

# El comercio internacional en el tercer gobierno peronista y en la posconvertibilidad\*

*Cecilia Vitto\*\**

Este artículo analiza el comportamiento del comercio exterior en dos períodos de la historia argentina. En primer lugar, durante el tercer gobierno peronista (1973-1976), que buscaba implementar una política activa de incentivo a las exportaciones con el objetivo de asegurar una posición de balanza de pagos favorable que permitiera superar definitivamente el estrangulamiento externo.

En segundo lugar, se considera la etapa posconvertibilidad que tiene lugar a partir de enero de 2002, en la cual, en un contexto de tipo de dólar “alto”, y de crecimiento tanto de la demanda externa como de los precios de los principales rubros de comercialización internacional del país, las exportaciones fueron una de las variables macroeconómicas más dinámicas.

A los fines del análisis, se considerarán las principales características de las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial en ambas etapas, el rol del Estado en el fomento al desarrollo del sector, el escenario internacional, y el distinto contexto macroeconómico en que ambos programas se encontraban insertos.

\* Se agradecen los valiosos comentarios realizados por Daniel Azpiazu, eximiéndolo de toda responsabilidad en cuanto a eventuales errores u omisiones.

\*\* Socióloga (UBA). Becaria del CONICET. Maestranda en Economía Política FLACSO.

## Introducción

En el marco de escenarios locales e internacionales por demás disímiles, el sector exportador tuvo, tanto en el “tercer gobierno peronista” (25 de mayo de 1973 - 24 de marzo de 1976), como en el período posconvertibilidad, una significativa importancia, siendo uno de los pilares fundamentales de las respectivas estrategias implementadas.

El tercer gobierno peronista tuvo lugar en la última etapa de la industrialización sustitutiva. En la segunda fase de este régimen de acumulación, particularmente a partir del año 1964, se produjo una modificación del ciclo que implicó que el producto bruto creciera ininterrumpidamente, lo cual se encuentra asociado con un cambio significativo en la situación del comercio exterior, fundamentalmente a partir del incremento de las exportaciones totales y específicamente las de origen industrial. En tal contexto, el gobierno peronista de 1973 tenía como uno de sus pilares principales la instrumentación del *Plan Trienal para la Recons-trucción y la Liberación Nacional*, una propuesta relativamente integral que otorgaba al Estado un lugar central en la planificación del desarro-

llo. El mismo buscaba implementar, en lo referente al comercio internacional, una política activa de incentivo a las exportaciones de origen industrial, como vía para otorgarle sustentabilidad al proceso de desarrollo, acotar la dependencia de divisas con respecto al sector agropecuario y superar definitivamente el estrangulamiento externo.

Por otro lado, en la etapa posconvertibilidad que tiene lugar a partir de enero de 2002 -luego de más de dos décadas y media de implementación de un régimen de acumulación<sup>1</sup> basado sobre la valorización financiera del capital, y en el marco de intensos debates sobre las continuidades y rupturas con respecto a este último- en un contexto de tipo de dólar “alto”, y de crecimiento tanto de la demanda externa como de los precios de los principales rubros de comercialización internacional del país, el sector exportador fue, claramente, uno de los más dinámicos.

Desde los sectores que impulsaron la devaluación del tipo de cambio con anterioridad a 2002, se pregonaba que la misma, de por sí, propiciaría un cambio estructural, siendo suficiente un tipo de cambio “competitivo” para la generación de una modificación

<sup>1</sup> Para una periodización y una caracterización de los distintos regímenes de acumulación que tuvieron lugar en la Argentina, véase por ejemplo Basualdo (2006, 2007). El concepto de régimen de acumulación de capital, por su parte, alude a “la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado a una definida estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes” (Basualdo, 2007).

en el perfil de especialización industrial y en el tipo de inserción internacional del país. A la luz de los años transcurridos desde la devaluación, cabe preguntarse si tales pronósticos se han visto confirmados, y si, más allá de estos incentivos puntuales, se llevó a cabo, por parte del Estado, una política activa que buscara revertir la especialización industrial regresiva que se consolidó en los años noventa y, particularmente, el tipo de inserción en el comercio internacional.

En este sentido, resulta interesante reflexionar acerca del comportamiento del comercio exterior durante el tercer gobierno peronista y la posconvertibilidad, y en particular, sobre los principales rasgos de las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial en ambas etapas, a partir de la consideración del rol del Estado en el fomento al desarrollo del sector, del escenario internacional, y del distinto contexto macroeconómico en que ambos programas se encontraban insertos.

El trabajo está integrado por tres apartados. El primero analiza la política implementada y la evolución del comercio exterior durante el tercer gobierno peronista, mientras que el segundo describe lo acontecido al respecto en la posconvertibilidad. El tercero, por último, engloba las reflexiones finales, en las que se realiza una caracterización general de ambas etapas, y se destacan las principales rupturas entre las mismas,

atento a los distintos escenarios internacionales y las diferentes características de la estructura productiva del país en términos históricos.

### **Tercer gobierno peronista y comercio exterior**

El comportamiento de la economía y del comercio internacional durante el tercer gobierno peronista debe ser analizado con referencia a su contexto histórico, es decir, a lo acaecido durante la segunda etapa del régimen de acumulación basado sobre la sustitución de importaciones, que tuvo lugar a partir de finales de la década de 1950, cuando el gobierno de Frondizi impulsó una política que implicó una entrada masiva de capitales extranjeros al país, con el fin proclamado de lograr incrementos de producción y productividad que redundaran en el crecimiento de la economía y en el logro de la autonomía nacional a partir de la incorporación de tecnología foránea.

Durante esta etapa se verificó una consolidación del predominio extranjero sobre el proceso económico, a partir del control de los núcleos técnicos y económicos de las cadenas productivas centrales, afianzándose una estructura industrial oligopólica en la cual las grandes firmas detentaban la capacidad de definir la estructura de precios relativos (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986).

La economía local evolucionó sobre la base de un comportamiento cíclico de corto plazo del producto y los precios, cobrando vigencia los ciclos conocidos como “*stop and go*” (Braun y Joy, 1981; Diamand, 1977). El ciclo corto conllevaba una etapa ascendente y una descendente, separadas entre ambas por una crisis en la balanza de pagos. La primera fase, que favorecía claramente al sector industrial, comenzaba en un contexto de capacidad ociosa (resultado de la fase descendente previa), generando un incremento de la demanda interna y de la producción por encima de los niveles compatibles con el equilibrio externo, que no podía mantenerse debido a que la balanza de pagos se deterioraba crecientemente hasta llegar a una crisis externa, que se producía en el punto máximo del ciclo. Aquí empezaba la fase descendente, la cual a través de una serie de medidas económicas, entre la que se destacaba una política monetaria restrictiva y la implementación de una devaluación tenía como resultantes el deterioro del salario real y una traslación de ingresos hacia el sector agropecuario.

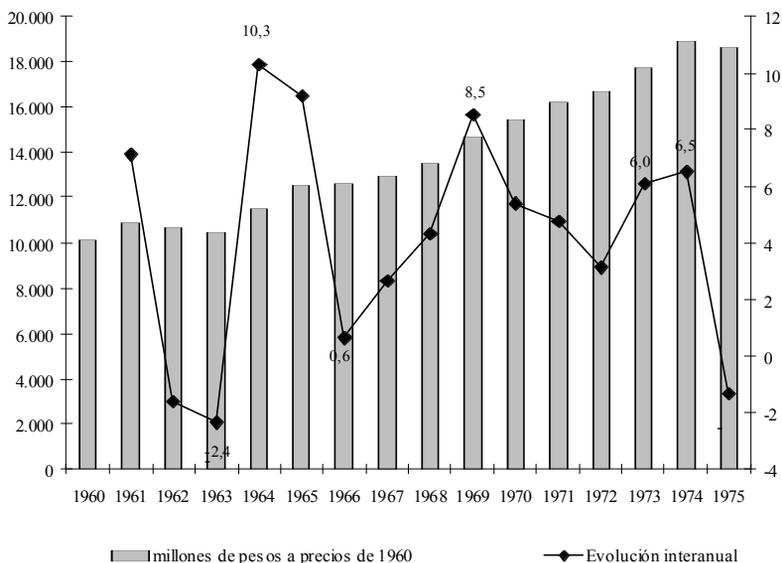
Sin embargo, dentro de la segunda fase de la industrialización sustitutiva se pueden esta-

blecer dos etapas claramente diferenciadas, con tasas de crecimiento disímiles (Brodersohn, 1973; Basualdo, 2006). Mientras que hasta el año 1964 los ciclos de corto plazo acarrearón en la fase descendente una disminución del producto en términos absolutos, entre 1964 y 1974 el producto bruto creció ininterrumpidamente, sobre la base de un ciclo corto con aceleraciones y desaceleraciones de la tasa de crecimiento (**gráfico N° 1**). Esta modificación del ciclo sustitutivo de corto plazo implicó un incremento sostenido e ininterrumpido del producto bruto interno a precios constantes claramente superior al obtenido en los años anteriores (de aproximadamente 5% anual entre 1964 y 1974), y en particular de la industria manufacturera, la que creció a una tasa de 7% interanual, convirtiéndose en el período histórico de mayor crecimiento del producto bruto industrial de la historia.

Esta modificación del ciclo se encuentra asociada con la maduración de las inversiones realizadas a partir de la incorporación de capital extranjero, que redundó en la presencia de actividades de tecnologías más complejas y de mayor intensidad relativa en el uso del capital<sup>2</sup>, y en un cambio

<sup>2</sup> De esta manera, se verificó un incremento del producto industrial, de la productividad, y del volumen de empleo. Las ramas industriales que más crecieron son las que más ganaron en productividad, destacándose el notorio liderazgo de las actividades metal-mecánicas, químicas y petroquímicas. Para un análisis de la situación del sector industrial durante el período, a partir de un análisis del censo de 1974 y su comparación con el de 1964, véase Sourrouille y Lucángeli (1980).

**Gráfico N° 1.** Evolución del Producto Bruto Interno a precios de mercado, 1960-1975 (en millones de pesos a precios de 1960 y porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre BCRA.

significativo en la situación del comercio exterior, fundamentalmente a partir del incremento de las exportaciones totales y específicamente las de origen industrial (Katz y Kosacoff, 1989; Basualdo, 2006).

No obstante, cabe mencionar que a partir del proyecto “desarrollista”, se produjo asimismo una fuerte alteración en la estructura de las importaciones, asociada con el fuerte incremento de los bienes intermedios. En particular, los que más crecieron fueron aquellos que resultaban necesarios en esta nueva etapa del proceso sustitutivo, como maquinaria y equipo, productos químicos, hierro y acero y metales no ferrosos.

Por otro lado, la situación del capitalismo en la escala global resultaba muy particular, ya que el momento en que asumía el gobierno representaba el momento de quiebre entre los denominados años dorados (Hobsbawm, 1998) y la configuración de una economía mundial con hegemonía del capital financiero. Diversos elementos se conjugaban durante este cambio, entre los que puede mencionarse el surgimiento del mercado de eurodólares, la eliminación de la convertibilidad del dólar en 1971 que implicó la caída del sistema financiero de posguerra de Bretton Woods, el *boom* de las materias primas de 1972 y 1973 y la denominada crisis del

petróleo. En particular, esta última tuvo lugar como consecuencia de la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de elevar sideralmente el precio del crudo, generando el comienzo de una profunda recesión en los países centrales, que marcó la irrupción de una crisis mundial que, con sus matices, duraría décadas.

En los contextos nacional e internacional reseñados, y luego de dieciocho años de proscripción del peronismo, la propuesta económica inicial, representada en la figura de José Ber Gelbard -quien estuvo al frente del Ministerio de Economía entre la asunción del gobierno, en mayo de 1973, y octubre de 1974- residía, fundamentalmente, en la implementación del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*.

El Plan preveía alcanzar, entre 1974 y 1977, una tasa de crecimiento de 7,5% anual acumulativo de la producción de bienes y servicios, ritmo que se apoyaría en una alta tasa de incremento de la inversión, en el aumento de la productividad del capital, y en la duplicación del volumen total de las exportaciones.

De esta manera, uno de los pilares fundamentales del programa económico estribaba en el dinamismo de las exportaciones, considerado como uno de los factores que permitiría superar definitivamente el estrangulamiento exter-

no. En este marco, la estrategia económica del nuevo gobierno enfatizaba la necesidad de expandir las exportaciones industriales, como vía para otorgarle sustentabilidad externa a la industrialización.

Uno de los principales estímulos consistía en el otorgamiento de reembolsos, subsidios y financiamiento a las mismas. La ley 20.545 de Defensa del Trabajo y la Producción Nacional, promulgada a fines de 1973, establecía que el Estado nacional estaba facultado para fijar derechos de importación y exportación para proteger la producción industrial nacional y compensar los desequilibrios de la estructura económica. A partir de estos instrumentos, se buscaba promocionar la producción y la exportación de bienes fabricados por empresas de capital nacional, con tecnología local, con el objetivo primordial de morigerar la dependencia económica y tecnológica del país.

Asimismo, se llevaron a cabo medidas promocionales que buscaban expandirlas y diversificar los mercados a partir de acuerdos bilaterales, especialmente en lo referente a países latinoamericanos y del bloque socialista. En este marco se encuadra el acuerdo con Cuba, a partir del otorgamiento de un crédito que le permitía a dicho país la adquisición de maquinaria, sobre todo en lo que respecta al parque automotor y agrícola, a empresas radicadas

en el país.

En lo referente a las exportaciones tradicionales, debe mencionarse la importancia de las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes, por medio de las cuales el Estado buscaba controlar efectivamente el comercio externo de dichos productos, para asegurar una adecuada colocación de los saldos exportables y garantizar los precios de los productores. De lo que se trataba, era del derecho del Estado a comprar y vender la totalidad de las exportaciones agropecuarias, es decir, de una nacionalización parcial del comercio exterior.

Respecto de las importaciones, se buscaba limitar el ingreso de aquellos bienes considerados prescindibles, para garantizar el suministro de insumos y bienes de capital necesarios para la expansión industrial. El principal instrumento para tal fin eran las cuotas, cuyo objetivo consistía en racionalizar el uso de divisas y orientar el uso de los medios de pago disponibles hacia las actividades prioritarias (Poder Ejecutivo Nacional, 1973). Asimismo, se buscaba una profundización del proceso sustitutivo, que debía plasmarse en una disminución de las importaciones de los bienes

intermedios. Por último, a partir de la ley 20.560 de Promoción Industrial se establecía la importación de bienes de capital libre de aranceles en determinados sectores críticos como siderurgia, petroquímica y forestal, con el objetivo de mediano plazo de fortalecer a las empresas de origen nacional (en dicho régimen no podían presentarse las de capital extranjero).

El programa proponía, en suma, una búsqueda de redimensionamiento de dos fracciones del capital económicamente predominantes, la oligarquía agropecuaria pampeana y la "oligarquía diversificada"<sup>3</sup>, a partir de la implementación de las juntas nacionales mencionadas, y del intento de sanción del impuesto a la renta normal potencial de la tierra, buscando captar parte de la renta agraria para su redistribución en pos del proyecto industrializador (Abalo, 1978). Asimismo, buscaba fortalecer este último proyecto, representando fundamentalmente los intereses de la denominada "burguesía nacional" a partir del incentivo a la venta externa de productos manufacturados y a la importación de bienes de capital libre de aranceles para las empresas de capital local<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Esta última engloba a la fracción de la oligarquía que paulatinamente fue diversificando su cartera de inversiones hacia otros rubros económicos, desarrollando una inserción multisectorial en la economía local, con intereses en la industria, el agro y otras actividades económicas (Basualdo, 2007).

<sup>4</sup> La misma puede definirse, siguiendo a Schorr (2005) como una fracción de clase capitalista que posee intereses "nacionales" en lo económico, cuenta con un proyec-

Debido a la compleja y cambiante situación tanto nacional como mundial, se analizará la diferente evolución del sector entre 1973 y 1974 -que abarca el período en el cual Gelbard fue ministro de Economía- para posteriormente analizar el período en lo referente a la estructura y evolución del comercio exterior.

En el contexto de los incentivos llevados a cabo, de acuerdo con las evidencias aportadas por el **cuadro N° 1**, en 1973 las exportaciones totales fueron de US\$ 3.266 M, representando un incremento interanual de 68,3%. Este significativo aumento se debió a un incremento de las cantidades exportadas, y también fue producto de una situación excepcional en la coyuntura mundial, caracterizada por un incremento significativo de los precios internacionales. Así, asociado con el denominado *boom de las materias primas* como consecuencia de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, los términos del intercambio<sup>5</sup> encontraron niveles récord en términos históricos, alcanzando su máximo valor desde mediados de siglo. Como consecuencia, el año cerró con un saldo de balanza comercial superior a los 1.000 millones de dólares.

Sin embargo, el contexto internacional, que había resultado fuertemente favorable en el período señalado, cambió drásticamente en 1974, incidiendo negativamente en el desempeño de las exportaciones. Varios factores coadyuvaron en este sentido. En primer lugar, las restricciones a la compra de carnes por parte de la Comunidad Económica Europea como consecuencia de la crisis internacional, que derivó en una política restrictiva de importaciones en la región (Rougier y Fiszbein, 2006). En segundo lugar, a partir del cuarto trimestre de 1973, pero sobre todo en 1974, los términos del intercambio se derrumbaron abruptamente, como consecuencia de que los precios de las exportaciones comenzaron a caer, al tiempo que los de los insumos importados siguieron aumentando, fenómeno asociado fundamentalmente con la crisis del petróleo. Por último, a esta situación adversa puede sumarse, en el ámbito local, el creciente atraso del tipo de cambio<sup>6</sup>.

En tal marco, si bien en 1974 las exportaciones se incrementaron, lo hicieron en mucho menor medida que el año anterior. En lo que respecta a las importaciones, tuvieron un crecimiento interanual

---

to inclusivo de país y es capaz de enfrentarse al capital extranjero en términos políticos e ideológicos. Para un análisis del plan económico de Gelbard como proyecto de la burguesía nacional, véase por ejemplo Braun (1974) y Abalo (1978).

<sup>5</sup> El mismo se refiere a la "relación existente entre el nivel de precios de exportación y el de importación en un período determinado, con respecto a la misma relación en el año base" (CEPAL, 1986).

<sup>6</sup> Desde la asunción de Gelbard y la implementación del "Pacto Social" el tipo de cambio no fue modificado, rezagándose debido al incremento de los niveles inflacionarios.

**Cuadro N° 1.** Evolución de las exportaciones, importaciones, y balanza comercial, 1973- 1975 (en miles de dólares y porcentajes)

Período	Exportaciones		Importaciones		Saldo Balanza Comercial
	Miles de US\$	Evolución interanual %	Miles de US\$	Evolución interanual %	Miles de US\$
<b>1973</b>	<b>3.266.003</b>	<b>68,3</b>	<b>2.229.470</b>	<b>17,1</b>	<b>1.036.533</b>
Trimestre I	732.839	70,1	438.538	-2,2	294.301
Trimestre II	753.215	56,1	476.151	1,3	277.064
Trimestre III	916.809	96,5	539.546	9,2	377.263
Trimestre IV	863.140	53,8	775.235	57,5	87.905
<b>1974</b>	<b>3.930.702</b>	<b>20,4</b>	<b>3.634.921</b>	<b>63,0</b>	<b>295.781</b>
Trimestre I	889.276	21,3	633.996	44,6	255.280
Trimestre II	1.066.895	41,6	854.991	79,6	211.904
Trimestre III	849.129	-7,4	902.084	67,2	-52.955
Trimestre IV	1.125.402	30,4	1.243.850	60,4	-118.448
<b>1975</b>	<b>2.961.264</b>	<b>-24,7</b>	<b>3.946.505</b>	<b>8,6</b>	<b>-985.241</b>
Trimestre I	633.443	-28,8	1.042.810	64,5	-409.367
Trimestre II	807.094	-24,4	1.060.190	24,0	-253.096
Trimestre III	759.087	-10,6	942.476	4,5	-183.389
Trimestre IV	761.640	-32,3	901.029	-27,6	-139.389

Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL.

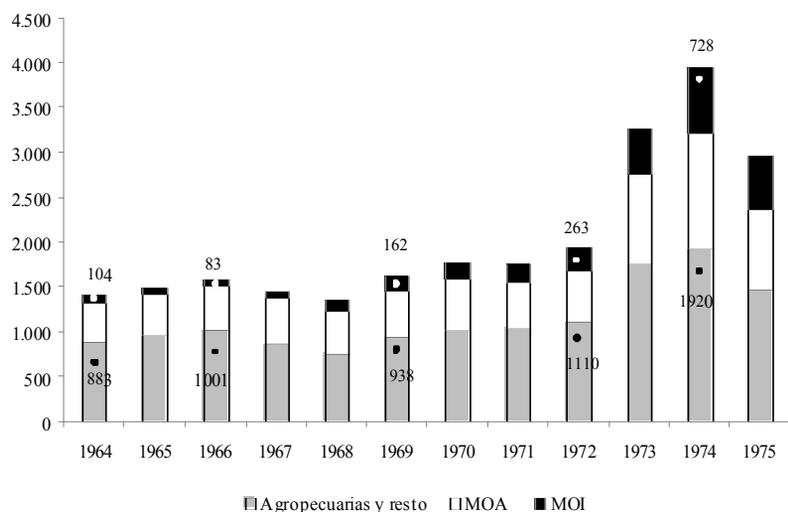
(63%) que superó ampliamente al de las ventas al exterior, como consecuencia de lo cual, a partir del tercer trimestre de 1974, la balanza comercial se tornó deficitaria. Cabe decir que este aumento de las importaciones, se encuentra asociado fundamentalmente con el incremento de sus precios, como consecuencia del cambio señalado en el contexto económico mundial (en dicho año, las importaciones medidas en cantidades crecieron sólo 7%). En suma, como puede verse en el **cuadro N° 1**, el año cerró con una balanza comercial positiva, si bien

mucho menor que la del año anterior (US\$ 295 M).

Más allá de esta evolución general, asociada en buena medida con el contexto internacional, resulta interesante el análisis del período en el marco de la propuesta del gobierno, particularmente en lo referente a la búsqueda de incentivar las exportaciones industriales.

Como se mencionó, en el contexto de la modificación del ciclo corto, durante la segunda etapa de la industrialización sustitutiva las exportaciones industriales crecieron a tasas muy superiores con

**Gráfico N° 2.** Composición y evolución de las exportaciones agropecuarias, MOA y MOI, 1964-1975 (en millones de dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL.

respecto a las ventas externas totales, alcanzando su mayor incidencia relativa durante el tercer gobierno peronista. Ciertamente, entre 1964 y 1975, la participación de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) dentro del total, se incrementó más de 12 puntos porcentuales, pasando de representar poco más del 7% a prácticamente 20% del total, en un lapso de poco más de diez años.

Ahora bien, como se desprende del **gráfico N° 2**, el mayor dinamismo de las MOI se produjo, fundamentalmente, en el período correspondiente al tercer gobierno peronista, por lo que podría sostenerse que la política de incentivo a las mismas fue relativamente exi-

tosa en términos del significativo dinamismo que obtuvieron. Sobre todo en 1974, año en el cual, pese al magro desempeño previamente señalado, las exportaciones industriales crecieron a una tasa que duplicaba la del total de las ventas al exterior.

Pese al dinamismo de las MOI -que no resultaba menor y daba cuenta de un salto cualitativo en la estrategia de desarrollo implementada- el proyecto económico tenía, en lo referente al comercio exterior, algunas insuficiencias y limitaciones de distinta índole que vale la pena señalar.

En primer lugar, puede sostenerse que a pesar de su dinamismo, la participación de las manufacturas de origen industrial dentro del

total de exportaciones ponía en evidencia la todavía fuerte importancia numérica de las colocaciones externas de productos primarios sumadas a las manufacturas de origen agropecuario, lo cual implicaba una dependencia significativa de las exportaciones de este tipo de bienes, y, por tanto, del “apoyo” del sector agropecuario en la viabilidad del proyecto económico<sup>7</sup>.

En segundo lugar, el análisis de los principales rubros en el interior de las MOI puede brindar elementos para algunas observaciones interesantes.

De la información proporcionada por el **gráfico N° 3** se desprende que dentro de las exportaciones industriales, las más significativas en términos tanto de importancia como de dinamismo fueron *Maquinaria y aparatos eléctricos y no eléctricos, Productos Químicos y Hierro y Acero*, concentrando, en 1973 y 1974, alrededor del 90% de este tipo de exportaciones. Esta participación, se encuentra en consonancia con los rubros más dinámicos en la segunda sustitución de importaciones, en el que las actividades

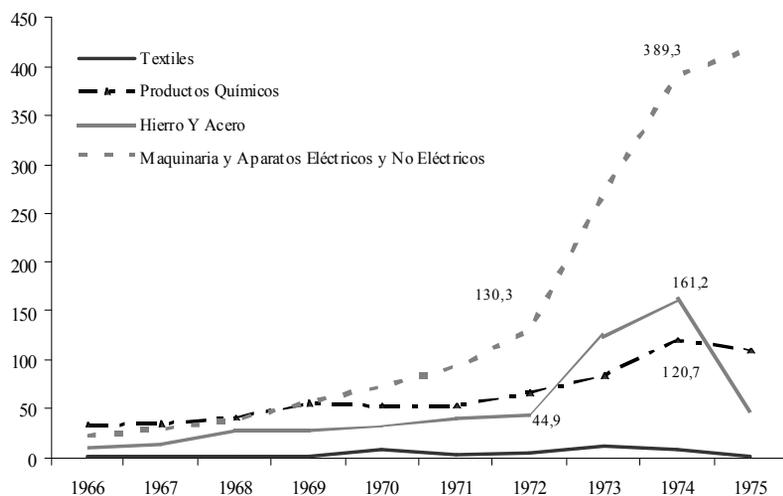
metalmecánicas y químicas tenían un indiscutido liderazgo.

La industria más dinámica del período, por su parte, fue la automotriz, seguida por la fabricación de maquinaria y material eléctrico, segmentos en los que las empresas transnacionales detentaban un papel protagónico. Así, la mayor parte del aumento de las exportaciones manufactureras provino de las industrias recién establecidas, de mayor escala y tecnológicamente más avanzadas, controladas fundamentalmente por el capital extranjero (Mallon y Sourrouille, 1973).

En este marco, caben varias reflexiones. En primer lugar, el proyecto de promoción de las exportaciones de productos fabricados por empresas de capital nacional y con tecnología local establecido en la ley 20.545 chocaba con serias limitaciones, asociadas con la posición estructural que ocupaban las diferentes fracciones del capital durante el período. En tal sentido, si el proyecto económico del gobierno buscaba representar, en lo referente al comercio exterior, a los intereses de la burguesía nacional, era el

<sup>7</sup> Esta dependencia expresaba el fuerte poder que detentaba la oligarquía argentina -y en particular su fracción “diversificada”- el cual habría sido subestimado, pensándose que, a partir de la nacionalización del comercio exterior, o de un impuesto como el de la renta potencial de la tierra, se podría convertir a la oligarquía argentina en una burguesía agraria moderna. Sin embargo, su poder tanto económico y político seguía en buena medida intacto, lo cual se pone de manifiesto en el hecho de que fue precisamente esta fracción la que se puso al frente de un sistemático “boicot” al gobierno, cohesionando a las fracciones dominantes y preparando las condiciones para el golpe de Estado. Para un análisis de la temática, véase Abalo (1978) y Basualdo (2006).

**Gráfico N° 3.** Evolución de las principales exportaciones de origen industrial, 1966 - 1975 (en millones de dólares corrientes)



Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL.

capital extranjero el que resultaba mayormente beneficiado por dicho programa.

La situación de la burguesía nacional<sup>8</sup> en el interior de los establecimientos industriales con 100 o más ocupados, a partir de datos del censo industrial de 1974, daba cuenta, efectivamente, de un debilitamiento estructural de la misma como consecuencia de las políticas desarrollistas implementadas, cuya contracara era la alta

incidencia del capital extranjero en la producción de las ramas altamente concentradas<sup>9</sup>, que resultaban las de mayor dinamismo durante el período (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Basualdo, 2006). La burguesía nacional, en cambio, tenía peso en ramas mediana y escasamente concentradas, con una productividad por lo general menor, y un uso más intensivo de la mano de obra, por lo que se encontraba marginada del núcleo de las gran-

<sup>8</sup> Siguiendo los avances realizados por Basualdo (2006, 2007) se consideran integrantes de la burguesía nacional a aquellos capitales locales no integrados en conglomerados empresarios.

<sup>9</sup> Las ramas altamente concentradas son aquellas en las cuales los ocho mayores establecimientos (concentración técnica) o empresas (concentración económica) generan el 50% o más del valor de producción; mientras que, en las ramas medianamente concentradas dichos establecimientos o empresas acumulan entre el 25% y el 50%, y en las escasamente concentradas, menos del 25% (Azpiazu y Khavisse, 1983).

des firmas, y por ende, no tenía capacidad para liderar la orientación de la producción industrial.

El núcleo central de la problemática radicaba, en términos de Fernando Fajnzylber, en la “precariedad” del empresariado nacional que caracterizaba al conjunto de los países latinoamericanos, con burguesías con una frágil vocación industrializadora, es decir, con una ausencia de liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos (Fajnzylber, 1984).

En este sentido, puede rescatarse también el análisis de Oscar Braun (1974), quien resaltaba la debilidad “congénita” del proyecto económico del tercer peronismo, por ser impulsado por una seudoburguesía nacional, que no tenía un proyecto de liberación, resultaba estructuralmente débil, e incapaz de realizar autónomamente un proceso de reproducción ampliada del capital<sup>10</sup>.

Sin embargo, había un sector relativamente minoritario de la burguesía nacional, que sí estaba ligado con el núcleo más dinámico de la acumulación de capital orientado a la exportación de bienes. Estas empresas, dedicadas a la producción de bienes intermedios, se encontraban vinculadas con las compañías transnacionales como clientes o proveedoras (Canitrot, 1978). Uno de los ejemplos paradigmáticos de este tipo de firmas eran las empresas fabricantes de autopartes, las que resultaban altamente dependientes, en tanto eran las que aprovisionaban a las terminales automotrices, controladas por empresas extranjeras (Arceo, Azpiazu, Basualdo y Wainer, 2009). En tal sentido, si bien este sector de la burguesía nacional se encontraba vinculado con los núcleos dinámicos de esta etapa de la industrialización sustitutiva, su dependencia respecto del capital extranjero no resultaba menor, teniendo por ende serias limitaciones en su capacidad de liderar un proceso de desarrollo.

<sup>10</sup> Así, Braun señala que “en estas circunstancias, la burguesía elige incorporar capital extranjero para posibilitar la continuación del proceso de reproducción ampliada del capital, pero evidentemente esto tiene como consecuencia que la dependencia, en lo que hace a la importación de capital, de tecnología, de administración extranjera, técnicas comerciales, administrativas, incluso la titularidad legal de los capitales, se afiancen”. Si bien este razonamiento resulta válido en términos generales, pueden pensarse “excepciones” con respecto a tales conclusiones. Tal sería el caso del análisis realizado por Nochteff (1984), referente al éxito de la producción local de bienes electrónicos de consumo en la Argentina en la etapa bajo análisis (que Nochteff denomina de “aislamiento parcial” del mercado internacional) la cual se encontraba orientada hacia el mercado interno y era realizada sobre la base de tecnología local que se encontraba muy cerca de la frontera mundial.

Asimismo, puede considerarse que la estrategia de incentivos a las MOI tenía severos inconvenientes en lo referente a su capacidad de sustentabilidad a mediano/largo plazo, ya que las exportaciones industriales más importantes, controladas en buena medida por empresas trasnacionales, tenían subsidios en muchos casos mayores al 50%, con lo cual el costo para el Estado del desarrollo de dicha política resultaba sumamente elevado.

En rigor, estas falencias no implicaban problemáticas de corto plazo en cuanto a su impacto en el dinamismo del sector, sino que operarían sólo a mediano/largo plazo, es decir, en términos de consolidación de un sujeto social capaz de llevar adelante un modelo sustentable de desarrollo, y del lugar del Estado en el fomento del mismo. Sin embargo, antes que dichas inconsistencias se erigieran como un *problema* real en términos de la sustentabilidad del proyecto, en junio de 1975, con la implementación del denominado "Rodrigazo", dicha política fue desmantelada, proceso que terminó de consolidarse con la instauración de la dictadura militar en marzo de 1976.

La estructura de las importaciones, por su parte, daba cuenta de una dependencia de la compra externa de bienes intermedios necesarios tanto para el funcionamiento del sector industrial en general como de las propias

empresas trasnacionales en particular, los que concentraron alrededor del 70% del total, destacándose, tanto por su participación durante la gestión de Gelbard, como por su tasa de crecimiento anual acumulativa entre 1964 y 1974, los sectores de *Productos químicos* y de *Hierro y acero*. En este marco, y de acuerdo con la información del **cuadro N° 2**, en 1973 y 1974 las importaciones de bienes intermedios crecieron fuertemente (24,8% y 57,4% respectivamente). Así, en un contexto de marcada inestabilidad en la coyuntura internacional, que devino en un significativo incremento de los precios de los insumos necesarios para la producción industrial, se ponía de manifiesto la fuerte dependencia de este tipo de bienes para la producción industrial.

Asimismo, las importaciones de combustibles crecieron fuertemente por encima del promedio, traccionadas fundamentalmente por el significativo incremento de sus precios como consecuencia de la crisis del petróleo. Ello ponía en evidencia la dependencia energética del país, que implicó que esta coyuntura afectara no sólo a través de los incrementos de los insumos necesarios para la industria, sino también de manera directa, dada la necesidad de importación de petróleo y sus derivados. En tal sentido, el impacto de la crisis internacional se reflejó, en el nivel interno, en una creciente participación de los combusti-

**Cuadro N° 2.** Evolución de las importaciones según tipo de bien, 1973-1976 (en miles de dólares y porcentajes)

Período	Combustibles	Bienes intermedios	Bienes de capital	Bienes de consumo
<b>1973</b>	<b>172.310</b>	<b>1.611.811</b>	<b>378.187</b>	<b>67.162</b>
Trimestre I	17.711	314.213	92.888	13.726
Trimestre II	33.301	342.805	87.161	12.884
Trimestre III	34.408	407.062	87.217	10.859
Trimestre IV	86.890	547.731	110.921	29.693
<b>1974</b>	<b>535.511</b>	<b>2.537.546</b>	<b>427.584</b>	<b>134.280</b>
Trimestre I	93.101	442.004	80.529	18.362
Trimestre II	166.549	569.531	95.655	23.256
Trimestre III	120.702	653.521	91.755	36.106
Trimestre IV	155.159	872.490	159.645	56.556
<b>1975</b>	<b>527.407</b>	<b>2.733.340</b>	<b>554.151</b>	<b>131.607</b>
Trimestre I	57.717	789.885	149.258	45.950
Trimestre II	109.848	765.356	152.557	32.429
Trimestre III	132.007	644.306	147.846	18.317
Trimestre IV	227.835	533.793	104.490	34.911
Variación interanual (%)				
1973	132,6	24,8	-17,1	-18,9
1974	210,8	57,4	13,1	99,9
1975	-1,5	7,7	29,6	-2,0

Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL.

bles dentro de las importaciones, pasando de niveles cercanos a 4% a principios de 1973 a cifras superiores a 14% en 1974; mientras que, en el caso del petróleo, el peso del mismo dentro de las compras externas totales pasó de 2% en 1972 a prácticamente 10% en 1974.

En cambio, la importación de bienes de capital cayó el año de la asunción del nuevo gobierno, como también lo hicieron los bienes de consumo, fenómenos asociados con el descenso del nivel

de inversión interna y la política de restricción a la importación de bienes prescindibles aplicada en el período, respectivamente. En el año siguiente (1974), sin embargo, las compras al exterior de bienes de consumo crecieron significativamente (sobre todo los bienes durables, los que, no obstante, acumulaban menos del 2% del total de importaciones) al tiempo que la adquisición de bienes de capital también se incrementó, si bien muy por debajo del promedio.

## 2. Características del comercio exterior en la etapa de la posconvertibilidad

Antes de considerar la evolución del comercio exterior en la posconvertibilidad, resulta imprescindible hacer una breve introducción respecto de lo sucedido en la economía y la sociedad argentinas entre el desmantelamiento definitivo del programa del tercer gobierno peronista, en marzo de 1976 (a partir de la instauración de la dictadura militar), y el abrupto final del gobierno de la "Alianza" en diciembre de 2001.

En dicho período se puso en práctica un régimen de acumulación basado sobre la valorización financiera del capital, que implicó, a lo largo de diferentes etapas, una redistribución profundamente regresiva del ingreso junto con una heterogénea desindustrialización del país. Algunas de las consecuencias más significativas de este proceso fueron la reprimarización del aparato productivo, una mayor concentración económica de la producción y la desaparición de muchos de los segmentos de mayor complejidad dentro del sector industrial. Esta reestructuración regresiva del sector, redundó en la destrucción de la significativa -si bien con deficiencias de diversa índole- masa crítica acumulada en el mismo hasta media-

dos de los años setenta (Schorr, 2005), particularmente en lo referente a maquinaria y equipos.

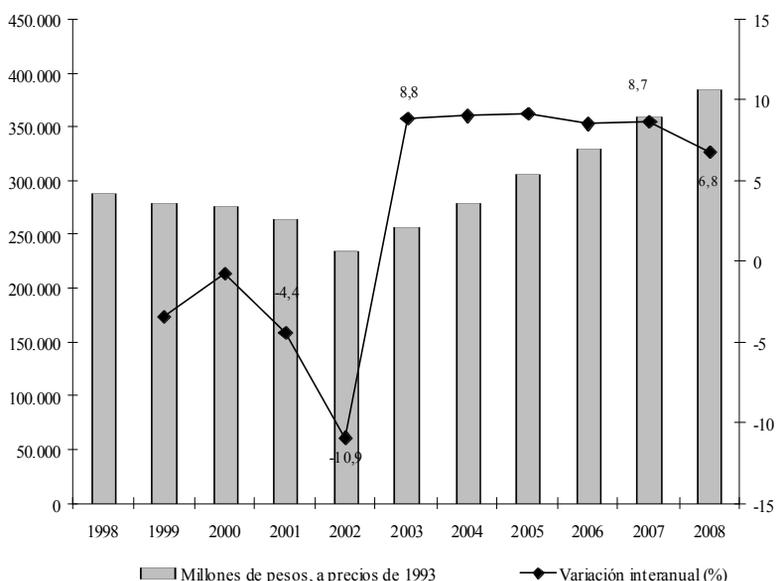
En términos de fracciones de clase, este período implicó una progresiva disgregación de la denominada "burguesía nacional" (Basualdo, 2004) junto con una desestructuración de la clase trabajadora, cuya contracara fue la alta incidencia de los "grupos económicos locales"<sup>11</sup>. Asimismo, a partir de mediados de los años noventa, muchas grandes firmas nacionales vendieron sus participaciones accionarias, cuyo correlato fue una progresiva extranjerización de la economía, y un mayor peso relativo de los conglomerados extranjeros y las empresas transnacionales.

En lo referente en particular al comercio internacional, este nuevo patrón de acumulación condujo a una reprimarización de las exportaciones, las cuales pasaron a estar asentadas, fundamentalmente, sobre *commodities* de origen agropecuario e industrial de poco dinamismo en el mercado mundial y con escaso valor agregado (Schorr, 2005).

En el contexto de este legado sumamente regresivo en términos tanto económicos como sociales, con posterioridad a la devaluación doméstica de principios de 2002, el país inició un sendero de fuerte crecimiento de la economía en general y de la industria manufac-

<sup>11</sup> En esta etapa los mismos resultan, en términos de Basualdo (2006) una expresión de la "renovada" oligarquía diversificada.

**Gráfico N° 4.** Evolución del Producto Bruto Interno a precios de mercado, 1998-2008 (en millones de pesos a precios de 1993 y porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC.

turera en particular (8,5% y 9,3% anual acumulativo entre 2002 y 2008, respectivamente), que permitió revertir el agudo proceso de desindustrialización que se había verificado en la etapa anterior.

Sin embargo, como puede observarse en el **gráfico N° 4**, en el año 2008 se verificó una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía, que se profundizó significativamente en el primer trimestre de 2009, cuando el producto tuvo una suba de sólo 2 por ciento.

La industria manufacturera, por su parte, no sólo evidenció una progresiva desaceleración a partir

del año 2007, sino que, en el primer trimestre de 2009, registró, por primera vez desde el año 2002 una caída (1%).

Estos menores niveles de crecimiento de la actividad económica e industrial se encuentran asociados, en buena medida, con el abrupto giro en el contexto internacional durante el año 2008, que pasó de un significativo dinamismo a un contexto recesivo tanto en los países centrales como en el nivel global, lo que tuvo como correlato una caída de los precios internacionales y una disminución de la demanda internacional de *commodities*.

No obstante, hay varias cuestiones que merecen remarcar, dado que permiten poner en perspectiva los alcances de los logros del período de la posconvertibilidad con referencia a los altos niveles de crecimiento de la economía y del sector industrial.

Un ejercicio interesante en tal sentido resulta de comparar las características del crecimiento de estos años, con las del período 1964-1974, cuando todavía tenía vigencia la industrialización por sustitución de importaciones. Al respecto, y en primer lugar, es dable destacar la no superación del récord histórico que implicó la etapa de la posconvertibilidad en términos del crecimiento de la economía. Si bien las tasas de crecimiento de los últimos años son sumamente elevadas, el bajo nivel desde el que se partía y la crisis económica que tuvo lugar durante los últimos años de vigencia del régimen de la convertibilidad, conlleva que el crecimiento anual acumulativo de los últimos once años (1998-2008) sea relativamente exiguo (2,9%) en comparación con el del período 1964-1974 (5%).

Por otro lado, las características del entramado industrial con posterioridad a la devaluación del tipo de cambio dan cuenta de una elevada concentración de la producción en muy pocos sectores (en

particular, la industrialización de recursos naturales, productos químicos, siderurgia, producción de aluminio y armado de automóviles), con muy bajos salarios en términos internacionales y limitados efectos propulsores en relación con los eslabonamientos productivos<sup>12</sup>. Es en tal sentido que puede considerarse que pese a la significativa reactivación fabril acaecida en la posconvertibilidad (en términos del profundo retroceso en el cual estaba sumida la industria del país), el perfil productivo y de especialización continúa difiriendo significativamente del de los últimos años de la industrialización sustitutiva, cuando, más allá de deficiencias de diversa índole, existía una acumulación de masa crítica en el sector, asociada con una estructura industrial relativamente compleja y a niveles de productividad que no se hallaban alejados de los de algunos países europeos (Arceo, 2005).

En el período posterior a la devaluación de enero de 2002, los alicientes para la exportación fueron varios. En primer lugar, el “tipo de cambio competitivo” o “dólar alto” constituía, en sí, un estímulo decisivo. Asimismo, el contexto internacional resultó sumamente favorable hasta fines de 2008, debido tanto al crecimiento de la demanda externa como de los precios de

<sup>12</sup> Asimismo, la producción se encuentra principalmente orientada hacia los mercados externos, pero con la particularidad de tener un bajo dinamismo en el comercio internacional de manufacturas (Arceo, 2005).

**Cuadro N° 3.** Evolución de las exportaciones, importaciones, y balanza comercial, 2002- 2008 (en miles de US\$ y %)

Período	Exportaciones		Importaciones		Saldo Balanza Comercial
	Miles de US\$	Evolución interanual %	Miles de US\$	Evolución interanual %	Miles de US\$
2002	25.650.599	-3,6	8.989.545	-55,8	16.661.053
2003	29.484.119	14,9	13.813.280	53,7	15.670.839
2004	34.550.167	17,2	22.445.281	62,5	12.104.886
2005	40.352.000	16,8	28.688.800	27,8	11.663.200
2006	46.459.000	15,1	34.151.000	19	12.308.000
2007	55.779.000	20,1	44.708.000	30,9	11.071.000
2008	70.601.000	26,6	57.355.000	28,3	13.246.000
<b>TAA* (%)</b>		<b>18,4</b>		<b>36,2</b>	

\*Tasa Anual Acumulativa

Fuente: elaboración propia sobre datos del CEP.

los principales rubros de exportación del país. En tal sentido, los términos del intercambio alcanzaron en 2008 cifras récord en términos históricos, que se aproximaron por primera vez a los valores de 1973.

En este escenario, el sector exportador fue uno de los de mayor dinamismo en el período posconvertibilidad. Las ventas al exterior, entre 2002 y 2008, crecieron a una tasa anual acumulativa de 18,4%, y la balanza comercial fue persistentemente positiva, lográndose superar durante estos años la restricción externa que históricamente implicó un límite a los ciclos de incremento del producto bruto interno.

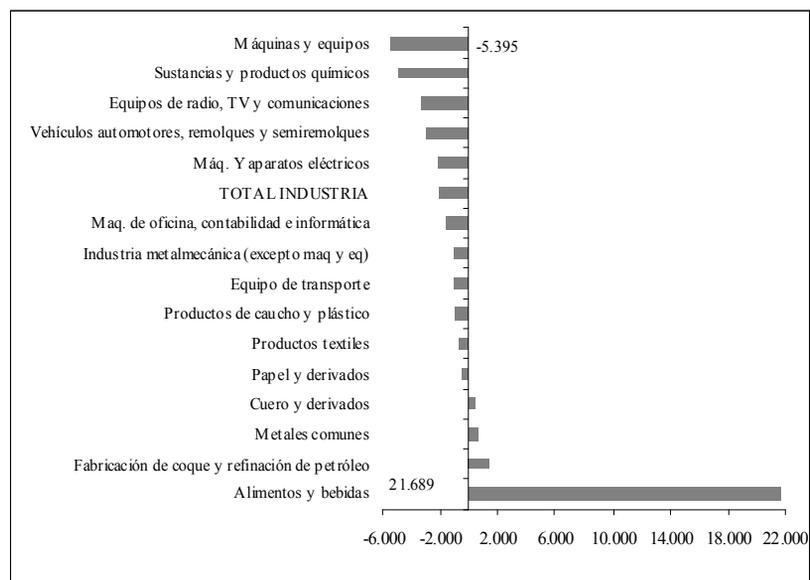
Uno de los aspectos más rescatados del 'auge exportador' de la posconvertibilidad, es la aparición de un superávit comercial global,

que se sostiene hasta la actualidad, y daría sustentabilidad al proyecto. Se suele señalar así la superación de la persistente limitación externa característica de la historia del país, que supondría el inicio de una nueva versión del proyecto industrializador por sustitución de importaciones. Sin embargo, cabe mencionar la existencia de diversos factores de distinta índole que condicionan tal posibilidad.

En primer lugar, si bien la balanza comercial global fue positiva a lo largo del período, como se observa en el **cuadro N° 3**, las importaciones totales crecieron considerablemente por encima de las exportaciones, a una tasa de crecimiento anual acumulativa de 36,2% durante el período 2002-2008.

En segundo lugar, resulta intere-

**Gráfico N° 5.** Saldo de los principales componentes de la balanza comercial industrial del país, Año 2008 (en millones de USD)



Fuente: elaboración propia sobre datos del CEP.

sante el análisis del saldo en el interior del sector manufacturero, aspecto vital a la hora de pensar la sustentabilidad del esquema industrializador que comenzó a tener vigencia a partir de la devaluación de la moneda. En tal sentido, pese al signo persistentemente positivo de la balanza comercial global en los años siguientes a la devaluación, en el interior del sector manufacturero la brecha fue disminuyendo hasta alcanzar en 2007, por primera vez, un déficit, asociado en términos generales con las industrias más complejas y con mayor utili-

zación de tecnología. La información que brinda el **gráfico N° 5** permite constatar que, de manera similar a 2007, en el año 2008 los sectores más deficitarios fueron *Maquinaria y Equipos*, el sector químico, *Equipos de Radio, TV y Comunicaciones* y el sector automotor, rubros que en este período acumularon prácticamente las dos terceras partes de las importaciones industriales. En cambio, el saldo comercial ligado con el procesamiento de recursos básicos -y en particular el rubro *Alimentos y Bebidas* - continuó siendo fuertemente positivo<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Con el objetivo de equilibrar la balanza industrial deficitaria, a partir de fines de 2008, comenzaron a ampliarse las licencias no automáticas de importación, incluyendo artículos, textiles, calzado y electrodomésticos.

En cuanto a la estructura y evolución de las ventas al exterior, cabe decir que tanto las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) como de origen agropecuario (MOA) se incrementaron por encima del promedio entre 2002 y 2008 (19,7% y 19,8% anual acumulativo, respectivamente). Asimismo, es dable destacar que, en este último período, las mismas concentraron prácticamente dos tercios del total de ventas al exterior, porcentaje similar al de los últimos años como a los de la década de los noventa.

En tal marco, resulta de sumo interés la consideración de los principales rubros de exportación en el interior del sector industrial. La rama de actividad que más proporción concentró dentro del total de exportaciones industriales en el año 2008 fue *Alimentos y Bebidas*, aglutinando más del 44% de las mismas y, en particular, los *productos alimenticios*, que representaron el principal rubro de las ventas externas del país<sup>14</sup>. Dicha participación, asimismo, resulta similar al promedio de la obtenida entre el período 1993-2001. De allí que pueda sostenerse que en la posconvertibilidad no

sólo no se produjo una reversión de la reprimarización de las exportaciones acontecida durante los años '90, sino que se consolidó una especialización industrial centrada sobre recursos naturales con vistas a la exportación, pese a tratarse de bienes especialmente ligados con los requerimientos del mercado interno, y en particular por los sectores de menores ingresos, en los cuales el gasto en alimentos tiende a ser proporcionalmente mayor (Azpiazu y Schorr, 2008).

Otro de los sectores clave en el dinamismo del sector fue el automotor, el cual, englobado dentro de la rama *Vehículos automotores, remolques y semirremolques*, concentró 13,4% de las exportaciones industriales. Le siguieron, en términos de mayor de participación, *fabricación de coque y refinación de petróleo* (8,7%), el sector químico (11,4%) y la manufactura de metales comunes (7,5%)<sup>15</sup>. En consecuencia, en 2008 sólo cinco sectores fabriles dieron cuenta del 86% de las ventas externas totales. Estas actividades resultan, en términos generales, poco demandantes de mano de obra, con escasas articu-

<sup>14</sup> Esta última desagregación incluye carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas. A diferencia de "Alimentos y Bebidas", excluye, por ejemplo, productos lácteos, productos de panadería, azúcar, chocolate, té, mate, vinos, jugos, etc.

<sup>15</sup> Sin embargo, como puede observarse en el gráfico N° 5, tanto el sector automotriz como el químico resultan fuertemente deficitarios en sus operaciones comerciales con el resto del mundo. Mientras en el primer caso el déficit es explicado en mayor medida por el sector autopartista, en el segundo se encuentra asociado con las importaciones de sustancias químicas básicas y de abonos, plaguicidas y otros químicos de uso agropecuario.

**Cuadro N° 4.** Evolución de las importaciones según uso económico, 2002-2008 (en millones de dólares y porcentajes)

Período	Capital	Bienes intermedios	Combustibles	Partes y piezas	Consumo	Vehículos	Resto
2002	1.293	4.369	482	1.525	1.135	174	12
2003	2.501	6.267	544	2.226	1.752	509	16
2004	5.331	8.632	1.003	3.622	2.496	1.197	164
2005	7.011	10.377	1.545	4.858	3.162	1.603	132
2006	8.483	11.921	1.729	5.900	3.971	2.039	118
2007	10.751	15.493	2.829	7.733	5.149	2.710	115
2008	12.628	20.210	4.303	9.961	6.292	3.862	102
TAA* (%)	46%	29%	44%	37%	33%	68%	43%

\*Tasa anual acumulativa

Fuente: elaboración propia sobre datos del CEP.

laciones internas en el plano productivo, y concentradas en un pequeño número de grandes empresas.

En lo que respecta a la estructura de las compras al exterior por uso económico, cabe hacer varios comentarios. En primer lugar, las que más contribuyeron al crecimiento del total fueron las compras externas de bienes intermedios (en 2008, acumularon más de la tercera parte de las importaciones totales).

En segundo lugar, como se observa en el **cuadro N° 4**, se encuentran las compras de bienes de capital, las que entre 2002 y 2008 se incrementaron por encima del total, a una tasa anual acumulativa de 46%. Dichas importaciones incluyen un alto porcentaje

de bienes de consumo durable, como ser celulares, acondicionadores de aire y videocámaras, entre otros equipos electrónicos. De esta manera, puede sostenerse que su significativo incremento responde tanto a una necesidad de reequipamiento de las empresas, como a la búsqueda de satisfacción de las necesidades del creciente consumo interno de los sectores de mayores recursos (Laffaye, 2008). El tercer rubro en importancia fueron las compras externas de *partes y piezas*, las que crecieron a una tasa de 37 por ciento<sup>16</sup>.

Puede concluirse entonces que el significativo incremento de las compras al exterior se encuentra asociado en buena medida con el desmantelamiento del tejido ma-

<sup>16</sup> Esta *performance* puede ser explicada por la desintegración de la producción manufacturera local ya que, como consecuencia de tal proceso, y asociado también a la apertura asimétrica de la economía, numerosas firmas industriales han redirigido sus actividades hacia el armado y ensamblado de partes procedentes del exterior.

nufacturero local que comenzó a llevarse a cabo a partir de la interrupción de la industrialización sustitutiva. La creciente necesidad de importación de bienes intermedios, de capital, de consumo durable y de partes y piezas, da cuenta de que la desintegración de la estructura productiva local y la destrucción de la incipiente industrialización de bienes de capital acontecida a partir de la última dictadura militar y consolidada en los años noventa no habrían sido revertidas. En tal sentido, la desarticulación de encadenamientos productivos resultante de ello impone un límite estructural al proceso de sustitución de importaciones, dado que la necesidad de importar tanto insumos para la industria como artículos de consumo final con un agregado tecnológico que el país no se encuentra en condiciones de producir, puede generar presiones por el lado de las divisas.

Asimismo, los combustibles también crecieron fuertemente por encima del conjunto de las importaciones, a una tasa anual acumulativa de 44% entre 2002 y 2008. Lo cual se encuentra asociado con la dependencia energética del país, que lo vuelve vulnerable (tal como sucedió en los últimos años de la industrialización sustitutiva, entre 1973 y 1976) a un escenario internacional caracterizado por un fuerte incremento de los precios del petróleo.

La generación de divisas estuvo concentrada, no sólo en pocos

sectores, sino en pocos actores que conforman el núcleo de la cúpula empresaria, (conformada por las doscientas compañías que detentan el mayor monto de facturación). Estas empresas, pertenecientes en su gran mayoría a conglomerados extranjeros, empresas transnacionales y grupos económicos locales, registraron abultados superávits comerciales, en contraposición al resto de la economía (Azpiazu, Basualdo, Arceo y Wainer, 2009).

Por otro lado, si bien se instrumentaron diversos programas de política industrial, los mismos se llevaron a la práctica de manera desarticulada, con objetivos muchas veces disímiles y cuya efectividad, si bien insumen más de 1% del PBI, resulta difícil medir. Entre las políticas implementadas se encuentra la ley 26.360 de promoción de inversiones, sancionada en 2008, la cual resulta una continuación, en muchos aspectos, de la ley 25.924 del año 2004 (Azpiazu, 2008). Esta ley prevé dos tipos de incentivos fiscales: la amortización acelerada en el pago de impuesto a las ganancias, y la devolución anticipada del IVA correspondiente a los bienes de capital invertidos; sólo pudiendo acceder a ambos los proyectos de inversión destinados exclusivamente a la exportación de bienes manufacturados. En tal sentido, puede pensarse que el denominado '*nuevo régimen de promoción industrial*', no implicó una política

activa del Estado hacia un rediseño del perfil industrial-exportador, sino, fundamentalmente, beneficios fiscales para los grandes exportadores que, en un escenario internacional sumamente favorable, ya contaban con suficientes incentivos.

### 3. Reflexiones finales

Las políticas implementadas hacia el comercio internacional por parte del tercer gobierno peronista de 1973 y con posterioridad a la devaluación de 2002, tuvieron lugar a partir de muy diferentes “herencias” nacionales y escenarios internacionales.

Los gobiernos de Cámpora y Perón se encontraban insertos en la segunda fase de un régimen de acumulación basado sobre la industrialización sustitutiva, que comenzó a partir de finales de la década de 1950, a partir del “desarrollismo”. En tal contexto, asumieron el gobierno luego de un crecimiento ininterrumpido de la economía de nueve años (1964-1972), que ponía en evidencia, más allá de la existencia de falencias de diversa índole, la maduración de las inversiones realizadas a partir de la incorporación de capital extranjero, que condujo a un cambio en el funcionamiento del comercio internacional, a partir de un innovador -en términos de la historia nacional-dinamismo de las exportaciones de origen industrial, particularmente en lo referente a la produc-

ción automotriz y de maquinaria y equipo.

Enmarcado en este patrón de acumulación, el tercer gobierno peronista, y en particular el período en el cual Gelbard fue ministro de Economía, proponía una activa participación del Estado en la reglamentación y regulación del comercio exterior. En tal contexto se enmarcan el diseño e implementación del *Plan Trienal para la Reconstrucción Nacional*, la ley 20.545 de protección al trabajo y a la producción nacional, la 20.560 (de promoción industrial) y la 20.794 (de transferencia de tecnología).

Hay ciertos aspectos que resulta relevante rescatar de dicha experiencia, particularmente la importancia adjudicada al Estado como propulsor del desarrollo, tanto en lo referente al control de las exportaciones tradicionales (a partir de la implementación de las juntas nacionales de granos y de carnes), como al impulso a las exportaciones de origen industrial. En tal sentido, puede sostenerse que la política implementada hacia el comercio internacional durante la gestión de Gelbard daba cuenta de una estrategia relativamente exitosa de fomento a las ventas externas de origen industrial, en términos de su significativo dinamismo.

Sin embargo, la evaluación del sector durante el período indica que la evolución del mismo resultó más “pobre” que la proyectada.

Si bien en los inicios hubo un significativo incremento de las exportaciones en general y de las MOI en particular, en el segundo semestre de 1974 la balanza comercial se tornó negativa, no lográndose el objetivo de la superación de la restricción externa.

En el análisis de las causas de esta magra *performance*, debe mencionarse el cambio radical en el contexto internacional, que debilitó fuertemente la estrategia implementada, debido tanto a la fuerte caída registrada en los términos del intercambio como a las restricciones de compras de carnes por parte de la Comunidad Económica Europea.

Puede considerarse también que la política implementada respecto del comercio exterior tenía varias falencias “intrínsecas”. Si el proyecto económico del gobierno buscaba representar los intereses de la denominada “burguesía nacional” a partir del incentivo de las exportaciones de productos fabricados por empresas nacionales y sobre la base de tecnología local, la fracción del capital mayormente beneficiada por dicha política fue el capital extranjero, situación que daba cuenta de la debilidad estructural de las firmas nacionales y su subordinación respecto de las transnacionales. Lo cual, sumado a los significativos subsidios necesarios para la implementación de este proyecto, que redundaban en un “costo fiscal” sumamente elevado, y al peso todavía significativo que

poseían las exportaciones primarias y las MOA (que implicaba una dependencia significativa del apoyo del “sector agropecuario”), genera ciertas dudas sobre la sustentabilidad de dicha política. Cabe decir, no obstante, que dichas dificultades operarían solo en el mediano/largo plazo, y no explican el abrupto cambio de rumbo en lo referente a la política llevada a cabo hacia el sector, verificado a mediados de 1975 con la gestión de Celestino Rodrigo, que significó el desmantelamiento del proyecto inicial con el cual el tercer gobierno peronista llegó al poder y un anticipo de la política económica que implementaría la dictadura militar de 1976.

Muy diferente es la situación posterior a la devaluación de la moneda a partir del año 2002. En este caso, la herencia nacional resultaba sumamente regresiva en términos tanto económicos como sociales, ya que se venía de un régimen de acumulación basado sobre la valorización financiera del capital, en el cual se verificó un agudo proceso de desindustrialización y una liquidación de la masa crítica acumulada hasta mediados de los años setenta que redundó, en lo que al comercio exterior respecta, en una reprimarización de la estructura de las exportaciones.

Atento a tal legado, y en un contexto internacional sumamente favorable, caracterizado por un incremento tanto de la demanda como de los precios de los princi-

pales rubros de exportación del país, el sector exportador fue uno de los más dinámicos de la pos-convertibilidad. Sin embargo, el análisis del comercio internacional en el período da cuenta de varias limitaciones de este proceso, ya que la estructura de las exportaciones sigue fuertemente concentrada en industrias agroalimentarias, con generación de poco valor agregado y escasamente integradas; junto con un esquema de importaciones que pone de relieve la fuerte dependencia de bienes de capital, y de artículos de consumo durable e intermedios. Asimismo, cabe resaltar el importante grado de concentración de las exportaciones y por ende de la generación de divisas por parte de pocos actores, con una significativa y creciente capacidad de coacción a partir de su posicionamiento estructural.

En tal sentido, puede sostenerse que el carácter del crecimiento de estos años difiere significativamente del de los años setenta. En efecto, el mismo no da cuenta de la maduración de inversiones de relativo largo aliento, en el marco de una estrategia activa -si bien con deficiencias- de desarrollo industrial y de fomento a las exportaciones de origen industrial, sino que se encuentra asociado,

esencialmente, con la modificación del tipo de cambio. En este contexto, en lo que respecta al comercio internacional, no se vislumbra la puesta en marcha de una política activa y consistente por parte del Estado, que intente una reconstrucción de los encadenamientos productivos con vistas a la consolidación de un patrón de comercio exterior diversificado y tendiente a la generación de un mayor valor agregado y a un mayor dinamismo de las industrias más complejas, sino que la política llevada a cabo estuvo asentada, básicamente, sobre el sostenimiento de un 'tipo de cambio alto'.

En consecuencia, y pese que hasta finales de 2008 el escenario internacional resultó fuertemente favorable, no se logró hasta el momento revertir el perfil exportador heredado, para buscar un crecimiento sustentable a mediano/largo plazo en conjunción con un mayor desarrollo e integración de la actividad industrial, sino que las exportaciones continuaron fuertemente asentadas sobre los recursos naturales, siendo precisamente las agroindustrias las que permitieron compensar los desequilibrios crecientes en el interior de las industrias más complejas.

## Bibliografía

- Abalo, C., "El derrumbe del peronismo y la política económica del gobierno militar", en *Nueva Sociedad*, N° 27, Caracas, 1976.
- Arceo, E., "El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de dependencia en América Latina", *Cuadernos del CENDES*, N° 60, Caracas, Septiembre-Diciembre, 2005.
- Azpiazu, D., "Argentina de la posconvertibilidad. ¿Aliciente a la formación de capital de emprendedores o 'promoción' de la concentración económica?", IADE, *Revista Realidad económica*, N° 238, Buenos Aires, 2008.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M., *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*, Buenos Aires, Legasa, 1986.
- Azpiazu, D. y Basualdo E., Arceo, N. y Wainer, A., "Transformaciones estructurales de la economía argentina. Una aproximación a partir del panel de grandes empresas, 1991-2005", Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, 2009.
- Azpiazu, D. y Khavisse, M., "La concentración en la industria argentina en 1974", Centro de Economía Transnacional, Buenos Aires, 1983.
- Azpiazu, D. y Schorr, M., "La industria argentina en la posconvertibilidad. ¿Nuevo régimen de acumulación o fase de reactivación?", FETIA - Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2008.
- Basualdo, E., "Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana", IADE, *Revista Realidad Económica*, N° 201, Buenos Aires, 2004.
- Basualdo, E., *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2006.
- Basualdo, E., "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía". Documento N° 1, Maestría de Economía Política, Área de Economía y Tecnología FLACSO-Argentina, marzo 2007.
- Braun, O., *El plan económico del gobierno popular*, El Coloquio, Buenos Aires, 1974.
- Brodersohn, M., "Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950-1972", en *Problemas económicos argentinos*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1973.
- Canitrot, A., "La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-1976", CEDES, Serie Estudios Sociales, N° 11, Buenos Aires, 1978.
- Centro de Estudios para la Producción (CEP), "Crecimiento exportador argentino 2003-2007. Productividad y exportaciones manufactureras", Secretaría de Industria, Comercio y Mediana Empresa, octubre de 2008.
- CEPAL, "Estadísticas de corto plazo de la Argentina. Sector externo y condiciones económicas internacionales", Documento de Trabajo N° 20, Buenos Aires, 1986.

- 
- Fajnzyliber, F., *La industrialización trunca de América Latina*, Centro Editor de América Latina, 1984.
- Hobsbawm, E., *Historia del siglo XX*, Crítica, Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 1998.
- INDEC, Comercio Exterior Argentino Año 2007, Buenos Aires, 2008.
- Katz, J. y Kosacoff, B., El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva, CEPAL, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989.
- Laffaye, S., "Estructura del comercio exterior argentino", Revista del CEI N° 11, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, 2008.
- Mallon, R. y Sourrouille, J.V., *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
- Nochteff, H., *Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina, 1976-1982. La industria electrónica de consumo*, colección FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.
- Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*, Buenos Aires, 1973.
- Rougier, M., y Fiszbein, M., *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Manantial, Buenos Aires, 2006.
- Schorr, M., "Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales", Tesis de Doctorado, FLACSO, Sede Académica Argentina, Doctorado en Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.
- Sourrouille, J. y Lucángeli, J., "Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina", Boletín Informativo Techint, N° 219, julio/agosto/septiembre, Buenos Aires, 1980.