

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN

POLITICA INDUSTRIAL Y RESPUESTA
EMPRESARIA (ARGENTINA)

INFORME FINAL

Juan Carlos Korol
Coordinador

IDRC CENTRE FILE 3-P89-0321

CENTRE FILE 3-P89-0321

POLITICA INDUSTRIAL Y RESPUESTA EMPRESARIA (ARGENTINA)
INFORME FINAL

CONTENIDO

i. Estructura del informe

A. Conclusiones generales.

1. Introduccion
2. Objetivos
3. La industria
4. La politica industrial
5. Empresas y crecimiento industrial
6. Industria y economia en la argentina

B. Seminarios

1. Seminario permanente.
2. Seminarios académicos.
3. Seminario regional

C. Anexos: Industria, políticas públicas y empresas

1. Política industrial y entorno macroeconómico.
2. La industria y el Estado entre 1939 y 1955.
3. Informes sobre empresas
4. Gráficos seleccionados de las variables analizadas.

POLITICA INDUSTRIAL Y RESPUESTA EMPRESARIA (ARGENTINA)

INFORME FINAL

En la propuesta de investigación se planteaban dos objetivos centrales. Por una parte se proponía analizar aspectos esenciales del desarrollo industrial argentino, partiendo del estudio del comportamiento de empresas industriales líderes en diversas ramas de la actividad industrial. Por otra parte, se planteaba la necesidad de contribuir al diseño de políticas económicas alternativas a partir del desarrollo de actividades conjuntas con funcionarios, especialistas y empresarios industriales.

Este informe final da cuenta de las actividades realizadas en los dos aspectos de este proyecto. En un primer apartado se resumen las principales conclusiones a las que se ha arribado mediante el análisis de las empresas industriales y las políticas industriales. En un segundo apartado se reume la actividad correspondiente a los seminarios académicos y a las reuniones con empresarios y funcionarios públicos. Finalmente se adjuntan una serie de anexos con un resumen de la información recopilada y analizada para algunos de los casos examinados. Se incluye en esta parte el informe correspondiente a dos aspectos puntuales de política económica: el análisis de la política arancelaria y de las relaciones entre el Estado y la industria entre 1939 y 1955. La estructura del informe es la siguiente:

A. Conclusiones generales.

1. Introduccion
2. Objetivos
3. La industria
4. La politica industrial
5. Empresas y crecimiento industrial
6. Industria y economia en la argentina

B. Seminarios

1. Seminario permanente.
2. Seminarios académicos.
3. Seminario regional

C. Anexos: Industria, políticas públicas y empresas

1. Política industrial y entorno macroeconómico.
2. La industria y el Estado entre 1939 y 1955.
3. Informes sobre empresas
4. Gráficos seleccionados de las variables analizadas.

POLITICA INDUSTRIAL Y RESPUESTA EMPRESARIA

A. CONCLUSIONES GENERALES ¹

1. INTRODUCCION

En esta primera parte se resumen algunos aspectos de la investigación que se ha desarrollando en el CISEA sobre el desarrollo de firmas industriales en la Argentina. A continuación se presentan las hipótesis básicas, metodología y objetivos que la han guiado, y una síntesis de los resultados obtenidos. Finalmente y desde una perspectiva histórica, se ha intentado integrar esos resultados dentro de un panorama mas general del desarrollo industrial argentino.

2. OBJETIVOS

El trabajo fue concebido con un doble propósito. Por una parte se trataba de esclarecer aspectos considerados esenciales del desarrollo argentino a partir del análisis del comportamiento de empresas líderes en diversas ramas de la actividad industrial. Por otra parte, se trataba de contribuir al diseño de políticas económicas que apoyen una reestructuración de la industria argentina tendiente a resolver la crisis en la que se encuentra.

3. LA INDUSTRIA

La industria argentina actual se caracteriza por su tendencia al estancamiento, el limitado desarrollo tecnológico, su escasa competitividad en términos internacionales, sus características oligopólicas, la directa relación entre sus posibilidades de crecimiento y las políticas estatales, y las dificultades que todo ello implica para lograr transcender las fronteras de un mercado nacional relativamente reducido. Esta es la situación de un sector que en algún momento del pasado logró convertirse en líder en América Latina y en cuyo crecimiento sostenido se cifraron las esperanzas de modernización del país. Sin embargo, ese pasado también alberga muchas de las claves de la situación actual.

El origen de la industria argentina moderna se remonta a fines del siglo pasado y principios del presente, en el período en el que la economía creció muy rápidamente siguiendo el estímulo que provenía de la expansiva demanda del mercado mundial. Este mercado constituyó el destino de la producción de algunas de las principales industrias que se desarrollaron en ese momento, particularmente las de aquellas dirigidas a la transformación de insumos agropecuarios, como los frigoríficos. Estas empresas requerían inversiones de cierta envergadura, en las que predominaba el capital extranjero y en las que usualmente el control era ejercido por directorios instalados en el país de origen del capital. Pero también se registró en ese período el nacimiento de algunas grandes empresas, volcadas al mercado interno, y cuyo impacto en la economía del país, aunque aún no suficientemente evaluado, fue posiblemente mayor. **Fue en estas últimas, además, donde se diseñaron estrategias y tomaron forma pautas de comportamiento que perduraron en el tiempo.**

A partir de la crisis de 1929-30 y de la década de 1940 la industria creció para abastecer la creciente demanda del mercado interno. Aunque ya en la década de 1920 se hallaba instalado un parque industrial importante que constituyó la base del desarrollo posterior, y en esa misma década se establecieron empresas dedicadas a la fabricación de productos eléctricos y químicos. En la década del 30 se produjo una fuerte expansión del textil nacional que substituyó a los productos antes importados. Esta diversificación se amplió posteriormente con el desarrollo la petroquímica y las industrias metalmecánicas. Estas últimas en buena medida fueron impulsadas por la radicación, especialmente durante la década del 60, de filiales de empresas multinacionales dedicadas a la producción de automotores.²

No obstante esta diversificación, desde mediados de la década del 70 los signos no solo de agotamiento, sino también de transformación del modelo de una industria que volcaba su producción hacia el mercado interno se hicieron cada vez mas evidentes. Por una parte las mismas características y dimensiones del mercado se adaptaban mal a las tecnologías mas sofisticadas, lo

que dificultaba los necesarios avances en la productividad, a la vez que dificultaba la incorporación de capitales que esas tecnologías requerían. Por otra parte, algunas evidencias muestran la existencia de sectores que empezaban a basar su expansión en los mercados externos.

Los resultados de las distintas etapas acentuaron las características del sector. Se trataba en términos generales de una industria estancada, sin posibilidades de competir en el mercado internacional. El contexto en que en cada etapa se había producido el crecimiento industrial condicionó, además, las posibilidades adaptativas del sector a las cambiantes condiciones del mercado interno y sobre todo del mercado mundial.

4. LA POLITICA INDUSTRIAL

Los estudios sobre la política industrial argentina se caracterizan por centrar su atención en las estrategias macroeconómicas aplicadas desde el gobierno; en cambio, hay pocos análisis sobre las decisiones puntuales, que toman cada uno de los órganos encargados de la aplicación específica de dichas estrategias. De allí que se conozcan bien los grandes trazos de la política macroeconómica en cada oportunidad pero la información sobre sus efectos se limita, también, a los resultados mas generales en el sector industrial. No parece casual, por eso, que se considere que la política industrial comenzó en la década del 30 dado el consenso entre los especialistas sobre los trazos de la estrategia orientada a desarrollar el mercado interno. En cambio, se da por supuesto que no existió una política industrial en el período de la economía agroexportadora, o posteriormente especialmente en la década del 70, a partir de la idea de que la estrategia macroeconómica marchó en contra del proceso de industrialización pese a que en ambos períodos se notan decisiones específicas cuyo efecto no es posible desdeñar para comprender la evolución del sector.

Esta carencia se origina en la falta de conocimiento de las decisiones microeconómicas cuyas interrelaciones se organizan como

un tejido básico del modelo general y que resultan a veces tan importantes como las políticas macroeconómicas. Es cierto que ellas se fortalecen cuando van acompañadas por una estrategia general en el mismo sentido pero no es menos cierto que su influencia no puede ignorarse. La brecha comenzó a ser cubierta en los últimos años gracias a algunos estudios concretos sobre las decisiones oficiales que inciden en la evolución de las empresas industriales. Algunos estudios históricos han permitido contar con nuevos aportes en torno, por ejemplo, a los efectos más matizados de lo previamente supuesto de la aplicación de la política arancelaria previa a 1930. También se han desarrollado trabajos de investigación en torno a los efectos de la aplicación del poder de compra del estado, de la política de promoción industrial y de las decisiones del Banco Nacional de Desarrollo en el financiamiento del sector industrial.

A diferencia de los estudios mencionados, en este trabajo se ha partido del estudio del comportamiento de las empresas industriales para analizar desde allí la evolución de sus relaciones con el estado y sus influencias recíprocas. Esto ha permitido contar con un cuerpo de conocimientos que permite evaluar el efecto de las decisiones oficiales de política industrial en el desarrollo específico de las unidades de producción, al mismo tiempo que la influencia del comportamiento de empresas específicas en la formulación de políticas.

5. EMPRESAS Y CRECIMIENTO INDUSTRIAL

Los estudios sobre la industria tendieron a destacar el carácter originariamente subsidiario de la industria local en relación a la producción agropecuaria, sin duda el sector de la economía más dinámico hasta por lo menos 1930, ya fuera para señalar los límites de un modelo que anudaba una relación desigual con los países importadores de alimentos y materias primas, el resultado de erróneas políticas obstaculizadoras de un posible crecimiento autónomo o, por el contrario, para enfatizar cómo el mismo crecimiento agroexportador había facilitado las primeras

etapas de la industrialización. Una polémica que se mantiene igualmente abierta puede encontrarse en la bibliografía que estudia el crecimiento industrial en el período posterior a 1930.

La mayor parte de esas investigaciones y trabajos en torno de la industria argentina, especialmente sobre el período que se cierra en 1930, se han caracterizado por elaborar sus conclusiones utilizando información con un alto nivel de agregación, por lo que los mecanismos particulares que constituyeron la trama de tal agregación permanecen aún en buena medida desconocidos. De esta manera, las conclusiones enunciadas en esos trabajos carecen en general de bases concretas en las historias particulares, lo que hace difícil analizar el comportamiento de las empresas y de los sectores empresarios. Precisamente, es en este comportamiento donde se encuentra indicios importantes para explicar parte de los problemas que presenta el desarrollo industrial en la Argentina.

Metodología

En esta investigación se ha estudiado la trayectoria de empresas industriales en la Argentina, especialmente de aquellas que cuentan con una larga historia en el país y cuya fundación se remonta a los últimos años del siglo pasado o los primeros del presente, y continúan actualmente ocupando posiciones de liderazgo en sus respectivas ramas.³ La investigación se inició con el análisis de los mismos archivos empresarios, tal como se ha realizado con el primer caso estudiado.⁴ A la información proveniente de estos archivos se sumó la disponible en fuentes editadas públicas y privadas.

Se ha recopilado información a partir de la documentación empresaria sobre las siguientes empresas: Alpargatas, Grafa, Cía. General de Fósforos, Rigolleau, La Cantábrica, Bagley y Casa Mutz. La información proviene de las "Actas de Directorio", "Memorias y Balances", y demás fuentes seleccionadas de los archivos de las empresas. La recopilación se ha extendido hasta la década de 1970. Con posterioridad a ese momento se ha recurrido a información pública y a entrevistas, dado que las empresas son en general renuentes a brindar la información que corresponde a los períodos

mas recientes o que no ha tomado aún estado público.

Las empresas sobre las que se cuenta con información comprenden desde importantes firmas de la rama textil y del calzado (Grafa, Alpargatas), metalúrgicas (La Cantábrica), alimentos (Bagley), a productoras de envases de vidrio (Rigolleau) y química (Cía. General de Fósforos).

Se ha recopilado también información proveniente de empresas de menor envergadura y crecimiento a lo largo del tiempo. El análisis de estas últimas ofrece importantes indicios sobre las estrategias que permitieron o inhibieron el crecimiento. Entre éstas se cuenta con información sobre una textil mediana (Casa Mutz) y una metalúrgica (Istilart). En este último caso se trata de una empresa metalúrgica localizada en Tres Arroyos, fundada a principios de siglo, y dedicada a la producción de bienes durables (cocinas, molinos), que tuvo un período exitoso hasta la década de 1950, para comenzar luego a declinar.

A continuación se detallan algunas de las características de las principales empresas y el material recopilado de sus archivos:

Cantábrica: Empresa metalúrgica fundada en 1902 que se inició con una clara intención de producir equipamiento para las explotaciones agropecuarias y paulatinamente se transformó en importadora y comercializadora de bienes semejantes producidos fuera del país. Memorias y Balances desde su fundación a 1980.

Rigolleau: Empresa productora de envases de vidrio y vidrios planos fundada a fines del siglo pasado. Productora de bienes que son insumos para productos de consumo masivo (cerveza) cuya demanda es de alta elasticidad.

Memorias y Balances desde su fundación a 1980.

Bagley: Productora de alimentos (galletitas) y bebidas fundada en la segunda mitad del siglo pasado. En la década de 1950 inicia una etapa expansiva basada en cambios en la tecnología de productos que la coloca como líder en una rama muy competitiva.

Memorias y Balances desde su fundación a 1980.

Alpargatas: Productora de textiles y calzado fundada a fines del siglo pasado se ha convertido en una empresa líder en la rama textil.

Memorias y Balances desde su fundación a 1980.

Grafa: Empresa textil fundada en 1926 como parte de uno de los holdings mas grandes del país. Su crecimiento en la década de 1950 se produce en gran parte debido a la incorporación de nueva tecnología de producto y comercialización.

Memorias y Balances desde 1928 a 1950.

Cía. General de Fósforos: Empresa fundada a fines del siglo pasado se inicia en la fabricación de fósforos y velas para transformarse en una industria química destacada.

Memorias y Balances desde su fundación a 1970.

La información recopilada ha permitido establecer series cuantitativas sobre evolución del capital, activos, inversiones y tasa de ganancia, recurriendo también a la información cualitativa recopilada en las empresas y en otros repositorios para la interpretación de las tendencias y fluctuaciones observadas en las series. La confección y el análisis de las series implicó el desarrollo de una metodología adaptada al caso argentino. La búsqueda de libros técnicos contables, su análisis y discusión con especialistas permitió conocer las técnicas de contabilidad que se aplicaron en los distintos períodos. A partir de allí se debió establecer el contenido conceptual de las variables seleccionadas y las definiciones operacionales para la construcción de las series. Una vez concluida esta etapa se procedió a construir, homegeneizar y analizar las series obtenidas.

El supuesto que ha guiado el trabajo es que el patrimonio neto refleja la evolución del capital social y las reservas, en tanto que la cuenta "Máquinas y herramientas" refleja la inversión neta

en maquinarias y equipo.⁵ La primera de las series comprendió la reconstrucción de la evolución del "patrimonio neto" entendido como la suma del capital mas las reservas. A ella se sumaron las correspondiente a maquinarias, amortizaciones y ganancias.

Para el análisis de la tasa de ganancia se ha utilizado el siguiente indicador: rentabilidad patrimonial = (ganancias netas del ejercicio/patrimonio neto) 100, por lo que en los gráficos incluidos en el Anexo aparecen bajo el título de "Rentabilidad".

Es conveniente señalar que en algunos estudios recientes se ha intentado obtener indicadores similares utilizando una metodología alternativa basada en las cotizaciones en la Bolsa de Valores de las acciones de la compañías analizadas.⁶ En el marco de este proyecto se ha intentado comprobar la posibilidad de utilizar una metodología similar para el estudio de las empresas argentinas. El resultado del estudio de los valores de las acciones de dos de esas compañías durante dos décadas indican que la alta fluctuación de las cotizaciones de las acciones de empresas argentinas en el Mercado de Valores de Buenos Aires no permiten establecer series confiables. Tampoco fue posible establecer correlaciones válidas entre el valor de las acciones entre 1950 y 1970 y las tasas de interés o el valor del dólar.⁷ Sin duda la escasa magnitud del mercado de capitales y la históricamente alta inflación argentina impidió que las acciones de las empresas cumplieran un rol equivalente al desempeñado en otros países. De todas formas este ejercicio indicó que el método desarrollado a partir de la documentación empresarial, aunque mas trabajoso, resultaba adecuado para reconstruir variables como la tasa de ganancia.

Una vez concluida esta etapa se procedió a confeccionar y analizar las series obtenidas. Para llegar a esos resultados se han realizado una serie de operaciones previas. Estas operaciones tienen que ver el tipo de información obtenida a través de los Balances Anuales. Desde fines del siglo pasado hasta la década del 30 algunas de las cuentas de dichos balances se expresan en oro sellado y/o moneda nacional. No existe un modelo homogéneo para todas las empresas. En principio, la existencia de cifras en pesos

oro en los balances de las empresas no refleja necesariamente compras realizadas en esa moneda. En algunos casos se trata simplemente de valuaciones de bienes inmuebles en oro.

Por lo tanto la primer operación consistió en homogenizar esos datos, convirtiéndolos a moneda corriente en base a las cotizaciones del oro tomadas de Juan Alvarez.⁸ Una segunda operación consistió en comparar la serie así obtenida, con la que puede obtenerse a partir de las cotizaciones del oro utilizadas por las mismas empresas. Este tipo de cambio se obtiene dividiendo el monto de la cuenta "Conversión" en oro por el monto de dicha cuenta en moneda corriente. Una comparación de ambas series muestra que las cotizaciones no coinciden. Entre 1917 y 1931 las empresas utilizan la cotización única de 2,27 pesos m/n por peso oro, en tanto que las cotizaciones de Alvarez reflejan las fluctuaciones del mercado. En tanto que entre 1890 y 1902, aunque existen diferencias la tendencia es similar; por otra parte, las diferencias desaparecen entre 1903 y 1916. Como se trata de un mecanismo puramente contable, y donde de hecho las empresas expresan cifras en oro derivadas de un precio en moneda corriente convertido según la propia cotización, el utilizar las cifras de Alvarez conduce a una sobrevaluación de las cifras del activo fijo que resulta incongruente con la información obtenida a partir de las fuentes cualitativas.

Una segunda operación consistió en convertir los valores en moneda corriente así obtenidos en valores constantes correspondientes a pesos moneda nacional de 1950. Para ello se utilizó como índice de deflación para el período 1883-1912 la relación entre el valor del oro y el peso moneda nacional en el mes del balance de cada empresa. Para el período 1913-1980 se utilizó el índice de precios mayoristas no agropecuarios (Fundación Mediterránea, "Estudios", año 9, No. 39, julio-septiembre 1986, pp.122).⁹ La utilización de dos indicadores distintos para la obtención de una serie homogénea en valores constantes se debió al hecho de que no se cuenta para el primer período con índice de precios mayoristas no agropecuarios. Por otra parte, la utilización

de la relación entre pesos oro y pesos moneda nacional puede justificarse si se toma en cuenta que buena parte de los insumos y maquinarias se compraban en el exterior en ese período. La elección del índice de precios mayoristas no agropecuarios se debió al supuesto de que este indicador refleja mejor los costos y precios de las empresas y mantiene cierta coherencia con el indicador utilizado para la primera etapa. La superposición de las dos series para algunos años, permitió la elaboración de una serie única expresada en valores de 1950.

Conviene aclarar que la documentación de algunas empresas no ha permitido la reconstrucción de estas series siguiendo la misma metodología. No obstante en esos casos se trató de reconstruir la evolución de las empresas de acuerdo con la información disponible. Esta aclaración se aplica especialmente a los casos de Grafa e Istilart. Una síntesis de la información sobre ambas empresas se incluye en el anexo.

Resultados

Si bien cada una de las variables seleccionadas para el seguimiento de la evolución de las empresas presenta particularidades, puntos de inflexión y comportamientos propios - que además varían en cada empresa - es posible reconstruir a partir de su análisis la evolución económica de las firmas y realizar comparaciones entre ellas. Una breve síntesis de la evolución de La Cantábrica entre 1940 y 1980 y la comparación con la evolución de Alpargatas en el mismo período así lo muestra.

La Cantábrica presenta dos períodos bien diferenciados: el primero desde 1940 hasta fines de la década de 1950 y el segundo desde la década de 1960 hasta 1978.

Mientras en el primer período la empresa mostró una dinámica económica positiva, en la que se incrementaron el patrimonio neto y el activo total, en tanto que las ganancias sobre patrimonio mantuvieron un nivel importante, en las dos décadas posteriores se produjeron fuertes desequilibrios.

El crecimiento patrimonial verificado en la década de 1940, casi del 50%, mostró una desaceleración en la década siguiente. A

partir de los años 60 la empresa se estancó, terminando la década con un patrimonio neto menor, en términos constantes, al inicial. El la década del 70 retomó el crecimiento.

El activo total siguió de manera acentuada las tendencias apuntadas para el patrimonio neto. Esto significa que la relación entre los recursos en poder de la empresa y el capital propio con que los financió fueron variando a lo largo del tiempo.

Este dato es especialmente significativo, teniendo en cuenta las transformaciones sufridas en el funcionamiento de la economía argentina a mediados de la década del 70, cuando se establecieron intereses fuertemente positivos que volvieron sumamente oneroso el financiamiento con capital ajeno.

La dotación de maquinarias y equipos se duplicó, en términos constantes, entre 1945 y 1970. Este lento ritmo de crecimiento se transformó en la década del 70, en parte debido a los revalúos contables que permitieron asignarle a las maquinarias valores superiores a los que surgían de los métodos contables tradicionales, y a la incorporación efectiva de nuevos equipos al plantel antiguo. El crecimiento durante la década del 60 en el rubro maquinarias no se vio reflejado en el crecimiento patrimonial, lo que indica que la empresa atravesó por dificultades que en ese período no provenían de la baja inversión, sino de problemas en el giro global de los negocios.

Las amortizaciones presentaron, entre 1945 y 1973, niveles similares. Antes de 1945 la empresa tenía una escasa dotación de bienes de capital, que fue acrecentando a medida que se consolidaba el modelo mercadointernista. Desde 1973, conjuntamente con los incrementos en maquinarias, las amortizaciones crecieron.

Las ganancias de la empresa fueron en las primeras dos décadas, equivalentes a porcentajes superiores al 20% del patrimonio neto. Esta tendencia se revirtió a partir de 1959-60. Durante el primer quinquenio de la década del 60 bajos o nulos y posteriormente quebrantos recurrentes que, con oscilaciones, superaban el 10% del patrimonio. No obstante, si se consideran las amortizaciones como ganancias los valores negativos aparecen recién

en 1973.

La irregular evolución de la firma se explica en buena medida por las estrategias que sus directivos diseñaron para adaptarse a las diferentes coyunturas por las que atravesó la economía argentina.

En el primer período, entre 1940-1960, La Cantábrica se adaptó rápidamente al crecimiento del mercado interno. Se habían agudizado las restricciones para importar las maquinarias y equipos que la empresa comercializaba y, previo acuerdo con las firmas que habían sido sus proveedoras, se tendió a la producción local.

El mercado interno, que tenía capacidad para absorber la oferta de la empresa, inició un proceso de expansión que, con oscilaciones como la crisis agraria de 1952, se mantendría hasta fines de la década de 1950. Si bien el sector agrícola, consumidor de los implementos que La Cantábrica importaba, sufrió una retracción durante buena parte del período de gobierno peronista, otros rubros, vinculados a la producción siderúrgica y a un sector metalmeccánico en expansión, proveyeron la demanda necesaria para garantizar un horizonte de negocios rentables para la empresa. La expansión de la empresa en ese proceso de sustitución de importaciones tuvo limitaciones derivadas de las oscilaciones en la provisión de insumos como el hierro y otros elementos necesarios para ampliar la producción. La reactivación del sector agrícola, sumada a las facilidades financieras impuestas por las políticas del Estado para impulsar la mecanización del campo permitieron mejorar los resultados a mediados de la década del 50.

En la década siguiente, los primeros planes de estabilización de la economía argentina generaron una serie de dificultades a la empresa: restricciones crediticias, contracción del mercado, encarecimiento de los insumos importados como consecuencia de la liberación cambiaria, conflictos gremiales, aumentos de los costos energéticos.

La Cantábrica continuaba con sus planes de expansión que incluían el lanzamiento de una línea de máquinas para obras viales (motoniveladoras, la asociación con Deutz para fabricar tractores

y nuevos implementos agrícolas. A comienzos de los años 60 la empresa tenía vínculos con la mayoría de las ramas productivas; con la industria a través de la siderurgia (acero, laminados, fundición); con la construcción (perfiles); con el sector agrícola (implementos y repuestos).

A mediados de la década del 60 la empresa consideraba "superada la etapa crítica". No obstante a partir de los "Balances" de 1966 se reflejaron crecientes dificultades: crisis en el sector agrario, estancamiento industrial, desaparición de franquicias impositivas para mecanización agrícola. Este cuadro se prolongó a lo largo del gobierno de la Revolución Argentina. Si bien las ventas de la empresa estaban formadas predominantemente por productos siderúrgicos (67%), la situación del sector agrario se reflejaba en sus "Memorias". Fue a partir de este momento que se registraron los peores resultados económicos. No obstante la empresa continuó incorporando mejoras en las instalaciones aunque al parecer el ritmo de innovación tecnológica seguido no le permitió competir con otras firmas.

En el "Balance" presentado en 1975 reaparecieron resultados positivos, aunque se consignaron situaciones críticas: el sistema de "cupos" establecido por SOMISA, su principal proveedora, para el aprovisionamiento de palanquilla que restringía severamente la producción de perfiles laminados, la prohibición para exportar esos productos y el congelamiento de precios.

A mediados de 1975 se produjo una crisis político-económica que provocó una fuerte recesión en el mercado interno. La empresa que se encontraba haciendo gestiones con el Banco Nacional de Desarrollo para lograr su "rehabilitación definitiva" sufre una nueva crisis. La orientación económica del régimen militar, a partir de 1976, impulsó la contracción del mercado interno, aunque mejoró el apoyo a las exportaciones. A la contracción del mercado interno se agregó la caída de los precios siderúrgicos en el mercado internacional, las tasas de interés positivas inducidas por la nueva legislación financiera y el retraso tecnológico de la empresa (sus directivos eran conscientes de la necesidad de

reemplazar los viejos hornos Siemens Martin, pero no lograban generar internamente los fondos para implementar la renovación).

La Cantábrica comenzó a producir al 35% de su capacidad instalada sin lograr cubrir sus costos buscó sanear sus cuentas a través de la reducción de personal, la reducción de stocks y la diversificación de su línea de productos. La empresa fue intervenida por el Estado y finalmente adquirida por Aceros Bragado. Hacia fines de la década del 70 continuaba racionalizando personal y buscando acceso a las licitaciones y créditos del Estado. Sus deudas crecieron considerablemente debido a las prácticas indexatorias a tasas positivas agravadas por la acumulación de stocks y las dificultades para exportar competitivamente.

La evolución de la Cantábrica muestra una incapacidad de adaptación a las bruscas oscilaciones de la economía argentina. Luego de actuar exitosamente como fabricante e importadora se adaptó también exitosamente al ciclo de crecimiento del mercado interno. Posteriormente no logró ajustarse a las nuevas políticas industriales y, sobre todo, financieras que se impulsaron desde el Estado. La persistencia de en su línea de inversiones no fue acompañada por un adecuado manejo comercial y financiero que pusiera a resguardo las cuentas empresarias de los ciclos económicos que se sucedieron. A esto debe agregarse que los cambiantes directorios de la empresa introdujeron un elemento adicional de inestabilidad dentro de la firma.

Una sumaria comparación entre la evolución de La Cantábrica y la de Alpargatas muestra claramente diferentes estrategias en ambas empresas que van mas allá de las obvias diferencias explicables por la pertenencia a ramas muy distintas de la actividad industrial y, por lo tanto, productoras de bienes cuya demanda tiene diferencias apreciables de elasticidad.

El análisis de la evolución del patrimonio neto muestra que el crecimiento de Alpargatas fue superior al de La Cantábrica durante todo el período 1960-1980. Mientras el patrimonio neto de Alpargatas creció un 300%, el de La Cantábrica lo hizo en un 150%.

La década que marcó la ampliación de la brecha entre ambas fue la del 60, período en el que La Cantábrica se estancó, mientras Alpargatas creció más del 70%. Si bien La Cantábrica retomó el crecimiento en la década siguiente, el ritmo fue muy inferior al de Alpargatas (50% contra casi el 100%).

El activo de ambas firmas se multiplicó seis veces en el período. En los dos casos, el crecimiento porcentual del activo superó al del patrimonio, lo que revela en ambos casos la tendencia a incrementar el financiamiento de las actividades empresarias con recursos externos. Sin embargo, ese endeudamiento creció más en La Cantábrica. En 1940 Alpargatas se financiaba con capital propio en un 66%, en tanto que en 1980 lo hacía en un 49%. En las mismas fechas, La Cantábrica pasó de autofinanciarse en un 59% a un 23%. Esto indica una exposición financiera mucho mayor en el caso de La Cantábrica que se tornó especialmente perjudicial para la empresa al encontrarse con tasas de interés positivas que le impidieron reducir sus pasivos.

En cuanto a la rentabilidad en ambas empresas, a lo largo de todo el período Alpargatas obtuvo un nivel superior al de La Cantábrica. En las dos décadas previas a 1960 se observa que los niveles de ganancia de ambas firmas presentan oscilaciones similares. Esta tendencia se quiebra a fines de la década de 1950, ya que La Cantábrica redujo enormemente sus beneficios en la primera mitad de los 60, para presentar una serie de quebrantos hasta 1973. Alpargatas mantuvo su nivel de rentabilidad y comienza a presentar niveles más bajos a mediados de la década de 1970. Entre 1940 y 1955 ambas empresas tuvieron tasas de rentabilidad que oscilaron en torno al 20% anual, con una leve tendencia superior en el caso de La Cantábrica. Luego de un período de dificultades, Alpargatas retomó dicho porcentaje, que mantuvo hasta comienzos de la década del 70, cuando comienzan a reducirse hasta alcanzar menos de un 5% en la segunda mitad de la década. La Cantábrica comienza hacia fines de los 60 un período de caída continua con un promedio de pérdidas que llega a superar el 10% anual, aún tomando en cuenta que los revalúos de la década del 70 reducen la magnitud de las

pérdidas en términos porcentuales del patrimonio neto.

Entre las conclusiones mas gnerales a las que el análisis de las empresas industriales seleccionadas ha permitido alcanzar se encuentran las siguientes:

a) Formación de capital. En principio, a diferencia de lo esperable según perspectivas mas tradicionales, surgen fuertes evidencias en el análisis de la información recopilada de una tendencia a la reinversión de beneficios en las empresas líderes en el período previo a 1930. No obstante, el débil desarrollo del mercado interno de capitales colocaba en situación ventajosa a las empresas que por el tipo de producto, rama, o relaciones comerciales, contaban con acceso al mercado externo de capitales (Alpargatas). Esto no impidió que pudiesen surgir empresas relativamente pequeñas que lograban crecer a partir de un capital inicial mínimo (Istilart).

En el período posterior a 1930, será la relación con el estado y sus órganos de financiamiento uno de los factores que privilegiará la situación de algunas firmas y llevará a otras a situaciones críticas en la medida que no logran negociar sus deudas previsionales y fiscales (Istilart-La Cantábrica). Algunas empresas lograron una rápida adaptación al período de crecimiento interno y al financiamiento con crédito subsidiado. La adaptación a un crédito a tasas positivas fue mas difícil y generó dificultades no siempre previstas por los directivos de las empresas. El acceso al financiamiento externo volverá a cobrar importancia desde fines de la década de 1970 y originará a su vez nuevos problemas financieros para las empresas, en la medida que la devaluación de la moneda nacional hacía muy difícil solventar la obligaciones contraídas.

b) Control de la empresa, grado de concentración y estrategias gerenciales. En relación con el punto anterior, la pertenencia de la empresa a un grupo centralmente administrado, pero diversificado en su actividad productiva, ampliaba las posibilidades de recurrir al financiamiento por parte del grupo mismo, además de facilitar la

búsqueda de fuentes internas y externas de financiamiento (Grafa).

c) Relaciones con el mercado. Se han encontrado fuertes evidencias de prácticas tendientes al control oligopólico del mercado en etapas muy tempranas del desarrollo de algunas firmas (Bagley). Es posible que estas prácticas, que se desarrollaron durante el período de economía abierta en el país, facilitaran la adaptación del funcionamiento de la empresa durante el período posterior de economía cerrada y fuertemente regulada por el estado, pero que dificultan una readaptación a una economía abierta y competitiva.

d) Capacidad de innovación tecnológica. También aquí a diferencia de perspectivas tradicionales, se manifiesta una tendencia a la incorporación de nueva tecnología de producción y a la innovación en los sistemas productivos en las empresas líderes (Alpargatas) En las empresas menos exitosas en términos de crecimiento, en cambio, se ha observado el mantenimiento de una línea tradicional de productos que en el caso de los bienes durables o semidurables han tenido como consecuencia la saturación del mercado. Esta característica no sólo ha impedido el crecimiento de la empresa, sino que incluso ha llevado en algunos casos (Istilart) a poner en peligro la continuidad de la empresa misma. En otros casos (Alpargatas), la capacidad de innovación en términos de ingeniería de producto ha permitido la ampliación del mercado interno.

Estos puntos se relacionan a su vez con los problemas del diseño de estrategias por parte de la dirección y el cuerpo gerencial de las empresas. En los casos en que se ha diseñado una estrategia que combinaba la actividad productiva con la importación de bienes terminados del mismo tipo que los producidos (La Cantábrica) la tendencia a la reinversión ha sido menor, en tanto que ha aumentado la capacidad adaptativa y los beneficios en el corto plazo y dificultado el crecimiento en el largo plazo.

e) Relaciones con el estado. Este es uno de los puntos en el que el acceso a la documentación empresarial ha permitido avanzar en el conocimiento de las estrategias seguidas en los casos específicos que afectan al funcionamiento de las empresas, pero que no siempre se reflejan en sus posiciones frente a políticas globales. Ha permitido también señalar las reglamentaciones que las empresas propusieron que el estado implementara e indicar las que requieren un análisis específico por su influencia en el comportamiento empresarial. Esto ha llevado al análisis de dos problemas puntuales de política económica que se adjuntan como anexos: 1. "Política industrial y entorno macroeconómico" donde se analiza el efecto de la política arancelaria y "La industria y el estado entre 1939 y 1955".

En el primero de ellos se plantea en primer lugar las posibilidades que brinda al Estado la política arancelaria como forma de autofinanciamiento y de instrumento de política industrial. Para ello se parte de la construcción de un modelo estilizado que muestra los límites de la política arancelaria en ambos sentidos. En el período previo a 1930 el financiamiento del Estado dependía en su mayor parte de los recursos obtenidos por medio de los aranceles a la importación. Esta característica central del financiamiento del Estado implicó la imposibilidad de una política absoluta de libre cambio. Aunque la tarifa tenía fines predominantemente fiscales su misma existencia implicaba un cierto nivel de protección para la producción nacional. Por otra parte el análisis muestra que aún en el período previo a 1930 la política del Estado no tendía en todos los casos a la maximización de esos ingresos a partir del aumento de la tarifa. Los límites estaban dados en primer lugar, como lo indica el modelo propuesto, por la elasticidad de la demanda frente al precio de los productos importados. Un aumento del arancel podía llevar a una disminución de los recursos obtenidos dado que pasado cierto punto inducía a disminuir la importación.

En segundo lugar, y estos fueron rasgos centrales de la

política económica, existieron bienes de importación prohibida o altamente gravada e importaciones libres de derechos. Estas últimas se caracterizaron no por incluir una categoría específica de bienes, sino por permitir la importación en esas condiciones a algunos agentes económicos. El caso mas notorio, pero no único, en este sentido estuvo constituido por los Ferrocarriles. Estas compañías de origen británico contaron con autorización para importar libremente los bienes que necesitaran para la instalación y explotación de las líneas ferroviarias. Los ferrocarriles importaban libremente carbón, pero también todos aquellos artículos de uso común en su explotación.

Un tercer rasgo que se indica en ese análisis de la política arancelaria esta constituido por la complejidad de las reglamentaciones de la política global y por el nivel intermedio o bajo que ocupaba en la administración la autoridad de aplicación. Estas características permitían que las excepciones a las políticas globales y las presiones de distinto tipo sobre la autoridad de aplicación para encuadrar importaciones dentro de categorías gravadas de manera diferente, pudiesen favorecer a agentes económicos específicos.

En el segundo anexo, "La industria y el Estado entre 1939 y 1955", se analizan las políticas y regulaciones que afectaron el abastecimiento industrial durante la Segunda Guerra y el primer gobierno Peronista. Las dificultades impuestas por el contexto macroeconómico global durante la guerra y la posguerra y las dificultades generadas por la escasez de divisas luego de las malas cosechas de 1952 robustecieron el desarrollo de regulaciones cambiarias que afectaban la capacidad de las empresas para obtener insumos y maquinarias en el exterior. Este análisis indica que las medidas adoptadas - desde el otorgamiento de "Certificados de necesidad" para la obtención de insumos durante la guerra al otorgamiento de divisas con cambio preferencial durante el peronismo - implicaban que afectaran a ramas industriales específicas, pero en muchos casos a firmas industriales o comerciales individuales. La complejidad de las regulaciones

favorecía también la presión empresaria sobre las autoridades de aplicación.

En término de las políticas globales implementadas desde el estado, tradicionalmente se ha intentado distinguir entre un período de economía abierta en el que el estado habría intentado no intervenir (período previo a 1930), seguido por una etapa de fuerte intervención y regulación estatal (1930-1976), y finalmente un período que se iniciaría hacia 1976 en el que el estado habría tratado de volver a una economía abierta y competitiva al mismo tiempo que limitaba su intervención.

El análisis de la información recopilada sugiere que la influencia de las políticas del estado se extendía a través de todos los períodos examinados, aunque los instrumentos utilizados fueran diferentes. No obstante, se ha observado que aún en los períodos en los que el modelo predominante implicaba una fuerte regulación de la actividad económica por parte del estado, las políticas concretas tenían que ver con problemas y coyunturas específicas que no implicaban una adecuada planificación a largo plazo. Aún en los casos en los que las políticas cumplieran con los objetivos para los que habían sido diseñadas, no formaban parte de un proyecto que integrara esos objetivo a metas de mas largo plazo.

Son las relaciones entre estas variables y sus procesos de cambio las que resultan especialmente significativas. Respecto a las relaciones entre variables, se trataba de verificar empíricamente los condicionamientos mutuos entre, por ejemplo, tamaño de las empresas y capacidad de innovación tecnológica, o entre formación de capital y control del mercado. En cuanto a los procesos de cambio, implica analizar el comportamiento empresario frente a las diferentes coyunturas y políticas por las que atravesó la economía del país desde fines del siglo pasado. Tema este que reviste especial importancia y requiere ser enfatizado. Ese comportamiento ha permitido muchas veces el crecimiento de las

empresas, y aún de sus beneficios, sin que esto implicara necesariamente el crecimiento de la economía global del país. En alguna medida este paradójal resultado implica la persistencia de conductas adaptativas a las peculiares condiciones del contexto. Esas conductas posiblemente se hayan desarrollado en las primeras etapas de la industrialización, aunque en este caso en un contexto económico expansivo, generando una memoria histórica y una serie de pautas de lenta transformación.

6. INDUSTRIA Y ECONOMIA EN LA ARGENTINA

La Argentina actual se debate en medio de una crisis en la que se conjugan los efectos de factores coyunturales y estructurales. Esto últimos han provocado un largo período de declinación de su capacidad productiva. Un largo período de estancamiento, sumado a las crisis de los últimos años, ha significado el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población; al mismo tiempo ha aumentado la incertidumbre sobre las posibilidades de reiniciar un ciclo de desarrollo económico. No resulta fácil entender esta situación en un país que en algún momento de su historia formaba parte del grupo de naciones de mas altos ingresos y parecía cercano a lograr un crecimiento sostenido.

Desde nuestra perspectiva, los profundos problemas que afectan la economía argentina actual están directamente relacionadas con las peculiares características que ha adoptado el desarrollo capitalista en el país desde fines del siglo pasado. Son las mismas condiciones que permitieron el crecimiento las que en parte explican esta larga declinación, y esto hace que la situación actual no pueda desvincularse de los clivajes históricos básicos en la economía del país.

En el desarrollo económico argentino es posible distinguir tres etapas claramente diferenciadas. La primera de ellas se extendió desde fines del siglo pasado hasta la década de 1930. Fue el período de crecimiento de la economía agroexportadora en el que se fundaron las esperanzas sobre el futuro del país. A partir de 1930 la economía encontró una nueva fuente de dinamismo en el

mercado interno y el desarrollo industrial, pero el crecimiento se produjo en forma cíclica, interrumpido por crisis severas. Hacia mediados de la década de 1970 era evidente que las posibilidades de expansión a partir de los caminos ya ensayados se encontraban agotadas. Sin embargo, las alternativas no parecían claras y, en todo caso, se inscribían en los enfrentamientos de una sociedad cada vez mas conflictiva.

Estas alternativas del desarrollo económico argentino permiten vislumbrar sin embargo algunas constantes, ciertas características que hacen a la forma que el desarrollo capitalista fue adoptando en el país. Sucintamente, se trata de un capitalismo que surgió fuertemente dependiente de las políticas adoptadas por el estado, aún en el momento que supuestamente se impuso el laissez faire. En esa primera etapa la acción del estado comprendió medidas que abarcaron desde la disposición de las tierras públicas, hasta las políticas inmigratoria, monetaria y arancelaria. En un segundo momento, se agregaron las medidas proteccionistas del mercado interno. Juntamente con esta fuerte asociación entre estado nacional y empresarios, se generó un patrón de comportamiento de estos últimos que se caracteriza por la diversificación de actividades en busca de los mas altos beneficios en el corto plazo, reservando las inversiones mas significativas para los proyectos que implican el dominio oligopólico del mercado, o la asociación privilegiada con el mismo estado en su capacidad de generador de demanda directa o, incluso, de inversionista.

Estas características se gestaron en el momento de mayor crecimiento de la economía y fueron reforzadas posteriormente, generando actitudes y conductas de difícil transformación, dado lo exitosas que habían resultado en el pasado. El peso de la memoria histórica en el comportamiento de los agentes económicos afectó a todos los sectores de la economía, pero resultó especialmente notorio en el caso de la industria, al coincidir el período de mayor crecimiento de este sector con la aplicación de políticas marcadas por un fuerte proteccionismo que acentuaron la asociación entre el estado y los empresarios, implicando en el largo plazo la

consolidación de las conductas gestadas en la etapa anterior.

B. SEMINARIOS

1. Contactos con empresarios y funcionarios

Se realizaron contactos con funcionarios y empresarios a fin de realizar reuniones sistemáticas durante 1991-1992 en las que los hallazgos de la investigación pudieron contrastarse con las experiencias de los actores, y al mismo tiempo utilizar esas experiencias para la interpretación de la información, el refinamiento de las hipótesis de trabajo y la transferencia de los conocimientos generados por el proyecto.

2. Seminarios académicos.

2.1. Se realizó en el marco del proyecto un seminario sobre "Procesos de industrialización tardíos en países con abundancia de recursos naturales: Argentina y Suecia". Organizado conjuntamente por el CISEA y el Departamento de Historia Económica de la Universidad de Lund (Suecia), contó con la presencia de destacados investigadores de esa Universidad, del CISEA, y especialistas argentinos invitados. En la reunión se expusieron distintas perspectivas de las experiencias sueca y argentina de crecimiento industrial y posteriormente se realizó una discusión que permitió el análisis comparado de ambos casos.

Las presentaciones iniciales fueron las siguientes:

Lennart Schon (Universidad de Lund): "La industrialización en Suecia, precondiciones y características"

Juan Carlos Korol (CISEA-PEHSA): "Las condiciones históricas de la industrialización en la Argentina"

Lennart Jorberg (Universidad de Lund): "El modelo sueco: el crecimiento y los problemas de la posguerra"

Jorge Schvarzer (CISEA): "Problemas actuales de la industria en la Argentina"

En la discusión subsiguiente participaron, además de los expositores iniciales, Arturo O'Connell (Argentina), Jorge Sabato (Argentina), Leandro Gutiérrez (Argentina), Mauricio Rojas (Universidad de Lund), Lars Pettersson (Universidad de Lund), Goran

Ahlstrom (Universidad de Lund), Anders Nilsson (Universidad de Lund), Jonas Ljungberg (Universidad de Lund), Chrisster Lundh (Universidad de Lund), Carl-Axel Olsson (Universidad de Lund), Christer Gunnarsson (Universidad de Lund) y otros invitados.

Entre los resultados de la reunión se encuentran las dificultades observadas para generalizar la aplicación de diversos paradigmas, entre ellos el neoclásico y el cepalino, para explicar las diferencias en el desarrollo económico de ambos países. Suecia y la Argentina contaban en los momentos iniciales de la industrialización con una dotación comparable de factores de producción. No obstante, las diferencias sociales e históricas dificultan una comparación reducida a variables económicas. Las diferencias en otros factores tales como la organización de la sociedad, el contexto internacional, la acción del estado, el funcionamiento de las empresas y la cultura empresaria deben integrarse en cualquier intento de comparación de ambos casos.

2.2. Universidad de California, Berkeley. Juan Carlos Korol presentó resultados parciales de la investigación en un seminario al que fue invitado por el "Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California, Berkeley en marzo de 1992.

2.3. Bucknell University (Pensilvania, Estados Unidos). Juan Carlos Korol dictó un seminario avanzado sobre "Industria y mano de obra urbana en Argentina y Brasil", discutiendo avances de esta investigación, durante enero y febrero de 1992.

2.4. Jornadas de Historia Económica Argentina. Leandro Gutiérrez y Juan Carlos Korol presentaron avances de la investigación en las "Jornadas de Historia Económica" organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica en la ciudad de Mendoza, Argentina en agosto de 1992.

3. Seminario Regional

3.1. En el marco del proyecto se realizó un seminario regional sobre "Empresas industriales y políticas públicas" con la participación de funcionarios públicos y especialistas argentinos y uruguayos. El seminario se organizó de manera que incluyera un

análisis de los problemas históricos y contemporáneos del desarrollo industrial y las políticas públicas en el Cono Sur. Su organización permitió la exposición de diversos trabajos y su discusión posterior a cargo en principio de un comentarista y luego en forma abierta por parte de todos los participantes. El seminario incluyó la realización de una mesa redonda que permitió el intercambio de ideas y puntos de vista entre los participantes. El programa desarrollado fue el siguiente:

Empresas Industriales y crecimiento económico.

Coordinador: Luis Alberto Romero (PEHESA-CISEA)

Expositores:

Luis Bértola (Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay): Estado e industria en el Uruguay: una mirada histórica desde la óptica de un Sistema Nacional de Innovación.

Juan Carlos Korol (PEHESA-CISEA): Empresas industriales y crecimiento económico en la Argentina: una perspectiva histórica.

Comentarista: Arturo O'Connell (Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina).

Políticas públicas y desarrollo industrial

Coordinador: Ricardo Sidicaro (CISEA)

Expositores:

Jorge Katz (CEPAL, Buenos Aires): Políticas públicas y desarrollo industrial en la Argentina.

Hugo Notcheff (Dirigente empresario): Políticas públicas y estructura industrial.

Comentarista: Adolfo Canitrot (Instituto Torcuato Di Tella, ex-vice ministro de economía de la Argentina)

Problemas históricos y contemporáneos del desarrollo industrial.

Coordinador: Leandro Gutiérrez (PEHESA-CISEA)

Expositores:

Jorge Schvarzer (CISEA): Industria y estado en la Argentina.

Julio Millot (Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay): La industria uruguaya: algunos problemas de su interpretación histórica y su realidad actual.

Comentarista: Ricardo Mazzorín (CEDES, Buenos Aires, ex-secretario

de comercio de la Argentina).

Mesa Redonda: Industrialización y políticas públicas del estado en el Cono Sur.

Coordinadora: Hilda Sabato (PEHESA-CISEA)

Participantes: Nestor Huici (Director Nacional de Industria, Argentina), Luis Bértola, Julio Millot, Jorge Schvarzer y Adolfo Canitrot.

Además de los ya mencionados, contribuyeron a los debates del seminario los siguientes participantes:

Jorge Todesca (Consultor del PNUD), Horacio Cepeda (Instituto de Investigaciones de la Unión Industrial Argentina), Osvaldo Kacef (Instituto de Investigaciones de la Unión Industrial Argentina), María Inés Barbero (CEMLA, Buenos Aires), Héctor Palomino (CISEA) y Gary McMahon (IDRC, Canadá).

El seminario fue organizado por el CISEA en Buenos Aires los días 18 y 19 de Junio de 1992.

NOTAS

1. Se resume aquí algunos aspectos de la investigación sobre "Política industrial y respuesta empresaria en la Argentina" realizada en el CISEA-PEHESA por Juan Carlos Korol, Leandro Gutierrez y Jorge Schvarzer. En distintos momentos de la investigación han colaborado Ricardo Aroskind, Fabio Wasserman y Fernando Rocchi.

2. Para una revisión de la bibliografía sobre la industria argentina hasta 1930, véase Juan C. Korol e Hilda Sabato: "Incomplete Industrialization: An Argentine Obsession" en Latin American Research Review, vol. XXV, 1, 1990). Para el período posterior a 1930 existe una importante cantidad de trabajos sobre la industria en general y sobre empresas y ramas específicas. Véase, entre otros, Adolfo Dorfman: Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980, Buenos Aires, 1983; Carlos F. Díaz Alejandro: Ensayos sobre la historia económica argentina, Buenos Aires, 1975; y los estudios correspondientes al Programa BID/CEPAL/CIID/PNUD. Cf. Jorge M. Katz (ed.): Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries, Londres, 1987 y Jorge Katz-Bernardo Kosacoff: El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva, Buenos Aires, CEAL-CEPAL, 1989.

3. Todo intento de estimación cuantitativa del crecimiento de una firma está abierto a objeciones conceptuales. La perspectiva aquí adoptada, que analiza la evolución del patrimonio neto de las empresas, responde a los objetivos del trabajo. Véase sobre este punto Edith T. Penrose: The Theory of the Growth of the Firm, Oxford, 1966.

4. Véase Leandro Gutierrez - Juan C. Korol "Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la Fábrica Argentina de Alpargatas." Desarrollo Económico, v.28, no.111, oct.-dic. 1988.

5. En general los historiadores de la economía que estudian los problemas de formación de capital denominan de esa manera al capital fijo (especialmente plantas y maquinarias). Otros autores prefieren una definición más cercana a la que se encuentra en los "Balances" de las empresas. En este caso se incluye, además de las plantas y maquinarias, las sumas de dinero en Caja y Bancos, las adeudadas a la empresa y el stock de materia prima y productos terminados. Véase, entre otros, François Crouzet, "Editor's Introduction" en François Crouzet (Ed.) Capital Formation in the Industrial Revolution, London, 1972, pp. 1-69 y C.H. Feinstein, "Capital accumulation and the industrial revolution" en R. Floud - D. McCloskey (Ed.), The Economic History of Britain since 1700, Cambridge, 1981, vol. 1, pp. 128-142.

Par un análisis de los "Balances" como fuentes históricas véase Sheila Marriner, "Company Financial Statements as Source Material for Business Historians", Business History, vol. XXII, 2, July 1980, pp. 203-235.

6. Véase Stephen H. Haber, Industry and Underdevelopment, The Industrialization of Mexico, 1890-1940, Stanford, 1989.

7. Este último ejercicio fue realizado bajo la hipótesis de que las acciones representaban una inversión alternativa a los depósitos bancarios o la compra-venta de divisas.

8. Juan Alvarez, Temas de historia económica argentina, Bs.As., El Coloquio, 1929, pp. 122-123.

9. Fundación Mediterránea, "Estudios", año 9, No. 39, julio-septiembre 1986, pp.122.

**Política industrial y entorno macroeconómico.
Apreciaciones sobre la política arancelaria
argentina a comienzos del siglo XX.**

Jorge Schvarzer
setiembre de 1992

Las características, las motivaciones y los criterios de la política arancelaria ofrecen una vía necesaria, aunque no suficiente, para evaluar una política industrial. En el caso particular de la Argentina, esa política ha sido evaluada por sus efectos más que por sus criterios y permanece como objeto de polémica entre los analistas. Por ese motivo, encaramos un enfoque que relaciona la política arancelaria con otros objetivos estratégicos en el sistema de decisión y, al mismo tiempo, procura enlazarla con la posible lógica respecto al desarrollo fabril que privaba en el período de la denominada economía "abierta". Su principal objetivo consiste en presentar una visión de dicho fenómeno que permita integrar, de modo más coherente, las relaciones entre las estrategias arancelarias y los intereses y perspectivas que fueron estableciendo distintos grupos sociales. Esta vía permitirá reevaluar diversos aspectos del desarrollo local, todavía poco conocidos, en esa época, cuyos efectos se sienten en la actualidad.

El antiguo consenso sobre la persistencia de una política librecambista en el país hasta la crisis de 1929 ha comenzado a verse afectado por nuevos enfoques en las últimas décadas. Díaz Alejandro fué uno de los autores más influyentes que exhibió los contrastes al respecto en la política argentina a comienzos de siglo. Sus citas de varios textos clásicos que destacaban el carácter proteccionista de algunas medidas, en

abierta contradicción con el impulso librecambista, han hecho época. Las diferencias de enfoques que surgen de ese análisis justifican volver nuevamente sobre algunos aspectos de dicha política arancelaria para revisarlos a partir de las nuevas perspectivas que brindan, entre otras, los estudios recientes sobre la estructura fabril, y su organización, a comienzos del siglo¹.

Nuestro objetivo es muy simple, aunque abarcador. A partir de las ideas mencionadas, vamos a revisar diversos aspectos, que consideramos estratégicos, de la política argentina sobre aranceles en el período denominado del "librecambio" (1880-1930) con el objetivo de destacar sus limitaciones, así como los condicionantes que impuso, para el desarrollo industrial. El análisis de ese período debió extenderse a la década del treinta debido a que las lógicas aplicadas durante la crisis (pese a la diferencia formal de métodos de regulación en uno y otro período) muestran notable continuidad en los objetivos y permiten confirmar ciertos resultados observados. Esta presentación no está motivada por un criterio histórico (en el sentido de develar puramente un aspecto del pasado) ni una intención exhaustiva (de resolver uno de los enigmas de la Argentina), sino por el interés de generar perspectivas para una evaluación de la política económica que contrinuyan a explicar problemas actuales; por eso busca extender algunas conclusiones a etapas más recientes, caracterizadas por el cierre de la economía (1930-1975) y la nueva política "aperturista" posterior.

La polémica sobre la política arancelaria es tan abierta y contradictoria que optamos por una exposición que separa

¹ Veanse los Anexos de este informe sobre los estudios de historia de grandes empresas industriales (Alpargatas, Bagley, Bunge y Born, etc), el análisis de la clase dominante argentina a comienzos de siglo (Sábato, 1991) y al estudio de la Unión Industrial Argentina y sus actitudes en esa misma época (Schvarzer, 1991) que ofrecen los elementos de un nuevo paradigma respecto a esos temas.

cada uno de los temas significativos. Ella comienza por evaluar la relación entre la recaudación arancelaria y los ingresos totales del sector público en el período del librecomercio, de modo de explicitar su importancia en el presupuesto; ese enfoque parece funcional para establecer el grado de libertad que dispone la primera. Luego, analizamos la sensibilidad de esos ingresos a las variaciones en el nivel de los aranceles a partir de un modelo estilizado que arroja relaciones algo diferentes a las tradicionales. Los resultados ofrecen el entorno global que nos parece más adecuado para trazar un esquema de las tarifas aplicadas en el período en estudio. Ese marco permite seguir las presiones sectoriales y sus efectos con un criterio que arroja elementos suficientes para revisar opiniones previas al respecto; resulta útil, también, para sentar las bases de un balance que se consolida con los resultados del estudio del período siguiente (década de los treinta) dada la continuidad de objetivos de los responsables de políticas. Un rápido repaso del período posterior, hasta el momento actual, tiende a ofrecer solo una perspectiva de largo plazo para la discusión del problema en la Argentina.

Tarifa e ingresos públicos.

Es bien conocido que las recaudaciones aduaneras fueron la fuente principal de los ingresos públicos a lo largo de todo el siglo XIX. Durante el quinquenio 1875-79, cuando comienza el debate sobre el proteccionismo y se aprueba la primera ley al respecto, los derechos de aduana representaban el 63,6% de la recaudación total (ver serie en Cuadro 1); esa proporción se mantuvo en niveles semejantes hasta el primer quinquenio de 1890, cuando la crisis externa obligó a modificar, aunque levemente, la estructura de los ingresos públicos. En los años siguientes, hasta que estalló la

Primera Guerra Mundial, los aranceles aportaron alrededor de 55% de los recursos del Tesoro; la ley de Aduana aprobada en 1905, que normalizó el sistema tarifario, no afectó esa relación. La Guerra provocó una brusca caída de las importaciones que influyó en las recaudaciones aduaneras y, por lo tanto, en el monto de los ingresos públicos; en 1918, último año del conflicto, las tarifas sólo rindieron el 28,7% del total (el mínimo de ese quinquenio cuyo promedio arrojó 36,2%).

CUADRO 1

IMPORTANCIA DEL INGRESO ADUANERO EN LOS RECURSOS PUBLICOS
(en % sobre el total)

Quinquenio	%	Observaciones
1875-79	63,6	1876, Primera ley de Aduanas
1880-84	64,1	
1884-89	66,5	
1890-94	65,9	1890, Crisis y nuevas regulaciones
1895-99	55,6	
1900-04	58,6	
1905-09	52,5	1905, Nueva ley de Aduanas
1910-14	54,9	
1915-19	36,2	Primera Guerra Mundial
1920-24	40,-	
1925-29	46,6	Período de auge económico
1930-34	37,4	Crisis mundial- control de cambios
1925-39	28,4	Idem
1939-		Comienza Segunda Guerra Mundial

Fuente: Elaborado en base a Vázquez Presedo (1971,1978).

Los ingresos de aduana volvieron a incrementarse durante la década de 1920, acompañando el auge de las transacciones del país con el mercado mundial; en 1929, el estallido de la crisis impuso un cambio que se hará definitivo. El Tesoro se vió obligado a aplicar nuevos impuestos para afrontar sus

operaciones frente a la caída absoluta de aquellos; de allí que los recursos de aduana cayeron de 46,6% en el total, en 1925-29, a 37,3% en el quinquenio siguiente, y se redujeron a 28,4% en el curso de los años 1935-39 (con un mínimo de 24,9% en 1939). La caída forzosa de las importaciones, durante la Segunda Guerra Mundial, anuló las posibilidades prácticas de esa fuente de ingresos.

El predominio de los recursos aduaneros en las cuentas del presupuesto generó una elevada y continua dependencia de éste último respecto al ciclo de las importaciones. Cada caída de las compras argentinas en el exterior, cualquiera fuera su causa, tenía una inmediata e intensa repercusión en el monto total de los ingresos públicos. Tanto en 1885 como en 1891, por ejemplo, los derechos de importación cayeron entre 6 y 7 millones de pesos oro (respecto al año inmediato anterior) al mismo tiempo que se produjo una contracción aún mayor en los recursos totales (del orden de 10 a 11 millones de la misma moneda); en esos casos, los fenómenos cíclicos resultaron de orden convergente dado que una suma de factores afectó a los ingresos públicos. En otras oportunidades, en cambio, los inconvenientes derivados del comercio exterior constituyeron la causa única de los problemas fiscales. En 1915 se produjo una caída de 108 millones de pesos corrientes en los ingresos del Tesoro (respecto a 1913: de 307 a 199 millones) que puede explicarse exclusivamente por los problemas de importación originados en la Primera Guerra Mundial; en efecto, debido al derrumbe del comercio, los ingresos aduaneros cayeron en 99 millones de pesos (desde 199 hasta 95 millones, según Díaz Alejandro, pag 416). El problema fiscal se mantuvo a lo largo de la Guerra; los ingresos del Tesoro sólo mejoraron a partir de 1919, gracias a los mayores aportes registrados desde entonces por la Aduana. La recaudación del gobierno aumentó en 122 millones

de pesos en 1920, de los que esa sólo agencia aportó 117 millones (idem).

Para solventar los problemas de las finanzas públicas en los ciclos de contracción de las importaciones, los sucesivos gobiernos recurrían a impuestos de distinto carácter sobre la actividad interna; estos eran transitorios y se suprimían una vez que las recaudaciones aduaneras retomaban su impulso alcista. En consecuencia, el predominio de esos derechos en el ingreso total exhibe sólo una ligera tendencia descendente en el medio siglo transcurrido entre 1880 y 1930. La crisis de ese año modificó estructuralmente la situación y obligó a buscar nuevas fuentes para solventar las actividades del sector público. En 1932 se implantó en el país el impuesto a los réditos (que sólo otorgó el 6% de los recursos en ese año y el 9% en 1939); en ese mismo año se puso en vigencia el impuesto a las ventas (que aportó el 3% de los ingresos en el resto de la década) y en 1936 se aprobó un gravámen sobre las sucesiones. Esos nuevos impuestos no alcanzaron a cubrir el déficit forjado por la caída de los recursos aduaneros y los gobiernos recurrieron a otros adicionales: un gravámen sobre los combustibles se impuso en 1932 que, al año siguiente, se extendió a las cubiertas de automotores; en 1935, la demanda fiscal llevó a multiplicar por diez la tasa fiscal sobre las ventas de vino.

La Segunda Guerra Mundial, con el bloqueo del tráfico por mar, generó una reducción adicional de las compras argentinas en el exterior; los derechos de aduana cayeron hasta un valor poco significativo y esa experiencia suprimió toda esperanza remanente en cuanto a su posibilidad de atender las demandas del Tesoro por un largo período. Este proceso explica que se consolidara la reestructuración del sistema impositivo local, con el desarrollo de impuestos más "modernos", basados en la actividad interna.

La tendencia observada resulta similar a la de los Estados Unidos aunque con un cierto desfase temporal. Los recursos aduaneros representaron el 90% de los ingresos totales del gobierno de aquel país entre 1820 y 1860, para caer de modo abrupto hasta el 50%, que se mantuvo hasta la Primera Guerra Mundial; en ese momento se redujeron al 10%, declinando hasta una proporción insignificante a partir de 1940 (ver Gardner y Kimbrough).

Estos datos, bien conocidos, permiten destacar, primero, que la elevada dependencia del gobierno nacional respecto a los recursos derivados de la aduana no impulsó la exploración de fuentes alternativas de ingreso hasta que esa tarea resultó inevitable. Las crisis de financiación sólo eran resueltas por ingresos temporarios, o por una caída del gasto público, hasta 1930; recién a partir de esa fecha, el régimen impositivo fué modificado, aunque de modo muy tímido en los primeros años. Sólo cuando se llegó a comprobar, en los hechos, que el retorno al sistema previo resultaba imposible, ese mecanismo fué aceptado e integrado a la vida social y política nacional.

Las iniciativas de cambio no tuvieron éxito. Al promediar la Primera Guerra, Vicente Fidel López insistía en que era necesario crear nuevos impuestos, distintos a los aduaneros, para tener las "manos libres" y aplicar la política comercial que "más nos convenga" (citado por Dorfman, 1942, pag 339). Pero el fracaso de esa y otras iniciativas, durante medio siglo, es un indicador sugerente de la escasa disposición a cambiar el régimen impositivo. Esa manifiesta incapacidad se puede explicar por la acción de dos fenómenos convergentes. En primer lugar, porque el intenso y prolongado proceso de expansión del comercio externo del país (basado en la oferta local de materias primas) aseguraba el crecimiento continuado de los recursos aduaneros; el aumento en el intercambio de mercancías ofrecía una favorable perspectiva de largo plazo

al Tesoro mientras el modelo siguiera funcionando. Ese mismo proceso permite explicar que la tenaz resistencia de ciertos sectores sociales a pagar los costos de funcionamiento del Estado no fuera superada. Ese conjunto de fenómenos establece el contorno de una relación estrecha, aunque indirecta, entre política económica y arancelaria. Un Estado que no encuentra manera de financiarse con recursos de otro tipo, tenderá a recurrir a las tarifas aduaneras con más fuerza que aquel que encuentra una solución distinta; esa dependencia se justifica por el auge continuado del comercio externo pero pone una restricción a sus márgenes de maniobra si desea utilizar los aranceles como una herramienta para objetivos diferentes, tales como la política proteccionista.

En definitiva, la política tarifaria no puede desprenderse de la política macroeconómica global, si bien las relaciones entre ambas no siempre aparecen de modo diáfano para el observador. Un intento de reducir los aranceles, por ejemplo, destinada a sostener el librecambio en las condiciones de la Argentina a comienzos del siglo, podía provocar un deterioro fiscal inaceptable si no se recurría a alternativas distintas de recaudación². El librecambio absoluto no era posible, ni se aplicó en el país, pero esta conclusión no debe extenderse a la imagen opuesta, que supone que rigió un proteccionismo adecuado, como se verá a continuación.

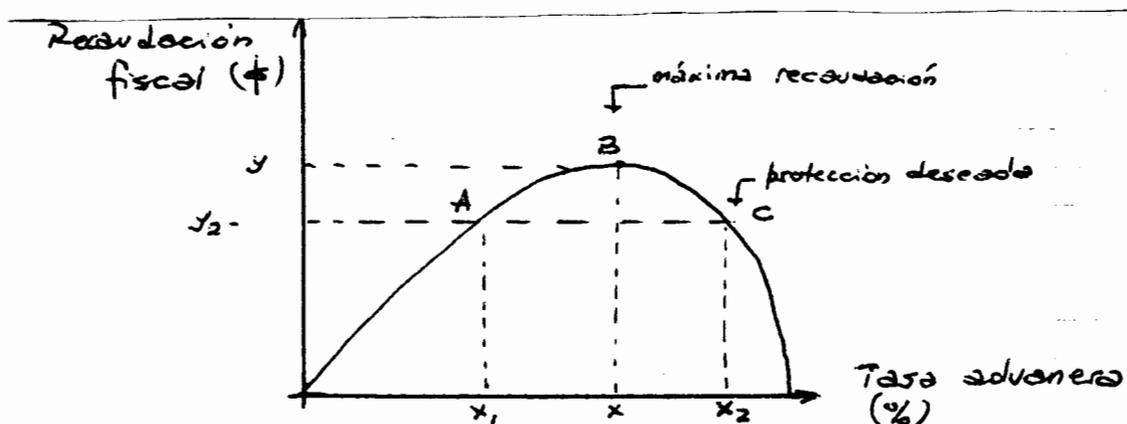
² Un ejemplo reciente y muy sugestivo de esta relación entre políticas sectoriales y globales fué la decisión del *premier* Gorbachov de combatir el alcoholismo en la Unión Soviética. El éxito de esa enérgica campaña, iniciada en 1985, afectó inmediatamente los ingresos fiscales, basados en gran medida en el impuesto al alcohol; así, la caída de ese impuesto generó el desequilibrio presupuestario, problema que luego se agravó, por otros motivos, y todavía no pudo resolverse.

Problemas del nivel de las tarifas.

La recaudación aduanera no es una función lineal y directa de la magnitud relativa de la tarifa aplicada. En una primera etapa resulta correcto que un arancel más elevado origina un aumento de la recaudación; el alza de la tarifa, sin embargo, eleva el precio del bien afectado en el mercado interno hasta que dicho encarecimiento desestimula la demanda y la cantidad importada comienza a reducirse. Por esa razón, la recaudación aduanera generada por una mercadería importada (resultado de la cantidad que ingresa al mercado local, multiplicada por su arancel unitario) sigue una curva que asciende, a medida que se eleva la tarifa, hasta alcanzar un máximo; a partir de allí, toma un rumbo descendente, hasta anular todo el posible ingreso fiscal si la tarifa efectiva desalienta la demanda interna y las respectivas importaciones (como se esquematiza en el Gráfico 1).

La forma definitiva de la curva depende de la elasticidad de la demanda del bien en cuestión respecto del precio. Si la

GRAFICO 1



demanda es muy poco elástica, la magnitud importada tiende a independizarse del precio y , por lo tanto, del arancel, de modo que éste puede fijarse tan elevado como se desee desde el punto de vista fiscal. En cambio, cuando la demanda es muy elástica, aumentos menores de la tarifa provocan muy rápido una caída de la demanda y de las correspondientes compras en el exterior.

Esa relación sugiere que una estrategia arancelaria cuyo objetivo sea maximizar los recursos para el fisco no resulta automáticamente la más adecuada desde el punto de vista de la política industrial. En efecto, es probable que la protección deseada por los fabricantes locales (arancel x_2 en el Gráfico 1) resulte superior a la que optimiza el ingreso fiscal (x en el mismo Gráfico); si el gobierno acepta la demanda de dichos industriales, experimentaría una pérdida de recursos (igual a la diferencia entre y_2 e y).

El nivel óptimo de ingresos aduaneros es un valor teórico; en la práctica (y, más aún, en las condiciones de la economía argentina a comienzos del siglo), sólo podía ser ubicado por tanteos. Aún así, el Gráfico 1 sugiere que existe una amplia gama de aranceles, inferiores al demandado por el criterio de proteger a la industria local (que van desde x_1 hasta x_2 en ese ejemplo), que ofrecen mayor recaudación que éste último. En otras palabras, una política de ingresos fiscales basada en las tarifas de aduana no es necesariamente óptima desde el punto de vista de una política industrial; pese a supuestos *a priori*, se trata de dos criterios que hasta pueden resultar contradictorios. La tarifa puede estar debajo de la necesaria para la protección fabril en los bienes elásticos, o muy por encima en aquellos de baja elasticidad (que pueden absorber tasas elevadas precisamente por esa causa).

Este análisis explica, quizás, diversas consideraciones al respecto efectuadas por diversos voceros en los primeros años de este siglo. Así, por ejemplo, la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, decía en 1905 que el gobierno no había sido librecambista ni proteccionista, porque siempre había prevalecido un criterio exclusivamente fiscal (citado por Dorfman, 1942). Con ese mismo enfoque, C. A. Tornquist, uno de los mayores empresarios locales a comienzos de siglo, pedía en 1918, que le "quitemos el carácter esencialmente rentístico a nuestros derechos aduaneros...y establezcamos con preferencia derechos de carácter económico para fomentar nuestras incipientes industrias manufactureras" (citado por Dorfman, 1942, pag 318). La polémica en ese momento giraba en torno a la propuesta de crear impuestos internos, sobre el Trabajo y la Renta, que pocos aceptaban. La Unión Industrial Argentina, por ejemplo, consideraba correcto reducir el rol del arancel en los recursos fiscales pero, decía, no era el momento

apropiado; por eso aconsejaba postergar medidas, en una clara oposición a las mismas (ver Guerrero, pag 289).

Ese análisis permite sugerir que, en teoría, la Argentina no podría aplicar ninguna estrategia cambiaria de carácter autónomo (ni proteccionista ni librecambista) en la medida que enfrentara resistencia a la aplicación de otros impuestos que resolvieran el tema fiscal. En las condiciones económicas de comienzos del siglo, el librecambio requería un sistema fiscal complejo y bien desarrollado (o un Estado sin costos). A la inversa, esa necesidad de recaudar aranceles no implica que la estrategia del gobierno fuera "proteccionista" en el sentido deseado por los presuntos fabricantes locales, o por quienes propusieran esa vía de desarrollo; por el contrario, el presupuesto planteaba exigencias distintas, dado que el aumento de la recaudación no siempre coincidía con el nivel óptimo de la protección.

La experiencia de la tarifa.

La aplicación de las normas arancelarias en la Argentina no sugieren una preocupación semejante a la que se plantea en el análisis teórico. La polémica, cuando ocurría, podía girar en torno a las demandas presupuestarias, o los requerimientos de los defensores del librecambio o de la protección, pero no tendía a consolidarse en los hechos. La experiencia tarifaria argentina señala, más bien, que otras fuerzas, y quizás otros objetivos, impulsaban esa política. Como se verá en seguida, los cambios diversos y continuos en las medidas adoptadas, la arbitrariedad de numerosas disposiciones, el favoritismo de más de una norma, permiten suponer que ni el ingreso fiscal, ni las teorías del comercio, eran un componente decisivo de esas decisiones. El escaso carácter específico de las normas legales, sus indefiniciones y cambios, daban lugar a un juego de presiones e intereses que distorsionan todos los datos del

problema. De allí que resulta conveniente efectuar un breve repaso histórico de cómo se aplicaban las tarifas antes de extraer algunas conclusiones al respecto.

Hasta la ley de aduanas de 1905 el sistema tarifario era bastante complejo, variable y difícil de comprender en su conjunto. El sistema no sólo era errático en sus normas sino que se veía afectado por las fluctuaciones de los precios mundiales, por las cambiantes relaciones entre el peso papel y el peso oro, por el confuso sistema de clasificación de las mercaderías y por los métodos arbitrarios de aplicación de sus normas por los funcionarios encargados de cumplirlas. La descripción que realizara Juan Alvarez, a comienzos del siglo XX, ofrece una pauta de sus características:

"el análisis de lo que fueron antes las múltiples tarifas, desconcierta en verdad, (para conocerlas...) ha de rastrearse penosamente cada mercancía, siguiendo la caprichosa distribución de los compiladores, cuyas ortografías resultan con frecuencia objetables; a veces, dependiendo la tasa de la graduación alcohólica que en cada caso revelan los análisis químicos, no se puede saber en cuánto se gravaron determinadas bebidas. Han de agregarse numerosos errores, aclaraciones hechas por el poder ejecutivo, el cálculo de los derechos adicionales (que, sin saberse por qué, jamás han figurado en la tarifa) y faltan, todavía, mermas, taras, roturas y descuentos".

"Hechas estas labores de oficina, al sacarse un bulto de los depósitos de la aduana comienza la cuestión práctica: cuál de las mercancías gravadas por la ley de las cualidades aforadas en la tarifa -*ordinario, fino*, etc.- vienen dentro?. Cuántos kilogramos pesa en realidad si el aforo es al peso?. Cuántos metros si por medida? Surge un nuevo rodaje de la complicada maquinaria. Es ahora el vista de aduana el que decide qué suma exigirá el estado a lo que el fardo contiene. Este funcionario, no siempre dotado de preparación para

resolver los mil problemas técnicos que surgen en la práctica, puede ser indolente en la revisión de los contenidos o mostrarse accesible al soborno. La reiteración del contrabando y del fraude en el puerto de Buenos Aires revela que no pueden confiar gran cosa en la protección de las tarifas argentinas quienes no vigilen de cerca éste último engranaje del mecanismo, estimulado por algunos comerciantes importadores...".

"Para terminar estas observaciones agregaré que antes de conseguir la estabilidad de nuestro papel moneda la clasificación del vista no era todavía el último paso. Hacia 1882, por ejemplo, pudo pagarse el derecho en oro extranjero a cierto tipo, o en papel moneda de Buenos Aires, dados 20 por 1, o en moneda de cobre por su valor nominal, o en plata boliviana, o papel moneda de Corrientes (en las aduanas de esa provincia) con arreglo a las cotizaciones del mercado. Después, los billetes de Buenos Aires se tomaron a 25 por 1. En 1885, para pagar diferencias de cambio el P.E. ordenó se cobrase un 15% de premio sobre las tarifas, temperamento sustituido en 1890 por el de cobrar el impuesto mitad a oro y mitad a papel al tipo fijado dos veces por semana. En 1891 la ley 2772 estableció aforos en metálico, determinando el precio del papel cada quince días; y, como es sabido, las oscilaciones excedieron del 200% en menos de dos años" (Alvarez, pag 226-228).

Ese mecanismo discrecional imponía un carácter errático y arbitrario a la tarifa. El mismo autor citado señala que el impuesto sobre los cigarrillos pasó de 61% en 1890 a 296% al año siguiente para caer a 51% en 1895; los gravámenes sobre los clavos de punta de paris, a su vez, pasaron de 41% en 1890 a 71% en 1894 para volver a un 51% un año después; el chocolate en pasta tuvo su momento de mayor protección en 1894 con 101%, valor que se destaca si se lo compara con el 51% aplicado antes y después de esa fecha, tanto en 1890 como

en 1895. Esa intensa fluctuación de los gravámenes constituía un factor mayor de desaliento de las inversiones locales; la incertidumbre sobre la evolución del arancel superaba a la incidencia de su nivel absoluto. Los empresarios afrontaban la amenaza latente de una modificación súbita, exacerbada por la historia previa de continuos cambios en la tarifa.

El Congreso se había limitado, hasta 1905, a fijar la tasa nominal, pero sin definir que valor debía atribuirse a la mercancía correspondiente; éste último era establecido por el poder ejecutivo mediante una lista anual, denominada *tarifa de avalúos*, cuya minuciosa extensión (hasta 5.600 partidas en 1884) no implicaba que el precio fijado para cada artículo coincidiera con su valor real (*idem*, pag 225). Los relatos del período, como el de Alvarez, señalan que las resoluciones clave para el sistema eran adoptadas por funcionarios de baja calificación, actuantes en una oscura oficina ejecutiva, sometida a diversas presiones sectoriales. Finalmente, las demandas por reglas de juego más estables se hicieron sentir: el Congreso fijó los *avalúos* para normalizar el sistema y ofrecer un horizonte más amplio a los actores involucrados. La nueva ley de aduanas intentaba modificar el estado previo de la situación, pero no logró generar un cambio profundo.

El cambio no se hizo de modo transparente. Como en casos anteriores, las discusiones se llevaron a cabo "en el mayor misterio" (como se quejaba la UIA en 1901, cf Guerrero, pag 120) con una participación mediatizada de las organizaciones de representación de los empresarios (ver Schvarzer, 1991, pag 50 a 52). Aprobada la ley, su texto formal logró cierta permanencia debido a las dificultades implícitas que se presentaban en el sistema político si se deseaban modificar las tarifas; sucesivas comisiones nombradas por el Congreso en 1907, 1909, 1911, 1913, 1916 y 1919 no lograron llegar a algún acuerdo que superara las resistencias de diputados y

senadores a esas propuestas (ver los relatos sobre esas iniciativas en Guerrero, pags 203 a 261). Pese a los escasos cambios legales, decididos esporádicamente, la arbitrariedad global siguió brotando de las propias reglas adoptadas.

En primer lugar, los precios establecidos por esa ley para las distintas mercancías tendían a alejarse de los precios de importación a medida que estos últimos variaban; la rigidez otorgada al sistema neutralizaba la antigua arbitrariedad de la burocracia pero se contradecía con los requisitos de flexibilidad que brotaban de las modificaciones de precios originadas en el mercado internacional o en el cambio de las paridades de la moneda local. En casos como esos, el sistema no tenía posibilidad de adecuarse. Fué así que ese régimen funcionó de modo razonable los primeros años pero se alejó de la realidad más tarde; debido a los efectos inflacionarios de la Primera Guerra Mundial, por ejemplo, el aforo arancelario aplicado a los bienes importados estaba en un tercio de su valor real en los años 1918-20 y sólo alcanzaba a una mitad del mismo en el bienio siguiente (Díaz Alejandro, pag 277). Es decir que la protección real exhibía la misma tendencia fluctuante que antes de 1905, aunque las causas de esos cambios fueran muy distintas a las anteriores.

Por otra parte, la clasificación de distintos bienes no alcanzaba a diferenciar ciertas calidades al interior de los mismos; como el arancel se establecía en valor absoluto y era igual para cada partida de mercadería, resultaba diferente, en términos reales, para cada unidad según el precio real de ésta última. Los productos de un mismo grupo que, por sus características, tenían precio más elevado (como ocurría, en especial, con la indumentaria) afrontaban un porcentaje real efectivo inferior al abonado por aquellos más rústicos y económicos. Eusebio García, un especialista en el tema que ocupaba el cargo de subdirector de Comercio e Industria del ministerio de Agricultura, señalaba ya la generalización de

ese fenómeno a comienzos del siglo (Guerrero, pag 132). La misma observación es efectuada por Dorfman. Ese autor destaca el ejemplo del papel, que pagaba un derecho específico de 10 centavos por kilo, de modo que en 1906 su variedad ordinaria afrontaba un costo relativo cuatro veces mayor que el fino (1942, pag 332); Dorfman menciona que ese criterio se repetía en el ramo textil y otros.

Esa lógica del sistema arancelario beneficiaba de modo objetivo a los grupos sociales privilegiados a costa de los más pobres. El aforo igual para las distintas calidades permitía que los primeros importaran bienes con bajo arancel (relativo a su precio real) mientras otros grupos sociales afrontaban un recargo mayor. Esta experiencia se verifica en otros países del continente y sus consecuencias se extendían a la dinámica industrial, dado que protegía más la producción local de bienes de menor calidad, favoreciendo esa actividad (este mismo modo de funcionar fué descrito por Dean en su historia industrial de San Pablo). Ese sistema contribuye a explicar la posición a favor del librecambio del partido Socialista argentino, que veía en esa forma de protección una agresión al nivel de vida de los trabajadores locales, más que una ventaja para el empleo fabril.

La ley de 1905 fué relativamente estable, como se señaló, hasta comienzos de la década del veinte (aunque leyes de otro tipo también la afectaron por vía indirecta); luego, ella fué corregida por distintas medidas que tendieron a modificar su criterio global o bien algunos rubros particulares. Dorfman (1942, pag 344 y sig.) tabula y detalla algunas normas que buscaban corregir la distancia entre el aforo nominal y el precio internacional de los bienes importados. Las leyes 11024/1920 y 11284/1924, elevaron los aforos en 20% y 60%, respectivamente, para todo el espectro y, al mismo tiempo, modificaron capítulos específicos; estos últimos incluyen la

rebaja del 10% en los derechos para los textiles que provocó una parálisis parcial de dicha rama.

En definitiva, la arbitrariedad del sistema no se modificó como podía esperarse luego de la ley de 1905. Las medidas que se adoptaron, sumadas a la tardía reacción de los sucesivos gobiernos a las señales externas, implican que los riesgos de cambios en la tarifa real persistieron como la mayor traba de cualquier empresa fabril o, al menos, de toda aquella que no gozara de un acceso privilegiado a los órganos de decisión. Los lineamientos generales de la política tarifaria argentina en esa época no pueden analizarse sólo desde una perspectiva global y, ni siquiera, desde el punto de vista de los grandes sectores productivos; las medidas resultan tan erráticas, y sus efectos tan cambiantes, que parece conveniente encararla desde otros ángulos. Veamos, por eso, las conclusiones que pueden extraerse cuando se toma en cuenta la distribución interna de la tarifa y los poderosos grupos de interés que presionaban en torno a las decisiones arancelarias.

Los aranceles y la preferencia imperial.

Un estudio clásico de la Sociedad de las Naciones, que se dió a conocer en 1927 (citado por Maccario y Cortes Conde) señaló que el arancel promedio aplicado en la Argentina hacia 1925 era 26% para el conjunto de las importaciones, y apenas subía al 29% para los bienes manufacturados. El mismo estudio agregaba que esos niveles eran sensiblemente semejantes a los aplicados en 1913 (luego de los aumentos de 1921 y 1924, que ya se comentaron); la comparación internacional indicaba que las tarifas sobre bienes industriales eran similares a las aplicados entonces en Alemania o Francia, e inferiores a los de Checoslovaquia y Canadá. Si se compara a la Argentina con dos naciones de parecida estructura productiva e inserción

mundial, resulta que sus tarifas no eran significativamente diferentes del promedio canadiense (23%) o el australiano (27%).

Esos promedios son poco representativos dado que era mucho más importante la distribución de la tarifa sobre la gama de bienes que se importaban. Esto último es tan importante que el propio Cortés Conde, tras señalar que el arancel promedio argentino era superior al canadiense, dice que este primer país era más librecambista que el segundo. Por eso, conviene analizar esa estructura arancelaria poniendo especial énfasis en ciertos extremos como los bienes libres de derechos y los que contaban con protecciones muy elevadas, aparte de otras decisiones específicas que arrojaran luz sobre la estrategia global implícita en ese período.

Comencemos por las concesiones librecambistas, que estaban relacionadas con el ingreso fiscal y con el flujo de comercio externo. Como ya se señaló, las tarifas cubrían una parte decisiva de las necesidades fiscales. En consecuencia, puede imaginarse que cualquier exención arancelaria constituía una concesión apreciable de parte del gobierno; esta era aún más importante cuando recaía sobre bienes cuya demanda resultaba poco elástica al precio y podían afrontar una tarifa elevada. Las decisiones de la época no parecen haberse visto afectadas por consideraciones teóricas como esas; hubo numerosos bienes que recibieron exenciones de aranceles, durante períodos muy largos, y con mínima atención a su funcionalidad desde el punto de vista del Tesoro.

La posible pérdida de ingresos que implicaban esas medidas tampoco era compensada por aranceles adecuados sobre otros rubros. Por el contrario, la protección concedida a ciertos productos (y productores) locales, era de tal magnitud que bloqueaba la importación de bienes competitivos, suprimiendo la posibilidad de ingresos fiscales por esa vía

(tal como se mostró en el Gráfico 1). Es decir que los efectos de ciertas medidas "librecambistas", como algunas "proteccionistas", tendían a reducir los recursos fiscales.

Aún así, y dado que las demandas presupuestarias eran un hecho, puede suponerse que el sistema debería tender a una regulación más o menos espontánea. En efecto, el gobierno que otorgaba una concesión arancelaria, o una protección elevada, tenía dos alternativas posibles desde el punto de vista del ingreso fiscal: aplicar una tarifa adicional sobre otros rubros importados, o esperar que la expansión del comercio exterior compense esa concesión con nuevos ingresos globales. La evaluación de esas posibilidades exigiría un análisis pormenorizado de ingresos y erogaciones presupuestarias a lo largo de todo el período en estudio, así como de los criterios y expectativas expresados, en cada oportunidad, por los distintos grupos sociales. A falta de un análisis de ese tipo, vamos a tomar algunas decisiones claves sobre la tarifa teniendo en cuenta las necesidades objetivas del gobierno en lo que respecta a su financiamiento, así como las demandas de los grupos de presión en ese ámbito. Los modelos teóricos basados en sistemas complejos sugieren la posibilidad de que esa combinación inconciente de decisiones arbitrarias tendiera a regularse espontáneamente en el mediano plazo, equilibrando en determinado punto las necesidades fiscales con la protección ofrecida a ciertos intereses y la libertad de importación concedida a otros.

Las exenciones de aranceles se comenzaron a conceder en la década de 1880; luego fueron creciendo, erráticamente, hasta beneficiar a nada menos que 30% de las importaciones totales hacia 1905. Esta última proporción se mantuvo con una mínima tendencia descendente hasta la crisis de 1930 (ver Cuadro 2). Estas concesiones ofrecen el principal argumento de quienes sostienen que la política argentina era librecambista; dichos beneficios, sin embargo, eran otorgados

básicamente a grupos de presión muy poderosos que actuaban en el país, con lógicas que no siempre eran sectoriales ni se relacionaban con las intenciones de abrir el comercio exterior, como se verá.

CUADRO 2
IMPORTACIONES LIBRES DE DERECHOS EN EL PERIODO 1875-1939
(en porcentaje sobre el total de importaciones)

Quinquenio	%	Quinquenio	%
1875-79	3,8	1910-14	28,5
1880-84	9,7	1915-19	28,-
1885-89	16,7	1920-24	26,5
1890-94	22,5	1925-29	29,8
1895-99	12,-	1930-34	26,5
1900-04	19,9	1935-39	27,2
1905-09	30,9		

Fuente: Vazquez Presedo (hasta 1914) y Díaz Alejandro (de 1915 a 1939)

Una de las primeras concesiones se otorgó al carbón que, desde 1885, ingresaba al país libre de derechos. Esa medida beneficiaba tanto a los productores británicos (que fueron los principales proveedores), como a los exportadores locales de materias primas (para los cuales el carbón era un producto providencial que permitía que los barcos no volvieran vacíos, reduciendo así los fletes de despacho); beneficiaba también a los grandes consumidores locales (entre los cuales comenzaban a contarse los ferrocarriles británicos) y al público en general. Eso explica que el gobierno desistiera de aplicar un arancel sobre dicho ítem, pese a que se prestaba bien a la recaudación debido a la rigidez de su demanda. En el mediano plazo, esa medida tuvo otros efectos en la orientación del desarrollo argentino al abaratar relativamente esa fuente de

energía frente a otras alternativas (como el petróleo, cuya extracción local se veía desincentivada por esa razón, aunque no fuera la única).

La concesión arancelaria más importante fué otorgada a los ferrocarriles a comienzos del siglo XX. En el siglo pasado, esas empresas fueron autorizadas a importar sus equipos sin el pago de derechos de aduana, normalmente mediante acuerdos específicos con cada una de ellas; en 1907 se decidió aplicar una estrategia general a través de una ley específica. La ley 5315 (llamada ley Mitre porque fué propuesta por el diputado Emilio Mitre) eximía a las empresas ferroviarias del pago de derechos de aduana por un período de 40 años (hasta enero de 1947), como parte de una política de acuerdo global con las mismas; a efectos de la compensación fiscal, les aplicaba un impuesto único y exclusivo del 3% sobre el producto líquido de sus servicios. La ley establecía una serie de normas sobre este último impuesto; lo definía como exclusivo (es decir que eliminaba otros cargos provinciales y municipales) y fijaba que su utilización debía servir a las propias compañías (pues su monto debía ser invertido en la construcción de caminos de acceso a las estaciones ferroviarias). En claro contraste con ese detalle, no era explícita en lo que respecta al arancel; toda su referencia se limitaba a beneficiar a "los materiales y artículos de construcción y explotación que se introduzcan al país" (art 8 de la ley).

Esta ley que concretaba diversos aspectos de lo que puede definirse como un acuerdo global entre el Estado argentino y las empresas ferroviarias fué tratada por el Congreso en sólo 20 días. Esa veloz implementación no es un indicador de eficiencia; el propio Mitre, en los fundamentos del proyecto, adelantaban con cierta perspectiva que la urgencia era un método de trabajo: "en estos momentos (decía) en que las Cámaras del Congreso no tienen tiempo de meditar muy

maduramente las sanciones que otorgan..." (citado por Ortiz, pag 43). No resulta extraño, por eso, que la ley beneficiara a los "artículos de construcción", que no se fabricaban en el país (como rieles y locomotoras), e incluyera a los de "explotación" en términos generales; con esa norma, las empresas podían introducir sin arancel bienes operativos tan simples y diversos como lápices, cuadernos, escritorios o uniformes, aunque cada uno pagara una tarifa específica si lo importaban otros.

Esta nueva disposición, aprobada apenas dos años después de la ley de aduana de 1905, otorgaba una franquicia especial a las compañías ferroviarias que, en los hechos, suprimía algunas normas de la anterior y afectaba a ciertos bienes que sí podrían producirse localmente en condiciones distintas. La negociación, por vía legal, de los derechos de las empresas ferroviarias, permitió crear un impuesto interno (diferente al aduanero), a cambio de eximir las de cualquier otra carga sobre sus importaciones; la modificación no se limitaba a determinados rubros específicos (como equipos de transporte) sino que afectaba a las disposiciones aduaneras en forma "transversal" pues sus criterios se aplicaban al sujeto importador (ferrocarriles) y no a los objetos ingresados al país.

Las operaciones de esas empresas representaron al menos la mitad de las importaciones libres de derechos hasta la crisis de 1930. Este resultado indica la importancia de esa medida y puede explicarse mejor si se recuerda que un objetivo de los capitalistas ingleses, dueños de las empresas ferroviarias, consistía en "la venta de bienes manufacturados y servicios" de la metrópoli (Ferns, pag 430, que es citado, asimismo, por Diaz Alejandro, pag 281).

La lista de las demás exenciones es demasiado larga para ser tratada en detalle y no ofrece tanto interés como sus consecuencias. En efecto, el resultado de las mismas ofrece

un claro indicador de que dichas medidas intentaban responder a ciertas demandas de grupos específicos de interés antes que a presiones sectoriales: más del 60% de las importaciones que entraban libres de derechos provenían de Gran Bretaña y sólo el 15% llegaban desde otros destinos (estimado de los datos de Díaz Alejandro, pag 281, y otras fuentes). Este fenómeno se mantenía en la década del veinte, pese a que los industriales británicos enfrentaban la presión de los proveedores de los Estados Unidos, caracterizados por sus menores costos y mejor calidad.

La posición privilegiada de los proveedores británicos se veía favorecida por una serie de medidas adicionales (cuyo análisis escapa a los objetivos de éste trabajo), entre las que se contaban los empréstitos contratados en el mercado de capitales de Londres. Dorfman presenta una lista de ellos y advierte un "paralelismo asombroso" con las importaciones argentinas desde ese país que se consolida más aún cuando los créditos se destinaban a obras públicas. Lo mismo ocurre con las inversiones dirigidas a la construcción de ferrocarriles y otras empresas británicas en el país (Dorfman, 1942, pags 227-281). Eso explica que Gran Bretaña mantuviera una porción de 32% a 40% de las importaciones totales de la Argentina de 1892 a 1914; la Guerra disminuye su rol a poco más del 20% y esa relación se mantiene hasta la crisis mundial.

La conclusión que se impone es que las exenciones no eran librecambistas, en el sentido de abrir la economía al mercado internacional; ellas funcionaban como una de las herramientas útiles para proteger a ciertos intereses económicos asociados con oferentes externos. En especial, los grupos británicos, o los negocios ligados a ellos, eran sus mayores beneficiarios. Es posible que sus resultados fueran tan onerosos para el fisco (que cedía ingresos potenciales) como para los propios consumidores locales, en contraposición al resultado esperado de una política librecambista.

Estas concesiones, por último, se ubican en la lógica del comercio externo impuesta por Gran Bretaña, cuya intensa dependencia de alimentos y materias primas importadas, la llevaba a crear una relación especial de intercambio con sus proveedores habituales. Ese sistema de preferencia imperial, puesto en vigencia desde la Conferencia Colonial de 1897, le permitió obtener concesiones de naciones asociadas, como Canadá y Australia, que presentaban un riesgo competitivo para la Argentina (ver O'Connell, 1984). Ese panorama explica que algunas medidas arancelarias decididas en la Argentina buscaran atraer a los británicos ofreciéndoles porciones del mercado local, de modo de mantener el comercio bilateral; ese problema está presente a comienzos de siglo, aunque comenzó a sentirse con fuerza desde mediados de la década del veinte, cuando se volcó en la estrategia de "comprar a quien nos compra".

Aranceles y grupos de presión.

Diversas medidas proteccionistas que se adoptaron durante la etapa librecambista exhiben un deseo análogo de satisfacer a determinados grupos de presión, más allá de sus resultados, en términos de ingresos fiscales o de progreso fabril. Si bien no se dispone de suficientes análisis pormenorizados, parece evidente que numerosas normas de ese tipo respondían a las demandas de intereses puntuales que no siempre pueden ser calificados como industriales en el sentido moderno aunque se beneficiaban del proteccionismo. Algunos ejemplos, bastante significativos por sus dimensiones económicas y su impacto en el mercado local, pueden contribuir al desarrollo del tema.

La fabricación local de bolsas de arpillera para envasar y transportar la cosecha de cereales ofrece un caso importante. La actividad estaba sostenida por "fuertes capitales", según el Censo Industrial de 1914, aunque

representaba "muy poco en términos de riqueza pública" (según el comentario de Eusebio García en ese Censo que se cita en Schvarzer, 1989, de donde se extrae éste análisis). Esas plantas produjeron 38 millones de pesos en ese año, pero utilizando arpillera importada de la India por un valor de 32 millones; su "valor agregado" en el país era tan modesto como clave su papel en el circuito comercial de la cosecha. Las empresas que cosían las bolsas eran parte de grandes grupos locales (entre las que se cuenta la Compañía Industrial de Bolsas, de Bunge & Born, Salinas Hnos y La Primitiva) con relaciones comerciales en todo el sistema de la cosecha y participación en la Bolsa de Cereales y otros organismos claves del proceso (ver Gutierrez). Esta actividad les otorgaba un sistema de control adicional sobre los productores que les permitía obtener grandes beneficios; una revista de la época estimaba que estos superaban el 100% por año (*The Review of the River Plate* del 18-10-1918) y sus dividendos estaban entre 30% y 100% anual en 1917-20 (ver Gutierrez). Los reclamos de los productores afectados, que se traducían en numerosas polémicas en el seno del Congreso, no modificaron ese estado de cosas; la actividad se beneficiaba de un sistema que aplicaba bajos aranceles a las telas "precortadas" de yute, y el hilo para coserlas (14,1% desde 1898), mientras establecía una tarifa mayor para las bolsas completas (38,3%).

La tarifa arancelaria no estimulaba el progreso fabril; o, al menos, un progreso que avanzara más allá de la costura de la bolsa. Ese proteccionismo no era dinámico en el frente industrial ni ayudaba a impulsar las posibles actividades que se relacionaban con el mismo. La extensa permanencia de esos intereses desestimuló el cambio tecnológico en todo el ciclo que va de la cosecha a la exportación, sosteniendo un sistema anticuado que elevaba los costos argentinos frente a otros competidores como Estados Unidos y Canadá; en esos países se

implementaron sistemas de manipuleo y transporte a granel que reducían los costos, involucrando a ferrocarriles, silos y puertos, mientras que en las pampas argentinas se continuaba "hombreando bolsas" (*idem*).

Ese criterio que protegía a la etapa final de la actividad y desestimulaba la integración fabril "hacia atrás", puede verse, asimismo, en el caso de los automotores. La Argentina se convirtió en uno de los mayores mercados de automóviles del mundo, y el principal importador, desde los primeros años del siglo. Su dimensión era tan atractiva que Ford inauguró en Buenos Aires su segunda filial externa, y se interesó muy pronto por instalar una planta de montaje local; su objetivo consistía en importar las unidades desarmadas, reduciendo los costos de transporte que incidían en esa operación. Un par de años después, General Motors ensayó esa misma práctica. Y no pasó mucho tiempo hasta que se modificó el arancel para el sector; la corrección tendió a favorecer el ingreso de partes, acomodando las reglas a los objetivos de esas mismas compañías. Esa política fué mencionada como signo del "proteccionismo al revés" aunque su efecto no bloqueaba de modo absoluto el desarrollo fabril; la tarifa que fomentaba a esas plantas pioneras de montaje, no aportaba ningún impulso para ampliar dicha actividad, mientras reducía la capacidad competitiva de las empresas de autos que no se instalaban en el país. Esa adaptación pasiva a la demanda de las primeras empresas de automóviles que llegaron al mercado local adelanta ciertos rasgos de la política llevada a cabo en la segunda mitad del siglo; en efecto la restricción de divisas, a partir de 1950, impulsó una política oficial de protección absoluta a las compañías que se instalaban localmente, con énfasis en la substitución de importaciones y escasos frutos en el dinamismo de la industria.

El arancel sobre la importación de partes automotores fué decisivo en la competencia de esas empresas norteamericanas

por el mercado local. También resultó decisivo en el flujo de comercio de la Argentina con los Estados Unidos dado que esas importaciones componían una parte decisiva de las compras a ese país proveedor durante la década del veinte. El método aplicado era diferente que en el caso británico (así como era diferente el carácter de los bienes introducidos al mercado local) pero no menos funcional para orientar el comercio del país.

Las decisiones tarifarias podían parecer librecambistas o proteccionistas, o "proteccionistas al revés", pero en ellas se detecta el deseo de beneficiar a una empresa o, con menor frecuencia, a un sector. Los ejemplos de ese tipo se repiten en las normas sobre fósforos, azúcar, combustibles, cerveza, donde se observa la presencia local de intereses concretos. Cada una de esas medidas respondía a demandas específicas de empresas muy grandes, generalmente vinculadas a los mayores grupos económicos actuantes en el país, que disponían de una elevada capacidad de acceso al poder político. Estos cuatro casos mencionados, por ejemplo, responden a los intereses de cuatro de los mayores grupos empresarios de entonces: la Compañía General de Fósforos, que llegó a monopolizar dicho producto (y estaba relacionada con el poderoso Banco de Italia); los ingenios azucareros y, en especial, la Refinería de Azúcar, filial del Grupo Tornquist (enorme conglomerado dirigido por una de las figuras más influyentes de la Argentina); los combustibles y el alcohol, donde operaba la familia Padilla, y la Cervecería Quilmes, del Grupo Bemberg³. Esos grupos controlaban el mercado local, y tenían gran

³ La comisión parlamentaria que discutió los aranceles para la ley de aduanas de 1905 decía que la cerveza se beneficiaba de "un impuesto a favor de las empresas establecidas" que, "al amparo de la ley", mantenían los precios elevados aunque tenían poco de industria local: "los materiales que emplean, el lúpulo, la malta y la cebada, vienen importados del extranjero. Sólo el agua empleada en la elaboración es del país" (citado por Cornblit).

influencia sobre los funcionarios que tomaban decisiones claves al respecto.

En el curso de la crisis de 1892, ante la fuerte caída de los ingresos fiscales, el ministro de Hacienda de la Nación se lamentaba que el monto "perdido" en derechos de aduana por la protección otorgada a la cerveza, azúcar, alcohol y vino, sumaba 10 millones de pesos oro por año; ese dinero, agregó, era "donado a esas industrias" (citado por Dorfman, 1942, pag 340). Esa crítica a la concentración monopólica en diversas ramas tradicionales, derivada de una protección exagerada, que afectaba al fisco y a los consumidores locales, no tenía demasiado repercusión. Esos grupos eran poderosos en el medio local y operaban en ramas que no afectaban al comercio con Gran Bretaña; en consecuencia, sus actividades se integraban al sistema sin afectar otros intereses significativos (ver Villanueva). Lo mismo podría decirse del sector automotriz dado que las empresas favorecidas no tenían relevancia en esa época en Gran Bretaña, a diferencia de lo que ya ocurría en Estados Unidos.

Las relaciones de poder que se fueron estableciendo pueden explicar el predominio y la permanencia de la protección que se otorgó a diversos grupos a lo largo del tiempo. Nada menos que treinta años más tarde, las conclusiones de la Comisión Investigadora de los Trust, que creó el Congreso Nacional en 1919 por la demanda de los diputados socialistas, repite aquellas críticas; a pesar de su escaso poder político y de su debilidad técnica (incluyendo la carencia de criterios adecuados para evaluar el tema), los diputados mostraron la existencia de monopolios fuertes, protegidos por distintas disposiciones oficiales, en diversas ramas de la actividad comercial y fabril, entre las que se incluyen las ya mencionadas (Ver Comisión).

Esos grupos, cuyo carácter y comportamiento no fueron bien relevados todavía, accionaban sobre las oficinas que

tomaban las decisiones dentro del estado. Juan Alvarez, una vez más, destacó la lógica de ese sistema que exigía el *lobby* de los interesados sobre los organismos estatales: "el mecanismo de nuestra aduana fué tan complejo, irregular y confuso, que prácticamente ninguno de los nuevos fabricantes pudo sentirse seguro de conservar la protección, hallándose lejos de la capital federal, asiento de las oficinas encargadas de otorgarla. Había que vigilar de cerca el mantenimiento de altos derechos al producto extranjero al mismo tiempo que las rebajas a la materia prima, también extranjera".

Alvarez se refería, en especial, al período anterior a la ley de 1905, pero los casos observados permiten señalar que esa misma lógica se mantenía luego. Alvarez agregó que dichos mecanismos ayudaban, a su juicio, a explicar la concentración fabril en la ciudad de Buenos Aires (resultado que prosiguió por décadas); sugirió además que las demandas respecto a las tarifas no se originaban sólo en los intereses importadores (como afirma gran parte de la literatura) sino en los propios empresarios industriales. Eran estos últimos quienes pedían exenciones para sus insumos, resultado que sólo lograban los más poderosos políticamente; quienes no disponían de acceso a los centros de decisión vegetaban, o terminaban cerrando sus plantas. Un productor local de muebles finos ofrece un caso paradigmático; ese empresario "trasladó su fábrica de Buenos Aires a París" cuando no pudo obtener la exención de aranceles para las maderas que utilizaba (*idem*, pag 220).

El complejo textil, por su importancia económica, merece ser incorporado a esta revisión de la política arancelaria en el país. Este sector atendía una parte substancial de la demanda interna, combinando la producción local con las compras en el exterior; estas eran tan grandes que absorbían al menos 15% de las importaciones totales argentinas en 1927. A pesar de esa dimensión, y de su conocido rol en el proceso

tradicional de industrialización, el rumbo que siguió este sector genera todavía una intensa polémica entre los historiadores; algunos son proclives a destacar el carácter librecambista de la política local para esa rama, mientras que otros señalan lo contrario.

Repetidas citas de distintos observadores con afirmaciones contradictorias sobre la protección real ofrecida al sector en esa época, advierten respecto a las conclusiones fáciles. La falta de un estudio detallado sobre las importaciones, las tarifas, la distribución de la oferta y la demanda, y el rol de los grupos empresarios en el mercado textil argentino, impide profundizar ese tema con la confiabilidad deseable. El tema se complica debido a las dificultades para seguir los criterios arancelarios, los cambios en su clasificación y en su modo de aplicación; sólo un análisis detallado permitiría establecer su funcionamiento concreto y su relación con las demandas de los empresarios locales. A falta de esos datos, y a partir de información global sobre varios subsectores, Díaz Alejandro sostiene que las tarifas eran "razonables" para las telas y confecciones, aunque no tanto para la hilatura, hacia la década del veinte; ese talentoso analista agrega que dicha protección había aumentado más todavía hacia 1932 (pag. 285). Sus conclusiones confirman la vigencia del proteccionismo al revés, ya mencionado, aunque deben ser matizadas mediante otros pormenores.

Los datos relevantes del mercado local, combinados con la hipótesis de que grupos de presión exitosos incidían en las decisiones oficiales, permiten sugerir ciertas ideas sobre el funcionamiento del sector, y su dinámica interna, que convergen con las observaciones ya presentadas para otras ramas. Es conocido que, al menos desde el comienzo del siglo, un importante grupo de empresarios porteños combinaba su tarea fabril con la importación de mercaderías de ese mismo

ramo; los relatos disponibles sugieren que ellos repartían la actividad productiva y las compras en el exterior en función del mercado local y de las tarifas que se aplicaban a cada producto. La presencia social y política de los propietarios de esas grandes empresas adelanta, a su vez, cierta capacidad para incidir en los recovecos del sistema tarifario y de acomodarlo a su propia visión del mercado local y de su perspectiva comercial.

Un voluminoso texto sobre la actividad de negocios en el país, que data de 1911 (*Impresiones*) ofrece diversos relatos de grandes empresas que combinaban la fabricación local con la importación. La reseña de los casos más importantes aporta ejemplos para aquellas hipótesis. La empresa Sere, Lacan y Cía, establecida en 1853, era una de las fábricas de sacos "mayores y más modernas" de Buenos Aires; su dotación variaba de 300 a 800 empleados y se menciona que también exportaba. La sociedad Kulcke, Frankel y Cía era importadora de ropa pero, al mismo tiempo, producía prendas interiores de gran calidad; su fábrica era la "más importante de la América del Sur" y contaba con 350 máquinas de coser accionadas a vapor, aparte de una sección de lavado y almidonado. La sociedad ocupaba 600 operarios, más unas 180 costureras fijas y otras 200 que trabajan a domicilio para la confección de corbatas con seda importada; su área comercial contaba otros 45 empleados. Su dimensión económica se veía acompañada por la importancia de los socios extranjeros, en Hamburgo y Berlín, y locales, como el diputado nacional, Dr Carlos Meyer Pellegrini. Otro de los establecimientos que se consideran era el H. Sternberg, Junr y Cía, cuyas dos plantas empleaban 850 operarios para producir camisas, calzoncillos, cuellos y corbatas; entre sus socios figuraba una empresa de Berlín y dos familias porteñas, propietarias de estancias y otros negocios. Un cuarto ejemplo del mismo estilo era el ofrecido por la Fábrica Nacional de Confecciones de Gregorio Tenreiro

y Cía; la empresa importaba ropa pero también la fabricaba, tarea para la que disponía de 500 operarios. Este negocio registraba socios parisinos. El informe menciona a otras empresas del ramo, como Alpargatas (con 1200 operarios) y La Primitiva (cuyos 700 operarios producían impermeables, sacos, lonas, etc.), más conocidas que las anteriores, además de algunas casas comerciales que más tarde incorporaron el rubro textil (como Gath & Chaves, por ejemplo).

Estos datos permiten extender al sector textil las ideas que se adelantaron más arriba sobre el rol de ciertos grupos de presión actuantes en el área fabril. A diferencia de otras hipótesis difundidas al respecto, la política arancelaria de la Argentina en esa época surge como resultado de intereses que incluían a grandes empresarios fabriles, pero que no por eso eran necesariamente "industrialistas". La combinación de esos intereses arrojaba situaciones de aparente librecambio, así como de proteccionismo, que no pueden ser comprendidas con referencia a esos criterios simplistas. Las demandas que se deducen eran contradictorias en su contenido y se veían recortadas por un horizonte de expectativas cuyos efectos limitaban todo proyecto de industrialización nacional.

La Argentina contaba, en las primeras décadas del siglo, con un sector fabril formado por empresas grandes aunque poco integradas entre sí; sus estrechas relaciones con el mercado mundial y su capacidad de regular el mercado interno imponía una lógica que no orientaba al sistema hacia una expansión similar a la experimentada por las potencias industriales. El sistema arancelario consolidaba ese contexto de intereses y sus relaciones con los proveedores externos decisivos para el país.

Balance de políticas hasta 1930.

La combinación de los resultados que hemos señalado aporta datos a la confección de una serie de hipótesis en torno a las actitudes predominantes en el gobierno argentino y en el sector privado en las decisiones de política arancelaria que conviene ordenar para un balance.

En primer lugar, se ha visto que el rol de la recaudación aduanera en el ingreso global del sector público no parece haber sido una variable clave en las decisiones oficiales. A pesar de que los aranceles constituían una parte decisiva de los recursos del Tesoro, se concedían rebajas y exenciones con gran liberalidad y discrecionalidad; esas medidas no entraban en abierta contradicción con las demandas del fisco durante el período de auge gracias al crecimiento continuado del comercio exterior. Análisis de distintas fuentes señalan que los funcionarios de los sucesivos gobiernos otorgaban mayor peso a las demandas de los grupos privados que a los requisitos obvios del funcionamiento de la administración, y los efectos de esas decisiones sobre el equilibrio del presupuesto tendían a ser menospreciadas. El ingreso fiscal se resolvía con el auge, o bien mediante empréstitos (que desplazaba esos costos hacia el futuro) o, por último, por formas de financiamiento a través de la emisión monetaria (hasta la creación de la Caja de Conversión, al menos).

Los problemas del financiamiento público no eran resueltos por impuestos de otro tipo. Es posible suponer que la tenaz resistencia de los grupos sociales privilegiados al pago de esas cargas limitaba severamente la capacidad de maniobra en ese sentido de sucesivos gobiernos. Análogamente, limitaba la libertad de acción en el tema tarifario, aunque dicha exigencia objetiva no fué asumida como tal a juzgar por los resultados que se presentaron. La cantidad de exenciones

arancelarias, combinada con la amplitud de sus disposiciones, ofrece un claro ejemplo de los criterios que predominaban. Productos que podían haber pagado una carga apreciable para el fisco entraban sin limitaciones, para beneficio de ciertos grupos; en contraste, sólo pocas exenciones pueden evaluarse como parte de una política de librecambio dado que estaban destinadas, en su mayoría, a beneficiar a los proveedores británicos respecto a los de otros orígenes. Por otro lado, los aranceles elevados no surgían de las demandas propias del fisco, sino de las presiones de grupos locales que ganaban posiciones monopólicas a costa de consumidores y del Tesoro.

La lógica final de esas medidas no puede independizarse de las características de los distintos grupos de presión que se advierten en aquella época. En ese sentido, los resultados son coherentes con las descripciones de los dirigentes de la Unión Industrial Argentina que efectuamos en otro estudio (ver Schvarzer, 1991) y con las hipótesis actuales sobre las definiciones y perspectivas de la clase dominante argentina (ver Sábato, 1991). La evolución económica y social del país no siguió las mismas pautas de otros modelos y no hay razones para esperar que lo hiciera. La extensión explotable y la fertilidad natural de la pampa ofrecieron durante medio siglo la posibilidad de expansión casi ininterrumpida del producto que consolidaba un sistema económico aparentemente exitoso; ese auge facilitó una particular combinación social entre grupos empresarios locales, concentrados y diversificados, e intereses externos muy fuertes, que estableció una estructura de poder más dispuesta a mantener que a cambiar ese estado de cosas.

La industria existente, y sus demandas, no eran ajenas a dicho sistema. El crecimiento fabril argentino durante el período anterior a 1930 se explica por esa combinación de librecambio y proteccionismo que dió lugar a una estructura muy especial, estrechamente ligada al mercado británico (más

que al mercado mundial). Esa relación hegemónica estaba acompañada por otras ligazones especiales no contradictorias; las medidas que favorecían el ingreso de productos de Estados Unidos (como automóviles), por ejemplo, se aplicaban a bienes no competitivos con la oferta de Gran Bretaña. Fué así que se forjó un patrón local de intercambio que llevaba a comprar bienes manufactureros "maduros" (materiales ferroviarios pero también carbón) en ese país mientras que se orientaba a la importación de productos más "modernos" (autos y maquinaria agrícola) de los Estados Unidos. La producción fabril local se insertaba en ciertos nichos estratégicos que no eran contradictorios con los anteriores. El sistema arancelario resultaba decisivo en los resultados aunque sus herramientas eran distintas en cada caso.

El dinamismo de la industria nacional estaba acorde con el impulso proveniente de la veloz expansión de la demanda local, originada en el aumento de la población y la riqueza. No había nada parecido al proceso de acumulación, que tiende a la expansión y diversificación de actividades a partir de las plantas iniciales. Las ramas existentes se vinculaban al mercado externo de una u otra manera; sus demandas agregaban peticiones librecambistas (para sus máquinas, insumos y otros intereses) con pedidos de protección (para los bienes que ofrecían). El tamaño de esas empresas, y su distribución por actividades, sugiere el poder de las presiones (a favor de unas ramas y en contra de otras) vigentes en el sistema. La crisis modificó la situación de la industria y abrió un período de nuevas estrategias arancelarias que conviene describir por separado.

Política proteccionista en la crisis.

El primer efecto de la crisis de la década del treinta fué reducir la capacidad de importar del país. El segundo,

fué la contracción súbita de los ingresos públicos, derivada de su dependencia de la recaudación aduanera. La solución al primer problema se buscó a través del control de cambios; una serie de medidas de emergencia, que se fueron consolidando debido a la duración (tan larga como inesperada) de la crisis en el sector externo, desembocaron en el manejo oficial del reparto de las divisas disponibles. Estas eran asignadas a los importadores, o destinadas al giro de intereses o beneficios (a acreedores e inversores externos), de acuerdo a las prioridades definidas por el gobierno. La escasez de fondos presupuestarios se combatió mediante la aplicación de nuevos impuestos, que se enraizaron en el sistema a medida que la crisis externa continuaba; con el paso del tiempo, los recursos del gobierno se independizaron de los ingresos de la Aduana, de modo que la política oficial adquirió una libertad inesperada desde ese punto de vista. La presión externa logró, así, lo que no se había gestado durante el período del auge debido a la resistencia local a pagar impuestos.

La política arancelaria ganó libertad al mismo tiempo que perdió fuerza. La importancia de la tarifa se redujo a medida que el control de cambios ocupaba un rol estratégico en el reparto de las divisas disponibles y surgían nuevos métodos de selección y control de las importaciones. La revisión de esos elementos permite destacar la continuidad de ciertas estrategias respecto al período anterior, confirmando algunas de las conclusiones presentadas; asimismo, permite ver el rol marginal de los criterios tarifarios luego de 1930.

El control de cambios debía atender a dos frentes al mismo tiempo; las demandas de divisas para las importaciones y las referidas a operaciones financieras (pago de deudas externas y remesa de beneficios del capital extranjero instalado en el país). Sus métodos consistieron en la asignación de divisas (para uno y otro fin) de acuerdo a su

disponibilidad y en respuesta a las presiones de los distintos grupos de interés.

Las decisiones eran discrecionales y retomaban, en cierta forma, los métodos de secreto y falta de previsibilidad ya observados en los criterios tarifarios anteriores a la ley de 1905. F. Pinedo, uno de los dirigentes más representativos de esa época, reconoció que a comienzos de la década del treinta esas decisiones eran adoptadas por sólo dos personas, "a ojo de buen cubero y sin estadísticas" de modo que las divisas se repartían entre "los elegidos que podían obtenerlas" (citado por Prados Arrarte, pag 81). Ese rechazo implícito a toda norma regular y estable no fué efímero; esa política (o forma de hacer política) se mantuvo décadas, si bien se fué adecuando a nuevas restricciones externas.

La decisión de mantener el control de cambios durante años no favoreció la creación de un sistema orgánico, transparente y previsible. Por el contrario, hacia fines de la década del treinta se había llegado a un máximo de sofisticación en las circulares, cuya "maraña de datos" estaban acompañados por la oscuridad y la complejidad, según Prados Arrarte (que analiza con notable detalle la aplicación práctica del sistema). Este autor afirma que la lectura de las circulares era una "cábala nigromántica para el no iniciado"; la forma elegida para esas circulares daba lugar a textos como: "se concederá formulario 189 para la partida 2375 para los países del grupo 17" (idem, pag 475). Esta maraña legislativa generó un "tráfico de influencias" que no era fácil detectar. A lo largo de ocho años, la oficina de control de cambios emitió 700 circulares, aparte de numerosas resoluciones, que incluían, entre otras medidas curiosas, la autorización de importar yerba mate desde Canadá y de traer automóviles desde el Ecuador.

La restricción de la oferta dió lugar, rápidamente, a que surgiera un mercado "paralelo" de cambios, en el cual el peso

se cotizaba alrededor de 20% más alto que el oficial; esta situación de doble mercado fué otro fenómeno decisivo, que tendió a ejercer su influencia en el comercio exterior de la Argentina durante un largo período histórico. El gobierno, en especial, reconoció la existencia del segundo mercado y, poco tiempo después de comenzada la crisis, autorizó a actuar a través del mismo a quienes no recibían "cupos" de divisas para importar; este desvío elevaba, objetivamente, el costo de las mercancías entradas, de modo que actuaba como un arancel adicional. Los efectos de esta discriminación son confusos dado que ella no se aplicaba por producto sino por importador (o por nación oferente), pero suficientes indicios sugieren que tendía a beneficiar las importaciones desde Gran Bretaña. Es decir que las compras en ese país se resolvían por el mercado oficial mientras que otras importaciones (de los Estados Unidos en particular) entraban por el mercado libre de divisas (ver Fodor y O'Connell).

El gobierno descubrió muy pronto que podía extraer ciertos beneficios adicionales mediante la compra y venta de divisas en ambos mercados (pues era el único que podía hacerlo). Esta era una razón adicional para su manejo que fué convirtiendo el sistema de cambios múltiples en un modelo estable y poco transparente que distribuía ventajas a distintos sectores privados e, incluso, al propio Tesoro. Efectuando un balance retrospectivo de ese sistema, Pinedo insistió en las ventajas del secreto en cada una de esas medidas; el método permitía confundir a las cancillerías extranjeras (para las cuales era difícil reclamar cuando sus intereses se veían afectados) y a los propios representantes de la soberanía nacional (que no podían seguir las decisiones). En efecto, agregaba, "concibe el Congreso que para medidas de este tipo pudiera haber sido consultado? Se concibe el aparato de llamar al Congreso a sesiones extraordinarias para plantear ante la faz del país el

problema de la compra de cereales a precios más elevados, o el problema de la libre cotización del peso, con la perspectiva de la cotización más baja! Qué especulación más insensata, qué fiebre no se habría apoderado de la Bolsa y del comercio si semejante medida se hubiera instalado" (citado por Prados Arrarte, pag 478).

En definitiva, el sistema de control de cambio asumió un rol decisivo en las importaciones argentinas. Su aplicación, si bien dependía de la disponibilidad de divisas (y hasta de cada tipo de divisas), establecía qué artículo se podía introducir, el país de aprovisionamiento, y hasta el costo para el importador (según definiera el tipo de cambio oficial o el libre, aparte del arancel). La forma de aplicación de este mecanismo englobaba un criterio semejante al mencionado respecto a las importaciones ferroviarias: sus métodos atravesaban transversalmente las tablas arancelarias cuya función quedaba supeditada a decisiones de otra jerarquía.

En definitiva, el rol regulador del flujo de importaciones pasó a las oficinas que distribuían las divisas disponibles y que retuvieron dicho poder durante casi un cuarto de siglo. A pesar de la poca transparencia del sistema se observa que en la primera etapa, que cubre toda la década del treinta (signada por la crisis del sector externo), el manejo de las divisas siguió pautas muy semejantes a las ya observadas para el período anterior; en particular, se aprecia que tendió a reforzarse la prioridad otorgada a los proveedores clásicos, y la articulación de esas decisiones con la estructura de la industria local, tal cual ella operaba en ese entonces.

Privilegios especiales a Gran Bretaña.

La historia de las preferencias otorgadas a Gran Bretaña desde el comienzo de la crisis y, sobre todo, a partir de la

firma del Tratado Roca-Runciman, en 1933, ha marcado bien los temas relacionados con las exportaciones argentina de carne, el tratamiento especial pedido para las empresas británicas radicadas en el país, las demandas de privilegios en el giro de beneficios e intereses a Londres así como los intentos por equilibrar el intercambio comercial. Esos análisis permiten extraer algunos elementos sobre el rol significativo cumplido por los proveedores británicos de material ferroviario y de textiles, dos poderosos núcleos de intereses, cuya presencia se mantuvo después de 1930 gracias a una serie de privilegios especiales. Los aranceles solo cumplieron un papel menor en ese momento, pero la lógica del sistema permite abarcar mejor los procesos que orientaban las importaciones desde la etapa anterior.

Los fabricantes ingleses de equipos ferroviarios estaban beneficiados por la ley Mitre, como se ha visto, que liberaba de derechos a las importaciones de las empresas radicadas en la Argentina y asociadas de algún modo a aquellos. Pero, esas preferencias especiales para los proveedores no se extendían a las compras de los Ferrocarriles del Estado que se habían convertido en una gran empresa hacia fines de la década del veinte; la política de fomento e integración del territorio, encarada por sucesivos gobiernos argentinos, permitió que esa empresa pública cubriera un tercio del kilometraje de vías instaladas en el país, generando una demanda de equipos que no necesariamente debía orientarse hacia los proveedores británicos. La competencia de otros oferentes, sobre todo de los fabricantes de los Estados Unidos, superiores en calidad y precio, era tan intensa en el mercado local que Londres decidió intervenir.

La misión d'Abernon, que arribó al país en 1929, ofrece el primer antecedente conocido de las nuevas demandas británicas sobre la Argentina. Las gestiones de la misión coincidieron con el estallido de la crisis internacional pero

su lógica se mantuvo dentro del contexto previo de la denominada "economía abierta". Por ese motivo, resulta evidente que la presión por incrementar las relaciones argentino británicas, organizada desde algunos años antes bajo el lema "comprar a quien nos compra", exigía medidas de preferencias no arancelarias si se deseaba orientar las importaciones locales; los ensayos de la misión prepararían el camino para las medidas que se tomaron en el curso de la crisis y, por eso, ofrecen un antecedente para tener en cuenta.

La misión observó la fuerte penetración norteamericana en todos los bienes industriales "nuevos", como los automotores, y notó el crecimiento de la manufactura local. Sus objetivos se centraron en la defensa de aquellos bienes en los cuales los británicos mantenían una tradición industrial y una buena presencia en el mercado nacional, como los ferroviarios y los textiles. En el ámbito ferroviario, el Tratado firmado por esa misión con el gobierno argentino estipulaba la compra de materiales en Gran Bretaña, por parte de la empresa pública local, en condiciones que no podrían ser denominadas de "mercado competitivo". En efecto, los propios representantes británicos decían que no habría "ninguna posibilidad de que, en ausencia del acuerdo sugerido, los productores británicos logren obtener otros contratos en competencia abierta, donde el precio sea el único factor determinante" (telegrama de d'Abernon, citado en Fodor y O'Connell). Por su lado, parece que el gobierno argentino evaluaba esos costos extra como una forma de proteger las relaciones con Gran Bretaña, que se consideraban claves. Su decisión era tan firme que, aún antes de la firma del Tratado, pero motivado por esa demanda, el Administrador de los Ferrocarriles del Estado anuló una licitación por 70.000 toneladas de rieles para otorgar dicho contrato a los fabricantes británicos en forma directa, como primer paso del programa (*idem*). El Tratado no fué ratificado

por el Senado, que no llegó a tratarlo antes del golpe de Estado de 1930; además, encontró diversos problemas para su aplicación, pero sus criterios orientaron las relaciones con Gran Bretaña en los años siguientes⁴.

La experiencia de esta negociación llevó a los británicos a insistir en el control de las órdenes de compras de los Ferrocarriles del Estado; con ese objetivo, pidieron que se adecúen las especificaciones técnicas a las pautas británicas (Drosdoff, pag 102), modificando aquellas que reconocían la superioridad de los equipos norteamericanos (Salera, pag 122). Las importaciones locales, una vez más, no dependían de la tarifa sino de las lógicas de las relaciones de negocios con Gran Bretaña. El "material británico... es más caro que el continental y (los argentinos) se quejan de que eso ocasiona pasajes y fletes más elevados", decía en 1935 Sir Malcolm Robertson en Londres, pero "cada máquina, cada chasis, cada milla de riel, cada tonelada de combustible, es encargada aquí. Qué ventaja!" (citado en Fodor y O'Connell). Se puede estimar que las adquisiciones de los Ferrocarriles del Estado a los proveedores ingleses, durante la década del treinta, fueron mayores que las realizadas entonces por las empresas británicas radicadas en el país; estas últimas privilegiaban la remesa de beneficios a la City, criterio que las llevó a suspender sus programas de inversiones.

La empresa pública de ferrocarriles no fué la única que se vió obligada a actuar de comprador cautivo para beneficio de la industria británica. Los ingleses presionaron para obtener órdenes de YPF, de Obras Sanitarias, de las Fuerzas Armadas y de todo adquirente potencial dependiente del Estado nacional. Ellos fueron, sino los primeros, los más firmes

⁴ Curiosamente, los proveedores británicos no pudieron tomar el pedido de los Ferrocarriles del Estado; es que los acuerdos del "cartel" internacional los obligaba a pagar una compensación a los otros miembros del mismo al excederse en su cuota (*idem*).

impulsores de la utilización del poder de compra del Estado (argentino) en beneficio de la industria (británica). Los datos sistemáticos al respecto son escasos pero sugestivos; ellos muestran, por ejemplo, el desvío de las compras de materiales por YPF hacia Europa en detrimento de los Estados Unidos, en los años 1930 a 1937, pese a la alta estima de los técnicos de esa empresa por estos últimos (Salera, pag 175). Las compras de YPF en el exterior representaban alrededor del 10% de las importaciones nacionales de bienes de capital en ese período, relación que ofrece una idea de la importancia de sus decisiones (más las de otras empresas estatales) en la orientación del comercio exterior argentino y, en especial, en el flujo de compras no reguladas por aranceles.

Las preocupaciones británicas cubrían una vasta gama de bienes y negocios comerciales posibles. Ellos protestaban por la compra de aviones en los Estados Unidos, decidida por el ministerio de Marina local; criticaban que se otorgara a una compañía alemana la obra del nuevo puente metálico de Puente Alsina sobre el Riachuelo; se movilizaban con energía frente a las compras de carbón en Alemania, e impulsaban el ingreso de sus proveedores en la Argentina por todos los medios posibles (ver, por ejemplo, el relato de Drosdoff sobre estas negociaciones en 1933, pags 100 a 104). Estas demandas se volcaban mayormente sobre las compras del Estado argentino, que podían realizarse fuera de las condiciones de competencia de otras operaciones, pero generaban muchas veces la protesta de los productores fabriles en el país. La Unión Industrial Argentina pidió desde 1933 la aplicación de los decretos de "compre nacional" que otorgaban privilegios a los empresarios locales para abastecer al sector público (Guerrero, pag 173); sus reclamos la llevaron a impulsar diversos actos políticos y sociales, entre los que se cuenta un gran mitín en el Luna Park (relatado en Schvarzer, 1991, pags 62 a 67).

Las demandas británicas abarcaban las compras estatales y las decisiones sobre distribución de divisas. En cambio, casi no se registran pedidos de rebaja de aranceles, dado que ese tipo de medidas no garantizarían, por sí solas, el predominio británico. El Estado argentino no siempre cedió ante esas demandas, y el balance continúa siendo objeto de polémicas, pero nuestro objetivo se limita a destacar que las compras argentinas estaban orientadas en buena medida por presiones políticas y decisiones públicas; el periódico británico *Financial News* decía en 1933 que esas medidas eran mejores para Gran Bretaña que las propias tarifas (citado por Salera, pag 68).

Las demandas británicas sobre el sector textil planteaban problemas diferentes dado que esos bienes eran adquiridos por el sector privado y no por el Estado. La experiencia arrojada por el Tratado de 1929 sugiere las dificultades encontradas por la presión británica para reducir las tarifas sólo para ellos, como querían, cerrando el paso a sus competidores. En efecto, como parte de ese convenio, se redujo a la mitad el arancel vigente para las importaciones de seda artificial desde esa nación; los negociadores británicos no quedaron conformes, porque querían que se bajara la protección local a las telas de algodón, que les interesaba más como mercado, pero muy pronto descubrieron que esas medidas abrían otros frentes de conflicto. Ni bien se firmó la resolución, los embajadores de otros países solicitaron que esa rebaja se extendiera a quienes habían establecido los tratados de "nación más favorecida"; por otro lado, los productores locales se lanzaron también contra esas medidas que podían afectar sus intereses. Las idas y venidas en torno a dicha cuestión señalaban que ese camino no era el adecuado para defender los intereses textiles británicos (el relato de esta cuestión figura en Fodor y O'Connell).

La crisis, y el consiguiente control de cambios, modificó ese estado de cosas. A partir de entonces, la distribución de las divisas a favor de las casas inglesas resultó decisiva en la orientación de las importaciones. Esa política era apoyada por diversas opiniones locales; en noviembre de 1930, una nota en la *Revista de Ciencias Económicas*, escrita por D. Grognet, decía que la Argentina "en lugar de pensar, por ahora, en desarrollar ciertas industrias, como la de hilados y tejidos, por ejemplo, que está en bancarrota en todo el mundo, debe apartarse de seguir los consejos que hace poco tiempo diera un grupo de industriales del país en tal sentido y dirigir, en cambio, sus esfuerzos a producir más cereales y carne" para pagar esos hilados⁵. Esas recomendaciones se llevaban a cabo mediante el control de cambios; Prados Arrate, una vez más, señala que hacia fines de la década del treinta no se otorgaban permisos de importación a los tejidos de algodón provenientes del Japón, y se fijaban cupos para otros países, mientras se continuaba autorizando los de origen británico. Los intereses de los fabricantes británicos de hilados y tejidos, que cubrían el 21% de la producción industrial de dicha nación hacia 1930, fueron satisfechos por un largo período con esas medidas. Las estadísticas señalan que las importaciones textiles provenientes de Gran Bretaña se mantuvieron, con altibajos, durante la década del treinta, mientras no se registraban ingresos significativos desde otros competidores potenciales.

Las compras argentinas se vieron favorecidas, además, por el incremento del mercado local, alimentado por el aumento de

⁵ Grognet agregaba un argumento que resulta irónico en una perspectiva histórica pues, dice, "insistir en la protección de los hilados entre nosotros, aumentando el número de los husos, es tan ridículo y antieconómico como la pretensión de Italia de abastecerse a sí misma de trigo". Era la imagen de una división inmutable del trabajo a escala mundial donde el rol de la tecnología en el cambio del sistema productivo no era percibido ni reconocido.

la población urbana y el cambio en la estructura de la demanda interna. La participación de las importaciones en el consumo aparente del sector se mantuvo toda la década, permitiendo el crecimiento de la producción local al mismo ritmo que la demanda (ver O'Connell).

La producción textil local se vió incentivada, en parte, por el interés de las propias firmas comerciales británicas, establecidas en el país, por solucionar sus problemas de divisas. Estas firmas lograban acceder a los montos asignados en el mercado oficial, pero no siempre en la magnitud deseada para importar y, al mismo tiempo, girar beneficios a Londres. En consecuencia, ellas comenzaron a actuar en la actividad manufacturera, ya sea directamente o a través de proveedores. Gath & Chaves, por ejemplo, llegó a cubrir el 70% de su venta con bienes locales a mediados de la década del treinta (ver el relato de Gravil). Por su parte, algunos productores de otros países se vieron impulsados a instalar plantas en la Argentina para vender en el mercado local; eso explica el ingreso de algunas filiales de empresas de los Estados Unidos (como Sudamtex, en 1935) que no encontraban otra manera de superar las preferencias otorgada a los fabricantes textiles británicos.

La penetración británica en el mercado local sólo terminó con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, que bloqueó el comercio trasatlántico. Recién a partir de ese momento se consolida la etapa real de sustitución de importaciones en el rubro textil (O'Connell) que, al parecer, disponía de cierta capacidad ociosa. En efecto, una de las últimas tratativas de ese período con los proveedores británicos buscaba comprarles maquinaria para calzado y textil; la fuerte oposición de la Unión Industrial, con el argumento de la sobreproducción local, se sumó al inicio del conflicto para terminar con esa posible operación (Weil, pag 140). Por esa misma razón

comienzan, también, a desviarse algunas demandas de bienes de capital hacia los proveedores estadounidenses.

Las articulaciones con Estados Unidos.

El control de cambios durante la década del treinta sirvió también a ciertos intereses de esa última nación; en especial a los poderosos fabricantes de automóviles que representaban la parte decisiva del comercio entre ambos. En 1929, la mitad de las exportaciones de los Estados Unidos a la Argentina se incluía en el rubro automóviles o partes para los mismos; el resto correspondía a otros bienes industriales donde esos productores contaban con ventajas comparativas, como equipos agrícolas y otros semejantes. A su vez, las importaciones de automóviles de ese país eran el 97% a 99% de las compras de ese rubro por la Argentina, cifra que sugiere que la oferta había logrado una posición oligopólica gracias a las plantas instaladas para su armado local, combinada con el sistema de protección tarifaria. No resulta extraño que esos intereses aplicaran sus propias presiones para continuar con dichos intercambios frente a los problemas derivados de la restricción externa. Fué así que poco tiempo después de iniciada la crisis, en 1932, ya las compañías de automóviles estadounidenses reclamaban que se les otorgara divisas para pagar las importaciones de partes y piezas efectuadas, con la amenaza de cerrar sus plantas de montaje en el país en caso contrario (Salera, pag 63).

Las importaciones de autos y camiones cayeron desde 49.000 unidades en 1930 a sólo 7.000 dos años después; luego comenzó la recuperación: 17.000 en 1934 (pese a la ofensiva británica global que siguió al Tratado Roca Runciman) y 47.000 en 1937. La dimensión económica de esas operaciones era tan apreciable que el gobierno argentino le ofreció a esas empresas mantener su cuota de divisas de 1938 a cambio

que colaboraran en un pedido de crédito que gestionaba ante el Banco de Exportación e Importación (Salera, pag 203). En este caso, los permisos se canjeaban por créditos externos.

El comercio con Estados Unidos estaba regulado por otros intereses radicados de ese país radicados en la Argentina. El control de la empresa telefónica local por la ITT, a partir de 1929, por ejemplo, generó un flujo de pedidos de equipos a la casa matriz, que el control de cambios debía permitir para que el servicio pudiera funcionar. Y lo mismo ocurría con otras filiales de empresas estadounidenses instaladas en el país, o que se fueron instalando durante ese período.

Estas operaciones se vieron afectados por la guerra; ésta suspendió buena parte de las compras provenientes de los Estados Unidos, planteando problemas de difícil solución a la economía argentina, que no estaba capacitada para producirlos localmente.

En las condiciones de un mercado cerrado por la escasez de divisas, las decisivas negociaciones de reparto de estas no se limitaban a los grupos británicos y estadounidenses, ni se pueden seguir con los datos arancelarios. Hay numerosos casos de preferencias a empresas de otras naciones, que tienden a contradecirse, incluso, con los indicadores tarifarios. Esta distorsión ocurre porque varias empresas extranjeras pusieron un pie en el mercado local mediante la instalación de plantas de armado; ese mecanismo les daba prioridad en la demanda de divisas para importar las partes correspondientes, del mismo modo que las terminales automotrices. El argumento adicional de que así se protegía a la industria local y el empleo les daba un apreciable poder de negociación para privilegiar las importaciones desde sus casas matrices. Esa estrategia tiende a ser denominada como "industrialización por sustitución de importaciones", por el efecto que causa en el ámbito local, aunque bien podría denominarse "estrategia de sustitución de exportaciones" si

se la observa desde el enfoque de la casa matriz (que reemplaza la venta competitiva del bien final por el flujo asegurado de partes).

Fué a partir de esa lógica, por ejemplo, que dos empresas fabricantes de lámparas eléctricas (la holandesa Phillips y la alemana Osram) llegaron al país en 1935 a instalar plantas de armado. Mediante esa estrategia, lograron los permisos de cambio para las partes que necesitaban, ganando el control del mercado local; en cambio, los productores de lámparas de los Estados Unidos, por ejemplo, no podían obtener permisos de importación. Este caso merece destacarse porque el arancel sobre las lámparas eléctricas y sus partes es uno de los temas "problemáticos" sugeridos por diversos observadores puesto que el producto final pagaba un monto inferior a sus componentes: 1,28 pesos oro por kilo versus 3,33 para la suma de las partes (según Weil, pag. 1390). Pero esa irregularidad presenta cierta lógica si la competencia externa no pudiera entrar salvo que lograra un permiso; dadas esas condiciones, la tarifa era simplemente un impuesto forzoso trasladable a consumidores sin opciones. La política oficial otorgaba privilegios a ciertas empresas a cambio de ingresos seguros por aranceles.

En definitiva, el control de cambios fue un instrumento de carácter discriminatorio que tuvo un rol superior al de las tarifas a partir de 1930. Su manejo orientó las importaciones argentinas en función de las relaciones establecidas desde la década del veinte con ciertos mercados (Gran Bretaña) y, sobre todo, ciertos bienes (material ferroviario y textiles británicos, automóviles estadounidenses). La continuidad de la política sobre estos aspectos se destaca frente al cambio de herramientas; las medidas tarifarias previas a la crisis fueron reemplazadas por mecanismos de control directo pero no menos eficientes para esos fines.

Los ejemplos mencionados abarcan una parte sustantiva de las importaciones argentinas y, por lo tanto, tienen un valor probatorio de la hipótesis que estas operaciones dependían mucho más de las lógicas de poderosos grupos de presión que de criterios librecambistas o proteccionistas *strictu sensu*. Puede estimarse, por otra parte, que el análisis de bienes menos conocidos y no tratados en los estudios disponibles, consolidaría aún más estos resultados, permitiendo trazar una perspectiva distinta de las "irracionalidades" de la política tarifaria argentina durante décadas.

La Segunda Guerra Mundial y después.

Las restricciones de abastecimiento externo provocadas por el conflicto bélico mundial fueron el principal factor de las importaciones argentinas en el quinquenio 1939-44. En buena medida, esas mismas dificultades se vieron reforzadas debido a los criterios aplicados por quienes manejaban el control de cambios. A pesar de la inminencia del conflicto, que prometía interrumpir el comercio exterior argentino, no se otorgó prioridad a la importación de maquinarias y equipos, que permitieran abastecer al mercado local durante esa etapa, y ni siquiera se trató de almacenar stocks para amortiguar los problemas de demanda. Ese fué uno de los mayores errores del intervencionismo, dice Prados Arrarte, que dejó al país inerme frente a los problemas que surgieron. Es probable que esa falta de decisiones se explique, a su vez, en la ausencia de intereses locales que demandaran una política industrial, pese a las dimensiones ya alcanzadas en ese entonces por el sector fabril.

Luego de la guerra, la persistencia de las dificultades para generar divisas, llevó a mantener, y hasta a fortalecer, el control oficial, mediante un sistema de permisos de importación. Los permisos se otorgaban de acuerdo a las

divisas disponibles y al rol que se asignaba a los bienes a introducir al país; ese mecanismo se vió complementado por una serie de tratados de comercio bilateral, cada uno de los cuales tendía a lograr un equilibrio recíproco en las transacciones. Todo este sistema continuaba, en cierta forma, la lógica de las negociaciones previas con Gran Bretaña (y otros países) y los criterios de orientación del comercio sin condiciones impuestas por los aranceles y fuera de las normas del mercado mundial.

La necesidad de equilibrar el intercambio con cada uno de las naciones asociadas implicaba una doble restricción; los permisos para importar tenían que considerar tanto el bien en cuestión como el origen de su proveedor a los efectos de una asignación adecuada. El problema anterior de la escasez de divisas se fué tornando en un problema de cómo se distribuía las disponibilidades de compra en cada país. Naturalmente, la lógica macroeconómica no establecía las respuestas ni ofrecía la única condición para las decisiones; la arbitrariedad y la corrupción heredada por el sistema aportó un toque adicional a esos mecanismos que orientaban las importaciones de bienes.

Esa política funcionó con las mismas reglas hasta 1956. En ese momento, el gobierno argentino renunció a sus acuerdos de carácter bilateral y estableció un sistema multilateral de pagos, acorde con la evolución ya establecida en el comercio internacional. Los permisos de importación fueron eliminados, pero las restricciones de divisas proseguían; los aranceles volvieron a tener vigencia como un medio para restringir las importaciones potenciales, en un contexto muy diferente al anterior en cuanto a las dimensiones y características de la industria local. El sistema arancelario incluía la oferta de protección absoluta, sin límites de tiempo y sin condiciones de ningún tipo, a las fábricas instaladas así como a las que se radicaban en el país; la prohibición lisa y llana de importar bienes similares a los que se producían, o armaban,

localmente aseguraba a los inversores el control del mercado interno. Se trataba de la misma lógica diseñada en los treinta, pero llevada a una escala mucho más grande en su aplicación.

Estas normas no generaban ingresos significativos para el fisco y los aranceles no incrementaron su papel relativo en el total de lo recaudado; por el contrario, las tasas muy elevadas que se aplicaban, o la prohibición de importar una gran cantidad de bienes, impedían que el Tesoro percibiera ingresos arancelarios significativos. Ese resultado se nota, especialmente, en aquellos rubros donde subsistía una demanda latente por bienes importados (sobre todo en los artículos de lujo dentro de la gama de bienes durables, como automóviles y otros) que no podía ser satisfecha por la oferta local ni por la externa. El consumidor local se veía obligado a pagar más por la producción nacional; el mayor costo derivado de la protección pasaba directamente al fabricante que estuviera bien ubicado en la cadena productiva, sin que el Tesoro recibiera ventajas (más allá de aquellas derivadas de las tasas locales).

Este sistema duró alrededor de una década hasta que se comenzaron a decidir las primeras reducciones de aranceles en 1968. Los cambios no fueron muy importantes, ni tuvieron gran efecto, debido a la persistencia de la restricción externa. Una década después, en cambio, se inició un rápido proceso de rebajas arancelarias, combinado, a partir de 1979, con una intensa sobrevaluación de la moneda local que facilitaba la competencia externa; la combinación de estos dos efectos con una abundante de divisas (gracias a cierta expansión de las exportaciones sumada a fluídos créditos externos) dió lugar a una explosión de las importaciones durante un par de años (1979-81). Una nueva crisis del sector externo generada por ese endeudamiento (que se adelantó poco más de un año al estallido de la crisis internacional de la deuda) suspendió

ese proceso y obligó a contraer las importaciones. La crisis permaneció toda la década del ochenta pero no evitó que se ensayara repetidamente una nueva estrategia respecto a los aranceles, basada en los criterios consensuados entonces por los economistas ortodoxos: un nivel bajo para el promedio con escasa dispersión de los valores en general.

La generalizada crisis fiscal llevó a que en los primeros años de la década del noventa se volvieran a plantear algunos de los problemas de comienzos de siglo y, en particular, el conflicto entre el objetivo de abrir más la economía nacional y la necesidad de recaudar. La decisión de reducir diversos aranceles a cero fue suprimida por esa última razón mientras se notó un renovado interés por promover importaciones que ofrecían satisfactorios ingresos fiscales (como ocurre con el ingreso de automóviles).

La política arancelaria volvió a quedar en el centro de la escena a raíz de los acuerdos de integración con otros países de la región en el Mercosur. El objetivo de un mercado común exige una estrategia compartida en ese aspecto que está dando lugar a diversas tratativas y planteos que volverán a definir la situación de las tarifas.

Este rápido repaso señala que la Argentina no contó con una política arancelaria más o menos autónoma y estable, salvo en períodos muy breves. La tarifa tuvo menos efecto que otros mecanismos de regulación y tuvo un rol de herramienta secundaria antes que principal. Su aplicación contrasta con el observado en otras experiencias nacionales y requiere todavía, un análisis pormenorizado que enfoque en perspectiva su interacción con la estructura industrial. En efecto, todo indica que los grupos empresarios existentes en cada etapa (fabriles y no fabriles) fueron orientando el carácter de la tarifa que, a su vez, los condicionaba en su evolución. Los resultados contradicen las hipótesis antiguas y simplistas de la economía abierta, tanto como los argumentos a favor de la

proteccion sin mediaciones, porque sugieren que la tarifa es sólo un instrumento. Lo definitorio consiste en la forma en que se la aplica y se la combina, implícita o explícitamente, con otras estrategias de desarrollo. En ese sentido, puede decirse que la tarifa es tanto una causa (del proceso) como un resultado (del sistema de presiones político y económico) que, por sí sola, no alcanza para explicar el fenómeno del desarrollo industrial de las naciones exitosas.

Bibliografía citada.

Alhadeff, P. (1986), "The economic formulae of the 1930s: A reassessment", en G. di Tella and C.M.Platt (eds), *The political economy of Argentina 1880-1946* (St. Martin Press, New York)

Alvarez, J. (1936), *Las guerras civiles argentinas y el problema de Buenos Aires*. (Librería La Facultad, Buenos Aires).

Comisión Investigadora de los Trust (1919), *Informe* (Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires).

Cornblit, O. (1984) "Sindicatos, obreros y asociaciones empresarias hasta la década del Centenario" (Documento de Trabajo del Instituto T. di Tella, R94, Buenos Aires).

Cortés Conde, R. (1985), "Some notes on the development of Argentina and Canadá en the 1920s" en C.M.Platt and G. di Tella (eds) *Argentina, Australia and Canada. Studies in comparative development, 1870-1965* (Oxford, 1985).

Dean Warren (1968), *A industrializacao de Sao Paulo* (Difel, Sao Paulo)

Dorfman, A. (1942), *Evolución industrial argentina* (Losada, Buenos Aires).

Dorfman, A. (1944), *La intervención del Estado y la industria* (Editora Argentina de Finanzas y Administración, Buenos Aires).

Dorfman, A (1970), *Historia de la industria argentina* (Solar Hachette, Buenos Aires).

Drosdoff, D. (1972), *El gobierno de las vacas (1933-1956)* (La Bastilla, Buenos Aires).

Ferns, H.S. (1960), *Britain and Argentina in the nineteenth century* (Clarendon Press, Oxford).

Fodor J., O'Connell A., (1973), "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX" (en *Desarrollo Económico*, n° 49, abril-junio, Buenos Aires).

Gardner, A. y Kimbrough, J. (1989), "The behavior of U.S. tariff rates" in *American Economic Review* (vol 79, número 1, marzo).

Gravil, R. (1975), "El comercio minorista británico en la Argentina, 1900-1940", en M. Gimenez Zapiola (ed) *El régimen oligárquico* (Amorrortu, Buenos Aires).

Guerrero, A. (1944), *La industria argentina* (Buenos Aires).

Grognet, D.O. (1930), "Los aranceles norteamericanos y europeos y la economía argentina" (en *Revista de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, noviembre).

Gutierrez, T. V. (1981), "La comercialización interna de cereales en la región pampeana: del productor al importador (1890-1930), en *Estudios de Historia Rural* (n° 7, La Plata, UNLP).

Impresiones de la Argentina en el siglo XX (Lloyd's Greater Britain Publishing Co Ltd, 1911).

O'Connell, A. (1984, a), "La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta" (en *Desarrollo Económico*, n° 92, enero-marzo, Buenos Aires).

O'Connell, A. (1984, b), "Free trade in one (primary producing) country; the caso of Argentina" (Documento de Trabajo del ITDT, n° 114).

Ortiz, R. (1958), *El ferrocarril en la economía argentina* (Editorial Catedra Lisandro de la Torre, Buenos Aires).

Macario, S. (1964), "Proteccionismo e industrialización en América Latina" en *Boletín Económico de América Latina* (Cepal, vol IX, n° 1).

Prados Arrarte, J. (1944), *El control de cambios* (Sudamericana, Buenos Aires).

Sábato, J. (1991), *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características* (CISEA, Imago Mundi, Buenos Aires, segunda edición).

Salera, V. (1941), *Exchange control and the argentine market* (Columbia University Press, New York).

Schvarzer, J. (1977), "Los avatares de la industria argentina, 1925-55" en *Todo es Historia* (n° 124, setiembre, Buenos Aires).

Schvarzer, J. (1981), "Los industriales" en *La vida de nuestro pueblo* (n° 35, CEDLA, Buenos Aires).

Schvarzer, J. (1991), *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina* (CISEA, Imago Mundi, Buenos Aires).

Schvarzer, J. (1989), *Bunge y Born: crecimiento y diversificación de un grupo económico* (CISEA GEL, Buenos Aires).

Vázquez Presedo, V. (1971), *El caso argentino* (Eudeba, Buenos Aires).

Vázquez Presedo, V. (1971, b), *Estadísticas históricas argentinas, 1875-1914* (Macchi, Buenos Aires).

Vázquez Presedo, V. (1978), *Crisis y retraso* (Eudeba, Buenos Aires).

Vázquez Presedo, V. (1978, b), *Estadísticas históricas argentinas, 1914-1939* (Macchi, Buenos Aires).

Vázquez Presedo, V. (1988,), *Estadísticas históricas argentinas, compendio 1873-1973* (Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires).

Villanueva J. (1969), "Aspectos de la industrialización argentina", en T. Di Tella y H. Donghi, *Los fragmentos del poder* (j. Alvarez, Buenos Aires).

Weil, F.J. (1944), *Argentina riddle* (The John Day Co, New York).

LA INDUSTRIA Y EL ESTADO ENTRE 1939 Y 1955

1. Introducción

Este apartado del informe se realizó a partir de un relevamiento de fuentes primarias y bibliografía secundaria ubicadas en las bibliotecas del Banco Central, de la Facultad de Ciencias Económicas, del Instituto Torcuato Di Tella, del Congreso de la Nación y de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Debido a la gran heterogeneidad de la información obtenida se procedió a un ordenamiento temático y temporal: se privilegió el período comprendido entre el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y la caída del Peronismo. Luego se ordenaron y sistematizaron los datos recogidos sobre las distintas ramas estudiadas. Por último se agregaron dos apéndices. En el primero se compiló la bibliografía sobre los regímenes de promoción industrial y en el segundo se incluyeron distintas series estadísticas.

2. El abastecimiento industrial durante la guerra

En el período previo a la Guerra, como una de las consecuencias de la crisis de 1930, se otorgaban permisos de cambio para la importación de maquinarias e insumos. Su administración había quedado a cargo del Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A.) a partir de julio de 1941. Este sistema fue paulatinamente eliminado a partir de la iniciación del conflicto.

La guerra afectó el funcionamiento de la industria local al verse dificultado o impedido su aprovisionamiento, especialmente luego de la entrada de los Estados Unidos en el conflicto. El gobierno de ese país fijó cupos para la exportación de artículos esenciales considerados críticos, prescribiendo la utilización de "Certificados de necesidad" por parte de los gobiernos de los países que requerían importar productos norteamericanos. En base a esa nueva situación el gobierno argentino comenzó a aplicar un sistema de permisos intentando racionalizar el aprovisionamiento. El B.C.R.A. fue facultado para que actuase como agente de aplicación de las nuevas normas que comenzaron a dictarse durante 1942 por los ministerios de Hacienda y Agricultura. Según éstas, se comenzaron a otorgar "Certificados de necesidad" a un reducido grupo de artículos, pero el gobierno de Estados Unidos requirió rápidamente que se extendieran a todas sus exportaciones, por problemas

de capacidad de bodegas y transporte (véase en el Cuadro 1 algunas importaciones de productos considerados críticos por los Estados Unidos). El criterio argentino de asignación de las cuotas fue basado en principio en la repartición proporcional a cada firma según lo que habían importado en un período representativo anterior (en general el año 1940 o un promedio del bienio 1940/1942) teniendo, además, en cuenta las existencias en poder de las firmas.

El B.C.R.A. podía efectuar excepciones a estas normas, dando cuenta posteriormente a los ministerios de las medidas tomadas. Esa situación se vio reflejada en la Circular de Cambio 286 del B.C.R.A. (16 de junio de 1942), en la que se comunicaba a las empresas interesadas que tenían tiempo hasta el 30 de junio de 1942 (plazo prorrogado posteriormente en una semana), para solicitar "Certificados de necesidad". A partir de agosto de 1943 comenzó a publicarse un Boletín en el que se daba a publicidad la información que explicaba la causa de asignación de las cuotas, sus destino, excepciones, etc.

Durante ese mismo año de 1943 los Estados Unidos extendieron la exigencia del uso de certificados, dividiendo a su producción en a) sumamente crítica (sin determinar cuota), b) crítica (sujeta a una cuota periódica), c) no crítica (sujeta a limitaciones de bodega solamente). Esto motivó que los ministerios de Hacienda y Agricultura argentinos ordenaran y sistematizaran las normas en vigencia y las adaptaran a la nueva situación, a través de las resoluciones conjuntas 59 y 105 del 31 de enero y del 23 de febrero de 1943 respectivamente. A pesar de estas previsiones, pocas veces pudo cumplirse con las metas en el sistema de cupos, que mantuvo su vigencia hasta la rendición de Japón en 1945.

Por otra parte, en mayo de 1941 el B.C.R.A. había fijado un tipo de cambio preferencial a través de la Circular de Cambio 235 para la exportación de una serie de artículos producidos en el país.

3. El abastecimiento industrial durante la posguerra

En 1945 el B.C.R.A. había comenzado a adelantarles divisas a los bancos locales (francos suizos, coronas suecas y escudos), para que pudiesen atender los pedidos de los importadores de apertura de créditos destinados al pago adelantado de mercaderías extranjeras, debido a la

reducción de facilidades crediticias en dichas plazas. En 1946 se extendió este procedimiento a todas las divisas que cotizaban en plaza. Por otra parte, se continuó controlando las importaciones a través de medidas de cambio. A partir del 29 de noviembre de 1946 se estableció un régimen de previo estudio de cada caso para maquinarias y motores y se fijaron cuotas de importación para algunos artículos (alambres, cables de cobre, etc.). Las firmas interesadas debían contar con un permiso de cambio otorgado por el B.C.R.A. para que las aduanas les extendiesen un certificado de despacho a plaza. Las cuotas eran adjudicadas por el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (I.A.P.I.). A partir del 20 de enero de 1947 el requerimiento de contar con permisos de cambio previos fue extendido a todas las importaciones, dejando sin efecto las discriminaciones por países y unificando las normas de cambio (véase en el Cuadro 2 la distribución de los permisos de cambio). Gran Bretaña declaró inconvertible la libra en agosto de ese año, lo que motivo la suspensión transitoria del otorgamiento de los permisos de cambio. A partir de ese momento se comenzó a privilegiar el comercio con los países con convenio de compensación y con los países limítrofes, para preservar la existencia de divisas libres. Paralelamente, durante ese año se duplicó el monto de préstamos a la industria, que junto a las reservas se destinaron al equipamiento y ampliación de las plantas (véase en el Apéndice los cuadros de Stock de Capital y de Crédito a la Industria).

En 1952 a las malas cosechas de ese año se sumó la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios, lo que produjo una disminución de la existencia de divisas. A causa de esto, el gobierno dispuso que las importaciones de bienes durables y semidurables se realizaran con un régimen de pagos diferidos. A partir de julio de ese año, se dispuso que los permisos con uso inmediato de divisas sólo podían ser usados hasta cubrir el valor de los créditos documentados que con imputación a los mismos hubieran sido abiertos por instituciones autorizadas. Durante ese año la producción industrial bajó. Tomando como índice el volumen físico de la producción esta disminuyó de 152,9 en 1951 a 141,8 en 1952 (base 1943=100, véase en el apéndice otros indicadores, como personal ocupado).

En marzo de 1953 se creó un régimen a través del B.C.R.A. (Circular 1709) para la consideración mensual de pedidos de importación de repuestos de maquinarias industriales, modificándose al año siguiente por un régimen diario. Durante 1954 comenzó a implementarse un nuevo sistema de otorgamiento de permisos de cambio para importar bienes de capital (equipos y máquinas) a través de planes conjuntos por rama, del que participaba en su elaboración la Confederación General Económica y las asociaciones que la integraban.

Desde 1953 se publicaban boletines informativos, relativos a los permisos previos de cambio, que como en el caso de los publicados durante la guerra no fueron localizados en los repositorios examinados.

4. Regulaciones referentes a ramas industriales específicas

Industria del calzado

A través de las Circulares de Cambio 235 y 243 del B.C.R.A. de 1941 se estableció un tipo de cambio preferencial para la exportación de calzado en general, fijado en m\$n 421,82 por U\$S 100. En 1948 se estableció un régimen de cambio preferencial de m\$n 500 por U\$S 100 para la exportación de productos que tuvieran excedentes y que fueran de difícil colocación en el exterior, incluyendo el calzado entre otros.

Industrial del vidrio

Durante la guerra se produjo un gran incremento en la producción de esta industria por dos motivos: se reemplazaron las tradicionales importaciones europeas y se reemplazaron los envases de aluminio por los de vidrio y cartón, lo que llevó a aumentar la producción y la capacidad instalada de las plantas. Esto también se vio reflejado en el incremento en las importaciones de carbonato de sodio desde Estados Unidos y Gran Bretaña, hecho que fue facilitado por no ser un producto considerado crítico por los gobiernos de esos países (se pasó de 30.000 tn. en 1941 a 40.000 tn. en 1942). La inversión en la rama, que había sido relativamente alta antes de la guerra, se incrementó ante el aumento de los beneficios.

La producción de la rama fue favorecida, además, por estar incluidas en las circulares 235 y 243 del B.C.R.A. que establecían un cambio preferencial para la exportación.

Industria textil

Los productos de lana y algodón, hilados y tejidos, se encontraban incluidos en las circulares 235 y 243 del B.C.R.A. Por la circular 265 se incluyeron los tejidos de seda natural.

El sector mas crítico de la industria textil lo formaban los productos de algodón. Debido a las dificultades para obtener maquinaria en el exterior, el aumento de la producción nacional no logró sustituir completamente la caída de las importaciones (en 1943 se consumieron 44.000 tn. de tejidos en un mercado potencial de 60.000 tn.). En ese mismo año comenzaron las exportaciones, a pesar de no estar cubiertas las necesidades internas. El gobierno intentó controlar la situación en 1944 requiriendo permisos previos para la exportación de cualquier artículo elaborado con algodón. Al mismo tiempo la demanda interna aumentó debido a la escasez de yute para las bolsas utilizadas en la agricultura y el aumento de los pedidos del Estado que llegaron a absorber el 40% de los tejidos de algodón producidos.

Para calcular los impuestos de importación la Aduana clasificaba por categorías y no consideraba los títulos del hilado ni el número de hilos por pulgada. Un aforo en pesos oro daba una valuación fija para cada mercancía y a lo que se sumaban impuestos del 25%, 10% y 7% adicional. El arancel explica que las fábricas nacionales se concentraran en los títulos gruesos (bajos) y géneros pesados.

La guerra no repercutió tanto en los textiles de lana ya que el 75% del consumo se abastecía internamente y el 25% restante correspondía a tejidos de alta calidad.

En el Cuadro 4 se reflejan los impuestos que debían pagar las importaciones de las maquinarias y sus repuestos. En el Cuadro 5 los préstamos a la actividad textil entre los años 1955-62.

Industria siderúrgica

Los primeros artículos que fueron sujetos a cupos restrictivos por parte del gobierno de los Estados Unidos fueron el hierro, acero y hojalata. Durante la guerra, las primeras resoluciones que implicaron una regulación de las importaciones por parte del gobierno argentino se centraron en esos artículos. La circular 270 del B.C.R.A. del 27 de enero de 1942 y sus complementarias 271 y 277 del 4 y 20 de marzo de

1942, fijaron las normas para su importación antes que se generalizara el requisito de "Certificado de necesidad" a todos los productos de origen norteamericano (circular 286 del 16-6-42). La circular 270 otorgaba un plazo de cuatro días (hasta el 31-1-42) para completar los requerimientos a través de instituciones y corredores autorizados, para aquellos interesados en importar hojalata. Se privilegiaba a la destinada a enlatar comestibles perecederos, envases de productos inflamables. La mayoría se utilizó en los frigoríficos para envasar productos destinados a la exportación a Estados Unidos y Gran Bretaña. Las otras dos circulares se referían a la importación de productos semimanufacturados y lingotes barras de hierro y acero (véase el cuadro 6).

El Estado comenzó a apoyar la producción siderúrgica favoreciendo el ingreso de nuevos capitales. Por el decreto 136.993 del 27 de noviembre de 1942 se fijó el precio para el hierro por un lapso de tres años, para permitir la amortización de las fábricas en ese período. Entre 1943-44 se instalaron cinco fábricas nuevas (al comenzar la guerra cuatro fábricas producían acero laminado, de las cuales tres eran privadas y una de la Dirección General de Fabricaciones Militares). Hasta el fin de la guerra la producción no alcanzaba a satisfacer la demanda interna. No obstante las instalaciones eran de bajo nivel técnico y con altos costos de producción. Estas características hicieron que el fin de la guerra significara una amenaza para la producción de la rama.

Esto llevó a la implementación del Plan Siderúrgico. El decreto 21.362/4B (reglamentario del artículo 3ro. de la Ley 12.987 del Plan Siderúrgico) estableció un tipo de cambio preferencial para las maquinarias, accesorios, repuestos, materias primas, combustibles, etc., que se importasen para instalar, construir, ampliar o renovar las plantas siderúrgicas, siempre y cuando la industria nacional no la produjese en forma normal.

En 1953 se comenzó a privilegiar el otorgamiento de los permisos previos de cambio a las propuestas vinculadas con la producción de tractores y maquinaria agrícola, aparte de los destinados a cumplir el Plan Siderúrgico.

CUADRO Nº1

IMPORTACIONES DE ALGUNOS ARTICULOS CONSIDERADOS CRITICOS EN EE.UU. (en miles de toneladas)

Artículos críticos en Estados Unidos	Promedio 1938/1940	1941	1942
Hierro y acero	641,4	341,4	127,0
Hojalata	71,7	92,1	60,2
Cobre y bronce	11,3	10,2	12,8
Estaño	0,8	1,0	0,4
Máquinas, vehículos y accesorios	185,1	66,4	41,0
TOTAL	925,6	529,6	247,2

FUENTE: MEMORIA del B.C.R.A. de 1942.

CUADRO N°2

DISTRIBUCION RELATIVA DE LOS VALORES DE LOS PERMISOS PREVIOS DE CAMBIO (en %)

	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Art. de consumo	11,9	9,8	5,6	5,7	4,2	6,4	8,7	9,2	5,1
Mat. primas y Productos semielaborados p/la Industria	39,8	47,8	52,1	57,5	62	33,9	44,9	46,8	50,6
Maq., motores, herramientas y repuestos	23,2	20,3	23,3	15,4	11,9	17,0	17,3	17,2	17,0
Combustibles y lubricantes	5,0	10,8	7,7	14,3	12,8	29,7	22,7	15,3	17,5
Elementos para transportes	20,1	11,3	11,3	7,1	9,1	13,0	6,4	11,5	9,8
Total en millones de m\$n						4375,6	5260,1	7255,9 (1)	6125,3

(1)al cambio de m\$n 500 c/100 u\$s

FUENTE: MEMORIAS B.C.R.A.

CUADRO N^o3
 CENSO DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO 1937

	Datos censados	Datos no censados	TOTALES
Número de establecimientos.	147	312	457
Capital invertido.	36.106.348	6.240.000	42.346348
Pares fabricados.	24.774.697	7.800.000	31.574697
Valor producción.	70.177.528	27.300.000	97.477528
Obreros.	10.588	6.240	16.828
Obreras.	4.860	624	5484
Empleados.	1160	312	1.478
Empleadas.	121	10	131
Sueldos y jornales Obreros.	16.258.735	8.232.000	24.490735
Sueldos y jornales Empleados.	2.896.114	684.000	3.580.114
Impuestos.	834.874	327.600	1.162.474

Tomado del "Censo Privado de la Industria del Calzado, año 1937, 1ra. parte". Realizado por la Cámara de la Industria del Calzado

CUADRO 4

Por la ley 11.823/33 (convenio con Gran Bretaña), se habían establecido estos impuestos a la importación de maquinarias:

Más de 1.000 kg. br.x máq.	\$0,08 x kg.(con acarreo hasta el local)
Entre 500 y 1.000 kg. br.x máq.	\$0.12 x kg.(con acarreo 0,18 a 0,20).
Entre 100 y 500 kg. br.x máq.	\$0.22 x kg.(" " 0.28).
Menos de 100 kg. br. x máq.	\$0.48 x kg.(" " 0,55).

Repuestos considerados parte de la maquinaria \$0,40 x kg. bruto (incluye impuestos, declaración consular, gastos de envío,etc.)

Repuestos de consumo: de cuero (batanes)= 62%
de madera (bobinas)=47%

Cuando una empresa iba a usar algodón argentino, podía obtener permiso para importar libremente maquinaria y repuestos.

TOMADO DE PERES, FERNANDO: "Las Industrias Originadas por la Guerra en la Rep. Arg.; su Estabilidad y Consolidación: Industria Textil"

CUADRO Nº5

SALDO DE PRESTAMOS BANCARIOS (EN MILLONES m\$n)

AÑO.	TEXTIL ANEXOS.	Y	T O T A L INDUSTRIA MANUFAC.	% DE TEXTIL S/TOTAL.
1955	2398,6		12139,7	19,8
1956	3111,2		16086,1	19,3
1957	4112,1		18539,1	22,2
1958	6099,8		28674,9	21,3
1959	7481,7		38785,0	19,3
1960	10836,6		57056,3	19,0
1961	13060,6		74935,7	17,4
1962	14838,1		82344,6	18,0

FUENTE: B.C.R.A., BOLETIN ESTADISTICO. Tomado de MAZZIOTA, MIGUEL: "El crédito bancario como factor de desarrollo y expansión de la industria textil y complementarias" Bs. As. 1964.

CUADRO N°6

IMPORTACION DE HIERRO Y SUS ARTEFACTOS (en Toneladas)

1935	684.778	1941	341.368
1936	669.594	1942	126.955
1937	1.034.287	1943	76.175
1938	661.500	1944	71.006
1939	693.274	1945	109.041
1940	569.482	1946	487.061

Tomado de: CATALDO, RODOLFO: "La Siderurgia en la República Argentina" Bs. As., 1947. (No cita Fuente).

APENDICE

I) REGIMENES DE PROMOCION INDUSTRIAL

Con respecto a las Leyes sancionadas, se las pueden ubicar en los Anales Legislativos, en cualquiera de las bibliotecas oportunamente citadas. En algunos casos están editadas de manera independiente, como la Ley Nº 14.781, que incluye también los antecedentes, la discusión y la sanción en ambas cámaras.

BIBLIOGRAFIA

- CARDENAS, EMILIO J.: "El sistema de Promoción Industrial", Bs.As., 1979.
- CEPAL: "La Promoción Industrial en la Argentina (1973/1983)", Bs. As., 1986
- C.F.I.: "Evaluación de los regímenes de Promoción Industrial", (Mimeo), 1986.
- CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO: "Síntesis de las principales disposiciones legales de Argentina sobre Promoción Industrial y Radicación de Capitales (1958-1967)", Bs. As., 1968.
- FERRUCCI, RICARDO: "La promoción Industrial en la Argentina", Bs. As., 1986.
- HERRERO, FELIX: "Aspectos legales de la Promoción Industrial", Bs. As., 196
- LINDEMBOIM, JAVIER: "Desarrollo regional y leyes promocionales", Bs. As., 1987
- SCHVARZER, JORGE: "Promoción Industrial en la Argentina- Características, evolución y resultados", Bs. As., 1987.
- UADE: "Promoción Industrial en la Argentina. Análisis y evaluación de sus resultados en el período 1958-1975" Bs. As., 1976.

APENDICE

II) SERIES ESTADISTICAS Y OTROS

A) Préstamos Bancarios a la Industria

1-Préstamos entre 1944/1950 en millones de M\$N (Incluye las superiores a M\$N 50.000)

	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950
Metales y sus Manufact.	44	60	116	253	387	431	584
Hiland., Tejed., y Anexos	29	39	86	245	385	534	733
Confec. Prendas Vestir	13	19	33	52	62	79	114
Vidrio y Cerámica	5	5	12	16	24	33	54
Calzado	-	-	-	11	14	18	26
Harinera, Fideera, Etc.	14	11	7	14	35	46	61
Comestibles	7	9	12	21	38	32	59
Total (1) Industria	529	587	945	1831	3100	4050	5720

(1) El total es estimado e incluye a la Industria de la Construcción
 FUENTE: MEMORIAS B.C.R.A.

2-Préstamos entre 1950-1951 En Millones de M\$N (Incluye las deudas de más de M\$N 50.000 acordadas por cada Banco en Adelantos y/o Descuentos, no siendo comparable con el cuadro anterior).

	1950	1951
Metales y sus Manufacturas	460	786
Hilandería, Tejeduría y Anexos	629	1000
Confección Prendas de Vestir	101	147
Vidrio y Cerámica	51	77
Calzado	22	28
Harinera, Fideera, etc.	61	74
Comestibles	46	57
Total Industria(1)	3930	4973

(1)El total es estimado e incluye a la Industria de la Construcción
 FUENTE: MEMORIAS B.C.R.A.

3-Saldo de Préstamos entre 1952-1958 en Millones de M\$N (Incluye todos los préstamos en forma de Adelantos y/o Descuentos. No incluye los Hipotecarios ni los especiales como Letras y Giros comprados al exterior, de Fomento, etc. El Total no incluye los préstamos al I.A.P.I., a la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos).

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958*
Alimentaria	2029	2574	2395	2589	2993	2812	4863
Textil y sus Industrias	1776	1823	1928	2200	2901	3888	5228
Metales y sus Manufact.	924	979	1246	1424	2137	2735	3688
Máquinas, Motores y sus repuestos, Vehículos	448	743	1154	1425	1779	1558	2400
Piedra, Vidrio y Cerámica	295	343	362	421	546	638	855
Total Industria	7918	8913	9706	11214	15038	17528	44333
Total de Préstamos	23423	26242	29258	32535	39550	44333	63619

*Estimado

FUENTE: MEMORIAS B.C.R.A.

4-Evolución de los Saldos de los Préstamos Bancarios 1958-1962.
(En cientos de Millones de Pesos de 1960)

	1958	1959	1960	1961	1962
Alimentaria	133	93,35	94,70	103,31	80,30
Textil y sus Anexos	155,94	90,59	105,43	11,82	91,61
Metales y sus Manufacturas	108,72	73,43	85,35	106,34	92,01
Maquinarias, Motores y sus Repuestos, Vehículos y Astilleros	67,84	47,62	54,96	75,16	63,46
Piedras, Vidrio y Cerámica	23,05	14,95	24,16	27,12	18,31
Total Industria	726,58	469,33	537,20	633,07	528,18
Total Actividades Económicas	1762,5 5	1070,7 9	1193,8 6	1440,6 0	1160,1 0

TOMADO DE: MIGUEL MAZZIOTA: "EL CREDITO BANCARIO COMO FACTOR DE DESARROLLO Y EXPANSION DE LA INDUSTRIA TEXTIL Y COMPLEMENTARIAS"
(No cita FUENTE).

B) Stock de Capital

1-Indice de Stock de Capital entre 1935-1955. (Año Base 1960=100)

Año	Alimentos y Bebidas	Textiles	Piedra, Vidrio y Subproduc.	Metales Prim. y Fabric.	Total
1935	81,4	19,6	36,5	13,2	38,0
1936	82,5	23,3	41,2	14,3	39,6
1937	83,7	27,0	45,9	15,3	41,1
1938	84,8	30,7	50,5	16,4	42,7
1939	82,5	32,1	52,7	17,4	42,9
1940	79,5	33,6	74,2	17,8	43,7
1941	77,2	36,9	72,6	18,1	44,7
1942	76,5	42,1	71,6	19,9	46,1
1943	76,9	46,3	70,9	24,1	47,9
1944	86,2	53,1	69,1	26,6	50,5
1945	96,8	60,9	67,3	25,5	53,7
1946	93,9	60,5	87,8	24,8	54,9
1947	93,5	61,7	87,1	26,9	58,7
1948	93,2	69,8	89,5	30,9	62,4
1949	90,8	72,4	90,1	37,3	64,6
1950	87,0	76,0	87,0	41,5	65,1
1951	85,3	75,8	86,4	43,5	64,7
1952	83,9	75,5	85,3	44,4	64,3
1953	82,6	72,4	83,0	46,3	62,4
1954	81,2	69,4	80,7	48,3	61,5
1955	79,9	66,6	78,5	50,4	60,7

TOMADO DE: ELIAS V. J.: "ESTIMACION DEL VALOR AGRAGADO, CAPITAL Y TRABAJO EN EL SECTOR MANUFACTURERO ARGENTINO, 1935/1963"

2-Stock de Capital de la Industria Manufacturera entre 1955-1973.
(En Miles de Pesos de 1960)

A) INMUEBLES

	Alimentos y Bebidas	Textiles	Piedra, Vidrio y Cerámica	Metales (1)	Total
1955	217.661	88.380	49.514	128.438	749.815
1956	218.969	100.249	52.708	136.705	809.023
1957	227.047	109.016	59.373	141.426	860.282
1958	238.254	111.395	59.417	150.082	903.284
1959	250.110	119.632	58.018	239.629	1.053.579
1960	314.308	175.114	66.996	345.942	1.452.362
1961	388.230	144.990	59.177	186.213	1.335.426
1962	452.630	193.309	60.746	173.581	1.505.050
1963	438.048	190.632	60.368	176.060	1.550.497
1964	489.742	179.182	55.398	158.833	1.514.414
1965	524.670	178.017	57.985	171.781	1.579.276
1966	518.825	184.022	58.183	185.169	1.620.081
1967	526.645	184.704	58.009	202.497	1.656.940
1968	539.676	179.672	57.183	199.124	1.663.470
1969	550.320	194.987	63.797	202.594	1.756.771
1970	569.928	207.211	63.829	225.300	1.937.977
1971	630.041	240.770	89.437	305.579	2.137.778
1972	688.929	273.621	114.272	383.464	2.715.633
1973	693.433	262.413	115.774	387.922	2.690.226

(1) No incluyen Vehículos, Maquinarias ni Aparatos Electricos

B) MAQUINARIAS, EQUIPOS Y OTROS BIENES DE USO

	Alimentos y Bebidas	Textiles	Piedra, Vidrio y Cerámica	Metales (1)	Total
1955	256.411	159.836	35.549	137.248	969.698
1956	262.712	161.770	36.407	138.497	1.021.586
1957	258.207	167.158	38.975	139.395	1.047.833
1958	261.298	175.469	39.664	140.021	1.084.919
1959	259.546	182.397	39.770	138.120	1.209.396
1960	278.735	197.464	41.890	181.726	1.388.201
1961	304.385	237.198	44.993	262.702	1.686.805
1962	357.066	271.397	48.817	392.878	2.007.358
1963	398.397	285.187	51.196	473.688	2.250.031
1964	436.551	305.505	55.426	474.104	2.383.704
1965	474.055	300.028	56.832	459.083	2.432.518
1966	488.741	295.705	59.178	469.099	2.458.110
1967	509.039	297.972	62.962	532.386	2.594.296
1968	516.151	306.804	64.415	535.217	2.672.551
1969	564.941	314.896	73.315	546.840	2.809.102
1970	613.041	332.303	88.562	557.969	3.038.868
1971	733.260	398.027	158.991	795.737	3.815.111
1972	846.394	460.157	224.646	1.017.982	4.543.750
1973	973.623	453.829	255.628	1.059.749	4.879.911

(1) No incluyen Vehículos, Maquinarias ni Aparatos Eléctricos

TOMADO DE: DELFINO, J. A.: "LA SUSTITUCION DE INSUMOS EN EL SECTOR MANUFACTURERO ARGENTINO". FUENTES: 1955-1964: ELIAS, V. J. (Op. Cit.); 1965-1973: Estimaciones del Autor en base a información del INDEC.

3-Tasa de Crecimiento Anual del Stock de Capital entre 1939-1963

ALIMENTOS Y BEBIDAS	1,7%
TEXTILES	4,62%
PIEDRA, VIDRIO Y SUBPRODUCTOS	2,04%
METALES PRIMARIOS Y FABRICADOS	8,32%
VEHICULOS Y MAQUINARIAS	5,21%
APARATOS Y MAQUINAS ELECTRICAS	10,53%

TOMADO DE: ELIAS, V. J., (Op. Cit.)

C) Personal Ocupado y Cantidad de Establecimientos

1-Establecimientos y Personal Ocupado entre 1974-1981

	ESTABLECIMIENTOS			PERSONAL OCUPADO		
	1974	1979	1980	1974	1979	1980
Alimentos Bebida y Tabaco	1462	1390	1325	209.424	197.456	179.713
Textiles, Prendas de Vestir y Cueros	1545	1341	1281	175.911	144.974	117.757
Indust. Metálicas Básicas	298	257	229	68.294	57.015	48.046
Productos Metálicos Maq., y Equipos	2417	2281	2221	331.813	295.281	260.794
Total	8101	7395	7125	1.056.012	953.144	844.214

Al basarse en el Censo de 1974 no tiene datos de "Altas" ni de "Bajas". Los Datos de 1979 y 1980 son una estimación hecha a través de un muestreo.

TOMADO DE: INDEC: "INDUSTRIA MANUFACTURERA. ANALISIS DE LSO ESTABLECIMIENTOS Y DEL PERSONAL OCUPADO, 1974-1981"

D)Otros

1-Con qué Propósitos Invirtieron las Empresas Manufactureras (1966/1968)

Propósito	Ponderación del Propósito en el Total (en %)	% de las Empresas p/las cuales el Propósito fue decisivo
Aumentar la Capacidad Instalada	15	67
Bajar Costos	13	58
Producir Nuevos Productos	12	50
Mejoras en el nivel tecnológico de la Planta	12	50
Mejoras en la Calidad de Productos ya Producidos	12	33
Reemplazar la Planta Obsoleta e Inadecuada	9	33
Balancear la Línea de Producción	8	33
Aprovechar la entrada de un Producto Nuevo en el Mercado	7	25
Reducir Desperdicios de Materia Primas y Materiales	6	25
Eliminar Personal o Reducir los problemas que trae	5	8

TOMADO DE: MONTI, ANGEL: "POLITICA DE LIQUIDEZ E INVERSION INDUSTRIAL". (Es una estimación del Autor en base a una Encuesta a 30 Empresas)

BIBLIOGRAFIA

I) BIBLIOGRAFIA UTILIZADA Y/O REVISADA

A) Fuentes Primarias

1-Publicaciones Oficiales:

B.C.R.A.: -"Informe Preliminar sobre los efectos que tendría en las Actividades Industriales internas, la libre reanudación de las importaciones" Bs.As., 1945.

- "Memorias: Años 1941/1955".

- "Circulares de Cambio: Años 1935/1955".

BANCO DE CREDITO INDUSTRIAL ARGENTINO: "Informes sintéticos acerca de las condiciones económicas de las diversas ramas de la Industria Argentina", Bs. As., 1948.

BANCO INDUSTRIAL: "Informe sobre necesidades y propósitos del Banco Industrial", Bs.As., 1955.

INDEC: "Industria Manufacturera; análisis de los establecimientos y del personal ocupado. 1974/1981", Bs.As., 1982.

SANTAMARINA, JORGE: "El desarrollo de la Industria y el Crédito Industrial", Bs.As., 1943. (Discurso del Ministro de Hacienda y Decreto Nº 6825/43, de creación del Sistema de Crédito Industrial).

2-Ediciones de la época:

CAMARA ARGENTINA DE INDUSTRIAS METALURGICAS: "La Industria Metalúrgica frente a la competencia del exterior. La Industria Metalúrgica y la tarifa de avalúos", Bs.AS., 1949.

CORPORACION PARA LA PRODUCCION DEL INTERCAMBIO S.A.: "La producción del yute en la Argentina", Bs.As., 1944.

DORFMAN, A. y SINTES OLIVES, F.F.: "Encuesta continental sobre fomento y coordinación de industrias(Rep. Arg.)", Montevideo 1945.

GUERRERO, AMERICO A.: "La Industria Argentina: su origen, organización y desarrollo", Bs.As., 1944.

HOPKINS, JOHN A.: "La Estructura Económica y el Desarrollo

- Industrial de la República Argentina", Bs.As., 1944.
- INSTITUTO ARGENTINO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ECONOMICOS:
-"El desarrollo de la Industria Argentina a través de los Balances de las Soc. Anónimas: La Industria del Vidrio", en: "Revista Economía", Año III, Nos. 1 y 3, Bs.As., 1946/47.
-"Materias Primas y Equipos para la Industria Argentina. Su consumo y desgaste durante la guerra y su reposición en la posguerra", Bs.As., 1944.
- PICCALUGA, PEDRO: "La Legislación Industrial Argentina", Bs. As. 1942.
- REVISTA DE ECONOMIA ARGENTINA (COLECCION COMPLETA).
3-Censos y estadísticas:
- AZAR, CARMEN LLORENS de: "Argentina, Evolución Económica 1915-1976", Bs.As., 1977.
- BANCO DE ANALISIS Y COMPUTACION: "Relevamiento Estadístico de la Economía Argentina, 1900/1980", Bs.As., 1982.
- BASCO, JUAN I.: "Industria Manufacturera; evolución de su actividad y de los precios relativos", Bs.As., 1983.
- CAMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO: "Censo privado de la Industria del Calzado, año 1937, 1ra. parte", Bs.As., 1938.
- CASCALES, JOSE L.: "Distribución de los Préstamos Bancarios a los Sectores: Agropecuario; Industrial; Manufacturero y Comercio. Su relación con el P.B.I., años 1952/1965", Bs.As. 1966.
- ELIAS, VICTOR J.: -"Estimación del Stock de Capital de la Industria Manufacturera Argentina, 1946/1961", Tucumán, 1965
-"Estimación del Valor Agregado, Capital y Trabajo, en el Sector Manufacturero Argentino, 1935/1963", Tucumán, 1969.

B) Bibliografía Secundaria

- ARNAUDO, ALDO A.: "Balances Agregados de 58 Empresas Manufactureras, 1940/1967", Córdoba, 1973.
- BANCO INDUSTRIAL: "Análisis de la Industria Manufacturera de Alimentación, Bebidas y Tabaco; estudios sintéticos de los principales rubros", Bs.As., 1964.
- ELIAS, VICTOR J.: "El rol de los Bancos en el crecimiento

- económico Argentino", Tucumán, 1977.
- HEYMANN, D.: "Las fluctuaciones de la Industria Manufacturera Argentina: 1950/1978", Santiago de Chile, 1980.
- JOHANSEN, F. F.: "La financiación de las empresas industriales en la Argentina. Análisis del origen y aplicación de fondos en el período 1961/1969", Bs.As., 1971.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y MINERIA: "Análisis de la transferencia de tecnología externa a la Industria Argentina", Bs.As., 1972.
- MONTI, ANGEL: "Política de liquidez e inversión industrial" Bs.As., 1971.
- SCHVARZER, JORGE: "La Política Económica de M. de Hoz", Bs.As., 1987.
- SECRETARIA DE PLANEAMIENTO Y ACCION DE GOBIERNO: "El Desarrollo Industrial de la Argentina; Sustitución de Importaciones, Concentración Económica y Capital Extranjero (1950/1970)", Bs.As., 1974.
- VASALLO, LUIS J.: " La Industria Argentina y los derechos de Importación (1956/1981), Bs.As., sin fecha (1982?).

C) Tesis

- BOYSEN, CARLOS G.: "La Industria de Vidrios y Cristales en la República Argentina", Bs.As., 1942.
- CATALDO, RODOLFO D.: "La Siderurgia en la República Argentina", Bs.As., 1947.
- DELFINO, JOSE A.: "La Sustitución de Insumos en el Sector Manufacturero Argentino", Córdoba, 1982.
- FUCHS, JAIME: "Desarrollo de la Industria Nacional en el presente siglo", Bs.As., 1958.
- LLAMAZARES, J.: "Examen del Problema Industrial Argentino; aspectos de política económica y social", Bs.As., 1946.
- MAZZIOTA, MIGUEL: "El Crédito Bancario como factor de desarrollo y expansión de la Industria Textil y complementarias", Bs.As., 1964.
- PERES, FERNANDO J.: "Las Industrias originadas por la Guerra en la República Argentina; su estabilidad y consolidación:

Industria Textil", Bs.As., 1945.

TEMES, J. C.: "Estado actual de las Industrias en la República Argentina, e influencias que ha ejercido sobre ellas la actual Guerra", Bs.As., 1947.

II) BIBLIOGRAFIA REVISADA

A) Fuentes y Publicaciones de la época

ARMOUR RESEARCH FOUNDATION: "Technological and Economic Survey of Argentine Industries with Industrial Research Recomendations", Chicago, 1943.

BOLETIN DE LA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Año 1, Bs.As., 1944-45.

CONFEDERACION DE LA INDUSTRIA: "Estatutos", Bs.As., 1952.

DECRETO Nº 5.338/63 (Régimen para Reactivar la Industria), Rosario, 1963.

DIRECCION NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS: -"Censo Industrial de 1950", Bs.As., 1957.

- "Censo Industrial 1954", Bs.As., 1960.

UNION INDUSTRIAL ARGENTINA: -"El Desarrollo Industrial y la Economía de Guerra", Bs.As., 1942.

- "Estatutos y Reglamentos", Bs.As., 1959.

B) Bibliografía Secundaria

BANADE: "Perfiles Agroindustriales", Bs.As., 1982.

BERLINSKY, JULIO: "La Protección Arancelaria de Actividades Seleccionadas en la Industria Manufacturera Argentina", Bs.As., 1978.

BRODERSOHN, MARIO: "Financiamiento de Empresas Privadas y Mercados de Capital", Bs.As., 1972.

CONFEDERACION DE LA INDUSTRIA ARGENTINA: "El Crédito Bancario a la Industria", Bs.As., 1967.

FODOR, J.: "Notas para la Economía Política de la Industria Argentina" en "TECHINT, Boletín Informativo 239", Bs.As., 1985.

GLEW, LUISA MONTUSCHI de: "La demanda de Liquidez en el Sector

- Manufacturero Argentino", Bs.As., 1968.
- JORGE, E.: "Industria y Concentración Económica", Bs.As., 1975.
- MOURE GARCIA, J.C.: "La Realidad Económica y Política Argentina en curso de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)", Bs.As.
- PANETTIERI, J.: "Síntesis Histórica del Desarrollo Industrial Argentino", Bs.AS.
- PETRECOLLA, ALBERTO: "Determinantes de la Inversión en la Industria Textil; 1920-1940", Bs.As., 1967.
- SOURROUILLE, J.V.: "Apuntes sobre la Historia reciente de la Industria Argentina", en **"TECHINT, Boletín Informativo Nº 217"**, Bs.As.; 1980.
- VAZQUEZ-PRESEDO, V.: "Estadísticas Históricas Argentinas Comparadas: Tomo I 1875-1914; Tomo II 1914-1939", Bs.As.

ISTILART

Istilart fue fundada en 1893 y se transformó en Sociedad Anónima en 1929. Instalada en un medio rural, la localidad de Tres Arroyos de la Provincia de Buenos Aires, fue en sus inicios un taller de reparaciones de maquinaria agrícola, dedicándose posteriormente a la fabricación de maquinaria e implementos agrícolas, cocinas y sistemas de calefacción a carbón, gas y eléctricos.

La historia de Istilart responde en gran medida al modelo tradicional descrito en la bibliografía sobre el crecimiento industrial argentino de una empresa fundada por un inmigrante que cuenta con escaso capital, se inicia como taller y se transforma a partir de allí en una verdadera empresa industrial. Su éxito inicial y su expansión durante varias décadas correspondió al crecimiento de la producción agrícola en la Argentina y a que su extensa línea de productos cubría las necesidades de la población rural. Su crisis y estancamiento a partir de la década de 1960 estuvieron relacionados con la saturación del mercado para la producción de la empresa y los problemas derivados de una muy diversificada línea de productos cuyos diseños no muestran mayor capacidad de innovación. Estos factores llevan a la empresa a problemas financieros que hicieron más difícil poder superar su estancamiento.

A continuación se describen las principales etapas de la historia de la empresa, su línea de productos y se analizan los factores que llevaron a su estancamiento.

Fundación y expansión

Juan B. Istilart fue un inmigrante de origen vasco-francés que llegó a la Argentina a los diez años de edad. Siendo ya adulto se estableció en Tres Arroyos, que hacia 1890 se había convertido en importante centro agrícola. Istilart poseía varias máquinas cosechadoras las que requerían reparaciones luego de cada campaña. Esto lo llevó a advertir la conveniencia de establecer un pequeño taller de reparaciones de maquinaria agrícola. Muy pronto desarrolló un alimentador automático para las trilladoras que permitía aumentar la eficiencia y disminuir los riesgos y accidentes de la alimentación manual que pronto se impuso en el mercado.¹ A partir del éxito del alimentador o "embocador giratorio" desarrolló el acarreador horizontal y el emparvador neumático para las

trilladoras, y mas tarde la máquina para sulfatar trigo, el aparato para clasificar semillas, los rodillos para desterronadores y pulverizadores, embocadores y acarreadores adaptables para cosechadoras, emparvadoras, rastras de discos, carros chacareros y casillas para trilladoras.

En 1913 se transformó en sociedad colectiva y comenzó un período de diversificación de la línea de productos fabricada por la empresa que se extendió hasta 1930. En ese período comenzaron a producirse molinos a viento, bombas, accesorios para aguadas, y acoplados para camiones. En 1915 había comenzado la producción de la "cocina económica" a carbón, la que alcanzó gran difusión y se transformó en un elemento típico de las viviendas rurales.²

En 1929 la empresa se organizó como Sociedad Anónima denominándose "Juan B. Istilart Ltda.", quedando el fundador como Presidente del Directorio hasta su fallecimiento en 1934. A partir de esa fecha la Presidencia y Gerencia General de la empresa fue desempeñada durante mas de treinta años por Juan B. Soumoulou. Entre los accionistas se contaban antiguos empleados que había recibido sus acciones como legado de Juan Istilart.

A partir de mediados de la década del treinta la empresa inició una nueva etapa de expansión y diversificación de su producción. Estufas y cocinas a kerosene, cocinas para hoteles, cocinas eléctricas, a gas natural y envasado, calefones, estufas a carbón y leña, calderas y radiadores para calefacción central, y máquinas de lavar ropa, se añadieron a su línea de productos.³ Esta diversificación de la producción, unida al aumento de la producción, llevaron a que la mano de obra ocupada por la empresa se elevara a mil obreros y empleados en 1942.⁴

Aunque la empresa continuó obteniendo beneficios hasta 1962, cuando por primera vez obtiene resultados negativos, la producción tiende a disminuir y estabilizarse durante la década de 1950 lo que lleva a disminuir el personal ocupado. Las pérdidas en 1962 y especialmente en 1965/66, mostraron la incapacidad financiera de la empresa para hacerles frente. El endeudamiento bancario creciente tenía como objeto hacer frente a la demanda de los proveedores y de los trabajadores. Estos últimos se habían reducido a 72 hacia fines de la década de 1960. En ese

momento la empresa decidió declararse en convocatoria de acreedores. La empresa ha continuado sus actividades hasta la actualidad. Pero no ha logrado recuperarse de la crisis que atravesó durante la década de 1960. Si bien circunstancias del contexto macroeconómico, como la crisis de 1961-62, fueron invocadas por la empresa como principal causante del deterioro de sus actividades, existen fuertes indicios que señalan como principales causas las dificultades provenientes de una línea de productos tradicional, el endeudamiento de la firma y las transformaciones en el mercado al que se dirigían los bienes manufacturados por la empresa. Parecen ser estas las causas que provocaron una situación de estancamiento irreversible.

Productos, mercados y financiamiento.

Como puede verse en la Tabla 1, a mediados de la década del 60 la producción de la empresa estaba distribuida básicamente entre las cocinas económicas, la maquinaria agrícola, y los repuestos. Ya en crisis, los planes de la empresa implicaban una reconversión que preveía que hacia fines de la década la línea de cocinas y maquinaria agrícola disminuirían su importancia en tanto una nueva línea de productos, la carpintería metálica, la reemplazaría. En esa década la empresa enfrentaba una fuerte competencia, especialmente en las líneas de artefactos para el hogar -cocinas, calefones, lavarropas- por parte de una serie de empresas en expansión (Siam Di Tella, Domec, Orbis, Longvie) que se dirigían a un mercado urbano en expansión con productos de diseños actualizados. Esto hacía que las opciones que enfrentaba la empresa se redujeran y sus directivos decidieran inclinarse por una línea de productos nueva para la firma, pero que no implicaba la necesidad de inversiones cuantiosas en nueva maquinaria o en desarrollo de productos.⁵ De todas formas, la planificación proyectada no implicaba abandonar totalmente la producción tradicional de la empresa, entre ellas las notorias cocinas a carbón, cuyo mercado estaba sin duda saturado.⁶

Tabla 1

PRODUCCION DE ISTILART POR LINEA DE PRODUCTO 1965-72
(en porcentajes del costo total)

LINEAS DE PRODUCTO/AÑO	65	66	67	68	69	70	71	72
Cocinas económicas	21	25	29	27	16	12	9	7
Cocinas a gas	6	6	6	11	10	9	10	15
Estufas a kerosene	11	11	11	20	14	10	8	6
Estufas a leña	3	4	4	3	4	4	4	3
Lavarropas	-	-	-	8	6	6	6	5
Aguadas (molinos y auxiliares)	7	8	7	4	2	1	1	1
Acoplados grandes	1	3	2	6	3	2	1	1
Acoplados playos	-	-	-	5	5	6	4	3
Repuestos	25		21	13	8	7	6	7
Maquinaria agrícola	23	22	15	3	2	3	3	2
Estufas a gas	4	3	5	-	2	5	7	9
Trabajos para terceros	-	-	-	-	2	1	2	2
Casas rodantes	-	-	-	-	1	2	2	2
Carpintería metálica	-	-	-	-	24	34	40	40

Por redondeo los porcentajes no suman 100.

Fuente: Juan B. Istilart, Estudio Técnico-Económico, Tres Arroyos, 1968.

A los problemas de una línea de productos envejecida, se unieron problemas financieros de difícil resolución. A partir de 1961 la empresa comenzó a obtener resultados negativos que terminaron por consumir las reservas y utilidades acumuladas, tal como puede verse en el Gráfico 1. La gravedad de la situación llevó a la empresa a presentarse en convocatoria de acreedores.

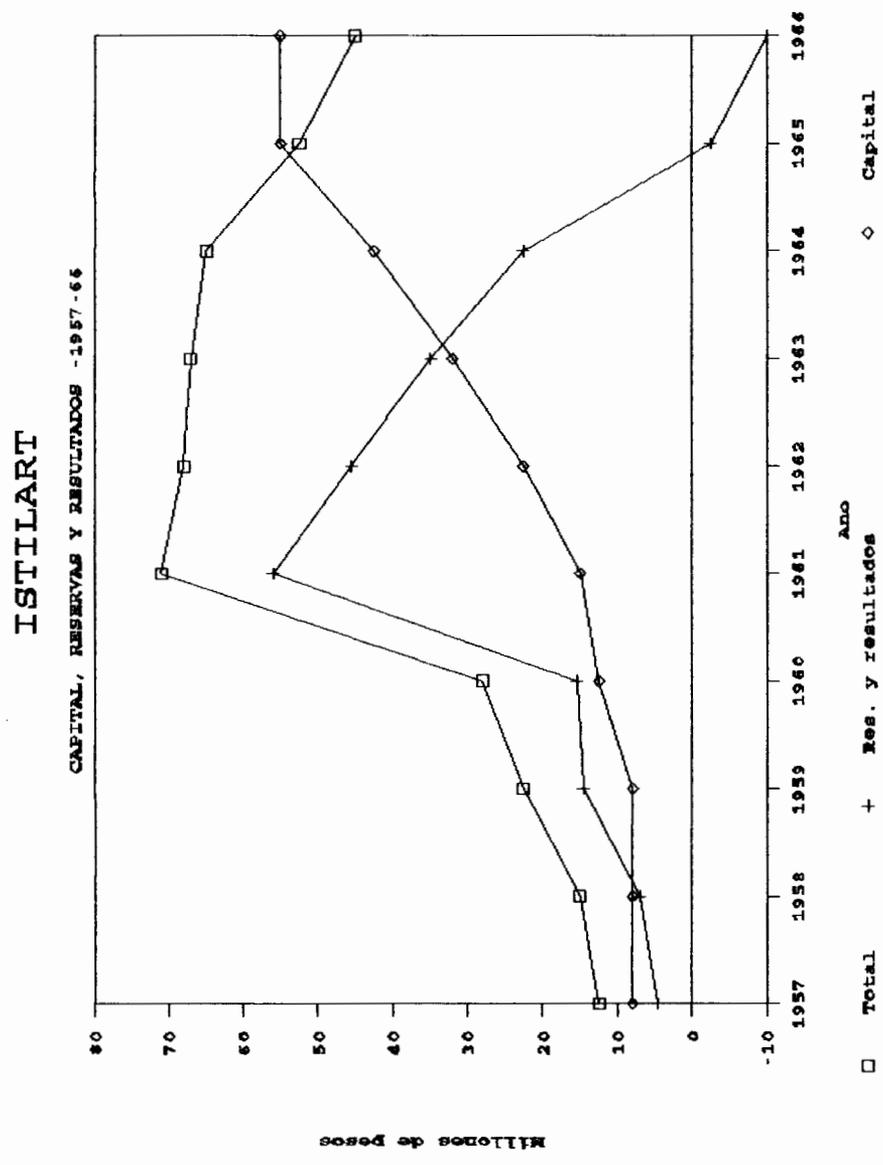


Figura 1

El problema principal a mediados de la década de 60 lo constituían las deudas previsionales e impositivas.⁷ A ellas se sumaban las deudas bancarias y las dificultades para obtener su refinanciación.⁸ Por otra parte, las dificultades financieras llevaron al retraso en el pago de sueldos y jornales, lo que unido a los intentos de disminuir costos mediante la disminución del personal empleado, provocó conflictos laborales permanentes que perjudicaron la capacidad de producción de la empresa.

Conclusiones

Istilart es un ejemplo de una empresa tradicional fundada a fines del siglo pasado como taller de reparaciones de maquinaria agrícola que se fue transformando en industria metalúrgica gracias al empeño de su iniciador, un empeñoso inmigrante que contaba con escasos recursos de capital. Basada principalmente en la producción de bienes demandados en las áreas rurales en expansión mostró en sus inicios una alta capacidad de cubrir mediante desarrollos propios las necesidades de un mercado escasamente sofisticado, en tanto que su línea de productos se mantuvo sumamente diversificada. Esta misma diversificación dificultó la disminución de costos mediante la racionalización de la producción y la innovación y modernización de los productos que enfrentaron a partir de la década de 1960 una fuerte competencia por parte de nuevas firmas en expansión.

Las dificultades enfrentadas a partir de 1961 llevaron a la empresa a un largo proceso de crisis y estancamiento. Las dificultades para obtener financiamiento la llevaron a una situación en la que las deudas impedían el cumplimiento de las obligaciones de la empresa con el Estado y con sus propios trabajadores. Paradojicamente, el conflicto laboral desatado en una empresa que se había caracterizado por una relación paternalista hacia sus trabajadores, terminó por debilitar aún mas la capacidad de producción de la empresa.

1. "El primer año sólo se colocaron diez aparatos; en la segunda cosecha posterior, 25, y así en ascendencia, perfeccionando siempre el aparato, hasta conseguir colocar 2700. Con una producción anual de 300, llegó a no poder satisfacer los pedidos" La Voz del Pueblo, Tres Arroyos, 1964, p. 60

2. La información periodística eleva el número de cocinas producidas a las 400.000 unidades. La Voz del Pueblo, Tres Arroyos, 1964, p. 60. Esta cifra es demasiado alta, pero teniendo en cuenta que aún durante la década del sesenta la producción de cocinas de este tipo superaba las mil unidades anuales, es posible estimar que en más de cincuenta años de producción la empresa haya fabricado entre 50.000 y 100.000 de estas unidades.

3. Todos estos productos, desde los implementos agrícolas hasta los artículos para el hogar son minuciosamente descritos en un catálogo de la empresa publicado aparentemente en la década de 1940. Véase S.A. Juan B. Istilart Ltda., Productos Istilart, Tres Arroyos, s/f.

4. S.A. Juan B. Istilart Ltda., 1.000 obreros, Buenos Aires-Tres Arroyos, 1942 (Discurso pronunciado por el Presidente y Gerente General Juan B. Soumoulou al alcanzar la empresa a ocupar mil obreros y empleados en 1942).

5. Istilart siempre prefirió desarrollar su propia línea de productos. Nunca recurrió a la obtención de licencias.

6. La competencia en este sector era mucho menor, formada por una empresa en la Provincia de Santa Fé (Carelli Hnos.) y Tamet en Buenos Aires. Pero la misma producción acumulada de Istilart permite afirmar que para ese producto el mercado se encontraba saturado, a la vez que la difusión del gas envasado hacía poco plausible la continuidad de su producción.

7. En 1966 las deudas previsionales e impositivas constituían más del 45% del pasivo. S.A. Juan B. Itilart, Memoria y Balance General, 1966.

8. S.A. Juan B. Itilart, Memoria y Balance General, 1973.

GRAFA S.A.

La empresa Grafa se fundó en 1926 año en que comenzó su participación en las actividades de una pequeña empresa textil belga: La Textil Sudamericana, ubicada en Villa Devoto, dedicada a producir artículos diversos en el ramo textil. Esta participación en la actividad textil implicó una primero una asociación y finalmente la adquisición de la Textil Sudamericana. Esta transacción es especialmente significativa pues señala el comienzo de las actividades del grupo Bunge y Born en la industria textil.¹

La incorporación de la actividad textil a las emprendidas por el grupo Bunge y Born es un indicador de dos características que el grupo adquirió y que se fueron afirmando en su funcionamiento a partir de la década de 1920. La primera de ellas consistió en una diversificación de sus actividades, tendientes desde ese momento a incluir a sectores manufactures orientados a la producción de bienes destinados al mercado interno. La constitución de Grafa S.A., Centenera S.A. Fábrica Argentina de Envases y Alba Pinturas y Barnices S.A. son ejemplos de esa diversificación. La segunda de esas características consistió en profundizar sus antiguas estrategias de procesamiento industrial de materias primas locales provenientes de sus establecimientos agropecuarios, cuyo mercado había sido tradicionalmente el de exportación y al que se fue sumando paulatinamente el mercado interno. Esa estrategia se había iniciado con la instalación de Molinos y Elevadores de Granos S.A. en 1902. La creación de La Fabril S.A. dedicada al desmotado y almacenaje de algodón en la provincia del Chaco significó la creación de un eslabón entre la producción algodonera del propio grupo económico y Grafa S.A. a la que proveía de materia prima.

La profundización de las estrategias tradicionales y el inicio de un proceso mas intenso de diversificación explica la creación de Grafa. Esta empresa comenzó sus actividades efectivamente en 1932. Aunque no se cuenta con información que explique totalmente el hecho de que la iniciación de las actividades se produjera seis años después de la creación de la empresa, pueden aventurarse algunas hipótesis. En primer lugar, la participación en la Textil Sudamericana significó contar con

una plataforma de exploración del sector donde los directivos pensaban instalar la empresa. En segundo lugar existía una conexión entre los propietarios de la Textil Sudamericana y accionistas de Bunge y Born que incluía relaciones financieras que podrían haber conducido al acuerdo entre las partes. La asociación entre ambos grupos de Grafa continuó al menos hasta 1938 cuando los antiguos cuadros dirigentes de la empresa fueron sustituidos y se adoptaron modificaciones que se detallan mas adelante.²

El inicio de las actividades en 1932 estuvo caracterizado por la realización de importantes inversiones y modificaciones en la planta física conformando lo que se denominó Fábrica Nro. I. Estas inversiones y modificaciones fueron posibles por la participación de Bunge y Born. La antigua planta que no poseía hilandería fue modificada de acuerdo a un proyecto que incorporó, junto al establecimiento originario, un equipo completo de hilandería, tejeduría, tintorería y apresto. Desde entonces pasaron dos décadas hasta que, hacia 1950, se efectuaron nuevas inversiones ampliando los inmuebles e incorporando maquinarias de moderna tecnología que permitían mejorar el cardado, reduciendo etapas, producir mejores hilos y aumentar la velocidad de los telares. Estas nuevas instalaciones constituyeron la denominada Fábrica Nro. II. De cualquier manera y aún con la tecnología incorporada Grafa no alcanzó costos competitivos como para intentar la exportación, pero si cubría una amplia franja del mercado interno que hacia 1948 satisfacía el 60% de la demanda de sábanas.

Entre 1932, año de comienzo efectivo de las actividades de la empresa, hasta 1970 se pueden considerar dos etapas en la evolución de la empresa. La primera de ellas corresponde a los años de 1932 a 1950, la segunda desde esa última fecha hasta fines de la década del 60.³ Durante la primera de estas etapas las transformaciones edilicias y tecnológicas estuvieron acompañadas por otras en la organización de la producción y en el tipo de productos finales obtenidos. En la Textil Sudamericana la producción estaba muy diversificada en términos de productos finales pues operaba en líneas de lana, lino y yute. Durante los primeros años siguientes a la adquisición por parte de Grafa S.A. esta política empresaria persistió pero, hacia 1938-39 se produjo un

cambio sustantivo: se estandarizó la producción en favor de la elaboración de telas de algodón con un para de productos finales únicamente.

La intervención de Bunge y Born en la industria textil y las nuevas orientaciones implantadas en Grafa estuvieron vinculadas a la incorporación de nuevos hombres en la conducción de ambas empresas. En la primera de ellas fue la presencia de Alfredo Hirsch el factor que aparece como decisivo para comprender la incorporación de la actividad industrial a las que el grupo venía realizando. Aparentemente fue él quien percibió con claridad, después de la Primera Guerra Mundial, las ventajas económicas de la producción para el mercado interno en un contexto de fuerte restricción de las importaciones.

Respecto a Grafa, su influencia parece verificarse en el mantenimiento de una política de fuertes inversiones, a pesar de las pérdidas que la empresa ocasionó durante algún tiempo. En 1938, el antiguo conjunto de directivos, donde predominaban belgas y franceses, fue sustituido por nuevos hombres, vinculados a Hirsch, especialistas en técnicas de administración y producción destinadas a reducir costos y racionalizar la producción aplicando sistemas que, bien conocidos hacía tiempo en el mundo, no estaban difundidos en la Argentina y menos aún en la industria textil. En virtud de los cambios operados en la organización de la producción y en el comportamiento comercial, fue superado el período de pérdidas y comenzó una etapa de fuertes ganancias acompañada por una disminución notoria de las inversiones.

La reorganización de la empresa incluyó nuevas formas de vinculación con el mercado. Hasta 1938 Grafa producía de acuerdo a los pedidos de mayoristas; desde ese año comenzó a proporcionar una lista reducida de bienes para los cuales la empresa creía haber detectado una demanda firme en el mercado. Estos bienes reemplazaban productos antes importados que las restricciones de la década del 30 habían encarecido. Grafa, además, comenzó a identificar sus productos y publicitarlos con precios indicativos. De esta manera fragmentó el mercado y tomó contacto directo con el consumidor, aunque sin establecer un aparato de comercialización propio. De esta manera incrementó sus negocios como lo muestra el crecimiento anual de su facturación iniciado en 1938 y

mantenido en constantes aumento hasta 1943, año en que alcanzó valores que se estabilizaron hasta 1945.

Pero estos cambios observados en la evolución de la empresa no sólo estuvieron vinculados a las modificaciones operadas en la fábrica misma sino también a cambios externos que fueron aprovechados por la empresa. La situación creada por la crisis de 1930 en primer lugar y la guerra posteriormente favorecieron el crecimiento de la industria textil. En el primer caso gracias a la implantación de tarifas aduaneras que alentaron la producción para el mercado interno y en el segundo por la desaparición de la competencia de los productos importados que convirtió a Grafa en uno de los agentes y beneficiarios del proceso de sustitución de importaciones en el ramo textil. La empresa textil recibió, además, un beneficio inesperado con la inmigración de técnicos y personal especializado proveniente de países afectados por la política antisemita del nazismo. Este fenómeno, no suficientemente enfatizado en las historias de la industria argentina es ha sido señalado por un ex funcionario de Grafa y Bunge y Born como un hecho de importancia capital para el desarrollo de la industria textil entre 1933 y 1940.⁴

En ese sentido conviene destacar que la industria textil en la Argentina poseía una tecnología menos avanzada que la observada en la misma época en otros países de América Latina. Las explicaciones usuales de esta situación tienden a referirse a la mas antigua tradición en la producción textil que poseían países como Brasil, México y Perú y al vínculo comercial de la Argentina con Europa que implicaba la posibilidad de importación de textiles británicos. No obstante, ante la nueva situación económica, las empresas comenzaron a mejorar sus plantas de maquinarias buscando tecnología adecuadas al crecimiento del mercado y a los nuevos productos elaborados.

En el caso de Grafa, las modificaciones que se realizaron basándose en la incorporación de maquinarias provenientes de los mejores proveedores para las diferentes etapas de elaboración, a tal punto que la correspondiente a la hilandería provenía de Francia, la tejeduría de Inglaterra y la utilizada para la terminación de Alemania.

Estos avances tecnológicos sufrieron, en principio, el inconveniente de la inexistencia de mano de obra adecuada para su

funcionamiento eficiente. Los trabajadores, provenientes en su mayor parte de áreas rurales, necesitaban de un período de entrenamiento que implicaba un costo empresario adicional. Este inconveniente resultaba en parte atenuado por la posibilidad de incorporar personal proveniente de escuelas técnicas, como la Escuela Textil de la Unión Industrial Argentina o el Colegio Otto Krause. Grafa estuvo entre las empresas mas preocupadas por los adelantos tecnológicos como lo demuestra el crecimiento del activo fijo a partir de 1949, año en el que el conjunto de la industria, y la textil en particular, tuvo un repliegue debido, en buena medida, a la obsolescencia de su parque de maquinarias y equipos. Fue en ese año y en 1950 cuando la empresa amplió su planta, incorporando maquinarias tecnológicamente avanzadas. En esta nueva etapa de incorporación de maquinarias se produjo una reorientación en términos de los proveedores. En la primera etapa el grueso de los equipos provenía de diferentes países europeos. En la posguerra fueron los Estados Unidos los que proporcionaron los equipos. Las empresas americanas habían iniciado una agresiva política de ventas de equipos que estuvo favorecida por la destrucción de la industria europea de maquinarias durante la guerra. El ofrecimiento de amplios planes de financiación y la segura provisión de repuestos permitieron consolidar esa política. La incorporación de estas innovaciones permitieron a Grafa mantener en los años siguientes a 1948 los niveles de facturación que había alcanzado en 1943.

Rentabilidad y utilidades

Las ganancias de Grafa S.A. tuvieron oscilaciones marcadas entre los años 1932 y 1950. En ese período la empresa tuvo pérdidas desde los comienzos de su puesta en marcha hasta 1939. Esta circunstancia no impidió el crecimiento del capital total (entendiendo por tal a la suma del activo fijo más el capital circulante) durante esos años, el que alcanzó el punto mas alto durante ese período en el año 1936 (Véase cuadro 1).

CUADRO 1. GRAFA. ACTIVOS Y FACTURACIÓN 1932-1950.
(En millones de pesos de 1950)

Año	Activo Fijo	Capital en giro	Capital Total	Facturación
1932	12	4	16	nd
1933	20	7	27	nd
1934	20	9	29	14
1935	23	12	34	24
1936	29	12	41	24
1937	38	14	52	32
1938	45	17	62	29
1939	44	16	60	37
1940	42	17	60	44
1941	40	16	56	48
1942	37	21	58	76
1943	35	25	59	104
1944	32	27	59	89
1945	30	25	55	108
1946	21	38	59	90
1947	20	36	56	95
1948	27	29	55	88
1949	44	39	83	95
1950	70	26	97	91

Fuentes: Elaboración propia en base a H.E.F.G. y "Memorias y Balances".
(nd: no disponible)

A partir de 1939 y hasta 1943 la ganancia sobre el capital total aumentó desde 4,6% en el primer año hasta el 5,7% en 1943. Luego decreció de manera acentuada hasta tocar nuevamente valores negativos en 1950. La rentabilidad de la empresa entre 1940 y 1949 alcanzó un promedio de 27,3% sobre el capital. Para todo el período entre 1932 y 1950 la rentabilidad promedio fue de 13,03%, lo que indica que en el largo plazo las utilidades de la empresa fueron al menos satisfactorias.

No obstante, el período de pérdidas durante la década del 30 requiere una explicación adicional. Atravesar ese período fue posible por la pertenencia de la empresa a un grupo empresario diversificado que la proveyó de los recursos necesarios para su desenvolvimiento. El grupo buscaba maximizar la rentabilidad del conjunto de sus empresas mas que de una de ellas en particular. Grafa ofrecía una salida a la producción de materias primas de otras empresas del grupo, a lo que posiblemente se sumara la percepción anticipada de la futura ampliación del mercado interno.

Activo fijo

El activo fijo de la empresa tuvo un primer fuerte incremento entre 1932 y 1938. En esta etapa realizó ampliaciones importantes en edificios e incorporaciones de maquinaria que respondían a las inversiones de Bunge y Born. Este incremento en el activo fijo fue uno de los factores importante en la evolución de la empresa en los años siguientes. Creció la facturación anual y se revirtió la etapa de pérdidas iniciándose un período de ganancias que alcanzaron su máximo en 1943. A partir de 1939 los valores de la cuenta del activo fijo comenzaron a descender debido a la falta de nuevas inversiones y el efecto de las amortizaciones. Recién en 1949 la curva cambió de tendencia por efecto de renovadas inversiones. En ese año se inició la ampliación de la antigua fábrica que implicó la incorporación de nuevas máquinas de avanzada tecnología.

Capital total

El capital total de la empresa tuvo tres puntos de inflexión. Entre 1932 y 1938 el capital total aumentó por las inversiones en capital fijo; entre 1938 y 1939 el monto del capital circulante (compuesto por depósitos a la vista, mercaderías y materias primas) comienza a aumentar. Posteriormente, las nuevas inversiones en capital fijo elevan el nivel del capital total. Pero los tres períodos muestran diferencias significativas. En el primero y en el tercero se produjeron aumentos considerables respecto a los niveles anteriores, mientras que en el segundo, entre 1937 y 1949, el nivel se mantuvo estable. Esto muestra que la empresa no intentó nuevas inversiones en ese período, sino que estimó como suficiente la realizadas inicialmente, las que posiblemente implicaban una sobreinversión que dificultó el ingreso de nuevas empresas al sector.

Con la combinación del incremento del activo fijo y el crecimiento del capital circulante la empresa pudo mantener a lo largo de los año un nivel de producción creciente medido en términos de facturación. El mismo tuvo diferentes niveles, uno entre 1936 y 1941, otro entre 1943 y 1945, momento en que alcanzó el punto mas alto del período, y, finalmente el período entre 1945 y 1950 en que se mantienen los niveles alcanzados.

Capital en giro

El capital en giro de la empresa constituido por el efectivo, las mercaderías y materias primas en stock creció constantemente desde 1932 hasta 1950. Como hemos señalado el movimiento de la cuenta influía las tendencias del capital total, especialmente al frenarse las inversiones. Aunque se registró un crecimiento sostenido, sin bruscas oscilaciones, hubo momentos diferentes. Entre 1941 y 1946 se produjo un crecimiento importante. A partir de esa última fecha se mantiene el nivel alcanzado anteriormente pero con una leve tendencia a la baja.

El movimiento del capital en giro es el resultado de la existencia de capital líquido, la acumulación de stock de productos terminados y materias primas al final del ejercicio. Es útil, entonces, comparar la evolución del capital en giro con las cifras de facturación.

Facturación

Si se comparan la cuenta del capital en giro con la de facturación se observa que hasta 1940 la curva de capital en giro se mantiene por sobre la de facturación. Esta circunstancia muestra una tendencia a la acumulación de stocks ante la presunción de una ampliación del mercado. Es evidente que la empresa prefería contar con stocks disponibles a pesar del costo financiero de esa acumulación. En el período siguiente la diferencia entre facturación y capital en giro es notable en favor de la primera de las cuentas. Probablemente en los años siguientes a 1941 la ampliación de los mercados confirmó las previsiones de la empresa. Esa ampliación llevó al crecimiento de la facturación que se mantuvo, con altibajos, en esos niveles hasta 1950.

Por otra parte, el crecimiento de la facturación a partir de 1941 puede vincularse con otros dos fenómenos: el aumento en la rotación del capital y el hecho de que a partir de 1940 las utilidades sobre la facturación son positivas, tal como se observa en el cuadro 2.

CUADRO 2. GRAFA. UTILIDADES SOBRE FACTURACIÓN 1932-1950
(En millones de pesos de 1967 y porcentaje)

Año	Facturación	Utilidades	%
1932	-	(69)	-
1933	-	(50)	-
1934	758	(52)	(7)
1935	1.368	221	16
1936	1.362	(47)	(3)
1937	1.785	(32)	(2)
1938	1.594	(166)	(10)
1939	2.043	(246)	(12)
1940	2.442	156	6
1941	2.669	113	4
1942	4.242	757	18
1943	5.828	1.835	32
1944	4.988	1.743	35
1945	6.041	1.248	21
1946	5.042	912	18
1947	5.308	981	18
1948	4.945	735	18
1949	5.223	392	5
1950	5.062	(370)	(7)

Fuentes: Elaboración propia en base a H.E.F.G. y "Memorias y Balances"

El movimiento de la facturación muestra una primera etapa donde se produjo la incorporación de nuevos consumidores que ampliaban su canasta de consumos y una segunda etapa donde la reposición de esos bienes se transforma en una conducta habitual.⁵

El incremento de la facturación muestra también el resultado de las modificaciones en el sistema de producción. En primer lugar el aumento del ritmo de trabajo, luego la estandarización de la producción. "Recién para 1940 llegamos a tener tres turnos. Hasta entonces se trabajaba con un turno y medio. La producción estaba prácticamente prevendida y ya no se producía de acuerdo a las oscilaciones del mercado" relataba el directivo de la empresa entrevistado. Grafa comenzó a identificar su producto y a publicitar precios indicativos. La conjunción de estos factores permitió el crecimiento de la facturación que alcanzó un punto máximo en 1945.

Conclusiones

La empresa Grafa S.A. fue fundada en 1926, aunque comenzó realmente sus operaciones en 1932. Realizó durante un período relativamente largo importantes inversiones a partir de una pequeña planta que terminó adquiriendo. Este proceso de grandes inversiones fue posible por la vinculación de Grafa con el grupo Bunge y Born.

Entre 1932 y 1950 la empresa realizó modificaciones substanciales que permite distinguir en la historia de la misma dos etapas. En la primera de ellas al mismo tiempo que invertían, continuaban con una producción diversificada dirigida por los mismos cuadros gerenciales que habían heredado de la primitiva planta adquirida. La segunda se caracterizó por profundas modificaciones derivadas de la racionalización de la producción y de las vinculaciones con el mercado, identificando el producto y haciendo conocer precios aproximados del mismo.

El análisis de la evolución de Grafa S.A. permite hacer algunas puntualizaciones. Se ha sostenido que en la década de 1930 las empresas procuraron recuperar los límites del mercado anterior a 1929 sin ampliar su capacidad instalada, sin necesidad de grandes inversiones en maquinarias y equipos y aprovechando sólo el aumento de la ocupación de mano de obra. En el caso de Grafa parecen haberse combinado ambas circunstancias: por una parte una fuerte inversión maquinaria, edificios y organización empresarial, y por otro la incorporación intensa de mano de obra. En la empresa se elaboraba materia prima nacional proveniente, mayoritariamente, de establecimientos algodoneros propiedad del grupo empresario y, también de productores independientes a los que le ofrecía un mercado.

NOTAS

1. Sobre las amplias actividades económicas de este grupo véase Jorge Schvarzer, Bunge & Born: crecimiento y diversificación de un grupo económico, CISEA-GEL, Buenos Aires, 1989.

2. "...los accionistas se conocían en Europa y ...los de la textil buscaban financiación entre los conocidos y de ahí vino el interés...Bunge y Born tenía una parte minoritaria y después fue creciendo y creo que el último capital belga salió para el año 40 por las dificultades de la guerra". (Testimonio de un ex-gerente de Bunge y Born).

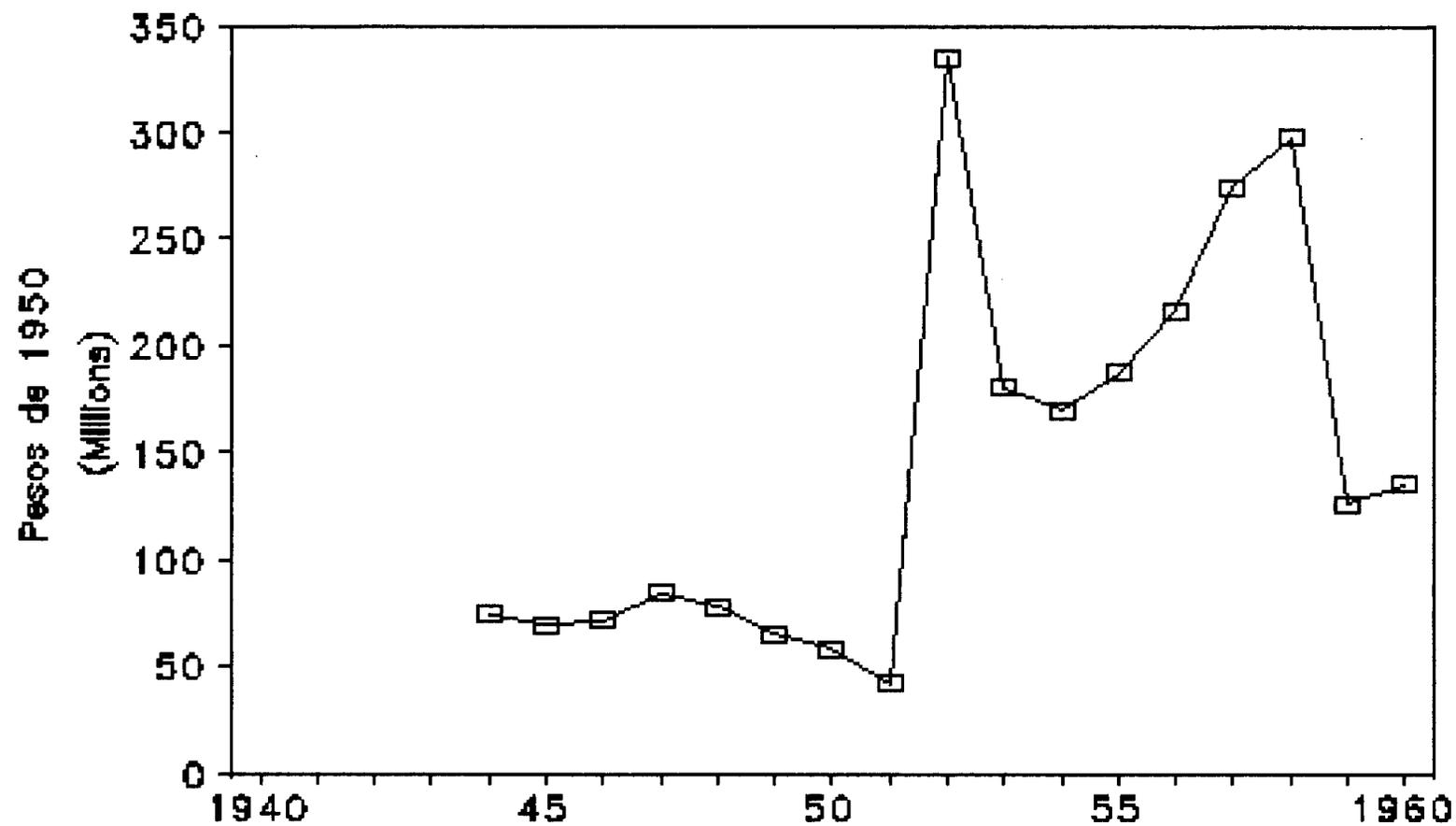
3. Se cuenta con información de la empresa desde 1930 hasta 1950. Especialmente la "Historia económica y financiera de Grafa" (en adelante H.E.F.G), informe interno realizado por la empresa ha cuya lectura se nos ha facilitado. El acceso a la información contable posterior a 1950 ha sido, en cambio, dificultoso. Grafa S.A. anónima sigue existiendo en la actualidad pero su participación en el mercado, especialmente de sábanas, ha disminuido notoriamente, llevando al cierre, la venta o la reconversión de algunas de sus plantas industriales. Estos últimos desarrollos aparecen asociados a la reapertura del país a la importación de productos textiles.

4. Entrevista a un ex-gerente de Bunge y Born.

5. Esto parece haber sido especialmente así en el caso de las sábanas, producto en el que Grafa abastecía mas de la mitad de la demanda.

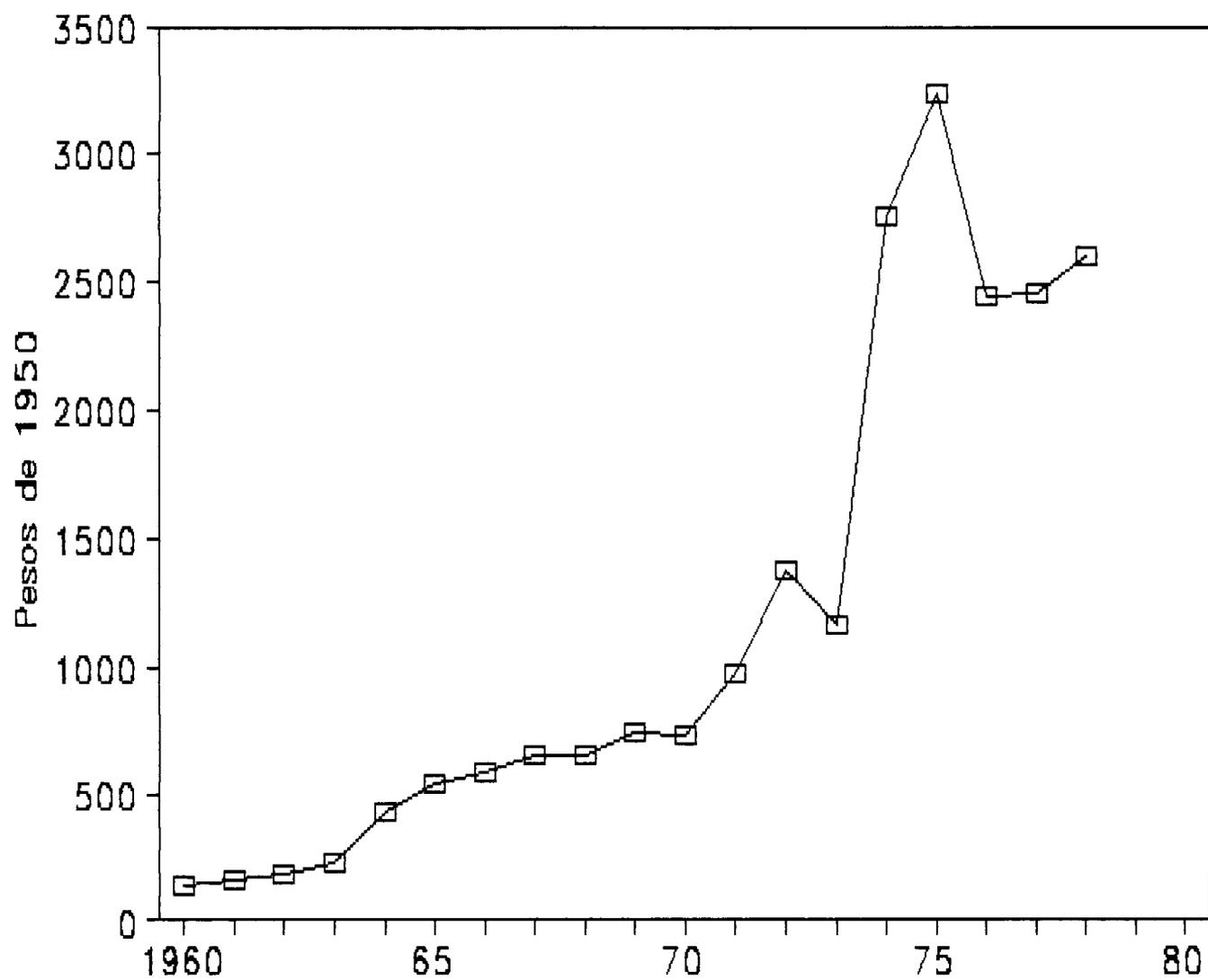
Bagley - 1944-1960

Maquinas y Herramientas



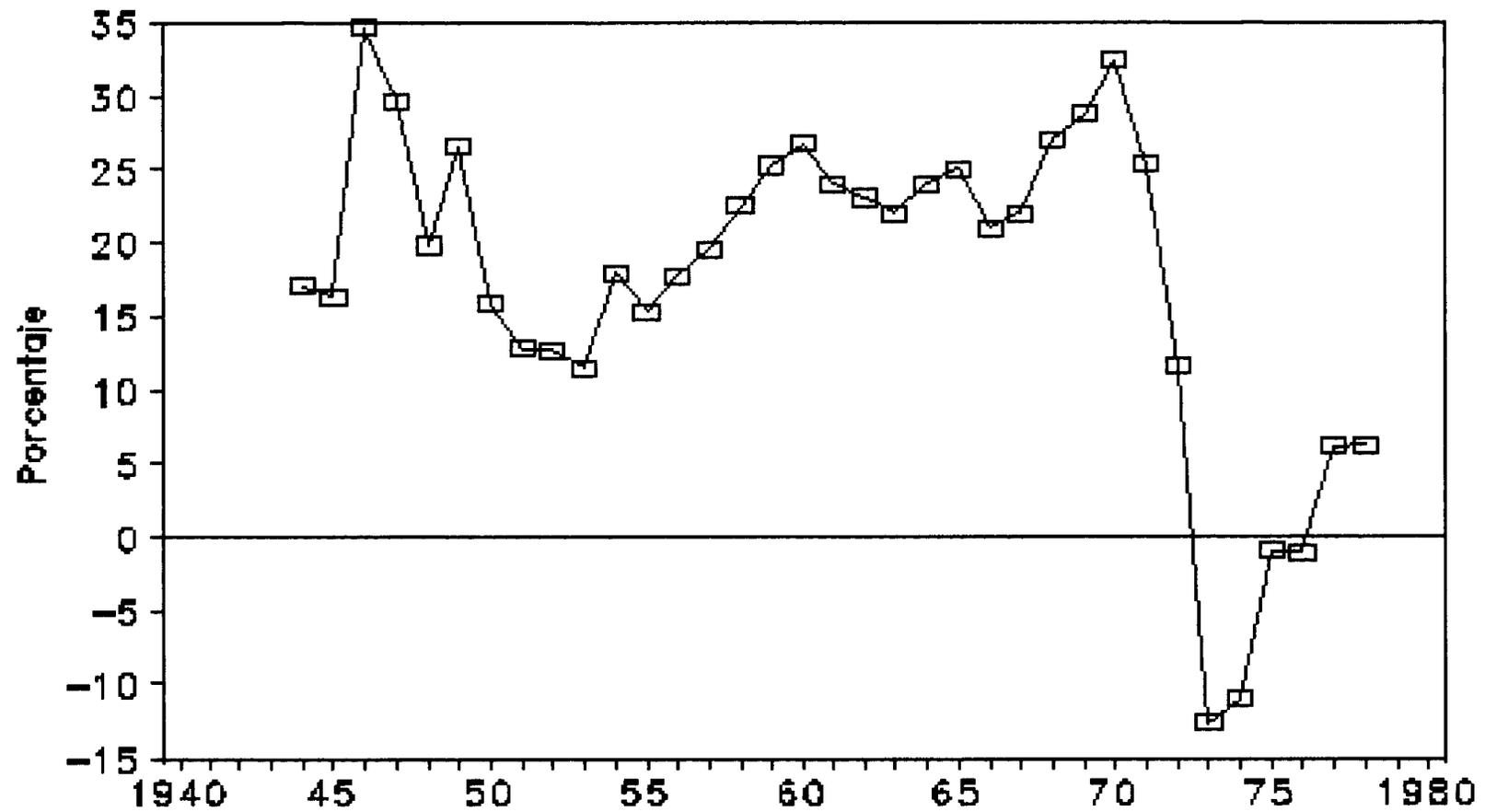
Bagley 1960-1978

Maquinas y Herramientas(en millones)



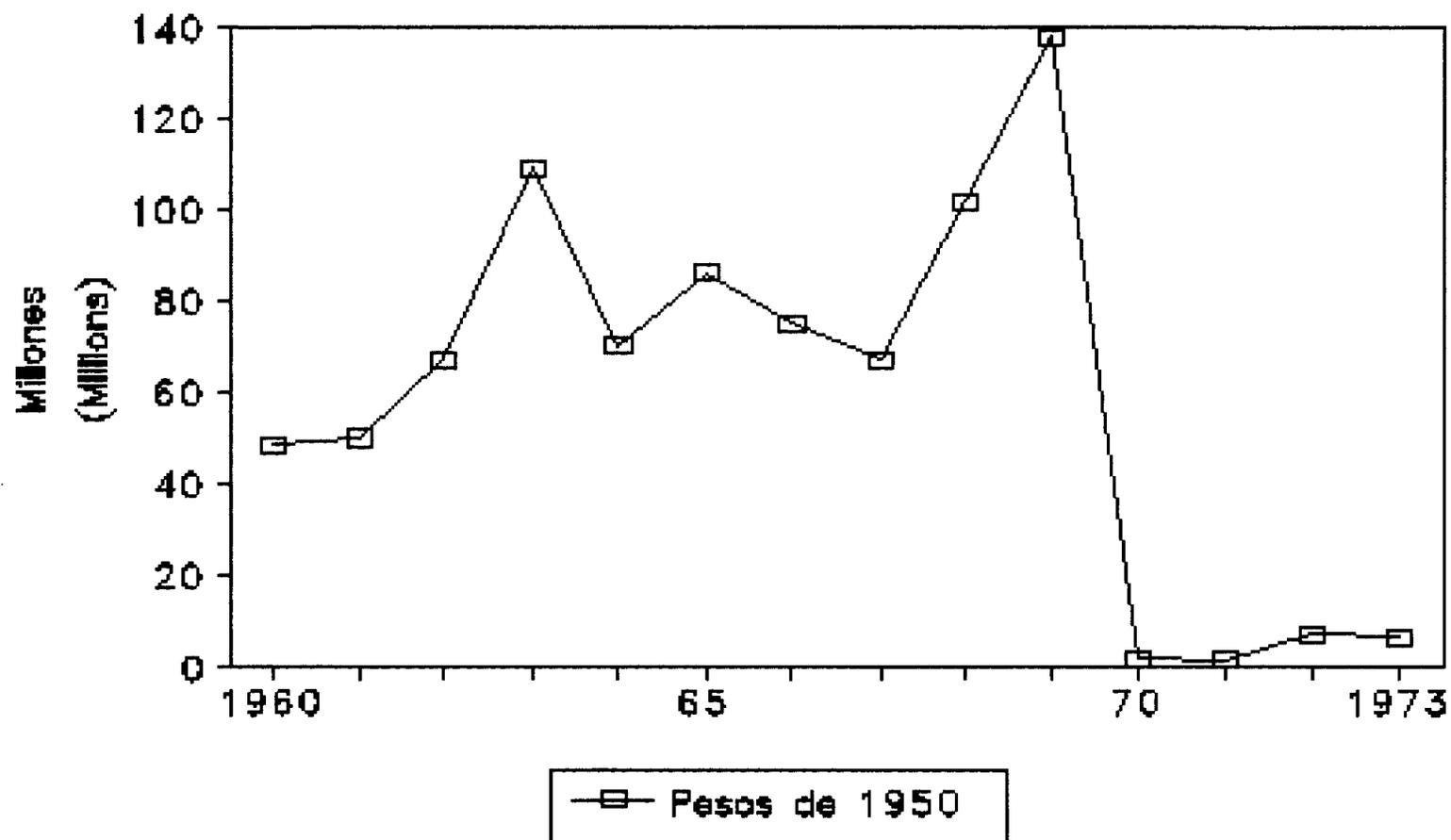
Bagley — 1943–1978

Rentabilidad



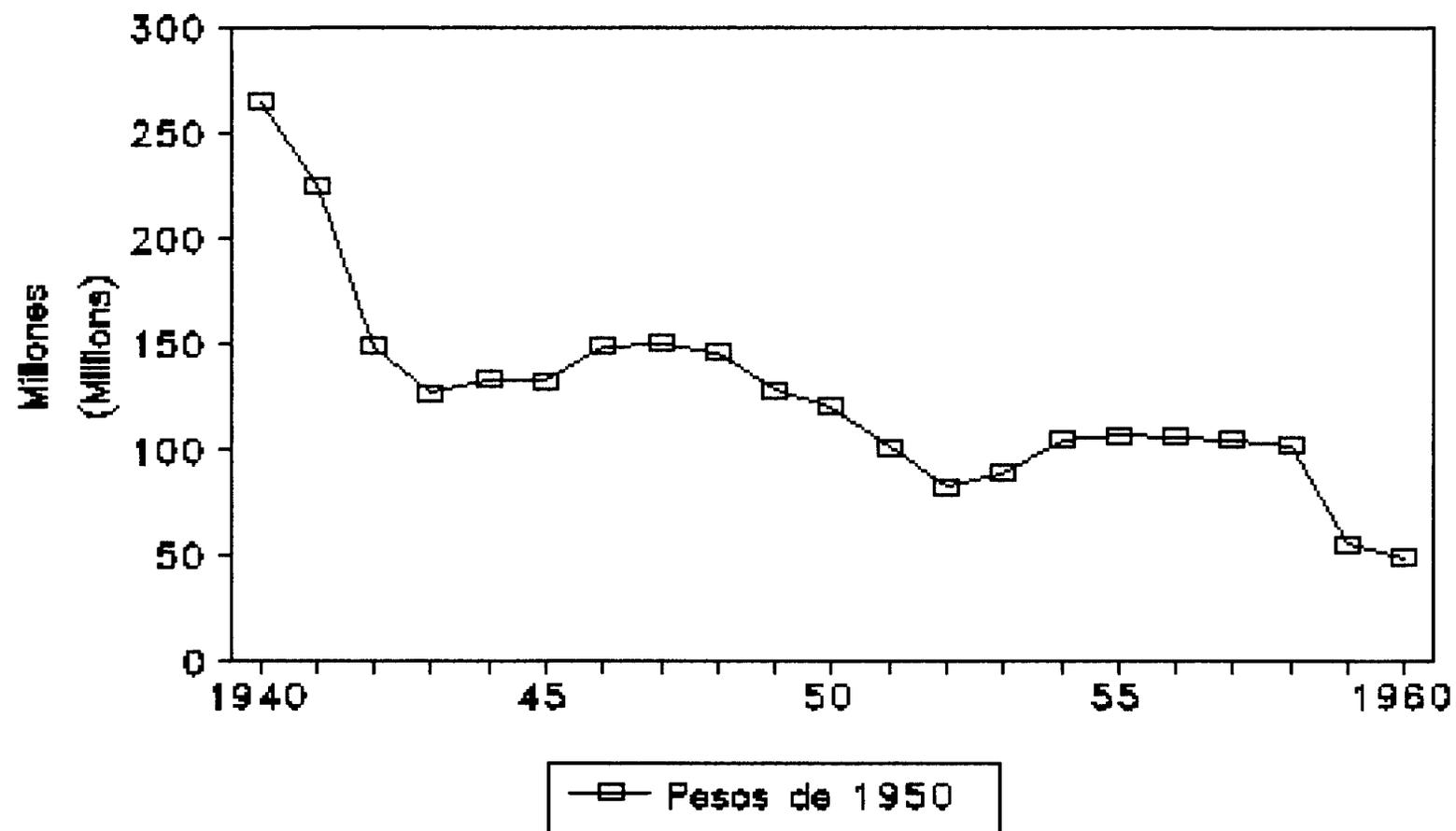
Rigolleau — 1960—1973

Maquinas y Herramientas



Rigolleau — 1940—1960

Maquinas y Herramientas



Rigolleau — 1940–1973

Rentabilidad

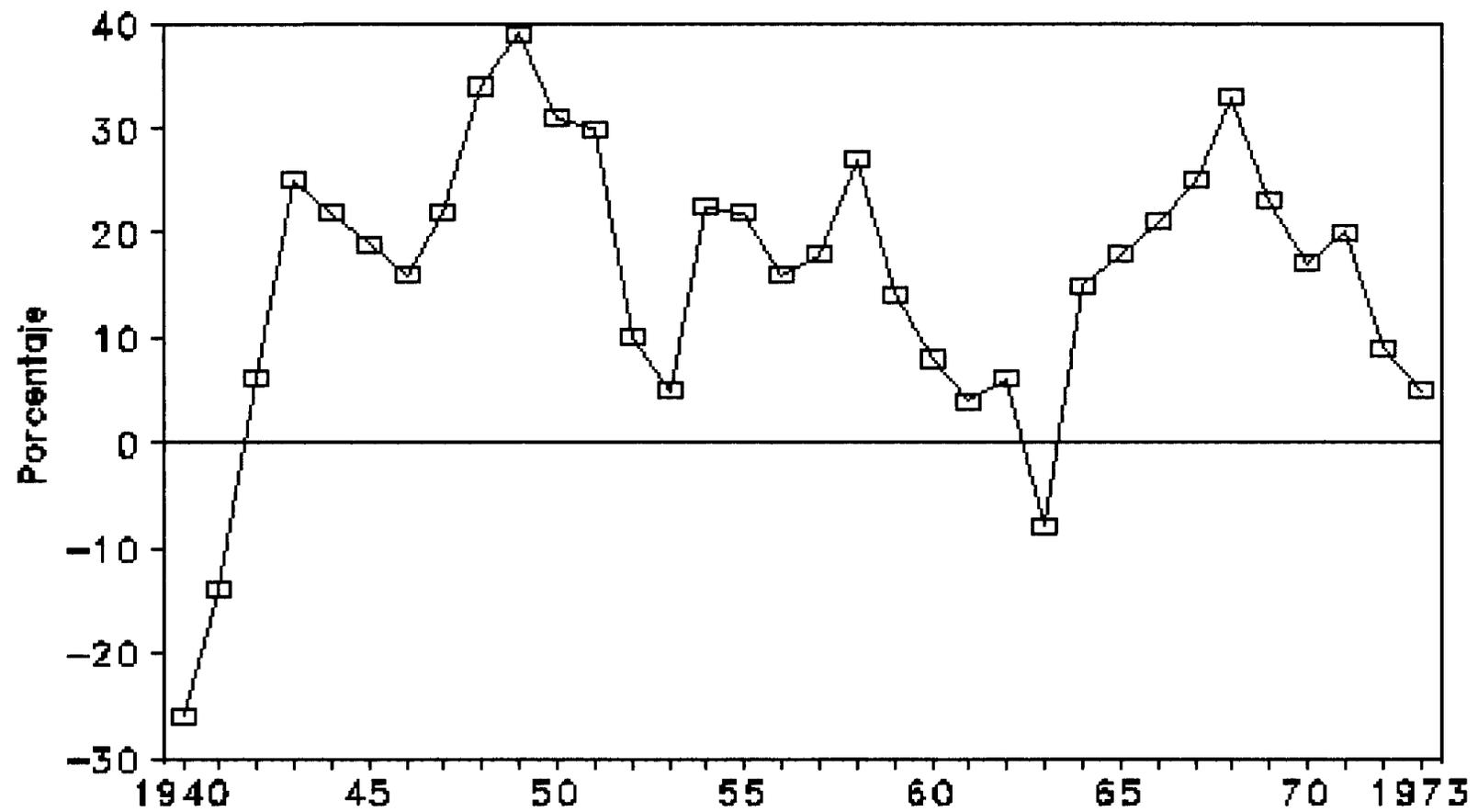


FIGURA 1 — ALPARGATAS

MAQUINAS Y HERRAMIENTAS

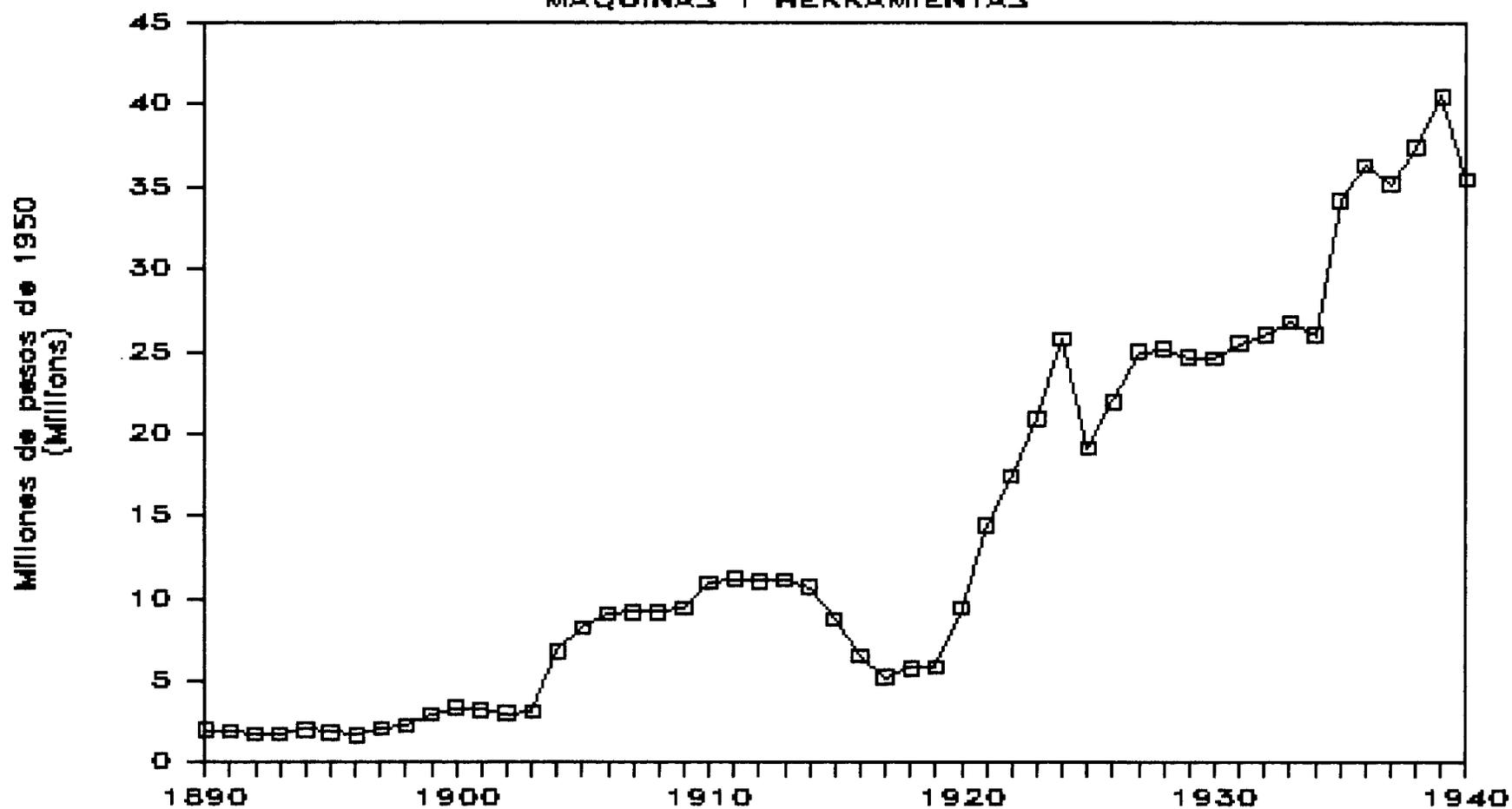
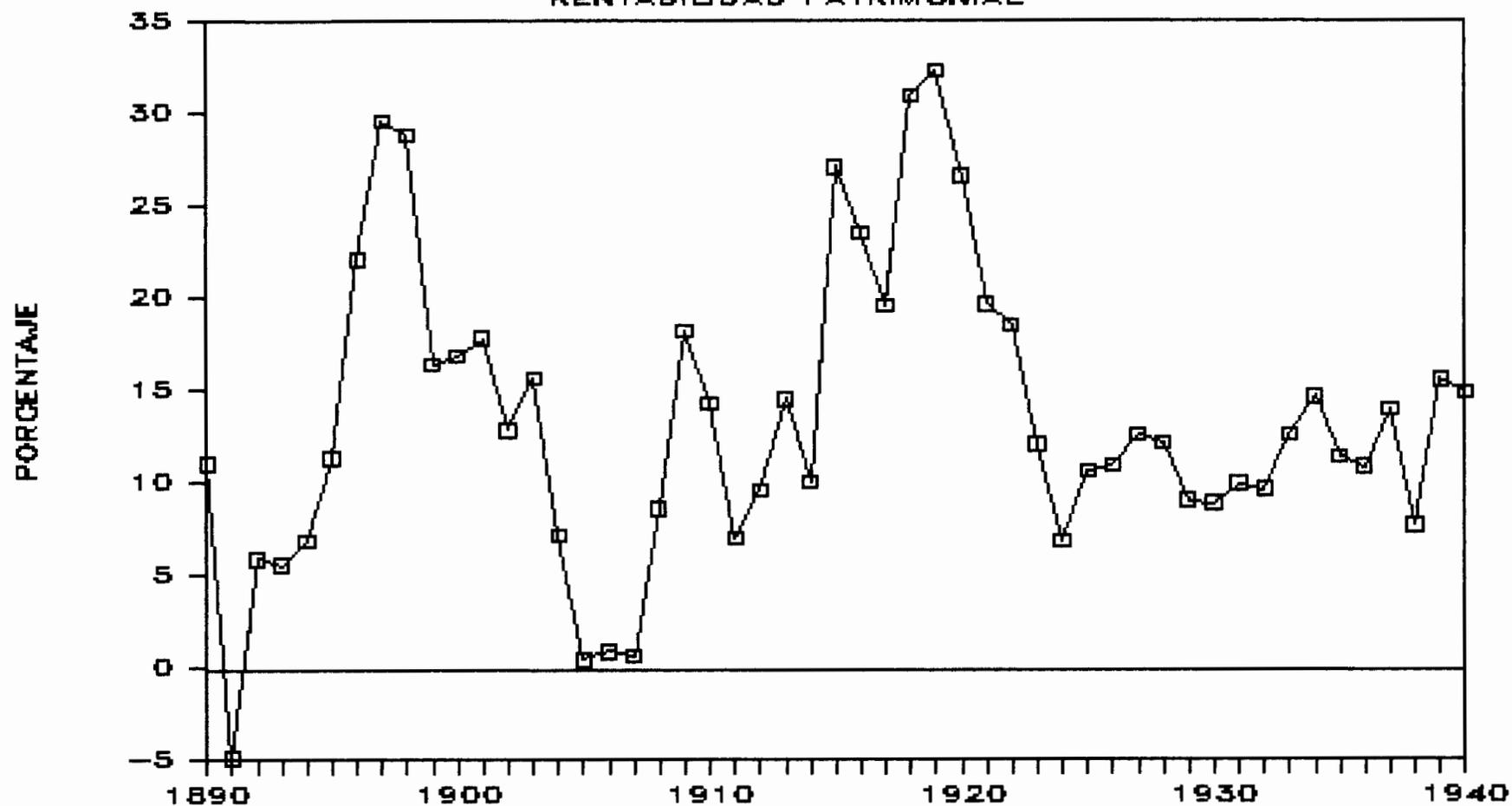


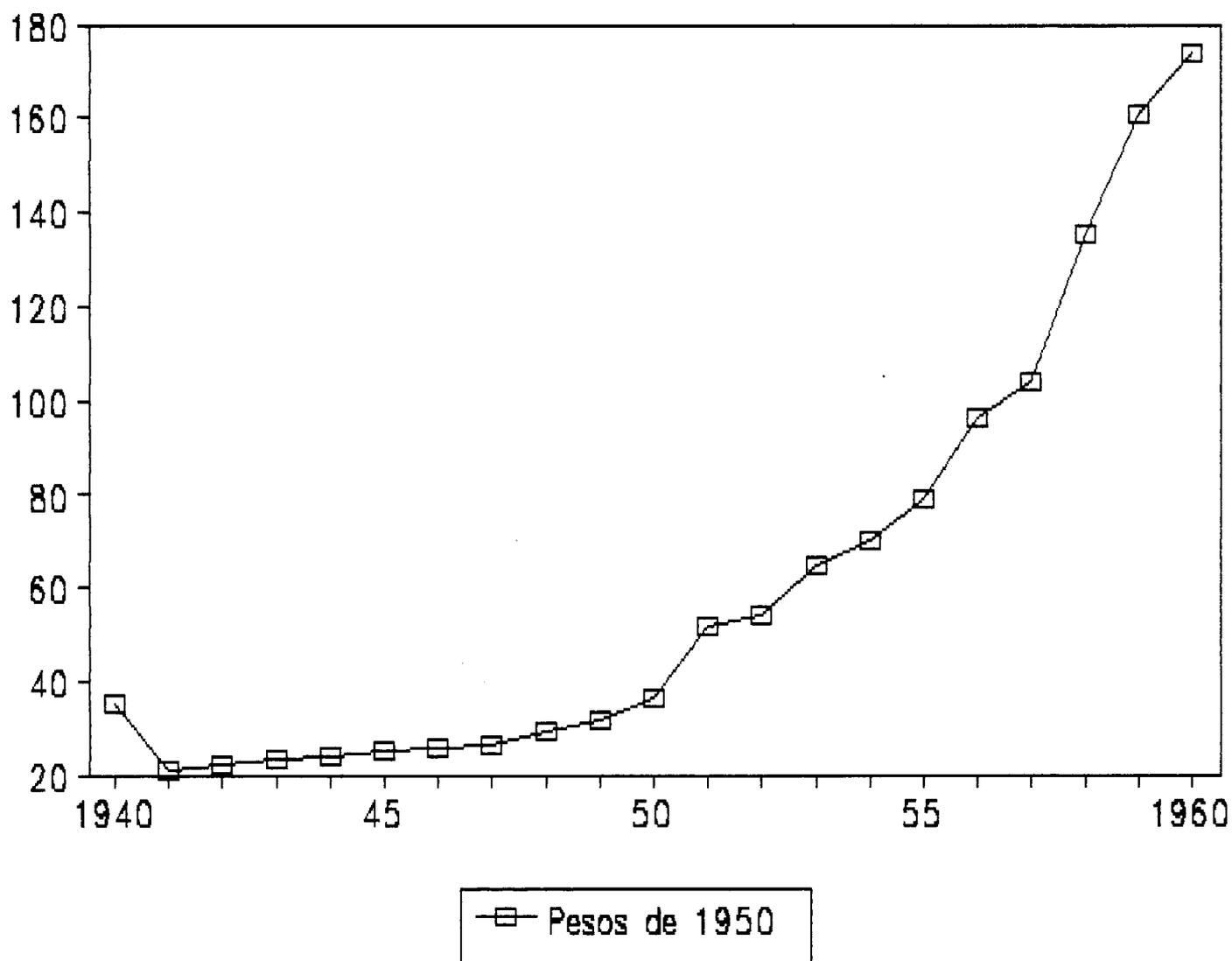
FIGURA 2 - ALPARGATAS

RENTABILIDAD PATRIMONIAL



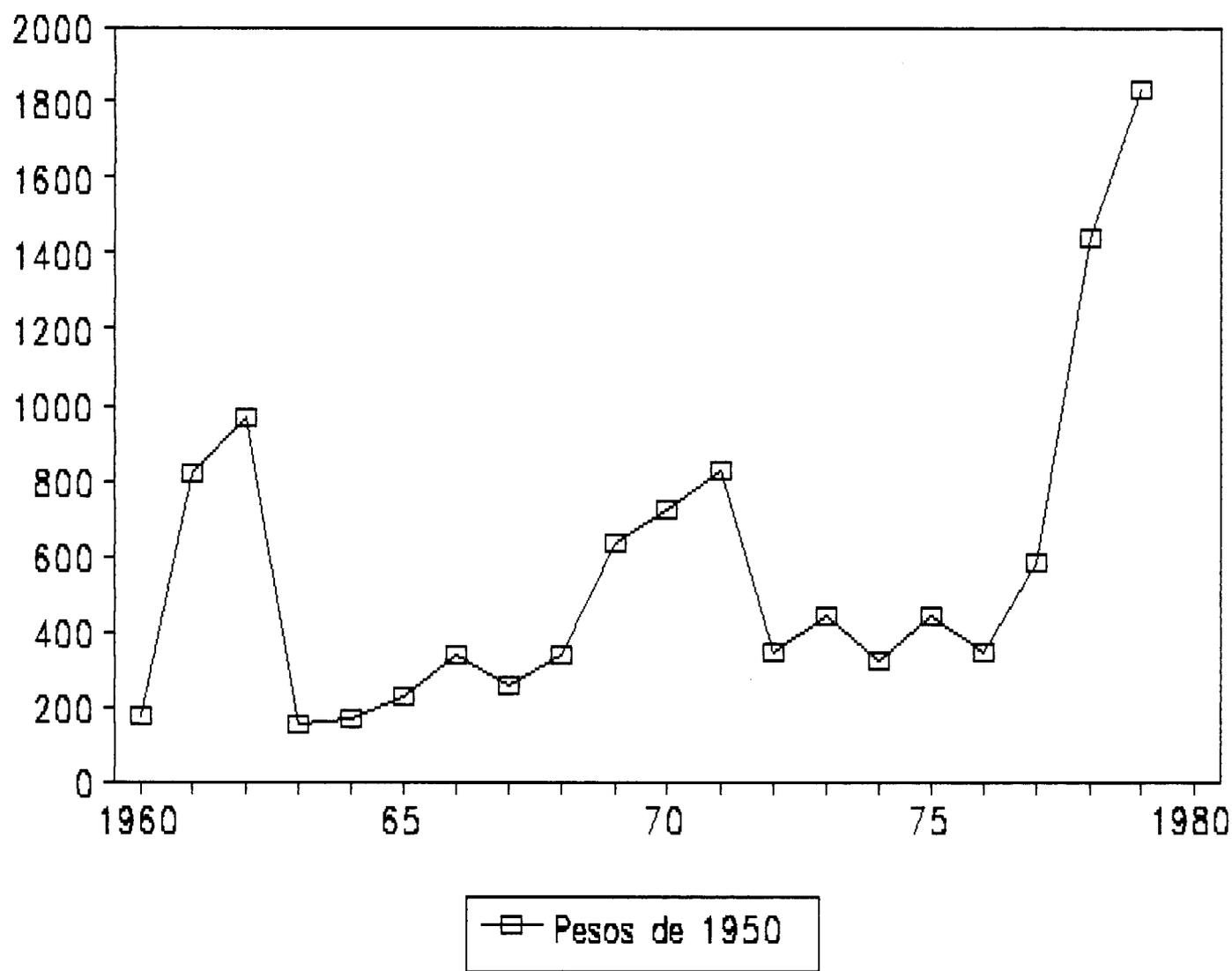
Alpargatas - 1940-1960

Maquinas y Herramientas(en millones)



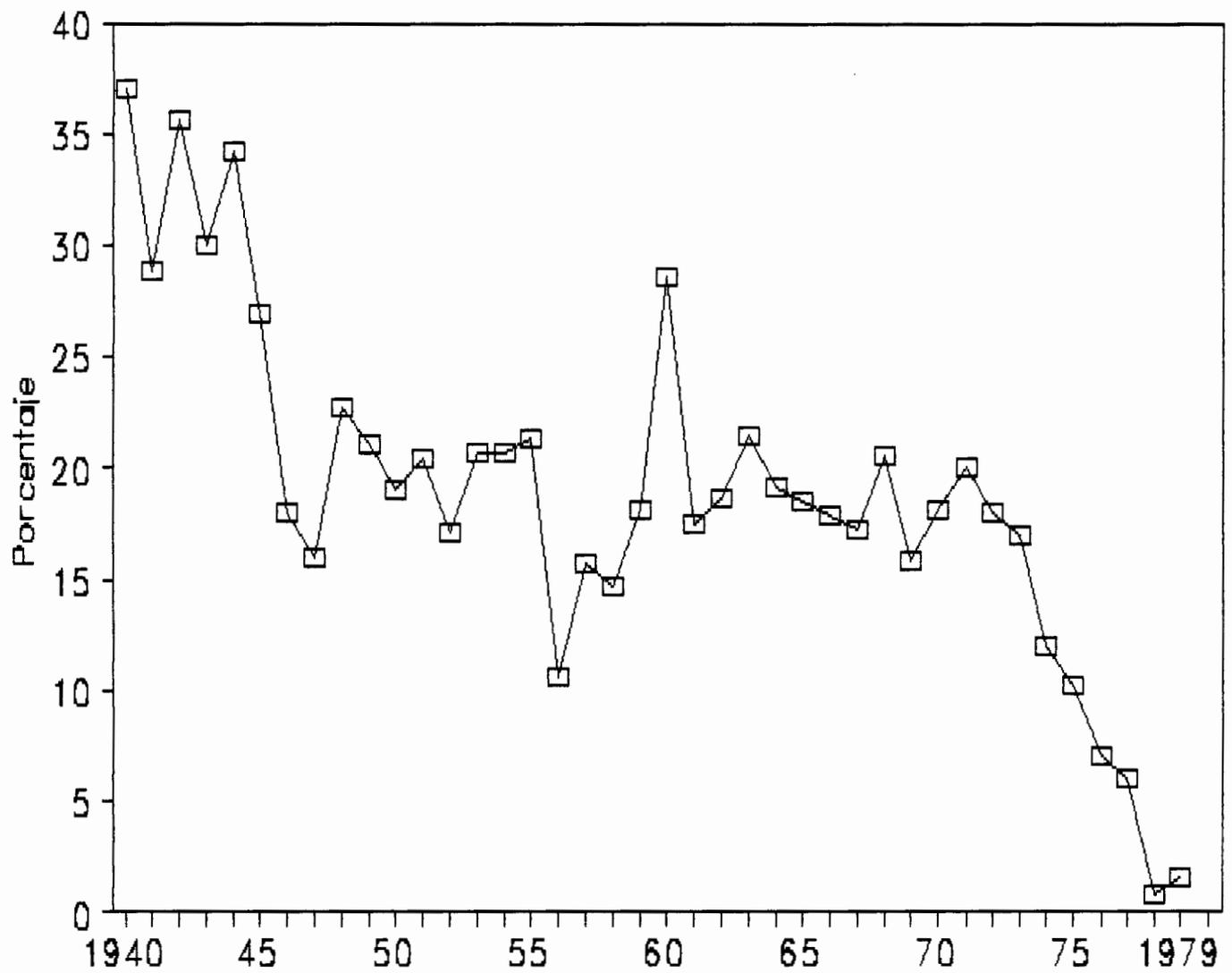
Alpargatas - 1960-1980

Maquinas y Herramientas(en millones)



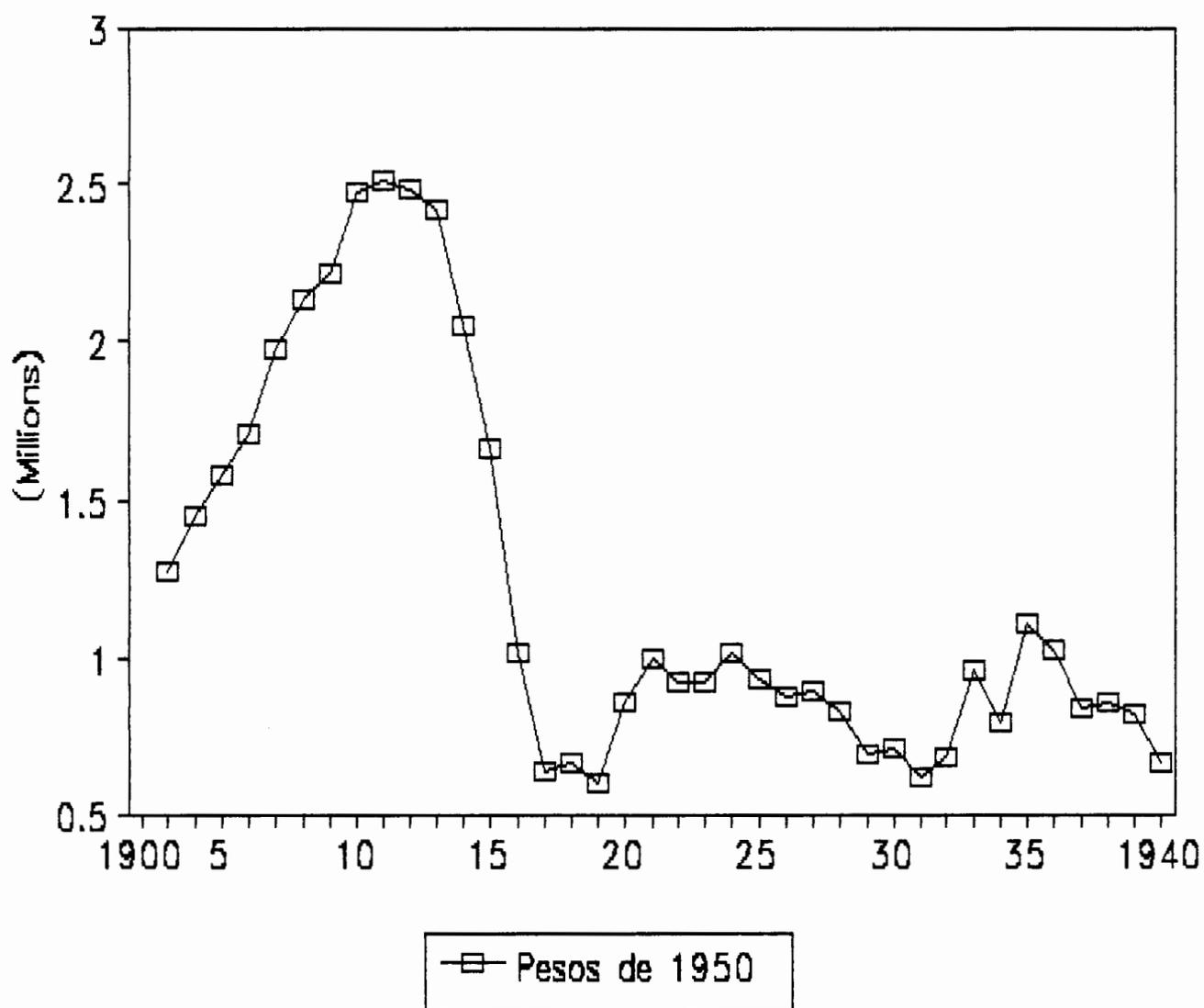
Alpargatas

Rentabilidad - 1940-1979



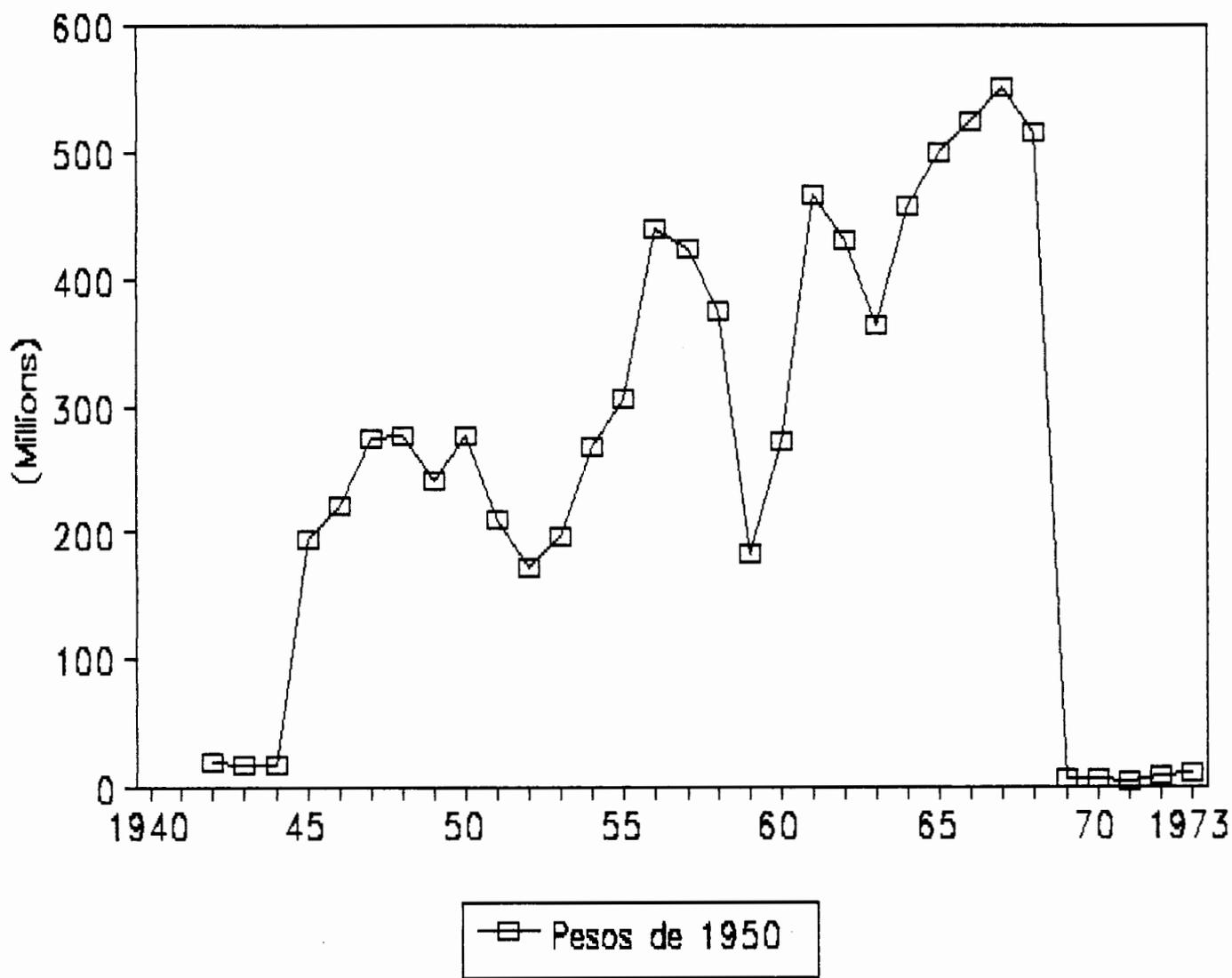
LA CANTABRICA

Maquinas y Herramientas - 1900 - 1940



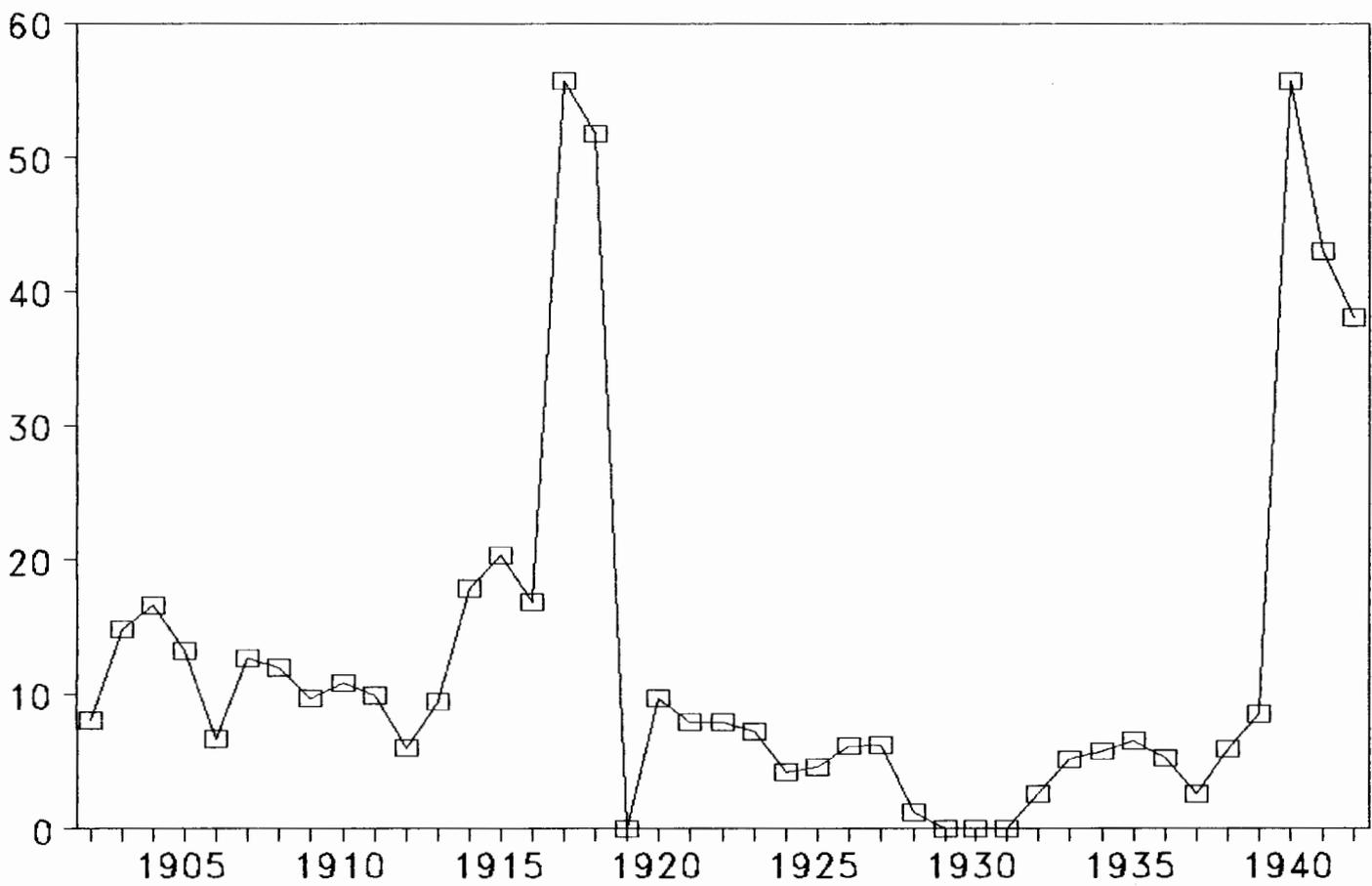
La Cantabrica

Mauinas y Herramientas- 1940-1973



La Cantabrica

Rentabilidad-1900-1943 (en porcentajes)



La Cantabrica

Rentabilidad-1940-1973(en porcentajes)

