desconectado de los obstáculos que presentaba el avance de la integración manufacturera. Esa conexión, presentada ya en el trabajo del GTAE, sería

¹⁰ Rougier y Odisio (2017) identifican a la consolidación del CEI con la realización de la conferencia internacional “Estrategias para el sector externo y desarrollo económico”, organizada en 1966 por el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella (CIE/ITDT), un ámbito clave para la circulación de los emergentes economistas profesionales. Según sostienen, allí se clarificaron tanto los amplios acuerdos alcanzados entre los expertos, como los ejes que estaban en debate al interior de esas fronteras.

¹¹ Esta experiencia fue el resultado de la solicitud de asistencia que, por recomendación de Prebisch, la dictadura que derrocó a Perón en 1955 realizó a la ONU, con el objeto de realizar un estudio integral de la economía argentina (Sikkink, 1988).

articulada con mayor claridad por Ferrer a partir de la publicación de *La economía argentina* (1963). Allí, consagró lo que en este trabajo se denomina “argumento de la complementariedad”, en tanto variante del CEI que contemplaba a la integración manufacturera y a la salida fabril al exterior como senderos necesariamente complementarios.¹²

Por su parte, desde las páginas de *Panorama de la economía argentina*, una revista fundada en 1957 por Carlos Moyano Llerena, en sintonía con el proceso de modernización de las Ciencias Económicas, se habían comenzado a esbozar críticas más severas a la industrialización sustitutiva, pues se consideraba, allí, que su profundización mediante el desarrollo de las industrias básicas era incompatible con la reorientación exportadora del sector.¹³ Según se apuntaba, la única manera de encarar ese sendero era mejorando las condiciones de eficiencia y, en consecuencia, la productividad, para lo cual era preciso aprovechar las ventajas comparativas de la industria argentina. En ese sentido, diversos trabajos publicados en la revista bregaban por la especialización en aquellas manufacturas que tuvieran un alto contenido de mano de obra calificada, barata en términos comparativos internacionales, y/o cuyas materias primas fueran abundantes en el país. Esta variante del CEI es denominada aquí “argumento de las ventajas comparativas”. Antes de continuar, cabe apuntar que, de manera contemporánea al despliegue del Programa Conjunto, Moyano Llerena tuvo oportunidad de presentar sus planteos en un documento estatal: el *Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación* (1963). Éste fue elaborado durante el gobierno de Guido por la Comisión Honoraria de Reactivación Industrial (CHRI), presidida, justamente, por el director de *Panorama*...

El Programa Conjunto: rasgos generales

El convenio que creó el Programa Conjunto fue celebrado pocos días después del derrocamiento de Frondizi, cuando la crisis comenzaba a ser atendida por políticas cada vez más ortodoxas. Ya en los inicios del gobierno de aquél, la CGE le había planteado al presidente que no podía “dilatarse la puesta en marcha del Plan de Desarrollo” (Cottely, 1959: 22), cuya falta había sido criticada también desde las páginas de *Panorama*... Luego, puede interpretarse que la creación del Programa apuntó a saldar la deuda que había legado el desarrollismo frigerista-frondicista. No era éste el

¹² Poco después, (Ferrer, 1970: 484) bautizaría su propuesta como “modelo industrial integrado y abierto”, por oposición al “modelo integrado y autárquico”.

¹³ En los años treinta, este abogado había sido becado para realizar un posgrado en Economía en Oxford, que debió interrumpir por el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Habiendo obtenido un título intermedio en Economía Agropecuaria, regresó al país en 1939 y se integró al grupo de la *Revista de Economía Argentina*. Al igual que otros hombres del círculo bungeano, Moyano Llerena se incorporó en 1943 a funciones gubernamentales, llegando a asesorar, hacia fines de la década, a Alfredo Gómez Morales, conductor de la economía peronista.

primer esfuerzo de la CGE en ese sentido, pues presentaba un antecedente: el proyecto de Programación Decenal del desarrollo económico argentino que la entidad empresaria había presentado, en 1960, ante el Fondo Especial de la ONU para conseguir financiamiento y asistencia técnica, con el propósito de realizar un análisis exhaustivo de la actividad económica nacional y dar lugar a una efectiva programación. Dado que éste se hallaba aún en consideración del organismo internacional, se había iniciado una primera etapa, mediante la acción coordinada del CONADE y el CFI, que habían suscripto un convenio con la CGE para llevar a cabo un estudio de la capacidad industrial ociosa. Ése y el Programa Conjunto eran los dos “programas especiales” en los que se hallaba involucrado el IIEF/CGE, en ese entonces (CFI-IIEF/CGE, 1962, 1963a). Para el funcionamiento de ellos, se estableció, originalmente, un plazo de dos años, divididos en cuatro etapas semestrales, que darían como resultado un informe. Se esperaba que esos documentos presentaran “una actualización y análisis de la situación existente en cada uno de los sectores considerados” y establecieran “progresivamente las bases de una programación a corto plazo” (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 39). La elaboración de esos informes aparecía, pues, como lo que había podido hacerse en reemplazo del proyecto de Programación Decenal.

La conducción de los trabajos quedó a cargo de la Comisión del Programa, conformada por el secretario general del organismo de planeamiento, Alfredo Calcagno, el presidente de la entidad empresaria, Idelfonso Recalde,¹⁴ y el director del Programa, Orlando D’Adamo, nombrado de común acuerdo para encargarse de los aspectos técnicos y metodológicos. Este último era un ingeniero agrónomo, vinculado a Gelbard por su rol como director de la Federación de Productores de la Industria Forestal, que, hacia el final del gobierno de Frondizi, había sido nombrado secretario técnico de la Presidencia (Seoane, 1998).¹⁵ Por su parte, Calcagno había participado entre 1958 y 1959 de la experiencia de la Junta de Planificación Económica bonaerense, como secretario ejecutivo de la *Revista de Desarrollo Económico*, una suerte de órgano de difusión de aquella iniciativa de la gestión de Ferrer.¹⁶

¹⁴ Recalde era un industrial que había presidido la Cámara de Exportadores de la República Argentina. En su juventud había sido socialista y había compartido con Frigerio su pertenencia al grupo de izquierda Insurrexit (Seoane, 1998). Brennan y Rougier (2013: 171) señalan que, en la segunda mitad de los años sesenta, Recalde, ya como presidente del IIEF/CGE, convertiría a la entidad “en uno de los principales foros de intelectuales y economistas nacionalistas”. A su vez, los autores lo identifican como un empresario cuyos intereses principales residían en la industria textil y como un activo promotor de la exportación de esos productos.

¹⁵ Además, desde 1949 en adelante, D’Adamo había desempeñado diversos cargos públicos y oficiado como Profesor de Economía y Legislación Forestal de la Universidad Nacional de La Plata y como economista de la FAO para América Latina (1956-1960).

¹⁶ Tras la renuncia de Ferrer al ministerio bonaerense, Calcagno se fue a París para hacer un posgrado en la Fondation Nationale de Sciences Politiques, del que se graduó con el trabajo titulado *Les organismes de développement économique régional en France*. Su traducción sería publicada por el CFI en 1963. A su regreso, fue nombrado al frente del organismo, puesto que en principio había ocupado Julián Freaza (Fiszbein, 2010).

En tren de su realización, la Dirección del Programa contrató a “distinguidas personalidades de los medios profesionales y económicos argentinos” que hubieran “acreditado a lo largo de su actividad la experiencia y la capacidad necesaria para poder decir al país que es lo que correspondería hacer en cada uno de los sectores” (CFI-IIEF/CGE, 1962: 5). En su gran mayoría se trataba de ingenieros, contadores y economistas, que presentaban vínculos con la actividad académica, la función gubernamental y/o el mundo empresario. Entre ellos, se contaban algunos de los expertos vinculados a los planteos pioneros del CEI. Por caso, el estudio de Moyano Llerena brindó “asesoramiento estadístico” y aportó, además, a Horacio Mariscotti, economista de la redacción de *Panorama...*, quien participó en la elaboración de varios trabajos.¹⁷ Por su parte, Ferrer, quien consideraba al CFI como “una poderosa herramienta para la programación del desarrollo” (Ferrer, 1963: 242), colaboró en uno de los informes. Al igual que este último, otros expertos vinculados a la red cepalina participaron del Programa Conjunto. Deben mencionarse el rol institucional de Calcagno y la activa participación del Doctor Ovidio Ventura, quien, entre 1958 y 1959, se había desempeñado como miembro de la Comisión Interministerial de Comercio Exterior y como Asesor Consultor Argentino designado por la CEPAL, participando de las reuniones de expertos que habían coadyuvado al establecimiento de la ALALC (CFI-IIEF/CGE, 1962).¹⁸

En el último informe, D’Adamo anunciaba el cierre de “una etapa de fructífera colaboración” que, según consideraba, había comenzado “en un momento de gran incertidumbre para el país” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: V). Desde su punto de vista, la creación del IIEF/CGE había dado cuenta de “la serenidad de los empresarios argentinos frente a los problemas de la hora”, contando “desde su inicio con la colaboración decidida e incondicionada” del CFI, bajo las administraciones de Calcagno y de Luis Rotundo (el sucesor de aquél), quienes habían comprendido “la importancia de la participación activa de organismos empresarios en la elaboración de estudios económicos sobre la realidad nacional” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: V). En esa tónica, además, D’Adamo les agradecía a los presidentes de la CGE y del IIEF/CGE “el intenso esfuerzo” realizado para financiar el

¹⁷ Mariscotti era ingeniero agrónomo y había oficiado como secretario de redacción de la *Revista de Economía Argentina*, entre 1945 y 1951. También había trabajado como jefe de asesores económicos de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la UIA (1958-1961) y como asesor de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación (1961-1962) (CFI-IIEF/CGE, 1962).

¹⁸ En el cuarto informe se publicó la lista completa de profesionales y personal técnico auxiliar que habían colaborado con el Programa. Además de los mencionados, se contaban: Francisco Aguilar, Hugo Barber, Pedro Barrios, Guido Belzoni, Juan Boggiano, Jorge Bolo, Juan Bonta, Arístides Brunelli, Gustavo Caraballo (h.), Rodolfo Carrera, Zacarías Dawidowski, Jaime Delacre, Raúl Fernández, Martín Fuchs, Jorge Gardella, Horacio Giberti, Luis Henin, Israel Icikson, Santiago Isern, Leonardo Iurcovich, José Kestelman, Moisés Kostzer, César Lanfranchi, Alberto Lanusse, Simón Makler, José Marinelli, Orlando Martínez, Alejandro Menéndez, Bernabé Mindlin, Raúl Ondarts, Aldo Pecchini, Andrés Ringuet, Mario Rossini, Julio Savon, Mario Seghezze, Ideler Tonelli, Ovidio Ventura y Saúl Wittis (CFI-IIEF/CGE, 1965a).

Programa, señalando que constituía “un caso único en la historia del empresariado argentino” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: VI).

En otro orden de cosas, el director del Programa señalaba que los documentos producidos pretendían brindar “un diagnóstico y una terapéutica de los problemas” que afrontaban “los principales sectores productivos” del país (CFI-IIEF/CGE, 1965a: V). Asimismo, daba por descontado que, vista la “experiencia a la vez teórica y práctica de un equipo de profesionales” que había “intentado hacer una crítica positiva de los problemas inmediatos y mediatos” de la economía argentina, tales reflexiones serían tomadas en cuenta por las autoridades económicas y las organizaciones políticas, laborales y empresarias, en tanto principales destinatarios (CFI-IIEF/CGE, 1965a: V-VI). En relación con ello, es preciso mencionar que al menos el primero de los informes alcanzó una amplia difusión, mereciendo numerosos comentarios en medios gráficos de todo el país. El documento siguiente celebraba esta acogida, reproduciendo una veintena de esos artículos periodísticos y explicitando la voluntad del Programa de poner a discusión sus trabajos ante un público amplio. En ese sentido, la Dirección se mostraba satisfecha con las “controversias” desatadas y con el clima de debate generado en “sucesivas reuniones”, y afirmaba: “Estamos dispuestos no sólo al diálogo sino también a aceptar las verdades de los demás” (CFI-IIEF/CGE, 1963a: 56).

A esta caracterización general hay que agregar una serie de comentarios sobre la estructura editorial de los cuatro informes publicados en el marco del Programa, cada uno de ellos compuesto de varios tomos, subdivididos en “partes” temáticas.¹⁹ Los trabajos incluidos en ellas presentan una primera página en la que se informa siempre el carácter “preliminar” de la “versión”, “sujeta a cambios de fondo y de forma”, y, en algunos casos, los nombres de sus “responsables”. Debe advertirse que, aunque no se considera adecuado leer los informes como las posiciones de las instituciones participantes, tampoco se pretende analizar cada trabajo como la postura de su “responsable”, pues el armado de los documentos tuvo una Dirección a cargo y, en muchos casos, las típicas marcas de autoría fueron evadidas.²⁰ En consecuencia, para enfatizar la existencia de un Programa coordinado, cuya conducción solicitó e hilvanó los distintos trabajos, y teniendo siempre presente la advertencia anterior, aquí serán citados bajo las siglas de las instituciones que editaron los informes. Como se

¹⁹ El primer informe, publicado en noviembre de 1962, corresponde al semestre 15 de junio-15 de noviembre de 1962. El segundo apareció en mayo de 1963 y corresponde al semestre 15 de noviembre de 1962-15 de mayo de 1963. El tercero se publicó en enero de 1964 y abarca el semestre 15 de mayo-15 de noviembre de 1963. Finalmente, el cuarto, publicado en enero de 1965, no indica semestre de referencia. Todos ellos se presentaron en cuatro tomos, a excepción del último, que sólo fue organizado en dos.

²⁰ Por ejemplo, los nombres de los responsables de los trabajos no son consignados en los índices analíticos de los informes. Asimismo, muchos trabajos carecen de título, adoptando simplemente la etiqueta genérica que identifica a la parte del informe que los contiene, por ejemplo “Industria textil”.

verá, de ningún modo esta decisión pretende borrar las heterogeneidades que presentó la iniciativa en cuestión.

Integración y exportación. Resonancias del argumento de la complementariedad

En el trabajo inaugural del Programa se le otorgaba un lugar relevante al informe CEPAL/Grupo Conjunto de 1958, pues el diagnóstico de la Dirección contemplaba tanto sus excepcionales series estadísticas, como sus principales argumentos.²¹ Ese trabajo no sólo aportó un material estadístico inédito para los países de la región, sino que también introdujo ciertas novedades en el plano de los debates sobre estrategias de desarrollo. En particular, aunque, en línea con el “cepalismo clásico”, se apelaba allí a profundizar el proceso de industrialización sustitutiva, también se apuntaban una serie de problemas que había acarreado ese sendero: una estructura de costos elevados, explicada por los excesos del proteccionismo, y una mutación de la vulnerabilidad externa. Una solución de fondo para el estrangulamiento de divisas suponía un mayor intercambio comercial con el resto del mundo, especialmente con los países latinoamericanos, y una diversificación de la canasta de productos comercializada (CEPAL, 1958).

El trabajo inaugural del Programa Conjunto partía de señalar que el prolongado “estancamiento de la economía” había tenido un “comienzo visible” en 1949, signado por un “debilitamiento del comercio exterior”, cuya explicación era provista por la tesis acerca del deterioro de los términos de intercambio, consagrada por Prebisch en el ámbito latinoamericano (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 35). Sin embargo, se aclaraba que tal “debilitamiento” no había sido “más que el factor desencadenante” del verdadero “nudo de la crisis”: el largo proceso de “DESCAPITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 86; mayúsculas en el original). Esto era explicado por una expansión centrada en los bienes de consumo y por “la falta de un desarrollo paralelo de las industrias de productos intermediarios (...) al mismo tiempo que la insuficiencia en la provisión de maquinarias y equipos”, todo lo cual había creado la “vulnerabilidad” que se extendía “a toda la economía” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 103). Es decir que la “debilidad” de ésta era identificada con “la estructura de la industria”, a la que se sumaban las deficiencias de infraestructura (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 101). En consecuencia, al igual que en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, el trabajo inaugural del Programa promovía una política de “capitalización sujeta a un orden de prioridades” que respondiera a las “insuficiencias” de la estructura industrial, aunque advertía sobre el “elevado

²¹ Se trata del trabajo “Evolución histórica de la economía argentina” (primer informe, tomo I, parte I). Aunque no se informa quién fue el responsable de este trabajo, en vistas de que los siguientes comienzan con estudios de la Dirección, es probable que éste no haya sido la excepción.

contenido de divisas” de ese sendero, dada la importación de maquinaria y equipos complejos que suponía (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 135-136). Así, se apelaba a corregir ciertos problemas del sendero sustitutivo, pero sin correr a esa estrategia del centro de la escena.

No obstante, también se contemplaban otros señalamientos del informe de 1958, más alineados con el emergente CEI. En ese sentido, se apuntaba que las dificultades de capitalización habían configurado, en el sector industrial, “una serie de graves problemas de costos comparativamente elevados”, que gravaban “el consumo interno” y limitaban “las posibilidades de proyección al exterior” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 89). Esto fue retomado en el segundo informe del Programa, donde la Dirección ponía mayor atención en los problemas vinculados al comercio exterior.²² Allí, sostenía que era preciso romper la “política comercial exterior de carácter liberal” de los últimos años e imponer “un cambio radical” en su “orientación”:

(...) la superación de la crisis del comercio exterior argentino puede ser lograda mediante un aumento de las exportaciones y ello a su vez debe estar coordinado hacia la diversificación de nuestra producción exportable, especialmente a través de un creciente incremento de las ventas al exterior de productos industriales, los cuales sin afectar las corrientes del intercambio tradicional, faciliten a la Argentina salir de su vieja estructura ajustada al principio clásico de la división internacional del trabajo (...) (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 129-130)

Tal diversificación debía “complementarse con una política comercial agresiva”, que apelara a la “defensa” de los precios y a “la conquista de nuevos mercados”, lo que implicaba enfrentar las “tendencias proteccionistas y discriminatorias de los países altamente desarrollados” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 129-130). En esa dirección, aunque sostenía que la ALALC había entrado en un “punto crítico”, debido a ciertas complicaciones del mecanismo de negociaciones, la Dirección advertía que no debía cederse al “escepticismo”, pues representaba “tal vez uno de los pocos caminos” que la región tenía “para alcanzar las metas de los verdaderos desarrollos nacionales, sin tropezar con la limitación que impone la estrechez de los mercados internos al desenvolvimiento industrial por las dificultades crecientes que debe vencer cada país para lograr una expansión de sus ingresos por exportación” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 134). Cabe señalar que, para mayo de 1963, mes en que se publicó el segundo informe del Programa, el documento que Prebisch presentaría en Mar del Plata ya había sido girado a los gobiernos de la región. De hecho, era citado en este trabajo de la Dirección, aunque respecto a la correlación entre desarrollo económico y desarrollo social (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 156). Ahora bien, pese a lo dicho acerca de la diversificación de las exportaciones, al referirse al “plan inmediato” que debía reemplazar al “de la desarticulación de la

²² Se trata del trabajo “Situación actual de la economía argentina” (segundo informe, tomo I, parte I).

industria nacional”, el trabajo no contemplaba ninguna medida de promoción de las exportaciones manufactureras (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 156; subrayado en el original).

En el tercer informe, la Dirección retomaba la cuestión de la integración latinoamericana.²³ Según señalaba, el mercado interno de los países latinoamericanos -“principal consumidor de nuestras manufacturas”- no había merecido “la atención debida” y, en virtud de ello, apuntaba: “Esta mentalidad debe ser urgentemente modificada, porque hasta el presente, se trata de la única área donde podemos imponer determinadas leyes de juego y porque sólo respaldándonos en su fuerza podremos pensar en expandirnos hacia los mercados externos” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 21). Esta afirmación, en línea con el avance de la integración regional y con la auto-revisión cepalina, se hilvanaba con un fuerte cuestionamiento al proteccionismo de los “países industrializados”, enmarcado en la convocatoria a la primera reunión de la UNCTAD. También aquí eran retomados los argumentos expuestos por Prebisch en Mar del Plata y volvía a destacarse a la ALALC como un “instrumento esencial para el desarrollo” de los países de la región (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 23).

Ahora bien, el foco en el despliegue de la ALALC era puesto en función del siguiente diagnóstico: “cuando el país avanza y elimina todo aquello que era posible eliminar, se llega a la etapa difícil, al verdadero estrangulamiento del comercio exterior, porque (...) las industrias pesadas en general, representan un obstáculo insalvable en cuanto al monto de inversiones, como para hacer posible soluciones fáciles” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 28). Alcanzada esa “nueva congestión en la demanda de divisas”, que no podía ser ya “compensada por una sustitución de importaciones”, pues las que se habían podido realizar se habían hecho con “la expansión normal del sector liviano”, la Dirección afirmaba:

Es por ello que hemos sostenido reiteradamente que a falta de solución plena en la expansión de los sectores básicos, es indispensable llegar incluso al subsidio de las exportaciones industriales para que el crecimiento de la industria liviana siga teniendo algún efecto beneficioso en el balance comercial del país. Es decir superada la etapa de la fácil sustitución de importaciones, el crecimiento del sector industrial de consumo interno debe tener por lo menos, la consecuencia de originar un ingreso de divisas como resultado de las exportaciones del mismo sector. (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 28-29).²⁴ Luego, si se subsidiaban las exportaciones industriales, tal como lo hacía Estados Unidos con sus productos agropecuarios, el país estaría en condiciones de alcanzar

²³ Se trata del trabajo “Consideraciones sobre la situación actual de la economía argentina” (tercer informe, tomo I, sección A, parte I).

²⁴ Estos comentarios se insertaban en una fuerte crítica a la devaluación de abril de 1962, que el gobierno había acordado con el FMI, por “buscar por la restricción de la demanda interna la solución de los problemas que hacen al intercambio” y que evidenciaban “serios defectos estructurales de los países subdesarrollados” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 29).

“un mayor equilibrio del balance comercial”, aportando a generar las divisas requeridas por el avance de la integración manufacturera (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 32).

En el último informe, que pretendía condensar las principales reflexiones adelantadas en sus antecesores, la Dirección coordinó la primera parte, presentada en nueve capítulos elaborados por distintos profesionales del Programa.²⁵ En los dos primeros, a cargo de D’Adamo, éste insistía en la relevancia de la integración regional para los procesos nacionales de desarrollo, pues su conjunción representaba “la única respuesta al desafío de nuestro tiempo”, cuestión que era reforzada en base al análisis coyuntural, el cual exhibía que, aun durante la reducción de exportaciones de diversos artículos industriales experimentada en 1964, la ALALC había seguido siendo “el mejor mercado para la exportación” de las manufacturas argentinas (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: 8-9 y 19). En ese sentido, se apuntaba la “imperiosa necesidad de reactivar” el régimen de *draw-back* y “activar la desgravación impositiva, la prefinanciación y financiación de las exportaciones de productos industriales” (CFI-IIIEF/CGE, 1965a: 27-28). También se seguía aquí a Prebisch, aunque en esta oportunidad se citaba un artículo de 1961 para aclarar que, dado que la vulnerabilidad externa era estructural, exigía una solución de esa naturaleza.²⁶

Como puede advertirse, ya en los trabajos que la Dirección aportó al Programa puede oírse el eco de la auto-revisión cepalina, en línea con el emergente CEI. Ahora bien, en relación con los debates sobre estrategias de desarrollo que estaban produciéndose en la coyuntura de comienzos de los años sesenta, más relevantes que los anteriores resultan los trabajos que se abocaron específicamente el tema del comercio exterior. Éstos estuvieron a cargo de Jorge Gardella, José Kestelman y del ya mencionado Ovidio Ventura.²⁷

En su aporte al primer informe, Gardella, Kestelman y Ventura sostenían que, aunque “el factor esencial de la evolución desfavorable del balance de pagos” había residido desde 1951 “fundamentalmente en una insuficiencia de las exportaciones”, la política de sustitución de importaciones no había mantenido “un ritmo adecuado a las nuevas necesidades del desarrollo nacional” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 186-187).²⁸ En virtud de ello, apelaban a generar “notables incrementos en la producción agropecuaria” y a promover “un proceso efectivo de sustitución de importaciones”, “respetando las prioridades correspondientes”: siderurgia, química pesada,

²⁵ Se trata del trabajo “Análisis de la política económica” (cuarto informe, tomo I, parte I).

²⁶ El artículo referido era “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, publicado en el número de marzo de 1961 del *Boletín Económico de América Latina*.

²⁷ Durante el gobierno de Frondizi, Gardella había sido asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, oficiando como delegado ante la Conferencia de la ALALC de 1961. Por su parte, Kestelman era un Doctor en Ciencias Económicas que asesoraba a la CGE desde 1955. Gardella era, además, miembro del Instituto de Estudios Económicos de Buenos Aires desde 1951. Por su parte, Kestelman tenía vínculos profesionales con las empresas FATE y Vialsa (CFI-IIIEF/CGE, 1962).

²⁸ Se trata del trabajo “El papel del comercio exterior en el desarrollo económico” (primer informe, tomo I, parte II).

petroquímica, celulosa y papel (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 193). No obstante, aclaraban que el fin de tales sustituciones no era reducir las importaciones, sino permitir que se efectuaran otras que resultaban “insustituibles” y eran “necesarias para continuar con los planes de crecimiento económico”, señalamiento que había sido postulado ya en el informe CEPAL/Grupo Conjunto (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 193).

Ahora bien, según Gardella, Kestelman y Ventura, esas líneas de acción no eran suficientes, pues el “enorme déficit” de 1961 había colocado al país “en la trágica alternativa de incrementar radicalmente sus exportaciones o paralizar indefinidamente el crecimiento” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 191). Todo ello en una coyuntura signada por el “problema” que suponía la política del Mercado Común Europeo (MCE) para las exportaciones argentinas.²⁹ Según sostenían, la insuficiencia del comercio exterior se vinculaba con “el criterio excesivamente proteccionista” que había primado en la política comercial durante la aplicación del control de cambios y aún luego de su abandono, permitiendo “el desarrollo de industrias sobre bases poco económicas y desvinculadas de toda preocupación por desenvolverse sobre la base de costos competitivos” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 211). Además, apuntaban que la “liberalización de los cambios” no había modificado demasiado la situación, exhibiendo “poca eficacia” para estimular las exportaciones (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 213-215). En contraste, destacaban la “gran efectividad” de ciertas medidas adoptadas durante 1962, especialmente el régimen de *draw-back* y la financiación de exportaciones, argumentando: “permitirán a los industriales argentinos promover la exportación de productos no tradicionales, que si bien no tendrá una repercusión inmediata en el intercambio comercial, se hará sentir en los próximos años, sobre todo si se sabe aprovechar los beneficios que brinda la Zona Latinoamericana de Libre Comercio” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 191). Aquellas herramientas debían “complementarse en un sistema de medidas administrativas, fiscales y financieras” que permitieran “impulsar al máximo” esas exportaciones; también la adopción de un nuevo sistema de cambios tenía que “guardar especial cuidado en estimular las exportaciones de productos manufacturados y ‘no regulares’, contribuyendo así a una política de diversificación de las exportaciones” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 220-221). Así, estos expertos presentaban múltiples líneas de acción para fomentar las ventas externas de bienes industriales “a precios competitivos”.

En suma, al igual que en los trabajos de la Dirección, el planteo del trío experto resultaba muy similar a lo propuesto en el informe CEPAL/Grupo Conjunto, pues, aunque las críticas al proteccionismo se maridaban con la posibilidad de expandir las exportaciones manufactureras, ello

²⁹ El MCE había sido creado en 1957, tras la firma del Tratado de Roma. Sus políticas proteccionistas fueron rápidamente identificadas como una amenaza para las exportaciones agropecuarias argentinas, pero también como un ejemplo de integración económica regional a seguir. Así lo señaló el propio Ventura en una mesa redonda organizada por *Panorama...* («La Zona de Libre Comercio», 1960).

estaba puesto en función de atenuar el nuevo tipo de vulnerabilidad, sin articularse con la estrategia industrial, cuyo sentido era dominado por la corrección del proceso sustitutivo. Sin embargo, en este caso, el fomento de las exportaciones industriales presentaba un énfasis mayor y posibilidades temporalmente más próximas que en aquel documento de 1958. Esto resulta comprensible a la luz de la coyuntura crítica de 1962 y de su conjugación con la activación de la ALALC, todo lo cual hizo que la exportación de manufacturas comenzara a ser algo más que una posibilidad futura.

Ya en el trabajo que aportaron Gardella, Kestelman y Ventura al informe de 1963, las condiciones de posibilidad para una salida fabril exportadora aparecían claramente retomadas.³⁰ Según señalaban, la crisis que atravesaba el país, en particular el sector manufacturero, había “movido” a muchos industriales a pensar en la exportación “como una manera de eliminar o disminuir sus stocks de mercaderías” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 312). Ese movimiento era vinculado, a su vez, a aspectos menos coyunturales, ya que afirmaban que la distribución de las exportaciones argentinas por productos y por áreas mostraba una estructura “vulnerable”, dando cuenta de la “imperiosa necesidad de modificar la misma”, para adecuarla a las “actuales tendencias del comercio internacional” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 222). La pregunta, entonces, era en qué dirección debía producirse ese cambio.

Antes de responderla, los expertos en cuestión reseñaban la “estrategia exportadora” recientemente implementada en Francia, rescatando, justamente, “la trascendencia concedida a las exportaciones no tradicionales” y su “promoción sostenida (...) mediante un conjunto de medidas coordinadas” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 216).³¹ Luego, su respuesta estaba en línea con esa experiencia y también con el sendero indicado por la Dirección del Programa: la diversificación de las exportaciones debía producirse por un aumento creciente de las ventas de bienes manufacturados. Respecto a los destinos de exportación, señalaban que aunque la ALALC no tenía aun la incidencia de otras áreas, constituía “una posible solución para los problemas del comercio exterior argentino” y podía convertirse en “importante receptora” de sus productos industriales (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 236). En ese sentido, apuntaban que, entre los “fines inmediatos” de la misma estaba, justamente, “estimular la industrialización, mediante la producción en más vasta escala y sobre bases más competitivas” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 250). Luego, sostenían que el principio de reciprocidad, “base de ‘las reglas del juego’” de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, apuntaba a acelerar su funcionamiento en base a consideraciones generales de especialización. El “objeto principal” de dichos acuerdos era “dar a las industrias del mismo sector, de dos o varios países de la Zona, la

³⁰ Se trata del trabajo “Comercio exterior” (segundo informe, tomo I, parte III).

³¹ En apoyo a esto, citaban no sólo a expertos franceses en planificación y desarrollo, tales como Pierre Massé (Comisario General del Plan entre 1959 y 1966) y François Perroux, sino también extensos pasajes del *IV Plan de Développement Économique et Social, 1962-1965*.

oportunidad de complementar etapas de fabricación o armonizar tipos o modelos de un mismo producto, con el fin de alcanzar la mayor eficiencia, abaratar los costos, obtener el mejor aprovechamiento de los recursos productivos y expandir su actividad productora” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 263). Asimismo, sostenían que “la difusión y multiplicación de los convenios sectoriales de complementación” contribuirían a resolver, “de una manera muy eficaz”, las deficiencias estructurales de la región, “provenientes en casi todos los casos, de políticas de sustitución de importaciones a cualquier costo”, mantenidas durante plazos que excedían “lo razonable y conveniente” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 301-302).

Ahora bien, debe apuntarse que, para Gardella, Kestelman y Ventura, la diversificación exportadora en el marco de la ALALC resultaba especialmente significativa para el despliegue de las “industrias básicas” y para la producción de bienes intermedios y de capital, actividades en las que era preciso “contar con grandes inversiones y una alta tecnología”, que sólo podía “ambientarse dentro de ciertas seguridades y en mercados de una dimensión adecuada” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 302). En particular, señalaban que esa posibilidad era relevante para la Argentina, pues había “alcanzado la casi total sustitución de las importaciones de productos de la industria liviana” y, para “poder pasar a la etapa de producción de bienes intermedios primero y de bienes de capital o de la industria pesada después”, necesitaba “trabajar en escalas de producción más amplias”, tarea en la que coadyuvaría la integración de “los mercados nacionales en un sólo mercado común” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 249). La relevancia puesta en las “industrias básicas” también se vinculaba con la lectura ofrecida acerca de la ejemplar secuencia de desarrollo francesa. Allí, antes de adoptar una política de liberalización cambiaria, se había privilegiado el “desarrollo de los sectores de base”, permitiéndole al país “enfrentar la nueva etapa de aceleración de la competencia internacional en condiciones de costos, productividad e innovación eficientes” (CFI-IIIEF/CGE, 1963a: 216). Así, mientras que lo relativo a la especialización quedaba relegado a un plano muy general, las consideraciones de eficiencia eran rápidamente hilvanadas con los problemas de la secuencia de desarrollo y asociadas al despliegue de las “industrias básicas”, de un modo afín al argumento de la complementariedad. En ese sentido, se iba un paso más allá que la Dirección, pues el aliento a las exportaciones manufactureras se articulaba, ahora sí, con la estrategia de industrialización. El modo en que se tejía esa trama era el que, desde 1958, venía articulando la red cepalina y que, contemporáneamente, alcanzaría un mayor desarrollo, especialmente a partir de la publicación del mencionado libro de Ferrer.

Luego, no sorprende que en el informe del Programa publicado en 1964 se haya incluido un aporte del ex-ministro bonaerense.³² Retomando los argumentos presentados en *La economía argentina*, Ferrer señalaba, allí, que “la insuficiente integración del proceso manufacturero en la Argentina, concurrentemente con el estancamiento prolongado de una capacidad de importar exclusivamente apoyada en (...) las exportaciones agropecuarias tradicionales”, era uno de los “condicionantes fundamentales del lento crecimiento económico de los últimos treinta años y del estancamiento de los últimos quince”, que se exhibía en la “alta participación en el equipo durable de producción de las maquinarias y equipos importados” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 288). No obstante, ese diagnóstico no conducía el planteo hacia un horizonte autarquista, pues Ferrer advertía que “en el campo de las maquinarias y equipos no podría concebirse una sustitución total de importaciones” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 288). En vistas de ello, apuntaba los problemas que suponía transformar el ahorro interno en divisas para efectuar esas “indispensables importaciones”, al tiempo que se atendían los servicios del endeudamiento externo (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 307). Contemplando esos puntos, concluía:

El prolongado estancamiento de la capacidad de importar del país (...) revela la pérdida de la capacidad dinámica del sector externo y es obvio que el nivel de eficiencia de la economía argentina y sus posibilidades de crecimiento se verían reforzadas con una más activa participación en el comercio internacional y, particularmente, dentro del comercio interlatinoamericano. Por el otro, ha creado dificultades en el abastecimiento de maquinarias y equipos importados, aparte de obligar a una compresión excesiva de las importaciones corrientes determinando, en muchos casos, el establecimiento de líneas de producción que sustituyen importaciones a un bajo nivel de eficiencia. El proceso de industrialización y de integración de la estructura económica del país ha sido fuertemente dificultado por la rigidez del sector externo y es obvio que la transformación necesaria podría facilitarse en condiciones más dinámicas de ese sector. De esto surge la importancia de expandir las exportaciones y consecuentemente la capacidad de importar. Esto implica, al mismo tiempo, una transformación profunda de la composición de las exportaciones. (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 309)

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

En ese mismo informe y en el siguiente, Gardella, Kestelman y Ventura presentaron trabajos de manera individual. En el de 1964, tras alertar sobre las consecuencias que implicaba el despliegue del MCE para las ventas externas argentinas, Kestelman afirmaba que “el proceso iniciado de exportación de productos industriales” era “un proceso a mediano y largo plazo”, que había que “acelerar” a través de las posibilidades brindadas por la ALALC y por la UNCTAD (CFI-

³² Se trata del trabajo “El financiamiento externo en la formación de capital de la Argentina. Sus proyecciones” (tercer informe, tomo I, sección A, parte III).

IIEF/CGE, 1964b: 152). Asimismo, apuntaba que era “indudable” que la “estrategia exportadora” exigía, no sólo “aumentar el campo de los productos de exportación”, sino también “la rápida utilización de las ocasiones (...) para abrir nuevos mercados” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 167). Siguiendo las recomendaciones de Prebisch (1963), mencionaba especialmente los mercados de Europa Oriental, con los que, según apuntaba, el intercambio comercial argentino reconocía antecedentes históricos positivos. Ya en el informe de 1965, Kestelman señalaba que la Argentina había sido el país que más había aprovechado las ventajas de la “reactivación del intercambio comercial” acaecido tras la creación de la ALALC, aunque advertía que la Zona estaba entrando en “uno de sus períodos más críticos” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: 113 y 117).³³ Con todo, reafirmaba que el comercio intrazonal era “el camino más indicado para superar los problemas de estrangulamiento externo (...), intensificando el intercambio de productos manufacturados” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: 132).

Por su parte, al tratar el tema “Términos de intercambio” en el informe de 1964, Gardella retomaba explícitamente la tesis que Prebisch había expuesto en Mar del Plata, para sostener que las desfavorables perspectivas futuras del comercio internacional ponían en “grave riesgo” el “crecimiento de las regiones poco desarrolladas y en especial de América Latina” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 56).³⁴ A partir de este diagnóstico sombrío, apuntaba dos consideraciones: la primera, “la necesidad de promover medidas concretas tendientes a corregir la insuficiencia dinámica” del sector externo; la segunda, que el “problema del deterioro de los términos del intercambio” no podría resolverse “espontáneamente ni circunscribirse su solución a políticas nacionales aisladas” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 56). Respecto al caso argentino, advertía que integraba el grupo que había presentado “una disminución más acentuada del volumen de exportaciones y una baja mayor aún en el poder de compra externo” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 47). En esa línea, afirmaba: “La clave del problema estaría en la débil exportabilidad de una serie de producciones específicas que utilizan un alto coeficiente de insumos de importación bajo la forma de materias primas y bienes intermedios” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 71). Tales dificultades eran vinculadas por Gardella al grado de interdependencia de los sectores, pues el desarrollo industrial argentino había comenzado por

³³ Afirmaba que el desarrollo de la Zona no estaba alcanzando el ritmo requerido por las necesidades de sus miembros y advertía que, “de no producirse cambios sustanciales”, se corría “el peligro de un serio estancamiento” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: 116). Según precisaba, era “poco” lo que se había logrado en el campo de la complementación industrial y la situación de la integración económica era “prácticamente” la de 1960. Asimismo, señalaba que el incremento del intercambio se había basado sobre todo en productos tradicionales y que, aunque se había avanzado en las manufacturas, no se había logrado alcanzar los niveles de 1953-1955.

³⁴ Se trata del trabajo “Comercio exterior” (tercer informe, tomo I, sección B, parte VI).

aquellos con alto grado de eslabonamiento anterior y, por ende, con “alto coeficiente de dependencia de la importación” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 71).³⁵ Al respecto, sostenía:

Esta situación plantea la necesidad de concebir respuestas que puedan sistemáticamente eludir o superar este problema de la dependencia de los sectores industriales, de la manufactura final e intermedia, del abastecimiento de divisas. Presuponiendo una determinada limitación en materia de recursos naturales, la única forma de contrarrestar sistemáticamente los aumentos de importaciones provocados por el crecimiento de las actividades de las industrias de manufacturas final e intermedia, parece ser la de explotar en profundidad el rápido crecimiento de una serie de industrias con alto grado de eslabonamiento anterior, es decir con elevada proporción de insumos de importación bajo la condición de que parte de su producción pueda ser exportada. Es decir, establecer en términos de divisas un crecimiento autoliquidable que fue precisamente el que sirvió a los primeros países industriales para sustentar su rápida industrialización. (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 73)

Así, partiendo de un diagnóstico basado en la identificación de los problemas de la secuencia de desarrollo seguida, Gardella enriquecía los argumentos en favor de una salida que complementara la integración del sector manufacturero con la exportación de productos industriales, en particular, dado el “considerable interés” que le asignaba a la ALALC (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 76). Para “mejorar el intercambio intrazonal de manufacturas”, apuntaba medidas tales como el “trato preferencial”, la reestructuración del sistema arancelario y, “en la medida de lo posible”, la adopción de un “tipo de especialización aconsejable por un estudio global de sus economías conjuntas, efectuado al nivel regional” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 75).³⁶ Estas consideraciones se hallaban inscriptas en otras más generales acerca del comercio internacional, que seguían lo planteado por Prebisch en Mar del Plata y cobraban especial sentido a la luz de la UNCTAD.

Por su parte, Ventura abordó en el informe de 1964 la cuestión del comercio de los “productos básicos de exportación tradicional”, cuyo análisis consideraba necesario, en tanto la exportación de manufacturas, pese a ser “un objetivo deseable” que había logrado “niveles de cierta consideración en determinados períodos” -mencionaba la experiencia bélica y la coyuntura crítica reciente-, no

³⁵ Arribaba a esta conclusión a partir de destacar el “considerable interés” que presentaba la tabla sobre el grado de interdependencia promedio de distintos sectores, confeccionada en 1958 por Hollis Chenery y Tsunehiko Watanabe para Italia, Japón y Estados Unidos, y transcripta por Hirschman en *La estrategia del desarrollo económico* (1958), quien había destacado su utilidad para identificar las “industrias clave”. Otro de los expertos del Programa, cuyos aportes se analizan en el próximo apartado, había apelado ya a estas referencias en el informe anterior.

³⁶ Respecto a la “promoción de las exportaciones no tradicionales a nivel nacional”, Gardella recomendaba: “promoción sostenida (...), a través de un conjunto de medidas coordinadas tendientes a diversificar los productos así como también el número de empresas exportadoras y su radio de acción en el extranjero”; “perfeccionar y acelerar las medidas de estímulo vigentes”; “perfeccionar los medios de acción directa: seguro e información”; y “adoptar dentro del marco que define una política de estímulos a la exportación medidas de apoyo selectivo a empresas que realicen un mínimo de ventas sobre los mercados extranjeros” (CFI-IIIEF/CGE, 1964b: 78).

había “conseguido aún la importancia que le permitiría el nivel de desenvolvimiento industrial alcanzado por el país” (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 79 y 90).³⁷ Allende ese reparo, afirmaba:

Es principalmente por la mejoría de nuestros términos del intercambio y mediante el aumento de nuestros saldos exportables y del grado de diversificación e industrialización de nuestras exportaciones, que conseguiremos mejorar la suerte de nuestro país, y elevar el nivel de vida de su población, sin descartar la necesidad de lograr un aumento de la eficiencia productiva en todos los sectores de la actividad económica nacional, sin cuya contribución sería difícil alcanzar los objetivos señalados. (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 79)

Es decir que en aquel “aún” residía una de las llaves para mejorar la suerte del país. Por ende, de lo que se trataba era de acortar su duración. De hecho, Ventura señalaba que el “desarrollo de industrias que produzcan manufacturas para la exportación” era, junto a la diversificación de la producción agrícola exportable, “el remedio más eficaz” para evitar el “serio inconveniente” de la “inestabilidad de los ingresos” de exportación (CFI-IIEF/CGE, 1964b: 94).

Por otra parte, ya en el último informe, afirmaba que, según había estimado Prebisch, de continuar las tendencias vigentes en el comercio internacional se produciría una “brecha” que no podría ser “colmada con los recursos financieros obtenidos con las medidas de cooperación internacional”, debiendo “cubrirse principalmente con el aumento de las exportaciones industriales” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: 94). Incluso, aunque reconocía la “formación de una nueva conciencia” en materia de comercio internacional, aclaraba que en las instancias internacionales, tales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la UNCTAD, todavía existían sendos “inconvenientes” para avanzar en aquel sentido, fundamentalmente relacionados con la posición de los “países industrializados” frente al “problema de las preferencias” (CFI-IIEF/CGE, 1965a: 81).³⁸

En base a los trabajos del Programa hasta aquí analizados, puede afirmarse que, con el correr de los informes, comenzaron a oírse, cada vez más, los interrogantes, diagnósticos y prescripciones que daban forma al emergente CEI, al tiempo que esas resonancias se articulaban de un modo afín a una de las variantes del mismo. En principio, el fomento a las exportaciones manufactureras aparecía ligado, principalmente, al estrangulamiento externo. En los casos en los que se lo vinculaba a la resolución de problemas del sector industrial, el carácter de éstos era coyuntural, tales como la retracción del consumo doméstico que había supuesto la crisis de 1962/1963 y el plan recesivo con la que fue combatida. No obstante, el aliento a las ventas externas de bienes industriales pronto

³⁷ Se trata del tema “El comercio internacional de nuestros productos básicos. Tendencias y perspectivas” (tercer informe, tomo I, sección B, parte VI).

³⁸ Los debates sobre la cuestión en las instancias internacionales representan un tema de sumo interés, pero escapa a los objetivos de este trabajo.

comenzó a articularse con deficiencias estructurales del sendero de industrialización adoptado. En ese sentido, la activación de la ALALC, en una coyuntura de replanteo de las relaciones comerciales internacionales, empezó a aparecer como una respuesta ante la estrechez del mercado interno, que obstaculizaba el avance de la integración manufacturera. Por esta vía, la salida fabril al exterior se anudó también con consideraciones de eficiencia y de costos, que eran nodales para la emergencia del CEI. Ahora bien, es preciso advertir que tales consideraciones eran vinculadas a la integración económica, mediante el desarrollo de las industrias “básicas”, en un sentido similar a la articulación propuesta en los planteos de Ferrer. En esa dirección, resulta elocuente que éste haya sido convocado a colaborar en uno de los informes. No obstante, se verá de inmediato que el argumento de la complementariedad no fue la única variante del CEI que se presentó en el seno del Programa Conjunto.

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

Otro de los expertos que colaboró con el Programa Conjunto fue Simón Makler, un Doctor en Ciencias Económicas que había estado a cargo del Departamento de Asesoría Económica, durante el gobierno de Frondizi.³⁹ A diferencia de Gardella, Kestelman y Ventura, éste no se enfocó específicamente en un tema, sino que aportó dos trabajos generales a los informes de 1963 y de 1964. Mientras que el primero se centraba en el sector industrial, el segundo lo hacía en la estrategia de desarrollo en general. Dado que en varios puntos se solapan, aquí serán analizados de conjunto. A ellos se suma otro, de carácter sectorial, incluido en el de 1965.⁴⁰

En términos generales, Makler proponía “revisar algunos aspectos cualitativos del futuro de la economía nacional (...) es decir hacer anotaciones para lo que ha dado en llamarse ‘estrategia de desarrollo’” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 87-88). Para ello, se basaba en “las modernas concepciones” sobre crecimiento desequilibrado y sobre eslabonamientos productivos, retomando el concepto de “industrias principales o líderes” de Walt Rostow (caracterizadas por su “demanda ‘explosiva’) y la tabla de interdependencia sectorial construida por Hollis Chenery y Tsunehiko Watanabe y reproducida por Albert Hirschman en su famoso libro de 1958 (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: CXLIV-CXLV). Según apuntaba, la falta de una clara noción “de las vinculaciones y dependencias entre las

³⁹ Además, Makler se había desempeñado como investigador en distintos institutos de la UBA (Instituto de Política Económica, Instituto de la Producción e Instituto de Política Social) y había elaborado las tesis presentadas en 1960 por la Universidad Nacional de Rosario ante el Segundo Congreso Latinoamericano de Facultades de Ciencias Económicas sobre Mercado Común.

⁴⁰ Los tres trabajos son: “Consideraciones sobre la evolución de la industria argentina y sus perspectivas” (segundo informe, tomo III, parte I), “Notas para una estrategia del desarrollo económico argentino” (tercer informe, tomo I, sección A, parte II) y “Actividades industriales” (cuarto informe, tomo II, parte II).

distintas zonas de la economía y de la vulnerabilidad creada a éstas por los desequilibrios no deliberados y mantenidos por períodos largos” había representado “una de las razones principales del estancamiento” de la Argentina (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 218). De lo que se trataba, entonces, era de determinar cuáles eran las “relaciones de secuencia” que posibilitarían la continuación del proceso de desarrollo. Para establecer esos “órdenes de prioridad”, tomaba como base estadística el informe CEPAL/Grupo Conjunto y comparaba sus proyecciones con los datos “reales” de 1962.

Con esas bases conceptuales, Makler presentaba una revisión histórica, según la cual, el hecho de que la expansión industrial no hubiese sido acompañada por la de la agricultura se había convertido “EN EL GRAN FACTOR DE VULNERABILIDAD DE LA ECONOMÍA”, subyaciendo como “DETERMINANTE” del estancamiento (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 223-224; mayúsculas en el original). En consecuencia, afirmaba que “UN ASPECTO ESENCIAL (...) DE LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ARGENTINO” giraba en torno del sector agropecuario, el cual abrigaba “POSIBILIDADES EXPLOSIVAS DE EXPANSIÓN CON IMPREVISIBLES CONSECUENCIAS DE INDUCCIÓN SOBRE EL RESTO DE LA ECONOMÍA” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 223-224; mayúsculas en el original). Reconocía que esa afirmación se enfrentaba a una serie de “prejuicios” y “tabúes” que regían en el país, contra los cuales apuntaba que “la importancia prominente del agro” no significaba un “retroceso” en el desarrollo, pues, dadas las crecientes necesidades técnicas y de infraestructura que suponía, era compatible con la integración manufacturera (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 224). Asimismo, argumentaba que el aumento de las exportaciones suponía “importantes repercusiones en el resto de la economía” y recordaba que el campo explicaba el 95% de aquella, no siendo “previsible” que, a corto plazo, los productos no tradicionales pudieran “reemplazar su magnitud” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 227).⁴¹ Así, Makler se involucraba en un debate más general, en el que sostenía que el “derrotismo” de Prebisch respecto al incremento del conjunto de las exportaciones latinoamericanas, había sido “mecánicamente” trasladado a las posibilidades argentinas.⁴²

Por otra parte, el ejercicio comparativo respecto a las proyecciones del informe CEPAL/Grupo Conjunto arrojaba que el crecimiento del PBI había sido muy inferior al estimado. Ello era explicado, principalmente, por el mal desempeño industrial, asociado a una distribución sectorial del capital con “deficiencias” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 111-112). En ese sentido, Makler sostenía que la promoción agropecuaria debía ser seguida, en el orden de prioridades de la “estrategia

⁴¹ Estos postulados se fundaban en el informe “Aspectos del desarrollo industrial en la Argentina: Informe al Gobierno Argentino y a la ICA”, realizado en 1961 por la consultora estadounidense Arthur Little Inc.

⁴² En esta línea, seguía a Charles Kindleberger, quien había “puesto en duda lo sentado por Prebisch”, y a Hirschman, afirmando que sus planteos restablecían el efecto de la competencia, que el cepalino había omitido (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 256).

sectorial”, por el equipamiento de los sectores de infraestructura y del propio sector manufacturero, donde visualizaba un “campo” para la sustitución de importaciones, dándole especial importancia a la expansión siderúrgica y a la de otros sectores de bienes intermedios. Desde su óptica, esto se vinculaba con una serie de “fallas” en el enfoque, que habían inspirado transversalmente a las políticas de los distintos gobiernos. En ese sentido, señalaba el “impulso indiscriminado a la actividad industrial sin establecer un orden de prioridades que promoviese especialmente los sectores necesarios para un crecimiento integrado” y la “aplicación de una política proteccionista simple a la industria sin tener en cuenta la necesidad de propender simultáneamente al mejoramiento de costos y calidades”, todo lo cual había desanimado a los sectores de productos intermedios (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 182-184). A ello, sumaba la “falta de noción de la importancia de la expansión de sectores que inducen o propagan el desarrollo”, el “abandono de la capitalización de los sectores de infraestructura”, convertidos, en consecuencia, en “factor de vulnerabilidad interna”, y la “falta de una política de promoción del comercio exterior”, que había transformado a “la escasez de divisas en el factor de vulnerabilidad externa del desarrollo nacional” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 182-184).

Respecto a esas falencias, Makler afirmaba que “los esfuerzos más serios” de cambio se habían hecho a partir de la asunción de Frondizi, cuando “ya se definía en el país, fuera de los ambientes simplemente técnicos, una conciencia y un conocimiento más profundo de las causas del desequilibrio de la economía” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 184). Según apuntaba, aunque la “crisis agrícola” de 1951 había expuesto la “difícil situación que enfrentaba el país”, convirtiéndose en “el punto de partida para una política más meditada”, dirigida a la capitalización de los sectores básicos y de la producción de bienes durables, ésta no había tenido demasiado éxito hasta 1958, cuando, en consonancia con la liberación del “alterado” sistema de precios internos, había adquirido su “expresión más definida” (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: XCVII y CX). De hecho, en línea con la política frondicista, fincaba esperanzas en que “los efectos de una política de aceleración de la inversión reproductiva”, basada en el “aporte” del capital extranjero y que priorizara los sectores que potencialmente desempeñaran un “papel inductivo de importancia”, dieran paso a “una superación de la ‘impasse’ de la economía nacional” (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 184).

Ahora bien, dentro del sector industrial, Makler asignaba “primera prioridad” a los sectores productores de bienes de capital y de bienes intermedios, dados su “crecimiento dinámico” y su “alto grado de eslabonamiento posterior y anterior” (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: CXLIV-CXLVI). Esto se desprendía de una interpretación, según la cual, el período cerrado con la asunción de Frondizi se había caracterizado por la formación de un “estrangulamiento exterior e interior” y por la “falta de un orden de prioridades” para el desarrollo, diagnóstico que estaba en sintonía con el del informe

CEPAL/Grupo Conjunto (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXL). Asimismo, consideraba que el hecho de que se hubieran sustituido las “industrias livianas” antes que las “básicas” explicaba, en parte, la “extrema vulnerabilidad a las fluctuaciones en la provisión de materias primas y equipos de capital” a la que el país se hallaba expuesto, cuyo “otro extremo” era la “disminución excesiva en la capacidad de importar” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CVI). En relación con eso, sostenía que, aunque la tendencia a disminuir la importancia del comercio exterior en relación al PBI era “normal” en los procesos de desarrollo, posición que se daba de bruces tanto con los planteos de *Panorama...* como con la auto-revisión cepalina, la Argentina representaba un caso de “excepcional singularidad”, pues no sólo exhibía una disminución relativa “muy notable”, sino también “una baja importante en el valor absoluto” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CVIII).

Según Makler, lo anterior daba cuenta de que el “factor estímulo en la economía” se había desplazado del sector externo hacia el consumo interno (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CIX). Respecto a ello, afirmaba que el crecimiento manufacturero se había realizado al amparo de la falta de competencia, a la cual vinculaba con la disminución en la capacidad de importar y con la aplicación de “un proteccionismo, de hecho y de derecho, absolutamente indiscriminado”, a lo que añadía un mercado en el que “el predominio de la demanda” había debilitado “el aguijón de la competencia como factor de mejoramiento de calidades y reducción de costos” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CIX). Así, criticaba el sistema arancelario establecido, pues, en lugar de fijar una “lógica protección decreciente en el tiempo, como para acelerar el proceso en que una industria se pone en condiciones competitivas”, actuaba con un “simple espíritu promocional, sin una visión planeada del futuro” y dirigido a “proteger lo existente” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXXXVI). A su vez, cuestionaba la “escasa preocupación” puesta en la “calidad”, que impactaba tanto en el consumidor como en la “productividad general de la industria” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXXXVII).

Como se ve, al tiempo que reivindicaba la política frondicista, Makler lanzaba profundas críticas al esquema proteccionista sobre el cual se había desplegado la industria argentina. Dentro de su planteo, eso no representaba ambigüedad alguna, pues entendía que había sido la “política de precios deformados” la que había impedido que la expansión a “etapas más complejas” -inducida por la ampliación de un sector industrial que demandaba “la creación del sector proveedor”- se hubiera producido “en la forma y con la intensidad necesaria” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXXIII). Por ello, la “estrategia de desarrollo industrial” propuesta privilegiaba la integración del sector manufacturero, orientada a “la satisfacción de las necesidades nacionales” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXL-CXLI). Según entendía, éstas ataban, “necesariamente”, el “futuro” industrial a “la satisfacción de la demanda interna” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 244). Esto se vinculaba con las perspectivas que Makler proyectaba sobre las exportaciones de manufacturas. Según afirmaba, “los

progresos muy plausibles efectuados en los últimos años” en ese campo habían motivado algunas afirmaciones acerca de que sobre ellos podía erigirse “una base futura de la expansión industrial” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXLI). En contraste, advertía que, allende esas “experiencias alentadoras”, para alcanzar el “ritmo necesario” de crecimiento de la producción industrial “para un mejoramiento sustancial” de la economía, la exportación de manufacturas debía alcanzar montos que no podían “racionalmente esperarse en un futuro inmediato” (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXLI). De hecho, afirmaba que, en la comparación con la estimaciones cepalinas, las exportaciones del rubro “otros productos” habían quedado “muy atrás” de lo estimado, especialmente a causa de una “defección” del 48,3% en los productos manufacturados, subgrupo “en el cual concentraba la proyección de la CEPAL casi todo el crecimiento del sector” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 163). Por ende, apuntaba que, “sin perjuicio de los esfuerzos más decididos para fomentar el comercio exterior”, la promoción industrial debía orientarse hacia otros rumbos más compatibles a corto plazo con las “necesidades nacionales”, que eran los ya mencionados sectores productores de bienes de capital y de bienes intermedios (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXLI).⁴³

En síntesis, aunque reconocía los avances logrados en la exportación de manufacturas, no consideraba que fuera ése el sentido que debía privilegiar la promoción industrial, en lo inmediato. El orden de prioridades exigía, en cambio, avanzar en la integración manufacturera. Luego, puede afirmarse que Makler guardaba esperanzas en que las deficiencias del proteccionismo pudieran ser subsanadas sin abandonar la estrategia sustitutiva. En esa dirección, destacaba los “frutos positivos” de las políticas de Frondizi, pues argumentaba que habían contribuido “con un criterio selectivo a subsanar las fallas estructurales” del sector manufacturero (CFI-IIEF/CGE, 1963b: CXXXVII-CXXXVIII). Es decir que la propuesta de este experto se fincaba mayormente en la del desarrollismo frigerista-frondicista, combinada de un modo peculiar con la promoción de las exportaciones agropecuarias.

Con todo, Makler ofrecía otros comentarios sobre las exportaciones manufactureras, cuya promoción entendía que debía ser “planificada y centralizada” a partir de “un organismo específico”, destinado a “coordinar en un sólo haz las acciones de promoción de la producción exportable con las exportaciones en sí, haciendo de ello una labor permanente y dinámica” (CFI-IIEF/CGE, 1964a: 264). En esa línea, apuntaba que “la perspectiva de exportar, especialmente a los mercados latinoamericanos, sin perjuicio de los europeos y estadounidense”, se presentaba ante la industria nacional “llena de posibilidades”, en particular, si se realizaban “esfuerzos por elevarse a

⁴³ En las “jornadas económicas” que organizó en 1963 la Confederación General del Trabajo, Makler sostuvo que la exportación de manufacturas era un “espejismo” que deslumbraba a muchos industriales (citado en Rougier y Odisio, 2018).

niveles internacionales en cuanto a costos y calidades, sobre todo en aquellos sectores, donde la disposición de materias primas nacionales adecuadas (caso de los tejidos y tops de lana) o mano de obra experta (caso de ciertos tipos de máquina-herramientas)", brindaban "posibilidades competitivas mayores" (CFI-IIIEF/CGE, 1963b: CXLI). En particular, apuntaba que "la industrialización de productos del campo" contaba con "perspectivas muy amplias de expansión, con el objetivo muy real de hacer de la Argentina la 'granja de América Latina' (y en cierta medida de Europa y América del Norte, además de los nuevos y viejos países que se incorporan ahora al desarrollo)" (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 246).⁴⁴ Además, señalaba que la ALALC revestía "especial importancia" a la hora de buscar mercados exteriores, "sobre todo en artículos de amplia demanda en el sector de máquinas y equipos", para lo cual la Argentina contaba con la ventaja de ser "el país de más alto nivel de industrialización en la zona" (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 264).

En el último informe, Makler trató el tema de la siderurgia, industria que consideraba "de más alta prioridad en un proceso de desarrollo", razón por la cual "la actitud desarrollista" le asignaba la "debida trascendencia" (CFI-IIIEF/CGE, 1965b: 125 y 131). En relación con ella, apelaba a "una política constante de colocación en el exterior en forma de crear mercados complementarios (...) especialmente en la zona de ALALC", y sostenía que el sector público debía "estar presto para impulsar las exportaciones en los momentos de baja y, atendiendo al principio de mantener la plena producción vital para esta industria", llegando "hasta el subsidio si fuese necesario" (CFI-IIIEF/CGE, 1965b: 129-130). Si bien, esta anotación articulaba una de las ventajas competitivas señaladas, la exportación de esos bienes aparecía puesta en función de la necesidad de integrar esa industria, de un modo cercano al argumento de la complementariedad.

No obstante, se advierte que el tratamiento que ofrecía Makler respecto a las exportaciones manufactureras presentaba principalmente una resonancia bungeana, que aproximaba sus planteos a la variante del CEI cuya arista principal se basaba en el argumento de las ventajas comparativas de la industria argentina. Pero, a diferencia de los postulados de *Panorama...*, la "importancia cualitativa" que le asignaba este colaborador del Programa Conjunto a las exportaciones manufactureras aparecía matizada a la luz de lo que consideraba "una justa ubicación de su importancia cuantitativa en el conjunto de la producción industrial", que mostraba que el incremento que debían registrar para sostener una tasa anual de crecimiento sectorial "satisfactoria" no era "racionalmente" esperable "en un futuro próximo" (CFI-IIIEF/CGE, 1964a: 244-245). Ahora bien, pese a que, entre los documentos analizados aquí, los trabajos de Makler estaban claramente

⁴⁴ Para 1962, el propio Rogelio Frigerio reconocía que se debían "incrementar e iniciar exportaciones no tradicionales a todo el mundo, y exportaciones tradicionales a nuevos destinos" y, al igual que Makler, apelaba a la industrialización de la producción agropecuaria (Frigerio, 1962; citado en Rougier y Odisio 2018: 232).

entre los menos favorables a la adopción de una reorientación industrial-exportadora, en ellos se reconocía que tal apuesta tenía un viso de realidad en los progresos que estaban lográndose contemporáneamente y que el aporte de divisas en que resultaban le otorgaba una “importancia cualitativa”, más allá de su escasa significación en términos cuantitativos.

Para finalizar, cabe agregar que la impronta de *Panorama...* aparecía también en otros aportes del Programa Conjunto, aunque en base a sus señalamientos más genéricos. En esa dirección, en el trabajo “Análisis económico sectorial” del primer informe (tomo I, parte VI; sin responsable informado) se advertía que, aunque las “recientes medidas” adoptadas en favor de las exportaciones manufactureras resultaban “muy positivas”, no apuntaban a resolver “el problema de fondo”, que era el “alto costo” productivo, explicado “fundamentalmente por los elevados gravámenes” y los “intereses financieros antieconómicos” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 388). A esto, se sumaba “el problema de la productividad”, considerada como “la única manera de estar en condiciones de exportar”, aunque se aclaraba que esto estaba siendo “resueltamente encarado por los empresarios, (...) obligados a racionalizar sus empresas para lograr costos competitivos” (CFI-IIIEF/CGE, 1962: 388).

Reflexiones finales

El recorrido trazado a lo largo de estas páginas permite apuntar una serie de reflexiones en relación con la hipótesis y los objetivos presentados al comienzo de este trabajo. En principio, puede afirmarse que en los aportes al Programa Conjunto CFI-IIIEF/CGE se halla la traza de los debates que, desde fines de los años cincuenta, venían produciéndose al calor del proceso de modernización de las Ciencias Económicas y que, a comienzos de los sesenta, estaban siendo intensificados y amplificadas por los aspectos de las coyunturas nacional e internacional apuntados -retracción de la demanda interna producida por la crisis económica de 1962/1963, creación de la ALALC, convocatoria a la primera reunión de la UNCTAD y auto-revisión del “cepalismo clásico”-, todos los cuales aparecen contemplados en los distintos informes. Más específicamente, se ha visto que todos los trabajos presentados diagnosticaban que el modo en que se había desarrollado el proceso de industrialización sustitutiva hasta el momento había traído consigo sendas dificultades sobre el sector externo de la economía, que obstruían su continuación. Esto último era considerado especialmente problemático por su conjunción con el estancamiento del sector agropecuario, en una coyuntura internacional signada por múltiples obstáculos para la expansión de las exportaciones tradicionales. En esa línea, el avance sobre las ventas externas de manufacturas, como forma de diversificación de la estructura del comercio exterior, aparecía como una necesidad ineludible,

aunque con grados de relevancia heterogéneos respecto a su inserción en la estrategia de desarrollo general

Ahora bien, ese sendero no estaba allanado, pues se diagnosticaba que los mecanismos de protección a partir de los cuales había sido impulsado el proceso sustitutivo habían generado una estructura de costos que tornaba internacionalmente poco competitiva a la industria argentina. En ese punto, las propuestas de los distintos trabajos que dieron vida al Programa se bifurcaban, emparentándose con las diversas variantes pioneras del emergente CEI. Vale recordar que los expertos que las estaban forjando colaboraron activamente con el Programa. Así, en algunos trabajos se argumentaba que tal competitividad podía lograrse en sectores protagonistas del proceso de integración manufacturera, pues la ALALC brindaba la posibilidad de obtener los beneficios de escala que esas industrias necesitaban para desplegarse en condiciones eficientes y, además, generar las divisas que su desarrollo exigía. En cambio, en otros se sostenía que esa competitividad debía basarse en el aprovechamiento de las ventajas comparativas con que contaba el sector industrial local, para lo cual también la ALALC ofrecía una interesante plataforma de demanda. Como puede apreciarse, los primeros se acercaban al argumento de la complementariedad, de un modo afín al que venía articulándolo Ferrer y otros expertos vinculados a él y a la red cepalina, al menos desde 1958. Por su parte, los segundos se aproximaban a los planteos de Moyano Llerena y de la revista *Panorama...* Esto se daba de un modo relativo, pues, aunque la propuesta de Makler atendía a los principios de las ventajas comparativas, desconfiaba del aporte de las exportaciones industriales y enfatizaba en la necesidad de avanzar en el proceso de integración manufacturera. Junto a estas diferencias, otras cuestiones aparecieron de un modo transversal, como las posibilidades brindadas por la integración regional y por la intensificación del comercio con otras áreas. Éstas se hallaban santificadas por la auto-revisión cepalina que consagró Prebisch en 1963 y que aparece como una referencia constante para los trabajos analizados.

En conclusión, puede sostenerse que en esta iniciativa, surgida en la intersección entre el despliegue planificador y el interés de las corporaciones empresarias en el proceso de modernización de las Ciencias Económicas, reaparecieron argumentos nodales de las dos modulaciones en que los nóveles economistas profesionales venían problematizando la cuestión industrial desde fines de los años cincuenta. En consecuencia, el Programa puede pensarse como engranaje de una “transición” hacia lo que cristalizaría en los años siguientes, cuando el debate claramente se desplegó en torno al CEI. En otras palabras, tempranamente la reorientación del sendero de desarrollo industrial en la Argentina apareció ya contemplada en uno de los primeros organismos de planificación “desarrollista”; más aún, puede decirse que, dada la heterogeneidad hallada, el Programa representó una plataforma estatal para la puesta en debate de un proyecto de reforma que, en los años

venideros, comenzaría a desplegarse en términos concretos, hasta convertir a las exportaciones manufactureras en un ítem significativo para la generación de divisas.

Referencias bibliográficas

- Altamirano, C. (1998). Desarrollo y desarrollistas. *Prismas*, (2), 75-94.
- Brennan, J., y Rougier, M. (2013). *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976)*. Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- CEPAL (1958). El desarrollo económico de la Argentina. ONU, Consejo Económico y Social.
- CFI-IIIEF/CGE. (1962). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 1er. informe (semestre 15-5-62 al 15-11-62). Tomo I*. Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1963a). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 2do. informe (semestre 15-11-62 al 15-5-63). Tomo I*. Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1963b). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 2do. informe (semestre 15-11-62 al 15-5-63). Tomo II*. Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1964a). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 3er. informe (semestre 15-5-63 al 15-11-63). Tomo I - Sección A*. Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1964b). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 3er. informe (semestre 15-5-63 al 15-11-63). Tomo I - Sección B*. Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1965a). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 4to. informe. Tomo I*. Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CFI-IIIEF/CGE. (1965b). *Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. 4to. informe. Tomo II*. Buenos Aires: CFI-IIIEF/CGE.
- CHRI. (1963). Informe sobre la industria argentina y los medios para su reactivación. Ministerio de Economía de la Nación.
- Cottely, E. (1959). La economía. Situación y perspectivas. Necesidad de exportar. *Boletín Informativo Techint*, (104), 14-24.
- Devés Valdés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos - Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Fernández López, M. (2001). La ciencia económica argentina en el siglo XX. *Estudios Económicos*, XVIII(38), 1-30.
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Ferrer, A. (1970). El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones. En M. Brodersohn (Dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina* (pp. 475-495). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Fiszbein, M. (2010). Instituciones e ideas en desarrollo: la planificación económica en la Argentina, 1945-1975. En M. Rougier (Comp.), *Estudios sobre la industria argentina 2* (pp. 27-68). Carapachay: Lenguaje claro Editora.
- Foucault, M. (2003). *Historia de la sexualidad 2: el uso de los placeres*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gerchunoff, P., y Llach, J. J. (1975). Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972. *Desarrollo Económico*, 15(57), 3-54.
- Gronдона, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Hirschman, A. O. (1963). Ideologías de desarrollo económico en América Latina. En A. O. Hirschman (Dir.), *Controversia sobre Latinoamérica. Ensayos y comentarios* (pp. 15-68). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Jáuregui, A. (2014). La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973). *Temas de historia argentina y americana [en línea]*, (22), 135-153.
- La Zona de Libre Comercio. (1960). *Panorama de la economía argentina*, II(13), 226-241.
- Mallon, R., y Sourrouille, J. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Neiburg, F., y Plotkin, M. (2004). Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta. En F. Neiburg y M. Plotkin (Comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina* (pp. 231-264). Buenos Aires: Paidós.
- Ocampo, J. A. (2004). La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX. *El Trimestre Económico*, 71(284(4)), 725-786.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, M. (2004). *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Rougier, M., y Odisio, J. (2017). «Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos». *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Seoane, M. (1998). *El burgués maldito. La historia secreta de José Ber Gelbard, el jefe de los empresarios nacionales, último ministro de Economía de Perón y el principal lobbista político de la Argentina de los años setenta*. Buenos Aires: Planeta.

Sikkink, K. (1988). The Influence of Raul Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina, 1950-1962. *Latin American Research Review*, 23(2), 91-114.

Tereschuk, N. (2008). *Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en la Argentina (1943-1975)* (Tesis de maestría en Sociología Económica). Universidad Nacional de San Martín, General San Martín.

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