

Índice

Presentación.....	11
Dossier	
La “etapa compleja” de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y sus transformaciones durante la segunda mitad del siglo XX	
coordinado por Claudio Belini y Cecilia Dethiou	
La “etapa compleja” de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y sus transformaciones durante la segunda mitad del siglo XX	
Claudio Belini y Cecilia Dethiou.....	15
Las políticas de regulación del comercio exterior y el fomento de las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955)	
Maria Helena Garibotti.....	23
Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI: los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero: actores, trayectorias e impactos regionales	
Enzo Vicentin.....	61
La reconfiguración asimétrica de la industria automotriz argentina (1976-2001)	
Bruno Pérez Almansa	91
Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015): da industrialização por substituição de importações à desindustrialização da economia brasileira	
Guilherme Grandi y Alexandre Macchione Saes	119

Reseñas

Santilli, Daniel. 2019. La desigualdad en la Argentina: apuntes para su historia, de la colonia a nuestros días. Rosario: Prohistoria.	
Tomás Guzmán.....	153
Directrices para autores/as.....	157

Presentación

En esta décimo quinta edición del *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED)* presentamos un número editado por Claudio Belini y Cecilia Dethiou sobre la “etapa compleja” de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y sus transformaciones durante la segunda mitad del siglo XX. En él se reúnen colaboraciones inéditas de diversos investigadores, algunas de ellas - conforme indican los editores del número - abordan dimensiones poco analizadas de la Historia de la industria durante la etapa madura de la ISI. Se trata del diseño de políticas de fomento a las exportaciones industriales además de las políticas de estímulo dirigidas a la rama petroquímica y su localización regional. A su vez, otros trabajos incluidos indagan sobre las transformaciones sectoriales que tuvieron lugar a partir de los años sesenta, en particular, durante la década de 1990 en Argentina y Brasil.

Su preparación es el resultado de un esfuerzo colectivo llevado a cabo por el equipo editorial, por los editores y por los evaluadores externos. La valiosa colaboración de estos últimos ha contribuido a enriquecer los artículos de los autores y, en este sentido, les brindamos nuestro agradecimiento.

Por último, en esta edición anunciamos la incorporación de nuestro *Anuario* al Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas además de encontrarse indizado en Latindex, en ERIH PLUS y en REDIB, estar adherido a LatinRev y catalogado en el Centro de Información y Documentación del Ministerio de Hacienda de la Nación de la República Argentina y en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires.

Equipo Editorial
*Anuario Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo*
Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo

Dossier

**La “etapa compleja” de la
Industrialización por Sustitución
de Importaciones y sus transforma-
ciones durante la segunda mitad
del siglo XX**

coordinado por Claudio Belini y Cecilia Dethiou

Introducción

La “etapa compleja” de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y sus transformaciones durante la segunda mitad del siglo XX

Claudio Belini¹

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo /
Instituto Ravignani. Universidad de Buenos Aires.
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(UBA-CONICET), Argentina

Cecilia Dethiou²

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo.
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen

El objetivo de esta introducción es presentar los artículos que componen el dossier. Los dos primeros abordan dimensiones poco analizadas de la historia industrial durante la etapa de madurez de la ISI, como el diseño de políticas de fomento a las exportaciones industriales y las políticas de estímulo dirigidas a la rama petroquímica y su localización regional. En los otros trabajos, se estudian las grandes transformaciones sectoriales producidas a partir de los años setenta y, en particular, durante la década de 1990 en la Argentina y el Brasil. En todos los casos se aportan elementos que permiten nutrir los debates en torno a las posibilidades, dificultades y límites -a nivel nacional y regional- de transitar senderos sostenidos de desarrollo.

¹ claudiobelini@conicet.gov.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2335-937X>

² ceciliadethiou@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3926-3150>

Palabras clave

Industrialización por Sustitución de Importaciones; Políticas industriales; Historia Económica.

The complex stage of Import Substitution Industrialization and its transformations during the second half of the twentieth century

Abstract

The aims of this introduction is to present the articles that make up the dossier. The first two deal with little analyzed dimensions of industrial history during the complex stage of the Import-Substituting Industrialization such as the design of industrial export promotion policies and the stimulus policies aimed at the petrochemical sector and its regional location. The other articles analyze the major sectoral transformations that took place from the 1970s and in particular during the 1990s in Argentina and Brazil. In all cases, they provide elements to nourish the debates on the possibilities, difficulties and limits – at the national and regional level – of moving along paths of sustained development.

Keywords:

Import-Substituting Industrialization; Industrial Policies; Economic History.

En las últimas décadas, la historiografía económica ha revisado el periodo de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Si bien contábamos con un nutrido conjunto de estudios y trabajos, mayoritariamente escritos por economistas, que habían abordado, desde tradiciones teóricas también diversas, los grandes trazos de la historia industrial argentina, desde la década de 1980 el tema había perdido el interés de los estudiosos (Dorfman 1970 y 1983; Díaz Alejandro 1975; Katz y Kosacoff 1989; Schvarzer 1996).

La trayectoria reciente de la economía argentina, marcada por dos graves crisis y un interregno de fuerte crecimiento asociado al auge exportador del complejo sojero, replanteó el lugar que el fracaso del proceso de

industrialización tiene en una explicación integral del magro desempeño económico de la Argentina en los últimos cuarenta años³. En un contexto signado por el auge económico de la primera década del siglo XXI y el estancamiento posterior, los historiadores plantearon nuevas preguntas, enfoques y fuentes. De esta forma, se abordaron análisis de las políticas sectoriales, estudios sectoriales y de ramas, historias de empresas industriales de capital nacional y extranjero e investigaciones sobre las entidades empresarias del capital industrial y de sus relaciones con el estado. Las nuevas investigaciones se concentraron temporalmente en la economía agroexportadora (Campi 1993; Richard-Jorba et al. 2006; Rocchi 1998 y 2006; Pineda 2009; Barbero 2011 y 2016; Barrio, 2010; Moyano 2012 y 2015) y en el periodo temprano de la ISI, conocida como la “etapa fácil” (Girbal-Blacha 2003; Jáuregui, 2004; Rougier 2007; Belini 2009 y 2012; Badoza y Belini 2013, Rodríguez Vázquez, 2019, entre otros). En cambio, el periodo de madurez y crisis de la ISI fue menos revisado de manera sistemática aunque existen algunos estudios sobre las políticas crediticias, las empresas públicas, y las grandes empresas industriales (Rougier 2004, 2011 y 2015; Olgún, 2013; Lluch y Lanciotti 2014 y 2018; Badoza y Belini 2016 y 2019; Vicentin, 2013, Rodríguez, 2020, entre otros). Precisamente, en esa etapa, se habían concentrado los análisis de los economistas que mostraron, por un lado, los problemas asociados a ese modelo de desarrollo y, por el otro, las transformaciones estructurales que padeció el sector manufacturero a partir de los años setenta y, sobre todo, durante la década de 1990.

Este dossier está integrado por cuatro artículos que abordan algunas de las dimensiones menos exploradas por la historiografía industrial sobre la segunda etapa de la ISI. Los artículos de Helena Garibotti y Enzo Vicentin analizan las políticas de aliento a las exportaciones industriales y las políticas de fomento de la rama petroquímica y su impacto a nivel regional. Los trabajos de Bruno Pérez Almansi y de Guilherme Grandi y Alexandre Macchione Saes estudian las transformaciones del sector manufacturero en Argentina y Brasil a partir de mediados de la década de 1970.

El trabajo de Helena Garibotti refleja una preocupación temprana por estimular exportaciones de manufacturas como mecanismo para

³ Para una interpretación de largo plazo sobre la industrialización en Argentina, véase Belini 2017.

aliviar las restricciones del sector externo. Las políticas de fomento de exportaciones textiles durante la primera y segunda presidencia de Perón (1946-1955) son el eje a partir del cual la autora indaga en la compleja trama de relaciones entre la burocracia estatal y los empresarios industriales desplegadas durante el diseño e implementación de las mismas.

La investigación muestra de qué manera fueron cambiando las prioridades gubernamentales luego de la coyuntura excepcional de la Segunda Guerra Mundial y pone de relieve las dificultades para lograr una política sostenida de promoción de exportaciones no tradicionales. La saturación de los mercados interno y externo y los problemas propios de un sector industrial que mostró signos de madurez condicionaron los márgenes de maniobra de la burocracia estatal. A partir de un análisis detallado de fuentes primarias y documentos oficiales se exponen los límites que tuvieron las autoridades gubernamentales para imponer al empresariado criterios de eficiencia y productividad como precondición para acceder a los beneficios instrumentados para el fomento de exportaciones de materias primas, manufacturas, insumos y maquinaria de la rama textil.

El artículo de Enzo Vicentín analiza los factores que alestaron la localización de las principales plantas petroquímicas argentinas a partir de la década de 1960. Esta rama constituyó uno de los sectores líderes del crecimiento industrial durante la etapa compleja de la ISI. En efecto, con cierto retraso debido a las dificultades que afrontó la explotación petrolífera local en los años del peronismo, durante la década siguiente el gobierno de Arturo Frondizi y sus sucesores, alestaron el desarrollo de un sector que elaboraba insumos básicos para la industria manufacturera. El desarrollo petroquímico formó parte de una estrategia de desarrollo que buscaba la integración vertical del sector fronteras adentro. El autor sostiene que la implantación de los tres complejos petroquímicos ubicados en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe constituyeron el resultado de la combinación de políticas que aletaban la inversión sectorial con tres estrategias empresarias que involucraron distintos actores: una asociación entre empresa pública y otra privada; una compañía transnacional y una sociedad anónima estatal. El artículo presta atención a los actores económicos involucrados a lo largo de los años sesenta y setenta, y explora con información censal el impacto que tuvo la instalación de los tres complejos sobre los sectores industriales de las tres provincias.

Bruno Pérez Almansi analiza las transformaciones producidas en la industria automotriz a lo largo del siglo XX. Las fortalezas y debilida-

des de su trayectoria durante el período sustitutivo de importaciones son el punto de partida para indagar sobre el impacto que las políticas neoliberales tuvieron en el sector. A contramano de la tendencia general hacia la apertura y desregulación de los mercados que impuso el programa de reformas estructurales neoliberales de los años noventa, la industria automotriz gozó de un entorno regulatorio particular y articulado con los acuerdos comerciales con Brasil. Este contexto promovió la reconfiguración total del sector favoreciendo la extranjerización de la rama pero imponiendo desafíos disímiles para el eslabón terminal y para el segmento autopartista. Combinando fuentes estadísticas y bibliografía especializada el trabajo invita a recorrer la evolución local de la rama en diálogo constante con las transformaciones productivas operadas a nivel global ante el avance del Toyotismo y la producción flexible, y en particular, a partir de las estrategias de las multinacionales de estructurar cadenas regionales de valor.

Por último, Guilherme Grandi y Alexandre Macchione Saes analizan las continuidades y rupturas en la estructura industrial del Brasil en los últimos cuarenta años. Sobre la base del estudio de las cien empresas de mayor facturación en ese país, los autores muestran el cambio en la participación en la facturación del sector de las empresas estatales, transnacionales y privadas nacionales entre 1974 y 2015. Empleando información de empresas no utilizada previamente, los autores muestran cómo, a mediados de los años setenta, la crisis del modelo ISI y el cambio de las políticas sectoriales alentaron cambios en la cúpula empresarial brasileña pero también consolidaron algunas continuidades. En particular, a pesar de la crisis de la ISI que afectó a las economías más grandes de la América Latina, la perduración de una estructura industrial compleja, aunque declinante en cuanto a su aporte al PBI del Brasil. Considerando los cambiantes entornos macroeconómicos y la apertura de la economía en el marco de la globalización de los años noventa, los autores distinguen dos períodos de inversión entre 1974-1994 y 1994-2015, en los cuales estudian los cambios en la cúpula empresarial marcada por el ingreso de nuevas empresas extranjeras y el incremento de la participación de firmas de telecomunicaciones e informática. El artículo muestra una marcada continuidad en las áreas bajo control de empresas estatales y transnacionales.

En conjunto, los trabajos aquí reunidos analizan, con enfoques diversos y sobre la base de nueva evidencia empírica, otras dimensiones de la “etapa compleja” de la ISI, su crisis y las transformaciones producidas en las décadas finales del siglo XX.

Bibliografía citada

Badoza, Silvia y Belini, Claudio. 2013, “Origen y desarrollo de la industria del papel en Argentina, 1880-1940”, *Revista de Historia Industrial*, nº 53: 109-141. <http://www.raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/271339>

Badoza, Silvia y Belini, Claudio. 2016. “Expansión y diversificación de la Compañía General Fabril Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones en Argentina, 1929-1958”, *América Latina en la Historia Económica*, Vol. 34, nº 1: 7-40. doi:10.18232/alhe.v23i1.62

Barbero, María Inés. 2011. ”Los grupos económicos en la Argentina en una perspectiva de largo plazo (siglos XIX y XX)”. En *El impacto histórico de la globalización en Argentina y Chile: empresas y empresarios*, editado por Geoffrey Jones y Andrea Lluch, 1-37. Buenos Aires: Editorial Temas.

Barbero, María Inés. 2016. “Actores y estrategias en los orígenes de la industrialización argentina (1870-1930)”. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Barrio, Patricia. 2010. *Hacer vino. Empresarios vitivinícolas y estado en Mendoza, 1900-1912*. Rosario: Prohistoria.

Belini, Claudio. 2009. *La Industria Peronista. Políticas públicas y cambio estructural, 1946-1955*. Buenos Aires: Edhsa.

Belini, Claudio. 2012. “Industrial Exports and Peronist Economic Policies in Postwar Argentina”. *Journal of Latin American Studies* 44: 285-317. doi: 10.1017/S0022216X12000016

Belini, Claudio. 2017. *Historia de la industria en Argentina. Desde la independencia a la crisis del 2001*. Buenos Aires: Sudamericana.

Belini, Claudio y Badoza, Silvia. 2019. “Conformación y cambios en la estructura de un Grupo Industrial durante la ISI: Fabril Financiera, 1929-1973”. *Quinto Sol* 23 (3): doi: 10.19137/qs.v23i3.2684

Campi, Daniel, comp. 1993. *Estudios sobre la industria azucarera*, 2 Vol. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.

Díaz Alejandro, Carlos. 1975. “Etapas de la industrialización argentina”. En *Ensayos sobre la historia económica argentina*: 207-271. Buenos Aires: Amorrortu.

- Dorfman, Adolfo. 1970. *Historia de la industria argentina*. Buenos Aires: Solar.
- Dorfman, Adolfo. 1983. *Cincuenta años de industrialización en la Argentina. 1930-1980. Desarrollo y perspectivas*. Buenos Aires: Solar.
- Girbal-Blacha, Noemí. 2003. *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista*, Bernal: UNQ.
- Jáuregui, Aníbal. 2004. *Brasil-Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo. 1989. *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: CEAL CEPAL.
- Laciotti, Norma y Lluch, Andrea. 2014. “Las empresas extranjeras en la fase de industrialización dirigida por el estado: estructuras organizativas y estrategias de entrada, 1944-1972”. *Apuntes* 41 (75): 79-108. Recuperado el 05 de mayo de 2021, de http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-18652014000200003&lng=es&tlang=es.
- Laciotti, Norma y Lluch, Andrea, ed. 2018. *Las empresas extranjeras en la Argentina desde el siglo XIX al siglo XXI*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Moyano, Daniel. 2012. “Industria azucarera y actividad metalúrgica en Tucumán (1870-1940)”. *Revista Historia Industrial* 53: 79-108. doi: 10.1344/rhi.v22i53.21001
- Moyano, Daniel. 2015. *Desde la empresa. Firmas industriales y estructura empresarial en la industria azucarera tucumana, 1895-1930*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olgún, Patricia. 2013. “La intervención del Estado en la industria vitivinícola. El caso de Bodegas y Viñedos Giol (Mendoza 1954-1974)”. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Pineda, Yovanna. 2009. *Industrial Development in a Frontier Economy. The Industrialization of Argentina, 1890-1930*. Stanford: Stanford University Press.
- Richard-Jorba, Rodolfo, Pérez Romagnoli, Eduardo, Barrio, Patricia e Inés Sanjurjo. 2006. *La región vitivinícola argentina, 1870-1914*, Bernal: UNQ.
- Rocchi, Fernando. 1998. “El imperio del pragmatismo: intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden conservador”, *Anuario CEEED - N° 15 - Año 13 - ISSN 2545-8299*

rio IHES 13: 99-130. <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/Files/1998/004%20-%20Rocchi%20Fernando%20El%20imperio%20del%20Pragmatismo;%20Intereses%20ideas%20e%20imagenes%20en%20la%20Politica%20industrial%20del%20orden%20conservador.pdf>.

Rocchi, Fernando. 2006. *Chimneys in the Desert. Industrialization in Argentina During the Export Boom Years, 1870-1930.* Stanford: Stanford University Press.

Rodríguez, Milagros. 2020. *Estado, industria y desarrollo. Atucha II y la senda del Programa Nuclear Argentino.* Rosario: Prohistoria.

Rodríguez Vázquez, Florencia. 2019. “Industrias posibles para una economía regional vitivinícola: la elaboración de aceites en Mendoza (1932-1943)”, *Travesía*. 21: 65 - 94. Acceso 05/05/2021 <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/126142>

Rougier, Marcelo. 2004. *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976.* Bernal: UNQ.

Rougier, Marcelo. 2007. “Crédito e industria en tiempos de Perón”, *Revista de Historia Industrial* 35:79-113. Consulta: 6-05-2021 <https://www.raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/82450>

Rougier, Marcelo. 2011. *Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar.* Bernal: UNQ.

Rougier, Marcelo. 2015. *La industrialización en su laberinto. Historia de empresas argentinas.* Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria.

Schvarzer, Jorge. 1996. *La industria que supimos conseguir.* Buenos Aires: Planeta.

Vicentin, Enzo. 2013. “La empresa automotriz IASFSA en Santa Fe. Características de una experiencia en los márgenes, 1959-1969”. *Avances del Cesor*.10: 9-34. Consulta 05/05/2021. <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/12805>

Las políticas de regulación del comercio exterior y el fomento de las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955)

Maria Helena Garibotti¹²³⁴

Resumen

Este trabajo analiza el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas orientadas a fomentar las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955). Dada la regulación estatal del comercio exterior, las políticas de fomento de exportaciones textiles implementadas se basaron, principalmente, en la asignación de tipos de cambio preferenciales, la ampliación de las cuotas de exportación y exenciones impositivas. Si bien las prioridades de la política económica peronista se centraron en garantizar el abastecimiento del mercado interno, las políticas de fomento de exportaciones industriales distaron de ser inexistentes. Se propone un abordaje diacrónico que permite advertir los cambios y continuidades de las políticas de promoción de exportaciones textiles entre 1946 y 1955, teniendo en cuenta la interacción entre burocracia estatal y entidades de representación empresarial así como los condicionamientos del mercado internacional durante la segunda posguerra. Se sostiene que el análisis del proceso de elaboración e implementación de políticas de fomento a las exportaciones textiles a partir de la interacción entre burocracia estatal y actores privados manifiesta los límites y desafíos que condicionaron los márgenes de autonomía estatal desviando la concreción de las iniciativas gubernamentales.

Fecha de recepción del artículo: 05-11-2020

Fecha de aceptación del artículo: 01-02-2021

¹ helenagaribotti@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9000-2840>

² Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”.

³ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

⁴ Agradezco las observaciones de los evaluadores anónimos cuyos comentarios han permitido mejorar el artículo.

Palabras clave

Peronismo; políticas públicas; exportaciones textiles.

The policies of foreign trade regulation and the promotion of textile exports during the first Peronism (1946-1955)

Abstract

This paper analyzes the process of elaboration and implementation of public policies aimed at promoting textile exports during the first Peronism (1946-1955). Given the state regulation of foreign trade, the policies implemented in order to promote textile exports were based mainly on the allocation of preferential exchange rates, the expansion of export quotas and tax exemptions. Although the priorities of the Peronist economic policy were focused on guaranteeing the supply of the domestic market, the policies for encouraging industrial exports were far from non-existent. This article proposes a diachronic approach in order to emphasise the changes and continuities of the textile export promotion policy between 1946 and 1955, based on the interaction between the state bureaucracy and business representation entities as well as the international market conditions during the second postwar period. This article argues that the analysis of the process of elaboration and implementation of policies aimed to promote textile exports focusing on the interaction between the state bureaucracy and private actors shows the limits and challenges that conditioned the margins of state autonomy, diverting the concretion of the government's initiatives.

Keywords

Peronism; public policies; textile exports.

Introducción

Este artículo se propone analizar la implementación de instrumentos de política económica orientados a fomentar las exportaciones de manufacturas textiles durante el primer peronismo (1946-1955). La selección de la industria textil como caso de estudio obedece a su desempeño sectorial, en tanto que constituyó uno de los sectores más dinámicos de la

economía vinculado a la aceleración del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) durante la década peronista. Desde un primer momento, el sector textil devino en un sector clave para las políticas económicas del peronismo no sólo por tratarse de una rama industrial intensiva en mano de obra sino también por contribuir al abastecimiento de artículos de consumo de primera necesidad en el mercado interno con notable incidencia sobre el costo de vida. Hacia 1946, la rama textil se había consolidado como uno de los sectores más dinámicos de crecimiento dada la expansión del número de plantas, del personal empleado y el volumen de producción.⁵ Las políticas económicas que fomentaron el crecimiento sectorial durante el peronismo fueron fundamentalmente cuatro: la política de control de precios, la regulación estatal de las importaciones y exportaciones, el crédito oficial y la política salarial (Belini 2009). Entre los instrumentos de política económica de mayor gravitación en la administración del comercio exterior se destacaban el control de cambios, las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones a través del sistema de cuotas y la suscripción de convenios comerciales donde las listas anexas especificaban los tipos de mercadería y las cantidades a intercambiar (ya sea en volumen o en monto de divisas).⁶ Las herramientas de regulación del comercio exterior variaban en función de la prioridad del gobierno que era el abastecimiento del mercado interno (para el caso de las exportaciones) y el resguardo de la ocupación y actividad de la industria nacional (en el caso de las importaciones cuyo criterio selectivo buscaba reservar el mercado interno para la producción local).

El objetivo de este artículo es analizar la incidencia del control de cambios y el sistema de cuotas sobre la industria textil focalizándonos

⁵ Según el censo industrial de 1946, la industria textil contaba con 2.061 establecimientos y 117.110 obreros ocupados, más 9.466 empleados. En 1946, el porcentaje de la participación de la industria textil (excluyendo confecciones) sobre el total de la industria manufacturera era del 12,4%.

⁶ Otros instrumentos implementados en la administración del comercio exterior fueron las tarifas aduaneras cuya efectividad disminuyó a raíz de la desactualización de los avalúos que quedaron retrasados por el aumento de la inflación interna. La política arancelaria constituyó una herramienta marginal en la administración del comercio exterior durante el peronismo. En primer lugar, porque otros instrumentos de política económica (permisos previos de cambio y el sistema de cuotas) permitían una regulación más flexible del flujo de mercancías en función de la disponibilidad de divisas y el grado de abastecimiento del mercado interno que era la prioridad del gobierno. En segundo lugar, por los condicionamientos impuestos a raíz de la firma de acuerdos comerciales bilaterales.

exclusivamente en la evolución de las exportaciones sectoriales. A diferencia de las investigaciones sobre el tema centradas exclusivamente sobre la enunciación de disposiciones oficiales en materia de administración del comercio exterior, este trabajo se propone analizar la interacción entre burocracia estatal y empresarios textiles. En efecto, la negociación entre funcionarios y empresarios por la ampliación del monto de las cuotas de exportación o la adjudicación de tipos de cambio preferenciales que estimulara el potencial exportador de ciertas subramas de la industria textil, fue una situación recurrente a lo largo del primer peronismo.

El análisis de las políticas de fomento de exportaciones textiles nos permitirá advertir los alcances y límites de la política de fomento de exportaciones no tradicionales que tempranamente impulsó el gobierno de Perón. Este tema adquiere notable importancia, en particular porque uno de los medios para superar los recurrentes estrangulamientos de la balanza comercial reside en la diversificación de las exportaciones, particularmente a partir de un incremento de la participación de bienes con mayor valor agregado. Desde una perspectiva que prioriza el análisis cualitativo de la interacción entre empresarios y burocracia estatal, se busca indagar en torno a las capacidades estatales para regular al capital así como advertir los obstáculos que impidieron la concreción de los objetivos iniciales en resultados observables.⁷ La hipótesis de este trabajo sostiene que las políticas de promoción de las exportaciones industriales no fueron inexistentes como lo sugiere cierta bibliografía que enfatiza el carácter mercadointernista de la estrategia de industrialización peronista. De todas maneras, estas políticas de fomento de exportaciones no tradicionales no fueron homogéneas a lo largo de los nueve años de gobierno peronista, sino que comenzaron a adquirir mayor preponderancia luego de la restricción externa y la coyuntura crítica de 1949-1952. Por otra parte, el análisis del proceso de negociación e implementación de políticas de fomento a las exportaciones permite indagar sobre el grado de autonomía de la burocracia.

⁷ Para un análisis sobre la cuestión en los países que se industrializaron en el siglo XX véase Evans (1995 y 2007). El concepto de “autonomía enraizada” esbozado por Evans aporta una herramienta analítica para caracterizar lo que sería una relación ideal entre burocracia estatal y empresarios. Para un análisis del periodo peronista que ha utilizado este concepto véase Belini (2014). Por su parte, Sidiacaro ha sostenido que entre 1946 y 1955 el Estado se desenvolvió “con gran autonomía respecto a los intereses de los actores socioeconómicos predominantes” (Sidiacaro 2017 [2002]:55). Los márgenes de autonomía estatal se estrecharon a partir de 1955 a raíz de las presiones de diferentes sectores socioeconómicos que debilitaron las capacidades estatales (Belini [comp.] 2020).

cia estatal para imponer las prioridades de la agenda económica sobre los intereses particulares de los actores socioeconómicos privados.

El artículo se divide en tres apartados. En primer lugar, se analizará el contexto histórico de la posguerra con el objeto de relativizar la excepcionalidad de las políticas de administración del comercio exterior que implementó el peronismo. Por otra parte, las políticas de administración del comercio exterior tampoco resultaron una novedad desde una perspectiva de largo plazo. En efecto, el peronismo implementó herramientas de política económica forjadas en los años precedentes y las proyectó con alcances más vastos en función de las nuevas prioridades económicas. En segundo lugar, se procederá a analizar la evolución de las políticas de fomento de exportaciones textiles entre 1946-1949; 1949-1952 y 1952-1955.⁸ Por último, se esbozarán conclusiones provisionales factibles de ser discutidas y repensadas en futuras investigaciones.

La regulación de las exportaciones en su contexto histórico

Entre los instrumentos de política económica clave para la regulación de las exportaciones se destacó el sistema de cuotas o cupos a las exportaciones. La principal finalidad del sistema de cuotas a las exportaciones era garantizar el abastecimiento del mercado interno permitiendo exportar sólo los saldos excedentes una vez satisfechas las necesidades de la industria nacional y del consumo doméstico. Conviene advertir que estas herramientas de administración del comercio exterior no constituyan una excepcionalidad en el marco de la época sino la culminación de un proceso de largo plazo de consolidación del intervencionismo estatal que se remontaba a la Gran Depresión y las guerras mundiales. La constatación de otras experiencias nacionales contemporáneas contribuye a relativizar la supuesta excepcionalidad de las políticas peronistas. En efecto, cuando se analizan las políticas económicas en su contexto, la preservación de mecanismos de administración del comercio exterior parece ser la norma más que la excepción entre numerosos países de Europa occidental y de América Latina. La reconstrucción europea en la inmediata posguerra debió lidiar con persistentes desequilibrios externos, especialmente con el área del dólar, que obligó a la mayoría de los gobiernos a adoptar medidas enérgicas para aumentar exportaciones a través de políticas de

⁸ La periodización coincide con la bibliografía especializada que distingue tres etapas entre 1946 y 1955 en función de las fluctuaciones macroeconómicas y los cambios en las políticas económicas peronistas (Gerchunoff y Llach 1998; Gerchunoff y Antúnez 2002; Rougier 2012).

fomento sectorial (como, por ejemplo, el establecimiento de tipos de cambios diferenciales) así como disminuir importaciones a partir de controles cuantitativos, la restricción del consumo y la sustitución de importaciones. De hecho, hasta el restablecimiento de la convertibilidad de las monedas europeas en 1958, varios países implementaron controles cambiarios y comerciales para salvaguardar sus cuentas externas (Aldcroft, 2013).⁹ Por otra parte, los países latinoamericanos experimentaban la necesidad de administrar el comercio exterior en función de satisfacer prioritariamente las demandas de los respectivos mercados internos al calor de la expansión de la ISI. A modo de ejemplo, Brasil, gran productor y exportador de textiles y materia prima del rubro, implementaba mecanismos de regulación del comercio exterior de características similares a los aplicados en la Argentina. En marzo de 1946 las autoridades económicas brasileñas dispusieron la suspensión de la exportación de tejidos y artículos de algodón. Según las declaraciones del presidente de la comisión ejecutiva textil con respecto a esta medida, “el verdadero objetivo de la industria textil brasileña es, sin duda alguna, el abastecimiento del mercado interno. Siendo así, nuestro consumidor debe gozar de preferencia sobre los demás (...) No podemos, ni debemos entretanto de modo alguno admitir la expansión de nuestro comercio exterior de tejidos con el sacrificio del consumidor brasileño”.¹⁰

Por otra parte, la implementación de cuotas a las exportaciones no constituyó un instrumento novedoso. Por el contrario, la regulación estatal de las exportaciones precedió al peronismo constatándose, en consecuencia, una continuidad respecto al período precedente. En este sentido, cuando se analizan los instrumentos de administración del comercio exterior, la política económica peronista no supuso una ruptura, sino más bien, una continuidad en la implementación de herramientas que habían sido forjadas en años previos. Conviene recordar que, en el marco de la expansión de las exportaciones textiles durante la guerra, el gobierno había establecido en 1944 permisos previos para la exportación de artículos de algodón y prohibiciones a la exportación de hilados y tejidos de algodón, lana y mezcla para garantizar el abastecimiento del mercado interno y contener el alza de los precios a través de la regulación de las exportaciones secto-

⁹ No obstante, el boom exportador europeo en la década de 1950 y 1960 no puede dejar de vincularse con la entrada de dólares estadounidenses a Europa y la conformación de un bloque comercial europeo que derivó en la supresión de las restricciones comerciales entre los países miembros, la liberalización del comercio intracomunitario de productos no agrícolas en 1968 y el establecimiento de un arancel exterior común (Aldcroft, 2013).

¹⁰ *Gaceta Textil* (en adelante GT), marzo 1946: 33.

riales.¹¹ En dicha sintonía, la Memoria de 1944 del Banco Central advertía sobre la necesidad de restringir las ventas al exterior para combatir la inflación interna.¹² A las restricciones mencionadas se sumaron, en agosto de 1945, la eliminación del tipo de cambio preferencial para las exportaciones no tradicionales.¹³ Asimismo, durante los primeros meses de 1946 las exportaciones de hilados y tejidos continuaron sujetas a restricciones cuantitativas a través del sistema de cuotas.¹⁴

La imposición de cuotas a las exportaciones debe entenderse en el marco de los cambios suscitados por el conflicto bélico. El estallido de la Segunda Guerra Mundial generó el inevitable repliegue de los oferentes tradicionales de textiles en el mercado internacional alejando la exportación de textiles de producción nacional. La industria textil nacional logró incrementar su participación en el volumen total exportado destinado a países limítrofes dada la retracción de los Estados Unidos como proveedor de manufacturas en los mercados latinoamericanos (Llach 1984, 532). Respecto a esta cuestión, ciertas interpretaciones enfatizaron que la disminución de la participación de textiles en las exportaciones después de la guerra se debió a la prohibición de exportar determinados bienes para garantizar el abastecimiento y precios del mercado interno durante el gobierno peronista (Llach 1984, 553; Schvarzer 2000, 190). No obstante, es necesario matizar esta interpretación fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, tal como se mencionó anteriormente, la imposición de cuotas a las exportaciones textiles se dio con anterioridad a la llegada de Perón a la presidencia en 1946. En segundo lugar, el incremento de las exportaciones textiles no se debió a la capacidad argentina de insertarse competitivamente en mercados externos, sino a una cuestión coyuntural dado el repliegue de los oferentes tradicionales durante la guerra. En consecuencia, la declinación de las exportaciones textiles una vez finalizado el conflicto bélico debe entenderse en el marco de la recuperación de posiciones de los oferentes tradicionales de manufacturas textiles en el mercado internacional: Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón.

¹¹ Decreto 10.539 26/4/44 y 19.983 26/7/44, *Anales de la Legislación Argentina*, Año 1944, p. 266 y 441.

¹² BCRA, *Memoria Anual 1944*, p. 7.

¹³ Resolución Ministerio de Hacienda nº 227, agosto 1945. En octubre de ese año las autoridades decidieron la prórroga del tipo de cambio preferencial. Véase *GT*, junio de 1946: 9.

¹⁴ *GT*, enero febrero 1946: 7.

Las exportaciones textiles entre 1946 y 1949

Durante el gobierno peronista la variación de las cuotas de exportaciones textiles fue determinada en función del grado de abastecimiento del mercado interno. En un primer momento, la Secretaría de Industria y Comercio era la encargada de dar a conocer las listas de artículos autorizados para su exportación o importación. En materia textil, a principios de 1946 publicó una resolución aprobando una lista de artículos de lana, algodón y rayón que podían ser exportados. Las solicitudes de licencias para la exportación debían ser remitidas a la Dirección de Exportación e Importación para su consideración.¹⁵ Los permisos de exportación emitidos en virtud del cupo establecido por resolución oficial no podían ser utilizados para despachar otras mercaderías ni para cumplir otros compromisos de venta que los declarados en las solicitudes por las cuales habían sido tramitados. Durante 1946-1947 se autorizaron cupos de exportación de hilados y tejidos de lana¹⁶; manufacturas de algodón puro y de algodón mezcla¹⁷; confecciones de nylon, exportar medias de seda y mezcla¹⁸.

Sin embargo, las múltiples sanciones registradas durante el período analizado a raíz de reiteradas infracciones a las disposiciones vigentes en materia de comercio exterior, evidenciaban que el acatamiento de las regulaciones distaba de ser efectivo.¹⁹ Según las normas vigentes, en caso de no exportarse el total de la mercadería comprendida en el permiso, el mismo debía ser devuelto dentro de los diez días posteriores a la fecha de su caducidad. Las firmas que no cumplían con dicha obligación eran pasibles de sanciones que podían llegar hasta su eliminación del Registro de Exportadores.²⁰ En relación al rubro textil, se constatan sanciones a firmas exportadoras por vender cantidades excedentes a las autorizadas en el permiso previo de exportación.²¹ Las falsas declaraciones aduaneras no sólo

¹⁵ Resolución 1067/ 46 complementaria a resoluciones Nro. 12.719 y 13.454/ 45. *GT*, enero-febrero 1946: 20.

¹⁶ *GT*, enero-febrero 1946: 7; noviembre 1946: 11-12.

¹⁷ *GT*, abril 1946: 3.

¹⁸ *GT*, diciembre 1946: 2.

¹⁹ De acuerdo al artículo 3º del Decreto N° 12.596 del Poder Ejecutivo Nacional del 3 de mayo de 1946- ratificado por Ley N° 12.962, Sección IX- fueron transferidas al Banco Central las funciones de inspección y sumarios de cambios. La *Memorias Anuales* del BCRA (1946-1955) dan cuenta de los sumarios y penalidades por infracciones o falsas declaraciones en materia cambiaria.

²⁰ *GT*, marzo 1947: 17.

²¹ *GT*, enero-febrero 1946: 38.

se limitaban a fraguar la cantidad de mercadería exportada sino también la naturaleza de los bienes exportados para comercializar en mercados externos artículos que no podían exportarse. A modo de ejemplo, en octubre de 1946 la Dirección de Exportación e Importación que tenía a su cargo la tarea de vigilancia y regulación de los productos que salían del país en los grandes embarques, denunció que en una encomienda internacional, bajo la denominación de “fieltros de lana”- producto que no estaba sujeto a permiso de exportación- se enviaban tejidos de “puro hilo de Irlanda”, que no podían ser sacados del país.²²

Los cupos de exportaciones eran, en principio, definidos unilateralmente por parte de la burocracia estatal sin la participación activa de actores privados ya sea entidades de representación sectorial o empresarios de la rama. Las resoluciones oficiales en materia de exportación se caracterizaban por su inestabilidad a largo plazo. La autorización de cupos de exportación por un determinado monto para un artículo en particular podía darse de baja al poco tiempo de haberse emitido en función de los requerimientos del abastecimiento interno. Esta flexibilidad en la concesión de permisos de exportación por un lado garantizaba cierta elasticidad pero, por otro lado, los cambios erráticos y poco consistentes a lo largo del tiempo generaban incertidumbre y múltiples manifestaciones de descontento entre los exportadores por la falta de previsión a largo plazo. Por otra parte, el otorgamiento de dichos permisos quedaba a criterio de las autoridades de manera unilateral generando, en consecuencia, que los motivos de queja entre los particulares no hicieran más que incrementarse. La determinación unilateral de la cuota de exportación de textiles por parte de las autoridades económicas generó numerosas solicitudes de la Cámara de Exportadores y asociaciones de representación sectorial con el objeto de ampliar el monto de la cuota de exportación asignada.²³ Cada permiso previo para exportar era resultado de consideraciones respecto al grado de abastecimiento interno, de un estudio previo sobre la oferta del artículo en cuestión y de la presión de entidades privadas ante las autoridades cuya defensa de intereses particulares se resguardaba detrás de consideraciones de interés general (el grado de abastecimiento del mercado interno).²⁴

El fomento oficial a la exportación de textiles se dio, en primer lugar, a favor de la exportación de la subrama lanera. Por medio de la Resolución N° 172 del 26 de enero de 1948 se fijó un cupo provisorio para

²² *GT*, octubre 1946: 25.

²³ *GT*, mayo 1946: 25.

²⁴ *GT*, diciembre 1946:9.

la exportación de hilados y tejidos de lana²⁵. Entre los motivos y fundamentos de dicha resolución se destacaba el interés de “dictar medidas que propendan a incrementar el desarrollo de las industrias, principalmente de aquéllas que cuentan con recursos naturales; Que la industria textil lanera se halla entre aquéllas cuya evolución ha alcanzado un grado superior en los últimos años pues cuenta con los elementos indispensables para producir y cubrir las necesidades del consumo interno quedando un excedente; Que los excedentes actuales afectan la economía de dicha industria y de ser exportados contribuirían a mantener el ritmo de producción solucionando también el problema de los países necesitados.”²⁶ Sin embargo, las disposiciones sobre materias primas de la subrama lanera estaban determinadas en función del grado de abastecimiento de la industria nacional. A pocos meses de fomentarse su exportación y a raíz del notable aumento de la demanda externa de lana, la Secretaría de Industria y Comercio dispuso a través del decreto 31.689/48 la implementación del permiso previo la exportación de fibras de lana y sus desperdicios. Según *Gaceta Textil*, la medida fue adoptada “en vista de la excesiva demanda externa de esa producción y con el fin de asegurar a la industria hilandera y de tejeduría del país la materia prima indispensable para su desenvolvimiento a precios equitativos.”²⁷ En suma, entre 1946 y 1949 las exportaciones de materias primas y manufacturas textiles continuaron condicionadas al grado de abastecimiento del mercado interno.²⁸ La mayor crítica a la política oficial en este sentido giraba en torno a la falta de previsibilidad en relación a las cuotas de exportación. La sucesión de autorizaciones y suspensiones de cuotas a la exportación de manera intermitente y aleatoria atentaba contra una política sostenida de promoción de exportaciones.

A pesar de las medidas oficiales de promoción de exportaciones, la recuperación de la industria textil de los países centrales y la reconquista de los mercados externos perdidos durante la guerra generó una inevitable retracción de las ventas argentinas de textiles hacia principios de 1947, en gran parte debido a su falta de inserción competitiva a raíz de los elevados costos de producción. Así, por ejemplo, comenzó a darse una merma progresiva de las exportaciones argentinas de medias de rayón, lana y seda. En este contexto, la Cámara de Exportadores apeló a las autoridades para que compensaran los elevados costos de producción locales a través de la asignación de tipos de cambio preferenciales a la exportación

²⁵ BORA, 30/04/1948.

²⁶ GT, mayo 1948: 6.

²⁷ GT, octubre 1948: 30.

²⁸ GT, noviembre 1948:12. Resolución N° 3.186/48 del 2/11/1948.

de textiles con el fin de alentarlas a modo de devaluaciones ocultas. En una nota enviada al Presidente del Banco Central, la Cámara de Exportadores afirmaba que las firmas industriales y exportadoras vinculadas al comercio de exportación de medias de rayón, seda natural y lana habían agotado todos los recursos a su alcance para conjurar tan grave situación, pero a pesar de haber llevado los precios a los límites mínimos permitidos por el costo de producción y los gastos generales de venta, no habían podido colocarse ni siquiera al nivel de los precios de competencia.²⁹ Por tal motivo se solicitaba al Presidente del Banco Central la adjudicación del tipo de cambio preferencial para las exportaciones de esos productos con miras a propiciar una inserción competitiva en los mercados externos:

“Consideramos que esta es la única forma de poder mantener la corriente de exportación creada y defender las posiciones alcanzadas por la mercadería argentina. Ello también significaría colocar al producto nacional, en una situación similar en cuanto a facilidades, a los que la industria de los demás países competidores que gozan para la exportación de sus productos de toda clase de preferencias y privilegios.

La exclusión de las medias de rayón, seda natural y lana de la lista de los productos sometidos al tipo oficial básico de cambio, ha de permitir una correlativa y sensible disminución de su precio de venta en el extranjero, ya que aquél representa una proporción del 18% que supone un margen apreciable.

En conclusión, señor Presidente, solicitamos el cambio preferencial en defensa de una industria que ha adquirido un desarrollo extraordinario, económicamente sana y cuyo porvenir se ve seriamente amenazado por la situación de inferioridad en que se encuentra, en cuanto al precio, con respecto a similares extranjeras.”³⁰

Como se observa en la cita precedente, tempranamente los empresarios apelaron a las autoridades económicas para solicitar la adjudicación de tipos de cambio preferenciales que estimularan las exportaciones. En un sistema de tipos de cambios múltiples como el que existió durante el primer peronismo, el tipo de cambio oficial básico implicaba liquidar divisas a una cotización menor que la que regía al tipo de cambio preferencial.

²⁹ *Argentina Textil*, Abril 1947: 1.

³⁰ Ibídem.

El tipo de cambio preferencial, por lo tanto, garantizaba a los exportadores mayor cantidad de pesos por divisa liquidada. Por otra parte, desde la perspectiva de las entidades empresariales orientadas al comercio de exportación, la brecha entre tipos de cambio exportador y vendedor actuaba como un impuesto sobre las exportaciones. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la fijación de tipos de cambio diferenciales se daban a conocer a través de las circulares cambiarias emitidas por el Banco Central. Tanto el régimen de cambios múltiples como las restricciones comerciales cuantitativas no requerían aprobación legislativa, lo cual significaba que podían ser implementados y modificados por el Poder Ejecutivo con total autonomía del Congreso. En este sentido, dado que “no respondía a un acuerdo legislativo que reflejara un consenso de los involucrados” se generaron “permanentes conflictos sectoriales” (Cortés Conde *et al.* 2020:33).

Por otra parte, las reiteradas solicitudes de los empresarios textiles por tipos de cambio preferenciales para fomentar las exportaciones sectoriales debieron enfrentarse a las condiciones adversas que comenzaron a manifestarse en el mercado internacional a partir del segundo semestre de 1948 y principios de 1949. La autorización o restricción de la concesión de tipos de cambio preferenciales para la exportación estaba determinada por el grado de abastecimiento del mercado interno, la disponibilidad de divisas y los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales bilaterales. La cuestión cambiaria no resultaba menor en tanto que, tras la declaración de la inconvertibilidad de la libra en 1947 –que impedía convertir los saldos favorables para la Argentina en dólares y así compensar el déficit comercial y financiero con los Estados Unidos- las autoridades económicas se vieron obligadas a priorizar los intercambios con aquellos países con los cuales se habían firmado acuerdos comerciales bilaterales bajo criterios de compensación. Diversificar exportaciones en un contexto de convenios comerciales bilaterales resultaba complejo en tanto que predominaba la demanda externa de bienes agropecuarios y el criterio de compensación (exportar más obligaba como contrapartida a importar más). Más adelante, cuando la coyuntura crítica de 1949-1952 agudizara la restricción externa, la Argentina advertiría la necesidad de fomentar las exportaciones hacia zonas comerciales donde los intercambios tuvieran lugar en divisas libres o convertibles.

1949-1952: nuevos desafíos ante la saturación de la oferta de manufacturas textiles en el mercado internacional y doméstico

En marzo de 1949, la editorial de la revista *Economic Survey* advertía sobre la saturación mundial del consumo de textiles tanto en mercados internos como en mercados externos:

“En Inglaterra, por ejemplo, recientes medidas liberan del racionamiento a las compras de vestimentas, a raíz de la resistencia relativa que oponen los mercados mundiales a absorber el total de la cuota de la producción británica destinada originalmente a la exportación. Informaciones procedentes de Manchester indican, por cierto, que los textiles manufacturados para la exportación están abarrotando los depósitos de almacenaje. La situación en EEUU igualmente se ha vuelto algo más tensa. Los precios de los tejidos lisos de rayón bajaron el mes pasado en 25%, los de los artículos manufacturados de rayón en 40-50%. (...) En EEUU las telas estampadas de algodón se están vendiendo en tanto como 25% menos del precio fijado por la extinta Oficina de Administración de Precios (OPA). Muchas fábricas que producen artículos de lana o “worsted” han cerrado o disminuido sus actividades. (...) Pero lo infortunado de la situación es que éstos artículos son precisamente del tipo de los que menos se necesitan aquí, mientras que escasean los que más urgentemente se requieren, de modo que a fin de inducir a otras naciones a comprarnos a nosotros a cambio de tales productos, tienen que obrar otros incentivos que el factor de vendernos sólo porque sí.”³¹

En consecuencia, en un contexto general caracterizado por la saturación del consumo de textiles, existía una mayor presión por parte de los países compradores de las exportaciones de la Argentina para que ésta le comprara sus excedentes como contrapartida por sus ventas, imponiendo la inclusión de bienes no esenciales (como manufacturas textiles) en los convenios comerciales para los que la Argentina no tenía necesidad y que competían con la producción local como condición de reciprocidad en el intercambio bilateral. Ello daba cuenta de la presión por parte de los socios comerciales del país de compensar las exportaciones argentinas con importaciones de artículos textiles en una coyuntura de saturación a nivel

³¹ *Economic Survey*, 22 de marzo de 1949: 2.

mundial de las manufacturas de dicha rama. En un contexto de convenios comerciales bilaterales, la posibilidad de inserción de exportaciones textiles argentinas en las nóminas de bienes a intercambiar entre los países firmantes era ciertamente exigua. Las exportaciones argentinas de origen agropecuario fueron los bienes principalmente demandados por los países compradores en el marco de los acuerdos bilaterales.

Paralelamente, la caída del consumo de textiles en el mercado interno daba cuenta de la saturación de la demanda local. En efecto, hasta comienzos de la década de 1950, la industria textil lideró el crecimiento del sector manufacturero con tasas del 9% anual. A partir de la década de 1950, otras ramas industriales como la química y la metalmecánica comenzaron a liderar el crecimiento sectorial mientras que la textil inició un período de estancamiento a raíz de la contracción de la demanda (Belini 2017). En 1950 la caída de las ventas y el aumento de los costos de producción generaron el inicio de un período recesivo para la industria textil que se prolongaría hasta 1953 inclusive.³² La ganancia de las industrias textiles se redujo en un 41% en el transcurso de cinco años (1947-1951).³³ Ello trajo como contrapartida dificultades financieras y una caída de la inversión en el sector. Por último, pero no por ello menos importante, el deterioro de los términos de intercambio -que ya venía manifestándose desde la segunda mitad del año 1948- significó una gravitación negativa sobre el balance de pagos que obligó a una mayor adecuación de las importaciones a la disponibilidad de moneda extranjera. La restricción externa quedó manifiesta en una insuficiencia de divisas que obligó a una asignación más rigurosa de los permisos de cambio obstaculizando la importación sostenida de materias primas e insumos demandados por la industria textil local. La escasez de materias primas (ciertos hilados de nylon y algodón que no se fabricaban en el país), agujas y repuestos para maquinarias textiles generó reiterados reclamos sectoriales y una mayor presión sobre los costos de producción que estrecharon aún más las posibilidades de una inserción competitiva en mercados externos (de por sí ya saturados) como alternativa a la caída de la demanda doméstica.³⁴

En este contexto, algunas voces del empresariado reiteraban la idea de un mercado interno saturado y la necesidad de propiciar desde el gobierno la exportación de artículos textiles. En el marco de la cena anual de camaradería organizada por la Asociación Textil Argentina, el

³² *The Review of the River Plate (RRP)*, September 29 1953:15-16.

³³ *RRP*, June 6, 1952:17-21.

³⁴ *GT*, noviembre 1949: 14; mayo 1950:7; junio 1950: 22; agosto 1950:6; julio 1952:4.

empresario J. Salvador Córdova, principal integrante de la firma Córdova Hermanos y Compañía, de los establecimientos textiles “La Emilia” manifestaba que “hemos logrado formar la Argentina industrial, añadiendo que, en cuanto a la industria textil, tenemos nuestro mercado interno saturado y debemos emprender ahora la consecución de los mercados externos, a cuyo fin, agregó, tenemos que pedir a los gobiernos que fomenten la creación de estos mercados, hoy que nos cabe el altísimo honor de haber alcanzado a ser lo que nuestros padres soñaron y que nuestra esperanza previó.”³⁵ El contexto internacional, no obstante, no resultaba propicio para un fomento oficial de la exportación de textiles.

Sin embargo, las perspectivas poco alentadoras en materia de exportación no afectaron a todas las subramas textiles de la misma manera. Los pronósticos sombríos se modificaron súbitamente a raíz de cambios fortuitos en el mercado externo. En 1950 se generaron condiciones favorables a nivel internacional que propiciaron la expansión las exportaciones de la subrama lanera en el marco de la Guerra de Corea (1950-1953).³⁶ En

³⁵ GT, noviembre 1947:8.

³⁶ Es necesario advertir, no obstante, que el aumento de las exportaciones laneras a principios de la década del cincuenta debe ponderar no sólo factores coyunturales que operaron como estímulo principal, sino también la política cambiaria. Los tipos de cambio diferenciales configurados por las autoridades económicas buscaban alentar la exportación de lanas y manufacturas textiles con el objeto de incrementar el comercio exterior y la disponibilidad de divisas en un contexto de restricción externa. La devaluación de la libra y otras monedas europeas en septiembre de 1949 había obligado a una reclasificación de los tipos de cambio. Con el objetivo de fomentar el comercio exterior, los productos de exportación fueron clasificados en cuatro categorías: tipo de cambio comprador básico, dos tipos de cambio comprador preferencial (“A” y “B”) y uno más favorable denominado “especial preferencial”. Las divisas procedentes de la venta de carnes, algunos cereales y semillas oleaginosas continuaron negociándose al tipo de cambio básico ($\text{£}1 = \text{m\$n } 9,40$; $\text{USD } 100 = \text{m\$n } 335,82$). En cambio, se buscó estimular la venta al exterior de diversos productos agropecuarios y artículos manufacturados que fueron beneficiados con tipos de cambio preferenciales y especiales a los cuales debían negociarse las divisas procedentes de su exportación. La circular cambiaria N° 1156 del 3 de octubre de 1949 publicada por el BCRA dio a conocer las nuevas listas de productos de exportación clasificados por tipos de cambio. Por ejemplo, en relación a la industria textil, se asignó el tipo de cambio preferencial “A” a la exportación de lanas ($\text{£}1 = \text{m\$n } 13,53$; $\text{USD } 100 = \text{m\$n } 483,21$); el tipo de cambio preferencial “B” se aplicó a la exportación de lana peinada, tejidos y diversos artículos manufacturados ($\text{£}1 = \text{m\$n } 16,04$; $\text{USD } 100 = \text{m\$n } 572,86$) y el

efecto, se constata un incremento de la demanda de lana por parte de los Estados Unidos, tanto en valores como en cantidades, que pasó a ser el principal socio comercial en relación a este rubro. En 1950, Estados Unidos compró el 60% del volumen exportado de lanas. Las lanas exportadas a Estados Unidos representaban el 9,5% de los pesos ingresados al país en concepto de exportaciones (Gómez y Waldman 2019).³⁷ En cambio, la exportación de manufacturas laneras continuaba priorizando el abastecimiento del mercado interno. En efecto, la autorización para la exportación de hilados y tejidos de lana se establecía en función de la situación de la industria local y las necesidades de consumo interno. En caso de cumplir con el abastecimiento del mercado doméstico, la Dirección General de Contralor Comercial, específicamente la Dirección de Exportación e Importación, otorgaba los permisos de cambio correspondientes para habilitar la exportación del excedente.³⁸

Otras subramas de la industria textil, en cambio, no fueron tan favorecidas como la subrama lanera en lo que respecta al fomento de exportaciones. En junio de 1951, el Ministerio de Economía, por resolución conjunta con el de Industria y Comercio, dispuso someter la exportación de las confecciones de algodón, rayón o mezcla al régimen de permisos previos, con el objeto de condicionar la salida de tales mercancías.³⁹

tipo de cambio especial se asignó a la exportación de determinados tejidos (£1=m\$ 20,15; USD 100=m\$ 719,64). Estos tipos de cambio diferenciales rigieron hasta el 28 de octubre de 1950, fecha en que se dispuso una simplificación de los tipos de cambio vigentes.

³⁷ La expansión de las exportaciones laneras daba cuenta de la existencia de saldos excedentes y del abastecimiento del mercado interno. Sin embargo, en el marco de este *boom* exportador, medianas y pequeñas empresas de la rama lanera comenzaron a reclamar a las autoridades la implementación de restricciones a la exportación de lana para evitar la escasez de suministros demandados por la industria nacional. En octubre de 1950, la Asociación de Industrias Textiles Argentinos elevó una nota al Ministro de Industria y Comercio José Constantino Barro, exponiendo los prejuicios que generaba la escasez de lana a las medianas y pequeñas empresas en tanto que ocupaban casi al 60% de los obreros textiles laneros. Por ello, sugerían a las autoridades restringir la exportación de lana y subproductos en la medida necesaria para que no faltara a la industria local al mismo tiempo que solicitaban importar libremente los equipos y repuestos necesarios para la industria lanera argentina. Véase *GT*, octubre 1950: 16.

³⁸ *GT*, marzo 1950: 26.

³⁹ Entre los diversos artículos sujetos a permiso previo de exportación también figuraban los residuos de filatura de lana y recortes de tejidos de lana, rayón o mezcla.

Finalmente, resoluciones oficiales orientadas a garantizar la calidad de las exportaciones argentinas evidencian la intención gubernamental de preservar los flujos de exportación conseguidos en mercados externos. El 1º de marzo de 1951 el Ministerio de Economía emitió un comunicado informando sobre nuevas normas para la exportación de tejidos, hilados y manufacturas de lana y algodón. La resolución ministerial dispuso sujetar al régimen de verificación de calidad, a cargo de la Dirección de Exportación e Importación, la salida del país de tejidos en general e hilados de lana o mezcla, cardados, así como las manufacturas y confecciones de algodón, lana y/o mezcla, “dada la importancia adquirida por la industria nacional, que obliga a impedir la salida de mercaderías cuya calidad no sea óptima, a fin de velar por los legítimos intereses de la producción local, acrecentando el prestigio que goza en los mercados del exterior.”⁴⁰

En resumen, el período 1949-1952 fue particularmente crítico para la industria textil. Conviene advertir que la crisis textil constituyó la expresión local de una crisis del sector a nivel internacional. Hacia 1952, el mundo atravesaba una de las más severas crisis textiles a causa del subconsumo de hilados y tejidos que se acumulaban en los grandes centros internacionales sin que la demanda fuera suficiente para absorberlos.⁴¹ En el plano local, el debilitamiento de la demanda de artículos textiles generó una profunda crisis en el sector, particularmente afectada por el ascenso de la inflación interna estimada en un 31% para 1949 y 39% para 1952 (Vitelli, 1988). Según lo anunciado por el presidente Perón en el IV Congreso Nacional de la Unión de Trabajadores Textiles de 1952, dado el aumento del consumo de textiles a raíz del incremento de la capacidad de compra entre 1946-1951, las necesidades habían sido satisfechas y por ello no existía el mismo nivel de gasto en vestimenta personal que antaño.⁴²

Por último, es necesario advertir que la aceleración de la inflación durante los gobiernos peronistas (particularmente intensa hacia 1952) provocó una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real que perjudicó a la competitividad de las exportaciones⁴³ (Díaz Alejandro 1981; Cortés Conde *et al.* 2020). Durante el gobierno peronista primó el criterio de evitar una devaluación general que implicara una desvalorización del peso

⁴⁰ *GT*, marzo 1951: 8; Junio 1951:10.

⁴¹ *GT*, octubre 1952: 7.

⁴² *RRP*, February 20: 7-8.

⁴³ Según estimaciones recientes, entre 1949 y 1952, frente a una inflación acumulada del orden del 200%, la suba nominal de los distintos tipos de cambio vigentes para el comercio exterior apenas fue entre el 33 y el 5%. (Cortés Conde *et al.* 2020: 74).

moneda nacional, básicamente para evitar una distribución regresiva de la riqueza que afectara principalmente a los sectores populares que percibían ingresos en pesos, principal base social de apoyo del peronismo (Belini 2014b). La modificación o alteración parcial de algunos tipos de cambio era posible en tanto que existía un sistema de tipos de cambio múltiples y muchas veces obedecía a reacomodamientos frente a fluctuaciones externas, como la devaluación de la libra y otras monedas europeas en 1949 que derivó en la alteración de las cotizaciones como “una movida en el tablero apenas para permanecer en el mismo lugar” (Gerchunoff y Antúnez 2002, 168). En definitiva, el control de cambios mantenía estables las cotizaciones a modo de anclaje para prevenir una desvalorización de la moneda nacional y su consecuente impacto sobre los precios internos. No obstante, el incremento de la inflación interna generó un atraso cambiario que, al no ser corregido por una devaluación general de la moneda nacional, tendía inevitablemente a la apreciación de la moneda nacional y a una pérdida de competitividad de la producción local frente a los bienes extranjeros. En este contexto, los reclamos empresariales insistían en la necesidad de asignar tipos de cambio preferenciales como herramienta para fomentar exportaciones no tradicionales a modo de devaluaciones encubiertas.

En breve, la coyuntura crítica puso en evidencia los desafíos a los que se afrontaba la industria textil. Por un lado, los condicionantes externos derivados de la depresión de la demanda internacional. Por otro lado, desde el plano interno, la saturación de la demanda doméstica, los altos costos de producción y la sobrevaluación de la moneda horadaban aún más la competitividad de la producción textil local.⁴⁴

1952-1955: las políticas de fomento a las exportaciones textiles

El período 1952-1955 constituyó un punto de inflexión significativo en materia de fomento de las exportaciones textiles. A partir de los años cincuenta, el equipo económico del gobierno peronista buscó superar la restricción externa a través del incremento de las exportaciones, el aliento de las actividades agropecuarias, la contención del consumo interno, una mayor integración del sector manufacturero con el objeto de ahorrar divisas y la apelación a un aumento de la productividad (Rougier 2012; Rougier y Odisio 2017). Durante esta última etapa, adquirió un rol protagónico la figura de Antonio Cafiero en calidad de Ministro de Comercio Exterior, presidente del IAPI y de la Comisión de Fomento de

⁴⁴ RRP, November 18, 1949: 6-8.

las Exportaciones dependiente de dicho ministerio. En materia de exportaciones, el Ministerio informaba la autorización para solicitar permisos de exportación de materia prima textil a realizarse con determinado país según lo establecido en el acuerdo comercial suscripto entre ambas partes a determinado tipo de cambio fijado de antemano. Luego, los interesados en obtener permisos de exportación debían presentar sus solicitudes ante la Dirección General de Exportación e Importación. En 1952 se dispuso que la Comisión de Fomento de las Exportaciones, dependiente del Ministerio de Comercio Exterior, adquiriera un carácter permanente “dando publicidad a su actuación y manteniéndose en vinculación directa con las entidades gremiales respectivas de exportadores e industriales”.⁴⁵ Dicha comisión era presidida por el ministro Cafiero y estaba integrada por representantes de los Ministerios de Finanzas, de Industria y Comercio y de Asuntos Económicos. Su finalidad era diversificar y fomentar las exportaciones a partir de la revisión de los tipos de cambio vigentes, el uso del margen de cambio, la reducción de impuestos, el establecimiento de tipos de cambio preferenciales, etc.

Por otra parte, si bien el Segundo Plan Quinquenal colocó a la industria textil en último lugar entre las prioridades de la política industrial junto con el sector alimenticio - priorizando otras ramas industriales como la siderúrgica, metalúrgica, aluminio, química, mecánica y eléctrica-, debe advertirse que, paralelamente, se ratificó el objetivo exportador y se proyectó la exportación de tops, hilados y tejidos de lana.⁴⁶

Con el objeto de coordinar la gestión oficial con la acción de las fuerzas privadas implicadas en el área de la exportación, desde el Ministerio de Comercio Exterior se decidió la incorporación de representantes de la Cámara de Exportadores, en carácter de asesores, a la Comisión de Fomento de Exportaciones. Tal resolución manifestaba la iniciativa oficial orientada a estrechar vínculos y la colaboración con actores privados de intereses afines con miras a incrementar las exportaciones comerciales. En sus declaraciones sobre el tema, Cafiero aclaraba que “no solamente buscamos la representación del gremio específico de los exportadores, sino que también alrededor de esta mesa se han sentado industriales y obreros de las distintas industrias para discutir los problemas que les son atinentes (...) Estado, gobierno y fuerzas privadas tienen una labor que cumplir dentro de nuestra concepción doctrinaria peronista.”⁴⁷ Tales iniciativas oficiales estaban orientadas a estrechar vínculos entre burocracia

⁴⁵ Grupo Económico, Acta N°5, 15/07/1952, p. 3.

⁴⁶ Presidencia de la Nación, *Segundo Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, p. 311.

⁴⁷ *GT*, noviembre 1952: 13.

estatal y actores económicos privados (Belini 2014). En efecto, ya desde el Segundo Plan Quinquenal se esbozaba la idea de un nuevo papel del Estado como orientador o coordinador de las fuerzas productivas, cediendo espacio a una mayor iniciativa privada (Rougier y Odisio 2017).

Durante esta etapa, el abastecimiento interno seguía constituyendo la condición *sine qua non* para habilitar exportaciones textiles. No obstante, la caída de la demanda de textiles del mercado interno permitió contar con saldos exportables que fueron objeto de fomento por parte de la Comisión de Fomento de Exportaciones. En este contexto de saturación de la demanda interna de manufacturas textiles, desde mediados de 1952 se tomaron una serie de medidas oficiales tendientes a incrementar los saldos exportables de materia prima de la industria textil por contarse con existencias suficientes para satisfacer las necesidades de la industria local. Entre las medidas de fomento a las exportaciones se destacaban las liquidaciones de divisas a tipos de cambio favorables, el aumento de los cupos exportables y la exención impositiva a las ventas al exterior.

La importancia de esta última medida no debe desestimarse, en tanto que, la administración de Perón había elevado la alícuota del impuesto a las ventas en dos ocasiones en 1948 incrementando la tasa sobre las exportaciones del 1.25% que regía en 1943 al 8% tanto para las exportaciones como para los bienes industriales (Sánchez Román 2013, 130). En materia de exención impositiva, el artículo 13 de Ley 12.143 sancionada en 1952 autorizaba al Poder Ejecutivo, cuando fuera conveniente, a facilitar la exportación de productos del país dejando en suspenso el gravamen del 8% sobre las exportaciones. Desde 1952 se estableció la suspensión del gravamen a las ventas al exterior de lana como medida excepcional y temporaria para fomentar la exportación de dicho producto.⁴⁸ A través de los decretos 3.318/52 y 1.174/53, se dispuso dejar en suspenso la aplicación del impuesto a las ventas sobre las operaciones de exportación de lana sucia y lavada y cueros lanares sin curtir. Tales resoluciones fueron prorrogadas según los decretos 14.577/52 y 8.820/53. La prórroga de esta exención del gravamen para facilitar la colocación de dicho producto en el exterior fue dispuesta por recomendación del Ministerio de Comercio Exterior, en base a una gestión de la Comisión de Fomento de las Exportaciones.⁴⁹ A mediados de 1953, en función del estado del comercio internacional de dichos productos, la Comisión de Fomento de las Exportaciones dispuso la conveniencia de prorrogar nuevamente la exención del gravamen para permitir la colocación en el mercado exterior de lana sucia y lavada y cueros lanares sin curtir hasta

⁴⁸ GT, julio 1952: 18.

⁴⁹ GT, enero-febrero 1953:15.

Las políticas de regulación del comercio exterior y el fomento de las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955)

el 30 de septiembre de 1953 inclusive (Decreto N° 12.326 del 6/7/1953).⁵⁰ Nuevamente, en febrero de 1955, el decreto N° 1932 del 11 de febrero de 1955, suspendió la aplicación del impuesto a las ventas sobre las operaciones de exportación de lana sucia de peladero o frigorífico, lana lavada, mechas cardadas, tops, blousses, cueros lanares y cueros ovinos pickelados, hasta el 30 de abril de ese año. El decreto justificaba dicha resolución por “la conveniencia de adoptar medidas tendientes a reducir sus costos con el objeto de colocar al producto nacional en posición de competir en el mercado exterior con el de otras procedencias.”⁵¹

Además de la exención impositiva, la política cambiaria fue otra de las herramientas utilizadas para el fomento de las exportaciones textiles. En materia de exportaciones de lanas, a mediados de 1952, el Ministerio de Comercio Exterior dispuso que la negociación de las divisas por las exportaciones laneras se efectuara la mitad al tipo de cambio comprador básico (m\$N 500 por 100 dólares) y el resto al tipo cambio comprador preferencial (m\$N 750 por 100 dólares) siempre que el pago de las mismas se recibiera del exterior en dólares de libre disponibilidad o libras esterlinas de cuenta argentina.⁵² Algo similar se dispuso en relación a las libras procedentes de las exportaciones de lanas sucias, lavadas, de tipo frigorífico y peladero. En mayo de 1953, el BCRA resolvió, de acuerdo con lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones, que la negociación de las libras esterlinas provenientes de las ventas de tales productos a realizarse a partir de la fecha debían efectuarse al tipo de cambio comprador básico (m\$N 14 por libra esterlina), salvo en los casos de operaciones combinadas en las que interviniieran organismos oficiales, en los que se respetaba la liquidación de divisas 50% al tipo de cambio comprador básico y 50% al tipo de cambio comprador preferencial para las exportaciones de los productos mencionados.⁵³

La política de fomento de exportaciones de lanas debió enfrentar condiciones externas poco favorables particularmente a raíz de la adopción de medidas proteccionistas por parte de los Estados Unidos hacia 1953. En este contexto, entidades de representación sectorial solicitaron la mediación del gobierno para revertir la decisión estadounidense de elevar los aranceles a las importaciones de lanas que afectaría las exportaciones argentinas hacia los Estados Unidos.⁵⁴

⁵⁰ *GT*, julio 1953: 8.

⁵¹ *GT*, febrero 1955: 4.

⁵² *GT*, enero-febrero 1953: 8-9.

⁵³ *GT*, mayo 1953:18.

⁵⁴ *GT*, septiembre 1953: 25-27; octubre 1953: 8.

En relación a las exportaciones de algodón, dado que los saldos excedentes superaban las necesidades de la industria textil, en mayo de 1952, fue autorizada la exportación de 25.000 toneladas de algodón, cantidad ampliada en posteriores resoluciones.⁵⁵ Las solicitudes de los respectivos permisos de exportación debían ser presentadas ante la Dirección General de Exportación e Importación del Ministerio de Economía, acompañadas de las respectivas documentaciones de venta al exterior y la información favorable de la Dirección de Algodón y del Ministerio de Industria y Comercio en lo relación a la calidad de la fibra a exportar y conveniencia de la operación.⁵⁶

Conviene advertir, no obstante, que tanto la política de exención impositiva como la asignación de tipos de cambio preferenciales mencionadas hasta ahora para las exportaciones de lana y algodón, alentaban la exportación de productos sin industrializar. La crisis externa - y la consecuente necesidad de divisas - favoreció la autorización por parte del gobierno de medidas de aliento a la exportación de materias primas textiles. El fomento de exportaciones de materia prima textil no entraña en conflicto con los intereses de la industria textil local siempre que se exportaran los saldos excedentes una vez asegurado el abastecimiento doméstico. Como se ha visto anteriormente, la saturación de la demanda interna contribuyó a un aumento de los excedentes a exportar.

Sin embargo, las políticas de fomento a las exportaciones no se limitaron a las materias primas textiles únicamente. Además de la exportación de lana y algodón, también se fomentaron las exportaciones de manufacturas e insumos de maquinaria textil. En junio de 1953, el Ministro de Comercio Exterior anunció la autorización a la exportación argentina de tejidos de lana.⁵⁷ Otro fomento de exportaciones vinculadas al rubro textil incluyó la exportación de agujas de ganchillos para telares a negociarse en el mercado libre de cambio.⁵⁸ En relación a las políticas de fomento de exportaciones, los industriales acordaron con las autoridades participar activamente en la Comisión de Fomento de las Exportaciones para promover las exportaciones de textiles a tipos de cambio preferenciales “permitiendo que una parte de las divisas provenientes de las mismas se

⁵⁵ *GT*, octubre 1952: 8; enero- febrero 1953: 7; junio 1953: 4.

⁵⁶ *GT*, mayo 1952: 8.

⁵⁷ En función de ello, se invitó a los industriales interesados en realizar negocios de exportación de tejidos de lana a concurrir a la Dirección General de Exportación e Importación, de su dependencia, con el fin de interiorizarse de las normas a las que debían ajustar sus operaciones. *GT*, junio 1953: 20.

⁵⁸ *GT*, diciembre 1953: 21.

destinen a importar elementos y repuestos para la industria textil, u otras mercaderías o bienes, contenidos en una lista que al efecto confeccionaría el Banco Central de la República Argentina”⁵⁹. Aún más importante resulta la constatación de una iniciativa gubernamental a favor de exportar no sólo los stocks sobrantes e invendibles de materias primas que pesaban sobre el mercado interno, sino también recuperar los mercados perdidos para las exportaciones de manufacturas textiles, es decir, promover artículos industrializados con mayor valor agregado. Este cambio constituyó un punto de inflexión significativo hacia 1952, al menos en el plano discursivo. En las Actas internas del Grupo Económico se explicitaba la necesidad de “volver a conseguir los mercados compradores de tejidos, restableciendo la corriente de exportación perdida hace años especialmente en tejidos de lana en que nuestro país es, después de Australia, el principal productor de materia prima, debiendo por imperio de tal circunstancia convertirse en el futuro en un gran exportador de manufacturas de lana.”⁶⁰. Para ello, se solicitaba la revisión de los tipos de cambio vigentes o compensaciones equivalentes que permitieran a la industria argentina colocarse dentro de los precios mundiales.⁶¹

El incentivo a las exportaciones no se limitó a las manufacturas textiles sino que incluyó a los bienes de capital, es decir, a las industrias que fabricaban equipos y maquinarias textiles. En noviembre de 1954 el Ministerio de Finanzas informó a través de las Circulares Cambiarias número 2118 y 2120 que, a partir de la fecha, las divisas provenientes de las exportaciones de “Máquinas para curtiduría y/o repuestos” y “Máquinas textiles y/o sus repuestos” debían negociarse en el mercado libre de cambios, de acuerdo con lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones. En efecto, asignar un tipo de cambio más favorable a las divisas procedentes de la exportación de maquinaria textil y repuestos era una política de promoción industrial y de fomento de exportaciones. La finalidad de promover la industria local se torna evidente en las disposiciones del tratamiento cambiario que establecía que la regulación alcanzaba exclusivamente a las exportaciones de los citados artículos en cuya fabricación no se incluyeran materias primas o elementos de importación cuyo valor superara el 20% del costo de los mismos.⁶²

En este contexto de fomento de las exportaciones, una resolución de 1953 merece mayor detenimiento por las condiciones implicadas en su

⁵⁹ Grupo Económico, Acta 14, 21/10/1952, p. 2.

⁶⁰ Acta 14, 21/10/1952, p. 2.

⁶¹ Ibídem.

⁶² GT, noviembre 1954: 20.

disposición. En enero de 1953 “vistas las presentaciones efectuadas por entidades industriales” y “de acuerdo con lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones”, el Grupo Económico (es decir, los ministros de Asuntos Económicos, de Comercio Exterior, de Finanzas, de Hacienda y de Industria y Comercio) resolvió aprobar el régimen para fomentar las exportaciones de productos manufacturados.⁶³ A través de este régimen de fomento de exportaciones, los productos manufacturados cuya exportación, a juicio de los Ministerios de Comercio Exterior y de Finanzas, era conveniente fomentar y que requirieran un tipo de cambio superior al del mercado libre para poder ser colocados en el exterior, podrían ser beneficiados con un diferencial de exportación que sería abonado por el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Dicho diferencial de exportación no podría exceder el 60% del tipo de cambio vigente en el mercado libre, sería establecido por resolución conjunta de los Ministerios de Finanzas y de Comercio Exterior y se aplicaría a los productos manufacturados, preferentemente aquellos elaborados por materia prima nacional “*de probada eficiencia industrial* y de los cuales existan saldos exportables una vez cubiertas las necesidades internas”⁶⁴. Esta resolución del Grupo Económico advierte un punto de inflexión notorio al incluir como requisito para beneficiarse del régimen de fomento de exportaciones de las manufacturas, no sólo el abastecimiento del mercado interno, sino también el término “eficiencia” que remite a ciertos parámetros de productividad como condición para beneficiarse de la política de promoción sectorial y garantizar una inserción competitiva en mercados externos. De esta manera, la alusión a la necesidad de una mayor productividad en los procesos de producción como condición necesaria para superar los obstáculos que aquejaban a la economía argentina, se dirigía no sólo a la relación capital-trabajo en el interior de los establecimientos fabriles, sino también a la administración del comercio exterior: sólo aquellas manufacturas producidas sobre estándares eficientes recibirían tipos de cambio subsidiados a través de un diferencial abonado por el propio Estado como medio para fomentar y diversificar exportaciones con mayor valor agregado. Así pues, la apelación oficial para incrementar la productividad y bajar costos de producción cuya máxima culminación fue el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social reunido a principios de 1955, también tuvo su correlato en las políticas de fomento de exportaciones industriales, exigiendo parámetros de eficiencia productiva como condición para acceder al subsidio abonado por el IAPI. Una

⁶³ Grupo Económico, Acta N° 30 del 29/01/53, Anexo 1, p. 1.

⁶⁴ Ídem. El resaltado es propio.

vez fijado el diferencial de exportación, se autorizaría a los exportadores a realizar las ventas. Las divisas provenientes de esas exportaciones serían adjudicadas por el BCRA al IAPI - para realizar importaciones de productos que propusiera este último organismo, previa autorización del BCRA y para los cuales no se accordaran permisos de cambio- o a las reparticiones del Estado a fin de atender las necesidades de importación de los materiales requeridos por el desarrollo de sus actividades. Las divisas procedentes de la exportación se negociarían en el mercado de cambios a los tipos vigentes al momento de negociarse las divisas. Finalmente, los exportadores se presentarían al IAPI con el comprobante de la negociación de las divisas para que aquél les abonara el diferencial de exportación. Además, las exportaciones que se realizaran a través de este régimen estarían exentas del impuesto a las ventas.⁶⁵

Los fondos para cubrir ese diferencial que abonaba el IAPI procedían de las reparticiones oficiales beneficiadas con la adjudicación de las divisas que se obtuvieran a través de este régimen de fomento a las exportaciones de productos manufacturados.⁶⁶ Es decir, el Estado, a través de la centralización y administración de la compra y venta de divisas entre exportadores privados e importadores públicos, subsidiaba con fondos propios el diferencial de fomento a las exportaciones de manufaturas.

En breve, la asignación del diferencial abonado por el IAPI dependía del grado de eficiencia y costos de producción locales del artículo manufacturado cuya exportación era objeto de fomento. En cada caso se emprenderían los estudios necesarios para determinar el importe del diferencial de exportación cuya elaboración recaía en los Ministerios de Comercio Exterior y de Finanzas a pedido de las Cámaras u otras entidades representativas de la industria respectiva, contándose con la colaboración de personal técnico especializado y de otros organismos del Estado.⁶⁷ Estos estudios previos para definir el diferencial de exportación eran calificados por los agentes económicos privados como un engorroso trámite burocrático que atentaba contra la celeridad de los intercambios comerciales orientados a mercados externos. En abril de 1953 los representantes de la Federación Argentina de Industrias Textiles se reunieron con el Ministro de Asuntos Económicos para exponer las dificultades que debía afrontar la exportación de textiles. Según lo constatado por el Acta:

⁶⁵ Ídem, p. 2.

⁶⁶ Ídem. Véase apartado d.

⁶⁷ Ibídem.

“Expresan al respecto los señores representantes que es especialmente en la rama algodón donde encuentran mayores inconvenientes debido a que, aparte de la gran competencia que hay en los mercados internacionales, los trámites de estudio de costos de producción que les exige la Dirección de Exportación e Importación del Ministerio de Comercio Exterior son largos y engorrosos, afectando la celeridad con que deberían concretarse esas operaciones en momentos en que debe procurarse la apertura de nuevos mercados. *Para obviar esas dificultades sugieren que para establecer el diferencial previsto en el régimen de fomento precitado, podría tomarse como base el precio de venta en el mercado interno sin realizar estudios especiales de costos*, y establecer que el límite máximo del sesenta por ciento sobre el tipo de cambio vigente en el mercado libre a que puede ascender dicho diferencial, *se considere porcentaje promedio tomando el conjunto de las operaciones textiles*, por cuanto el mismo si bien cubre con exceso las necesidades de la rama lana, es insuficiente para la rama algodón.”⁶⁸

El apartado precedente permite observar cómo los representantes de la industria textil intentaban negociar los criterios sobre los cuales se fijaría el diferencial que favorecía a las exportaciones. La exigencia por parte de las disposiciones oficiales de contar con un examen previo de los costos de producción que constataran ciertos parámetros de eficiencia, como condición para beneficiarse de los tipos de cambio preferenciales de fomento para la exportación, importunaba los plazos del intercambio con los mercados externos, según lo informado por los representantes de la Federación Argentina de Industrias Textiles. Ante tal reclamo, las autoridades económicas respondieron que:

“no es posible prescindir de los análisis de costos, por cuanto los precios del mercado interno están dados generalmente por los establecimientos marginales, mientras que los que están en condiciones de exportar sus productos son precisamente aquellos de más alta eficiencia. En esas condiciones el Estado sería el único que realizaría un sacrificio, sin exigirse ningún esfuerzo por parte de los industriales.”⁶⁹

⁶⁸ Grupo Económico, Acta N° 46 15/4/53. El resaltado es propio.

⁶⁹ Ídem.

La negociación entre empresarios textiles y autoridades económicas en torno a la fijación de un tipo de cambio preferencial para el fomento de los textiles permite entrever el grado de capacidad estatal para disciplinar actores privados. Los aportes del sociólogo estadounidense Peter Evans en sus estudios sobre la relación entre burocracia estatal y empresarios han contribuido a la elaboración de una herramienta teórica, el concepto de “autonomía enraizada”, que resulta pertinente para esbozar una interpretación analítica de esta situación particular. El concepto remite a la existencia de vínculos institucionales entre la burocracia estatal y los empresarios con el fin de negociar los objetivos de la política industrial, regular las transferencias de recursos que ésta supone y sancionar el incumplimiento de los acuerdos por parte de los empresarios. Desde esta perspectiva, la autonomía estatal reside en el hecho de que los objetivos de la agenda oficial no derivan del agregado de intereses sociales particulares en tanto que el Estado sería capaz de formular de manera independiente sus propios objetivos. Pero, al mismo tiempo, esa autonomía se ejercería de manera “enraizada”, es decir, estableciendo vínculos o interacciones entre la burocracia estatal y los actores del mercado, estrechando conexiones entre el sector público y el privado (Evans 1995; 2007). En el caso particular que veníamos analizando, se advierte ciertamente la imbricación entre iniciativa pública y privada, mediada por los funcionarios de la burocracia estatal, en el marco de una negociación donde la concesión oficial de tipos de cambio preferenciales para fomentar la exportación impone, como contrapartida, ciertas condiciones a los empresarios como, por ejemplo, determinar el porcentaje diferencial y tipos de cambio preferenciales en función de los costos de producción de los establecimientos con mayor eficiencia y mejores condiciones de competir internacionalmente. Finalmente, se acordó:

“aconsejar al Ministerio de Comercio Exterior fije un diferencial de 6 pesos moneda nacional por dólar o su equivalente en libras esterlinas para la exportación de manufacturas textiles, medida que se aplicará durante el tiempo necesario para pulsar sus resultados y de acuerdo con los cuales será modificada en caso necesario, *teniendo en cuenta el costo medio de la industria y los precios de venta en el mercado interno*. Además, el Ministerio de Finanzas deberá adquirir al tipo de cambio del mercado libre las divisas provenientes de las exportaciones de los tejidos de algodón, que actualmente gozan del tipo de cambio comprador preferencial”.⁷⁰

⁷⁰ Grupo Económico, Acta nº 59 11 /6/53, punto 3 “Exportación de textiles”. El resaltado es propio.

En definitiva, el Estado otorgó ventajas cambiarias como liquidar las divisas al tipo de cambio libre pero cedió en las exigencias de ciertos parámetros de eficiencia al recurrir a un porcentaje promedio del conjunto de operaciones textiles para calcular el diferencial de fomento de exportación, tal como lo sugerían las entidades representativas de los empresarios textiles. Más allá de este caso, en general se advierte que aquellas resoluciones cambiarias que favorecían con tipos preferenciales a las exportaciones giraban más en torno a los beneficios concedidos que en la exigencia de ciertos parámetros de calidad o eficiencia como condición para renovar a futuro los instrumentos de promoción. A modo de ejemplo, el fomento a las exportaciones de tejidos e hilados se concretó a través de la autorización oficial de liquidar las divisas provenientes de dichas exportaciones al tipo de cambio libre. En marzo de 1954, según lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones, el Banco Central resolvió que las divisas producidas por la venta al exterior de tejidos de algodón de doscientos y más gramos el metro cuadrado, elaborados con un mínimo de 80% de materia prima de producción nacional, se negociarán en adelante en el mercado libre de cambios.⁷¹ Por otra parte, el 1º de abril de 1955 el Banco Central emitió la circular N 2195, por la que daba a conocer que, de acuerdo con lo aconsejado por la Comisión de Fomento de las Exportaciones, se había resuelto que las divisas provenientes de la exportación de “hilos de coser en carreteles, bobinas y conos de hasta 500 metros cada uno, elaborados con hilados de algodón de título 50 3 e inferiores” debían negociarse en el mercado libre de cambios.⁷² Esta situación, además de reflejar la claudicación de las autoridades económicas a las exigencias de los actores privados, también puede explicarse por la ausencia de personal técnico especializado en la burocracia estatal.

La situación descripta en la cita precedente estaba lejos de la cooperación ideal entre iniciativa privada y pública. De acuerdo con lo que plantea Evans, la autonomía estatal se ve en los casos en que el Estado expone “gradualmente a sus ‘capitalistas de invernadero’ a los rigores del mercado, haciendo que las cuotas de exportación dependiesen de la calidad y precio de los bienes, desplazando poco a poco los incentivos hacia las exportaciones y, por último, reduciendo con el tiempo la protección. Así el Estado pudo favorecer el surgimiento de un mercado libre en vez de la creación de refugios para la obtención de rentas públicas. Sin la autonomía que permitía el poderoso aparato burocrático habría sido imposible imponer las incomodidades de la libertad de competencia a un conjunto

⁷¹ *GT*, marzo 1954: 25.

⁷² *GT*, abril 1955: 31.

tan confortable de empresarios” (Evans 2007, 33). En relación al peronismo, recientes investigaciones que retoman los aportes de Evans han afirmado que, a pesar de constatarse la existencia de una iniciativa estatal para estrechar los contactos entre empresarios y burocracia pública (en tanto encargada de distribuir recursos e instrumentos clave de promoción sectorial), las condiciones exigidas a los empresarios como contrapartida de las ventajas acordadas fueron muy generales con una marcada predisposición estatal a renovar políticas de estímulo sectorial sin sancionar a las firmas por los incumplimientos de los compromisos asumidos como condición para beneficiarse de la política pública de fomento (Belini 2014). En este sentido y a la luz de la información provista por las fuentes analizadas, no es descabellado sugerir que estas conclusiones en lo que respecta a la relación Estado y empresarios en torno a políticas de fomento industrial sean aplicables al proceso de elaboración e implementación de la política cambiaria para el fomento de exportaciones industriales. Los condicionamientos por parte del Estado para beneficiarse de tipos de cambio preferenciales eran ajustarse a condiciones de producción eficientes pero sin contemplar metas a cumplir en el corto o mediano plazo que condicionarán la renovación de la asignación de tipos de cambio preferenciales en caso de no lograr insertarse en el comercio internacional de manera competitiva. En este sentido, la convocatoria oficial a una colaboración entre el Estado y los empresarios se vio obstaculizada por la ausencia de condiciones predeterminadas de desempeño sectorial sobre criterios de eficiencia para la renovación de las políticas de fomento y la ausencia de sanciones ante la evasión de las disposiciones reglamentarias. Si bien desde 1952 desde el Estado se propició una participación más activa de la iniciativa privada en la elaboración de una política cambiaria que exigía el cumplimiento de determinado grado de eficiencia a aquellas manufacturas en condiciones de ser exportadas para favorecerse de un tipo de cambio preferencial y un subsidio estatal, hacia 1955 la concreción de los objetivos proyectados estaba lejos de materializarse en la práctica.

A la endeble capacidad estatal por imponer condiciones como contrapartida a las políticas de fomento sectorial, debe sumarse su escasa capacidad para regular las maniobras de actores privados que afectaban el comercio exterior y los intereses nacionales a través de la fuga de divisas por sobre facturación de importaciones o subfacturación de exportaciones, acciones recurrentes de las cuales estaban al tanto las autoridades.⁷³ En este contexto, el Poder Ejecutivo dispuso la creación de la Comisión Interministerial Permanente de Control de Valores de Exportación el 11

⁷³ Grupo Económico, Acta N 41 26/3/53, Anexo N° 2.

de septiembre de 1953, que actuaría como órgano asesor de la Dirección General de Importación y Exportación (Decreto N° 16.866). La finalidad de dicha comisión era la verificación y aceptación de los valores F.O.B. declarados por los exportadores por sus ventas de mercaderías al exterior. El artículo 5 del Decreto N° 16.866 permitía solicitar al Ministerio de Comercio Exterior la colaboración de entidades representativas de sectores privados para integrar subcomisiones que ayudarían a la comisión en el cumplimiento de sus objetivos.⁷⁴ Esto significaba una mayor interacción directa entre burocracia estatal y sector privado en materia de comercio exterior. La potestad de aprobar o rechazar las operaciones de ventas de mercaderías al exterior, tomando en cuenta los valores declarados y/o el destino de las mismas, puede considerarse como indicio de la iniciativa estatal para ejercer mayor control sobre el comercio de exportación. El objetivo era controlar cualquier modificación que los exportadores hubiesen introducido en la venta aprobada. La Comisión Interministerial comenzó a operar en la fiscalización de los valores de exportación a partir de enero de 1954, como organismo asesor de la Dirección General de Exportación e Importación del Ministerio de Comercio Exterior.⁷⁵ No obstante, a pesar de la iniciativa estatal por incrementar los controles en el comercio de exportación, las continuas infracciones a la normativa vigente mostraron las limitaciones de los objetivos propuestos.⁷⁶

Por último, una vez constatada la existencia de instrumentos de política económica orientados al fomento de exportaciones textiles, deben indagarse los resultados concretos de estas iniciativas oficiales. Ello implicaría correr la mirada del análisis cualitativo a otro de tipo cuantitativo que examine si las medidas de promoción se tradujeron en un incremento efectivo de las exportaciones. Si se observan los datos provistos por los *Anuarios de Comercio Exterior Argentino* para el período contemplado en este trabajo, entre 1952 y 1955 las exportaciones no lograron reactivarse aún cuando se constata para estos años una mayor sucesión de políticas de fomento a las exportaciones no tradicionales por parte del gobierno peronista. En este sentido, podemos concluir que, a pesar de las políticas de fomento de exportaciones textiles implementadas, los resultados fueron exiguos (a excepción de la notable expansión de las exportaciones de lanas hacia EEUU en 1950 por factores coyunturales).

En breve, la implementación de instrumentos de política económica que fomentaran las exportaciones textiles- exigidos por los em-

⁷⁴ GT, noviembre 1953:4.

⁷⁵ GT, diciembre 1954: 12.

⁷⁶ Véase a modo de ejemplo GT, diciembre 1954:18.

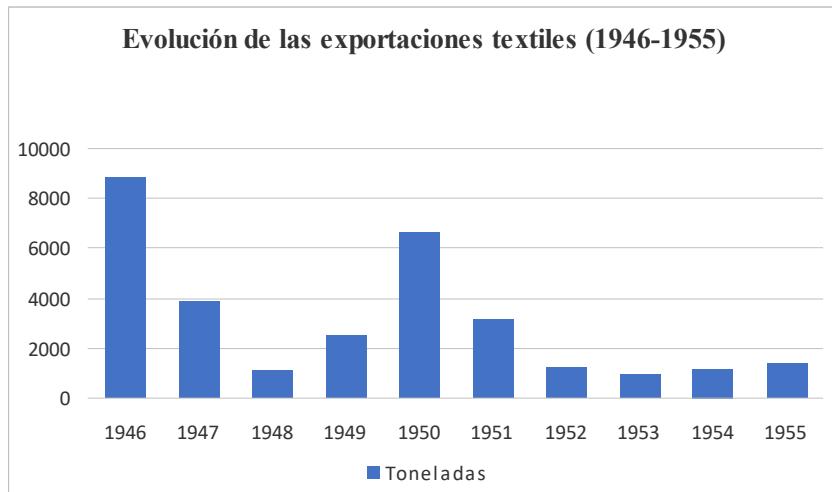
Cuadro N° 1. Composición de las exportaciones de textiles (1946-1955)
En toneladas

Año	Total	Hilados, hilos y cabos	Tejidos en piezas	Tejidos en otras for- mas	Artículos de vestir	Otros artículos
1946	8.890,5	612,6	1348,1	2394,3	8.77,3	3.658,2
1947	3.865,9	279,4	243,5	571,0	2.14,2	2.557,8
1948	1.159,3	124,7	48,4	41,7	109,8	834,7
1949	2.552,4	53,0	14,8	28,7	47,8	2.408,1
1950	6.648,8	111,6	38,9	52,5	59,4	6.386,2
1951	3.159,2	56,7	470,6	72,3	87,4	2.472,2
1952	1.301,3	117,3	36,4	93,8	31,5	1.022,3
1953	996,0	16,7	162,5	58,1	57,0	701,7
1954	1.172,0	4,1	103,7	37,6	0,8	1.025,8
1955	1.419,8	7,4	168,0	62,7	20,9	1.160,8

Fuente: Belini, Claudio. 2004. “La industria durante el primer peronismo (1946-1955). Un análisis de las políticas públicas y su impacto”. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires, p. 725. Elaboración sobre la base de *Anuario del Comercio Exterior Argentino*, 1946-1955. <http://repositorio.filoz.uba.ar/handle/filodigital/1421>

presarios industriales y promovidos desde el Estado- no se tradujo en un incremento significativo de las exportaciones en términos cuantitativos. Si bien la brecha entre objetivos oficiales y resultados concretos obedece a una multiplicidad de factores, las explicaciones tradicionales han girado en torno a la preferencia mercado-internista del gobierno peronista; al desaliento generado por el atraso cambiario; y a los elevados costos de producción que atentaban contra una inserción competitiva de las exportaciones argentinas en mercados externos. Algunos autores señalan que la negativa a emprender reorganizaciones del proceso de producción bajo criterios de eficiencia y productividad se debió a los privilegios derivados de la administración estatal del comercio exterior que les permitía a los empresarios industriales asegurar la inserción de sus bienes en mercados cautivos a precios más altos y resguardados de la competencia externa (Díaz Alejandro 1975; Cortés Conde 2005). A diferencia de las interpretaciones que enfatizan como clave explicativa el desempeño del Estado

Gráfico N° 1. Exportaciones de textiles (1946-1955)



Fuente: Elaboración sobre la base de *Anuario del Comercio Exterior Argentino*, 1946-1955.

y sus políticas públicas, este artículo se propuso indagar la relación dinámica entre burocracia estatal y empresarios industriales partiendo de la noción de política pública como proceso decisional complejo de interacciones múltiples en las que participan una variedad de actores que inciden en la formulación y selección de los contenidos e instrumentos así como en su implementación (Evans 1995, 2007; Lindblom 1991). Pensado en estos términos, la implementación deviene en un proceso conflictivo donde los objetivos iniciales enunciados en la agenda política finalmente no se traducen en resultados observables. En efecto, la brecha entre políticas enunciadas y resultados concretos obedece a una multiplicidad de factores que de ninguna manera debe limitarse a una explicación monocausal que reduzca todo a los supuestos desincentivos generados por la política económica peronista. Si las políticas de fomento de las exportaciones no tradicionales no se tradujeron en un incremento significativo de las mismas, las explicaciones deben tener en cuenta no sólo los factores externos derivados de los desafíos de la inmediata posguerra sino también la difícil concreción de un acuerdo entre burocracia estatal y empresarios a partir de la definición de metas y sanciones de efectivo cumplimiento. Pese a la iniciativa oficial, no pudo materializarse una redefinición de los procesos de producción bajo criterios de eficiencia consensuados entre actores pú-

blicos y privados como condición para la renovación de los incentivos a la exportación. El caso de la asignación del tipo de cambio preferencial y la determinación del subsidio a abonar por el IAPI a aquellas exportaciones sujetas a ciertos parámetros de eficiencia, no contó con el apoyo de los empresarios textiles que, detrás de argumentos que criticaban los estudios para determinar el grado de productividad más eficiente por los extensos plazos burocráticos que demandarían, acordaron basarse en un promedio de productividad general que regía en el mercado interno, alejado de los parámetros internacionales y cercenando la posibilidad de una inserción competitiva en mercados externos.

En suma, las políticas oficiales de promoción de las exportaciones textiles que se advierten a partir de 1952 constituyen un claro indicio de que el abastecimiento del mercado interno estaba asegurado en tanto que constituía la condición *sine qua non* para habilitar la exportación de dichos productos. Entre las políticas de promoción de exportaciones textiles del período se destacan la exención impositiva de las ventas al exterior, el aumento del cupo exportable y la asignación de tipos de cambio preferenciales permitiendo liquidar divisas al tipo de cambio libre en función de criterios de eficiencia y productividad, criterios que finalmente no lograron imponerse. Asimismo, la implementación de medidas de control de calidad y de las declaraciones juradas de exportadores se tornó imperativa para evitar el drenaje de divisas a causa de declaraciones falsas. Por último, es factible constatar ciertos límites de la política de fomento de exportaciones implementada durante el primer peronismo en tanto que se centraban principalmente en la ampliación de las restricciones cuantitativas, estímulos cambiarios o exenciones impositivas relegando otros incentivos a las exportaciones industriales como la devolución de derechos (*draw back*), regímenes de reintegros o créditos y financiación de las ventas en el exterior que se implementarían, más adelante, de manera intermitente y complementaria a los tipos de cambio preferenciales entre mediados de la década de 1960 y la primera mitad de los años setenta cuando las exportaciones industriales alcanzaron un 24% del valor total (Belini y Korol, 2012).

Consideraciones finales

Durante el primer peronismo, la prioridad de las políticas económicas fue asegurar el abastecimiento del mercado interno. En consecuencia, las exportaciones fueron objeto de regulación a través del sistema de cuotas. Sin embargo, ello no implicó la inexistencia de políticas de fomento de exportaciones no tradicionales. A lo largo del trabajo se ha

constatado la implementación de herramientas orientadas al fomento de exportaciones de materias primas, manufacturas, insumos y maquinaria de la rama textil. Entre ellas, se destacan las políticas de exenciones impositivas, la ampliación de las restricciones cuantitativas, la liquidación de divisas a tipos de cambio preferenciales y el pago de subsidios por parte del IAPI.

El proceso de implementación de estas políticas de fomento a las exportaciones resultó complejo no sólo por la intervención de una multiplicidad de actores con intereses contrapuestos sino por la persistencia de ciertos condicionamientos de la economía de posguerra como la firma de acuerdos comerciales bilaterales que, en un contexto de saturación del mercado mundial de textiles, favorecían la importación de manufacturas textiles y limitaban la posibilidad de inserción de textiles argentinos en mercados externos. Además de las limitaciones impuestas por la persistencia del comercio bilateral, se sumó la dificultad de estimular exportaciones sin recurrir a una devaluación monetaria generalizada. Asimismo, dado el incremento de la inflación interna, la apreciación cambiaria generó también serios desafíos para la inserción competitiva de bienes locales en el mercado internacional.

En este trabajo se identificaron los principales instrumentos de política económica orientados a fomentar las exportaciones textiles, especialmente a partir de 1952. La indagación en términos cualitativos se ha centrado en la interacción entre la burocracia estatal y los empresarios textiles. El análisis precedente dio cuenta de los desafíos suscitados más allá de la enunciación de políticas públicas al centrarnos en la implementación de políticas de fomento para las exportaciones en tanto proceso complejo signado por la manifestación de conflictos de intereses entre una multiplicidad de actores, tensiones entre distintas concepciones del problema a resolver y diferentes racionalidades de acción. En efecto, se advierte cierta actitud dilatoria por parte del sector privado cuando el incentivo estatal implicaba una exigencia de eficiencia productiva como contrapartida. Asimismo, se constata la puesta en marcha de estrategias que buscaban evadir las regulaciones de las disposiciones vigentes en materia cambiaria y comercial. Aún cuando los resultados estuvieron lejos de lo esperado en términos cuantitativos, el análisis cualitativo de las políticas de fomento de exportaciones no tradicionales resulta fundamental para relevar los alcances y límites de una política económica con miras a diversificar exportaciones como una herramienta más para amainar las recurrentes restricciones externas que aquejan a las economías periféricas.

Referencias bibliográficas

- Aldcroft, Derek K. 2013. *La economía europea 1914-2012*. Barcelona: Crítica.
- Belini, Claudio. 2009. *La industria peronista. 1946-1955*. Buenos Aires: Edhsa.
- Belini Claudio y Korol, Juan Carlos. 2012. *Historia Económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belini, Claudio. 2014. *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Belini, Claudio. 2014b. «Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista». En Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, Tercera serie, num. 40, pp. 109-150.
- Belini, Claudio. 2017. *Historia de la Industria en la Argentina. De la independencia a la crisis de 2001*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Belini, Claudio (comp.). 2020. *Estado y empresarios en Argentina: política y economía 1955-2001*. Buenos Aires: Lenguaje claro.
- Cortés Conde, Roberto. 2005. *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires: Edhsa.
- Cortés Conde, R.; Ortiz Batalla J.; D'Amato, L. y Della Paolera (Ed.). 2020. *La economía de Perón. Una historia económica (1946-1955)*. Buenos Aires: Edhsa.
- Díaz Alejandro, Carlos. 1975. *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Díaz Alejandro, Carlos. 1981. «Tipo de Cambio y Términos de Intercambio en la República Argentina 1913-1976». CEMA: Serie Documentos de Trabajo N° 22.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter. 2007. «El Estado como problema y como solución». Acuña, Carlos (comp.) 2007. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp.17-54.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. 1998. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires: Emecé.
- Gerchunoff, Pablo y Antúnez, Damián. 2002. «De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo». En Juan Carlos Torre (dirección de

tomo), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires: Sudamericana, Nueva Historia Argentina, Tomo VIII, pp. 125-205.

Gómez, Teresita y Waldman, Joaquín .2019. «Comercio exterior argentino entre los años 1947-1950. Evolución y composición de sus exportaciones» en Gómez, Teresita (2019). *Desafíos existentes en las políticas públicas a mediados del siglo XX, Argentina 1940-1976*. Buenos Aires: Acercándonos Editorial, pp. 219-252.

Llach, Juan .1984. «El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo» en *Desarrollo Económico*, Nº 92, Vol. 23, enero-marzo, pp. 515-558.

Lindblom, Charles. 1991. *El proceso de la elaboración de las políticas públicas*, Madrid: Ediciones del Ministerio para las administraciones públicas.

Rougier, Marcelo. 2012. *La economía del peronismo*, Buenos Aires: Sudamericana.

Rougier, Marcelo y Odisio Juan. 2017. *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos* ". *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Sánchez Román, José Antonio. 2013. *Los argentinos y los impuestos: Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Schvarzer, Jorge. 2000. *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires: Ediciones Corporativas.

Sidicaro, Ricardo. 2017 [1a ed. 2002]. *Los tres peronismos: Estado y poder económico, 1946-1955; 1973-1976; 1989-1999*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Vitelli, Guillermo. 1988. *Cuarenta años de inflación en la Argentina 1945-1985*, Buenos Aires: Hyspamerica.

Fuentes

Documentación oficial

- Actas del Grupo Económico, Buenos Aires: Ministerio de Asuntos Económicos de la Nación / Ministerio de Finanzas de la Nación, período 1952-1953.

- *Anales de la Legislación Argentina*.

- *Anuarios de Comercio Exterior Argentino*.

- Banco Central de la República Argentina, *Memorias Anuales*.

- Boletín Oficial de la República Argentina.

Las políticas de regulación del comercio exterior y el fomento de las exportaciones textiles durante el primer peronismo (1946-1955)

- *Censo Industrial 1946*, Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos, República Argentina.

- Presidencia de la Nación, *Segundo Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953.

Revistas

- *Argentina Textil*
- *Economic Survey*
- *Gaceta Textil*
- *The Review of the River Plate*

Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI: los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero: actores, trayectorias e impactos regionales¹

Enzo Vicentin²
CESIL-FHUC-UNL

Resumen

Durante el desarrollo de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en Argentina, la petroquímica fue una de las ramas más dinámicas que lideraron el crecimiento industrial en las décadas de 1960 y 1970. Teniendo en cuenta que el desarrollo de este sector industrial estratégico se realizó en parte mediante la formación de complejos que concentraron plantas en diferentes puntos del país, el siguiente trabajo se propone dos objetivos. Primero, examinar los complejos petroquímicos formados en Ensenada (Buenos Aires), Río Tercero (Córdoba) y San Lorenzo (Santa Fe) considerando los actores estatales y privados involucrados, los factores de localización y la trayectoria que tuvieron hasta el final del modelo ISI. Segundo, teniendo en cuenta su ubicación en tres provincias distintas, buscamos evaluar algunos impactos de los complejos sobre su territorio circundante. El trabajo sostiene como hipótesis que los tres complejos petroquímicos que analizamos fueron expresiones de tres distintas estrategias de desarrollo: una asociación público-privada; un predominio de empresas privadas, principalmente de capital extranjero; y un predominio de empresas públicas. Más allá de sus diferencias, dichas estrategias coincidieron en avanzar sobre una planificación del crecimiento del sector petroquímico.

Palabras clave

Petroquímica; planificación; ISI.

Fecha de recepción del artículo: 22-11-2020

Fecha de aceptación del artículo: 8-02-2021

¹ El autor agradece los comentarios de los evaluadores a la versión final de este trabajo y también a Claudio Belini por sus observaciones a un borrador preliminar.

² enzolvicentin@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5230-5701>

Development strategies of petrochemicals during the ISI: the cases of Ensenada, San Lorenzo and Río Tercero: actors, trajectories and local impacts

Abstract

During the development of Import Substitution Industrialization (ISI) in Argentina, petrochemistry was one of the most dynamic branches that led industrial growth in the 1960s and 1970s. Bearing in mind that the development of this strategic industrial sector was carried out in part through the formation of complexes that concentrated plants in different parts of the country, the following work proposes two objectives. First, examine the petrochemical complexes formed in Ensenada (Buenos Aires), Río Tercero (Córdoba) and San Lorenzo (Santa Fe) considering the state and private actors involved, the location factors and the trajectory they had until the end of the ISI model. Second, taking into account their location in three different provinces, we seek to assess some impacts of the complexes on their surrounding territory. The work hypothesizes that the three petrochemical complexes that we analyzed were expressions of three different development strategies: a public-private partnership; a predominance of private companies, mainly foreign capital; and a predominance of public companies. Beyond their differences, these strategies agreed to advance on planning for the growth of the petrochemical sector.

Key words

Petrochemistry; planning; ISI

Introducción

Entre las décadas de 1940 y 1970 la economía argentina consolidó un perfil de desarrollo asociado a la industrialización. Como parte fundamental del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), las políticas estatales desempeñaron un rol muy importante en la planificación y promoción de aquellos sectores industriales dinámicos que eran considerados necesarios para avanzar en la industrialización sustitutiva y fortalecer la economía del país. En este trabajo nos ocuparemos de un sector que desde algunos pasos iniciales dados en la década del '40 pasó

Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales

a ser uno de los líderes en el crecimiento industrial del país y de América Latina en las décadas del ‘60 y ‘70: el sector petroquímico. A lo largo de toda la etapa, y más allá de la inestabilidad del régimen político y de las diferentes orientaciones de los gobiernos, el Estado argentino señaló como prioridad a la petroquímica dentro de sus políticas industriales.

La petroquímica es una industria que obtiene gran variedad de productos químicos a partir del procesamiento de hidrocarburos: petróleo y gas natural³. Desde mediados del siglo XX, ha diversificado notablemente su producción en el mundo, siendo en la actualidad la industria base de una gran cantidad de productos de uso cotidiano (ver Cuadro 1). Si bien algunos productos petroquímicos se convierten en bienes de uso, la mayoría de ellos se utiliza como insumos de otras ramas industriales como la textil, farmacéutica, plástica, electrónica o construcción (por mencionar algunas) y también del sector agrícola⁴.

El desarrollo de la petroquímica fue un aspecto del avance de la industrialización en Argentina, ya que representó junto a otros sectores industriales la transición desde una etapa de sustitución “fácil” a otra “difícil” a lo largo de la década del ‘50. Esta etapa “difícil”, y en un plano más amplio el modelo ISI como tal, concluyeron en nuestro país hacia mediados de los años ‘70. En un contexto económico mundial marcado por las consecuencias de la “crisis del petróleo”, el cambio de régimen político a partir del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” generó una transición del modelo económico, ya que la ISI se vio progresivamente desarticulada por una política económica inspirada en ideas neoliberales.

Dentro del marco histórico definido, el presente artículo se aproxima al desarrollo del sector petroquímico en Argentina durante la ISI, proceso dentro del cual se formaron complejos que impulsaron al sector. La estructura del artículo consta de tres partes. En primer término, a partir del

³ Sus orígenes se ubican en la década de 1920 en Estados Unidos y algunos países europeos. A raíz de los avances en la refinación del petróleo y las necesidades de orden bélico creadas en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, la petroquímica realizó progresos en la sustitución de productos químicos anteriores obtenidos a partir de otras fuentes.

⁴ Vale aclarar en este punto que los productos petroquímicos pueden dividirse en tres grupos: básicos, intermedios y finales. Los básicos se dividen en tres ramas: olefinas (etileno, propileno, butilenos, butadieno), aromáticos (benceno, tolueno, xilenos) y derivados de gas de síntesis (amoníaco, metanol). De ellos proceden cantidad de productos intermedios y finales. Los intermedios a su vez son utilizados para la elaboración de productos finales (Instituto Petroquímico Argentino 1999).

marco histórico general durante la ISI, observamos el periodo en el que se fue fortaleciendo una concepción del Estado como activo planificador de la economía. En la segunda parte del trabajo, pasamos a describir las características de tres complejos formados en el país en el período 1940-1976: Río Tercero (Córdoba), San Lorenzo (Santa Fe) y Ensenada (Buenos Aires), buscando indagar en algunas cuestiones: qué actores estatales y privados participaron en cada uno de ellos; cuáles fueron los motivos que explicaron su localización; qué trayectorias tuvieron hasta el final del modelo ISI⁵. En la parte final, buscamos evaluar desde la consideración de algunos parámetros estadísticos la influencia que la entrada en funcionamiento de los complejos tuvo sobre los sectores químico-petroquímico de sus provincias, así como también el dinamismo que registraron los tres complejos a lo largo de la ISI.

Consideramos que el desarrollo de la industria petroquímica fue un objetivo central de la estrategia de profundización de la ISI en nuestro país y que por lo tanto dicho objetivo atravesó a diferentes administraciones gubernamentales y estrategias de desarrollo. Más allá de sus diferencias, los diferentes proyectos políticos y las estrategias de desarrollo coincidieron en avanzar sobre una planificación (con un mayor o menor grado de profundidad) del crecimiento del sector petroquímico, dentro de la cual la formación de complejos, la búsqueda de escalas productivas más cercanas a los estándares internacionales y el aprovechamiento de materias primas hidrocarburíferas constituyeron ejes del desarrollo petroquímico durante la última etapa de la ISI en Argentina. Partiendo de la consideración anterior, este trabajo sostiene como hipótesis que los tres complejos petroquímicos que analizamos fueron expresiones de tres distintas estrategias de desarrollo: una asociación público-privada; un predominio de empresas privadas, principalmente de capital extranjero; y un predominio de empresas públicas. Estas estrategias de desarrollo estuvieron estrechamente relacionadas con la actividad o pasividad de las empresas públicas controladas por el Estado nacional, con los actores locales o extranjeros involucrados y con los criterios que impulsaron la formación de comple-

⁵ En la etapa que analizamos también se formó el Polo Petroquímico de Bahía Blanca (PBB) en la Provincia de Buenos Aires, que tuvo características similares al complejo de Río Tercero y que al igual que este caso, recién comenzó a operar durante la década del '80. En el presente artículo no analizamos el caso de PBB, sin embargo pretendemos estudiarlo e integrarlo a nuestro análisis en futuras investigaciones. Asimismo, vale aclarar que por fuera de los complejos hay un desarrollo muy activo de la producción petroquímica en Argentina. Al respecto, IPA 1999.

**Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales**

jos petroquímicos. En definitiva, fueron las relaciones Estado-mercado y capital nacional-capital extranjero las que se articularon de diferentes formas durante la ISI para impulsar a la petroquímica. A través de la comparación de los tres complejos, buscamos reconocer las distintas estrategias de desarrollo así como también observar el impacto de cada complejo sobre su área circundante y sobre la rama industrial en cada provincia.

La planificación del desarrollo industrial

A nivel mundial, la Gran Depresión iniciada en 1929 representó no solo la crisis de las políticas económicas librecambistas sino también del andamiaje conceptual e ideológico de la ortodoxia neoclásica. En el plano del crecimiento económico fue ganando fuerza el concepto de desarrollo, y a partir de los '40 aparecieron nuevas ideas que cuestionaron no sólo la concepción neoclásica del crecimiento sino también las teorías del desarrollo que lo postulaban como un proceso equilibrado (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr 2004). Al mismo tiempo, las políticas económicas desplegadas por algunos países para superar la Gran Depresión y la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial incorporaron al debate la cuestión de la planificación del desarrollo económico y el rol que le cabía al Estado en tal actividad. En América Latina, la creación y posterior influencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde finales de los '40 dio forma al debate y motivó reflexiones sobre el tema en toda la región⁶.

Para un país de industrialización tardía como Argentina, con intenciones de modificar y dinamizar su estructura productiva, la planificación recibió un particular interés, que fue creciendo a medida que avanzaba la ISI y se manifestaban algunos problemas y contratiempos en el desarrollo industrial. Los trabajos de Fiszbein (2010) y Tereschuk (2013) muestran cómo evolucionaron las iniciativas en materia de planificación económica en nuestro país desde la década del '30. En este tema, es importante resaltar que a lo largo de la ISI se construyó un “consenso planificador” que estuvo de la mano del rol protagónico que el Estado debía desempeñar en la industrialización, especialmente en la promoción de las industrias básicas que venían a corregir desequilibrios en la balanza de pagos, desarrollar bienes “estratégicos” y profundizar la ISI en el sentido de lograr una ma-

⁶ A comienzos de los '60 en el ámbito de la CEPAL se creó el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) con el fin de apoyar a los países de la región en el campo de la planificación y gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación.

yor integración vertical del sector manufacturero⁷. La creciente participación del Estado en el avance de la industrialización, no solo estableciendo políticas de fomento sino también participando de la producción industrial a través de empresas (propias o controlando firmas privadas), dio lugar por esos años a la aparición de conceptos tales como “economía mixta”, “capitalismo de Estado” y “complejo estatal-privado” (Belini y Rougier 2008, 14)⁸. A medida que fue avanzando la industrialización sustitutiva en nuestro país, fue formándose paulatinamente un “Estado empresario” en sentido amplio, que particularmente en la industria petroquímica tuvo una participación activa y planificadora. Resulta importante destacar que la creciente participación del Estado en la industria no solo obedeció al marco de ideas sobre el desarrollo en la posguerra mundial, ya que también respondió a diversas circunstancias y desafíos que el funcionamiento del modelo ISI planteaba a países como Argentina. Al respecto, Belini y Rougier (2008, 34-35) enumeran varios factores históricos, coyunturales, socioeconómicos, etc. que estimularon el avance de la intervención del Estado y sus empresas sobre el desarrollo industrial. Vale destacar aquí que el “consenso planificador” también se vio expresado en sucesivas iniciativas tendientes a institucionalizar la planificación económica, a través de la elaboración de planes de desarrollo (Planes Quinquenales durante el primer peronismo, Planes de Desarrollo en los ’60 y ‘70, Plan Trienal en el tercer gobierno peronista) y la creación de agencias que orientaran la planificación económica. Particularmente importante fue la creación, en 1961, del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), primer organismo público dedicado íntegramente a la planificación⁹.

⁷ Chudnovsky y López al referirse al desarrollo de sectores de insumos industriales básicos, señalan que “una serie de razones autorizaban a pensar que el mercado no estimularía por sí solo el surgimiento de este tipo de sectores en América Latina: mercados internos pequeños, altos requerimientos de capital, carencia de *know how* tecnológico endógeno, carácter “incipiente” de la clase empresarial, etc. En consecuencia, se hacía necesario que el Estado instrumentara estímulos especiales para generar inversiones, en el marco de esquemas de programación industrial” (Chudnovsky y López 1994, 6).

⁸ Para algunos economistas como Aldo Ferrer, “el Estado debía hacerse cargo de las inversiones en ramas donde el capital privado no pudiera ni le interesaría hacerlo, como era el caso de la formación de capital básico” (Ferrer 1956, 177; citado por Odisio 2010a, 4).

⁹ En el marco de la “doctrina de la seguridad nacional” durante la autodenominada “Revolución Argentina” se creó el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), que pasó a trabajar junto al CONADE. Luego, durante la administración

Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales

Cuadro 1. Clasificación de productos petroquímicos y uso cotidiano

Ramas	Básicos	Intermedios	Finales	Bienes de uso cotidiano
Olefinas	Etileno		Polietileno	Bolsas plásticas
		Estireno	Poliestireno	Poliestireno expandido (Telgopor)
			Caucho SBR	Neumáticos
			Resinas poliéster	Plásticos reforzados
		Óxido de etileno	Fibras poliéster	Indumentaria
			PET	Botellas plásticas
		Cloruro de vinilo	PVC	Tuberías
		Acetato de vinilo	Emulsiones	Pegamentos
Olefinas	Propileno		Polipropileno	Envases plásticos
		Fenol	Resinas	Laminados de madera
		Isopropanol	Solventes	Thinner / Aguarrás
		Óxido de propileno	Poliuretanos	Aislantes para construcción
		Acrilonitrilo	Fibras acrílicas	Indumentaria
Olefinas	Butileno		MTBE	Combustibles
		Metiletilectona	Solventes	Pinturas
		Oxoalcoholes	Plastificantes	Plásticos flexibles
Olefinas	Butadieno		Caucho SBR	Neumáticos
			Emulsiones ABS	Automóviles / Electrodomésticos

(continúa...)

En cuanto a la industria que analizamos en este trabajo, no solo el activo rol regulador por parte del Estado durante la ISI explica que el desarrollo de complejos se haya aplicado a la petroquímica. Las características técnicas del proceso industrial de la rama y las experiencias previas en

peronista de 1973-76, el CONADE fue reemplazado por el Instituto Nacional de Planificación Económica (Fiszbein 2010).

(viene de página anterior)

Ramas	Básicos	Intermedios	Finales	Bienes de uso cotidiano
Aromáticos	Benceno	Hexametilen-diamina	Nylon 66	Engranajes y cojinetes
		Estireno	Poliestireno	Juguetes
		Fenol	Resinas	Materiales de fricción
		Anilina	Poliuretanos	Muebles
		Ciclohexano	Nylon 6	Cepillos de dientes / cuerdas / indumentaria
		Alquilbenceno	Detergentes	Productos de limpieza para el hogar
	Tolueno		TDI	Espuma de poliuretano
			Solventes	Combustibles / adhesivos
	Paraxileno	Ácido tereftálico	Fibras poliéster	Indumentaria
		Tereftalato de dimetilo	PET	Botellas plásticas
Gas de síntesis	Ortoxileno	Anhídrido ftálico	Plastificantes	Plásticos flexibles
			Resinas poliéster	Plásticos reforzados
	Amoníaco		Fertilizantes	Abonos para agricultura
		Ácido nítrico	Explosivos	Nitroglicerina / TNT
	Metanol		MTBE	Combustibles
		Formaldehido	Resinas	Accesorios eléctricos

Fuente: IPA (1999, 39) y elaboración propia

otros países (EE.UU. y Europa) favorecían la idea de que la localización de la producción debía concentrarse en determinados puntos geográficos. Los determinantes técnicos pasaban por “la estrecha relación entre la producción petrolera y la industria petroquímica, los variados inconvenientes y peligros que involucra su proceso productivo, y los altísimos costos de almacenaje y transporte”, por lo cual los complejos petroquímicos debían ser levantados donde ya estaban localizadas las refinerías de petróleo o las plantas separadoras de gases (De Paula, Martín y Gutiérrez 1980, 270). Además, la petroquímica es una industria capital-intensiva que “generalmente utiliza procesos continuos, en plantas que trabajan día y noche y

**Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales**

que tienen que operar por arriba del 70% de su capacidad para ser rentables” (Instituto Petroquímico Argentino 1999, 35). De allí puede entenderse que sea un sector donde “la obtención de economías de escala y aglomeración es absolutamente relevante (por la amortización de costos fijos pero también por los montos necesarios de inversión en investigación y desarrollo)” (Odisio 2010, 195). Observando estas características puede de entenderse la importancia de los complejos petroquímicos formados y también que en los últimos años de la ISI se hayan proyectado polos petroquímicos caracterizados por la formación de una o varias “plantas base” de gran escala cuya producción estimule la radicación en sus adyacencias de “plantas satélites” que utilicen como materia prima la producción de la planta base. El objetivo es que la integración en una misma área geográfica de varias plantas transforme, en varias etapas, un hidrocarburo desde la materia prima inicial hasta el producto final (San Martín 2006, 141).

Los complejos petroquímicos en Argentina durante la ISI

1) Río Tercero

El punto de partida para la formación de un núcleo de producción petroquímica en la localidad cordobesa de Río Tercero fue la creación hacia finales de los ’30 de la Fábrica Militar de Munición y Artillería, denominada más tarde como Fábrica Militar Río Tercero. Al mismo tiempo y en la misma provincia, el Ejército puso en funcionamiento la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos de Villa María. En el contexto marcado por el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, en 1941 el Estado nacional creó la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM, en adelante FM) a instancias del Gral. Manuel Savio. A partir de esta empresa estatal, y siguiendo las pautas de estrategia y acción marcadas por Savio durante sus años al frente de la misma, el Ejército se involucró progresivamente en numerosos proyectos de industrialización a lo largo de la ISI, entre los cuales estuvo la química-petroquímica.

Cabe señalar que las numerosas instalaciones que FM y el Ejército radicaron por esos años en Córdoba (desde la Fábrica Militar de Aviones hasta las fábricas de Villa María y Río Tercero, entre otras más) estuvieron relacionadas a por lo menos dos importantes factores de localización. En primer lugar, la amplia disponibilidad de energía hidroeléctrica que contaba la provincia, resultado de inversiones en la materia a partir de la década de 1930. La energía hidroeléctrica era más barata que el carbón o el fuel-oil, muy utilizados en esa época, y además a partir de las centrales hidroeléctricas Córdoba adquirió una gran disponibilidad de energía no aprovechada

dentro de la provincia¹⁰. Aunque el tema de la disponibilidad de energía en Córdoba y su impacto sobre el sector industrial es materia de debate¹¹, en el caso de las radicaciones de FM y Atanor en Río Tercero podemos afirmar que éste fue un importante factor de radicación. El otro factor de localización que destacamos está dado por criterios de seguridad nacional y las hipótesis de conflicto militar con los países limítrofes. Es decir, la ubicación de Córdoba en el centro del país y lejos de las fronteras con Brasil, Uruguay y Chile, la convertía en un lugar adecuado para la ubicación de instalaciones militares, desde los criterios de la defensa nacional.

En el caso particular de Río Tercero, según desarrolla De Paula (1980), FM estaba preocupada por la escasez de caucho en el país durante la Segunda Guerra Mundial, por lo que llamó a concurso de empresas privadas para formar junto a FM una sociedad mixta orientada a la fabricación de alcohol y caucho sintético. Como resultado de este concurso, “en 1944 se formalizó la constitución de ‘Atanor Compañía Nacional para la Industria Química Sociedad Mixta’, aportando FM un tercio del capital. La reestructuración de Atanor bajo su nuevo régimen societario, introdujo entre sus objetivos operativos aquellos puntos que tanto reclamaban la atención de Savio” (De Paula, Martín y Gutiérrez 1980, 155-156).

Atanor¹² era una empresa química de capitales nacionales que había sido creada en 1938 y contaba con una planta de agua oxigenada en Munro

¹⁰ En el Censo Industrial de 1954 vemos que la provincia de Córdoba producía la mayor cantidad de energía hidráulica en el país (149000 kWh), a pesar de que su producción total de energía se ubicara por debajo de Buenos Aires y Santa Fe.

¹¹ En un trabajo que analiza la promoción industrial en Córdoba entre 1930 y 1965, Malatesta (1999, 84-85) cuestiona la idea de que la disponibilidad de energía eléctrica abundante y barata haya sido un factor dinamizador de la industrialización. Esta autora sostiene que la provisión de energía eléctrica fue problemática para gran parte de las empresas cordobesas entre las décadas del '40 y '60. Por su parte, desde la mirada de Treber (1975) el avance de industrias no relacionadas con la transformación de productos agropecuarios en Córdoba estuvo vinculado a políticas que se impulsaron desde los años '30. Por una parte, la ya mencionada decisión estratégica de las FF.AA. de instalar varias fábricas militares en la provincia. Por otra, las inversiones en generación de energía hidroeléctrica que también favorecieron la viabilidad de algunos proyectos industriales, al ofrecer energía abundante y de bajo costo. Para Treber, estos factores siguieron siendo influyentes en las décadas del '50 y '60.

¹² En Belini y Rougier (2008, 69-70) se desarrolla el recorrido de Atanor durante los '40 y '50, dando cuenta de su rápido crecimiento como empresa química. Una de las causas de su ascenso estuvo dada por la protección que le otorgó el Estado nacional a través de algunos instrumentos de promoción.

Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales

(Buenos Aires). La asociación entre esta empresa privada y FM marcó el desarrollo de la química-petroquímica en Río Tercero, ya que ambas fueron las únicas firmas que lo impulsaron durante décadas (ver Cuadro 2).

Si los principales actores fueron FM y Atanor, y ya vimos cuál era el interés de los militares en la sociedad, no podemos dejar de lado los intereses de Atanor, ya que junto a las razones de FM nos pueden ayudar a comprender por qué decidieron radicar un proyecto químico en Río Tercero. De Paula, Martín y Gutiérrez (1980, 156) interpretan que Atanor buscaba instalar una nueva planta que le permitiese satisfacer la creciente demanda de agua oxigenada y la potencial de metanol, formaldehido, soda cáustica y cloro. La aplicación de este plan de expansión, sumado al originado en su asociación con FM, requería la disponibilidad de energía eléctrica abundante a bajo costo y la proximidad a las fuentes de materias primas. De modo que se acordó destinar una parte del predio perteneciente a la Fábrica Militar de Munición de Artillería para la instalación de Atanor. El factor clave parece ser la amplia disponibilidad de energía hidroeléctrica procedente de Embalse Río III, ubicada a pocos kilómetros.

La decisión de Atanor de instalarse en Río Tercero provocó que FM oriente más recursos a la actividad química dentro de su Fábrica de Munición de Artillería. Teniendo en cuenta este punto y la actividad de la cercana Fábrica de Pólvoras y Explosivos de Villa María, FM formó el “Grupo Químico Río Tercero” en 1947, que comprendía la creación de varias plantas químicas (Keszler, Ghersini y Ronco 1983). Avanzando en paralelo, las plantas de Atanor y FM fueron formando un núcleo de producción química importante dentro del país. En este plano, es relevante el dato de que la planta de metanol que Atanor puso a funcionar en Río Tercero en el año 1949 fue la primera de su tipo en Sudamérica (Keszler, Ghersini y Ronco 1983). En la década del ‘50 Atanor desplegó una estrategia de asociación con empresas extranjeras para desarrollar distintos tipos de productos químicos. Se asoció con Monsanto (EE.UU.) para desarrollar químicos utilizados en la industria del plástico y luego con Olien Mathieson (EE.UU.) para la producción de plaguicidas. De su asociación con la firma Hooker Chemical (EE.UU.) en 1960 para fabricar fenol (demorado por la industria del plástico) surgió Duranor¹³, cuya planta fue la tercera en instalarse en Río Tercero (ver Cuadro 2).

¹³ La planta de Duranor entró en funcionamiento en 1962. Esta empresa fue adquirida por Hooker Chemical a través de la compra de las acciones de Atanor en 1968, e incorporó a partir de este año la producción de resinas y polvos de moldeo fenólicos para la industria plástica. No obstante, en 1978 Atanor adquirió la totalidad del paquete accionario de Duranor y recuperó su dirección.

Luego de un largo plazo de gestación, en 1960 FM puso en funcionamiento sus plantas químicas de amoníaco, ácido nítrico y sulfato de amonio en Río Tercero, completando luego de 15 años el proyecto de química pesada ideado por Savio (De Paula, Martín y Gutiérrez 1980, 159). La innovación más importante durante los años '60 para el complejo de Río Tercero fue la reconversión de la elaboración de amoníaco (FM) y metanol (Atanor) a partir de la provisión de gas natural, mediante una rama del gasoducto Campo Durán-San Lorenzo (del cual hablaremos luego cuando veamos el complejo ubicado en San Lorenzo). De esta manera, el complejo de Río Tercero ingresó a la industria petroquímica. Observando el Cuadro 3, se puede concluir en que la ausencia de refinerías de petróleo en la provincia de Córdoba durante toda la etapa que analizamos fue un condicionamiento importante para el desarrollo petroquímico en la provincia. Por lo tanto, es lógico que el surgimiento del sector haya sido de la mano del gas natural.

En la década del '70 el complejo Río Tercero fue parte de la planificación industrial orientada hacia la petroquímica que lideró el Estado nacional. Se diagramó su transformación en un polo petroquímico capaz de estimular el crecimiento de la industria del plástico. Para tal fin se creó "Petroquímica Río Tercero", una sociedad mixta integrada por Atanor, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y FM¹⁴ para la producción de TDI¹⁵ y soda cáustica. Pero, tal como le ocurrió al proyecto de Petroquímica Bahía Blanca (PBB), los problemas y las demoras en la construcción de la planta retrasaron por muchos años la concreción de Petroquímica Río Tercero, cuya planta recién fue inaugurada en 1981. Como veremos luego, en los años que separaron la concepción y la realización de este proyecto, cambió no solo el panorama macroeconómico nacional, sino también hubo fuertes modificaciones en las condiciones económicas internacionales que afectaron a toda la industria petroquímica.

Si observamos las estadísticas disponibles en los censos industriales, podemos analizar algunos efectos generados por la instalación de varias plantas químicas-petroquímicas en Río Tercero y la provincia de Córdoba. El Cuadro 3 nos permite ver, en primer lugar, que el contraste entre las cifras de los censos industriales de 1935 y 1954 es evidente tanto para la provincia como para el Departamento Tercero Arriba (donde se ubica la ciudad de Río Tercero). Podemos inferir que el notable despegue

¹⁴ De Santiago et al (1989, 29) arroja información sobre el paquete accionario de esta sociedad: Atanor 41,2%, YPF 30,8%, DGFM 8,6% y acciones clase B 19,4%.

¹⁵ Diisocianato de Tolueno (TDI), uno de los compuestos base para la elaboración de espumas de poliuretano.

Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales

de la fabricación de productos químicos en Córdoba entre 1946 y 1954 (elevando 2,5 veces el personal ocupado y multiplicando por 15 la fuerza motriz instalada) estuvo relacionada a la entrada en funcionamiento de las plantas de Río Tercero. En esos años, el sector “productos químicos” creció en la provincia a un ritmo más alto en cuanto al personal ocupado y fuerza motriz instalada, comparándolo con las demás provincias y el país. En cambio, en el periodo 1954-1974 y tomando las mismas variables, el crecimiento del sector químico en Córdoba fue mucho menos dinámico. Si como vimos, las principales inversiones en el complejo Río Tercero se realizaron en los años '40, podríamos inferir que el dinamismo del sector químico en Córdoba estuvo en parte ligado a la creación del complejo. Esta inferencia se ve respaldada al observar en los datos censales que el sector industrial QPC (Química + Derivados de petróleo + Caucho + Plástico) de Tercero Arriba representó la mayor parte del sector QPC en el total provincial, principalmente en cuanto a personal ocupado y fuerza motriz instalada. Es decir que se constituyó en un núcleo decisivo en el desarrollo de dicho sector en Córdoba.

Observando las estadísticas del Departamento Tercero Arriba, su sector industrial se vio fortalecido en todos los índices presentados (establecimientos, personal ocupado y fuerza motriz), destacándose el sostenido aumento de la fuerza motriz hasta mediados de la década del '70. Los elevados registros de fuerza motriz (por establecimiento y por ocupado) y de personal ocupado por establecimiento en el sector QPC de Tercero Arriba disponibles para 1964 y 1974, nos hablan de niveles muy importantes en el tamaño de los establecimientos y en la concentración de maquinaria para las plantas radicadas en el complejo de Río Tercero (características propias de un tipo de industria capital-intensiva), que además se contraponen a las tendencias observadas para esos años en el sector químico de la provincia¹⁶. El índice de fuerza motriz del Departamento también es ponderado por Malatesta (1999), quien destaca no obstante que

¹⁶ Vale aclarar en este punto que entre 1964 y 1974 el sector QPC fue junto al metalmecánico los de mayor crecimiento en la industria argentina. Al respecto, Souffrouille y Lucangeli (1985) sostienen que el sector QPC en dicho decenio aumentó su participación en el valor agregado industrial en cuatro puntos, su número de establecimientos en un 40% y su personal en alrededor del 70%. Además, el incremento en el volumen físico de su producción se multiplica por algo más de dos veces y media, a una tasa anual algo superior al 10%. Dos de las actividades más dinámicas dentro del sector fueron la fabricación de productos farmacéuticos y medicinales y los diversos productos plásticos, dos de las nuevas actividades que ingresan por primera vez en 1974 al grupo de las veinte principales de la industria.

Cuadro 2

Complejo petroquímico	Empresa	Origen del capital	Producto	Inicio producción	Capacidad inicial (toneladas)
Río Tercero (Córdoba)	DGFM	Nacional - estatal 100%	Amoníaco (vía carbono-química)	1960	sin datos
			Ácido Nítrico	1960	10000
			Nitrato de amonio	1960	4000
			Amoníaco (vía gas natural)	1964	6000
	Atanor	Nacional - mixto: capital privado (70%) y DGFM (30%)	Metanol (vía carbono-química)	1949	sin datos
			Ácido 2-4-D	1958	2700
			Metanol (vía gas natural)	1964	12000
			Formaldehído	1964	12000
	Duranor	Privado: Atanor y Hooker Chemical	Fenol	1962	8500
			Resinas y polvos de moldeo	1968	2900

(continúa...)

a lo largo de la ISI en Córdoba, la preponderancia de la capital provincial en el crecimiento industrial fue indiscutida en cuanto a cantidad de establecimientos, personal ocupado y fuerza motriz.

2) San Lorenzo

El complejo petroquímico ubicado en el sur de la provincia de Santa Fe tuvo dos núcleos previos que le dieron origen. Por el lado de las empresas privadas, la asociación de Celulosa Argentina (de capitales nacionales, donde participaba el Grupo Fabril Financiera) con Imperial Chemical Industries (ICI) de Inglaterra y Du Pont (de EE.UU.) produjo en 1935 la creación de dos nuevas empresas: Duperial y Ducilo (en esta última asociadas al grupo nacional Bunge y Born)¹⁷. Tres años después, Duperial y Celulosa se asociaron para obtener derivados del cloro utilizado en la fabricación de papel: crearon Electroclor, radicaron su planta en

¹⁷ En 1953 se produjo un reacomodamiento de la sociedad, ya que Dupont se quedó con el 100% de Ducilo mientras que ICI conservó el 100% de Duperial.

**Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales**

(viene de página anterior)

Complejo petroquí- mico	Empresa	Origen del capital	Producto	Inicio pro- ducción	Capacidad inicial (to- neladas)
San Lo- renzo (Santa Fe)	YPF	Nacional - estatal 100%	Isopropanol	1944	1200
	Duperial	Extranjero - pri- vado: Imperial Chemical Industries (Inglaterra) 100%	Anhídrico ftálico	1962	1000
			Sulfuro de carbono	1962	14000
			Etileno	1964	15000
			Polietileno (baja inten- sidad)	1964	14000
	Electro- clor	Mixto - privado: Duperial, Celu- losa Argentina y capital privado arg.	Polioles	1976	2000
			Hexaclorobenceno (vía carboquímica)	1946	1800
			Hexaclorociclohexano (HCH)	1946	1300
			Tricloroetileno	1946	sin datos
			Tetracloruro de carbo- no	1957	sin datos
Ensenada (Buenos Aires)	PASA	Extranjero - pri- vado: Fish Int. Corp -mayorita- ria-, Continental Carbon, Witco Chemical, Cities Service Oil y Continental Oil	Policloruro de vinilo (PVC)	1960	3000
			Etileno	1964	14000
			Estireno	1964	27200
			Butadieno	1964	30000
			BTX (benceno, tolue- no, xilenos)	1964	60000
			Caucho SBR	1965	37000
			Caucho nitrilo	1975	2000
	IPAKO	Nacional - priva- do: Garovaglio y Zorraquín	Etileno	1962	12000
			Polietileno (baja inten- sidad)	1962	11000
	PGM	Nacional - estatal 100%: YPF 50% y FM 50%	BTX (benceno, tolue- no, xilenos)	1974	160000
			Ciclohexano	1974	45000
	YPF	Nacional - estatal 100%	ABL/cumeno	1978	45000

Elaboración propia a partir de: Secretaría General de Presidencia (1970), De Santiago et al (1989) e IPA (1999)

Capitán Bermúdez (localidad próxima a San Lorenzo) junto a la planta de Celulosa y comenzaron a producir químicos derivados del cloro (Keszler, Ghersini y Ronco 1983). Por otro lado, YPF construyó en San Lorenzo una refinería de petróleo que inauguró en 1938. Allí creó en 1943 una planta de isopropanol a partir del propileno obtenido de la refinería. Esta fue la primera planta petroquímica de escala industrial del país, y pionera del sector en América Latina (IPA 1999). Como afirma Odisio (2010, 200) “la refinería de YPF sería el eslabón fundamental para el desarrollo consecuente de la petroquímica santafesina, dado que en esa provincia no se realizaba la extracción de hidrocarburos”. Los desarrollos que de forma paralela hicieron YPF y Electroclor en la zona ubicada al norte de Rosario preconfiguraron lo que tiempo después sería el complejo petroquímico de San Lorenzo.

En la historia del mismo pueden distinguirse dos etapas (Sgrazutti 1991; Odisio 2010). La primera, entre 1938 y 1959 estuvo determinada por la presencia de la refinería de YPF y su planta de isopropanol. La segunda etapa, a partir de 1960, estuvo marcada por la finalización de las obras del gasoducto-poliducto construido entre el yacimiento de Campo Durán (Salta) y la refinería de San Lorenzo. En los años del desarrollismo, la finalización del ducto fue determinante para la radicación de dos empresas extranjeras: Duperial y Petroquímica Argentina Sociedad Anónima (PASA). A la disponibilidad de materia prima (petróleo y gas) debe agregarse como motivos de las localizaciones “la disponibilidad inicial de espacios libres sobre el río; la disponibilidad de agua en cantidad ilimitada y ciertas economías de aglomeración preexistentes” (Sgrazutti 1991, 69).

San Lorenzo se convirtió en los '60 en el primer complejo petroquímico integrado del país, conformado por Duperial, PASA y Electroclor. Es clave destacar aquí que YPF, que tuvo un rol protagónico en la producción nacional de hidrocarburos a lo largo de toda la ISI¹⁸, tomó la decisión de no elaborar por su propia cuenta productos petroquímicos, destinando a la venta gas natural y gas licuado de petróleo para uso industrial, así como fracciones gaseosas y líquidas de sus destilerías (San Martín 2006, 99). Esta postura iba a contramano de la experiencia de otras grandes petroleras del mundo, que por esos años avanzaban en su integración vertical interna mediante la fabricación de productos petroquímicos. En el contexto político del desarrollismo, cuando se instrumentaron medidas en pos de atraer inversiones extranjeras a la industria, la postura de

¹⁸ Para el momento previo a la creación del complejo de San Lorenzo, en 1958, YPF producía el 84% del gas natural, 87% del petróleo, 64% de las naftas y 55% del diésel oil del país (San Martín 2006).

Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales

YPF le abrió el camino a las empresas petroquímicas extranjeras, ya que éstas podían ingresar al mercado local sabiendo que no iban a competir con la principal petrolera argentina.

En San Lorenzo, Duperial se orientó a la rama del plástico y construyó 4 plantas, que fueron inauguradas en 1962, y 2 plantas más que entraron en funcionamiento en 1964 (ver Cuadro 2). Por su parte, PASA se orientó a la producción de petroquímicos básicos, desplegando el proyecto más ambicioso del complejo. Esta empresa era un consorcio integrado por cinco firmas estadounidenses (ver Cuadro 2). En sus instalaciones, inauguradas en 1966 en la localidad de Puerto General San Martín, construyó plantas para producir etileno, estireno, butadieno y BTX (benceno, tolueno y xilenos) a las que luego agregó una unidad de producción de caucho sintético. La capacidad instalada de PASA era a mediados de los '60 largamente superior respecto al resto de las empresas petroquímicas que actuaban en el país. La planta de BTX, capaz de producir 60.000 toneladas anuales, era por entonces la más grande de Latinoamérica (Odisio 2010). Como consecuencia de su escala de producción, PASA adquirió posiciones dominantes en los mercados nacionales de aromáticos y caucho. La tercera empresa que formó el complejo fue Electroclor, donde como ya vimos Duperial y Celulosa eran socias junto a otros capitales nacionales. Además de los productos químicos derivados del cloro que producía con anterioridad, esta empresa incursionó en la petroquímica a través de la producción de policloruro de vinilo (PVC) en 1960 (Keszler, Ghersini y Ronco 1983).

Teniendo en cuenta las inversiones realizadas, la capacidad instalada de las empresas y sus inserciones en el mercado nacional, San Lorenzo fue el complejo petroquímico más importante del país en la década de 1960. A inicios de los '70, una nueva empresa extranjera (Dow Chemical, de EE.UU.) inició la construcción de una planta de látices SBR, orientada a participar en la rama del caucho. Durante la primera mitad de la década, y en el contexto del “giro nacionalista” en la política económica donde la postura estatal hacia el capital extranjero se transformó progresivamente¹⁹,

¹⁹ Como parte de la “apuesta silenciosa por el capital nacional” (en palabras de Schvarzer), las leyes 18587 y 19904 de promoción industrial y la ley 19151 de inversiones extranjeras buscaron revertir a comienzos de los '70 algunas de las tendencias generadas en la etapa desarrollista, durante la cual se habían visto claramente beneficiadas las empresas extranjeras. En la industria petroquímica, la creación de la “Comisión Asesora para la programación y coordinación del desarrollo de la industria química y petroquímica”, el decreto 4271/69 y luego el decreto 592/73 plasmaron el cambio de rumbo de la política estatal hacia el sector.

el complejo San Lorenzo perdió el rol de liderazgo dentro del sector que había ocupado en la década anterior. No obstante, Duperial y PASA realizaron por esos años las inversiones más importantes del sector petroquímico privado en el país, ampliando capacidades instaladas e incorporando nuevos productos como el caucho nitrilo (PASA) y polioles (Duperial).

¿Qué impacto tuvo la formación en dos etapas de este complejo sobre su *hinterland* y sobre la provincia de Santa Fe? Los datos (Cuadro 3) nos muestran el sostenido aumento a lo largo de toda la etapa en el número de industrias y el personal ocupado dentro del Departamento San Lorenzo. La química-petroquímica no fue la única rama que generó ese crecimiento, pero sin dudas que tuvo un rol importante. Se observa que el sector QPC dio un salto notable dentro del Departamento entre 1964 y 1974, de la mano de la instalación de PASA, Duperial y luego Dow. En ese lapso se cuadruplicó el empleo del sector QPC (impacto que repercute en el nivel provincial), y para 1974 tanto en empleo como en fuerza motriz instalada dicho sector era claramente el más relevante del Departamento²⁰. A nivel provincial, puede inferirse que la trayectoria del sector del caucho no estuvo ligada a las inversiones en San Lorenzo, ya que habiendo crecido considerablemente entre 1954 y 1964 (¿a causa del despegue de la industria automotriz?), descendió en el decenio posterior cuando entró en funcionamiento el complejo. En cambio, el sector químico provincial que registró una pérdida de dinamismo entre 1946 y 1964 (en comparación a las demás provincias), repuntó notablemente en 1974. Inferimos que la transformación del complejo petroquímico de San Lorenzo en los '60 fue un factor fundamental en ese cambio de rumbo. Resulta interesante observar que así como entre 1935-54 destacamos el acelerado crecimiento del sector químico en Córdoba, entre 1964-74 el crecimiento sectorial fue mayor en Santa Fe; y viendo las estadísticas departamentales, San Lorenzo registró en dicho decenio niveles superiores a los de Tercero Arriba. Una tendencia del sector químico provincial que se agudizó en los '60 fue el alto nivel de fuerza motriz instalada (por establecimiento y por ocupado), por encima del promedio nacional. Esto nos habla de un nivel muy importante de maquinización en la producción (típico de una industria capital-intensiva) y al mismo tiempo de un alto nivel de concentración industrial. En esas variables, los datos para 1964 y 1974 del sector QPC en San Lorenzo son muy superiores al promedio provincial, con lo cual podemos concluir que las inversiones extranjeras allí realizadas fueron las causantes del fenómeno. Así como lo destacamos para el caso de Tercero

²⁰ Sgrazutti (1991) también destaca la centralidad de la rama QPC para la zona norte del Gran Rosario, donde se ubica la localidad de San Lorenzo.

Arriba en Córdoba, podemos concluir que el sector QPC de San Lorenzo también representó la mayor parte de ese sector en el total provincial (sobre todo en los datos de 1974), es decir que también fue un núcleo decisivo en el desarrollo del sector QPC en Santa Fe.

3) Ensenada

El origen del complejo petroquímico de Ensenada está dado por la temprana presencia de YPF, que en 1925 inauguró una destilería de petróleo con el fin de producir distintas variedades de nafta. Mediante un constante crecimiento en su capacidad de elaboración y la progresiva incorporación de avances tecnológicos al proceso, dicha destilería se convirtió en la más importante del país (Keszler, Ghersini y Ronco 1983). Durante las décadas del '40 y '50 no se registraron en Ensenada radicaciones importantes en el sector químico (las empresas se ubicaron preferentemente en la zona del Gran Buenos Aires). Cabe señalar aquí que independientemente de sus localizaciones, los datos censales del Cuadro 3 muestran que en los sectores del caucho y derivados de petróleo hubo un predominio notable de la provincia de Buenos Aires dentro del país, a lo largo de la ISI y en todas las variables seleccionadas (número de establecimientos, personal ocupado y fuerza motriz instalada). En el contexto de la transformación sectorial de la petroquímica durante el desarrollismo, la empresa IPAKO (controlada por el grupo Garovaglio y Zorraquín, de capital nacional) puso en marcha una planta de polietileno de baja densidad en Ensenada. El etileno necesario como materia prima lo producía allí mismo usando gases de la destilería de YPF.

La petrolera estatal, que había decidido poco tiempo antes no ingresar al mercado productor petroquímico, reconoció durante los años '60 que debía modificar su estrategia de intervención, pasando a producir directamente petroquímicos básicos e intermedios. En 1964 y en el marco de un Seminario sobre el desarrollo de industrias químicas realizado en Venezuela (y organizado por la CEPAL), la petrolera estatal presentó una exposición donde consideraba que “YPF actualmente se orienta decididamente a intervenir en este campo (...) propendiendo a la instalación de plantas propias en el ámbito de la petroquímica básica” (YPF 1964, 1). Según esta empresa, el desarrollo de la petroquímica en el país se enfrentaba durante esos años a un dilema: “o se efectúa mediante la intervención de las grandes compañías privadas de carácter mundial, o bien se realiza mediante inversiones públicas (es decir del Estado Argentino), reservando así para el capital y el trabajo nacionales todos los beneficios derivados de la explotación racional de las riquezas naturales del país” (YPF 1964, 3).

Este discurso es importante porque expone el cambio de las intenciones de YPF, unos pocos años después de haber optado por ser solo un proveedor de materias primas a la rama, y varios años antes de la creación de los polos petroquímicos entre los que se ubicó Petroquímica General Mosconi (PGM). Durante la segunda mitad de la década del '60 YPF avanzó junto a Fabricaciones Militares en proyectar la creación de plantas petroquímicas de escala internacional en el país, una orientada a la producción de aromáticos y otra a la producción de olefinas²¹.

El marco regulatorio fijado por el Estado nacional para el sector petroquímico también fue avanzando en dirección a reconocer el rol insustituible del mismo Estado en el desarrollo del sector. El decreto 4271/69 de promoción a la petroquímica estableció que las destilerías de YPF ubicadas en La Plata y Campana tenían prioridad para el suministro de nafta con destino petroquímico, con un precio 11,5% inferior a la provista por la destilería San Lorenzo (San Martín 2006, 142). Bajo la gestión del peronismo en 1973, un nuevo decreto de promoción a la petroquímica (el n° 592/73) estableció un fuerte control del Estado sobre el funcionamiento del sector (IPA 1999, 70). El hilo conductor de estas regulaciones fue el consenso político para darle forma a un Estado empresario que participara directamente en la producción de bienes estratégicos y se reservara el control de ramas industriales muy importantes para la profundización del modelo ISI²². En forma paralela a este fenómeno, los órganos de planificación económica en el país habían crecido en importancia e influencia durante los '60, y sus estudios y proyecciones sobre el desarrollo industrial pasaron a ser tenidos en cuenta por las políticas oficiales (Fiszbein 2010).

En ese marco se creó PGM, a partir del acuerdo en 1970 entre YPF y FM mediante la firma del acta constitutiva de la nueva empresa, integrando en mitades iguales el paquete accionario (ver Cuadro 2). La infraestructura existente en la mayor refinería de petróleo del país (La Plata) permitiría según YPF instalar una industria petroquímica básica económicamente eficiente, que sustituya importaciones y ahorre divisas. Otro argumento a favor del proyecto era que “la futura existencia de dos productores de benceno, tolueno y xileno en el país, evitará la concentración del abastecimiento en una sola fuente y permitirá a los usuarios beneficiarse con los efectos de la competencia consiguiente” (Revista YPF 1971, 31). YPF se refiere allí a la empresa extranjera PASA (ubicada en San Lorenzo), que como vimos era la productora de aromáticos más gran-

²¹ Ver nota al pie n° 2, al respecto del tipo de productos.

²² IPA (1999) habla de la etapa de un Estado empresario para el período (1970-1989) en la industria petroquímica argentina.

Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales

de del país en los '60. PGM venía a responder al dilema que YPF había planteado en el año '64: el desarrollo del sector petroquímico debía estar en manos del Estado argentino²³. La elección de Ensenada por sobre otras opciones como Luján de Cuyo (Mendoza) y San Lorenzo se debió a que la destilería de YPF en La Plata era la de mayor tamaño, se ubicaba cerca del puerto de Buenos Aires y contaba con recursos suficientes de agua y energía, además de mano de obra calificada (Odisio 2010b, 232). Por su importancia estratégica, los recursos económicos movilizados para su construcción y su escala de producción prevista, PGM fue tal como afirma Odisio (2010b) “la última apuesta del Estado empresario argentino”.

PGM se inauguró en 1974, convirtiéndose en el complejo productor de aromáticos más grande de América Latina. En comparación a otros emprendimientos industriales encarados por el Estado nacional, fue excepcional que PGM se haya construido en el plazo previsto de 30 meses y de acuerdo al presupuesto aprobado (San Martín 2006; Odisio 2010b). Fue en ese aspecto la contracara de PBB, que al igual que Petroquímica Río Tercero, vio retrasada su construcción por sucesivos inconvenientes, y recién pudo entrar en funcionamiento en 1981 (al respecto de la historia de PBB, véase Odisio 2008). A diferencia de Río Tercero y San Lorenzo, la instalación de PGM en Ensenada sí se concibió bajo la teoría de un polo petroquímico. Uno de sus propósitos fue la instalación de plantas satélites que utilizasen sus productos para la fabricación de derivados. Este plan se vio afectado por la situación internacional del mercado petroquímico, ya que “la crisis mundial del petróleo [iniciada en 1973] cambió costos relativos, incrementando los precios de los productos petroquímicos y los costos de inversión de los proyectos llevando a la petroquímica a una situación de coyuntura que afectó fuertemente su progreso” (De Santiago et al 1989, 11). Vale destacar que fue la misma YPF quien se hizo cargo de poner en funcionamiento la primera planta satélite de PGM en 1978 (ver Cuadro 2). El resto de las plantas satélites, basadas en proyectos de firmas de capital nacional, recién se incorporaron en los años '80, bajo condiciones macroeconómicas muy diferentes al contexto de creación del polo en 1974²⁴.

²³ Según el trabajo del IPA, los objetivos de YPF y FM no eran los mismos pero se complementaban, ya que la empresa dependiente del Ejército buscaba contar con la seguridad de provisión de insumos para la fabricación de artefactos explosivos.

²⁴ De Santiago et al (1989, 8) sostiene que “el cambio de la situación económica mundial hizo inconveniente la instalación en Ensenada de las plantas satélites proyectadas de caprolactama, fenol-acetona y metacrilato de metilo. Solo se instalaron las plantas de anhídrido maleico, polibutenos y en la Destilería La Plata de

Por la demora en su constitución como polo petroquímico, con los datos del Cuadro 3 no podemos dar cuenta del impacto que tuvo su desarrollo para Ensenada y para la provincia de Buenos Aires. Aun así el Censo Industrial de 1974 permite observar un crecimiento impresionante en la rama QPC del Partido de Ensenada respecto a 1964: pasando de 179 a 4488 empleos y con un crecimiento de fuerza motriz instalada del 140%. Tal como destacamos para San Lorenzo, en Ensenada también observamos niveles muy altos de fuerza motriz por establecimiento y personal ocupado por establecimiento, lo que muestra una incidencia de la inversión en maquinarias muy importante así como la alta concentración de la producción. El sector QPC es claramente el más importante de la industria en el Partido (al igual que lo visto en San Lorenzo para esos años).

Algunas consideraciones finales

Hemos visto a lo largo del artículo que la formación de complejos petroquímicos en Río Tercero, San Lorenzo y Ensenada fueron expresiones de una planificación destinada a desarrollar un sector industrial estratégico para la industrialización. La petroquímica se convirtió rápidamente en uno de los pilares de la etapa “difícil” de la ISI en Argentina, y tuvo consideraciones especiales dentro de las políticas industriales encaradas por el Estado.

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias sobre la economía nacional, en Río Tercero se estableció una asociación público-privada (FM-Atanor) en los años ‘40 en la cual el criterio sustentado en la defensa nacional que el Ejército proponía resultó ser clave. Es decir, el complejo químico desarrollado buscaba producir insumos “estratégicos” según consideraciones económicas y militares, y tal proyecto estaba conducido por actores nacionales estatales (militares) y privados. El objetivo resultaba compatible con una estrategia de desarrollo vigente entonces en la cual el Estado debía tutelar el desarrollo de algunas industrias debido a su importancia para la defensa nacional. Río Tercero tuvo un dilatado periodo de formación (considerando los planes militares de principios de los ‘40) y en años posteriores no recibió grandes impulsos de parte del Estado o del sector privado en pos de favorecer su crecimiento. No obstante, la sociedad mixta Atanor se convirtió en una gran empresa hacia los ‘50, aprovechando la protección brindada por el Estado. Las cifras censales del periodo 1935-54 muestran un dinamismo muy mar-

YPF una planta de cumeno-tetrámero de propileno y DDB/ABL”. La trayectoria de PGM y el polo de Ensenada hasta los años recientes puede consultarse en Odisio (2010b).

**Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales**

Cuadro 4

	Río Tercero	San Lorenzo	Ensenada
Actores	Asociación público-privada (DG-FM-Atanor)	Primera etapa: núcleo estatal, núcleo privado	Estatal 100%
		Segunda etapa: empresas privadas extranjeras	
Estrategia de desarrollo vigente	El Estado tutela el desarrollo de algunas industrias debido a su importancia para la defensa nacional	Desarrollismo: profundizar la ISI a través de las inversiones de empresas extranjeras	Desarrollo nacional basado en la centralidad del Estado para profundizar la ISI
Factores de localización	Amplia disponibilidad de energía hidroeléctrica (Embalse)	Disponibilidad de agua	Infraestructura de refinería de YPF
		Disponibilidad de vía navegable	Cercanía a Buenos Aires
	Defensa nacional (hipótesis de conflicto)	Inauguración de gasoducto-poliducto Campo Durán-San Lorenzo	Disponibilidad de agua
			Disponibilidad de mano de obra calificada
			Disponibilidad de energía eléctrica

cado del sector químico en la provincia de Córdoba, algo que podemos relacionar con la entrada en funcionamiento del complejo Río Tercero. La transformación del complejo desde la química a la petroquímica fue parcial, y se debió a una obra de infraestructura que estaba orientada a favorecer otras localizaciones industriales. Dentro de la expansión sectorial provocada durante el desarrollismo, el complejo cordobés ocupó un rol secundario, no siendo destino de inversiones (extranjeras o nacionales) relevantes. Este fenómeno también puede observarse en las cifras censales del decenio 1964-74, donde el sector QPC de Tercero Arriba creció a menor ritmo que el mismo sector en San Lorenzo (y también perdió dinamismo el sector químico en Córdoba si lo comparamos con Santa Fe). Recién en los '70 se proyectó la reconversión de Río Tercero en un polo petroquímico, pero nuevamente el periodo de formación se prolongó por varios años hasta la década del '80.

En San Lorenzo, desde dos núcleos previos (YPF por un lado y Electroclor por el otro) se terminó conformando un complejo a partir de la ventaja ofrecida por la construcción del poliducto-gasoducto proveniente de Campo Durán. En el contexto político del desarrollismo, fueron justamente las empresas extranjeras quienes tomaron el control de la rama petroquímica y lideraron su crecimiento en el país durante los ‘60. El criterio seguido por la planificación oficial era coherente con la estrategia de desarrollo del momento: mejorar la eficiencia productiva a través de las inversiones que realizasen las empresas extranjeras. A partir de sus inversiones en San Lorenzo, PASA y Duperial transformaron al complejo en el primero de carácter integrado en el país y el más importante durante los ‘60; estas empresas ocuparon posiciones dominantes en el mercado nacional ante la postura pasiva de YPF hasta entonces. Sin embargo, con el “giro nacionalista” de la política económica a partir de finales de los ‘60 el complejo San Lorenzo fue perdiendo posiciones en el sector debido a la aparición de nuevas y grandes empresas controladas por el Estado.

En Ensenada se observa la aplicación de un modelo totalmente diferente al aplicado en San Lorenzo. PGM fue un claro ejemplo del “consenso planificador” pero también del “Estado empresario”. En el contexto de una estrategia nacional de desarrollo basada en la centralidad del Estado para profundizar la ISI (como productor y asociándose a empresas de capital nacional), en Ensenada se estableció un complejo 100% estatal donde los intereses militares y de YPF compatibilizaron para desarrollar la primera planta petroquímica del país con capacidad de producción de escala internacional. PGM fue en ese sentido una bisagra en el desarrollo de la petroquímica argentina²⁵, justo en los años finales del modelo ISI, pero su maduración como polo petroquímico se postergó a raíz de cambios en la situación internacional (crisis del petróleo) y nacional (cambio de modelo de desarrollo). El criterio de planificación seguido en este caso también fue (como en el caso de San Lorenzo) la eficiencia, pero respondiendo a otra coyuntura política se apuntó a lograrlo a través de un actor estatal (y no de empresas extranjeras) que condujera el funcionamiento.

Podemos concluir que las consideraciones sobre la planificación del sector químico-petroquímico a lo largo del periodo analizado “sobre-

²⁵ “Es de notar que gracias al impulso estatal, la petroquímica argentina logró cruzar un importante umbral y establecerse -en algunos productos, al menos- al mismo nivel que los países más desarrollados del planeta. A partir de la instalación de PGM, comenzaron a aparecer plantas locales con escala económica eficiente y niveles tecnológicos no demasiado alejados de la frontera internacional” (Odisio 2010b, que se basa en Chudnovsky y López 1994).

Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales

volaron” todas las coyunturas políticas. En ese sentido, observamos una continua preocupación oficial por el desarrollo del sector desde los ‘40 hasta los ‘70. Pero al mismo tiempo, en cada caso analizado se pueden observar las influencias de las coyunturas en que los complejos fueron creados. Se dieron así tres conformaciones distintas entre actores estatales y empresariales: una asociación público-privada en Río Tercero; un dominio de empresas privadas extranjeras en San Lorenzo, a la par de un rol pasivo de YPF; y un control íntegramente estatal en Ensenada, tras una asociación entre la petrolera estatal y FM. Resultado de los cambios en las estrategias de desarrollo a nivel nacional, donde los vaivenes en las relaciones Estado-mercado y capital nacional-capital extranjero fueron reiterados, el proceso de implantación de la industria petroquímica en Argentina estuvo enmarcado en cambios bruscos y constantes de las políticas estatales.

Los datos censales nos podrían estar mostrando que las aglomeraciones formadas a partir de la instalación de los complejos provocaron importantes transformaciones en sus respectivos *hinterlands*. Vale aclarar en este punto que Río Tercero, San Lorenzo y Ensenada están ubicados en áreas geográficas que contaron a lo largo de la ISI con diferentes fisionomías industriales previas. En ese sentido, la magnitud del desarrollo industrial o nivel de industrialización previo a la ISI de la Provincia de Buenos Aires, y particularmente del cinturón que rodea a la ciudad de Buenos Aires, fue mucho más importante que las regiones de Tercero Arriba o el Gran Rosario, de las cuales se podría decir que experimentaron importantes mutaciones en su estructura industrial a medida que la ISI se profundizaba. Es cierto que en los datos censales el carácter capital-intensivo de la petroquímica se refleja de manera general para el sector químico a través de grandes incrementos en la fuerza motriz instalada; desde 1954 Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe se ubicaron por encima del promedio nacional. Pero resulta importante destacar que en los casos de los complejos analizados, los niveles de fuerza motriz del sector QPC (por establecimiento y por ocupado) en 1964 y 1974 superaron las medias nacionales y provinciales. Podemos concluir que la importancia del sector QPC dentro de los tres distritos se observa en varios aspectos. En primer lugar, las industrias del sector QPC emplearon a una parte significativa del personal ocupado en los distritos que analizamos, especialmente hacia 1974 cuando ya habían madurado algunas inversiones y otras se encontraban en plena gestación como en Ensenada. El Sector QPC explica el 32% del empleo industrial en Ensenada, el 40% en San Lorenzo y el 34% en Tercero Arriba. En segundo lugar, la importancia de este sector en los tres distritos se observa particularmente en cuanto a la fuerza motriz instalada.

Hacia 1974 el sector QPC representa el 75% de la fuerza motriz industrial en Ensenada, el 60% en San Lorenzo y el 52% en Tercero Arriba. Cabe señalar que si en Ensenada y San Lorenzo los índices de fuerza motriz instalada del sector QPC crecieron notablemente entre 1964 y 1974, en Tercero Arriba este índice ya era muy importante hacia 1964, lo que nos confirma el temprano desarrollo que describimos para el complejo instalado en Córdoba. Si la relevancia del sector QPC dentro de los tres distritos examinados es evidente, qué puede decirse acerca de su influencia en las respectivas provincias. Los datos censales muestran que Ensenada no tuvo una importancia decisiva para el desarrollo del sector QPC en la provincia de Buenos Aires, pero esta conclusión debe ser puesta en contexto considerando que PGM recién había entrado en funcionamiento al momento de relevarse los datos del censo industrial de 1974. Por lo tanto, la incidencia del polo petroquímico allí creado no está fielmente representada en los datos censales. En cambio, para los casos de San Lorenzo y Tercero Arriba si es posible comparar los datos distritales y provinciales. Considerando que solo contamos con datos comparables a partir de 1964, podemos arribar a la conclusión que ambos complejos petroquímicos tuvieron una muy fuerte incidencia en el desarrollo del sector QPC de sus respectivas provincias. En el caso de Santa Fe, del personal ocupado en el sector QPC en 1964 el 25% se encontraba en el Departamento San Lorenzo, mientras que en 1974 su importancia en el total provincial ascendió al 60%. Al mismo tiempo, en cuanto a la fuerza motriz instalada en el sector QPC provincial, el 33% correspondió a San Lorenzo en 1964, y el 78% en 1974. En el caso de Córdoba, en 1964 el 29,5% del empleo en el sector QPC correspondió a Tercero Arriba, y 10 años más tarde dicho porcentaje se elevó al 36%. Mientras que de la fuerza motriz instalada en el sector QPC de toda la provincia, un 60% correspondió a Tercero Arriba en 1964 y un 74,5% en 1974.

Considerando que son muchas las variables que deberían integrarse para llegar a conclusiones más fundamentadas, los datos elaborados en este artículo presentaron algunos aspectos del impacto que tuvieron los complejos sobre su región inmediata y su provincia. En principio, y en función de los datos recopilados, el impacto en cuanto a empleo e incorporación de maquinaria a la industria de los tres complejos sobre su región inmediata parece muy importante. Asimismo, los complejos petroquímicos ubicados en Córdoba y Santa Fe parecen haber generado transformaciones muy importantes en la fisonomía del sector químico-petroquímico en ambas provincias.

**Estrategias para el desarrollo de la petroquímica durante la ISI:
los casos de Ensenada, San Lorenzo y Río Tercero:
actores, trayectorias e impactos regionales**

Cuadro 3	Número de establecimientos							Personal ocupado (obreros + empleados)							Fuerza motriz instalada (en HP)			
	1935	1946	1954	1964	1974	1935	1946	1954	1964	1974	1935	1946	1954	1964	1974	1935	1946	1954
Productos químicos																		
Buenos Aires	931	2103	2.711	2.961	2.927	15.441	52.220	60.266	69.940	88.513	51.497	145.803	228.641	327.265	484.208			
Córdoba	265	622	1.058	1.367	1.320	4.224	18.178	25.176	35.497	46.237	8.247	64.894	144.062	186.272	244.534			
Santa Fe	90	194	222	212	220	1.618	4.608	4.250	3.704	6.975	17.840	28.968	37.913	24.152	102.483			
Caucho	46	131	525	1.968	998	3.584	8.113	15.486	17.167	21.646	12.548	26.647	51.657	90.337	180.706			
Buenos Aires	15	49	202	791	489	1.473	4.410	9.277	10.912	16.140	7.430	17.442	43.499	71.577	122.226			
Santa Fe	1	6	26	267	109	s.d.	21	231	1.067	753	s.d.	7	316	2.479	4.512			
Córdoba	0	1	13	217	80	0	3	306	707	1.020	0	0	366	2.069	3.109			
Derivados del petróleo y carbón																		
Buenos Aires	56	47	68	128	167	4.363	5.565	8.134	11.522	12.267	33.599	110.999	105.970	203.042	299.039			
Santa Fe	23	23	39	86	122	3.839	3.901	6.454	8.956	9.751	32.436	56.612	68.558	135.854	190.437			
Córdoba	0	0	0	3	6	0	0	341	525	769	s.d.	14.938	18.225	8.662	8.379			
Ensenada (todas las industrias)	x	x	x	98	99	x	x	x	x	3.349	14.004	x	x	x	31.725	35.001		
Ensenada (QPC)	x	x	x	8	27	x	x	x	x	179	4488	x	x	x	11.030	265.33		
San Lorenzo (todas las industrias)	168	310	633	668	712	859	3.081	7.083	9.488	12.800	9198	50823	107.517	88890	1.481.42			
San Lorenzo (QPC)	s.d.	s.d.	s.d.	27	41	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1350	5104	s.d.	s.d.	s.d.	13876	89995		
Tercero Arriba (todas las industrias)	117	s.d.	671	655	616	249	s.d.	2579	4301	4553	2787	s.d.	15370	26840	42048			
Tercero Arriba (QPC)	s.d.	s.d.	s.d.	27	16	s.d.	s.d.	982	1557	s.d.	s.d.	s.d.	17456	22064				

(continúa...)

		Cuadro 3						Fuerza motriz por establecimiento (en HP)						Fuerza motriz por ocupado (en HP)						Personal ocupado por estableci- miento					
		(continuación)		1935	1946	1954	1964	1974	1935	1946	1954	1964	1974	1935	1946	1954	1964	1974	1935	1946	1954	1964	1974		
Productos químicos		55	69	84	111	165	3	3	4	5	6	17	25	22	24	30									
Buenos Aires		31	104	136	136	185	2	4	6	5	5	16	29	24	26	35									
Santa Fe		198	149	171	114	466	11	6	9	7	15	18	24	19	18	32									
Córdoba		5	10	111	199	251	1	1	7	10	8	4	8	16	19	30									
Caucho		273	203	98	46	181	4	3	3	5	8	78	62	30	9	22									
Buenos Aires		495	356	215	91	250	5	4	5	7	8	98	90	46	14	33									
Santa Fe		s.d.	1	12	9	41	s.d.	0	1	2	6	s.d.	4	9	4	7									
Córdoba		0	0	28	10	39	0	0	1	3	3	0	3	24	3	13									
Derivados del petróleo y carbón		600	2362	1558	1586	1791	8	20	13	18	24	78	118	120	90	74									
Buenos Aires		1410	2461	1758	1580	1561	8	15	11	15	20	167	170	166	104	80									
Santa Fe		s.d.	7494	2278	962	1047	s.d.	44	35	11	s.d.	s.d.	171	66	85	s.d.									
Córdoba		0	0	0	20	16	0	0	0	3	2	0	0	0	7	8									
Ensenada (todas las industrias)		x	x	x	324	354	x	x	x	10	3	x	x	x	34	142									
Ensenada (QPC)		x	x	x	1379	983	x	x	x	62	6	x	x	x	22	166									
San Lorenzo (todas las industrias)		55	164	170	133	208	11	17	15	9	12	5	10	11	14	18									
San Lorenzo (QPC)		s.d.	s.d.	514	2195	s.d.	s.d.	s.d.	10	18	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	50	125									
Tercero Arriba (todas las industrias)		24	s.d.	23	41	68	11	s.d.	6	6	9	2	s.d.	4	7	7									
Tercero Arriba (QPC)		s.d.	s.d.	s.d.	647	1379	s.d.	s.d.	18	14	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	36	97									

S.d.: sin datos. x : el Partido de Ensenada fue creado en 1957. QPC: Química + Derivados de petróleo + Caucheo + Plástico.
 Elaboración propia en base a datos de los Censos Industriales nacionales de 1935, 1946, 1954, 1964 y 1974.

Bibliografía

- Belini, Claudio y Marcelo Rougier. 2008. *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López. 1994. *Del capitalismo asistido al capitalismo incierto. El caso de la industria petroquímica argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- De Paula, Alberto S. J., María Haydée Martín y Ramón Gutiérrez. 1980. *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)*. Buenos Aires: Dirección General de Fabricaciones Militares.
- De Santiago, Miguel, Francisco Ghersini, Roberto Romero y Lilianna de Carreras. 1989. *La industria petroquímica argentina*. Buenos Aires: Subsecretaría de Política y Planificación, Ministerio de Educación y Justicia.
- Ferrucci, Ricardo. 1986. *La promoción industrial en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Fiszbein, Martín. 2010. «Instituciones e ideas en desarrollo. La planificación económica en la Argentina, 1945-1975». En *Estudios sobre la industria argentina: políticas de promoción y estrategias empresariales 2*, compilado por Marcelo Rougier, 15-50. Carapachay: Lenguaje Claro.
- Keszler, Inés, Francisco Ghersini y Jorge Ronco. 1983. *Estructura de la industria de procesos químicos en la República Argentina*. Buenos Aires: Asociación Química Argentina.
- Malatesta, Alicia. 1999. *La actividad industrial en la provincia de Córdoba. El Aporte Crediticio De La Banca Oficial (1930 - 1965)*. Córdoba: CEH.
- Nahon, Cecilia, Corina Rodríguez Enríquez y Martín Schorr. 2004. *El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo. Trayectoria, Rupturas y Continuidades*. CLACSO. Acceso el 23 de septiembre de 2020. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/critica/C06Nahonet.pdf>
- Odisio, Juan Carlos. 2008. «El Complejo Petroquímico de Bahía Blanca. El Gigante Solitario». Ponencia presentada en las XXI Jornadas de Historia Económica
- Odisio, Juan Carlos. 2010a. «Febo Asoma. Breve Historia del Polo Petroquímico de San Lorenzo». *Anuario del CEEED*, n°2: 193-232.
- Odisio, Juan Carlos. 2010b. «El Complejo Petroquímico de Ensenada: la última apuesta del Estado empresario argentino». En *Estudios sobre la industria argentina: políticas de promoción y estrategias empresariales 2*, compilado por Marcelo Rougier, 225-249. Carapachay: Lenguaje Claro.

Revista YPF. 1971. Publicación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Año 4, n° 18.

San Martín, José N. 2006. *El petróleo y la petroquímica en la Argentina (1914-1983): emergencia, expansión y declinación del nacionalismo petrolero.* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

Secretaría General de Presidencia de la Nación. 1970. *Petroquímica, Serie Información.* Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Sgrazutti, Jorge. 1991. *Industria y desarrollo. El caso del Área Metropolitana del Gran Rosario, 1958-1974.* Mimeo.

Instituto Petroquímico Argentino. 1999. *La República Argentina y su Industria Petroquímica.* Buenos Aires: Instituto Petroquímico Argentino.

Sourrouille, Juan Vital y Jorge Lucangeli. 1980. «Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina. Los resultados del Censo Industrial de 1974». *Boletín informativo Techint*, n° 219: 2-20.

Tereschuk, Nicolás. 2013. «La ‘época dorada’ de la Planificación, 1960-1975». En *La planificación en Argentina en perspectiva: 1930-2012*, compilado por Alberto Müller y Teresita Gómez. Buenos Aires: CESPA.

YPF. 1964. «Programación de un plan de inversiones petroquímicas en Argentina, Documento Informativo N° 2». Presentado en Seminario sobre el desarrollo de las industrias químicas en América Latina. Caracas: CEPAL

Otras fuentes consultadas:

Censo Industrial. 1935. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Comisión Nacional del Censo Industrial.

Censo Industrial. 1946. Buenos Aires: Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos.

Censo Industrial. 1954. Buenos Aires: Dirección Nacional del Servicio Estadístico.

Censo Industrial. 1964. Buenos Aires: INDEC.

Censo Industrial. 1974. Buenos Aires: INDEC.

La reconfiguración asimétrica de la industria automotriz argentina (1976-2001)

Bruno Pérez Almansi¹
CONICET/IDAES-UNSAM

Resumen

La industria automotriz es un sector de suma relevancia en la estructura económica argentina: concentra una parte relevante del empleo y la producción industrial y genera numerosos encadenamientos productivos. Por lo tanto, ha sido objeto de estudio de una amplia literatura académica. El presente trabajo se inscribe en dicha producción, planteando como objetivo principal reconstruir los cambios que se dieron en el sector a partir de la salida del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El análisis se lleva a cabo mediante un recorrido histórico basado en el examen de estadísticas y fuentes secundarias, observando la interacción de las estrategias empresariales, la producción y la inserción externa de la cadena automotriz argentina. El artículo muestra que los impactos de las políticas aperturistas y de desregulación económica de los gobiernos de finales de 1970 y 1980 fueron significativos para la industria, sin embargo, la reconfiguración más profunda del sector se llevó a cabo durante la etapa de la convertibilidad. Estos cambios se inscribieron en la transformación del capitalismo global y de la organización de la producción internacional. Como resultado, durante la década de 1990 se reestructuró la cadena automotriz argentina, agudizando las asimetrías en su interior y de Argentina con Brasil.

Palabras clave

Industria automotriz; empresas transnacionales; cadenas regionales de valor.

Fecha de recepción del artículo: 27-01-2021

Fecha de aceptación del artículo: 26-03-2021

¹ bperezalmansi@unsam.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2142-7241>

The asymmetric reconfiguration of the argentinian automotive industry (1976-2001)

Abstract

The automotive industry is an important sector in the Argentine economic structure: it concentrates a significant part of employment and industrial production and generates numerous productive chains. Therefore, it has been the subject of study of extensive academic literature. The current article is part of this production raising the objective of analyzing the changes that occurred in the sector from the exit of the import substitution industrialization model. This examination is done through a historical overview based on the analysis of statistics and secondary sources, observing the interaction of business strategies, production and external insertion of the Argentine automotive chain. The paper shows that the impacts of the liberalization and economic deregulation policies of the governments of the late 1970s and 1980s were significant for the industry. However, the deepest reconfiguration of the sector took place during the convertibility stage. These changes were part of the transformation of global capitalism and the international production organization. As a result, during the 1990's decade the Argentine automotive chain was restructured, exacerbating the asymmetries within it and between Argentina and Brazil.

Key words

Automotive industry; multinational enterprises; regional value chains.

Introducción

La cadena automotriz está compuesta por la industria autopartista y la industria terminal, ambas muy relevantes dentro de la estructura económica argentina. Desde sus inicios y durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el sector mostró un fuerte protagonismo en la estructura manufacturera argentina, denotando un gran crecimiento en la producción y el empleo, principalmente. Sin embargo, a pesar de ello y de los intentos por desarrollar capacidades industriales propias bajo dirección estatal, durante esta etapa no se pudieron superar rasgos básicos del sector: baja competitividad de los productos, escasa actualización tecnológica y extranjerización.

La irrupción de la última dictadura militar argentina modificó sustancialmente el sendero de esta actividad productiva, interrumpiendo el proceso de ISI. Dicho devenir se enmarca en la discusión general sobre el “agotamiento” del proceso sustitutivo en Argentina, que se expondrá brevemente en el desarrollo del artículo. A nivel sectorial, la apertura comercial con apreciación cambiaria de finales de la década de 1970 afectó negativamente su competitividad; condiciones que volvieron a imperar en distintas etapas, con efectos principalmente en el sector autopartista.

Estas modificaciones se combinaron con el cambio de la producción *fordista* a la *toyotista*, en un contexto de transformación global del modo de acumulación capitalista. En la industria automotriz, dicho pasaje implicó el rediseño de las estrategias empresariales de las terminales automotrices y la racionalización y concentración del sector durante la década de 1980. No obstante, los cambios más importantes en la industria automotriz se registran en la etapa siguiente, en base a los cambios en la organización de la producción mundial en torno a las llamadas *cadenas globales de valor* (CGV). En el sector automotor, dichas cadenas de valor se organizaron en un nivel regional y tuvieron importantes efectos en él, como la concentración e internacionalización del sector autopartista, la consolidación de proveedores *sistemistas* y la mayor interconexión comercial entre países.

En Argentina, esos procesos se vieron reflejados en los acuerdos comerciales con Brasil y significaron la profundización de las asimetrías en la cadena: retroceso del sector autopartista (principalmente el de origen nacional) y mayor dependencia productiva y comercial del país con respecto a Brasil. Además, estos cambios tuvieron tal magnitud que sentaron las bases de la trayectoria automotriz argentina del siglo siguiente.

El objetivo de este trabajo es analizar, mediante un recorrido histórico basado en el análisis de estadísticas y fuentes secundarias, la integración de las estrategias empresariales, producción e inserción externa de la cadena desde el fin del modelo de la ISI hasta la crisis del régimen de la convertibilidad². La estructura del trabajo es la siguiente: la próxima sección aborda el inicio y consolidación del sector automotor en el país. A continuación, se estudia el período 1976-1989, signado por la apertura y desregulación de la cadena y su posterior estancamiento productivo. Fi-

² En la década de 1990, las políticas económicas de liberalización y desregulación en Argentina se intensificaron en el contexto del Consenso de Washington. A su vez, se complementaron con un rígido régimen de caja de conversión monetaria bajo el nombre de “Convertibilidad”, que establecía que un peso argentino equivalía a un dólar estadounidense.

nalmente, se analizan las reformas estructurales de los noventa conjuntamente con los cambios internacionales en la producción automotriz y sus impactos en el entramado argentino.

1. Inicio y crecimiento de la producción automotriz argentina (1920-1975)

En el año 1922 Ford inauguró la primera planta de armado de vehículos en Argentina (Belini 2006, 110), con el objetivo de satisfacer la demanda de un pequeño mercado interno que se empezaba a desarrollar en torno a las actividades primario-exportadoras (Schvarzer 1996). Con la crisis mundial de 1930 se inicia un largo período caracterizado por controles de importación de vehículos y el intento de sustituir dichas importaciones de manufaturas por bienes producidos localmente (Nofal 1989; Sourrouille 1980). Así, luego de la segunda guerra mundial, las infantes empresas autopartistas, estimuladas por el peronismo, proveían copartes a las plantas ensambladoras de vehículos (Nofal 1989).

A su vez, durante esta etapa comenzó la producción de automóviles y utilitarios por parte de Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) que se enfocó en la producción de vehículos que imitaban y/o adaptaban diseños extranjeros, muchas veces mediante esfuerzos de ingeniería en reversa³ (Picabea y Thomas 2011). Sin embargo, a partir de las dificultades técnicas de la empresa, a comienzos de 1955 se incorporó a la estadounidense Kaiser Motors Corporation, dando nacimiento a la empresa mixta Industrias Kaiser Argentina (IKA) (Morero 2013).

Entre los años 1958 y 1959, se dictaron las leyes de inversiones extranjeras directas (ley 14.780) y de promoción industrial (ley 14.781), con el objetivo de coordinar la iniciativa público-privada y otorgar ventajas a las empresas radicadas en el territorio nacional (Kosacoff et al. 1991). Esto se llevó a cabo en plena coincidencia con lo que era un período de expansión transnacional de las grandes firmas que dominaban el mercado mundial de automóviles⁴ (Sourrouille 1980). Como resultado, se produjo un desembarco masivo de empresas transnacionales en el entramado productivo. Así, a las empresas ya instaladas (Ford, General Motors,

³ El Rastrojero fue el vehículo utilitario insignia de IAME, orientado a la demanda del sector primario. El prototipo se diseñó en base a las capacidades y materiales de la industria aeronáutica que poseía la empresa, e imitando y adaptando el diseño de otra pick-up de una firma estadounidense (Picabea y Thomas 2011).

⁴ De esta forma, la tasa media anual de inversiones en el sector fue, entre 1960 y 1964, casi diez veces superior a la del período 1956-1959 (Baranson 1969, 57).

Chrysler, Mercedes Benz e IKA) se les sumaron Renault, Citroën, Peugeot y Fiat, las cuales recibieron directamente los beneficios de la nueva legislación (Panigo et al. 2017)⁵.

En 1971 se sancionó un nuevo régimen automotriz que reforzó el contenido nacional de los vehículos e introdujo la preocupación por la apertura exportadora⁶, estableciendo un 50 % de reintegro sobre las ventas externas. Con una intensa promoción gubernamental, este incentivo generó una importante expansión de las exportaciones, fundamentalmente orientadas al mercado latinoamericano⁷ (Barbero y Motta 2007). De este modo, el complejo automotor pasó a tener una posición de liderazgo dentro de la actividad industrial, manifestando, entre 1960 y 1974, alrededor de 9 % del total del valor agregado por la producción manufacturera y una proporción aún mayor del empleo (Barbero y Motta 2007, 190). A su vez, el personal ocupado en el sector creció de 9.900 trabajadores en 1959 a 57.400 en 1974 (véanse gráficos 1 y 2).

Cuadro 1. Densidad de vehículos por habitante

Años	Población (en miles)	Vehículos totales	Habitantes por vehículo
1955	19071	601681	31,7
1960	20083	865536	23,2
1965	21644	1487948	14,5
1970	23908	2269417	10,5
1975	25551	3328102	7,7

Fuente: Nofal (1989).

⁵ Cabe destacar que la llegada de las multinacionales automotrices implicó el declive de IKA, la única terminal automotriz con participación local, y a fines de 1960 la totalidad de la rama terminal se encontraba extranjerizada (Harari y Bil 2017).

⁶ Al respecto, Amico (2011) recupera dicha preocupación en los principales teóricos del estructuralismo como Raúl Prebisch, Fernando H. Cardoso, Marcelo Diamand, entre otros. Sobre estas preocupaciones de la política económica de la época, véanse Katz y Ablin (1977) o Teitel y Thoumi (1986).

⁷ Entre 1971 y 1976 se exportaron alrededor de 59.000 unidades, lo que junto a crecientes exportaciones de autopartes generaron, en esos años, un balance comercial predominantemente superavitario (Kosacoff et al. 1991: 5)

No obstante, el fuerte crecimiento en la producción durante este proceso no logró alterar sustancialmente algunos rasgos básicos de la industria, como la existencia de modelos de vehículos obsoletos en términos internacionales, baja competitividad de los productos, y escasa actualización tecnológica (Kosacoff et al. 1991, 5). Dicho atraso en el nivel tecnológico de la industria local durante la etapa del desarrollo del sector se debió, en gran medida, a una pequeña escala relativa de producción que dificultaba la incorporación de técnicas avanzadas, ya que demandaría inversiones que sólo podrían ser absorbidas para niveles de producción muy superiores (Baranson 1969, 46-48; Nofal 1989, 89-94; Sourrouille 1980, 121). Además, la llegada de las terminales multinacionales implicó la perdida de participación local en el sector, de modo tal que a fines de 1960 la rama terminal se encontraba completamente extranjerizada (Harari y Bil, 2017).

De este modo, todas las estrategias aplicadas para dotar de mayor dinamismo a la actividad automotriz habían fracasado a mediados de la década del setenta (Schvarzer 1995, 7). Esta rama había entrado en una especie de meseta productiva con un mercado que oscilaba en torno a magnitudes previas. Ello implicó un estancamiento y retracción del mercado interno, especialmente a partir del plan de ajuste del ministro de Economía, Celestino Rodrigo, conocido como “Rodrigazo”, que implicó una fuerte devaluación del peso argentino y agudas subas en los precios de los servicios públicos. Así, las nacientes exportaciones no lograron contener la caída de la producción que implicó la reducción del mercado interno, desencadenando una crisis sectorial (Dulcich et al. 2020).

Si bien existe un análisis mayoritario que coincide en este diagnóstico sobre las condiciones de la industria automotriz argentina a mediados de la década de 1970, también se elaboraron otros que matizan esta lectura. Por ejemplo, Katz (2009) a partir del estudio de caso de la producción del Ford Taunus, sostiene que éste fue el reflejo del proceso evolutivo de la industria de posguerra y fue el “punto culmine” de la etapa de industrialización endo-dirigida iniciada veinte años atrás, al haberse desarrollado un nivel tal de capacidades técnicas locales que no volvería a repetirse en el modelo productivo que le sucedería. El autor sostiene que éste no es un caso aislado, sino que reflejaba el ambiente industrial de la época y el proceso evolutivo de un gran número de empresas, por lo cual, relativiza los enfoques que señalan el atraso tecnológico en el sector durante dicho período.

A su vez, esta discusión se vincula a una más general sobre el “agotamiento” de la etapa de la ISI. En la misma se dirimían posiciones que sostenían, por un lado, que la última dictadura militar se instauró para

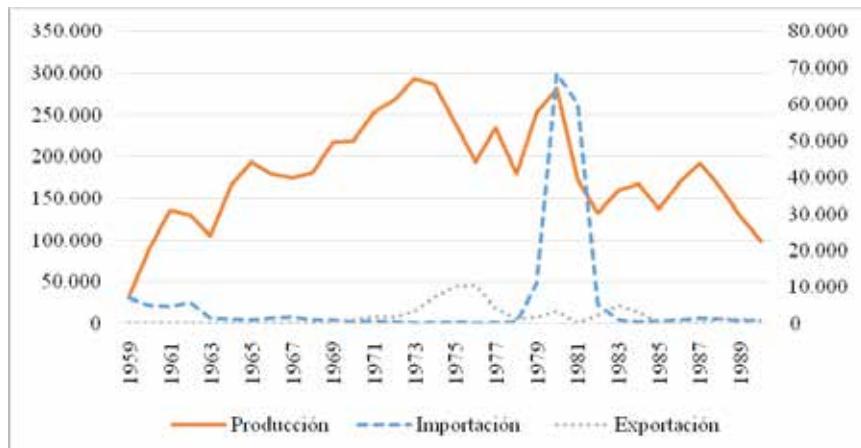
desarticular un modelo económico que se encontraba en su momento de mayor madurez, con la posibilidad de superar las contradicciones que previamente le habían impedido sortear las crisis periódicas típicas de la estructura industrial (Schvarzer 1987; Canitrot 1980, Müller 2001; Rougier y Fiszbein 2006; Basualdo 2006); y otras, que planteaban que el modelo se encontraba ya agotado al momento de irrupción del golpe militar o no tenía posibilidades de seguir operando de la misma manera (Di Tella 1970; De Pablo 1984; Gerchunoff y Llach 2003; Kosacoff 1996). De todos modos, más allá de dicho debate, la interrupción del orden democrático y la nueva orientación del gobierno militar influyeron en la trayectoria del sector automotor argentino.

2. Fin de la ISI y estancamiento productivo en el sector automotor argentino (1976-1990)

La irrupción de la última dictadura militar argentina modificó sustancialmente el sendero de esta rama industrial debido a las reformas estructurales instauradas en el conjunto de la economía, las cuales se llevaron a cabo con el objetivo específico de alcanzar una inserción competitiva de Argentina en los mercados mundiales aunque implicaban el propósito mayor de remover la estructura económica-social que dio sustento al proceso de industrialización anterior (Nochteff 1991; Schorr 2012). La conjunción de la represión salarial de 1976 con la reforma financiera de 1977, la arancelaria y el endeudamiento externo, derivados de la apertura de 1979, interrumpió el modelo sustitutivo anterior. De esta forma, en los años posteriores a 1976 se produjo el cierre de más de 20.000 establecimientos fabriles, el producto bruto del sector industrial cayó cerca de 20 % entre 1976 y 1983, la ocupación disminuyó en forma pronunciada, y se redujo el peso relativo de la actividad en el conjunto de la economía (pasó de 28 a 22 % del PIB) (Schorr 2012, 36).

Al nivel sectorial, también se produjo un importante giro en la orientación de las políticas públicas. En 1979, el gobierno militar sancionó la ley 21.932, con el fin de “insertar al sector productor dentro del orden económico general, posibilitar su mejoramiento tecnológico, permitir la apertura de mercados de exportación, e inducir una creciente competitividad interna y externa” (Presidencia de la Nación, 1979). Como parte del paquete de medidas se ampliaron los contenidos importados permitidos, se autorizó la importación de vehículos terminados, y se eliminó toda restricción a la integración vertical de las empresas terminales. El resultado más visible de dichas medidas, que estuvieron acompañadas por el establecimiento de un tipo de cambio fijo atrasado, fue un fuerte creci-

Gráfico 1. Producción (eje izquierdo), importación y exportación (eje derecho) de vehículos terminados (1959-1989)



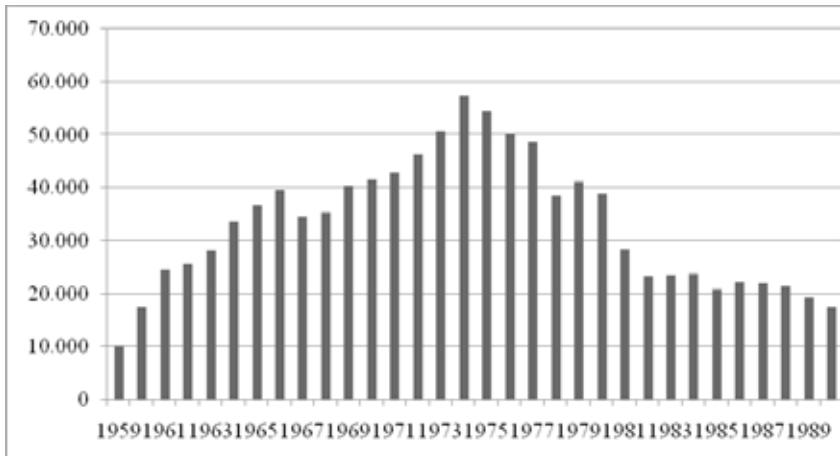
Fuente: Sourrouille (1980) y Morero (2013).

miento de las importaciones: de 460 unidades importadas en 1978 a más de 68.000 en 1980, lo que representó 20% del consumo interno (Barbero y Motta 2007, 209). Si bien dicha apertura se mantuvo sólo hasta 1981, la adaptación de las terminales a este nuevo esquema de reglas de juego implicó su virtual transformación en agentes importadores, favorecido por el alto nivel de precios internos, alejados de los niveles internacionales (Morero 2013).

Otro de los aspectos salientes de transformación de este periodo fue el fuerte aumento de la proporción de partes y componentes importados en los vehículos producidos nacionalmente. El contenido importado por unidad producida se duplica de 1973 a 1979 (alrededor de 300 dólares) y se triplica a 1980 (superan los 1.000 dólares por unidad) (Moreno 2013, 20). El nivel promedio de contenido importado se triplica entre 1973-1980 y 1980-1990, desde alrededor de 500 dólares por unidad a más de 1.500 dólares por unidad (Morero 2013, 20), teniendo severos efectos en el eslabón autopartista.

Asimismo, la caída del salario real, que se agravó con el colapso del programa económico de Martínez de Hoz, donde perdió más de 40 % de su valor entre el pico de 1974 y 1983 (Bil 2017a, 99), también generó una fuerte caída en las ventas de automóviles, principalmente en los modelos más económicos. El segmento de autos pequeños, que había expe-

Gráfico 2. Personal ocupado en el sector automotor (1959-1989)



Fuente: ADEFA (distintos años).

rimentado el crecimiento más acelerado en la década previa, se redujo de forma drástica. La venta se concentró en medianos y de gama alta, correspondientes a sectores de mejores ingresos (Bil 2017b, 301). Así, durante los años de la dictadura, desde 1976 a 1982, la producción de vehículos cayó 36 %, lo que representó en 1982 123.200 unidades, casi la mitad de la producción de 1975 (240.000 unidades) (Morero 2013, 18).

Mientras la industria automotriz y autopartista de Argentina sufría estas regresiones productivas, la función de producción automotriz estaba mutando significativamente en los principales centros de producción global. En busca de nuevos soportes para el ahorro de tiempo y la ganancia de productividad se pasó de líneas unidimensionales de ritmo rígido a organizaciones multidimensionales, en red y a ritmos flexibles⁸. A su vez, cambió la forma de producción en masa de productos indiferenciados por una de crecimiento más lento y diferenciado, comenzando la era de la competencia por la calidad, de los productos especificados y de la fabricación por lotes. De ello resulta la necesidad de líneas flexibles de producción, logrando fabricar sin una mayor reorganización productos diferentes a partir de una misma organización básica de los equipos y con una reducida demora de ajuste (Coriat, 2000). A estas modificaciones se sumaron las innovaciones tecnológicas a partir de la aparición del micro-

⁸ Generando mayores niveles de productividad.

chip en 1971 y luego de la computadora y las tecnologías de información y comunicación (TICs). Estos avances científicos y técnicos potenciaron aún más los cambios descriptos precedentemente permitiendo altos niveles de control inmediato de la producción y mayores grados de automatización industrial. Esta serie de cambios marcaron el tránsito del *fordismo* al *toyotismo*, también denominado *producción flexible* y en lo referente a la industria automotriz mundial consolidó a Japón como uno de los grandes productores automotrices (Bil 2017a)⁹.

En el plano local, ante las consecuencias negativas que tuvieron estos cambios macroeconómicos e institucionales en el sector industrial y su rama automotriz, sumado a la reestructuración internacional del sector, las firmas del complejo automotor rediseñaron sus estrategias empresariales. Entre ellas, cabe mencionar el cambio de enfoque de la producción de automóviles chicos por grandes (véase cuadro 2), el redimensionamiento y reorientación de la oferta, la racionalización de la mano de obra, la presentación de nuevos modelos o el retiro de la mayoría de los antiguos. Por otra parte, algunas empresas del sector tomaron caminos más radicales: 1) retirándose del país, como General Motors en 1978 o Citroën en 1979; 2) transfiriendo operaciones, como Chrysler a Volkswagen en 1980; 3) fusionando sus firmas, como Fiat y Peugeot que crearon Sevel y la vendieron al grupo local Macri en 1982, o 4) uniendo las filiales de Argentina y Brasil, como Ford y Volkswagen que formaron la firma Autolatina en 1986, la primera experiencia de coordinación regional de producción automotriz (Bil 2017a; Gaggero y Pérez Almansa 2020; Schvarzer 1995). En suma, estos cambios dieron lugar a un proceso de concentración y racionalización productiva que determinó la reducción del número de terminales automotrices en el país durante la década de 1980.

⁹ Estos cambios se dan en el marco de un proceso más profundo de transformación del modo de acumulación capitalista global. Es decir, de la disolución del modelo fordista-keynesiano que permitió la integración de la clase trabajadora y el modo de regulación política en torno al Estado de bienestar para llevar a cabo progresos en la producción, con altas tasas de ganancia y un crecimiento económico relativamente constante (Hirsch 1997). Sin embargo, a fines de la década de 1960 este modo de acumulación comienza a entrar en crisis a partir de la caída en las tasas de ganancia y la reanimación del conflicto distributivo entre capital y trabajo, lo cual se expresó en la crisis del petróleo de 1973 (Harvey 2007). Esto tuvo diversas consecuencias en los procesos productivos como el aumento de la productividad por trabajador o la internacionalización y financiarización del capital (Harvey 2007).

**Cuadro 2. Discontinuaciones y presentaciones
de modelo por marca**

	Ford	Volkswagen	Renault	Sevel
Discontinuaciones	Fairlane (1981) y Taunus (1984)	Coronado (1980) y 1500 (1982) heredados de Chrysler	Torino (1982) y R4 (1986)	Peugeot 404 (1980), Fiat 128 (1981) y 600, 133 y 125 (1982).
Presentaciones	Ford Sierra (1984)	VW 1500 (1982), VW Gacel (1983)	Coupé Fuego (1982), R11 (1984) y R9 (1987)	Peugeot 505 y el Fiat 147 (1981), Europa y Super (1982-83), Regatta (1985), Brío y Duna (1987)

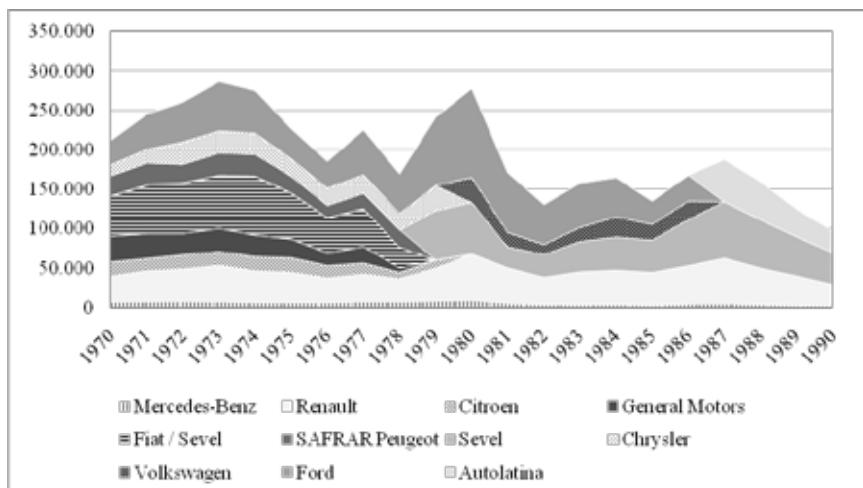
Fuente: Bil (2017b).

En términos comerciales, mientras que para la industria terminal este período fue de una nula inserción externa, durante los últimos años del decenio la rama autopartista logró contener el avance de las importaciones de los años anteriores; lo que se refleja en que se estabilizó e incluso disminuyó su déficit comercial, haciendo descender levemente el valor de las importaciones de autopartes promedio por vehículo producido (Dulcich et al. 2020, 107). Esto se debe a que la crisis de finales de la década de 1980 deprimió la producción local y afectó negativamente las importaciones, así como posicionó a la salida exportadora como una alternativa ante la fuerte retracción del mercado interno.

3. La reconfiguración asimétrica de la cadena de valor automotriz en el marco de las reformas estructurales (1990-2001)

Como parte de los cambios en la restructuración del capitalismo mundial de fines del siglo XX se produjeron otras modificaciones en la organización de la producción que también tuvieron como objetivo principal ganar competitividad reduciendo costos y aumentando la variedad (Gereffi et al. 2001 y 2005). En el centro de estos cambios se encuentran las decisiones de ciertas empresas multinacionales de transferir algunas actividades –generalmente, las menos rentables y sofisticadas– del proceso productivo hacia otras empresas (*outsource*) y otros países (*offshore*)

Gráfico 3. Producción anual de vehículos de las principales empresas automotrices en Argentina (1970-1990)



Fuente: ADEFA (distintos años).

–mayormente de la periferia-, reteniendo para sí los segmentos que más valor agregan (actividades *core*) y terciarizando los procesos productivos genéricos o de bajo valor, centrados en el volumen y en la competitividad-precio (Porta et al. 2017). Ello generó una interdependencia mayor en las redes comerciales internacionales dado que una parte importante del valor de las exportaciones contiene valor importado en más de un origen y es posible que circulen por más de un destino hasta llegar a los consumidores finales, conformando las denominadas *cadenas globales de valor* (CGV) (Gereffi et al. 2001)¹⁰.

¹⁰ La raíz teórica del concepto de CGV se halla en el de *cadena de commodities* desarrollado por los autores de la teoría del sistema-mundo Hopkins y Wallerstein (1986). En base a ello, Gereffi y Korzeniewicz (1994) elaboraron la noción de *cadenas globales de commodities*, introduciendo nuevas preocupaciones en el marco de análisis basadas en cómo la participación en las cadenas puede facilitar la mejora industrial para los exportadores de los países en desarrollo (Bair 2005). Luego, este concepto fue reelaborado por Gereffi y otros (2005) en el de CGV, modificando el término “commodity” por el de “valor” para que el análisis se focalizara en la agregación de valor y en cómo los distintos eslabones de la cadena lo generan y apropián. Dicho marco teórico continúa con la visión desarrollista

Como resultado de dichos cambios, en la cadena de valor automotriz mundial se dieron otras tendencias que afectaron las relaciones entre los distintos eslabones de la cadena, éstas se llamaron *commonolisation*, *modularisation* y *global sourcing* (Arza y López 2008). La *commonolisation* implicó extender y compartir la plataforma a escala global para la fabricación de diferentes modelos, es decir, la parte inferior de los vehículos (chasis, transmisión, suspensión), incluida a veces la motorización, así como los componentes mecánicos más importantes, y concentrar todas las actividades de diseño de producto en unas pocas localizaciones (Bastos Tigre et al. 1999).

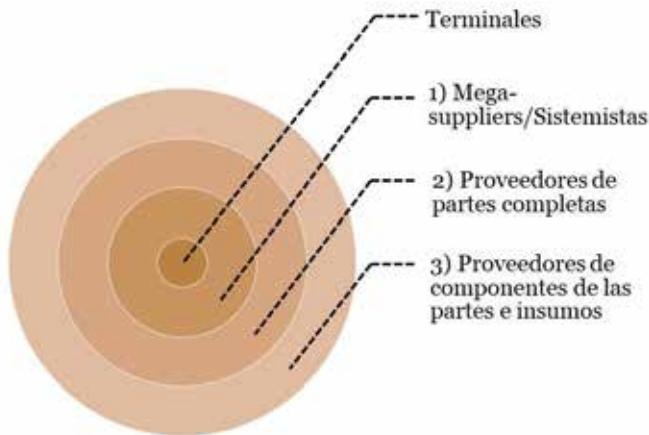
La segunda tendencia, *modularisation*, significa pensar al automóvil como un sistema que puede ser reconfigurado a partir de modificar los subsistemas que lo componen. Esto implicó, en los hechos, asignar mayores responsabilidades a los proveedores de subsistemas (*mega-suppliers* o *sistemistas*), con quienes las terminales tienen una relación cada vez más simbiótica, al punto que realizan actividades de ingeniería simultánea¹¹. Por este motivo, en lugar de alentar la competencia entre un número elevado de proveedores para reducir los costos, las terminales han buscado establecer relaciones de más largo plazo con un menor número de proveedores que en el pasado (Arza y López 2008; Barletta et al. 2013).

En suma, las terminales empezaron a abastecerse de los mismos proveedores en cualquiera de las localizaciones en donde decidan producir, implicando una transnacionalización de las empresas autopartistas. Así, en algunos casos las autopartistas pasaron a ser empresas ligadas vía participación accionaria a las propias terminales, mientras en otras continuaron como firmas independientes, pero de gran tamaño y con capacidad de internacionalizarse. Este fenómeno es denominado *global sourcing* y sería la tercera de las tendencias globales. En Argentina la preferencia que tienen las terminales por el *global sourcing* afecta en gran medida al autopartismo local en cuanto estos *mega-suppliers* o *sistemistas* no se radiquen en el país (Arza y López 2008).

previa, por lo cual fue criticado por sus autores originarios del sistema-mundo (Wallerstein 1988). A partir de los años 2000, el concepto ganó terreno en el ámbito académico y del *policymaking* de tal forma que la mayoría de los organismos internacionales lo adoptaron (Pérez Ibáñez 2019). Algunos de éstos lo utilizaron amoldándolo a su visión económica neoliberal (Fernández 2015), sin embargo, Gereffi sostuvo que dichas lecturas no respetan el carácter heterodoxo y desarrollista que dicho marco analítico propone (Gereffi 2014).

¹¹ Esto es, trabajan cooperativamente en las actividades involucradas en la generación de nuevos modelos.

Imagen 1 - Anillos de empresas autopartistas



Fuente: elaboración propia.

Lo novedoso de esta nueva configuración es que, del mismo modo que los sistemistas detentan un menor tamaño relativo que el de sus demandantes (las terminales), las autopartistas de segundo y tercer nivel -mucho más atomizadas y con menores niveles de concentración de capital y desarrollo tecnológico- deben enfrentar también un oligopsonio con capacidad de imponer condiciones, pero ya no conformado por los fabricantes de vehículos, sino por los sistemistas (Inchauspe y García 2017).

Por otro lado, a pesar del proceso de reorganización mundial de la producción, la industria automotriz no se constituyó como una cadena global de valor, sino que se configuró en torno a *cadenas regionales de valor*.¹² Esto se debe a un conjunto de factores, tales como: 1) las terminales interactúan con otros agentes en las regiones en donde producen y venden, tanto “aguas abajo” (e.g. proveedores) como “aguas arriba” (e.g. distribuidores claves, servicios de financiamiento, mantenimiento y reparación, etc.), lo cual lleva a que haya una regionalización de las operaciones, tanto por cuestiones de cercanía física -que pesan fundamentalmente en el caso de los proveedores-, como de captura de mercados -el contar con redes de distribución, financiamiento y post-venta bien establecidas es fundamental en ese sentido; 2) por barreras culturales; 3) porque las economías

¹² De todas formas, el mayor volumen y los proyectos más importantes de I+D de la industria se mantienen en los países de origen de dichas firmas (Sturgeon et al., 2008)

de escala de producción usualmente se logran satisfacer regionalmente; 4) por regulaciones concernientes al medio ambiente, seguridad, etc.; 5) por el uso de combustibles específicos; y también, 6) porque el nivel de las protecciones arancelarias se define en muchos casos a nivel regional (Rugman y Collinson 2004)¹³.

En América del Sur esta forma de integración regional del sector se vio expresada en la Política Automotriz Común (PAC) entre Argentina y Brasil. Los primeros antecedentes de la PAC datan del año 1988 cuando, dentro del Programa de Integración y Cooperación Económica sancionado en diciembre de 1986, ambas naciones celebraron el Protocolo 21° referido a la regulación de los flujos de comercio del complejo automotor (Vispo 1999). No obstante, no fue hasta el año 1991 que dicha normativa entró en vigor, luego de sufrir varias modificaciones y ser incluida en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14¹⁴ celebrado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Las disposiciones más relevantes para la cadena automotriz eran el tratamiento de producto nacional para los vehículos y autopartes de ambos países en el mercado del socio comercial, la remoción de barreras para-arancelarias en el comercio bilateral, el intercambio bilateral libre de aranceles para un cupo determinado de vehículos¹⁵ y el intercambio bilateral libre de aranceles para las autopartes, por un cupo que no debía superar el 15% de las exportaciones FOB de vehículos de cada país, y bajo la condición de que se cumpla con los requisitos de contenido local exigidos en cada país, entre otras (Dulcich et al. 2020). Este acuerdo aún no regulaba el comercio extrazona de manera conjunta; y mantuvo la relevancia de los regímenes nacionales vigentes en cada país (Gárriz y Panigo 2016).

¹³ Así, se conformaron distintos mercados regionales entre los que se pueden diferenciar entre la integración entre países desarrollados (NAFTA, por ejemplo) o entre países en desarrollo (Mercosur o ASEAN). Por su parte, China e India se ven exceptuados de esta conformación y siguen produciendo a nivel nacional (Baruj et al., 2017).

¹⁴ Según consta en el Protocolo que le da origen, mediante su instauración los países pretendían: “*a) expandir y diversificar, de forma dinámicamente equilibrada, el intercambio bilateral en el sector de la industria automotriz; (...) e) aumentar la participación [regional] de partes, piezas y componentes, en especial de los componentes de elevado valor agregado o de elevado contenido tecnológico; (...) g) mejorar el balance de divisas, tendiendo a generar saldos positivos en el intercambio con terceros países...*” (ACE N° 14, Anexo VIII, Art. 1°, 1990).

¹⁵ Este debía crecer en el tiempo, comenzando en 1991 por una cuota de 10.000 vehículos para cada país.

Concomitantemente, durante la década de 1990 en Argentina se desplegó un proceso de profundización de las políticas implementadas mediados de la década de 1970¹⁶, las cuales se vieron complementadas y reforzadas con la conversión fija entre el peso y el dólar estadounidense por medio del Plan de la Convertibilidad (Basualdo 2006; Nochteff 1999). Durante este período el sector industrial resultó sumamente afectado, consolidándose la tendencia a la *desindustrialización* que se había iniciado a mediados de los años setenta (Azpiazu et al. 2001; Schvarzer 1998). No obstante, el eslabón terminal del sector automotor no se vio perjudicado por las reformas estructurales de dicha década, ya que se benefició con un nuevo “Régimen Automotriz” que comprendió una serie de decretos dictados entre 1990 y 1992. La estructura de dicho régimen fue negociada dentro de la Comisión de la Concertación para la Reversión de la Industria Automotriz, creada por el gobierno de Menem en 1990 (Etchemendy 2001). Las principales características del Régimen eran: 1) un acuerdo salarial entre empresarios y sindicatos orientado a moderar los salarios y bajar el precio de los vehículos; 2) un compromiso por parte de las empresas de invertir para cubrir la brecha tecnológica con los mercados internacionales; 3) una barrera tarifaria del 30 % -cuando la tarifa promedio de toda la economía luego de la reforma comercial era de alrededor del 10%- combinada con la posibilidad para la industria terminal de importar unidades con una tarifa de sólo 2%; y 4) cupos de importación con una tasa del 10% de la producción local anual en vehículos comerciales (Etchemendy 2001; Villalon 1999). A su vez, las terminales automotrices extranjeras se vieron favorecidas por la Ley de Inversiones Extranjeras de 1993, la cual no establecía condicionamientos a la remisión de utilidades, tributación específica ni repatriación de capitales (Kosacoff y Porta 1997).

En este nuevo entorno regulatorio, retornaron diversas empresas terminales que se habían retirado de la Argentina, e instalaron plantas distintas empresas que no habían tenido presencia productiva en el país con anterioridad. En 1995 Ford y Volkswagen retomaron el control de sus filiales en Argentina, al disolverse Autolatina. Un año después finalizó la experiencia de Sevel Argentina, y Citroën reingresó al país para producir junto con Peugeot, en una fusión de alcance global (PSA Peugeot-Citroën). Chrysler retomó la producción en Argentina en 1996, para dos años después fusionarse con Mercedes Benz en otra integración de carácter

¹⁶ Entre las mismas se pueden mencionar la liberalización comercial y financiera, “desregulación” de una amplia gama de mercados, privatización de empresas públicas, regímenes especiales de privilegio para ciertos sectores del poder económico, etc. (Basualdo 2006; Nochteff 1999).

global (Daimler Chrysler). Por su parte, GM volvió a instalar una planta propia también en 1996, y un año después Renault recuperó el control de su producción en el país. Toyota instaló su planta de Zárate en 1997, en la primera radicación productiva de una empresa automotriz japonesa en la Argentina. De esta forma, con la retirada de los grupos locales y el ingreso de terminales, la industria automotriz argentina llegó en esta etapa a una extranjerización total de la rama.

Por otro lado, a mediados de los noventa, el marco regulatorio local sufrió dos modificaciones significativas. Mediante el Decreto 2278/94 se otorgó la posibilidad de multiplicar por 1,2 a las exportaciones de autopartes para calcular las compensaciones, y se determinó que las importaciones de autopartes originarias del MERCOSUR serían consideradas nacionales en el cálculo del contenido importado de los vehículos. Por otra parte, el Decreto 33/96 determinó, entre otros, un esquema levemente decreciente del máximo contenido importado de los vehículos producidos bajo los beneficios del régimen automotriz, y un esquema análogo para el caso de las autopartes para que fueran consideradas nacionales (Dulcich et al. 2020). A nivel bilateral con Brasil, con la implementación del Protocolo 28 del ACE 14 en el año 1996, se incluyeron muchos de estos principios en la regulación regional y se ahondó en la liberalización del comercio bilateral, ampliando el acceso argentino en el mercado de Brasil para enmendar su creciente déficit bilateral automotriz (Gárriz y Panigo 2015)¹⁷.

De este modo, el segmento autopartista sufrió una enorme competencia importadora, producto de la apertura comercial de la rama, sus niveles de protección efectiva negativa¹⁸ y la apreciación cambiaria. Así,

¹⁷ Los aspectos más relevantes del acuerdo fueron condicionar la preferencia arancelaria del 100% en las importaciones de vehículos y autopartes a que ellas fueran compensadas con exportaciones a cualquier destino, aspecto regulado por los regímenes automotrices de cada país; considerar las autopartes de origen de la contraparte como nacionales para el cálculo del contenido mínimo local exigido por las regulaciones de cada país; determinar una cuota de importación libre de arancel suplementaria y sin compensación para la Argentina en el mercado de Brasil de 85.000 vehículos, para subsanar el déficit bilateral automotriz argentino; y establecer cuotas libres de arancel adicionales en ambos mercados de importación, destinadas a las empresas terminales radicadas en uno solo de los socios (Gárriz y Panigo 2015).

¹⁸ Cantarella et al. (2008) estiman que oscilaba entre un 2% para conjuntos y sistemas, hasta un nivel de -23,50% para cojinetes, -21,30% para juntas y -17,50% para anillos sincronizados, manteniendo niveles en torno al -9% para discos de

**Cuadro 3: Importación y exportación de partes
y accesorios para vehículos (1991-2001).**
Valor (en miles de dólares) y Volumen (en miles de toneladas)

Año	Partes y accesorios			
	Valor exportación	Volumen exportación	Valor importación	Volumen importación
1991	143.275	39.569	259.896	54.171
1992	231.869	44.945	720.055	338.513
1993	369.736	62.086	876.179	214.991
1994	456.719	87.469	968.044	166.603
1995	546.153	110.055	867.714	134.288
1996	440.776	78.835	1.061.300	153.877
1997	426.121	75.782	1.622.552	246.113
1998	457.027	78.014	1.693.255	282.237
1999	496.803	88.253	1.065.699	189.597
2000	522.644	107.14	1.161.893	330.274
2001	427.163	91.172	800.401	214.72

Fuente: Morero (2013).

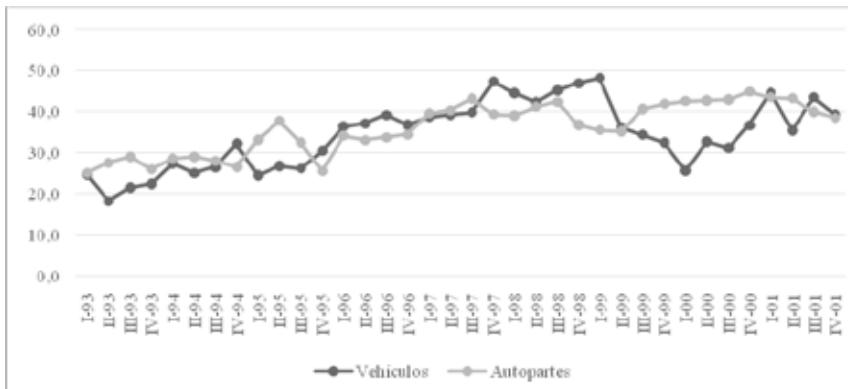
pese a las caídas debido a las crisis del tequila y la devaluación del Brasil, las importaciones de autopartes y accesorios se multiplicaron prácticamente por siete entre 1991 y el 2000, medidas en volumen, y por seis, medidas en valor (cuadro 3). En tanto que la producción de vehículos poco más que se duplicó para este período, el volumen de importaciones de partes y accesorios por vehículo casi se duplica, pasando de 1.870 dólares en 1991 a 3.400 dólares en 2001 (Morero 2013)¹⁹.

Así es que las sobrevivientes a esta invasión importadora debieron atravesar un fuerte proceso de reconversión productiva y *cacthing up*

freno, sistemas de escape, campanas de freno y elásticos y niveles en torno al -4% para neumáticos y paragolpes.

¹⁹ Es importante destacar que durante toda la década, y especialmente a partir de 1996, disminuyó la producción nacional de motores, hasta su virtual desaparición (Schvarzer et al. 2003).

Gráfico 4: Importaciones de vehículos y autopartes sobre consumo aparente (1993-2001)



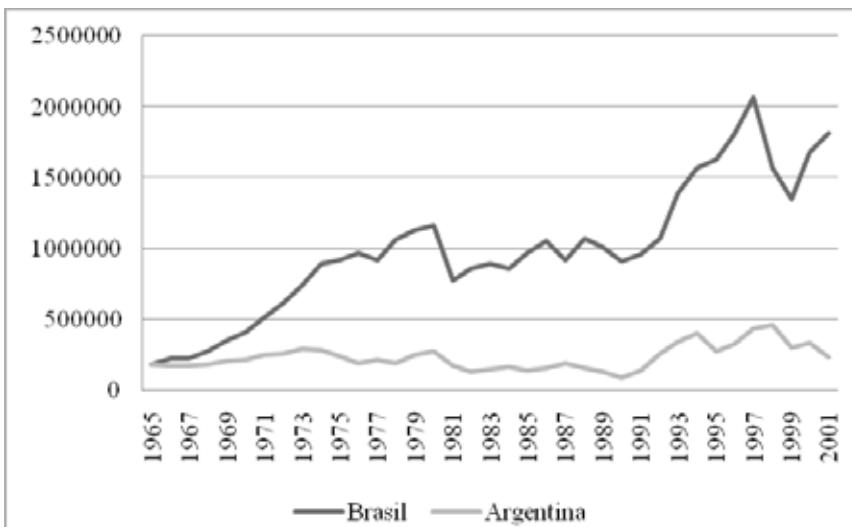
Fuente: CEP

Nota: Los datos de Consumo Aparente, se estimaron utilizando datos de la encuesta industrial, del Sistema de índices de precios mayoristas de INDEC y del Censo Económico Nacional de 2004.

tecnológico que implicó un dispar proceso de desarrollo de competencias, fundamentalmente impulsado por las exigencias de las terminales. Así, se extendió el producir con estándares certificados de calidad, y la introducción de cambios en materia organizacional y de gestión, la profesionalización de los niveles superiores, la reingeniería de procesos administrativos, y la difusión de la planificación estratégica. Se abandonaron progresivamente los esfuerzos de desarrollo de productos, predominando la especificación de características y planos directamente desde las terminales. Así es que, en materia de diseño de productos, las autopartistas transitaron un sendero de pérdida de las capacidades tecnológicas que habían desarrollado décadas atrás. Sin embargo, en materia de procesos, organización y gestión de la producción, la importancia de las capacidades tecnológicas mantuvo su importancia, sobre todo por la necesidad de reducir costos para afrontar la competencia externa (Morero 2013).

A su vez, las modificaciones de esta etapa dieron como resultado un creciente déficit comercial de la industria automotriz, motorizado tanto por el comercio con Brasil como con el resto del mundo. La particularidad del período fue la fuerte regionalización del comercio del sector, con énfasis en la relación comercial de Argentina con Brasil, que creció como origen de importaciones y especialmente como destino de las exportaciones de vehículos (Dulcich et al. 2020).

Gráfico 5. Producción anual de vehículos en Argentina y Brasil (1965-2001)



Fuente: Tarditi (2000) y OICA.

A partir de la crisis del sudeste asiático de 1998 y la devaluación de 1999 de Brasil, Argentina empezó a encontrar dificultades en la obtención de financiación externa y, con el recurso de las privatizaciones agotado, el rígido régimen de la convertibilidad se topó con sus limitaciones hasta desembocar en una aguda crisis económica a fines de 2001, la cual implicó una caída del PIB del orden del 25% en tres años y niveles de desempleo y pobreza que rondaban el 25% y 50%, respectivamente (Porta et al. 2014, 4), finalizando con la caída del gobierno de La Alianza²⁰. Esta crisis significó un punto de inflexión en la historia económica argentina, ya que dio inicio a una nueva fase que diversos autores llamaron *posconvertibilidad*. En ella, se estableció un nuevo esquema económico con un tipo de cambio real depreciado y estuvo signada por el crecimiento del sector industrial en general y del automotor en particular. Sin embargo, la profunda reconfiguración de la industria automotriz de las etapas previas marcó su trayectoria posterior. Esencialmente, la concentración e inter-

²⁰ El frente político-partidario “La Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación”, conocida simplemente como “La Alianza”, fue una coalición política entre la Unión Cívica Radical (UCR) y la alianza Frente País Solidario (Frepaso), conformada en 1997 en la Argentina, que ganó las elecciones de 1999.

**Cuadro 4. Concentración del comercio
sectorial con Brasil (en %) (1991-2001)**

Años	Vehículos		Autopartes	
	Exportación	Importación	Exportación	Importación
1991	41.8	41.9	45.5	s/d
1992	74.4	58.2	43.6	46.0
1993	80.2	42.8	55.3	47.4
1994	74.9	27.8	74.5	47.7
1995	88.5	27.8	77.0	52.8
1996	94.8	32.7	71.6	51.8
1997	95.6	45.7	69.6	34.1
1998	91.3	47.2	55.1	33.0
1999	88.1	45.8	46.4	34.5
2000	84.9	56.4	48.1	31.6
2001	79.7	47.2	46.6	32.6

Fuente: CEP.

nacionalización de la rama autopartista y la inserción de Argentina en el MERCOSUR serán dos herencias centrales de la década de 1990 que darán la forma -y las limitaciones- del despliegue de la industria automotriz argentina en el siglo posterior.

Reflexiones finales

En el presente artículo se reconstruyó la trayectoria del sector automotor argentino desde la salida de la ISI hasta fines de la década de 1990. De este modo, se planteó que durante el modelo sustitutivo se llevó a cabo una fuerte expansión de la industria que implicó acelerados aumentos en la producción y el empleo. Además, durante los últimos años de esta fase se lograron incrementar las exportaciones automotrices, principalmente dirigidas hacia América Latina. Sin embargo, se destacó que no se superaron algunos rasgos básicos del sector, como la baja competitividad de sus productos, la escasa actualización tecnológica y su extranjerización. Con la llegada de la última dictadura militar se interrumpió el modelo sustituti-

vo y se establecieron ciertos cambios en el sector automotor dados a partir de la apertura comercial, la retracción del mercado interno y la crisis internacional, que implicaron la racionalización de la producción y el paso del modelo *fordista* al *toyotista*. En la industria local, ello trajo como resultado el fuerte aumento de las importaciones a inicios de la década de 1980, el estancamiento del sector durante la “década perdida” y la concentración del eslabón terminal en un reducido número de firmas.

Sin embargo, las mutaciones más profundas de la industria automotriz argentina se encuentran en la década de 1990 a raíz de la conformación del mercado regional entre Argentina y Brasil y las reformas económicas estructurales del gobierno de Menem, que implicaron mayor apertura comercial, apreciación del tipo de cambio y desregulación de la economía. De este modo, mientras el sector industrial a nivel general era fuertemente afectado por la nueva orientación estatal, el eslabón terminal se vio beneficiado por la conformación del mercado regional, que le permitió una salida exportadora frente al estancamiento de la década previa, a la vez que era protegido por un nuevo régimen automotriz. En cuanto a la rama autopartista, la misma estuvo más expuesta a la competencia importadora, sumándose a las transformaciones en la cadena automotriz a nivel global, que implicaron la aparición de grandes sistemistas multinacionales. Ello tuvo como resultado una fuerte concentración e internacionalización del sector autopartista argentino, que afectó en mayor medida a las firmas locales más pequeñas.

A su vez, el establecimiento de la Política Automotriz Común siguió una posición de dependencia comercial y productiva del sector automotor argentino en relación con su par brasileño. En gran parte, esto se debió a las ventajas productivas de Brasil frente a Argentina, dadas a partir del tamaño de su mercado interno y sus mayores escalas de producción. Así, se establecieron ciertas tendencias que se van a mantener y agudizar durante las décadas posteriores, como la alta concentración de las exportaciones argentinas en dicho mercado, principalmente en el eslabón de vehículos, y un déficit comercial crónico con el país vecino, mayoritariamente dado por la rama autopartista.

De este modo, si bien la nueva organización regional de la producción de 1990 permitió una reactivación del sector a partir de la orientación exportadora, el regreso de las multinacionales automotrices que se habían retirado y la llegada de otras nuevas, y un proceso de actualización tecnológica de la industria, también implicó un aumento de la penetración importadora en el sector autopartista y una inserción asimétrica en el mercado regional. De esta forma, dichos cambios establecieron las rupturas definitivas con el modelo productivo anterior, principalmente dirigido

hacia el mercado interno y con un alto contenido local de los vehículos, y fijaron las bases de la trayectoria automotriz del siglo siguiente. Así, luego de la crisis de la salida de la convertibilidad, con un contexto económico distinto y una nueva orientación estatal, la organización de la producción automotriz en el mercado regional se mantendrá y profundizará a partir de la unificación del comercio extrazona entre Argentina y Brasil y una mayor especialización productiva de las terminales automotrices en cada uno de estos mercados.

Referencias bibliográficas

- Amico, Fabián. 2011. «Buscando adentro la fuente de la competitividad externa». *H-industri@*, n° 5: 9.
- Arza, Valeria, y Andrés López. 2008. *La industria automotriz en el MERCOSUR*. Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo, y Martín Schorr. 2001. «La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva». *FLACSO*, n° 63.
- Bair, Jennifer. 2005. «Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward». *Competition & Change* vol. 9, n° 2: 153-80. <https://doi.org/10.1179/102452905X45382>.
- Baranson, Jack. 1969. *Automotive Industries in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Barbero, M. I., y J. Motta. 2007. «Trayectoria de la industria automotriz en la Argentina desde sus inicios hasta fines de la década de 1990». En *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*, compilado por Marcelo Delfini, Daniela Dubbini, Manuel Lugones e Ivana N. Rivero, 189-229. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Barletta, F., Rodrigo Kataishi, y Gabriel Yoguiel. 2013. «La trama automotriz argentina: dinámica reciente, capacidades tecnológicas y conducta innovativa». En *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*, compilado por Giovanni Stumpo y Diego Rivas, 159-90. Santiago de Chile: CEPAL.
- Baruj, Gustavo, Martín Obaya, Fernando Porta, y Juan Santacángelo. 2017. «Complejo Automotriz Argentino: situación tecnológica, restricciones y oportunidades». *CIECTI*, n°106.
- Bastos Tigre, Paulo, Mariano Laplane, Gustavo Lugones, Fernando Porta, y Fernando Sarti. 1999. «Impacto Del Mercosur En La Dinámica Del Sector Automotor». En *Impacto sectorial de la integración en el Mer-*

cosur, editado por Juan José Taccone y Luis Jorge Garay, 1-235. Buenos Aires: INTAL.

Basualdo, Eduardo. 2006. *La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera*. Buenos Aires: CLACSO.

Belini, Claudio. 2006. «Negocios, poder y política industrial en los orígenes de la industria automotriz argentina, 1943-1958». *Revista de Historia Industrial* vol. 15, n° 31: 109-35. <https://doi.org/10.1344/rhi.v15i31.19663>.

Bil, Damián Andrés. 2017a. «La crisis mundial del sector automotriz (1978-1982) y los efectos sobre el complejo en Argentina». *Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História* n° 60: 281-318. <https://doi.org/10.23925/2176-2767.2017v60p281-318>.

———. 2017b. «Trayectoria de una empresa multinacional en la crisis automotriz de los '80. El caso de Renault Argentina». *Anuario de la Escuela de Historia Virtual* vol. 8, n° 11: 92-116.

Canitrot, Adolfo. 1980. «La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976». *Desarrollo Económico*, vol. 19, n° 76.

Cantarella, Juan E, Luis Katz, y Gonzalo de Guzmán. 2008. «La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes». *LITTEC-UNGS*, n° 43.

Coriat, Benjamín. 2000. *El taller y el robot: ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*. Ciudad de México: Siglo XXI.

De Pablo, Juan Carlos. 1984. *Política económica argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Di Tella, Guido. 1970. «Criterios para una política de desarrollo industrial». En *Estrategias de industrialización para la Argentina*, dirigido por Mario Brodersohn. Buenos Aires: ITDT.

Dulcich, Federico, Dino Otero, y Adrián Canzian. 2020. «Trayectoria y situación actual de la cadena automotriz en Argentina y Mercosur». *Ciclos* vol. 27, n° 54: 93-130.

Etchemendy, Sebastián. 2001. «Construir Coaliciones Reformistas: La Política de las Compensaciones en el Camino Argentino Hacia la Liberalización Económica». *Desarrollo Económico* vol. 40, n° 16: 675-707. <https://doi.org/10.2307/3456000>.

Fernández, Victor Ramiro. 2015. «Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device?» *Review of Radical Political Economics* vol. 47, n° 2: 209-30. <https://doi.org/10.1177/0486613414532769>.

La reconfiguración asimétrica de la industria automotriz argentina (1976-2001)

Gaggero, Alejandro, y Bruno Pérez Almansi. 2020. «La diversificación del grupo empresarial Macri en el sector automotriz durante la última dictadura militar en Argentina». *América Latina en la Historia Económica* vol. 27 n° 2: 1019. <https://doi.org/10.18232/alhe.1019>.

Gárriz, Ana Inés, y Demian Panigo. 2015. «Prebisch y el principio de reciprocidad. Una aplicación para el caso de la Política Automotriz Común entre Argentina y Brasil». *Ensayos Económicos* n° 73: 117-50.

Gárriz, Ana, y Demian Panigo. 2016. «El impacto de la Política Automotriz Común (PAC) sobre la industria autopartista de Argentina y Brasil». Fundación Friedrich Ebert, n° 25.

Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. 2003. *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Fundación PENT.

Gereffi, Gary. 2014. «Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World». *Review of International Political Economy* vol. 21, n° 1: 9-37. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.756414>.

Gereffi, Gary, John Humphrey, Raphael Kaplinsky, y Timothy J. Sturgeon. 2001. «Introduction: Globalisation, Value Chains and Development». *IDS Bulletin* vol. 32, n° 3: 1-8. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2001.mp32003001.x>.

Gereffi, Gary, John Humphrey, y Timothy Sturgeon. 2005. «The Governance of Global Value Chains». *Review of International Political Economy* vol. 12, n° 1: 78-104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>.

Gereffi, Gary, y Miguel Korzeniewicz. 1994. *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, Conn: Praeger.

Harari, Ianina, y Damián Andrés Bil. 2017. «Desarrollo y crisis en una terminal automotriz El caso de Industrias Kaiser Argentina (IKA), 1955-1967». *Páginas* vol. 9, n° 21: 123-51. <https://doi.org/10.35305/rpv9i21.275>.

Harvey, David. 2007. *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

Hirsch, Joachim. 1997. «¿Qué es la globalización?». *Realidad Económica* n° 147: 7-17.

Hopkins, Terence K., e Immanuel Wallerstein. 1986. «Commodity Chains in the World-Economy Prior to 1800». *Review Fernand Braudel Center* vol. 10, n° 1: 157-70.

Inchauspe, E., y N. García. 2017. «El complejo automotriz-autopartista en América Latina. Estrategias globales, regionales y desempeño reciente». En *La encrucijada del autopartismo en América Latina*, dirigido por Demian Panigo, Ana Gárriz, Pablo Lavarello y Martín Schorr, 127-88. Buenos Aires: UNDAV Ediciones.

Katz, Jorge y Ablin, Eduardo. 1977. «Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente». *Desarrollo Económico*, 89-132.

Katz, Jorge. 2009. Innovación, tecnología y desarrollo en la economía argentina: una visión histórica. En *Del Ford Taunus a la soja transgénica: reflexiones en torno a la transición argentina al siglo XXI*, coordinado por Jorge Katz. Buenos Aires: Edhasa.

Kosacoff, Bernardo. 1996. «La industria argentina: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad». En *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, dirigido por Jorge Katz, 125-162. Buenos Aires: Alianza.

Kosacoff, Bernardo, y Fernando Porta. 1997. *La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina: tendencias y estrategias recientes*. Santiago de Chile: CEPAL.

Kosacoff, Bernardo, Jorge Todesca, y Adolfo Vispo. 1991. *La transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil*. Buenos Aires: CEPAL.

Morero, Hernán. 2013. «El proceso de internacionalización de la trama automotriz argentina», *H-Industri@*, nº 36.

Nochteff, Hugo. 1991. «Reestructuración industrial en la Argentina: Regresión estructural e insuficiencias de los enfoques predominantes». *Desarrollo Económico* vol. 31, nº 123: 339-58. <https://doi.org/10.2307/3466909>.

_____. 1999. «La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto». *Revista Época* vol. 1, nº 1: 16-32.

Nofal, María Beatriz. 1989. *Absentee entrepreneurship and the dynamics of the motor vehicle industry in Argentina*. Nueva York: Praeger.

Panigo, Demian, Pablo Lavarello, Ana Gárriz, y K. Castillo. 2017. «El autopartismo latinoamericano en un contexto de proteccionismo global, reshoring y debilitamiento de acuerdos regionales de comercio». En *La encrucijada del autopartismo en América Latina*, dirigido por Demian Panigo, Ana Gárriz, Pablo Lavarello y Martín Schorr, 18-74. Avellaneda: UNDAV Ediciones.

Pérez Ibáñez, Javier. 2019. «Cadenas globales de valor: una revisión bibliográfica». *Semestre Económico* vol. 22, nº 51: 63-81. <https://doi.org/10.22395/seec.v22n51a4>.

Picabea, Facundo, y Hernán Thomas. 2011. «Análisis sociotécnico del proyecto de producción automotriz local integrada en la segunda presidencia peronista (1952-1955)». *Realidad Económica*, nº 261: 29-57.

Porta, F, J Santarcángelo, y Daniel Schteingart. 2017. «Cadenas Globales de Valor y Desarrollo Económico.» *Desarrollo Económico*: 21.

La reconfiguración asimétrica de la industria automotriz argentina (1976-2001)

Porta, Fernando, Juan Santarcángelo, y Daniel Schteingart. 2014. «Excedente y desarrollo industrial en Argentina situación y desafíos». *CE-FIDAR*, n° 59: 110.

Rougier, Marcelo y Martín Fiszbein. 2006. *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos aires: Cuadernos Argentinos Manantial.

Rugman, Alan M., y Simon Collinson. 2004. «The Regional Nature of the World's Automotive Sector». *European Management Journal* vol. 22, n° 5: 471-82. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2004.09.006>.

Schorr, Martín. 2012. «La desindustrialización como eje del proyecto refundacional de la economía y la sociedad en Argentina, 1976-1983». *América Latina en la Historia Económica* vol. 19, n° 3: 31-56. <https://doi.org/10.18232/alhe.v19i3.528>.

Schvarzer, Jorge. 1987. «Promoción industrial en argentina. Características, evolución y resultados». *CISEA*, n° 90.

_____. 1995. «La reconversión de la industria automotriz argentina». *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* vol. 5, n° 8: 5-27.

_____. 1996. *La Industria Que Supimos Conseguir*. Buenos Aires: Planeta.

_____. 1998. *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: A-Z Editora.

Schvarzer, Jorge, Mariana Rojas Breu, y Javier Papa. 2003. «La industria automotriz argentina en perspectiva: la reconversión de la década del noventa como prólogo a la crisis actual». Buenos Aires: CESPA, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Sourrouille, Juan. 1980. *El complejo automotor en Argentina (Transnacionales en América Latina)*. Ciudad de México: Nueva Imagen.

Sturgeon, T., J. Van Biesebroeck, y G. Gereffi. 2008. «Value Chains, Networks and Clusters: Reframing the Global Automotive Industry». *Journal of Economic Geography* vol. 8 n° 3: 297-321. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbn007>.

Tarditi, Roberto J. 2000. «La crisis mundial de los '70 y los '80 observada a partir de la evolución de la producción automotriz». Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina.

Teitel, Simon y Francisco Thoumi. 1986. «From import substitution to exports: the manufacturing exports experience of Argentina and Brazil». *Economic Development and Cultural Change* vol. 34, n° 3: 455-490.

Villalon, Roberta. 1999. «Proteccionismo y política industrial en la Argentina de los '90: la economía política de la reconversión del sector automotriz». Tesis Senior, CABA, Argentina: Universidad Torcuato Di Tella.

Vispo, A. 1999. «Reservas de mercado, cuasi rentas de privilegio y deficiencias regulatorias: el régimen automotriz argentino». En *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*, 270-380. Buenos Aires: Norma.

Wallerstein, Immanuel. 1988. «Development: Lodestar or Illusion?». *Economic and Political Weekly* vol. 23, n° 39.

Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015): da industrialização por substituição de importações à desindustrialização da economia brasileira

Guilherme Grandi¹

Departamento de Economia - FEA/USP, São Paulo, Brasil

Alexandre Macchione Saes²

Departamento de Economia - FEA/USP, São Paulo, Brasil

Resumo

O presente artigo discute, por meio da sistematização dos dados das cem maiores empresas atuantes no Brasil, a crise do processo de substituição de importações entre as décadas de 1970 e 2010. Nos valendo das informações coletadas a partir do anuário Maiores e Melhores, da *Revista Exame*, sistematizamos os dados sobre as maiores empresas no Brasil, ao longo dessas quatro décadas, destacando sua nacionalidade e seu setor de atuação. Dando destaque para a análise das empresas estrangeiras, é possível verificar a dinâmica dos ciclos de investimento industrial, identificando os maiores setores instalados no país em cada período histórico. O estudo abrange a fase final do governo militar brasileiro, marcado pelo último esforço de desenvolvimento industrial no país, passando pelas décadas de abertura comercial, caracterizadas por um processo de desindustrialização. No primeiro recorte cronológico do artigo, entre 1974 e 1994, é possível verificar tanto o auge da participação do setor industrial no PIB nacional como os primeiros sinais da crise da industrialização por substituição de importações. No segundo recorte do estudo, entre 1994 e 2015, por sua vez, verifica-se a diversificação da nacionalidade e dos setores econômicos entre as cem maiores empresas, com a redução da participação de setores tradicionais da indústria, ilustrando a tendência da desindustrialização ocorrida no país nas últimas décadas.

Fecha de recepción del artículo: 27-10-2020

Fecha de aceptación del artículo: 18-12-2020

¹ ggrandi@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6040-0650>

² alexandre.saes@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4274-1993>

Palavras-chave

Desindustrialização; industrialização por substituição de importações; Brasil.

Ciclo de inversión y industria en Brasil (1974-2015): de la industrialización por sustitución de importaciones a la desindustrialización de la economía brasileña

Resumen

Este artículo analiza, a través de la sistematización de las cien mayores empresas que operan en Brasil, la crisis del proceso de sustitución de importaciones entre las décadas de 1970 y 2010. Utilizando los datos producidos por el anuario Maiores e Melhores, de la *Revista Exame*, sistematizamos la información sobre las mayores empresas de Brasil, durante estas cuatro décadas, destacando su nacionalidad y su sector de actividad. Haciendo hincapié en el análisis de las empresas extranjeras, es posible verificar la dinámica de los ciclos de inversión industrial, identificando los mayores sectores instalados en el país en cada período histórico. El estudio cubre la fase final del gobierno militar brasileño, marcada por el último esfuerzo de desarrollo industrial en el país, atravesando las décadas de apertura comercial, caracterizadas por un proceso de desindustrialización. En la primera sección cronológica del artículo, entre 1974 y 1994, se puede constatar tanto el pico de participación del sector industrial en el PIB nacional como los primeros indicios de la crisis de industrialización por sustitución de importaciones. En el segundo tramo del estudio, entre 1994 y 2015, a su vez, se encuentra la diversificación de nacionalidad y sectores económicos entre las cien mayores empresas, con la reducción de la participación de sectores tradicionales de la industria, ilustrando la tendencia de desindustrialización que se produjo en el país en las últimas décadas.

Palabras clave

Desindustrialización; industrialización por sustitución de importaciones; Brasil.

Investment cycle and industry in Brazil (1974-2015): from industrialization by import substitution to deindustrialization of the Brazilian economy

Abstract

This article discusses, through the systematization of the hundred largest companies operating in Brazil, the crisis of the import substitution process between the 1970s and 2010. Using the data produced by the Maiores e Melhores yearbook, from *Exame Magazine*, we systematized the information about the largest companies in Brazil, over these four decades, highlighting their nationality and their sector of activity. Emphasizing the analysis of foreign companies, it is possible to verify the dynamics of industrial investment cycles, identifying the largest sectors installed in the country in each historical period. The study covers the final phase of the Brazilian military government, marked by the last industrial development effort in the country, going through the decades of commercial opening, characterized by a process of deindustrialization. In the first chronological section of the article, between 1974 and 1994, it is possible to verify both the peak of the participation of the industrial sector in the national GDP and the first signs of the industrialization crisis due to import substitution. In the second section of the study, between 1994 and 2015, in turn, there is the diversification of nationality and economic sectors among the hundred largest companies, with the reduction of the participation of traditional sectors of industry, illustrating the trend of deindustrialization that occurred in the country in recent decades.

Keywords

Deindustrialization; industrialization by import substitution; Brazil.

Introdução

Neste artigo, apresentamos a trajetória, a partir de dados sobre faturamento, das cem maiores empresas atuantes no Brasil entre 1974 e 2015. O período de quarenta anos selecionados para o estudo foi marcado por uma profunda mudança na estrutura da economia brasileira que passando de uma fase de industrialização por substituição de importações (doravante denominada ISI), marcada por grande intervenção do governo e com forte presença das companhias estatais durante o regime militar,

seguiu para uma nova tendência, ao longo dos anos 1990, de abertura econômica e privatizações. O trabalho busca analisar a evolução das maiores empresas atuantes no Brasil, com destaque para as estrangeiras, avaliando como as transformações da economia internacional, dos avanços tecnológicos e dos marcos institucionais do país acabaram influenciando o ciclo de investimentos empresariais na economia brasileira depois da crise do modelo de ISI.

Por meio das publicações anuais “Maiores e Melhores” da *Revista Exame*, fizemos um levantamento das cem maiores empresas registradas ao longo das décadas de 1970 e 2010³. Ao sistematizarmos as informações sobre quais eram essas maiores empresas, nos foi possível compreender a evolução dos principais setores da economia brasileira, da nacionalidade das empresas atuantes, assim como se eram empresas de sociedades anônimas, familiares ou estatais, entre outras informações. Acreditamos que uma análise que perpassa por períodos históricos tão distintos pode nos fornecer significativas indicações acerca dos desafios do setor empresarial tanto em sua relação com o Estado, como com os mercados nacional e internacional. Em se tratando de uma economia em desenvolvimento, é relevante compreendermos as variáveis que mais influenciaram o estabelecimento e a evolução das empresas estrangeiras no mercado brasileiro.

Visando alcançarmos nosso objetivo, dividimos o presente artigo em três seções. A primeira, traz a discussão sobre a capacidade de investimento da economia brasileira diante de um cenário marcado pela diminuição da participação do produto industrial no PIB brasileiro. Questões tais como os efeitos das políticas governamentais sobre o nível de investimento, as estratégias de internacionalização de algumas das maiores empresas, bem como os efeitos do movimento de abertura comercial e financeira ocorrido nos anos 1990, são em conjunto de suma importância para a avaliação sobre os ciclos de investimentos que se verificaram na economia brasileira entre 1974 e 2015. Já as duas seções seguintes examinam, de maneira mais pormenorizada, os dados relativos a diversos aspectos das maiores empresas estrangeiras atuantes no Brasil nos respectivos

³ A *Revista Exame*, originalmente publicada pela Editora Abril, é uma revista especializada em temas de economia, negócios, política e tecnologia. Criada em 1967, por meio das revistas *Transporte Moderno*, *Máquinas e Metais* e *Química e Derivados*, a partir de 1974 lançou o anuário *Maiores e Melhores*, número inspirado na revista *Fortune*, que trazia as quinhentas maiores empresas atuantes no Brasil. O anuário apresenta a lista das maiores empresas do setor industrial e comercial, excluindo o setor financeiro, indicando a nacionalidade, o tipo de controle acionário, o valor realizado, o capital da empresa, entre outras informações.

subperíodos, de 1974-1994 e 1994-2015. Ao final, discutimos, à guisa de conclusões, qual foi o papel dos investimentos estrangeiros ao longo dos períodos assinalados.

A Industrialização por Substituição de Importações no Brasil

A economia brasileira passou por uma profunda transformação ao longo do século XX. De uma estrutura econômica fundamentalmente agrário-exportadora no início do século, observou-se, a partir de 1930, um aumento expressivo da participação da indústria no produto total da economia. Tal mudança ficou marcada pela expressão de Celso Furtado, em *Formação econômica do Brasil* (Furtado 2007, cap.32), do deslocamento do centro dinâmico, isto é, quando o mercado interno e a indústria nacional passaram também a assumir um papel mais relevante na definição do nível de emprego e salários no país⁴.

Entre 1930 e 1945, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, tem-se o início da construção de um projeto nacional de desenvolvimento industrial⁵. No período, a síntese maior do projeto industrial do governo foi a concretização do projeto siderúrgico nacional, com apoio financeiro dos Estados Unidos para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, empresa controlada pelo Estado. Outros relevantes empreendimentos industriais foram efetivados no período, como a criação da Fábrica Nacional de Motores, mas, acima de tudo, com a expansão do mercado interno e da urbanização, observou-se um crescimento das indústrias de bens de consumo não duráveis, tanto pela consolidação e ampliação de empresas instaladas antes de 1930, como de outros negócios fomentados no período⁶.

Se materialmente foi possível observar importantes avanços, talvez outro importante legado do período foi que o pensamento industrialista fomentado, baseado no modelo de substituição de importações, encontraria amplo espaço dentro do Estado moderno então em construção.

⁴ Maria da Conceição Tavares usa a expressão de um modelo de desenvolvimento voltado para dentro, enquanto Lessa já se apropria da ideia de uma industrialização por substituição de importações não conduzida pelo Estado, mas em decorrência do contexto de crise internacional, resultado de uma política anticíclica do governo Vargas e de uma depressão da moeda nacional.

⁵ Não é nosso objetivo retomar uma discussão sobre a origem do desenvolvimentismo no Brasil. Para o tema, conferir Fonseca e Salomão (2017).

⁶ Sobre a atuação do Estado, durante o governo Vargas, no processo de industrialização, indicamos Ianni (1971) e Draibe (1985).

A marcante presença do economista e industrial Roberto Simonsen em órgãos do governo é simbólica nesse sentido⁷. Depois de 1945, com a reconstrução do mundo no pós Segunda Guerra Mundial e a disseminação da Teoria do Desenvolvimento Econômico, a defesa da industrialização alcança quase uma posição hegemônica no debate econômico nacional, tendo a CEPAL como instrumento decisivo na proposição de estudos e projetos (Bielschowsky 2000, cap. 2).

Assim, ao longo das duas décadas seguintes ao final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil iniciaria uma deliberada política de ISI. A partir de 1948, uma política cambial passaria a ser usada como instrumento tanto de proteção do mercado nacional, como de importação de bens essenciais para a industrialização. Os governos investiram esforços no sentido de produzir estudos e planos para superar os gargalos de infraestrutura e permitir o desenvolvimento industrial, tais como o Plano Salte (1948), a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-53) e a síntese deste processo, o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-61)⁸.

O Plano de Metas é tido como o primeiro plano de desenvolvimento do Brasil, como uma efetiva política de planejamento, destacando diretrizes e objetivos a serem alcançados (Lafer 1987, 29-30). Tendo como instrumento de promoção das políticas o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o governo realizou relevantes projetos nos setores de transporte e energia, enquanto que por meio de uma política de incentivo à instalação das indústrias estrangeiras no Brasil foi possível ampliar, de maneira significativa, o parque industrial do país.

Quando comparado com o perfil da política de desenvolvimento empreendida pelo governo antecessor, de Getúlio Vargas (1950-1954), o Plano de Metas incentivou uma maior participação do capital estrangeiro na economia brasileira. Por meio da Instrução da Superintendência da Moeda e do Crédito número 113, o governo estimulou a entrada de empresas estrangeiras com isenções de importação de bens de capital, aproveitando o ciclo de expansão das multinacionais⁹ – especialmente dos Estados Unidos e, somente mais tarde, da Europa e Japão – para acelerar a constituição do parque industrial brasileiro.

Foi nesse período, por exemplo, que a indústria automobilística começou a ser instalada no país por meio dos investimentos das empre-

⁷ Para a discussão sobre o projeto de industrialização do Brasil no período, ver Bastos e Fonseca (2012).

⁸ Vide Sola (1988) e Lessa (1981).

⁹ Sobre a expansão das multinacionais no período, consultar Wilkins (1974) e Gilpin (1975).

**Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira**

sas multinacionais, abrindo também oportunidades para o empresariado nacional atuar no setor de autoparques. Essa seria a principal diferença da atuação das multinacionais na América Latina, quando comparado com o caso das plataformas de exportação instaladas na Ásia entre as décadas de 1950 e 1980. Conforme o argumento de Amsden (2009), enquanto na América Latina o objetivo das multinacionais era conquistar o mercado consumidor, fugindo de políticas protecionistas, na Ásia, o investimento direito estrangeiro buscava reduzir o custo de produção ao se valer dos baixos níveis salariais dos trabalhadores asiáticos, quando comparados com aqueles praticados nos países onde se localizam as matrizes das companhias¹⁰.

Essa primeira fase do ciclo da ISI acabou encontrando um cenário de crise ao final do Plano de Metas, produzindo um ambiente de instabilidade econômica e política, culminando com o golpe militar de 1964¹¹. O projeto de expansão industrial seria mantido durante o governo militar brasileiro, mas em novas bases. Isto é, apesar de manter uma política intensiva de industrialização do país, com a manutenção das empresas multinacionais na economia brasileira, agora o governo empreendia políticas de arrocho salarial para estimular os investimentos, produzindo elevados custos sociais e a ampliação da desigualdade econômica¹².

Como continuidade ao projeto iniciado na década de 1950, a industrialização brasileira prosseguiria dependendo de três pilares: o capital estrangeiro, com a entrada no mercado brasileiro das multinacionais, instalava a estrutura industrial pesada e mais intensiva em tecnologia; o Estado, por sua vez, se voltava à infraestrutura como, por exemplo, por

¹⁰ A Coreia do Sul, por exemplo, promoveu entre as décadas de 1960 e 1980 alguns novos setores industriais selecionados pelo governo, com o consentimento do setor privado, por meio da conjunção entre proteção tarifária, subsídios e outras formas de auxílio governamental, como serviços de informação prestados pela agência estatal de exportação. Além disso, o governo coreano se encarregou de um amplo programa de concessão de crédito a custo baixo e de grandes projetos de investimento via empresas estatais como, por exemplo, no setor de siderurgia (Chang, 2008, 14).

¹¹ Na literatura brasileira a crise da ISI abriria um relevante debate em torno da tese da estagnação econômica propugnada por Celso Furtado pela primeira vez em 1966. A tese receberia uma das principais revisões com o trabalho de Maria da Conceição Tavares e José Serra. A respeito, ver Furtado (1974), Tavares (1962) e Tavares e Serra (1972).

¹² Para o tema consultar Hoffmann e Duarte (1972), Mata e Bacha (1973), Malan e Wells (1973), Wells (1974), Bacha and Taylor (1980) e Colistete (2007).

Gráfico 1. Participação do PIB brasileiro no PIB mundial: 1822-2022



Fonte: Angus Maddison Project (1822-2008): <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>
Fundo Monetário Internacional (2009-2022), WEO abril 2018: <http://www.imf.org/external/>

Fonte: Alves (2015).

meio do salto da oferta de energia via Eletrobrás e Petrobrás; e o capital nacional assumia os setores subsidiários, como as empresas de autopeças para as indústrias automobilísticas estrangeiras (Evans 1980).

Ao longo de aproximadamente 50 anos, portanto, entre as décadas de 1930 e 1980, através do processo de ISI – fosse ainda como resultado da grande depressão de 1930, ou de uma política deliberada de desenvolvimento nos governos democráticos, entre 1945 e 1964, ou das políticas industriais e de financiamento da infraestrutura dos governos militares, entre 1964 e 1985 – o Brasil foi uma das economias que mais cresceu no mundo. A participação do Brasil no PIB mundial cresceu de aproximadamente 1,5% para quase 4,5% (Gráfico 1).

De maneira mais ampla também, a renda per capita do conjunto de países da América Latina cresceu cerca de 3,0% ao ano entre as décadas de 1960 e 1980. A esse respeito, Chang (2004, 219-219, Tabela 4.2) observa que tratou-se de um desempenho superior ao obtido pelos “países atualmente desenvolvidos”, durante o “século de desenvolvimento” desses países, de 1820 a 1913, no qual a média de crescimento ficou entre 1,0 e 1,5% ao ano.

**Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira**

Quando cruzamos os dados de crescimento do PIB per capita latino-americano do período caracterizado como o auge da ISI com o período subsequente, que no Brasil ficou marcado pelo retorno à democracia e pelas reformas neoliberais dos anos 1990, vemos uma diferença significativa: dos 3,0% acima assinalados, para o período 1960-1980, a taxa média de crescimento do produto per capita recuou para apenas 0,6%, entre 1980 e 1999 (Chang 2004, 221, Tabela 4.3). Prado e Leopoldi, ao comparar esses dois períodos, reiteram as diferenças dos resultados econômicos à luz da política da ISI como o traço característico do período desenvolvimentista no Brasil:

No longo ciclo do desenvolvimentismo – particularmente no período compreendido entre 1950 e 1980, a diferença entre a renda dos brasileiros e a dos países industriais avançados diminuiu – um processo que os historiadores econômicos chamam de *catching-up*, isto é, convergência para os níveis de renda dos países industrializados avançados. Portanto, esse foi um período de inegável sucesso das políticas econômicas de longo prazo no Brasil. Por outro lado, se usarmos o mesmo critério para avaliar o desempenho da economia brasileira depois dessa década, ao longo do período da Nova República, particularmente entre 1980-2005, vemos o processo inverso de afastamento progressivo do grupo de países mais dinâmicos do mundo – o que os historiadores econômicos chamam de *falling-behind*. Ou seja, esse é um período de relativo insucesso das políticas econômicas de longo prazo no país. (Prado e Leopoldi 2018, 74).

Em suma, e de acordo com as ponderações dos autores acima, se o desempenho da economia brasileira durante o auge da ISI assinala um “movimento de convergência” da renda com o nível dos “países atualmente desenvolvidos”, a partir dos anos 1980 tal trajetória se inverte e passa a se caracterizar por um “movimento de divergência” entre a renda per capita dos países em desenvolvimento, como o Brasil, em relação ao nível de renda dos países de industrialização mais avançada. Aliado a isso, e segundo os teóricos da CEPAL defensores do modelo substitutivo, em especial Prebisch (1972), a ISI permitiria também equacionar tanto o problema do desemprego estrutural, absorvendo a população excedente do setor agrícola, como o problema da dependência externa ligada à relação desigual no comércio internacional, reduzindo o coeficiente de importação e diversificando a pauta de exportações. Ressaltamos, ainda, que tal processo, não podendo surgir espontaneamente, deveria apoiar-se em forte intervenção do Estado por meio do planejamento e da política econômica, de maneira a delimitar com precisão o espaço econômico nacional.

Sabemos, contudo, que o processo de substituição de importações que, como temos visto, orientou a industrialização dos países latino-ame-

ricanos e constituiu a base do processo de desenvolvimento de Brasil e Argentina, os dois países mais avançados da região, já começara a mostrar sinais de enfraquecimento a partir das décadas de 1950-60. À medida que esse modelo de substituição avançava, os progressos econômicos adicionais se mostravam cada vez menos significativos, já que eles não se pautavam pela produção de bens de maior complexidade tecnológica, com maiores exigências relativas de capital e com o escopo mínimo necessário às plantas industriais. Dessa forma, as taxas de crescimento não foram acompanhadas pelo aumento da produtividade e pela transferência tecnológica correspondente, mas ao longo dos governos militares, os investimentos estatais, somados às políticas de arrocho salarial, garantiram o aprofundamento da industrialização por mais um ciclo.

A década de 1980 foi um período de transição econômica e política no mundo todo. O impacto das tensões geradas na década anterior, como resultado do fim do Acordo de Bretton Woods e das duas crises internacionais do petróleo, provocou uma sucessão de choques que alterou profundamente o cenário da geopolítica internacional. Após o Segundo Choque do Petróleo em 1979, a alternativa vislumbrada pelo governo brasileiro de buscar diminuir a absorção interna e estimular as exportações por meio de um ajuste na relação entre câmbio e salários não surtiu um efeito positivo imediato de curto prazo. Pode-se considerar que a política de maxidesvalorização cambial, então implementada pelo ministro Delfim Netto, até tivera um relativo sucesso no que diz respeito ao ajustamento externo, mas certamente comprometeu ainda mais o cenário doméstico no Brasil ao se mostrar um propagador do aumento dos preços internos da economia. Como consequência das maxidesvalorizações de 30% do câmbio, adotadas em duas ocasiões sendo a primeira em dezembro de 1979, a inflação anual a partir de 1980 alcançou a casa dos três dígitos. O alívio do ponto de vista do desempenho da economia, no entanto, só viria um pouco mais tarde, em 1984, quando se observa uma melhora significativa do resultado da balança comercial associada à recuperação da economia norte-americana e à reativação das exportações brasileiras para esse país.

A transição, portanto, para a década de 1980 abriria uma fase de desmonte das políticas desenvolvimentistas de substituição de importações, tanto pelo crescente endividamento do Estado brasileiro, mas também pelo novo contexto mundial de abertura econômica e redefinição da estrutura produtiva mundial. O resultado seria o de uma transformação do perfil das empresas estrangeiras no Brasil, como veremos adiante, refletindo tanto o novo ciclo de investimentos vinculado ao setor de serviços como o processo de desindustrialização do país.

Capacidade de investimento, desindustrialização e relativa abertura econômica

Os anos de 1970 representaram para a estrutura industrial brasileira uma fase de concretização de um ciclo de investimento de quase duas décadas de elevado crescimento, que teria capacitado o país a atingir significativos resultados de reprodução das tecnologias internacionais. Com a introdução da indústria pesada, o parque industrial brasileiro era complexo e, em determinados momentos, bastante robusto inclusive no que diz respeito à competição no mercado internacional. Mas a segunda metade da década colocaria ao governo um impasse relevante, sobre a necessidade de dar prosseguimento aos elevados investimentos no setor industrial, ou retomar uma política de ajustamento, tendo em vista o cenário de crise que se desenhava.

Assim, a estratégia de ajustamento macroeconômico, de viés estrutural, adotado pelo governo brasileiro durante a gestão do general Ernesto Geisel (1974-1979) buscou enfrentar o choque externo causado pelo aumento internacional do preço do petróleo através da intensificação do processo de substituição de importações. Para Fonseca e Monteiro (2007), a ideia do governo à época era dar um novo alento ao desenvolvimento brasileiro através da execução do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, cujo enfoque se voltava para o aumento da capacidade energética e a produção de insumos industriais e bens de capital.

O Plano incidiu primordialmente sobre a produção de insumos básicos, metais não-ferrosos, mineração, petroquímica, fertilizantes, papel e celulose. No setor energético e de infraestrutura, o objetivo foi o de ampliar a prospecção de petróleo, fomentar a produção de energia nuclear, ampliar a capacidade do setor hidroelétrico e substituir a utilização dos derivados de petróleo por energia elétrica e da gasolina pelo álcool. Quanto ao setor de bens de capital, optou-se pelo fornecimento de garantias de demanda, incentivos fiscais – como créditos do imposto sobre produtos industrializados – IPI, depreciação do câmbio acelerada, isenção do imposto de importação etc –, incentivos de crédito, reservas de mercado e garantias de política de preços para o setor privado. Muitas dessas medidas denotavam uma mudança de prioridades da política industrial do governo brasileiro.

A partir dessa estratégia em torno do II PND, o governo via na ampla liquidez internacional a possibilidade de seguir com a economia crescendo sem a necessidade de ter que gerar de imediato o excedente para realizar a transferência de gastos imposta pela alta do petróleo. Imaginava-se, por um lado, que o financiamento externo seria suficiente para

fechar o balanço de pagamentos no curto prazo e, por outro, os investimentos nos setores carentes da matriz industrial brasileira, além do provável aumento na capacidade de exportação da economia, geraria uma poupança para o pagamento da dívida aos credores externos no futuro. O fato é que o modelo de financiamento dos megaprojetos industriais, particularmente os das empresas estatais com base no endividamento externo, se mostrou insustentável à medida que o cenário internacional foi se deteriorando ao final da década de 1970, em especial após o segundo choque internacional do petróleo.

Em 1979, os juros da dívida externa representaram 28% do valor das exportações brasileiras, ao passo que as transações correntes apresentaram um déficit da ordem de US\$ 11 bilhões, acarretando a perda de reservas na casa de US\$ 2 bilhões e marcando, assim, o início da crise cambial que se arrastaria durante toda a década de 80. No âmbito doméstico, tornava-se evidente a deterioração da situação fiscal do Estado em função da redução da carga tributária bruta, do aumento no volume das transferências (em especial para pagamento de juros sobre a dívida interna), do enorme passivo financeiro representado pela situação deficitária da maioria das empresas estatais e do comprometimento do orçamento público que foi grandemente afetado pelas operações de crédito realizadas pelo governo durante a execução do II PND.

Assim, frente ao expressivo excesso da demanda interna, aliado à intensificação do sistema de indexação de preços e salários, a dívida externa, a inflação e os preços relativos dos investimentos aumentaram contínua e significativamente. Em contrapartida, os dados relativos à produtividade do capital apontavam para um declínio entre 1974 e 1984, pois, segundo Bacha e Bonelli (2005, 166), a economia brasileira nesse período experimentou uma “regressão tecnológica” ao invés de um movimento marcado pelo progresso técnico, o que, sem dúvida alguma, teria sido mais benéfico à economia do ponto de vista estrutural. A evidência a esse respeito utilizada pelos autores é a associação positiva entre a queda da taxa de crescimento do PIB, verificada a partir dos anos 80, e o colapso da acumulação de capital medida pela taxa de variação do estoque de capital. Esta taxa se expressa da seguinte maneira: $K = s(1/p)uv - \delta$, onde:

s = taxa de poupança agregada (taxa de poupança interna mais externa);

p = preço relativo do investimento (razão entre o deflator implícito da formação bruta de capital fixo e o deflator implícito do PIB);

u = grau de utilização do estoque de capital;

v = razão entre o PIB e o estoque de capital em utilização;

δ = taxa anual de depreciação do estoque de capital.

**Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira**

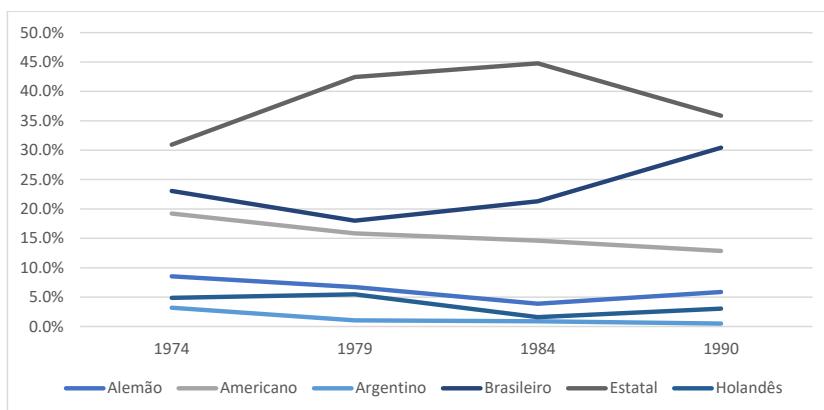
A taxa de crescimento do estoque de capital corresponde ao investimento fixo líquido, expresso enquanto proporção do estoque de capital preeexistente. O lado direito da equação reúne as fontes de financiamento dos investimentos. No entanto, mais importante do que a própria taxa de poupança é, como sustentam os autores, o poder de compra sobre bens de capital, que consiste no determinante do nível real de investimento da economia. Ademais, a multiplicação do grau de utilização do estoque de capital (u) pela relação entre o PIB e o estoque de capital em uso (v) representa a relação produto-capital que, por sua vez, configura uma medida de investimento bruto. Por fim, ao se deduzir a taxa de depreciação (δ), tem-se o investimento líquido como proporção do estoque de capital ou, simplesmente, a taxa de variação do estoque de capital (Bacha e Bonelli, 2005, 169).

Ainda de acordo com esses mesmos autores, a principal fonte de dinamismo do estoque de capital no período 1974-1984 foi a taxa de poupança e seu reflexo sobre o significativo aumento do déficit externo. Já a acintosa retração da taxa de crescimento do estoque de capital, que se verifica mais evidentemente a partir de 1983, explica-se pelo comportamento adverso do preço relativo do investimento, acompanhado também das quedas do nível de emprego e da relação produto-capital em uso. Em suma, a razão para a retração da acumulação de capital nas últimas três décadas no Brasil “parece ter sido o aumento no preço relativo do investimento, que reduziu fortemente o poder de compra da poupança” (Bacha e Bonelli 2005, 181).

Mas, nesse contexto, qual foi o papel exercido pelos investimentos estrangeiros ao longo do período de abertura da economia brasileira a partir da década de 1990? Como devemos avaliar os gastos com capital provenientes de grupos empresariais internacionais? Em virtude da dificuldade caracterizada acima, qual seja, a da insuficiência do poder de compra da poupança interna no Brasil, a demanda por investimento acaba tendo que ser suprida pelo excedente pouparado em outros países e, por isso, inúmeros economistas defendem a abertura dos mercados e a livre movimentação de capital. Argumenta-se que a abertura da economia não se resstringe a resolver tão somente esse *gap* de poupança entre as nações, mas há outros benefícios que incidem sobre a eficiência da economia, além dos efeitos diretos resultantes de uma melhor alocação do capital e de retorno mais elevados sobre os investimentos, tais como a indução (portanto, um efeito indireto da abertura) das “melhores práticas” nos campos da política governamental e da governança corporativa.

Para Franco (1998, 129), a mudança na estrutura de mercado decorrente da emergência de uma nova dinâmica competitiva acarretada

Gráfico 2. Nacionalidade e tipo de controle acionário das cem maiores empresas brasileiras, 1974-1990 (% do capital)



Fonte: “Maiores e Melhores”, *Revista Exame* (1974-1990).

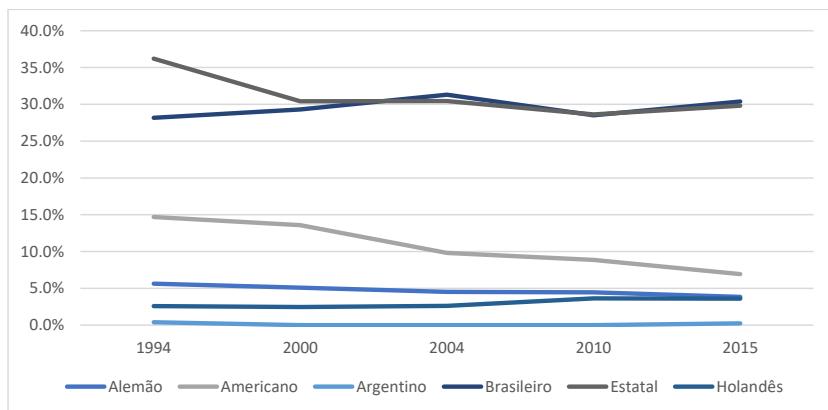
pelo processo de abertura induz condutas virtuosas por parte da atuação das empresas que produzem maior eficiência. Em um contexto onde se percebe a presença de competidores estrangeiros que buscam disputar por maiores fatias de mercado, investimentos em tecnologia, dentre outros fatores que incrementam a produtividade, se tornam uma necessidade premente, embora Chang pontue algo fundamental a respeito dos fluxos de capital estrangeiro:

Foreign capital flows into developing countries consist of three main elements – grants, debts and investments. Grants are money given away (but often with strings attached) by another country and are called foreign aid or official development assistance (ODA). Debts consist of bank loans and bonds (government bonds and corporate bonds). Investments are made up of ‘portfolio equity investment’, which is equity (share) ownership seeking financial returns rather than managerial influence, and foreign direct investment (FDI), which involves the purchase of equity with a view to influence the management of the firm on a regular basis. (Chang 2008, 86).

Tal caracterização proposta por Chang é importante para o presente trabalho, pois serve de subsídio para esclarecermos que nossa intenção é investigar a participação do capital estrangeiro exclusivamente por meio do investimento direto estrangeiro (IDE) realizado no Brasil, que usualmente é feito por empresas multinacionais.

Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira

Gráfico 3. Nacionalidade e tipo de controle acionário das cem maiores empresas brasileiras, 1994-2015 (% do capital)



Fonte: “Maiores e Melhores”, *Revista Exame* (1994-2015).

De qualquer forma, e com base na imagem acima, observamos o predomínio das empresas controladas pelo Estado brasileiro entre 1974 e 1990, embora de 1979 em diante o controle acionário por parte de grupos privados nacionais tenha aumentado continuamente. Se, em 1974, cerca de trinta das cem maiores empresas estavam nas mãos do Estado e, em 1984, tal índice se eleva a 44,8%, em 1990 é possível notar um recuo do controle estatal das maiores empresas atuantes no país, dado que tal participação estacionou em aproximadamente 36%.

É evidente a perda de importância do Brasil no cenário global do investimento internacional ao longo da década de 80, haja vista a queda do país da sexta para a décima terceira posição do ranking dos países receptores de investimento direto. Sua participação nos fluxos internacionais de investimento direto se reduziu de cerca de 5,2%, em média entre 1976 e 1980, para menos de 1%, em 1991-92 (Bielschowsky e Stumpo 1996, 10). Não obstante, as entradas de capital no Brasil apontam para uma recuperação somente em 1994, quando o país passa a apresentar déficits em conta corrente, embora em níveis bem abaixo dos observados durante os anos 70 (Franco 1998, 141).

Embora o biênio 1985-86 tenha registrado significativas taxas de crescimento da produção industrial, 8,3% e 11,7% respectivamente, o nível de investimento na indústria de transformação não foi suficiente para manter, e muito menos para aumentar, sua participação no PIB brasileiro.

Ao final do ano de 1990, a economia brasileira registrou um recuo de 4,3% do PIB, com a indústria de transformação reduzindo seu produto em 9,5% (Sallum Jr. 2018, 172).

Em outro recorte temporal (Gráfico 3), o controle acionário das maiores empresas atuantes no Brasil se altera significativamente do quadro apresentado anteriormente para o período 1974-90, a despeito da permanência do caráter relativamente fechado da economia brasileira entre 1994 e 2015. Os controles estatal e privado nacional praticamente se igualam ao final desse período, em aproximadamente 30%, ao passo que a terceira posição, ocupada pelo capital de origem norte-americana, ficou em cerca de 7% apenas.

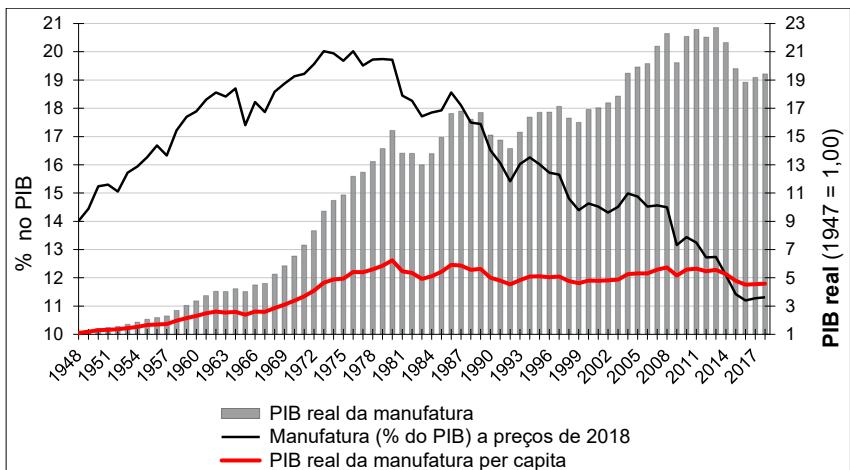
De acordo com Suzigan e Furtado (2006, 172-73), o resultado mais evidente da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), implementada durante o governo Collor de Mello (1990-92), foi a liberalização do comércio com os países estrangeiros que veio acompanhada, em momentos posteriores, pelo estabelecimento de acordos multilaterais no âmbito da OMC e pela sobrevalorização do Real. Em resposta à intensificação do movimento de abertura ao investimento direto estrangeiro, o setor industrial buscou se ajustar com as empresas enxugando suas estruturas operacionais visando melhorar a qualidade de seus produtos e aumentar a produtividade com o objetivo de se inserirem nos mercados de exportação. Como consequência, cadeias produtivas foram desarticuladas – especialmente as de eletrônica, bens de capital e química/farmacêutica – e os segmentos de alta tecnologia desativados.

Em suma, a participação da indústria de transformação no PIB despencou, evidenciando um claro movimento de desindustrialização da economia brasileira¹³. Como resultado, uma nova estrutura produtiva emergiu, marcada pela atuação do Estado como agente regulador, pelo domínio do capital estrangeiro em algumas indústrias estratégicas do ponto de vista da inovação tecnológica e pela reestruturação de grupos privados nacionais que passaram a apresentar limitada capacidade financeira e reduzidas sinergias produtivas, sobretudo em novas tecnologias.

¹³ Há uma bibliografia extensa sobre o conceito de desindustrialização. Para um aprofundamento a esse respeito, indicamos Almeida (2009), Bonelli e Pessôa (2010), Bacha e Bolle (2013), Cano (2012), Morceiro (2012), Morceiro (2018) e Maia (2020). De modo geral, como observa Rodrik (2016), as participações do valor adicionado da manufatura no PIB e do emprego industrial sobre o emprego total são as formas mais recorrentemente presentes na literatura para se investigar o caráter das transformações estruturais da economia e, assim, avaliar a ocorrência ou não do fenômeno da desindustrialização.

Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira

Gráfico 4. Brasil: PIB real da indústria de transformação e grau de industrialização, 1948-2018



Fonte: Morceiro e Guilhoto 2019, p. 6.

Ainda segundo esses autores, uma das prováveis explicações para a retração da atividade industrial entre 1983 e 2004, além do que já mencionamos – elevação do preço relativo do investimento e queda da relação produto-capital em uso –, é a total ausência de uma política industrial efetiva e claramente especificada pelo Estado brasileiro, em particular ao longo de toda a década de 1990. Tudo isso considerado, o resultado é o que se observa no gráfico a seguir.

Nota-se que nas décadas de 1980-90, o PIB industrial real no Brasil ficou praticamente estagnado até 2002, quando, a partir daí ele experimentaria um aumento ao saltar de 17,4% para 22,3%, em 2008. Deste ano em diante, o comportamento desse indicador oscilou bastante até 2018, ao atingir seu nível máximo em 2013 (22,7%) e o seu pior resultado em 2016 (18,9%), uma média de 21% entre 2008-18. Morceiro e Guilhoto veem características distintas entre os setores manufatureiros em relação ao movimento mais geral ocorrido na economia brasileira:

Vestuário, couros e calçados e o setor têxtil começaram a perder participação desde início da década de 1970; máquinas e equipamentos desde meados da década de 1970; metalurgia e produtos de metal, e minerais não-metálicos desde início da década de 1980; química e petroquímica desde meados dos anos 1980; alimentos, bebidas e fumo desde meados

de 2005. Ademais, pouquíssimos setores manufatureiros como material elétrico, informática e eletrônica, e papel, celulose e gráfica não apresentam uma tendência clara de desindustrialização. Dessa maneira, a desindustrialização brasileira não teve início em todos os setores no mesmo período. (Morceiro e Guilhoto 2019, 13)

Para os autores, o processo brasileiro de desindustrialização tem se mostrado, à luz da experiência histórica, mais intenso nos setores de alta tecnologia (indústrias de equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos, farmacêutica e aviação) e média-alta tecnologia (automobilística, química, equipamentos e materiais elétricos e outros equipamentos de transporte) ao passo que nos demais setores tecnológicos o que se observa é uma tendência mais estável de participação setorial no PIB. Em suma, a desindustrialização no Brasil tem ocorrido de modo mais evidente nas indústrias intensivas em capital, portanto, de maior conteúdo tecnológico, e em outros dois segmentos industriais de baixa e média-baixa intensidade tecnológica, como são os casos das indústrias de borracha e plástico (Morceiro e Guilhoto 2019, 15).

Em suma, os setores de alta e média-alta tecnologia participaram, em 2016, com 33,3% da produção industrial brasileira e com 70,8% das importações de insumos e bens comercializáveis internacionalmente. Essa considerável dependência das importações denota que tais setores têm demonstrado um protagonismo menor na estrutura produtiva do país em comparação aos de baixa e média-baixa tecnologia que, portanto, são majoritários e apresentam um grau de adensamento produtivo¹⁴ maior do que as empresas e atividades voltadas à geração de inovação tecnológica (Carta IEDI, 929).

Dante do exposto, nossa intenção é, nas próximas seções deste estudo, verificar quais eram as maiores e principais empresas estrangeiras atuantes no Brasil e em quais setores da atividade econômica elas atuavam, além de investigar suas principais características por meio de um conjunto variado de indicadores.

Investimento direto estrangeiro no Brasil, 1974-1994

As duas décadas entre 1974 e 1994 podem ser caracterizadas na história econômica do Brasil como uma fase de transição do perfil da es-

¹⁴ O adensamento produtivo da indústria se mede pelo coeficiente importado de insumos e componentes comercializáveis (CIICC), de modo que quanto maior ele for, menor será o grau de adensamento produtivo de determinada indústria ou setor, e vice-versa (Carta IEDI, 929).

Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015): da industrialização por substituição de importações à desindustrialização da economia brasileira

trutura industrial e de um novo modelo de inserção internacional do país. A economia brasileira viveria seus anos finais do regime militar com uma estrutura industrial ainda sustentando elevados investimentos estatais, assim como generoso espaço para a presença das empresas nacionais no mercado nacional. Os elevados investimentos do governo por meio do II PND, associado ao ambiente de crise da dívida e fechamento da economia brasileira nos anos 1980, acabou por reduzir o espaço para a atuação das empresas estrangeiras entre os maiores grupos em atuação no país. Se em 1974 eram 61 as empresas estatais e nacionais entre as cem maiores, número que oscilou pouco entre 1979 e 1984, 59 e 63 respectivamente, nos anos 1990 a presença nacional alcançou sua maior participação, com 70 empresas em 1990 e 69 em 1994.

Vale lembrar que, por outro lado, o conturbado cenário econômico brasileiro dos anos de 1980, com os dilemas da dívida externa e o crescimento da inflação, acabava afugentando o capital estrangeiro do país. Em suma, os esperados efeitos da abertura econômica nacional ao mercado internacional, ocorrido no Brasil entre os governos Collor de Mello (1990-1992) e Cardoso (1994-2002), com resultados efetivos no processo de privatização, somente seriam sentidos entre os dados dos maiores grupos registrados no país nos anos 2000. Foi assim que, ao longo do século XXI, essa participação das empresas nacionais e estatais sofreria uma gradativa tendência de queda, caindo para 52 empresas e chegando na sua menor participação em 2015, com 47 empresas.

No que diz respeito à nacionalidade das empresas, durante a década de 1970 somente estiveram presentes entre as cem maiores empresas acompanhadas pelo estudo, companhias estrangeiras dos Estados Unidos, Canadá, Argentina e da Europa. A presença de empresas norte-americanas e europeias expressava a chegada das grandes empresas multinacionais nos mercados periféricos detentores de grandes mercados consumidores, como o Brasil, diferentemente da tendência de instalação das multinacionais em países asiáticos que se tornaram plataformas de exportação (Amsden 2009).

Os Estados Unidos foram os pioneiros nesse processo, especialmente num ambiente de crescente protecionismo do pós-Segunda Guerra Mundial e da disseminação de políticas de substituição de importações (Eichengreen 2000)¹⁵. Maior potência econômica mundial, os Estados Unidos foram também dominantes na presença internacional: em meados

¹⁵ Como Mira Wilkins apresenta em seu clássico trabalho, o processo de internacionalização das empresas norte-americanas pode ser recuperado no século XIX, contudo, foi no pós-guerra que a presença se mostrou dominante (Wilkins 1974).

Tabela 1. Posição das maiores empresas norte-americanas atuantes no Brasil, 1974-1994

Empresas	1974	1979	1984	1990	1994
General Motors do Brasil S.A.	4	9	9	4	4
Ford Brasil S.A.	5	10	13	9	*
Esso Brasileira de Petróleo S.A.	6	6	5	10	15
Cia. Atlantic de Petróleo	13	11	12	25	
Texaco Brasil S.A.	14	12	11	23	16
Anderson Clayton S.A.	25				
Goodyear		32			
IBM			32	28	21
Xerox					35
Cargill					47

Fonte: “Maiores e Melhores”, *Revista Exame* (1974-1994).

* Entre 1987 e 1996, a Ford e Volkswagen se uniram numa *joint-venture* chamada de Autolatina, que passou a funcionar contabilmente somente a partir dos anos 1990. Em 1994 a empresa se encontrou na segunda posição entre as maiores empresas do país, apenas atrás da Petrobrás.

dos anos 1970, das 391 maiores multinacionais existentes no mundo, 180 eram americanas, outras 135 eram da Europa, 61 do Japão e apenas 15 tinham suas sedes em outras regiões (Veron 1980, 41).

A estratégia de instalação das empresas multinacionais não somente acelerava a instalação de indústrias modernas nos países periféricos, respondendo ao ambiente geopolítico de disseminação do capitalismo (Gilpin 1975), como também se tornava um meio de superar alguns gargalos mais imediatos identificados pela política industrial, como a falta de poupança interna ou os limites do balanço de pagamentos.

Naturalmente, a presença americana, maior economia mundial naquele momento, foi dominante entre as maiores empresas estrangeiras atuantes no Brasil no período. Entre 1974 e 1984, sua presença foi de quinze a dezessete empresas entre as cem maiores, representando algo em

Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira

**Tabela 2. Posição das maiores empresas alemãs atuantes no Brasil,
1974-1994**

Empresas	1974	1979	1984	1990	1994
Volkswagen do Brasil S.A.	2	5	6	3	
Mercedez-Benz do Brasil S.A.	10	13	36	19	19
Cia. Siderúrgica Mannesmann	58	44	91	93	
Bayer do Brasil S.A. Inds. Químicas	83	79	75	94	89
Krupp Metalúrgica C. Limpo S.A.	90				
Robert Bosch Ltda.		73			50
Siemens		79			
Hoechst			99	63	51

Fonte: “Maiores e Melhores”, *Revista Exame* (1974-1994).

torno de 15 a 20% do capital das cem maiores empresas no país, e figurando somente atrás da participação de empresas nacionais e estatais. Cinco dessas empresas permaneceram durante praticamente todo o período entre as vinte e cinco maiores empresas, representando, em suma, significativa liderança no mercado nacional.

Essas maiores empresas norte-americanas atuantes no Brasil operavam basicamente em dois setores: automotivo, com a General Motors e a Ford, e de distribuição de petróleo, com a Esso, a Texaco e a Atlantic. Podemos dizer que tais empresas representavam a materialização do modelo de industrialização brasileiro iniciado ainda nos anos 1950, pois por meio do Plano de Metas, durante o governo de Juscelino Kubistchek, o país iniciaria sua trajetória de consolidação do processo de industrialização, dando especial espaço para a presença do capital estrangeiro, através de instrumentos como a Instrução 113 da Sumoc, que favorecia a entrada de bens de capital para companhias internacionais¹⁶. A indústria automobilística se instalava com significativo êxito naquela oportunidade, por meio dos maiores grupos internacionais, abrindo oportunidades para as empresas nacionais assumirem todo um rol de atividades acessórias, como as indústrias de autopieces.

¹⁶ Para o Plano de Metas há uma vasta literatura. O mérito da obra de Lessa (1981) é apresentar, de maneira bastante sistematizada, as metas e realizações do Plano.

Esse padrão de investimento no setor automotivo também foi dominante no caso das empresas alemãs. Salta aos olhos a presença das empresas Volkswagen e Mercedes Bens. A primeira empresa como símbolo da produção de automóveis no Brasil durante o governo Kubitschek, e a segunda como a empresa central na produção de caminhões. Contudo, apesar da relevância do setor automotivo, se comparado ao caso americano, a presença alemã esteve concentrada em poucos grupos entre 1974 e 1994, variando entre quatro e seis empresas entre as cem maiores atuantes no país.

As outras empresas tradicionais da indústria alemã que estiveram com relevante presença no país foram a Basf, a Bayer e a Hoechst, no setor químico, a Siemens no setor elétrico, a Bosch em produção de máquinas e equipamentos automotivos e a Mannesmann no setor siderúrgico e metalúrgico. Em certo sentido, eram todas empresas tradicionais de setores em que a Alemanha conquistou posição tecnológica pioneira, desde a segunda Revolução Industrial, mantendo destaque no mercado mundial no pós-Segunda Guerra Mundial (Landes 1994). Especialmente a presença das indústrias químicas reforçava um dos grandes objetivos do governo militar no Brasil de implementar a indústria pesada no país, promovendo a atração das empresas líderes do setor químico e farmacêutico.

A Companhia Siderúrgica Mannesmann, fundada em 1952, manteve durante quase todo o período presença expressiva no mercado nacional, atendendo, por exemplo, o fornecimento de tubos para a Petrobras. A empresa que era importante do setor siderúrgico e metalúrgico, mas também mantinha atividades de mineração, acabou se desfazendo de parte de seus negócios em 1992, voltando-se ao *core* das atividades de produção de tubos, mas reduzindo seu faturamento e deixando de figurar entre as cem maiores empresas a partir de então¹⁷.

Vale destacar a diferença do perfil das maiores empresas americanas e alemãs e aquelas de outros países europeus entre os anos de 1974 e 1994. Se as empresas líderes dos Estados Unidos e Alemanha estavam concentradas nos setores automobilístico e de distribuição de petróleo, as empresas francesas, inglesas, italianas e holandesas acabavam tendo um perfil setorial mais diversificado. Entre esses dois setores somente figuraram a Holanda, com a Shell – posteriormente passando para o controle acionário para a Inglaterra –, e a Itália, com a Fiat. No mais, é possível verificar empresas em setores de bens de consumo não duráveis, como a Nestlé, Gessy Lever, Souza Cruz, assim como de setores que tiveram

¹⁷ Conferir: <http://www.vallourec.com/COUNTRIES/BRAZIL/PT/AboutUs/History/Paginas/default.aspx>

**Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira**

importante crescimento durante o governo militar, como o químico e petroquímico, com a Rhodia, Ciba Gessy, Eletro Cloro, e o eletrônico, com a Ericsson, Philips e Olivetti.

As empresas japonesas entram na lista das cem maiores somente em 1984, com a presença da Honda na posição 100, sem aparecer novamente entre os anos de 1990 e 1994. O retorno definitivo dos investimentos japoneses com representativa participação ocorreria apenas no segundo período deste estudo, a partir dos anos 2000. Por um lado, os investimentos japoneses apareceram com a Usiminas, primeira empresa brasileira privatizada nos anos 1990 e responsável pela aquisição da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) em 1993, mas passou para as mãos dos japoneses somente nos anos 2000; outra importante empresa que se destacaria entre os investimentos japoneses seria a NEC, empresa do setor de telecomunicações; e, por fim, a partir de 2004, as montadoras de veículos entram definitivamente na lista, com a Honda e a Toyota.

Em suma, a estrutura industrial desse primeiro período de análise ilustra a centralidade do setor petrolífero no desenvolvimento econômico nacional dos anos 1970 e 1980. Em 1984, os setores de distribuição de petróleo e químico e petroquímico somavam cerca de 40% do faturamento do ano, sendo a Petrobrás a responsável pela metade dessa participação. O setor de alimentos, bebida e fumo, por outro lado, oscilando pouco ao longo de todo o período, ficou nas duas décadas em torno de 10%, enquanto o setor automotivo sofreria maiores oscilações, sendo afetado diretamente pelo impacto da crise dos anos 1980, decaindo de 15%, em 1974, para aproximadamente 8%, em 1984.

Investimento direto estrangeiro no Brasil, 1994-2015

A dinâmica da economia brasileira seria significativamente alterada ao longo dos anos 1990. A nova inserção do país na economia internacional, resultante do processo de globalização e das transformações tecnológicas, de um lado, e da forma de assimilação desse processo com a abertura do mercado nacional, por outro lado, acabou por influenciar na transformação de alguns aspectos da estrutura industrial brasileira. A chegada de novas empresas internacionais, a diversificação da nacionalidade dos países atuantes no mercado nacional entre as empresas líderes, a disseminação de novos negócios e atividades, são apenas alguns aspectos do conjunto de alterações que ocorreriam ao longo dos quase vinte anos que abarcam essa segunda fase do estudo.

O discurso que pautou as reformas econômicas brasileiras no início dos anos 1990 era de que o país teria sustentado uma indústria com

baixa produtividade e tecnologicamente atrasada, tanto por conta de uma agressiva política de substituição de importações até os anos 1970, como pelo fechamento da economia brasileira com a crise da dívida externa dos anos 1980. Em suma, o cenário de proteção da indústria nacional oferecia para a população produtos mais custosos do que a concorrência internacional poderia ofertar.

A abertura econômica, para além de uma estratégia decisiva combinada com políticas de combate à inflação, permitiria ao Brasil acompanhar o padrão de consumo oferecido pelas inovações de setores como os das telecomunicações e da informática. A privatização de empresas estatais se apresentava como instrumento tanto para viabilizar recursos a novos investimentos industriais por meio da poupança externa, como também, conforme o discurso hegemônico, para superar o atraso tecnológico e a baixa produtividade das empresas estatais.

Se, até o início dos anos 1990, as maiores empresas estrangeiras atuantes no Brasil eram dos Estados Unidos, do Canadá, de seis países da Europa e da Argentina, somando nove nacionalidades diferentes, no ano de 2010 já seriam 18 nacionalidades diferentes. Entre os novos países presentes com investimentos representativos no Brasil encontramos companhias asiáticas do Japão e Coreia – em 2015 também uma empresa chinesa do setor agropecuário –; investimentos indianos em siderurgia e metalurgia; empresas de países da Europa que não figuravam na lista das cem maiores, como Portugal e Espanha no setor de telecomunicações; e, por fim, as empresas mexicanas dos setores de telecomunicações e automotivo.

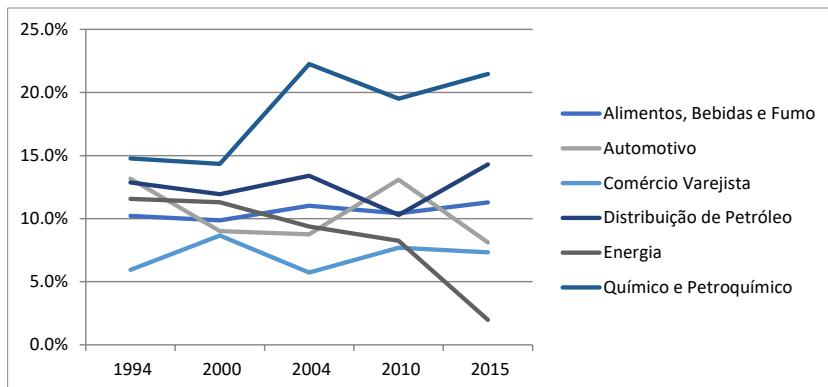
Nas últimas décadas, entretanto, a nacionalidade dos investimentos tem se tornado cada vez mais fluida e variável. Com a crescente integração dos mercados financeiros internacionais, a composição acionária majoritária das empresas tem se tornado mais sujeita a rápidas alterações, tais como a da Ambev, que de capital nacional com a Brahma em 18^a posição entre as maiores empresas em 2000, passou a figurar em 2004 como a quinta maior empresa atuante no Brasil, mas agora com capital belga¹⁸.

Mas relevantes aspectos de continuidade também merecem ser enfatizados. Como já apontamos acima, a participação das empresas nacionais e estatais entre as cem maiores foi paulatinamente reduzida. Contudo, entre as maiores empresas atuantes no país a Petrobrás manteve a primeira

¹⁸ Além do caso da Ambev, pode-se ilustrar essas mudanças de sedes das empresas em casos como o do Pão-de-açúcar, comprado por um grupo francês; o da Vivo, da Portugal Telecom, adquirido pela espanhola Telefónica; ou mesmo o da Raízen combustíveis, resultante da compra da Esso pela Cosan e posterior fusão da Cosan com a Shell.

Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira

Gráfico 5. Principais setores entre as 100 maiores empresas no Brasil, 1994-2015



Fonte: “Maiores e Melhores”, *Revista Exame* (1994-2015).

posição no quesito faturamento das cem maiores empresas em todo o período. O setor petrolífero como um todo continuou como o mais lucrativo entre as maiores empresas, mas ao longo dos anos 2000 mudanças importantes ocorreriam entre as empresas líderes.

As empresas americanas, Texaco e Esso, que durante décadas estiveram entre as vinte maiores empresas do mercado brasileiro, deixariam de operar com suas razões sociais: a Texaco Brasil se transformou em 2005 na Chevron Brasil, por conta da fusão da Texaco com a Chevron, criando a segunda maior empresa de energia com sede nos Estados Unidos. Adicionalmente, em 2008, a Chevron Brasil foi desmembrada com a criação da Chevron Brasil Lubrificantes, que dividiria suas atividades de distribuição de combustíveis e de lubrificantes. Possivelmente, essa divisão dos negócios acabou por promover o desaparecimento da empresa entre as cem maiores em faturamento nos anos de 2010 e 2015. No caso da Esso, sua aquisição pela empresa nacional Cosan em 2008 e com sua posterior fusão com a anglo-holandesa Shell em 2011, criando a empresa Raízen, acabou por retirar o grupo americano do mercado brasileiro. Essa alteração no setor de distribuição de petróleo acabou resultando numa significativa queda da presença das empresas americanas entre as maiores empresas no Brasil, com a participação decrescendo a metade, de 15 para 7%¹⁹.

¹⁹ Em contrapartida, entre as cinco maiores empresas de 2015, três eram distribuidoras de petróleo, BR Distribuidora, Ipiranga e Raízen Combustíveis, e a Petrobrás manteve a liderança como empresa do setor químico e petroquímico.

Tabela 3. Posição das empresas americanas entre as 80 maiores no Brasil, 1994-2015

Empresas	1994	2000	2004	2010	2015
General Motors do Brasil S.A.	4	7	9	13	31
Ford Brasil S.A.			40	21	58
Esso Brasileira de Petróleo S.A.	15	17	16		
Motorola		63			
Texaco Brasil S.A.	16	16	17		
Alcoa		67	80		
Intel		77			
IBM	21		54	80	
Xerox	35	61			
Cargill	47	35	19	22	11
Kraft Foods			74	79	
Multibrás			77		
Elektro			79		
Walmart				18	23
Whirlpool				54	72
ADM				63	35
HP				78	
Amil					29
General Electric					77

Fonte: “Maiores e Melhores”, *Revista Exame* (1994-2015).

Outra importante mudança no perfil dos investimentos americanos em solo brasileiro foi sua tendência de diversificação setorial. Em 2000, o número de empresas americanas entre as cem maiores empresas no Brasil alcançou a maior presença entre as estrangeiras, com dezoito empresas, mas sendo sete delas nas posições entre 80 e 100. Ao longo da década seguinte, a presença caiu continuamente alcançando apenas onze empresas em 2010 e nove em 2015²⁰. Se o perfil das primeiras posições

²⁰ Os Estados Unidos, mesmo com menor quantidade de empresas atuantes em 2015 continuou sendo o país com maior presença de empresas na lista das cem

**Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira**

**Tabela 4. Posição das empresas alemãs entre as 100 maiores
no Brasil, 1994-2015**

Empresas	1994	2000	2004	2010	2015
Volkswagen do Brasil S.A.		3	7	3	14
Mercedez-Benz do Brasil S.A.	19	25		33	45
Bayer do Brasil S.A. Inds. Químicas	89			96	55
ThyssenKrupp CSA					97
Robert Bosch Ltda.	50		70	83	
Siemens		39	58		
Hoechst	51				
Basf		47	49	67	56
Daimlerchrysler			36		
MAN Latin America					73

Fonte: “Maiores e Melhores”, *Revista Exame* (1994-2015).

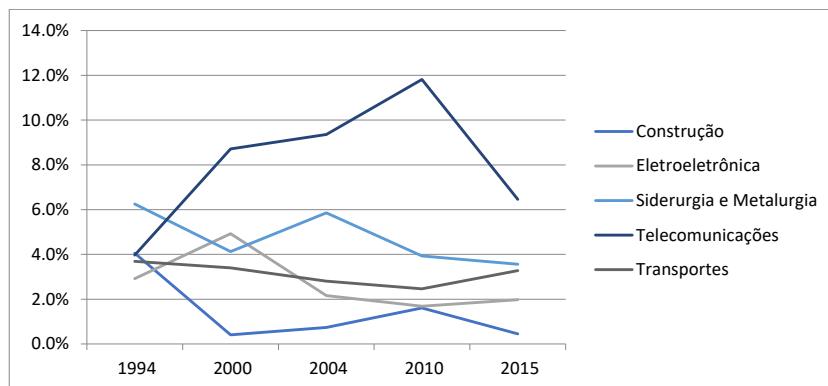
foi bastante alterado com a saída das empresas de distribuição de petróleo, no que diz respeito ao setor automobilístico, Ford e General Motors continuaram marcando presença, mesmo com o crescimento da competição com a entrada de novas marcas no mercado, especialmente de montadoras asiáticas²¹.

Como a Tabela 3 demonstra, entretanto, a marcante característica da participação das maiores empresas americanas no período entre 1994 e 2015 foi sua diversificação em setores e a dispersão entre companhias. Alguns dos importantes grupos americanos refletiram a dinâmica da economia brasileira nos anos 2000. De um lado, com o significativo crescimento do mercado interno, empresas do comércio varejista, como o Walmart, e de serviços, como a Amil, aproveitaram a ampliação da renda e do consumo nacional para se estabelecer no topo das empresas mais lucrativas do país, especialmente a partir de 2005. Por outro lado, o setor agrário-expor-

maiores no Brasil; Alemanha e França viriam em segundo lugar, com seis empresas de cada país.

²¹ Para além das relevantes companhias automotivas, a italiana Fiat e a alemã Volkswagen, que estiveram entre as vinte e cinco primeiras posições nos anos 2000, outras empresas passariam a disputar espaço no mercado, como as francesas Renault e Peugeot, e as japonesas Toyota e Honda.

Gráfico 6. Setores “secundários” entre as 100 maiores empresas no Brasil, 1994-2015



Fonte: “Maiores e Melhores”, *Revista Exame* (1994-2015).

tador foi outro que recebeu grande impulso, se valendo do momento do boom das *commodities* pela demanda chinesa que impulsionou empresas que atendiam atividades agrícolas como a Cargill e a ADM – Archer Daniels Midland Company.

No caso das empresas alemãs, sua presença parece ter se mantido mais estável. Não somente os grupos tradicionais, tanto do setor automobilístico (Volkswagen e Mercedes) como de setores tidos como tradicionais da indústria alemã, empresas como Bayer, Basf, Bosch e Simens, se mantiveram na lista das cem maiores com alguma regularidade.

A presença das empresas francesas no mercado nacional nos anos 2000 também reforça a relevância do mercado interno nacional. Ao longo do período de 1994 a 2015, o setor varejista manteve sua participação entre 5 e 7%, mas diferentemente da dispersão nacional dos negócios, houve nas duas últimas décadas significativo controle do setor pelo capital francês. Este esteve presente no mercado em 2015 com o controle acionário do grupo Pão de Açúcar e da empresa Cnova – atuando no *e-commerce* de empresas como Casas Bahia –, e do tradicional grupo Carrefour, além de dois grupos do setor atacadista, o Assaí Atacadista e o Atacadão.

O setor de telecomunicações foi, por outro lado, um dos que mais se transformou durante essa segunda fase de análise do artigo. Até 1994 ainda existiam os grandes grupos estatais de telefonia, como a Telesp em vigésima posição, a Embratel em vigésima terceira, a Telerj em quadragésima terceira e a Telemig em septuagésima terceira. A privatização desses grupos deu oportunidade para a entrada das empresas

estrangeiras Vivo e Telefônica. A conjuntura de inflexão tecnológica com a introdução da telefonia móvel exigiu investimentos de grande monta desses novos grupos, ampliando significativamente o número de consumidores e elevando a participação do faturamento do setor entre as cem maiores empresas até quase 12% em 2010.

Em suma, o segundo período de análise do artigo, entre 1994 e 2015, foi marcado pela tendência de transformação da estrutura da economia brasileira, com a materialização do processo de desindustrialização. O setor industrial, que alcançou o auge de sua participação no PIB brasileiro em meados dos anos 1980, representando cerca de 32%, em 2015 não chegava aos 12%; o setor de serviços, por outro lado, ampliou sua participação de 45% para mais de 70% durante essas três décadas²². O resultado deste processo, no que diz respeito ao perfil das maiores empresas atuantes no Brasil, produziu uma maior diversificação dos setores e da nacionalidade das empresas entre as cem maiores. Ainda que setores tradicionais tenham permanecido com significativa participação, como o de distribuição de petróleo e petroquímico – com a presença da Petrobrás, a maior empresa do país –, a entrada de empresas entre as cem maiores em negócios como aqueles relacionados aos setores de construção, telecomunicações e varejo, ilustram a tendência de redução da relevância do setor industrial na economia brasileira.

Considerações finais

Analisamos neste artigo o desempenho em termos de faturamento das maiores empresas estrangeiras no mercado brasileiro nos últimos quarenta anos. O período que vai de meados da década de 1970 a 2015 foi marcado por profundas transformações econômicas, tanto de caráter tecnológico, como também do perfil dos grupos empresariais. Uma fase de crise do processo de ISI e avanço das reformas liberais na região, as quais produziram uma tendência de desindustrialização da economia brasileira.

No que diz respeito às inovações tecnológicas, a economia mundial viveria um novo ciclo de investimento com o desenvolvimento do setor de telecomunicações e informática, setores que abririam não somente

²² Mesmo durante os governos do Partido dos Trabalhadores, em que uma retórica desenvolvimentista fora resgatada, pouco se produziu em termos de geração de emprego e de políticas industriais no sentido de ampliar a participação das indústrias na economia brasileira. Para uma discussão sobre a retórica do governo, conferir Saes e Rego (2021). Para uma análise do perfil do emprego dos trabalhadores no período, conferir Rugitsky (2016).

um novo padrão de consumo, com a disseminação de produtos como computadores e celulares para a população, mas também promoveriam mudanças nas formas de produzir com a modernização de maquinário, processos produtivos e de comercialização. Por outro lado, o cenário de maior abertura econômica, construído mundialmente a partir dos anos 1980, ampliou a circulação de bens e capital entre países, cujo resultado mais evidente foi a diversificação da nacionalidade de empresas entre as mais lucrativas presentes na economia brasileira.

Contudo, contrariando as perspectivas de grandes alterações no perfil das empresas atuantes no Brasil, algumas continuidades são efetivamente marcantes. Por exemplo, no que diz respeito à lista das vinte maiores empresas em faturamento, tanto estrangeiras como nacionais, durante os quarenta anos os setores químico e petroquímico, de distribuição de petróleo e automotivo se perpetuaram nas primeiras posições. Mesmo que tenhamos observado a variação de algumas empresas na listagem das cem maiores, com a saída das empresas americanas do setor de distribuição de petróleo, e a ascensão de empresa automobilísticas de outras nacionalidades acirrando a competição no mercado interno, os setores continuaram como os mais lucrativos e dinâmicos da economia brasileira.

Os poucos setores que despontaram com posições mais representativas no rol das maiores empresas, mas não o suficiente para superar a liderança dos setores de petróleo e automóveis, foram os setores de telecomunicações e o de eletrônica. Juntos, esses setores passariam a representar a participação de 10 a 15% do faturamento das grandes empresas atuantes no Brasil entre 1994 e 2015. Seriam dois setores que abririam as portas para novos grupos, com novas nacionalidades, no mercado interno: é o caso das companhias de telefonia de Portugal, Espanha e México, e das empresas asiáticas de produtos eletrônicos.

Mas o que o estudo fundamentalmente revela é que o modelo brasileiro de industrialização constituído desde meados do século XX já tinha previsto uma certa divisão de tarefas entre as empresas multinacionais, as estatais e as nacionais. Em certo sentido, essa divisão se manteve ao longo de todo a segunda metade do século XX: os investimentos estatais se concentraram nos setores de infraestrutura, mineração, siderurgia e petróleo (tendo a Petrobrás como a principal empresa em faturamento durante todo o período do estudo); os investimentos estrangeiros se fizeram presentes nas indústrias de bens de consumo duráveis e não duráveis, como a indústria automobilística, farmacêutica, de alimentos, etc.; e o capital nacional em setores de menor desenvolvimento tecnológico, como o comércio varejista e atacadista, a construção civil, a indústria de alimentos, entre outros.

Finalmente, a mudança no direcionamento da política industrial brasileira do final dos anos 1970 para as décadas seguintes acabou por enfatizar a instalação de uma indústria no Brasil voltada ao atendimento do seu mercado interno sem a preocupação de constituir uma indústria competitiva internacionalmente, como também sem a preocupação de promover verdadeiros investimentos em inovação e tecnologia. Em suma, se é possível notarmos algumas tendências, mesmo que suaves, dos ciclos de investimento e de inovações tecnológicas no perfil das cem maiores empresas estabelecidas no mercado brasileiro entre 1974 e 2015, foi possível perceber também ao longo do artigo as evidentes continuidades da estrutura industrial brasileira que parecem insistir ao imperativo do tempo.

Referências bibliográficas

- Almeida, Mansueto. 2009. «Desafios da real política industrial brasileira do século XXI». *Texto para discussão* nº. 1452. Brasília: IPEA. Acesso em 10 de setembro de 2019. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1452.pdf
- Alves, José Eustáquio. 2015. «Engrandecimento e apequenamento da economia brasileira: 1820-2020». *Econdebate*. Acesso em 18 de setembro de 2019. <https://www.ufjf.br/ladem/2015/08/20/engrandecimento-e-apequenamento-da-economia-brasileira-1820-2020-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>
- Amsden, Alice. 2009. *A ascensão do resto*. Trad. São Paulo: Edunesp.
- Bacha, Edmar e Bolle, Monica B. de. 2013. *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bacha, Edmar Lisboa e Bonelli, Regis. 2005. «Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil». *Brazilian Journal of Political Economy*, 25(3): 163-189. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572005000300001>
- Bacha, Edmar e Taylor, Lance. 1980. «Brazilian Income Distribution in the 1960s: “Facts,” Model Results, and the Controversy». Em *Models of Growth and Distribution for Brazil*, editado por Lance Taylor, Edmar L. Bacha, Eliana A. Cardoso e Frank J. Lysy, 271-297. Oxford: World Bank Research Publication. Oxford University Press.
- Bastos, Pedro Paulo Z. e Fonseca, Pedro C. Dutra. 2012. *A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Edunesp.

Bielschowsky, Ricardo e Stumpo, Giovanni. 1996. «Internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura». Em *O Brasil e a Economia Global*, editado por R. Baumann, 167- 194. Rio de Janeiro: Elsevier.

Bonelli, Regis e Pessoa, Samuel de A. 2010. «Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência». *Texto de discussão* nº. 11. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, maio. Acessado em 12 de setembro de 2019. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11689>

Cano, Wilson. 2012. «A desindustrialização no Brasil». *Economia e Sociedade*, v. 21, número Especial: 831-851. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400006>

Carta IEDI. 2019. «Indústria brasileira e sua dependência de insumos importados». Edição 929. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, maio. https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_929.html

Chang, Ha-Joon. 2004. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP.

Chang, Ha-Joon. 2008. *Bad Samaritans: the myth of free trade and the secret history of capitalism*. New York: Bloomsbury Press.

Colistete, Renato. 2007. «Productivity, Wages and Labor Politics in Brazil, 1945-1962». *Journal of Economic History*, 67 (1): 93-127.

Draibe, Sônia. 1985. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e terra.

Eichengreen, Barry. 2000. *A globalização do capital: uma história do sistema monetária internacional*. São Paulo: Editora 34.

Evans, Peter. 1980. *A tríplice aliança*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Fonseca, Pedro C.D. e Monteiro, Sergio M. 2007. «O Estado e suas razões: o II PND». *Revista de Economia Política*, vol. 28, nº. 1 (109): 28-46. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000100002>

Fonseca, Pedro C. D. e Salomão, Ivan C. 2017. «O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade». *Revista de Economia Contemporânea*, 21(2): 1-20. <https://doi.org/10.1590/198055272125>

Franco, Gustavo. 1998. «A inserção externa e o desenvolvimento». *Revista de Economia Política*, vol. 18, nº. 3 (71): 121-147.

Furtado, Celso. 2007. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras.

Furtado, Celso. 1974. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Círculo do Livro.

Gilpin, Robert. 1975. *US. Power and the Multinational corporation*. New York: Basic Books.

Hoffmann, Rodolfo e Duarte, João. 1972. «A Distribuição da

**Ciclo de investimento e indústria no Brasil (1974-2015):
da industrialização por substituição de importações
à desindustrialização da economia brasileira**

Renda no Brasil». *Revista de Administração de Empresas*, vol. 12 (2): 46-66. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901972000200005>

Ianni, Octávio. 1971. *Estado e Planejamento no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Lafer, Celso. 1987. «O planejamento no Brasil. Observações sobre o Plano de Metas (1956- 1961)». Em *Planejamento no Brasil*, editado por Betty Mindlin Lafer, 29-50. São Paulo: Perspectiva.

Landes, David S. 1994. *Prometeu desacorrentado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Lessa, Carlos. 1981. *15 anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense.

Maia, Bento Antunes de Andrade. 2020. «Há desindustrialização no Brasil? Um estudo da abordagem clássica e de análises alternativas entre 1998 e 2014». *Economia e Sociedade*, v. 29, n. 2 (69): 549-579. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n2art08>

Malan, Pedro e Wells, John. 1973. «Resenha bibliográfica: distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil». *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3 (4): 1103-1124.

Mata, Milton da e Bacha, Edmar. 1973. «Empregos e salários na indústria de transformação». *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3 (2): 303-340.

Morceiro, Paulo César. 2012. *Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

Morceiro, Paulo César. 2018. «A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica». Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de São Paulo.

Morceiro, Paulo César e Guilhoto, Joaquim. 2019. «Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira». *TD Nereus*, São Paulo. http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_01_2019.pdf

Prado, Luiz Carlos D. e Leopoldi, Maria Antonieta P. 2018. «O fim do desenvolvimentismo: o governo Sarney e a transição do modelo econômico brasileiro». Em *O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. Editado por Jorge Ferreira e Lucília de Almeida Neves Delgado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Prebisch, Raúl. 1972. *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. v. 2. México: Fondo de Cultura Económica.

Revista Exame. Edições entre 1974-2015. *Maiores e Melhores, 1974-2015*. São Paulo: Ed. Abril.

Rodrik, Dani. 2016. «Premature deindustrialization». *Journal of Economic Growth*, v. 21, n. 1: 1-33.

Rugitsky, F. 2016. «Milagre, miragem, antimilagre: a economia política dos governos Lula e as raízes da crise atual». *Revista Fevereiro*, v. 9: 40-50. Acesso em 12 de janeiro de 2021. <http://www.revistafevereiro.com/pag.php?r=09&t=03>

Saes, Alexandre e Rego, José Alex. 2021. «Ideias e método de Celso Furtado para pensar o século XXI». *História econômica e História de empresas*, vol.24, n.1: 216-247. <https://doi.org/10.29182/hehe.v24i1.789>

Sallum Jr., Brasilio. 2018. «O governo e o *impeachment* de Fernando Collor de Mello». Em *O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. Editado por Jorge Ferreira e Lucília de Almeida Neves Delgado, 163-191. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Sola, Lourdes. 1988. *Ideias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: Edusp.

Suzigan, Wilson e Furtado, João. 2006. «Política industrial e desenvolvimento». *Revista de economia política*. vol. 26, nº. 2 (102): 163-185.

Tavares, Maria da Conceição. 2010. «O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina». Em *Desenvolvimento e igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*, editado por João Sicsú e Douglas Portari, 29-47. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Tavares, Maria da Conceição e Serra, José. 1972. «Mais além da estagnação». Em *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Tavares, Maria da Conceição, 155-207. Rio de Janeiro: Zahar.

Vernon, Raymond. 1980. *Tempestade sobre as multinacionais*. Rio de Janeiro: Zahar.

Wells, John. 1974. «Distribution of Earnings, Growth and the Structure of Demand in Brazil during the 1960's». *World Development* 2 (1), 9-24.

Wilkins, Mira. 1974. *The Maturing of Multinational Enterprise: American Business Abroad from 1914 to 1970*. Harvard University Press.