

La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996

Aníbal Viguera

**Departamento de Sociología
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Universidad Nacional de La Plata
Calle 6 esq. 48,
1900 La Plata,
Argentina.**

E-mail: aviguera@isis.unlp.edu.ar

Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association,
The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1998

El objetivo de este artículo es analizar la política de la apertura comercial llevada a cabo en la Argentina en el marco del reciente proceso de reforma económica. En la primera sección presento muy sintéticamente las principales perspectivas analíticas desde las cuales suele abordarse la explicación del rumbo adoptado por las orientaciones globales de la política económica, y señalo algunos problemas teóricos que se plantean en torno a dichos enfoques. Las secciones 2 a 5 reconstruyen el proceso de formulación e implementación de la apertura comercial entre 1987 y 1996, analizando especialmente la interacción estratégica entre el gobierno y los principales agentes económicos involucrados. Finalmente, en las conclusiones, retomo las cuestiones teóricas planteadas al principio relacionándolas con el caso concreto estudiado.

1. Estado, empresarios y reformas económicas

Las explicaciones sobre los determinantes políticos de las políticas económicas han oscilado entre argumentos estatistas-institucionales (que hacen hincapié en la acción y objetivos propios de las elites estatales en determinados contextos institucionales e históricos) y análisis "sociocéntricos" (que subrayan en cambio el papel de la presión y capacidad de influencia de agentes económicos y actores sociales).

La idea de que las políticas estatales responden a, o son reflejo de, presiones, demandas, o constreñimientos sociales y/o estructurales permea con distintos ropajes a diversas tradiciones analíticas. Dejando de lado versiones instrumentalistas o estructurales excesivamente simplificadoras, el enfoque "sociocéntrico" puede iluminar importantes aspectos de la cuestión. Su forma más difundida es la que procura identificar el peso decisivo de una determinada "coalición de políticas" para dar cuenta de cada giro importante en los modelos de acumulación, visualizando ciertos intereses comunes a uno o varios sectores de la estructura económica y analizando su relación con la adopción de un rumbo particular en la política económica. Esta perspectiva tiene una utilidad indudable en lo que hace a identificar las *condiciones estructurales* que en cada situación histórica permitirían sustentar -política y microeconómicamente- determinadas políticas, o llevar a su fracaso. Ahora bien, el análisis de la *conexión causal* entre esos clivajes sectoriales y la formulación e implementación de políticas -su traducción en términos de "coaliciones"- puede dar lugar a versiones distintas de este enfoque que suelen estar en tensión.

A veces, en efecto, parece suponerse que los intereses sectoriales se manifiestan "naturalmente" como actores colectivos en la arena política presionando por las políticas afines a sus preferencias, y que las orientaciones más generales de la política económica corresponden a la coalición que resulta exitosa en imponer sus objetivos. Las coaliciones serían así el producto de claras coincidencias de intereses surgidas y construidas en el seno de la sociedad y con la capacidad de imponer sus proyectos al Estado. Este abordaje -de cierto sesgo "instrumentalista"- conlleva el riesgo teórico de desconocer los clásicos problemas de acción colectiva de cualquier "grupo de interés", problemas que en el caso de los empresarios se ven acentuados por su alto grado de fragmentación y de competencia interna; no es necesariamente "natural" que los empresarios logren actuar como agregados colectivos definidos nítidamente a favor o en contra de determinadas políticas. Por otra parte, puede conducir también a dejar de lado *a priori* la posibilidad de indagar el eventual papel propio de las elites estatales, e incluso a atribuir sin más a los supuestos beneficiados por ciertas políticas el carácter de activos iniciadores de las mismas; en todo caso, las coaliciones deberían *investigarse* y no "deducirse" de las políticas adoptadas.

Estos dos riesgos analíticos se ven moderados en otras versiones en las que son los agentes estatales los que buscan en cada circunstancia articular una coalición basada en intereses sectorialmente agregados, configurando "modelos" de políticas que varían según el o los sectores a cuyo

* Agradezco los comentarios de Vicente Palermo a una versión preliminar de este trabajo, con las salvedades de rigor respecto a mi exclusiva responsabilidad sobre el resultado final.

dinamismo como potenciales motores del crecimiento se decida apostar. El carácter “sociocéntrico” se mantiene aquí en la medida en que las políticas se explican en tanto apuntan a satisfacer clara y directamente los intereses de alguna de esas potenciales combinaciones de *coaliciones sectoriales-estrategias de desarrollo*, encontrando en ello, *a priori*, la explicación fundamental de las decisiones estatales. En general la coalición exitosa resulta en cierto modo previsible, al conformarse con aquellos sectores que resultan “ganadores” en las circunstancias impuestas por la economía internacional (por ser ellos los más capacitados para impulsar el crecimiento de la economía)¹.

Esta segunda manera de abordar las coaliciones se complementa bien con otra perspectiva que permite explorar cómo los capitalistas pueden “imponer” decisiones sobre políticas económicas sin necesidad de actuar políticamente para lograrlo, debido a la “posición privilegiada” que derivan de su control sobre la inversión². La teoría de la “dependencia estructural del Estado respecto al capital”³ subraya que dada la separación entre la propiedad privada de los medios de producción y el poder político, y como el propio mantenimiento y el apoyo público del gobierno dependen fuertemente de que exista un adecuado nivel de actividad económica, los gobernantes se ven llevados a eludir ciertas políticas que perjudiquen a los intereses empresariales y a promover decisiones que los favorezcan. Así los empresarios pueden obtener resultados políticos no tanto por lo que hacen políticamente sino por lo que dejan de hacer en términos de inversiones, y esto puede promover decisiones estatales *independientemente de que se formen coaliciones explícitas*. La noción del poder estructural resulta una herramienta analítica útil para indagar acerca de las distintas alternativas de la relación entre Estado y sector privado en torno a las políticas económicas, en tanto permite incorporar el peso de las “estructuras” sin reducir la política a ellas.

Por otra parte, los abordajes que ponen el énfasis fundamental en la iniciativa de las elites estatales no implican negar la posibilidad de que se verifiquen coaliciones ni desconocer ese poder estructural de los capitalistas, pero no asumen *como explicación a priori de las políticas* el hecho de que éstas respondan necesariamente a configuraciones definidas de intereses preexistentes en el ámbito del sector privado, ni atribuyen a los factores estructurales un poder absoluto y unilateral sobre las decisiones gubernamentales. La potencial autonomía de los actores estatales como punto de partida teórico supone que los gobiernos y los políticos pueden tener sus propios objetivos en tanto tales, y también recursos específicos -políticos, económicos, institucionales- para procurar imponerlos. Los gobernantes pueden formular las políticas económicas en función de sus ideas, y/o de su propio interés como tales; pero en cualquier caso su condición de actores estatales los lleva a atender a una multiplicidad de demandas, desafíos e imperativos cruzados que no siempre ni necesariamente se resuelven en un equilibrio del tipo de los que supone responder a nítidas coaliciones sectoriales.

Así presentado el enfoque “estatista” consistiría, siguiendo a Grindle y Thomas, en tomar como punto de partida *los problemas y asuntos que se les plantean a los políticos y burócratas en el contexto en el que se ven llevados a tomar decisiones*, y desde allí incorporar cómo ellos interactúan con los otros actores relevantes teniendo en cuenta la influencia de los distintos factores intervinientes. La acción de los agentes estatales puede estudiarse a partir de la idea de que ellos atienden a diversos “juegos encadenados”⁴, entre los cuales puede incluirse, aunque no de manera exclusiva, la intención de satisfacer determinadas demandas empresariales; en esos juegos las ideas e intereses se entrelazan a su vez de manera compleja con la naturaleza de los problemas a abordar a través de las políticas y con los variados constreñimientos económicos y políticos que operan en cada circunstancia⁵. El ineludible reconocimiento del poder estructural de los capitalistas no resulta incompatible con esta perspectiva, ya que pueden identificarse situaciones en las que éste puede ser neutralizado o redefinido a partir de los recursos que a su vez pueden desplegar los agentes estatales⁶. Asimismo las coaliciones construidas

¹ Cfr. esta observación en Haggard 1994. Ejemplos de análisis basados en coaliciones, con matices diversos, son Frieden 1991, Silva 1993, y Gourevitch 1986.

² Cfr. Lindblom 1977.

³ Przeworski y Wallerstein 1988. Ver también Offe y Wiesenthal 1988, Block 1977, y Przeworski 1995.

⁴ El desarrollo de este útil instrumento analítico puede verse en Tsebelis 1990.

⁵ Un esquema de análisis explícitamente propuesto a partir de la efectiva iniciativa e influencia de las elites estatales pero que no descuida la incorporación de elementos sociocéntricos y estructurales puede verse en Grindle y Thomas, 1991. Estudios específicos de este tipo son por ejemplo Torre 1997, Palermo y Novaro 1996, Heredia 1994 y 1996, Kaufman 1990.

⁶ Sobre las limitaciones que puede encontrar el poder estructural de los capitalistas ver Acuña 1994, Heredia 1996.

desde el Estado pueden estar basadas en la compensación de las pérdidas de algunos y en la modificación de las preferencias de otros; desde este punto de vista los intereses de los actores sociales no son fijos y constantes, y pueden variar en el curso de, y en respuesta a, el proceso mismo de reformas económicas.

La bibliografía reciente tiende a coincidir explícita o implícitamente en que lejos de ser excluyentes, las dimensiones “estatista” y “sociocéntrica” deberían complementarse, y en que en todo caso la influencia relativa de los *policymakers* y los agentes económicos sobre las decisiones de políticas es algo que varía históricamente. Los estudios de caso y comparados pueden justamente proporcionar insumos para construir una perspectiva analítica que sea a la vez integradora y abierta a los diversos patrones de interacción posibles. En este artículo intento mostrar cómo los distintos factores analíticos pueden combinarse para dar cuenta del proceso de apertura comercial en la Argentina.

2. Los primeros pasos de la apertura económica, 1987-1989: un comienzo limitado.

Desde los años cuarenta hasta 1976 la política comercial argentina se caracterizó por un fuerte proteccionismo, basado en restricciones cuantitativas y en elevados niveles arancelarios⁷. Entre 1976 y 1981, durante el gobierno militar y bajo la gestión en el Ministerio de Economía de José Alfredo Martínez de Hoz, tuvo lugar una drástica apertura que redujo el promedio arancelario a un 26% y eliminó buena parte de las restricciones dejando sin embargo importantes sectores fuertemente protegidos como los del acero, aluminio, farmacéutico, papelería y automotriz⁸.

La política de liberalización comercial fue abandonada en 1982 debido a la fuerte brecha externa provocada por el déficit comercial y agravada por la crisis de la deuda. En julio de ese año se restablecieron las restricciones cuantitativas con el objetivo de reducir las importaciones y con ellas el déficit comercial. Esta política restrictiva fue continuada por el gobierno constitucional, que a fines de 1983 introdujo un sistema de listas que clasificaban a los productos según pudieran o no importarse libremente; dicho mecanismo fue ratificado y extendido en 1984 a través del Decreto 4070, que todavía se hallaba vigente a comienzos de 1987⁹. Los aranceles a su vez fueron incrementados a partir de 1982, ubicándose para 1987 en un espectro que iba del 0 al 105%, aunque con un promedio del 37% y una moda del 38%. En 1985 se estableció, por motivos fiscales, una sobretasa general del 10 %, a la que se agregaría otro 5% en octubre de 1987, con lo que la tarifa predominante a partir de este último año era en realidad del 53% (38+15).

2.1. La “apertura de la economía” en la agenda estatal¹⁰

Durante los dos primeros años del gobierno de Alfonsín la noción de una “reforma estructural” no estuvo presente en la agenda estatal, y como se vio la política comercial tendió a acentuar el cierre de la economía ya comenzado anteriormente. En febrero de 1985 se produce un recambio fundamental en el Ministerio de Economía al asumir el equipo encabezado por Juan V. Sourrouille, cuya formación académica y técnica implicaba un giro sustancial en cuanto al abordaje de los problemas económicos. El “Plan Austral” lanzado en junio de ese mismo año reflejaba un primer cambio importante en la orientación de la política económica: el logro de la estabilidad pasaba a primer plano y con ello aparecía

⁷ Para una descripción histórica general de las políticas comerciales en la Argentina puede verse el clásico texto de Díaz Alejandro (1970) y para un tratamiento más específico el trabajo de Cavallo y Cottani, 1991.

⁸ Ver Berlinski 1993, Chudnovsky y Porta 1992, Canitrot y Junco 1993, Canitrot 1980, Cavallo y Cottani 1991.

⁹ Sobre la política comercial vigente entre 1983 y 1987 ver Berlinski 1993, 1996, Canitrot y Junco 1993, Chudnovsky y Porta 1992, Cristini 1991, Ledesma 1991, y Makuc 1994.

¹⁰ Para la reconstrucción de la política comercial entre 1987 y 1996 me baso en información tomada de los diarios *Clarín*, *Ámbito Financiero*, *El Cronista Comercial*, *La Nación*, *La Prensa*, *La Razón* y *Página 12* y de diversas publicaciones especializadas (*Informe Industrial*, *El Economista*, *Coyuntura* y *Desarrollo*, entre otras), así como en entrevistas a empresarios y ex-funcionarios realizadas en 1996. Un panorama más detallado que incluye las citas de las fuentes correspondientes a cada dato en particular puede verse en mi tesis doctoral, *La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996*, FLACSO-México, 1997. En este artículo me limito a mencionar sólo las referencias bibliográficas y las fuentes de las transcripciones textuales.

con más fuerza la búsqueda del equilibrio fiscal, mientras se manifestaba tímidamente la intención de avanzar hacia un ajuste de carácter más estructural. A partir de 1987 el fracaso del mecanismo de congelamiento de precios para contener la inflación y las crecientes dificultades para manejar las finanzas públicas irán impulsando más decididamente al gobierno en esa dirección, acelerando un “proceso de aprendizaje” que implicaba reconocer la verdadera sustancia y profundidad de la crisis fiscal y asumir la necesidad de contar con el apoyo de los organismos financieros internacionales y de la banca acreedora¹¹.

En el marco de esa propensión a modificar sustancialmente la relación entre Estado, mercado y agentes económicos, la apertura comercial se va instalando en la agenda pública y se convierte en objeto de discusión entre gobierno y empresarios. Pero aunque la apertura aparece en parte como elemento de un “cambio de rumbo” del modelo de acumulación¹², antes que los alcances concretos de esa reorientación estuvieran claros para el propio gobierno la política comercial empezó a modificarse en función de ciertas motivaciones e impulsos más específicos. El equipo económico tenía la convicción de que el sistema de protección vigente era muy poco racional y daba lugar a todo tipo de ineficiencias y arbitrariedades, y era partidario de reformar la política comercial para disciplinar a los empresarios en torno a un régimen más competitivo. Por otro lado, sin embargo, ello no significaba que estuvieran dispuestos a avanzar en una apertura rápida e indiscriminada; en parte porque su propia concepción de la reforma estructural era más bien gradualista y moderada, y también porque esa perspectiva no tenía un consenso nítido en el conjunto del gobierno y del partido gobernante¹³.

Lo dicho se refleja en las distintas variantes de la “apertura” que comienzan a discutirse a partir de 1987. Por una parte, la política de reducir o eliminar las restricciones y los aranceles para insumos y/o bienes de capital que pudieran ser utilizados por empresas que fabricaran productos exportables era el eje de lo que se denominaba una “apertura exportadora”, explícitamente presentada desde 1987 como el núcleo central de la reorientación estructural de la economía. Este tipo de apertura conllevaba una valoración positiva frente a la idea de la “apertura importadora” o “antiinflacionaria” a la que se asociaba, negativamente, con la política de Martínez de Hoz. Sin embargo, la idea de abrir paso a las importaciones como mecanismo ligado a la lucha contra la inflación también se incorporó tempranamente al nuevo discurso oficial. La perspectiva de la “apertura antiinflacionaria”, que apareció con fuerza en febrero de 1987, no desconocía motivaciones más estructurales, pero hacía hincapié en la necesidad de poner un techo a los precios internos para poder abandonar definitivamente los controles y pautas de precios y salarios.

En ese contexto cobró particular significación un elemento que sería decisivo para disparar la implementación efectiva de una primera apertura: me refiero a la condicionalidad de los préstamos de los organismos financieros internacionales. Desde 1984 las cartas de intención firmadas con el FMI en torno al problema de la deuda hacían referencia a la necesidad de implementar reformas estructurales entre las que se contaba la liberalización del comercio exterior. Sin embargo el papel más importante en ese sentido lo desempeñó el Banco Mundial, que pasó a tener un rol más decisivo a partir de 1985 en el marco del Plan Baker. El gobierno argentino comenzó a negociar préstamos con ese organismo, con destinos diversos, y condicionados a la adopción de determinados cambios de políticas. Entre 1987 y 1988 la Argentina obtuvo, entre otros, dos préstamos destinados a implementar modificaciones en la política de comercio exterior¹⁴, en un contexto en el que el gobierno necesitaba cada vez más el financiamiento externo para poder manejar el déficit fiscal y sostener sus planes antiinflacionarios.

Fue sobre todo en 1988 que el equipo económico se empeñó especialmente en lograr que su hasta entonces difusa y demorada propuesta de apertura comercial se plasmara en un impulso concreto que permitiera obtener los desembolsos pactados. Las exigencias puestas por el Banco Mundial para desembolsar sus préstamos se fueron convirtiendo progresivamente en un motivo clave para el avance de la apertura. Cabe adelantar sin embargo que la exigencia del Banco Mundial no debe considerarse como una mera presión externa a la que el gobierno no tuvo más remedio que acceder; la apertura

¹¹ Canitrot, 1992. Sobre el tránsito entre el inicial diagnóstico “benigno” sobre la situación económica y la progresiva convicción de que un importante nivel de ajuste y reforma estructural parecían ineludibles, ver también Damill y Frenkel, 1992, y Palermo y Novaro, 1996, cap. 1.

¹² Acuña, 1995a.

¹³ Cfr. Machinea, 1993.

¹⁴ El primero de ellos fue desembolsado íntegramente en 1987; el segundo fue suspendido a comienzos de 1989 faltando hacer efectiva una parte.

coincidía como hemos visto con intenciones propias del equipo económico, y éste incluso pudo utilizar la presión del Banco para convencer a los empresarios de la necesidad de avanzar en esa dirección.

A partir de la progresiva confluencia de este conjunto de motivaciones empezaron a desgranarse las primeras medidas concretas que entre febrero y marzo de 1987 iniciaron la liberalización comercial, y que consistían en la progresiva eliminación de productos del “anexo II” del mencionado Decreto 4070 (que establecía la lista de las posiciones sujetas a autorización previa para su importación). Los comienzos fueron muy tibios y graduales, y aun las perspectivas más aperturistas dentro del gobierno no eran en modo alguno extremas. Durante casi un año y medio la apertura fue avanzando a pasos muy lentos y esporádicos, que poco a poco iban eliminando posiciones del anexo II, y que no implicaban casi ninguna reducción arancelaria. El paso más contundente se dio recién en octubre de 1988 con una sustancial eliminación de productos del anexo II (que quedó reducido a 1056 posiciones) y un nuevo esquema arancelario global. Era la culminación del proyecto aperturista que finalmente había definido el gobierno en función del acuerdo con el Banco Mundial, cuyos representantes visitaron el país a fines de agosto para negociar *in situ* el préstamo pendiente.

2.2. Los empresarios y los primeros pasos de la apertura

Para 1987 el discurso de la necesidad de “reformas estructurales” era compartido en general por todas las entidades empresariales. Sin embargo, la demanda por un cambio “de fondo” era excesivamente general y difusa, y el apoyo que ello significaba para los anuncios del gobierno referidos a eventuales reformas estructurales no implicaba ninguna coalición clara de políticas económicas. Por un lado, porque la expresión “reforma estructural” tenía distintos significados y alcances esperados según los sectores, y su traducción en medidas concretas encontraba opiniones muy divididas en el seno del empresariado. Por el otro, porque en cada coyuntura específica, cada sector estaba más interesado en defender ciertos *reclamos puntuales concretos* -implicaran o no un avance en las reformas económicas- y eran éstos los que efectivamente permitían movilizar su apoyo o generaban una resistencia eficaz.

Entre las medidas concretas en que la reforma estructural podía traducirse, la apertura comercial era quizá la más controvertida y la que más difícil hacía la conformación de una coalición de apoyo efectiva. Sin duda algunas de las corporaciones empresarias la apoyaron explícitamente desde un primer momento. La Sociedad Rural Argentina siempre había sostenido un discurso liberal, y la apertura comercial coincidía con sus intereses en tanto podía contribuir a impulsar el comercio de exportación y a abaratar la importación de sus insumos, sobre lo cual coincidían también las otras tres entidades representativas del agro. Sin embargo, éste no era un objetivo prioritario para las corporaciones agrarias, más preocupadas por garantizar un alto nivel del tipo de cambio y por resistir las retenciones que el Estado imponía sobre sus exportaciones, así como otro tipo de impuestos que podían afectar directamente al sector. Algo similar ocurría con otras entidades que, si bien eran partidarias de la liberalización, no tenían como *meta prioritaria* luchar por la apertura importadora: la Cámara de Comercio (CAC), las organizaciones financieras y las centrales de la construcción. Todas estas entidades no específicamente industriales podían manifestar su acuerdo con la apertura, pero no *presionaban* por ella, y no era en función de la política comercial que ejercían su poder estructural.

Dado que eran los principales afectados, la “política de la apertura comercial” se desarrolló fundamentalmente a través de la interacción entre el gobierno y los empresarios *industriales*, representados por la Unión Industrial Argentina (UIA) y por otras asociaciones de menor alcance y relevancia efectiva como el CAI (Consejo Argentino de la Industria) y la CGI (Confederación General de la Industria). El sector presentó desde un principio una actitud opositora, aunque con variaciones. La reacción inicial de la UIA frente a la apertura fue negativa, con matices que se explican en función de las líneas internas existentes en la entidad¹⁵. El MIN fue el que presentó la oposición más monolítica, pero en realidad el MIA no se expresaba en términos muy diferentes. Este último tenía a su vez en su seno dos vertientes que se diferenciaban nítidamente en torno a esta cuestión: las industrias de la alimentación, nucleadas en la COPAL y competitivas frente a la producción del exterior, eran claramente

¹⁵ El MIN (Movimiento Industrial Nacional) representaba en líneas generales a las pequeñas y medianas empresas y a la industria del interior, y tenía las posiciones más “estatistas” y mercadointernistas; el MIA (Movimiento Industrial Argentino) tendía a identificarse con posturas más “liberales” y “proexportadoras” y a representar a las empresas más grandes.

aperturistas, pero el resto de las cámaras o empresas individuales adheridas coincidían con el MIN en rechazar la apertura irrestricta y reclamaban distintos tipos de limitaciones o condicionamientos para aceptarla.

Las primeras expresiones vertidas por la UIA en torno a los anuncios aperturistas coincidían en rechazar la posibilidad de una reforma comercial que no tuviera en cuenta la opinión de las cámaras empresarias, y en oponerse a una eliminación de las restricciones cuantitativas que no contemplara la fijación de un nivel arancelario que garantizara una adecuada protección, así como mecanismos antidumping y una correcta desagregación del nomenclador¹⁶. El CAI y la CGI coincidían en el pedido de que se tomaran recaudos antes de eliminar las restricciones. Los voceros empresariales recurrían constantemente a la dupla conceptual entre la apertura “aceptable” (siempre ambiguamente definida) y la apertura “de Martínez de Hoz”.

Varios de los grandes grupos económicos, que actuaban en gran medida al margen de las organizaciones gremiales, también presentaron una postura similar. La presión de algunos grandes empresarios se hizo sentir particularmente cuando se avanzó sobre los sectores siderúrgico y petroquímico, que en conjunto condicionaban su aceptación de la apertura a que ésta no sólo se viera moderada en sus alcances, sino también complementada con diversas medidas de promoción sectorial que permitieran a las empresas afrontar una eventual exposición a la competencia exterior. De hecho la apertura para la siderurgia y la petroquímica que se verificó en febrero de 1988 estuvo sujeta a una dura negociación con las cámaras respectivas en la que el gobierno hizo importantes concesiones.

La actitud empresarial estuvo desde un principio condicionada por dos factores estructurales que hacían muy difícil que se verificara una postura clara y homogénea: por un lado, la heterogeneidad del sector era muy grande, y no todos se veían afectados en la misma medida por una eventual liberación de las importaciones; por el otro, cada sector en particular tenía interés en que se abriera la importación para sus insumos, y que se protegiera a sus productos finales, lo que a su vez los ubicaba en perspectivas cruzadas entre ellos mismos. La aparente ambigüedad que refleja el discurso empresarial (todos dicen “no nos oponemos a la apertura, pero...”) expresa justamente esa fragmentación, que llevaba a las entidades a no negar tajantemente la posibilidad de la apertura sino a tratar de que cada sector pudiera negociar su implementación de acuerdo a sus propios intereses específicos. Por otra parte, el rechazo frontal se hacía cada vez más difícil de sostener discursivamente en un contexto en que las ideas liberales se estaban haciendo hegemónicas.

En realidad, los industriales efectivamente se resistían a aceptar toda modalidad de reforma comercial que los expusiera de hecho a la competencia. El discurso predominante sostenía en última instancia que la eliminación del anexo II sólo debía darse si por otros medios, especialmente los aranceles, *se garantizaba que se mantuviera la misma protección existente hasta el momento*. En definitiva la implementación de la apertura debía ser tal *que no expusiera a la producción nacional a la competencia externa*. Una aparente paradoja que será sin embargo el núcleo fundamental de la posición del empresariado industrial frente a la política comercial. En el mejor de los casos podría decirse que se aceptaba -para el mediano plazo- la posibilidad de una política “gradualista” que diera tiempo a una reconversión productiva apoyada por políticas industriales activas.

La reforma de octubre de 1988 fue negociada con la UIA y con las cámaras sectoriales en un contexto en el que el poder de presión de los industriales estaba fortalecido. El gobierno, derrotado en las elecciones parciales de septiembre de 1987, estaba cada vez más acosado por una crisis que no dejaba de acentuarse; la aceleración inflacionaria era el problema más acuciante y cada vez más excluyente para el equipo económico, que buscaba darle una solución que por lo menos permitiera llegar a las elecciones presidenciales de mayo de 1989 en un marco de relativa estabilidad. Con ese objetivo se lanzó el 3 de agosto de 1988 el denominado “Plan Primavera”, basado en un acuerdo de precios con la UIA y la CAC que estuvo desde un principio prendido con alfileres. La cúpula de la Unión Industrial había decidido apoyar el plan antiinflacionario en parte ante la atemorizadora perspectiva que implicaba el creciente descontrol de las variables, y además porque le resultaba un mal menor frente a la eventualidad de un nuevo *congelamiento* de precios; además, había negociado entre otras cosas la continuidad de los programas de promoción de las exportaciones industriales que el plan original pretendía levantar y la postergación de las medidas de política comercial para asegurar la posibilidad de darle adecuado tratamiento a las situaciones particulares. Sin embargo, el apoyo al plan fue duramente

¹⁶ *Propuesta de la UIA para el Crecimiento Económico y Social con Estabilidad*, mimeo, 24-3-87.

cuestionado por las bases de la entidad, incluso por prominentes empresarios individuales, y la continuidad del mismo estuvo desde un primer momento sujeta a revisión; a pesar de ello el apoyo de los industriales se reprodujo hasta comienzos de 1989. Mientras duró el acuerdo, hubo recurrentes reclamos internos que exigían a la cúpula de la UIA mayor firmeza para resistir la avanzada aperturista que simultáneamente estaba llevando adelante la conducción económica; pero la opción de la ruptura total con el gobierno era considerada una alternativa peor y terminaba imponiéndose la voluntad conciliadora que permitía, entre otras cosas, evitar un descontrol total de los precios y negociar “desde adentro” la reforma comercial.

La negociación partió de un hecho consumado que no fue modificado: la eliminación de unas 2600 posiciones del anexo II, en el que quedarían desde ese momento 1056 productos. Lo que quedó en discusión fue el nivel arancelario que se iba a aplicar para cada producto a partir de entonces. Aunque siguieron existiendo reclamos contra la reducción del anexo II, de hecho ese aspecto de la reforma ya se daba por irreversible, y los empresarios se abocaron a discutir los aranceles sobre la base de la propuesta del equipo económico. La UIA rechazó desde un primer momento el máximo de 40% que proponía el gobierno pero centró su reclamo en que los aranceles fueran negociados sector por sector, como efectivamente se hizo. Como era previsible, la Secretaría de Industria se vio atiborrada de presiones y de pedidos de audiencia por parte de las cámaras sectoriales, preocupadas por fijar cada una su propio nivel arancelario. Paralelamente la UIA se encargó de garantizar que efectivamente hubiera tiempo y disposición para atender a todas las situaciones específicas, haciendo uso del poder de negociación que le daba la voluntad del gobierno de contar con su apoyo para reproducir los acuerdos de precios pactados en agosto¹⁷. Varios dirigentes industriales se oponían a aceptar los plazos y las condiciones del gobierno y exigían una postura más firme, como manera de obtener un mejor resultado; las posiciones internas más críticas abarcaban sectores diversos e incluían a empresarios de fuerte peso, y por momentos la ruptura del pacto con el gobierno parecía inminente. La perspectiva que procuraba mantener el acuerdo era preferida por aquellos sectores que iban logrando quedar en el anexo II, o que estaban bien protegidos con un arancel del 30%, pero además era impuesta a los principales interlocutores del gobierno por la propia lógica de la interacción estratégica. La cúpula de la UIA -De la Fuente, Montagna, Sebastiani-, en efecto, se movía en los términos que le imponía la lógica de la negociación, y en definitiva fue la que logró imponer la tesitura de quedarse “bajo la sombrilla protectora del acuerdo que facilita la negociación”¹⁸. Un elemento que pesaba mucho en la defensa de la alternativa negociadora era la certeza de que la reducción del anexo II y la rebaja de aranceles *era decisión tomada*, debido al acuerdo con el Banco Mundial. Por otra parte, como se dijo, la perspectiva de salirse del acuerdo podía implicar algo peor, como era un congelamiento de precios o incluso el descontrol total, y eso detenía los impulsos rupturistas dentro de la UIA.

En definitiva, fue el poder de lobby de cada sector lo que terminó de darle forma al nuevo equilibrio alcanzado a fines de 1988. El promedio arancelario quedó en un 29%, concentrándose la mayoría de las posiciones entre el 31 y el 45%¹⁹, lo que incluía los diversos acomodamientos pactados para cada producto. En este sentido, las evaluaciones predominantes señalaban que los sectores más concentrados del espectro industrial -metalúrgico, siderúrgico, químico y petroquímico- eran los que mejor habían logrado salvar sus posiciones, obteniendo una favorable protección efectiva como resultado de las tarifas negociadas para sus insumos y para sus productos. Aun después del plazo del 21 de octubre numerosas posiciones siguieron siendo negociadas y unas 750 de ellas obtuvieron derechos específicos, una figura que en muchos casos significaba casi un freno a la importación.

El último acto de la negociación entre el gobierno y la UIA fue la renuncia del Secretario de Industria Ciminari el 21 de diciembre y su reemplazo por un hombre de esa entidad empresaria, el textil Murat Eurnekian. El gobierno buscaba afianzar al máximo su relación con la dirigencia industrial, en momentos en que las críticas al Plan Primavera arreciaban y se avecinaba el año electoral; con la designación de Eurnekian la UIA tendría poder directo para resolver cuestiones operativas relacionadas con la importación, y también con las políticas de subsidios y de promoción industrial. La crisis que se precipitó a partir de febrero de 1989 postergó de hecho la consideración de ulteriores avances en la

¹⁷ El acuerdo de precios se fue renovando prácticamente mes a mes, a pesar de la intención del gobierno de fijarlo por un plazo más largo, lo que acrecentaba el poder de presión de la UIA.

¹⁸ *El Cronista Comercial*, 13-10-88.

¹⁹ Cristini 1991, Berlinski 1993.

apertura, a pesar de que éstos estaban previstos en el programa pactado con el Banco Mundial y de que quedaban todavía desembolsos pendientes del organismo. Los esfuerzos se concentraron en tratar de controlar la situación y todo proyecto de mediano o largo plazo quedó fuera de la agenda.

3. La política de la apertura comercial en la primera fase de la “revolución menemista”, 1989-1990

3.1. El Plan Bunge & Born: una apertura discreta

Desde julio de 1989 el gobierno de Carlos Menem comenzó a poner en marcha un profundo cambio de rumbo respecto a las políticas económicas, cuya primera fase fue implementada por los ministros Roig y Rapanelli, pertenecientes al grupo “Bunge y Born”. Dentro del marco globalmente liberalizador que suponía el Plan B&B desde un principio, la cuestión de la apertura comercial se mantuvo inicialmente en un segundo y discreto lugar. Lejos de incluir un shock aperturista en sus primeros anuncios, el ministro Roig se había limitado a adelantar que habría una disminución general de aranceles en un 5%, lo cual no significaba prácticamente ningún cambio. Es decir, la apertura comercial no tuvo en los primeros momentos el mismo status que otras medidas que denotaban un giro paradigmático en la política económica, como las privatizaciones o la suspensión de los subsidios.

Mientras el tema arancelario se mantenía todavía en un segundo plano, la Secretaría de Industria y Comercio Exterior decidió a fines de julio profundizar la reducción de las restricciones administrativas, línea que continuó hasta dejar muy pocas posiciones en el ahora denominado anexo I²⁰. Estas medidas seguían teniendo como su objetivo más inmediato el de conseguir el desembolso pendiente del préstamo de comercio del Banco Mundial acordado durante la gestión anterior. La eliminación del famoso anexo era ya sólo una cuestión de tiempo, y en ese sentido era más una continuidad con la agenda impuesta entre 1987 y 1988 que el producto de una nueva orientación de la política económica.

Más allá de esto, el equipo económico fue formulando a su vez una política de rebaja de aranceles respecto a la cual, sin embargo, no parecía haber todavía una decisión firme. La tendencia “liberal” se afirmaba progresivamente, y con ella la idea de la apertura, pero en el propio gobierno diversos factores se combinaban para presentar una estrategia pragmática y cautelosa respecto a la cuestión. Los primeros anuncios, en efecto, hablaban de un plan de reducciones arancelarias que llevaría cuatro años, para dar tiempo a la industria a adaptarse, y que sería consultado con los empresarios²¹. Era el criterio pragmático del ministro Rapanelli, y tenía a su vez cierto sustento en la voluntad del gobierno de no alienar de entrada el apoyo de franjas importantes del sector industrial. En particular, el presidente Menem trataba de mantener su alianza inicial con las pequeñas y medianas industrias, a quienes su discurso incluía como destinatarias y protagonistas de la “revolución productiva”; la presencia en el entorno presidencial de asesores provenientes del MIN como Arnaldo Etchart y Héctor Massuh influía para moderar los impulsos más aperturistas.

La reforma arancelaria se realizó entre octubre y diciembre de 1989. En octubre el arancel máximo fue dejado en 40% salvo para 730 posiciones del sector electrónico que conservaron su régimen especial. Por otra parte los productos que tenían arancel 0 pasaron al 5%, por motivos fiscales. El promedio bajaba de 28.86% a 26.46%, y el arancel más frecuente sería del 37%²². En diciembre de 1989 se produjo una nueva reducción que dejó el máximo en un 30% y el promedio en 20.72%; esta decisión en particular tuvo que ver con la necesidad de compensar la fuerte devaluación realizada con el reajuste del 14 de ese mes, que con el cumplimiento de un plan específico de política comercial. En cuanto a los derechos específicos, se eliminaron algunos pero se agregaron otros para compensar la desprotección de muchos productos textiles que habían quedado fuera del anexo I; de hecho, para diciembre de 1989 la cantidad de posiciones con derechos específicos había aumentado de 129 a 327.

Como en 1987-88, hubo apoyos explícitos de algunos sectores del empresariado a la iniciativa aperturista del gobierno. Pero fuera de los pocos grandes conglomerados que dentro del Consejo

²⁰ Textiles, automóviles y azúcar, sobre todo.

²¹ El objetivo de llegar en 3 o 4 años a una estructura arancelaria simplificada en un intervalo del 5 al 25 % estaba incluido en el memorándum elevado al FMI por el nuevo equipo económico. Cfr. “Puntos salientes del Memorándum sobre política económica elevado al FMI”, *Coyuntura y Desarrollo*, 133, octubre de 1989, pp. 4-5.

²² Cristini 1991.

Empresario Argentino reivindicaban la apertura, el empresariado industrial volvía a manifestar su oposición. El intento de desmontar lo que quedaba del anexo I mostró que, si bien los empresarios parecían ya dispuestos a resignar ese mecanismo y en todo caso negociar otro tipo de limitaciones a la importación, los avances en tal sentido despertaban todavía resistencias que podían ser efectivas y que no provenían necesariamente de los más “pequeños”. Cuando en julio se decidió incluir a los automóviles en la lista de productos a excluir del anexo, la reacción de los empresarios del sector fue inmediata. No estuvieron dispuestos a aceptar esa medida ni aun cuando ella dejaba en pie el hecho de que los vehículos terminados debían pagar aranceles e impuestos que prácticamente triplicaban su precio de origen. La embestida de las terminales nucleadas en ADEFA estuvo piloteada directamente por Francisco Macri y Livio Kühl, y contó con el apoyo de los sindicatos automotores. El lobby empresarial fue efectivo y los autos quedaron incluidos en la ya muy reducida lista de artículos de importación suspendida. La nueva reducción del anexo I despertó también protestas por parte de los empresarios textiles, plásticos y metalúrgicos, pero en estos casos las medidas no fueron revertidas. El reclamo principal de los empresarios afectados pasó a ser la aplicación de derechos específicos y cláusulas antidumping, y el gobierno se mostró dispuesto a negociar en esos términos; de hecho, muchos artículos de importación ahora liberada se vieron favorecidos por la introducción de nuevos y fuertes derechos específicos.

La rebaja global de aranceles, por otra parte, suscitó también protestas formales por parte de la UIA y algunas cámaras sectoriales, pero la reacción del empresariado industrial fue en ese momento muy tibia y pasó casi desapercibida. No es que la resistencia a la apertura comercial se hubiera diluido pero varios factores confluían para que, en el nuevo contexto generado a partir de la asunción de Menem, la acción empresarial se viera limitada. Desde el punto de vista político, la UIA estaba prácticamente excluida del estrecho y cambiante conjunto de interlocutores tenidos en cuenta por el gobierno, y ante ello la actitud predominante en la entidad era la de tratar de reconstituir su comunicación con el poder, procurando mostrar su apoyo y evitar toda confrontación excesiva. Además, en el plano de la repercusión microeconómica de las políticas, las medidas tomadas hasta diciembre de 1989 no permitían todavía calibrar la magnitud de su posible efecto sobre la actividad productiva local; la protección arancelaria no parecía haberse reducido todavía a niveles claramente amenazantes para la mayoría de los sectores, y la posibilidad de negociar derechos específicos seguía alentando la expectativa de que las situaciones particulares podrían eventualmente corregirse ante las primeras evidencias concretas de daño. La diversidad de situaciones dentro de la industria acentuaba ciertamente la tendencia al pragmatismo particularista a la que contribuían coyunturalmente las dificultades políticas para encarar una acción colectiva eficaz; el gobierno mismo, al revertir el tímido intento de apertura automotriz, consideró los casos de muchos productos “sensibles”, y hacer explícitas sus aparentes intenciones gradualistas y participativas, abonaba a la vez la mencionada actitud de los empresarios. Por otra parte, aunque desde noviembre habían comenzado a sentirse reclamos por una progresiva caída del nivel del tipo de cambio, éste era todavía lo suficientemente alto como para impedir que la apertura se manifestara en lo inmediato en una avalancha importadora.

3.2. La gestión de Erman González

La gestión de Rapanelli terminó abruptamente en diciembre de 1989 al no poder contener las crecientes presiones cambiarias e inflacionarias. La política de corto plazo de su sucesor Erman González iba a tener como objetivo prioritario el de “atar” a cualquier costo las variables macroeconómicas fundamentales, profundizando para ello la tendencia liberal y subordinando a esa meta la búsqueda de eventuales aliados empresariales. La primera decisión importante del nuevo ministro fue justamente la total liberalización de los precios, tasas de interés y tipo de cambio, apostando a “los mercados” para lograr un equilibrio estable.

3.2.1. Una apertura que se profundiza, pero que no se define

Desde el punto de vista de la política de comercio exterior, la nueva gestión comenzó con gestos que mostraban una clara intención de profundizar la apertura, en consonancia con un discurso presidencial cada vez más explícitamente volcado hacia la “economía de mercado”. La designación del nuevo Secretario de Industria era en sí misma una apuesta clara: Jorge Pereyra de Olazábal era un hombre de la Cámara de Comercio, liberal de la UceDé, y recordado por su gestión durante el gobierno militar, cuando como Secretario de Industria había firmado un decreto de erradicación fabril en el Gran Buenos Aires²³. Sin embargo, el mensaje y las prácticas iniciales también contenían un componente negociador que no será de importancia menor como condicionante de la acción empresarial en la arena de la política comercial. Apenas designado, el flamante Secretario anunció inminentes rebajas arancelarias; pero tras su primera reunión con la UIA, que se mostraba reacia a aceptar esa medida, aclaró que todo sería muy consensuado, y en otras oportunidades dejó caer el mismo mensaje: la apertura, aunque es inevitable, se hará paso a paso y consultando a los empresarios.

Desde el gobierno la reducción de tarifas era una señal más acerca del rumbo liberalizante que se pretendía enfatizar, pero también un necesario complemento de la liberación de precios; como se iba demostrando a cada paso, más allá de la convicción ideológica, el motor principal de los movimientos concretos hacia la apertura era la intención de tener a mano un arma efectiva contra los recurrentes aumentos indiscriminados de precios. La continuación de la apertura, sobre todo en lo que hacía a la definitiva eliminación de las subsistentes restricciones administrativas y regímenes especiales, seguía siendo también uno de los puntos exigidos por el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, la magnitud de la rebaja arancelaria ya era mayor que la propuesta por los organismos, teniendo en cuenta que el Banco estaba sugiriendo un promedio del 25% y un máximo del 40%.

El 3 de enero de 1990 se hicieron los primeros anuncios concretos: el techo arancelario quedaría en 24% y se reducía un tanto la dispersión²⁴. A partir de este movimiento inicial, durante la gestión de Erman González la política respecto a las importaciones sufrió varias modificaciones parciales en direcciones contrapuestas. Algunas de ellas apuntaron a rebajar la protección para determinados productos, con la intención explícita de frenar los aumentos de precios en momentos en que la inflación volvía a dispararse²⁵. Otras tuvieron que ver con motivos fiscales, ya que de hecho elevaron las tarifas mínimas e intermedias con el objeto de compensar la progresiva reducción de retenciones a la exportación. Si bien se mantenía el discurso aperturista, hasta fines de 1990 el arancel máximo no había sido modificado, la cantidad de posiciones con esa tarifa se había incrementado ligeramente, y de hecho el promedio se mantuvo con oscilaciones entre el 16 y el 18%. Muchos derechos específicos fueron rebajados, pero el número de posiciones sujetas a ese mecanismo de protección quedó más o menos estable. El anexo I fue reducido de 118 a 27 posiciones en marzo, quedando incluidos en él casi exclusivamente los automotores; cuando hacia fines de año se reglamentó un nuevo régimen para el sector, el citado mecanismo desapareció por completo. Finalmente en octubre se eliminaron todos los derechos adicionales transitorios que todavía se mantenían en vigencia.

²³ Sobre los antecedentes de Pereyra de Olazábal y lo que en función de ellos podía significar su nombramiento en la SICE ver Schwarzer 1996.

²⁴ El promedio bajaba de un 20,72% al 16,36%, mientras que el arancel más frecuente era el máximo de 24% (ver Cuadro 1).

²⁵ Se tomaron medidas respecto a algunos productos utilizados para envases de alimentos, electrónicos y electrodomésticos, juguetes, textiles, algunas máquinas herramientas y autopartes, entre otros.

3.2.2. Los empresarios industriales, entre la cautela y la oposición

La reacción industrial frente a los nuevos ímpetus aperturistas se caracterizó en principio por una cierta cautela, basada en las expectativas de negociación sectorial y en el hecho de que el nivel del dólar no hacía temer una avalancha importadora inminente. La posibilidad de negociar las situaciones particulares en el marco del diálogo propuesto por las propias autoridades estimulaba la estrategia de evitar la confrontación con el gobierno para no entorpecer dichas gestiones²⁶. La UIA seguía declarando cada tanto que la tendencia del plan era la correcta, lo que tenía que ver con que en algunos aspectos la dirección de la “liberalización” era efectivamente preferida frente a otras opciones, pero tenía también un sentido estratégico.

De todos modos, los reclamos contra la apertura se fueron acentuando con el correr de los meses. Varias cámaras sectoriales hicieron sentir tempranamente sus quejas, por ejemplo las de autopartistas y las organizaciones de empresarios textiles. La UIA por su parte manifestó de entrada sus reservas por la designación de Pereyra de Olazábal y emitió declaraciones en las que reproducía su clásico discurso de oposición a la apertura comercial. La entidad sostenía que “no entendía” el porqué de las sucesivas rebajas arancelarias, y estimaba en un documento que la protección fabril era en 1990 igual a la de 1920, e inferior a la de los países industrializados, así como menor a la exigida por el Banco Mundial.

La coexistencia de discursos aparentemente contrapuestos por parte del empresariado industrial resulta evidente siguiendo las declaraciones sucesivas de la propia UIA o de algunos de sus dirigentes. Un caso paradigmático es el de Roberto Favelevic, en cuyas afirmaciones se cruzan sus convicciones liberales, su resistencia a la apertura importadora en tanto empresario textil, y la posibilidad de entablar negociaciones eficaces con la Secretaría de Industria. Favelevic sostenía en enero de 1990 una contundente oposición a la apertura comercial, mientras que al poco tiempo aparecía manifestando su coincidencia con el liberalismo imperante: “hay dudas, pero pensamos que es mejor tener dudas sobre una política económica basada en la libertad que no avalar esto. Uno puede dudar de que haya éxito, pero no de que filosóficamente está en el camino correcto”²⁷. El discurso de Favelevic ilustra el aprieto en que se encontraban muchos empresarios en la medida en que sus tradicionales posturas liberales se iban traduciendo en políticas concretas, y el hecho de que el rumbo “filosófico” de la política económica era para ellos, en muchos sentidos, digno de ser rescatado frente a lo que podría haber sido esperable de una gestión peronista.

Los avatares concretos de la entrada de productos importados y de las condiciones para competir y exportar tendrán a su vez mucho que ver con la mayor o menor contundencia de la acción política empresarial frente a la política económica en general y comercial en particular. Si bien esto se hará decisivo recién en 1991, ya en mayo de 1990 las quejas contra la apertura empezaban a recrudecer en la medida en que se hacía sentir el creciente rezago cambiario. Cada decisión en materia de aranceles servía por otra parte para poner en evidencia la superposición de intereses contrapuestos que se veían beneficiados y afectados por cada movimiento en la política comercial, y que el gobierno incluso parecía utilizar estratégicamente.

La cuestión ahondó las diferencias internas en la UIA y contribuyó a un realineamiento que ya estaba en marcha, y que ya no oponía tanto al MIA con el MIN, sino a la industria de la alimentación con el resto de los sectores, en torno precisamente a la apertura. Desde 1989 la presidencia de Gilberto Montagna había significado un cierto predominio de los sectores más “liberales” dentro de la entidad; tanto por sus intereses como por motivos estratégicos Montagna imponía un perfil bajo en términos de reclamos ante el gobierno. Durante 1990 se fue gestando un movimiento interno que culminaría en marzo de 1991 con el desplazamiento de Montagna y su reemplazo por un nuevo grupo dispuesto a darle a la organización un perfil distinto.

Ese cambio estuvo motorizado por una serie de empresarios individuales y entidades de segundo grado cuyo realineamiento respondía a tres tendencias claras: el clásico enfrentamiento entre el

²⁶ La agenda de negociaciones no incluía sólo la protección para determinados productos. Estaba pendiente también la revisión de los programas de promoción industrial temporalmente suspendidos, y la prometida recuperación de esos beneficios por las empresas que “hubieran cumplido con los compromisos establecidos” en los mismos. La evaluación de dicho cumplimiento podía prestarse a una cuota de discrecionalidad frente a la cual el diálogo abierto con la dependencia competente podía ser un elemento decisivo.

²⁷ Reportaje a Favelevic en *Clarín*, 18-2-90.

sector de la alimentación y buena parte de las otras ramas, incluyendo a las industrias de base, agudizado por el explícito alineamiento de las primeras en apoyo a los aspectos más aperturistas y liberales de la política de Erman González; superpuesta con ese clivaje, estaba la disconformidad del MIN, y a través del mismo de las pequeñas y medianas empresas, no sólo con la política económica en curso sino con la conducción de Montagna; y finalmente, la voluntad de varios de los grandes grupos económicos de recuperar un espacio importante de participación dentro de la UIA que sirviera de complemento a la interlocución directa con el Estado que habían privilegiado hasta entonces²⁸. Esta decisión involucraba principalmente a grupos con importantes intereses centrados en la exportación industrial, nucleados informalmente desde 1990 en el denominado “Club de Exportadores”: Techint, Acíndar, PASA, grupo Massuh, Alpargatas, Aluar, entre otros. Su objetivo era insertarse activamente en la UIA y a través de ella enfrentar el carácter crecientemente recesivo y según ellos “antiindustrial” de la política de Erman González. La apertura comercial y las políticas de fomento a la producción industrial y en particular a las exportaciones, estaban entre los puntos centrales que este grupo de grandes empresarios se proponía discutir con el gobierno desde una posición de mayor fortaleza²⁹.

Desde mediados de 1990 comenzó a gestarse entonces una alianza que logró ganar el control de la UIA en las elecciones internas de abril de 1991, reemplazando a Montagna por una nueva conducción encabezada por Israel Mahler. En ella confluyeron el MIN, algunas cámaras sectoriales de peso decisivo como la de los metalúrgicos (ADIMRA), y los integrantes del Club de Exportadores, algunos de ellos a su vez vinculados al MIN o a sus cámaras respectivas: Héctor Massuh (papelero), Sergio Einaudi (Techint), Armando Bertucci (Aluar, aluminio, perteneciente al grupo Madanes), Manuel Herrera (en ese momento directivo de PASA Petroquímica, empresa perteneciente al holding Pérez Companc), Alberto Ibáñez (de Acíndar), entre otros.

3.2.3. *¿Más o menos apertura? El breve interregno del arancel uniforme*

Hacia fines de 1990 la polémica por la apertura comercial se reavivó, haciendo aflorar esta vez divergencias internas dentro del propio gobierno. Los empresarios industriales venían alzando su voz en la medida en que el atraso del tipo de cambio reducía la rentabilidad de sus exportaciones y convertía a la apertura comercial en una amenaza concreta. Aunque las importaciones en su conjunto estaban en un nivel muy bajo, debido a que por la recesión las empresas no estaban adquiriendo nuevos insumos y equipos (ambos rubros constituían el 60% de las compras externas), y a su vez el consumo estaba deprimido, era creciente la preocupación por los aumentos en las solicitudes de importación para ciertos bienes de consumo. Por otro lado, algunos sostenían que en realidad la economía aún no estaba lo suficientemente abierta, argumentando que para evitar el atraso cambiario era conveniente, justamente, reducir aún más los aranceles. Dentro del gobierno, Javier González Fraga acusaba a Pereyra de Olazábal de no apurar lo suficiente la apertura, y proponía un arancel único del 15% similar al vigente en Chile. El Secretario de Industria, por su parte, ahora se hacía eco de las preocupaciones industriales y sostenía la conveniencia de no profundizar la apertura mientras el dólar se mantuviera atrasado. El ministro González anunciaba en cambio inminentes rebajas arancelarias con el objetivo de generar mayores importaciones y hacer subir el valor de la divisa. Paralelamente, sin embargo, pesaban cada vez más los imperativos de incrementar la recaudación fiscal, en momentos en que el déficit estaba aumentando y existía una creciente presión de los acreedores externos para que se incrementaran los pagos de la deuda externa.

En este marco de impulsos contrapuestos, las consideraciones fiscales fueron las que se impusieron cuando en enero de 1991 se decidió adoptar un arancel único del 22%. Desde el punto de vista técnico este nuevo sistema reducía la protección efectiva y se acercaba a las posturas más ortodoxas, pero el hecho de que el arancel fijado fuera relativamente elevado era un indicio más de que la intención predominante no había sido la de provocar una fuerte exposición a la competencia externa.

²⁸ El interés de varios de los “capitanes de la industria” por reactivar su participación en la UIA coincide con su pérdida de presencia como grupo informal que se venía verificando desde fines de 1989 y que parecía haberse ahondado durante los primeros meses de la gestión de Erman González.

²⁹ Criticaban duramente a Montagna por no haber defendido a la industria del retraso cambiario, la apertura, el alza en las tarifas de servicios y los desincentivos a las exportaciones industriales. En comentarios periodísticos se los empezó a denominar “los paulistas”, aludiendo a su voluntad de alcanzar el protagonismo y la influencia de sus pares de la industria de San Pablo en la política de Brasil.

La medida parecía un resultado de compromiso entre las diversas opiniones en pugna, y en los hechos terminó por no conformar a nadie. Los industriales manifestaron su desaprobación por lo que el arancel único significaba en términos de encarecimiento de los insumos y menor protección efectiva para los bienes finales, pero la reacción adversa se vio equilibrada por el hecho de que sectores de gran peso en la economía y en la estructura gremial industrial se veían en realidad favorecidos. Por otra parte las expectativas y las conductas, tanto en el plano microeconómico como en el político, seguían estando más centradas en el nivel del tipo de cambio que en los debates en torno a los aranceles de importación.

El arancel único fue la última expresión de la política comercial del equipo de Erman González. En enero de 1991 el atraso cambiario terminó por provocar una nueva corrida contra el peso que, junto con el consiguiente estallido inflacionario y otras complicaciones, llevaron a la renuncia de Erman González y su reemplazo por el hasta entonces canciller Domingo Cavallo.

4. 1991: Cavallo fija las reglas

En términos generales, y observada en perspectiva, lo que define a la política de Cavallo es sin duda la profundización del camino de las reformas estructurales iniciado en 1989. Esta orientación general es un dato central para ubicar el análisis específico de la cuestión de la apertura comercial; una mirada “macro” permite en efecto visualizar a esta última como parte integral de ese proceso más amplio de transformaciones, el que a su vez constituye el contexto en el que se definen las preferencias y estrategias de los actores involucrados en torno a la política de comercio exterior. Una lectura más atenta al curso mismo de la adopción e implementación de las políticas permite observar que ese rumbo global estuvo sin embargo pautado por objetivos más concretos y urgentes sin atender a los cuales la racionalidad de todo el proceso no quedaría explicada en sus justos términos.

Desde un primer momento la política de Cavallo estuvo en efecto dirigida a lograr un control drástico y definitivo de las cuentas públicas y de las principales variables macroeconómicas. El eje principal de su estrategia fue a partir de marzo la Ley de Convertibilidad, que fijaba una paridad de 10.000 australes y obligaba al Estado a mantenerla. Como es sabido, esta medida establecía fuertes límites a las posibles decisiones de política económica del gobierno³⁰; cuando con el correr de los meses la convertibilidad se mostró sostenible y además devino en la principal garantía de la estabilidad, esos límites fueron incorporados como un dato también por los agentes económicos, reorganizando todo el espectro de posibles demandas y respuestas entre el sector privado y el Estado.

De entrada se apuntó también directamente a contener los precios, e incluso a lograr una rebaja en los mismos. Además de la estabilidad, se buscaba disminuir a través de la deflación lo que ya en febrero se visualizaba como un importante atraso del tipo de cambio real en la paridad establecida. Sin apelar al control en sentido estricto, se formuló una propuesta a los empresarios por la que se sugería entablar negociaciones con cada sector para establecer acuerdos de precios en base a un sistema de “premios y castigos”. Concretamente, se proponía un sistema de beneficios a las empresas que retrotrajeran sus precios actuales a los vigentes en dólares en el período abril-junio del año anterior, con los consiguientes castigos para las que no lo hicieran. El premio-castigo consistía en que a las empresas que cumplieran se les otorgarían a cambio beneficios impositivos que, en realidad, implicaban hacer efectivas las devoluciones del IVA y los reembolsos a las exportaciones ya previstos en la legislación vigente, pero retrasados en su pago; asimismo, se condicionaba la posibilidad de refinanciar deudas, la obtención de nuevos créditos con los bancos oficiales y la aplicación de las medidas antidumping al cumplimiento de una “política de precios correcta”.

4.1. Una apertura antiinflacionaria y disciplinadora

Sin duda Cavallo compartía el criterio ideológico aperturista que se había venido instalando en el discurso estatal ya desde 1987, en el sentido de que era preciso fomentar la competitividad eliminando los incentivos negativos que generaba una protección excesiva, y favorecer una reconversión industrial orientada a la exportación. Pero la cuestión siguió desenvolviéndose dentro de la agenda pública, en

³⁰ Palermo y Torre han apelado a una readaptación de la imagen del “autoatamiento” de Elster en *Ulises y las Sirenas* para dar cuenta de la situación en que quedaba el Estado a partir de la Convertibilidad. Ver la referencia al respecto en Palermo y Novaro, 1996.

términos inmediatos, en función del objetivo antiinflacionario, y sin dejar de estar también supeditada, en alguna medida, a objetivos vinculados a la recaudación fiscal; a la vez, formaba parte de la estrategia política de dar señales firmes sobre la voluntad reformista del gobierno. Es decir, las metas macroeconómicas y políticas de corto plazo seguían presidiendo el ritmo y alcances de la política comercial, por encima de eventuales consideraciones de más largo aliento acerca de cómo, y en qué grado, la apertura debía articularse con las necesidades de la reconversión productiva que se pensaba debía lograrse.

En marzo-abril de 1991 se adoptaron decisiones que implicaban la consolidación y profundización de la apertura comercial, apartándose del efímero arancel único del 22%. Se establecía una estructura arancelaria de tres niveles escalonados según el valor agregado de los productos y/o su carácter de materias primas, insumos intermedios o bienes finales. El nuevo esquema era el siguiente:

- * 22%: productos finales o de alto valor agregado, por ejemplo bienes de capital, indumentaria, acrílicos, caños sin costura, libros, calzado, máquinas, aparatos y material eléctrico, etc.
- * 11%: bienes intermedios, como productos siderúrgicos (salvo los considerados de alta terminación), hilados de algodón y lana, insumos petroquímicos, harina, aceite, lácteos y conservas, papel y hojalata para envases, entre otros
- * 0%: bienes de capital no producidos en el país, materias primas, y alimentos.

Dos grandes excepciones quedaron fuera del esquema, con un arancel del 35%: los automóviles, para los que además se siguió manteniendo un régimen especial con cupos e incentivos particulares, y los productos electrónicos, que perdieron los derechos específicos y transitorios con que contaban hasta el momento recibiendo en compensación una tarifa más alta que el máximo establecido. Paralelamente se anunciaba la eliminación de todos los derechos de importación específicos aún vigentes; las posiciones antes beneficiadas con ellos quedarían ahora automáticamente en el nivel arancelario más alto, del 22%.

Por su forma, el esquema establecido se apartaba de las perspectivas más ortodoxas, que apuntaban a un arancel único más bajo que el establecido en enero (22%); el arancel múltiple suponía conservar una mayor protección efectiva e implicaba un aliento especial a la producción de bienes con mayor valor agregado. No faltaron argumentos en la justificación oficial que presentaban al nuevo ordenamiento como parte de una “política industrialista” al rebajar los aranceles de los insumos y materias primas y proteger más a los bienes terminados. Sin embargo la meta inmediata del gobierno era usar la apertura en relación con los precios, como elemento de presión frente a los empresarios. El objetivo disciplinador de la apertura era explícitamente admitido por el propio ministro Cavallo, al decir que la misma se hacía “para que los mercados monopólicos tengan competencia y así evitar el abuso en la fijación de los precios por parte de algunas empresas”³¹, y al señalar sin sutilezas que “el entusiasmo del gobierno por aplicar la legislación antidumping dependerá de los empresarios y de que dejen de lado sus comportamientos monopólicos”. De hecho, la firmeza demostrada por el equipo económico con sus sucesivos anuncios y disposiciones -entre ellas la de la apertura- fue llevando a que a partir de marzo se firmaran diversos arreglos con distintos sectores. La apertura hacía más necesario para las empresas acceder a ese tipo de pactos: no sólo para obtener eventualmente la aplicación de los mecanismos antidumping, sino porque las rebajas impositivas se presentaban como más imprescindibles para poder competir en una economía abierta.

El anuncio de la apertura, realizado con un discurso de singular dureza que subrayaba la necesidad del disciplinamiento de los agentes económicos y renegaba explícitamente de los subsidios y “cotos de caza” de los empresarios así como de sus comportamientos “cortesianos”, fue hecho en un momento en que el nuevo ministro se jugaba la posibilidad de afianzarse o ser arrastrado por una nueva arremetida de los mercados. A fines de febrero el gobierno había enfrentado una importante corrida cambiaria y necesitaba dar muestras de credibilidad en el sentido de que su plan era firme y de que estaba en condiciones de sostener la paridad cambiaria y el equilibrio fiscal; la rebaja de precios era, como se dijo, un elemento clave en la estrategia de mantener la paridad fija en 10.000 australes. Existía también incertidumbre acerca del grado de apoyo externo con el que contaría la nueva gestión económica, en momentos en que los acreedores reclamaban un incremento en los pagos de los

³¹ Clarín, 2-3-91.

intereses de la deuda externa. Era una verdadera pulseada entre Cavallo y los mercados: en ese contexto, la dureza en las medidas, incluyendo la apertura, tenía que ver con esa estrategia de generar confianza en los operadores y evitar que presionaran sobre el dólar.

4.2. Una apertura que se hace efectiva

Todo indicaba que ahora sí se producía un efectivo impulso hacia la apertura de la economía y así fue interpretada la iniciativa. Por un lado, el promedio de aranceles bajaba del 18 al 10%; a la vez, se procuraba que la posibilidad de importar fuera efectiva al eliminar o reducir varios controles y trámites administrativos; por otra parte, las autoridades económicas mostraban una homogeneidad de criterios y una firmeza en la decisión de profundizar la apertura que no habían tenido las gestiones previas del Ministerio de Economía. El mensaje que transmitía el secretario Schiaretti era contundente y dejaba traslucir que sería muy difícil acceder a las concesiones particulares a las que el sistema estaba acostumbrado. A la vez, sin embargo, quedaban resquicios abiertos, pero supeditados al sistema de premios y castigos; no faltaron concesiones en los primeros meses, pero en un marco distinto: mostraban a la vez la dureza del rumbo, y la importancia de no confrontar con el gobierno si se quería obtener excepciones. Los márgenes de acción de los empresarios se iban reduciendo a solicitar medidas antidumping y buscar el reacomodamiento de sus productos -o de sus insumos- dentro de los tres niveles arancelarios establecidos. Parte de lo nuevo de esta etapa de la apertura es también que en 1991 se consolida un fenómeno que ya venía manifestándose desde mediados de 1990: la reducción de la protección nominal se combina con el atraso cambiario para generar una corriente de importaciones que ya se hace sentir con fuerza creciente, provocando que la apertura se convierta por primera vez en un hecho de efectos palpables para los empresarios.

Otro dato que se agregaba al contexto específico de la política comercial, a partir de 1991, era la firma del Tratado de Asunción que daba origen al MERCOSUR³². Hasta el momento la integración con Brasil se había manejado en términos de acuerdos sectoriales, y el tema no había sido central en las discusiones sobre la política comercial en general. El proyecto de integración regional fue llevado adelante por iniciativa exclusiva de los gobiernos, sin mayor participación empresarial en las gestiones iniciales³³; para los empresarios argentinos el Mercosur representaba en muchos sentidos una gran oportunidad, y los aspectos riesgosos que también implicaba no fueron objeto de un debate importante hasta que empezaron a aparecer los primeros efectos concretos. La política de la apertura comercial no estuvo subordinada al objetivo de la integración regional, que en este caso era un aspecto más de la cuestión. Su centralidad irá sin embargo en aumento, y el intercambio comercial con Brasil y su reglamentación se irá convirtiendo en un punto cada vez más importante dentro de la interacción de empresarios y Estado en torno a la política de comercio exterior; la intensidad y el tono de los reclamos al respecto seguirán de todas maneras el ritmo de los desajustes o perjuicios concretos que se iban manifestando a cada paso.

4.3. Los empresarios industriales entre la protesta, la impotencia y el acuerdo: rumbo a la aceptación de nuevas reglas del juego

Las declaraciones públicas de los empresarios industriales en contra de la apertura fueron abundantes en marzo de 1991, cuando todavía cabía esperar modificaciones en el rumbo adoptado. La

³² El Tratado fue firmado el 26 de marzo de 1991 y contemplaba tres aspectos principales: a) un acuerdo de libre comercio, que se implementaría progresivamente a través de un sistema de preferencias arancelarias que irían aumentando automáticamente en sucesivas etapas hasta llegar al 100% (es decir, a un arancel 0 para el comercio intraregional) el 1 de enero de 1995; b) una unión aduanera (establecimiento de un arancel externo común) que regiría también desde esa misma fecha; y c) el compromiso de "armonizar" las políticas macroeconómicas y sectoriales. Durante la transición, y aun después de ella, se contemplaban regímenes de excepciones tanto al libre comercio intraregional como al arancel externo común. Sobre el contenido del Tratado y las vicisitudes de su implementación ver Bouzas 1995, Chudnovsky y Porta 1995, Hirst 1993, y Stancanelli 1996.

³³ Cfr. Bouzas 1995, Hirst 1993.

UIA se apresuró a calificar de “agresión” a la rebaja de aranceles, denunciándola por inconsulta y por ser un mero instrumento de corrección coyuntural de los precios, además de por no ir acompañada por otras medidas que permitieran mejorar la competitividad de las empresas. Las expresiones de la UIA no dejaban de reconocer la importancia y pertinencia de toda medida que, como la Convertibilidad, apuntara a garantizar la estabilidad, pero en conjunto brindaban un “apoyo crítico” que implicaba señalar los perjuicios que el programa en curso amenazaba con traer a la industria.

Detrás de las declaraciones generales, en las que coincidían industriales grandes y pequeños, se escondían como siempre matices diversos en cuanto a lo que se quería efectivamente defender. Para unos, se trataba más que nada de preservar márgenes de ganancia que no estaban dispuestos a resignar. Es el caso por ejemplo de la industria siderúrgica, constituida fundamentalmente por empresas pertenecientes a grandes holdings, que si bien tenían sus fichas puestas en actividades diversas, no por ello dejaban de oponerse a sobrellevar los costos que les imponía la apertura importadora. Javier Tizado, ejecutivo de Techint y presidente del Centro de Industriales Siderúrgicos, criticaba una apertura dirigida a controlar los precios en momentos en que el retraso del valor de dólar “no frenaría la competencia del exterior”. Su discurso admitía que los aranceles elevados eran los que permitían hasta entonces sostener los altos costos industriales en materia de impuestos y tarifas, reconociendo que la protección arancelaria permitía mantener exportaciones a precios más bajos que los fijados en el ámbito doméstico (uno de los argumentos del gobierno para promover la importación), subsidiadas por los precios cobrados en el mercado interno, justificando la necesidad de mantener esa diferencia³⁴. En este mismo sentido se manifestaba el dirigente textil Murat Eurnekian, mientras que ante la intención de incluir a los automóviles en la liberalización importadora, las terminales ejercieron también una fuerte presión para seguir reproduciendo el régimen de protección especial que habían logrado mantener hasta el momento.

Estos ejemplos ilustran la resistencia de los más “poderosos” dentro del espectro industrial, que pretendían conservar sus niveles de rentabilidad; para muchos otros industriales esas mismas críticas tenían como sustrato concreto una amenaza mucho más drástica para su subsistencia como tales. Entre ambos extremos, y con motivaciones más o menos urgentes según los casos, la oposición a la apertura importadora se extendía por todo el espectro industrial. La apertura comercial no era resistida solamente por los “menos competitivos”, o sólo por las pequeñas y medianas empresas, ya que tampoco formaba parte del proyecto de un sector que consistentemente apostara a la “orientación exportadora” y buscara la liberalización en función de ello.

Al margen de las declaraciones públicas, algunos destacados “lobbistas” de la UIA apuntaron también al Congreso. Con el apoyo de los miembros de la Comisión de Industria, algunos empresarios impulsaban un proyecto de “ley de emergencia industrial” que, de salir, se convertiría en un “proyecto tapón” frente a la intención del equipo económico de fijar legalmente los términos de la apertura. Allí también estuvieron activos varios “pesos pesados” de la industria vinculados a importantes grupos económicos. Finalmente sin embargo el eje de las decisiones siguió estando en el Poder Ejecutivo, y el epicentro de los esfuerzos empresariales continuó radicado en el Ministerio de Economía y la SICE.

Paralelamente a las expresiones de carácter general, los empresarios no descuidaron el clásico mecanismo de las presiones y demandas específicas. En este caso, cámaras y empresarios individuales avanzaron sobre la Secretaría de Industria para tratar de “acomodar” sus productos dentro del esquema de tres niveles arancelarios que se había anunciado. Las discusiones se centraban sobre si determinados productos eran bienes finales o intermedios, y en función de los reclamos en tal sentido formulados durante el mes de marzo, la SICE aceptó corregir la ubicación de 256 posiciones antes de que entrara en vigencia el nuevo ordenamiento. Las correcciones eran en su mayoría pasajes de productos de un nivel más bajo a otro más alto, aunque también se dieron casos inversos ante reclamos por el encarecimiento de insumos. La clasificación de muchos productos podía ser objeto de interpretaciones encontradas, y en esos casos la presión podía ser decisiva. Al mismo tiempo la ubicación de productos en la escala arancelaria dio lugar a pujas intersectoriales que acentuaban la fragmentación de los reclamos empresarios limitando su capacidad de acción colectiva: obtener individualmente una resolución favorable que cambiara la ubicación de un producto podía ser en lo

³⁴ Sobre las diferencias entre los precios de exportación y domésticos de las empresas siderúrgicas pueden verse datos sumamente ilustrativos en Azpiazu y Basualdo, 1995. Sobre el mismo punto en el caso de la petroquímica ver López, 1994.

inmediato mucho más importante y decisivo que luchar por eventuales reconsideraciones globales del programa de apertura.

Las presiones no lograron cambiar el proyecto inicial de Cavallo y los funcionarios del equipo económico acentuaron la dureza de sus posiciones, ratificando en numerosas ocasiones la irreversibilidad de la apertura. El Subsecretario de Industria, Juan Schiaretti, insistía ante cada reclamo con la idea de que no se volvería a tolerar la existencia de “cotos de caza” para ciertos productores. El propio Cavallo avanzaba hasta límites altamente irritativos para los industriales al sostener que no dudaría en permitir las importaciones de dumping si eso era necesario para imponer la disciplina buscada en los precios, o al justificar por el mismo motivo la importación de ropa y cubiertas para autos usadas.

La inflexibilidad del gobierno y el uso explícito del sistema de premios y castigos contribuyeron por un lado a acentuar la búsqueda de negociaciones específicas para cada sector, y paralelamente, a encuadrar la discusión por la apertura dentro de los parámetros ya fijados por el equipo económico, progresivamente aceptados como un dato. Junto con las protestas y advertencias que trataban infructuosamente de revertir al menos parcialmente la apertura misma, en efecto, los industriales reclamaban también, y con creciente insistencia, soluciones que implícitamente ya partían del hecho consumado, como mecanismos antidumping efectivos y controles aduaneros. Por otra parte, las demandas empresariales apuntaban también cada vez más a la necesidad de establecer medidas complementarias que significaran una reducción de los costos con los que operaban las empresas, para poder competir tanto interna como externamente con la paridad cambiaria establecida. Ambos tipos de reclamos se fueron convirtiendo en el eje de las discusiones con el gobierno, con lo cual la política de la apertura comercial se acomodaba a los términos impuestos desde el Estado.

Durante el año 1991 la Convertibilidad iría fijando ciertas pautas a la interacción entre el gobierno y los industriales. La reacción empresarial fue quedando supeditada a la oscilación entre dos impulsos en cierta medida contradictorios: por un lado la conveniencia de no oponerse frontalmente al gobierno en tanto éste lograra mantener las variables bajo su control, apoyando una estabilidad que los empresarios valoraban como un bien público a defender, y por el otro la voluntad de varios sectores industriales, nucleados ahora tras la nueva conducción de la UIA, de imponer un sesgo más “industrialista” a la política económica.

La cúpula de la UIA incluyó desde un principio en su estrategia declaraciones que apuntaban a señalar las coincidencias con el programa económico. Pero la resistencia a la apertura no dejaba por ello de estar constantemente presente: el objetivo de la estrategia de apoyo era, justamente, lograr las modificaciones del programa que seguían considerándose como necesarias. Las protestas podían todavía subir bastante el tono, especialmente ante las presiones de los sectores que comenzaban a verse afectados por la llegada creciente de productos importados, llevando a recurrentes reclamos por cupos y derechos específicos que se salían del estrecho margen de los controles antidumping. En esos casos, las declaraciones de Israel Mahler y particularmente las del secretario Manuel Herrera, expresaban la vertiente más exigente de los industriales.

Al aproximarse las elecciones parciales de septiembre de 1991, la UIA y el equipo económico fueron confluyendo hacia la mutua conveniencia de establecer un “pacto” en torno a ciertos aspectos básicos de la política en curso. Para el Ministro de Economía y su plan, a pesar de su aparente dureza, las manifestaciones de apoyo político del empresariado eran un bien que no dejaba de resultar necesario para sostener la confianza de los mercados en la sustentabilidad del programa de convertibilidad. Por otro lado, la posición de Cavallo no estaba exenta de cuestionamientos dentro mismo del gobierno y del partido gobernante. Para el gobierno en general era importante sellar acuerdos con los empresarios que reforzaran la sensación de estabilidad en la coyuntura electoral.

A la UIA, por su parte, le interesaba posicionarse como interlocutora privilegiada del gobierno y asegurarse mayores posibilidades de incidir para que la política económica adoptara un sesgo más favorable a los intereses industriales, pasando del énfasis en la estabilidad a políticas activas de crecimiento y compensaciones para sostener la competitividad. A su vez la dureza gubernamental lograba transmitir la sensación de que para lograr beneficios específicos, ahora más necesarios que nunca debido a la apertura, era preciso “hacer buena letra”, tanto desde el punto de vista del

comportamiento microeconómico como en cuanto a la moderación de los reclamos³⁵. La firma de varios acuerdos de precios entre abril y mayo de 1991 ponía en evidencia que ante los hechos consumados las cámaras sectoriales optaban una tras otra por avenirse a las condiciones impuestas por el sistema de premios, contribuyendo a inclinar la balanza hacia la actitud global de “apoyar para negociar mejor”.

De esta manera, al aproximarse el Día de la Industria (2 de septiembre) tanto Cavallo como la UIA tenían motivos para llegar a un acuerdo explícito y formal. En las negociaciones previas con el secretario Schiaretti, éste se encargó de asegurar que dos puntos centrales de la estrategia del gobierno, como el tipo de cambio y la política de apertura, quedaban excluidas explícitamente de la conversación. A fines de agosto se firmaba el “Acuerdo para la reconversión y crecimiento de la producción industrial” entre la Industria y el Gobierno, con un promocionado acto en la Casa Rosada que procuraba darle una trascendencia particular. Los empresarios se comprometían a mantener los precios y a aumentar la producción, así como a colaborar en el control de la evasión impositiva y a aumentar la inversión en equipos; implícitamente se aceptaba la paridad vigente del dólar y no se cuestionaba la apertura en términos generales. El Estado por su parte prometía una serie de medidas destinadas en su conjunto a reducir los costos de producción, fomentar las exportaciones y controlar las prácticas desleales en las importaciones.

Más que por sus efectos concretos sobre las políticas que siguieron en lo inmediato, este pacto resulta interesante en tanto implicaba la primera manifestación explícita de lo que sería desde entonces el tono predominante de las relaciones entre gobierno y empresarios industriales en torno a la política económica: éstos van acomodando sus estrategias y sus demandas al marco de opciones previsto por el propio gobierno, y éste, por su parte, debe a su vez empezar a poner mayor énfasis en los elementos que aquéllos reclaman como “correctivos” del plan en vigencia. La discusión sobre la apertura, en sus términos globales (es decir, al margen de los reclamos puntuales de cada sector), quedaba indisolublemente ligada a la marcha del plan de convertibilidad y a las alternativas que cabía imaginar dentro de ese marco, centradas en la idea de la “devaluación por otros medios”. Como se asumía en fuentes cercanas a la UIA, “hay un reconocimiento explícito por parte de la dirigencia industrial de que el Plan de Convertibilidad es letra ‘santa’ y de que el ministro Cavallo cuenta con suficiente ‘plafond’ como para que no haya otras alternativas a la vista. De allí que se haya cambiado el debate sobre el tipo de cambio y la apertura para discutir lo que Schiaretti llama sobrecostos y otros identifican como desventajas competitivas”³⁶. El hecho de que fuera el gobierno el que lograba imponer los términos se hace evidente si se tiene en cuenta que hasta entonces los reclamos industriales habían apuntado a frenar o reducir la apertura “hasta que las condiciones de la competitividad estuvieran dadas”; lo que se asumía a partir de ahora implicaba una secuencia inversa: la apertura era un hecho, así como el nivel nominal del tipo de cambio, y en todo caso, se compartía la intención de compensarla con otras medidas.

5. Se impone la Convertibilidad, y la Convertibilidad impone

5.1. El nuevo escenario se hace sentir

Hacia fines de 1991 Cavallo había establecido entonces nuevas reglas del juego, tanto para la economía como para la acción política de los empresarios. Las clásicas pujas por el valor del dólar ya no eran viables (aunque no faltaron nuevas “corridas”), y la apertura como hecho global se mostraba aparentemente indiscutible; frente a ello los empresarios tendían a aceptar por un lado que deberían obrar microeconómicamente en consecuencia, y por el otro que para obtener beneficios en términos de políticas, parecía conveniente no apostar demasiado a una confrontación directa con el equipo económico. En la medida en que el programa de Cavallo se demostraba sostenible, empezaba a aceptarse que había un nuevo “modelo” en marcha, al cual había que acomodarse: ello no era un problema respecto a algunos puntos que beneficiaban sin duda al sector empresarial en su conjunto,

³⁵ En un reportaje periodístico se le preguntaba al secretario de Industria cómo habían hecho para “seducir” a una conducción de la UIA que prometía ser muy confrontadora y que ahora estaba por pactar con el Gobierno. Schiaretti respondía que por un lado los industriales veían que el plan funcionaba y coincidían en algunos planteos generales, pero que además lo habían logrado “con disciplina. No se olvide que nosotros instrumentamos un régimen de premios y castigos”. *Página 12*, 18-8-91.

³⁶ *Informe Industrial*, julio-agosto 1991.

pero sí más difícil y conflictivo en lo que hacía a las estrategias de crecimiento y al nuevo esquema de incentivos y precios relativos. Sin duda la estabilización trajo aparejada una importante reactivación económica que a partir de 1991 y hasta 1994 inclusive no sólo contribuyó a que muchos se vieran sustantivamente beneficiados con el nuevo escenario, sino que también alentó expectativas optimistas sobre los eventuales resultados del plan vigente hacia el mediano plazo. Sin embargo, las propias “virtudes” del modelo para garantizar la estabilidad (el ancla cambiaria, la apertura, y los límites a las políticas sectoriales) eran las que implicaban a la vez problemas que afectaban a diversos sectores³⁷.

Desde el punto de vista del gobierno, la apertura siguió siendo un elemento clave de la estrategia antiinflacionaria. La inflación tardó bastante en bajar a los niveles esperados (ver cuadro 3), y en los primeros dos años de la Convertibilidad la posibilidad de que se produjeran rebrotes importantes constituía todavía una amenaza cercana, alentada por la reactivación. Una vez que la inflación alcanzó finalmente niveles irrisorios, de todas maneras siguió estando presente el fantasma de que cualquier reversión en la apertura comercial pudiera desencadenar efectos inflacionarios.

Pero por otro lado la apertura también empezaba a dejar sentir sus efectos peligrosos para el equilibrio buscado por el gobierno, a través de un creciente déficit comercial: 1992 marcó una inflexión en ese sentido, con un déficit bastante grande, producto de la combinación entre un salto importador y el estancamiento de las exportaciones; será sobre todo en 1993 y 1994 que la balanza comercial estará en primera fila entre los problemas macroeconómicos a considerar (cuadro 2). La cuestión fiscal también urgía, sobre todo por la necesidad de consolidar el apoyo externo, y desde ese ángulo los aranceles bajos podían resultar contraproducentes. El creciente déficit fiscal verificado desde 1995 habrá de sumarse al desbalance comercial como principal motivo de preocupación en torno al equilibrio macroeconómico; junto con el fuerte incremento en el desempleo que también cobró notoriedad como problema en ese año, ambos temas ingresaron con fuerza en los debates sobre la pertinencia de una mayor o menor apertura.

Otros dos elementos deben tenerse en cuenta para terminar de describir el contexto en el que desde 1991 seguiría desarrollándose la interacción entre Estado y empresarios en torno a las políticas económicas. Uno es que para 1992 ya era un hecho evidente que buena parte del empresariado estaba fuertemente endeudado en dólares, por lo que la alternativa de una eventual devaluación se tornaba cada vez más indeseable³⁸. El otro es que entre 1990 y 1992 se fue haciendo efectiva la privatización de un gran número de empresas públicas, tanto de servicios como productivas; al margen de sus efectos fiscales y económicos, importa recordar aquí que ese proceso incrementó notablemente las oportunidades de inversión y el carácter multisectorial de los grandes grupos económicos, lo cual sin duda influyó sobre sus estrategias políticas y económicas.

5.2. El gobierno y la política comercial: entre la rigidez y el pragmatismo

Durante todo 1991 y hasta casi fines de 1992 siguió predominando desde el gobierno una postura inflexible con respecto a la apertura y a los reclamos sectoriales. Las medidas antidumping quedaban postergadas en su consideración o recibían respuestas negativas o insuficientes, aunque no faltaban las excepciones de resolución favorable³⁹. El único cambio en el esquema tarifario fue la suba del 0 al 5% del arancel de insumos y materias primas, dispuesto en noviembre de 1991 para compensar los impuestos que el Estado dejaba de cobrar en virtud del decreto de desregulación. La intransigencia

³⁷ Sobre el atraso cambiario como uno de los problemas “congénitos” del Plan de Convertibilidad ver Damill y Keifman, 1992. Sobre el papel de la reactivación económica en la aceptación del “modelo” por los distintos actores económicos y sociales ver Gerchunoff y Torre 1996, Palermo 1997.

³⁸ Una de las primeras referencias al endeudamiento en dólares como “aliado de lujo” de la convertibilidad puede verse en *El Cronista Comercial*, 23-6-92. Para algunos datos concretos referidos a los préstamos en dólares contraídos por los principales grupos económicos ver Bisang, 1996.

³⁹ Como pedidos denegados pueden citarse los casos de las empresas Hisisa, textil, y Beaumont y Diol, de autopartes (que terminaron cerrando sus puertas luego de serles denegadas las peticiones antidumping), y de la petroquímica Indupa. La siderurgia, por el contrario, fue de las primeras en ver atendidos sus reclamos antidumping con resoluciones aprobadas en septiembre de 1992; en este caso a la presión de una empresa del grupo Techint se sumó la sugerencia de la interventora en la todavía estatal Somisa, María Julia Alsogaray, quien argumentó que la medida era necesaria para impedir una baja muy fuerte en el precio de venta de la misma ante su inminente privatización.

del ministro Cavallo, avalada explícitamente por el presidente Menem, seguía expresándose recurrentemente en discursos que trataban con dureza a los reclamos empresarios. También se hacían sentir las presiones directas -bajo la forma de amenazas de inspección impositiva, por ejemplo- sobre los empresarios individuales para que no insistieran en sus reclamos contra la apertura.

El panorama empezó a modificarse a partir de octubre de 1992, iniciándose lo que podría considerarse una segunda etapa en la política de apertura implementada desde abril de 1991. Procurando retomar la iniciativa en un contexto de crecientes críticas por parte de los sectores productivos⁴⁰, y en el marco de un amenazador aumento del déficit en la balanza comercial, Cavallo empezó a dar algunos pasos que implicaban la intención de avanzar en la línea de la mejora en el tipo de cambio real e introducían una importante flexibilización en la hasta entonces intocable política de liberalización comercial.

El 7 de octubre de 1992, en una reunión con empresarios de los distintos sectores realizada en el teatro Cervantes de Buenos Aires, el ministro hizo una serie de anuncios con los cuales pretendía inaugurar efectivamente "la segunda etapa del plan", orientada, según decía, "hacia el crecimiento". Se trataba de una serie de medidas destinadas a fomentar las exportaciones y reducir costos de las empresas, retomando las promesas del pacto productivo del año anterior: los anuncios comprendían la reducción y eliminación de varios impuestos, facilidades crediticias, estímulos a las exportaciones (incluyendo aumentos en los reembolsos), creación de un régimen "definitivo" de promoción industrial, etc. El paquete se complementaba pocos días después con un "Régimen de especialización industrial", que establecía sustanciales rebajas en los aranceles de importación de insumos para empresas que se comprometieran a compensar con mayores exportaciones.

Además de estas medidas, el 28 de octubre se dispuso una serie de modificaciones en la política de comercio exterior que implicaban una cierta reversión de la apertura y apuntaban también a favorecer a los exportadores industriales. Por un lado se incrementaba la tasa de estadística, que pasaba del 3 al 10%. Paralelamente se reestructuraba el esquema arancelario, introduciendo nuevas bandas -de 3 pasaban a 8- y reescalando las tarifas de manera tal de reducir las de los insumos industriales⁴¹. El arancel máximo bajaba del 22 al 20%, pero en realidad con la tasa de estadística era del 30%, lo cual aumentaba la protección, sobre todo de los bienes finales. A la vez se establecía un sistema de reembolsos impositivos a las exportaciones industriales, en porcentajes equivalentes a los de la protección arancelaria de cada producto: el sistema "de espejo" pretendía igualar los incentivos a la producción para el mercado interno y para la exportación. De hecho el sistema apuntaba a mejorar el tipo de cambio real a través de los reembolsos y la mayor protección, aunque los efectos concretos eran muy diversos según los sectores y eso se hizo sentir cuando comenzaron a aparecer las primeras evaluaciones de las cámaras respectivas: para algunos productores, por ejemplo, la baja en el arancel de los insumos quedaba superada por el aumento en la tasa de estadística; para muchas pequeñas y medianas empresas productoras de piezas componentes de bienes de capital aumentaba la protección, pero se veían afectados los productores de los bienes de capital en cuestión, que debían pagarlas más caras.

Esta importante reestructuración del programa aperturista provocó críticas de los economistas liberales y despertó dudas sobre sus eventuales efectos inflacionarios. El "pragmatismo" evidenciado por Cavallo era consistente con la lógica que presidía sus decisiones desde marzo de 1991, y que respondía a la necesidad de garantizar la vigencia del plan de Convertibilidad. La racionalidad de las resoluciones se explica teniendo en cuenta las amenazas contrapuestas que pendían como tenazas sobre el programa: por un lado las reversiones en la apertura podían atentar contra el delicado control de la inflación, e incluso generar desconfianza en los mercados, pero por el otro el equilibrio macroeconómico podía también romperse por el costado del déficit comercial, y Cavallo era explícito al justificar las decisiones en función de este último problema. El peligro más inmediato del déficit comercial eran las sospechas que el mismo podía generar entre los operadores financieros acerca de la sustentabilidad de la paridad cambiaria, las que podían alentar corridas contra el peso (de hecho en noviembre de 1992 se verificó una de esas clásicas "minicorridas" que reavivó las polémicas en torno al plan). No faltaron las interpretaciones conspirativas al respecto, pero en realidad persistían las condiciones en que una mínima

⁴⁰ Las constantes quejas por la paridad cambiaria y una estrepitosa caída en la Bolsa aparecían como indicios de que "la temperatura de la confianza estaba en un punto bajo": *Clarín*, 6-10-92.

⁴¹ Los escalones arancelarios pasaban a ser 0, 2.5, 5, 7.5, 10, 12.5, 15 y 20%.

cuota de incertidumbre incentivaba cambios de cartera hacia el dólar por parte de los agentes tenedores de activos líquidos, estimulados por la opinión de los “operadores financieros”⁴². La política económica chocaba permanentemente contra esa difícil cornisa en la que paradójicamente, las propias reversiones de la estrategia en curso -por ejemplo, en la apertura comercial- podían ser tomadas como indicios de que la convertibilidad podía ser abandonada, aunque a la vez resultarían necesarias para moderar otros factores de incertidumbre como el déficit comercial.

La adopción de estas medidas ilustra cómo se interrelacionaban de manera compleja los intereses de algunos sectores económicos y los de los agentes estatales. Estos, movidos por los imperativos de la estabilidad macroeconómica, se veían llevados a introducir ciertas ventajas para los exportadores e incluso a poner límites a las importaciones: el “poder estructural” de los empresarios se ponía de manifiesto, en este caso, a través de la necesidad de mantener bajo control el déficit comercial. La lógica del programa de convertibilidad imponía políticas independientemente de los reclamos explícitos de los sectores involucrados. Ello no quiere decir que el gobierno no tuviera también la intención de responder a las demandas sectoriales en tanto tales: las manifestaciones de apoyo del empresariado, o por lo menos el perfil bajo de sus reclamos, no dejaban de ser un objetivo importante a considerar en la medida en que ello contribuía también a mantener un clima de confianza en la firmeza de las políticas implementadas.

Una combinación entre los imperativos macroeconómicos y las presiones directas de los empresarios será precisamente la que dará lugar a nuevas reversiones de la apertura económica introducidas durante 1993. Se trataba ahora de la fijación de cupos y derechos específicos a algunos sectores en particular, y de respuestas rápidas y favorables a reclamos puntuales de resoluciones antidumping. Las disposiciones se fueron sucediendo unas a otras entre julio y diciembre de ese año, abarcando fundamentalmente a los sectores papelerero, textil, siderúrgico y petroquímico y respondiendo a intensas acciones de lobby.

Los anuncios del teatro Cervantes de octubre de 1992 y estas reversiones parciales de la apertura terminaron de marcar los parámetros dentro de cuyos límites se moverían en adelante las decisiones de política económica relacionadas con el marco regulatorio y de incentivos para la producción. La estructura arancelaria se mantuvo sin cambios importantes a partir de entonces. La única modificación global se produjo el 1 de enero de 1995 y tuvo que ver con la adecuación nacional al Arancel Externo Común acordado en el seno del MERCOSUR, que no alteraba sustancialmente las bases del escalonamiento arancelario aunque implicaba sí la eliminación de la tasa de estadística que había sido mantenida hasta ese momento en el 10%.

El gobierno siguió mostrándose decidido a no revertir sustancialmente la apertura; sin embargo, las decisiones al respecto siguieron estando parcialmente condicionadas, en particular en determinados momentos, por las variables que hemos visto operando hasta aquí: las presiones sectoriales específicas, y los impulsos derivados del manejo macroeconómico. Las primeras llevaron a que siguieran adoptándose ocasionalmente nuevas medidas específicas de protección. Los segundos hicieron que en ciertas coyunturas la posibilidad de incrementar globalmente los aranceles volviera a instalarse en la agenda desde el equipo económico mismo (al margen de que en esas circunstancias, las presiones empresariales a su vez recrudecieran), y de hecho no faltaron decisiones en ese sentido tomadas por motivos estrictamente fiscales. Esto último ocurrió en los primeros meses de 1995, cuando el “efecto tequila” puso en serio riesgo la estabilidad macroeconómica y la convertibilidad, y promovió un paquete de medidas que incluyeron un aumento general de los aranceles a la importación, incluyendo la reimplantación de la tasa de estadística que había sido eliminada muy poco antes.

Con respecto a la política de comercio exterior, cabe agregar que la puesta en vigencia del Arancel Externo Común del MERCOSUR introdujo hasta cierto punto un “candado” para la posibilidad de alterar unilateralmente la política comercial por parte de cada uno de los países. Esto sin duda contribuye a estabilizar la política de apertura alrededor de los parámetros que se habían ido consolidando desde 1991, pero deja sin embargo una cuota importante de flexibilidad debido a que los dos socios principales están sujetos frecuentemente a presiones e impulsos internos para modificar parcialmente las reglas. En este sentido debe señalarse que el gobierno mantuvo firme la decisión de cumplir con el cronograma previsto por el tratado de integración, desoyendo los reclamos y pedidos de postergación por parte de los empresarios industriales a los que nos referimos más abajo.

⁴² El papel de los operadores financieros es subrayado especialmente en Palermo y Novaro, 1996.

Por otra parte el cumplimiento efectivo de los anuncios que implicaban progresivas mejoras en el tipo de cambio y una mayor orientación hacia el fomento de la reconversión productiva por medio de políticas activas sigue siendo todavía un tema pendiente en la agenda de las políticas económicas, limitado en buena medida por la voluntad de no descuidar el equilibrio fiscal y sobre todo de no poner en riesgo el esquema de convertibilidad vigente. Desde 1993 se han adoptado algunas otras medidas aisladas de “devaluación encubierta” y de fomento a la producción, como créditos a tasas subsidiadas, y se ha reiterado ocasionalmente la voluntad de avanzar en la dirección iniciada en 1992⁴³. Como parte de los intentos por modificar los precios relativos y los costos de las empresas el gobierno ha procurado avanzar en el terreno de la flexibilización laboral, pero en ese terreno sus avances se han visto en buena medida frenados por la oposición sindical y política. En suma, hasta 1996 inclusive se mantenía un equilibrio basado en un tipo de cambio anclado y liberalización comercial, con medidas compensatorias puntuales o reversiones parciales y selectivas de la apertura.

5.3. Los empresarios industriales y la apertura desde 1991: acomodamientos particulares, reclamos disciplinados y un “modelo” discutido pero aceptado

La aceptación de las reglas del juego impuestas por la Convertibilidad y el acuerdo con aspectos sustanciales de la política económica en curso no implicaba que la mayoría de los empresarios industriales hubiera aprobado, ni mucho menos buscado, a partir de cierto momento, la apertura comercial. Estrechamente entrelazada con la cuestión más general de los precios relativos y el nivel del tipo de cambio, la política de comercio exterior siguió siendo, por el contrario, un elemento polémico en la relación entre el Estado y el empresariado industrial. En mayor o menor medida según los sectores y las coyunturas éste continuó expresando resistencias a la apertura y tratando de obtener reversiones globales y particulares.

Los pedidos de intervención específica no hicieron sino acentuarse a partir de 1991 y sobre todo durante 1992 y 1993, al compás del creciente ingreso de productos importados y en la medida en que cada sector se iba viendo efectivamente afectado. Las cámaras sectoriales se abocaron crecientemente a la presentación de denuncias de dumping y pedidos de cupos o sobrearanceles ante la Secretaría de Industria, en muchos casos acompañadas por solicitadas o declaraciones de dirigentes empresarios sobre los perjuicios causados por las “importaciones desleales”. Periódicamente se acentuaban las quejas o se incorporaban nuevos “afectados” según avanzaran las importaciones, fenómeno que como se vio más arriba, se verificó con una tendencia rápida y creciente desde 1992.

Es importante observar que las quejas no provenían exclusivamente, como podría esperarse, de empresas pequeñas o medianas. En las listas de denuncias antidumping y en los reclamos por mayor protección se destaca la presencia de varias de las más grandes empresas de cada sector: Indupa (petroquímica del Grupo Richards), Ipako y Pasa (petroquímicas de los grupos Zorraquín y Pérez Companc, respectivamente), Electroclor (petroquímica de la inglesa Duperial), Acindar (siderurgia), Propulsora Siderúrgica, Siderca (del grupo Techint), Massuh y Celulosa (papel), Alpargatas, Gatic (textiles) entre otras. Algunos reclamos podían sorprender incluso por provenir de sectores de los que raramente surgían opiniones favorables a restringir la apertura: un empresario de Cargill solicitaba en 1993 que por seis meses no se dejaran entrar pollos del exterior, especialmente los procedentes de Brasil⁴⁴.

La primera mitad de 1993 fue particularmente intensa en cuanto a las demandas relacionadas con los efectos de la apertura y del nivel del dólar, que resultaron en una serie de fluidos contactos entre empresarios y la Secretaría de Industria en torno a la negociación de un “paquete para aliviar a los sectores más afectados” (el carácter de tales era atribuido fundamentalmente a la siderurgia,

⁴³ Los principales programas puestos en marcha desde 1992 han sido el de Reconversión Industrial (suspendido en septiembre de 1996), el Régimen de Consolidación y Desarrollo de Polos Productivos Regionales, el Programa de Desarrollo de Proveedores, el Centro de Información y Estadística Industrial, algunas iniciativas tendientes a incrementar la oferta crediticia para las PyMEs, el régimen de reintegro a los fabricantes de bienes de capital, y la creación de organismos destinados a asesoramiento de empresas en materia de exportaciones industriales (Fundación Export-Ar) o a la promoción de inversiones (fundación Invert-ir).

⁴⁴ *Clarín*, 21-7-93. Cargill figuraba entre las empresas que a través de uno de sus ejecutivos formaba parte del ultraliberal Consejo Empresario Argentino, al igual que lo hacían empresarios vinculados a Acindar, Pérez Companc, y Garovaglio-Zorraquín.

petroquímica, papel y textil). Cuando en julio de ese año el gobierno anunció su primera decisión de imponer cupos al papel, se desató una verdadera escalada de presiones sobre la Secretaría de Industria pidiendo un tratamiento similar. Los grandes grupos económicos no estuvieron al margen de estas negociaciones; las medidas adoptadas en 1993 estuvieron precedidas de un intenso “lobby” por parte de algunos grandes empresarios, que fue también acompañado por declaraciones públicas⁴⁵. En este sentido son particularmente ilustrativas algunas declaraciones de Richard Handley, durante años titular del Citibank y vocero del sector financiero y los acreedores externos, quien en 1993 demostraba una nueva preocupación por las condiciones en que debía fomentarse el crecimiento de la producción:

“En la Argentina no hay política industrial. Si bien los resultados obtenidos por el Gobierno son espectaculares está faltando un plan estratégico de mediano y largo plazo que asegure el desarrollo de la Argentina. El déficit comercial no me preocuparía si fuera causado por una gran importación de bienes de capital, pero veo que hay un excesivo ingreso de bienes de consumo. Ningún país es totalmente liberal, creen en la competencia y en los mercados abiertos, pero van programando la apertura de una manera inteligente. Nuestro país debe definir a dónde piensa apuntar y hacia qué sectores atraer inversores, para lo cual hay que garantizar las condiciones de rentabilidad. La Argentina debe dar las condiciones para que las empresas inviertan y puedan ser competitivas. Hoy, el país, no es atractivo para el inversor internacional”⁴⁶.

Es que Handley hablaba ahora en nombre de una corporación de bancos nacionales y extranjeros que, encabezada por el Citibank y privatizaciones y capitalización de deuda externa mediante, había incluido entre sus activos fijos la propiedad de, entre otras, una importante empresa papelerera que requería precisamente más protección e incentivos para ser rentable. Toda vez que se quiso avanzar sobre los automóviles, por otra parte, los empresarios del sector defendieron a rajatablas el régimen especial que imponía cupos a las importaciones.

Paralelamente a estas expresiones sectoriales la UIA continuó tratando de dibujar una estrategia global al respecto, dificultada como siempre por la fuerte fragmentación de los intereses de sus miembros en torno a la manera en que eran afectados por la liberalización comercial o por sus restricciones⁴⁷. Pero la fragmentación no sólo estaba dada en cuanto a esas preferencias, sino sobre todo a las posibilidades (estructurales y políticas) de obtener decisiones estatales favorables y al tipo y alcance de las medidas buscadas, cruzándose múltiples estrategias. Esa fragmentación no había hecho más que acentuarse debido al tipo de medidas adoptadas por el gobierno, que seguían alimentando la señal de que “haciendo buena letra” se podían obtener concesiones parciales y que había una gama de *opciones protectoras* que el “modelo” podía y por momentos necesitaba incorporar⁴⁸; eran, como vimos, medidas **ad hoc**, permeables al lobby y a las señales de la coyuntura, y en función de ambos factores, a la capacidad de presión de cada empresa o sector. En los hechos se verificó, como resultado

⁴⁵ La elección de los beneficiados por las medidas dio lugar a reiteradas observaciones acerca del fuerte papel que en ese sentido habían tenido el lobby y las relaciones personales de ciertos grandes empresarios con el ministro Cavallo. Es el caso por ejemplo de los cupos al papel, que favorecían a las tres principales empresas del sector, de los derechos específicos al calzado deportivo que beneficiaban a Gatic (licenciataria de Adidas) y a Alpargatas, y del llamado “decreto Arcor” que aumentaba el arancel al chocolate.

⁴⁶ *El Cronista Comercial*, 23-1-93.

⁴⁷ Frecuentemente las decisiones proteccionistas favorables a un sector generaban reacciones de otros productores afectados negativamente por la misma. Pueden citarse como ejemplo las protestas de la COPAL (alimentos) por los cupos establecidos al papel en 1993, las quejas de distintos sectores por el régimen automotriz en tanto la reducción de los cupos para importar camiones podría reducir el costo del transporte, o la reciente disputa judicial entre las terminales automotrices y las principales empresas siderúrgicas por los incrementos de precios dispuestos por estas últimas.

⁴⁸ El hiperliberal Miguel Ángel Broda, en su carácter de consultor de empresas, admitía que “hay que ser prácticos y a mis clientes les digo que hagan lobby, porque da resultado en la Argentina (...) Yo como consultor tengo que estar en el plano no del deber ser, sino en lo que es mejor para mis clientes. Y yo veo que ésta es una administración que no es invulnerable a las presiones. Yo les digo a mis clientes que el modelo es, a mi juicio, permanente, pero al mismo tiempo que traten de aprovechar algunas deficiencias de esta administración que cede a las presiones”; lo que según él permitía esta situación era la existencia de “un sistema tan ad hoc de aranceles y reembolsos, sin reglas claras” (*Página 12*, Suplemento Cash, 15-5-94).

predominante, una tendencia a la progresiva *focalización* de las demandas relacionadas con la política comercial: los reclamos de la UIA de alguna manera recogían, y apoyaban, las demandas particulares de las cámaras -o empresas- que lograban imponer su peso específico dentro de la organización, o cuyas quejas se veían coyunturalmente avaladas por los efectos visibles de la “avalancha importadora”.

Si desde el punto de vista de los dispares intereses a representar la toma de posiciones por la entidad no era fácil, también existían fuertes discusiones internas en torno a la *estrategia* a seguir, entre quienes pretendían impulsar una línea más confrontadora y los que procuraban en cambio priorizar el diálogo y la negociación a partir de un apoyo explícito a la política económica. Durante 1991 y 1992, en las reuniones internas las opiniones se dividían entre “duros” y “blandos”⁴⁹ y el resultado era la oscilación constante entre declaraciones más contundentes y expresiones más conciliadoras⁵⁰. Las presiones para que se adoptara una actitud más firme sugerían incluso condicionar el apoyo a la convertibilidad a la adopción de medidas efectivas de protección, aunque en los hechos las declaraciones de apoyo al “rumbo general de la economía” nunca fueron abandonadas.

Las posturas más intransigentes fueron sin embargo perdiendo terreno progresivamente en la medida en que el programa económico se consolidaba. A partir de 1993 el perfil de la UIA se inclinó decididamente hacia la posición de apoyo explícito al “modelo” y priorizó la estrategia del “acuerdo para negociar mejor” por sobre los impulsos que llevaban a la confrontación. Este giro se tradujo en -y se consolidó a través de- un cambio en la conducción de la entidad que se verificó en las elecciones internas de abril de 1993. En dicha oportunidad se llegó a un acuerdo interno entre el MIN, el MIA y los mismos grandes empresarios que se habían incorporado en 1991 a través del “Club de Exportadores”, en virtud del cual se conformó una lista única encabezada por Jorge Blanco Villegas⁵¹. Mahler y Herrera, que se habían convertido en los voceros de los sectores más disconformes con la política económica, quedaron fuera de la nueva cúpula, en la que siguieron figurando en cambio destacados representantes de las grandes empresas. Varios de los que en 1991 habían inclinado la balanza hacia un sesgo más “exigente” que el que la UIA tenía con Gilberto Montagna, volvían a impulsar ahora un nuevo giro, esta vez hacia el apoyo negociador.

Sin duda esta posición de acentuado y explícito apoyo a la política económica del gobierno se explica en parte por el predominio de varios de los grandes grupos económicos en la cúpula de la UIA. Estos, más allá de las discrepancias señaladas más arriba, tenían también fuertes coincidencias con las políticas vigentes que impulsaban de por sí una actitud complaciente. En este sentido se ha dicho recurrentemente que las privatizaciones de alguna manera “compraron” su apoyo al convertir a varios de ellos en propietarios o copropietarios de las empresas estatales; ello no sólo les abría nuevos y rentables campos de acción sino que les compensaba las pérdidas que les ocasionaba en otros terrenos la política de apertura y de suspensión de subsidios y privilegios⁵². Sin embargo, los alcances explicativos de ese argumento no deben ser exagerados o interpretados como un sencillo “canje” entre privatizaciones (como la recompensa obtenida), y la apertura y pérdida de incentivos estatales (como aspectos *aceptados sin más* de la reforma económica). Varios de los principales grupos económicos siguieron teniendo un ancla fundamental en el sector industrial⁵³, en tanto que su participación predominante en las privatizaciones era como socios menores de capitales internacionales. Como se ha visto más arriba, los grandes empresarios siguieron presionando por medidas protectoras y mejoras del tipo de cambio

⁴⁹ Las posturas más “duras” provenían especialmente de las presiones de las pequeñas y medianas empresas, y sobre todo de las del interior del país; los “blandos”, por otra parte, no eran sólo los mejor posicionados o los grandes industriales de mejor llegada individual al gobierno, sino que aun para muchos de los más perjudicados por las políticas la estrategia de confrontar no aparecía como la más conveniente.

⁵⁰ Oscilaciones que se manifiestan claramente en los titulares de la prensa. Cfr. por ejemplo “La UIA le declara la guerra a Cavallo por la importación”, *Ámbito Financiero*, 20-3-92, y “Nuevo aval de la UIA al programa económico”, *La Nación*, 28-3-92.

⁵¹ Este acuerdo volvió a renovarse a comienzos de 1995 para reelegir a Jorge Blanco Villegas por un nuevo período de dos años, y para designar como titular de la entidad a Claudio Sebastiani en abril de 1997.

⁵² Esta idea aparece recurrentemente en comentarios periodísticos a partir de 1991 (ver por ejemplo el comentario de Marcelo Zlotowiagzda en *Página 12*, Suplemento Cash, 20-9-92). Algunos autores señalan este punto como uno de los datos centrales que explican la aquiescencia de ciertos grandes holdings ante los aspectos del nuevo modelo económico que les resultaban desfavorables. Cfr. Acuña 1995b, Palermo y Novaro 1996.

⁵³ En algunos casos considerablemente incrementada precisamente a través de la compra de empresas estatales, por ejemplo en el área siderúrgica y petroquímica.

real. En este sentido, para varios de ellos resultaba importante tener un pie en la UIA y utilizar a la organización para obtener concesiones sectoriales y presionar colectivamente en favor de las modificaciones en el rumbo económico que *seguían siendo decisivas* para una parte importante de sus negocios. Por otra parte, las medidas adoptadas por el gobierno a partir de octubre de 1992 abrían un terreno de negociación específico en el plano de la política comercial e industrial en el que ellos tenían las mayores posibilidades de resultar beneficiados a través de sus contactos directos con el equipo económico y su mayor poder estructural. El respaldo expreso al modelo económico implicaba por un lado sostener los beneficios conquistados y promover su profundización en aspectos liberalizantes que resultaban cada vez más necesarios en el nuevo escenario. Pero a la vez formaba parte de la estrategia de “apoyar para negociar mejor” que Blanco Villegas admitía explícitamente⁵⁴, y en la que los puntos a negociar no suponían precisamente “más mercado” sino reversiones o compensaciones de la apertura y liberalización en marcha.

Pero las entidades o líneas internas que expresaban más especialmente los intereses de las pequeñas y medianas industrias, sobre las que los costos y perjuicios de la apertura podían superar a los beneficios traídos por el nuevo modelo y por la estabilidad, también terminaron por quedar integradas al patrón de acuerdo negociador. Dentro de la UIA nunca dejaron de existir presiones internas por una actitud más firme, que en ocasiones se reflejaban incluso en una mayor dureza del discurso de la entidad; pero sistemáticamente, en cada elección interna, el MIN ha venido apoyando desde 1993 el acuerdo por conformar una lista única sobre la base de compartir posiciones en la cúpula, y se ha plegado de esa forma a las posturas conciliadoras del MIA y de los grandes empresarios. Una UIA fuerte y eficazmente negociadora podía contribuir mejor a obtener ciertas medidas y a mantener abiertas las puertas para los arreglos particulares que una riesgosa acción política más orientada hacia el enfrentamiento y el reclamo sonoro; por otra parte, si los grandes empresarios optaban por el apoyo y el diálogo directo y prescindían por completo de la UIA, el resto de los industriales contaría aún con menos posibilidades de ver satisfechos sus reclamos, fuera por la negociación o por el enfrentamiento⁵⁵. Para los empresarios individuales alzar demasiado la voz podía tener incluso consecuencias negativas inmediatas en un contexto en el que no dejaban de operar las presiones explícitas o implícitas para moderar los reclamos: varios entrevistados coincidieron en señalar que la tendencia a oponerse a Cavallo se veía frenada porque “nadie quiere arriesgarse a que le caiga por sorpresa una inspección de la DGI, o a que se le niegue un crédito...”. Por otro lado, las concesiones obtenidas por “los amigos” del gobierno podían ser la vía por la cual se beneficiaba un sector en su conjunto, como ocurría con la industria textil.

La progresiva aceptación de la apertura como un *dato* y de la *negociación puntual* como estrategia dominante comenzó a manifestarse en el uso recurrente de una expresión que desde 1993 se ha convertido en el caballito de batalla del discurso de los dirigentes industriales: la “apertura administrada”⁵⁶. Cuán “administrada” tendría que ser la apertura, y en beneficio de quién, es una cuestión que ni en la perspectiva de los empresarios industriales ni en los planes del gobierno tiene respuestas técnicas y universales; es en cambio el objeto de una negociación política permanente y fragmentada en la que la aspiración de máxima de cada sector está clara: mínimo arancel para sus insumos y/o equipos, y cupos o derechos específicos para sus productos finales “sensibles”⁵⁷.

⁵⁴ Son muchas las declaraciones de Blanco Villegas que reflejan esa posición. Por ejemplo “la UIA siempre hizo mucho ruido y consiguió pocas cosas. Ahora queremos hacer poco ruido y lograr muchas cosas para la industria” (*Clarín*, 18-6-93).

⁵⁵ La CGI y el CAI no habían logrado nunca imponerse por sí solas frente al gobierno y nada podían hacer sin el apoyo de la UIA. Aun en esas dos entidades (y sobre todo la CGI) predominaba también un perfil conciliador hacia las autoridades económicas: el enfrentamiento llevaba lisa y llanamente a que no fueran escuchadas, y había todavía muchas cosas por negociar como para que sus miembros aceptaran pagar los costos de una pérdida total de interlocución política.

⁵⁶ O sus equivalentes “apertura inteligente”, “apertura realista”, “apertura controlada”, y la correspondiente crítica al “fundamentalismo de mercado” o al “aperturismo dogmático”.

⁵⁷ Un claro ejemplo de cómo la defensa o no de determinado sector podía resolverse por la relación de fuerzas entre los propios empresarios es la aceptación por parte de la UIA de la reducción de aranceles a los bienes de capital a pesar de las protestas de éstos. Como admitía el propio Blanco Villegas, “la UIA sacrificó a los productores locales de bienes de capital porque considera que es preferible que toda la industria de reequipe con productos importados que no pagan arancel” (*Página 12*, Suplemento Cash, 16-1-94).

En este contexto, las demandas de los industriales relacionadas con la marcha del MERCOSUR reproducen esa misma línea de acción, marcada por reclamos puntuales y sujeta al ritmo de la coyuntura, y particularmente, en este caso, a la evolución de las condiciones económicas relativas en los dos socios principales. Muchas de las denuncias de dumping o los pedidos sectoriales de mayor protección a los que nos referimos más arriba estaban dirigidos especialmente a la competencia brasileña⁵⁸. También en el caso particular del MERCOSUR, los empresarios seguían reaccionando al ritmo de los efectos concretos en la implementación de la apertura: las quejas iban apareciendo en la medida en que la reducción progresiva y automática de las preferencias arancelarias prevista en el Tratado de Integración se manifestaba en una creciente afluencia de importaciones brasileñas⁵⁹. Por otra parte, sin embargo, una esencial ambigüedad recorre la actitud del empresariado frente a la integración regional: la apertura recíproca con Brasil es una amenaza, pero al mismo tiempo, puede constituirse -y de hecho lo ha hecho en los últimos años- en la *principal salida para las exportaciones argentinas*, incluyendo las de varios rubros industriales.

La acción de la UIA respecto al MERCOSUR refleja claramente esa ambigüedad que por otra parte contribuye a estimular nuevamente los reclamos focalizados como estrategia predominante. Los planteos relacionados específicamente con el intercambio con Brasil recrudecieron a partir de 1992, debido a la fuerte depreciación del cruzeiro y la recesión que acompañaban al colapso de la gestión de Collor de Mello. En la cúpula de la UIA llegó a barajarse la idea de exigir que el gobierno estableciera una cláusula general de salvaguarda contra todas las importaciones originadas en el vecino país, o un "arancel contingente" aplicable sólo a ellas; salvo por las exportaciones argentinas de productos primarios, el desbalance comercial era altamente desfavorable para la industria local, y las cifras eran bastante elocuentes respecto a cómo en algunas ramas el mercado era crecientemente abastecido por importaciones brasileñas. Las presiones relacionadas con el Mercosur se calmaron hacia fines de 1992 debido a que un miniboom de consumo en Brasil produjo una sustancial caída de los saldos exportables, pero la cuestión seguiría latente y volvería a emerger en otras ocasiones, particularmente durante 1993 y 1994⁶⁰.

Junto con los reclamos que apuntaban específicamente a la política comercial, los industriales seguían haciendo hincapié en las demandas que se relacionaban con la necesidad de compensar el bajo nivel del tipo de cambio y reducir el costo de la producción, las que constituían la otra cara de la apertura. Los temas recurrentes seguían siendo las altas tasas de interés, la urgencia de financiamiento para encarar la reconversión, la necesidad de retomar la promoción industrial, la devolución efectiva de impuestos a la exportación y otras medidas de fomento a las exportaciones, las tarifas de los servicios, etc. El tema de la reforma laboral, que hasta hacía un tiempo era un reclamo difuso, se fue convirtiendo crecientemente en uno de los ejes centrales de las demandas empresarias frente a la realidad de la apertura y el atraso cambiario.

En suma, el consenso en torno al modelo tenía mucho de acomodados particulares -presididos por los beneficios logrados por los grandes grupos multisectoriales en las privatizaciones, y facilitados por el incremento selectivo en la protección a ciertos sectores-, y de temor a eventuales alternativas que hicieran peligrar la estabilidad o trajeran nuevos vientos redistributivos. Lo que desde 1991 se había ido estableciendo progresivamente era un "modus vivendi" de cierto equilibrio en la relación Estado-empresarios que combinaba de manera inédita la puja por intereses sectoriales con la aceptación de que las demandas tenían que ser compatibles con las posibilidades técnicas de incorporar modificaciones y beneficios parciales sin hacer saltar por la borda la estabilidad y el control de las variables. El "autoatamiento" del Estado había logrado contagiar cierta dosis de autolimitación a los comportamientos de los agentes económicos. Esa autolimitación se veía reforzada a su vez por el hecho de que las

⁵⁸ Por ejemplo, de 27 investigaciones abiertas entre 1991 y 1992, Brasil estaba mencionado en 11 (Nogués, 1993, p. 144). De 50 expedientes que recibieron un trato inicial favorable (es decir, en los que por lo menos se dio apertura a la investigación) entre noviembre de 1992 y julio de 1994, 26 incluían a Brasil en la denuncia correspondiente (*Carta Económica*, 130, agosto 1994, pág. E-18).

⁵⁹ Entre 1991 y 1992, dichas importaciones pasaron de 1526.5 a 3338.8 millones de dólares. *Informe Industrial*, 139, octubre-noviembre 1993. El saldo comercial con Brasil, que hasta 1990 era favorable a Argentina, fue de -37y -1668 millones de dólares en 1991 y 1992 (Maito y Makuc, 1994, p. 42).

⁶⁰ Un nuevo pedido de tono aún más duro, fue hecho a fines de 1993. La estabilidad alcanzada en Brasil a partir del éxito del Plan Real, junto con la relativa apreciación de la moneda brasileña que el mismo trajo aparejada, contribuyó a moderar los reclamos desde el lado argentino a partir de fines de 1994.

concesiones específicas a obtener por la vía de la negociación individual o sectorial eran lo suficientemente importantes en el escenario de la apertura -en muchos casos podían ser decisivas-, como para ponerlas en riesgo participando en acciones colectivas muy confrontadoras.

6. Conclusiones

Retomando las cuestiones planteadas en la primera sección puede decirse en primer lugar que, en la trama de acuerdos y conflictos que permearon la “politics” de la liberalización económica, no fue una determinada coalición de actores societales la que fijó los contornos del modelo de crecimiento resultante, incluyendo la apertura, aun cuando no cabe duda de que hubo claros “ganadores” (y perdedores más nítidos aún) en el proceso. Si bien los reclamos y recursos del sector privado jugaron un rol importante, y en algunos puntos decisivo, *fue la iniciativa gubernamental la que terminó definiendo los parámetros fundamentales de la interacción entre el Estado y los empresarios en torno a la política de comercio exterior*. No puede decirse que la apertura comercial haya entrado en la agenda, y adquirido luego determinados alcances y limitaciones, porque el Estado decidiera “expresar a”, o “apoyarse en”, una coalición claramente definida *a priori* en términos sectoriales. En buena medida el itinerario de la liberalización económica se dio *a pesar* de las resistencias de importantes sectores empresariales, y aun de muchos de los que terminaron sustentando la política económica en términos globales. En todo caso los agentes estatales llegaron a articular una coalición, pero basada en un agregado complejo y contradictorio de intereses que no implicaba *per se* un rumbo definido para la reforma económica. Ni los grandes grupos multisectoriales, ni un eventual núcleo relevante de productores *definidamente* competitivos en el exterior, ni un sector mercadointernista que pretendiera ser competitivo, aparecían como agregados nítidos y homogéneos en cuanto a sus preferencias relativas a la política de comercio exterior. Si bien existían sectores que apoyaban la liberalización del comercio exterior en su versión más extrema, ellos no constituían un “núcleo duro” para el que la apertura fuera una demanda central y consistente; el sector agropecuario, el gran comercio y algunas grandes empresas industriales que la incluían en sus propuestas no ponían plenamente en juego sus recursos económicos y políticos para lograr una apertura comercial que si bien los favorecía, no era para ellos un reclamo decisivo. Por otra parte, estos sectores no constituían una masa crítica suficiente para sustentar *en tanto coalición* un modelo basado en la apertura radical e indiscriminada que ellos preconizaban (y que de hecho habían apoyado históricamente). Es por ello que estos apoyos al aperturismo no alcanzan para dar cuenta del rumbo elegido en relación con la política comercial y de la posibilidad de su implementación.

Cuando la apertura comercial se hizo efectiva y quedó instalada de manera estable como parte de un nuevo esquema de incentivos, lo hizo en el marco de un tipo de cambio sustantivamente sobrevaluado, y dada la suspensión de buena parte de las políticas sectoriales antes vigentes. Ese particular resultado fue claramente el producto de una iniciativa estatal centrada en el objetivo de estabilizar la economía a cualquier costo. El éxito logrado por el plan de Convertibilidad en ese sentido fijó nuevas reglas del juego dentro de las cuales debieron acomodarse las demandas de los distintos sectores empresariales. Es cierto que en algunos aspectos la orientación de la política económica implicaba grandes beneficios, especialmente para los grupos más concentrados. Pero la combinación de apertura comercial, rezago cambiario, y fuerte limitación de las políticas e incentivos sectoriales *no era el tipo de equilibrio por el que aun los que resultaron mejor posicionados hubieran presionado*; para muchos empresarios, y no sólo para los pequeños o medianos, el nuevo esquema de incentivos y precios relativos resultó inclusive claramente desfavorable.

La secuencia en que se dieron las medidas es un dato decisivo e indica la prioridad que tuvieron los imperativos estatales por sobre lo que reclamaban los empresarios, aun aquéllos que aceptaban la necesidad de avanzar hacia la apertura de la economía. Primero se ajustó y se avanzó de manera rápida e inflexible hacia una apertura radical e indiscriminada, hasta un punto determinado por la necesidad de estabilizar y controlar las variables fundamentales. Desde octubre de 1992 se empezó a considerar, dentro de los límites ya fijados, la posibilidad de incorporar políticas activas en función del crecimiento y la reconversión productiva, y/o de atender a los pedidos de administrar pragmáticamente la apertura. Este giro hacia una política más pragmática no se debió a un “cambio de coalición” sino que estuvo motivado -y limitado- por las exigencias de la lógica del programa de convertibilidad, y por lo tanto, del manejo de los equilibrios macroeconómicos. El creciente déficit comercial empezó en efecto a tornarse amenazante para la sustentabilidad de dicho programa, y eso a la vez alentó y dio más fuerza

“estructural” a los reclamos de los sectores afectados por la apertura. El resultado fue -y sigue siendo- una política de concesiones proteccionistas parciales combinada con medidas destinadas a producir una mejora en el tipo de cambio real sin recurrir a la devaluación; los alcances de estas políticas “correctivas” se ven permanentemente subordinados a las exigencias del equilibrio fiscal, las que a partir de 1995 han tendido a poner nuevos límites a las mismas.

Respecto a las motivaciones que impulsaron las decisiones del gobierno, es cierto que una combinación entre la formación técnica predominante entre los economistas y el aprendizaje de las elites políticas en general fue imponiendo desde mediados de los 80 la convicción de que era necesario acotar y racionalizar un proteccionismo indiscriminado, y que cierta dosis de apertura comercial era conveniente para impulsar una mayor competitividad de la producción argentina en un contexto internacional con el que había que lograr formas más eficientes de integración. Pero las alternativas de la política comercial muestran que las definiciones que se fueron dando en ese terreno obedecieron más a la necesidad de implementar respuestas pragmáticas a problemas inmediatos que a la decisión de impulsar una “receta” claramente establecida en el plano de los paradigmas de políticas. La apertura “realmente existente” ha sido en los hechos una suerte de híbrido, producto de los imperativos coyunturales (económicos y políticos) que dentro de la difusa decisión de “liberalizar” iban impulsando la política comercial hacia contenidos más o menos ortodoxos o pragmáticos. Su eventual articulación en una verdadera estrategia de crecimiento sigue siendo objeto de debate.

Del lado de los empresarios industriales, la fragmentación de sus preferencias respecto a los alcances y ritmos de la apertura comercial contribuye a explicar el avance de las iniciativas estatales en esa arena de la reforma económica. Por un lado ella implica que difícilmente podría esperarse encontrar en el sector industrial una iniciativa consistente para la política de comercio exterior más allá de ciertas expresiones muy generales que son las que permiten a las distintas entidades manifestar alguna opinión global al respecto (desde la “apertura exportadora” de los primeros tiempos hasta la más reciente muletilla de la “apertura administrada”). Al mismo tiempo, y dado que como vimos la apertura comercial sí se fue instalando en la agenda pública con objetivos inmediatos relativamente claros, la fragmentación de las preferencias industriales contribuyó a que fuera *el Estado* el que definiera una iniciativa al respecto y avanzara en su implementación. Esto remite la cuestión al ámbito de las *respuestas* a la iniciativa estatal, y allí nuevamente la fragmentación cumple un rol fundamental. Debido a ella, la UIA encontraba serias dificultades para articular una respuesta coherente y firme ante los sucesivos avances aperturistas, y el mismo problema se reproducía a veces a nivel de las propias cámaras de segundo grado. De allí que la estrategia predominante fuera la de obtener la posibilidad de que cada sector negociara los términos de la apertura con la agencia correspondiente, y procurar que los reclamos particulares fueran atendidos. Ante la dificultad para condicionar los avances hacia la apertura comercial en sus términos generales, rápidamente cada nueva medida del gobierno en esa dirección era seguida de acciones particulares de lobby dirigidas a lograr acomodamientos específicos dentro de los parámetros ya fijados por la política estatal. La acción empresarial tendió a ser adaptativa o reactiva ante los hechos consumados, operando más sobre la implementación efectiva que sobre la formulación de la política comercial.

A su vez los agentes estatales operaron sobre esa acción fragmentada, acentuándola a través de sus decisiones y agudizando los problemas de acción colectiva que ella de por sí provocaba. La *expectativa* de que las medidas pudieran ser revertidas o compensadas operó siempre como un incentivo para buscar soluciones particulares, lo que al mismo tiempo desalentaba una acción colectiva global respecto a la liberalización comercial. Aun en los momentos de mayor inflexibilidad en la apertura, como durante 1991 y 1992, seguían existiendo resquicios para el lobby sectorial o individual que apuntaba a lograr concesiones o modificaciones parciales en torno a la política comercial. La mayor dureza del equipo de Cavallo en los primeros tiempos de su gestión generaba incentivos contradictorios hacia la acción empresarial: por un lado estimulaba la oposición al programa de apertura en su conjunto, pero a la vez inducía a la búsqueda de entendimientos sobre puntos específicos a través del diálogo.

Cavallo utilizó una estrategia de disciplinamiento explícito en ese sentido, instalando la percepción de que para obtener concesiones era conveniente no elevar demasiado el tono de las quejas; y dado *el estrecho margen de modificaciones* que admitía la apertura en marcha, parecía más recomendable tratar de negociar situaciones que confrontar. La fuerte concentración de las decisiones en la esfera del Ejecutivo permitía el ejercicio de un poder discrecional para emitir resoluciones *ad hoc* y acelerar o demorar la aplicación de medidas que, como las disposiciones antidumping, se constituían a

partir de la apertura en una de las pocas vías de acceso a una mayor protección. Por cierto que esta capacidad estatal era una novedad ligada al logro de la estabilización, y en especial al hecho de que la Convertibilidad había puesto un freno a las recurrentes huidas hacia adelante que suponía la devaluación. En este marco, en la medida en que tanto las resoluciones de política comercial como los incentivos sectoriales que podían compensar los efectos de la apertura eran ahora *un recurso escaso y más necesario que nunca*, el Estado podía utilizar su administración selectiva como forma de disciplinamiento. El sistema generalizado de restricciones no arancelarias vigente hasta 1988 hacía de la protección un bien al que se accedía de forma automática; esa situación no fue reemplazada por una apertura totalmente transparente, atada a reglas que implicaran un estricto “candado” frente a cualquier interferencia de las decisiones políticas sobre los mecanismos del mercado. Paradójicamente, la apertura “con resquicios protectores” pero en un contexto de concesiones limitadas contribuyó a hacer del lobby un recurso *más necesario*, aunque a la vez más difícil de utilizar exitosamente. Puede decirse que la protección selectiva, antes un mecanismo casi administrativo cuya resolución no solía pasar de la segunda línea del Ministerio de Economía, era ahora una cuestión *política*, negociable en las más altas esferas y por lo tanto más sujeta al canje entre apoyo político y respuesta favorable.

El hecho de que las concesiones principales fueran obtenidas por quienes mejor diálogo tenían con el gobierno (y los ejemplos en contrario) alentaba a su vez la tendencia a procurar la negociación y evitar el enfrentamiento con las autoridades económicas. Pero cabe recordar que el mayor poder de lobby de algunos empresarios tuvo también que ver en gran medida con las mejores posibilidades de ejercer su poder estructural y político por parte de ciertos sectores en determinados momentos. El poder estructural se hizo efectivo cuando el gobierno se vio acosado por el aumento del déficit comercial, lo que por un lado llevó a introducir reversiones a nivel global en la apertura (como el aumento de la tasa de estadística) y a la vez a compensar selectivamente a las actividades que, por su grado de concentración o importancia relativa, mayor repercusión podían tener sobre el nivel de las exportaciones e importaciones (siderurgia, petroquímica, papel, textiles). Había también en juego un poder político implícito en el hecho de que el gobierno necesitaba consolidar un *consenso expreso* por parte de las entidades empresarias que operara como señal de confianza hacia los mercados en su conjunto (en el sentido de que el modelo era sostenible). De allí que los empresarios con más peso específico en el ámbito político y gremial estuvieran mejor posicionados para obtener concesiones, al margen de la influencia de sus relaciones *personales* con el gobierno. En suma, tanto la lógica del Estado como la de los empresarios confluían y se realimentaban mutuamente en torno a que fuera la alternativa de “apoyar para negociar mejor” la que tendiera a predominar entre los industriales. Esto explica asimismo la importancia que adquiría la interlocución política **per se** como objetivo estratégico tanto de entidades como de empresarios individuales.

Ahora bien, la fragmentación de intereses y estrategias no alcanza para explicar la aquiescencia general (o por lo menos una resistencia escasa e inefectiva) hacia la apertura comercial aun por parte de los “perdedores”. *Hubo* en efecto tendencias que a pesar de lo anterior apuntaban a imponer un sesgo global diferente a la política económica, en el que se conjugaran una apertura comercial más limitada y gradual, políticas activas de fomento a la producción y exportación industrial, y un tipo de cambio real más competitivo; y la consolidación de la estabilidad ha incluso reavivado los debates acerca de la pertinencia del modelo vigente en términos de crecimiento y empleo en los que los empresarios se han visto involucrados. Para explicar por qué ello no ha asumido la forma de una oposición consistente es preciso incorporar al análisis el conjunto del “paquete” en el que la apertura fue implementada, lo cual nos remite a la integración de los empresarios industriales dentro de la compleja “coalición de la Convertibilidad”.

En primer lugar, en mayor o menor medida, todos los industriales se ven beneficiados por los aspectos proempresariales implícitos en las reformas estructurales y paralelamente, desde 1991, por la estabilidad finalmente alcanzada. Entre 1989 y 1990, la combinación entre esas ganancias (valoradas, además, en términos relativos, frente a lo que hubiera podido implicar una orientación alternativa), el hecho de que la apertura no se hiciera sentir todavía efectivamente y la expectativa de que todo podía ser modificado por el aumento del tipo de cambio, mantuvieron las reacciones en un nivel moderado. La presión contra la apertura se agudizó como vimos desde 1991, pero a partir de entonces su integración dentro del paquete de la Convertibilidad reforzó la tendencia a su aceptación por parte de los perjudicados. A partir de Cavallo defender los “logros” de la reforma estructural *pasa a significar al mismo tiempo apoyar la Convertibilidad*, y con ella los límites que se imponen a la política monetaria, fiscal, y

cambiaría; dado que la apertura se integraba en el programa económico como una condición **sine qua non** de la estabilidad, sostener el modelo implicaba aceptar la opción global por la liberalización comercial (y apuntar, en todo caso, a obtener las reversiones particulares de las que se hablaba más arriba).

Se instala a partir de entonces un proceso de retroalimentación entre políticas. Aceptar la apertura como un dato lleva en efecto a que los industriales necesiten más que nunca de la implementación y profundización de la cara estrictamente pro-empresarial de las reformas estructurales, y eso a su vez refuerza la actitud de apoyo al modelo en su conjunto. El consenso negativo se refuerza: dada la apertura, pero también los cuellos de botella del modelo por el lado del empleo y la equidad, una alternativa que buscara solucionar estos últimos por el lado de políticas pro-trabajadores o distributivas (o que simplemente, se resistiera a ahondar en cuestiones como la reforma laboral y la reducción de costos patronales) se torna cada vez más temible para los empresarios. Ello alienta una vez más la estrategia de “apoyar el modelo” y lleva aun a los más díscolos a desestimar la confrontación. Al margen de las presiones explícitas de Cavallo, la convertibilidad genera también un disciplinamiento *implícito*, dado que su forzosa defensa obliga a aceptar a la vez los límites que ella impone al rango de políticas disponibles; en ese contexto, la apertura se discute y se negocia dentro de los parámetros fijados desde el Estado, que no excluyen cierta permeabilidad a los reclamos sectoriales pero la subordinan al desempeño macroeconómico y a la estabilidad de las variables fundamentales. Todo esto contribuye a explicar que en todas las entidades, aun los más perjudicados terminen apoyando las estrategias de “apoyar para negociar”; en el caso de la UIA, no se trata de la simple “dominación” de sus estructuras por los grandes grupos, sino de que éstos se constituyen en la locomotora de una estrategia que resulta por lo menos la “menos mala” para el conjunto.

Esta referencia al papel de los grandes grupos económicos remite a otra consideración importante. La fuerte concentración económica operada desde los años setenta y consolidada con las privatizaciones, y el consiguiente predominio de un conjunto de grandes holdings de implantación multisectorial, contribuye a explicar NO el contenido de la política comercial, pero sí el hecho de que el Estado haya tenido *cierto margen de maniobra* al respecto. Los grandes grupos económicos no buscaban la apertura, pero podían adaptarse a ella: ya sea por su mayor capacidad para negociar protecciones y compensaciones específicas, o por el hecho de que en algunos casos podían optar por desprenderse de las actividades que en el nuevo escenario no resultarían rentables. Este dato estructural explica también la desarticulación de las resistencias a la apertura: para esta masa crítica importante del sector privado ella era, sí, decisiva a la hora de tomar determinaciones de inversión; pero su respuesta podía ser la “salida” o bien una “voz” más exitosa que la del resto de los empresarios en cuanto a sus demandas particulares para permanecer en la actividad industrial. Más que a “comprar” su apoyo a la apertura, las privatizaciones contribuyeron a acentuar esta capacidad de adoptar estrategias flexibles frente a ella. Esto a su vez fue minando la posibilidad de articular una estrategia consistente de tipo “industrialista” frente al sesgo más liberal de las reformas.

Aun si se quisiera sostener que los grupos multisectoriales constituyen el soporte fundamental de la política económica del gobierno de Menem, ello no serviría *como explicación del conjunto de contenidos específicos que ella ha ido adquiriendo*. Precisamente por la diversidad interna de sus actividades e intereses, de dichos grupos surgen presiones a menudo contrapuestas; respecto a la política comercial, por ejemplo, algunas de sus empresas son indiferentes al tema de la apertura, otras favorables a ella, y otras la han resistido. Los grandes empresarios diversifican su acción política en distintos ámbitos, presionando desde cada uno de ellos por respuestas a demandas diferentes, lo que agudiza la tendencia a la fragmentación de la acción empresarial y *a la búsqueda de acomodamientos específicos más que de políticas globales*. A la vez, ellos son parte de los que disponen de grandes dosis de activos líquidos que pueden “cambiar de cartera” o fugarse ante cualquier indicio de eventual inestabilidad del programa de Convertibilidad. Teniendo en cuenta esto, lo que el predominio de los grandes holdings diversificados explica en buena medida no es tanto un contenido sustantivo predominante en la política económica sino sobre todo una tensión que permea a la toma de decisiones en ese plano: previendo las posibles respuestas del sector privado, el Estado se ve llevado, por un lado, a implementar medidas *ad hoc* que implican concesiones selectivas, y por el otro a mantener una orientación “pro mercado” que garantice el equilibrio de las variables manteniendo con ello la confianza global de los inversores. La política comercial está claramente atravesada por esta tensión, que contribuye a explicar su carácter híbrido: mantener firme la apertura es una de las “señales” necesarias y

una condición subyacente a la estabilidad, pero al mismo tiempo se hace necesario satisfacer ciertos reclamos para limitarla.

Como corolario final cabe señalar que la modalidad que han venido asumiendo los “juegos encadenados” en los que se desarrolla la interacción entre agentes económicos y estatales, así como sus resultados, sugieren un panorama aún incierto respecto a la eventual conformación de nuevos patrones más “productivos” de articulación entre Estado y empresarios. Es cierto que las reformas “pro-mercado” han ido reduciendo *el margen posible de efectividad* de la “búsqueda de rentas”. Pero paradójicamente, han tendido a reproducir y en algunos casos hasta han acentuado la importancia que tiene para los empresarios una estrategia política que les permita seguir operando en torno a ese reducido margen de *acción estatal selectiva*; lo paradójico es, como se dijo más arriba, que si antes la protección por parte del Estado era casi automática, ahora depende mucho más de la habilidad individual o sectorial para conseguirla. Disciplinados y moderados, los “comportamientos estadocéntricos”⁶¹ no han sin embargo desaparecido; los industriales se han visto forzados a reconvertirse, pero no han resignado la búsqueda del apoyo estatal para lograrlo o para tratar de evitarlo. Si bien esto podría ser parte de una sana transición hacia nuevas modalidades de interacción entre Estado y sector privado, en el caso de la Argentina ello dista de ser un horizonte claro. En el plano específico de la apertura de la economía y los aspectos relacionados con ella, se ha mostrado aquí que ha predominado la *retirada* de la intervención estatal por sobre su *reformulación* en términos de una política industrial y comercial integrada y articulada en torno a una estrategia de crecimiento. En el ámbito de la acción política de los empresarios (y en particular de los más grandes), ello se ha reflejado en el predominio de comportamientos que priorizan la estrategia de *posicionarse para negociar mejor acomodamientos particulares* por sobre la búsqueda de alternativas globales que permitan incrementar a la vez la rentabilidad individual y el bienestar colectivo. Esta estrategia se vio sin duda fomentada por la acción estatal, pero a su vez la hizo posible y le permitió estabilizar el “modelo” vigente; más difícil resulta pensar que su persistencia permita avanzar hacia un crecimiento sustentable.

⁶¹ Derivo esta expresión del concepto de “matriz estado-céntrica” propuesto por Cavarozzi (cfr. Cavarozzi 1996).

REFERENCIAS:

- ACUÑA, Carlos H., 1994. "El análisis de la burguesía como actor político". En TIRADO, Ricardo, ed., *Los empresarios ante la globalización*, México, UNAM.
- ACUÑA, Carlos H., 1995a. "Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (o sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)". En ACUÑA, Carlos H., ed., *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- ACUÑA, Carlos H., 1995b. "Política y economía en la Argentina de los 90 (o por qué el futuro ya no es lo que solía ser)". En ACUÑA, Carlos H., ed., *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- AZPIAZU, Daniel Y Eduardo BASUALDO, 1995. *La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur*. Buenos Aires, IDEP (Instituto de Estudios sobre Estado y Participación), Cuaderno 33.
- AZPIAZU, Daniel Y Hugo NOCHTEFF, 1994. *El Desarrollo Ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires, Tesis-Flacso.
- BERLINSKI, Julio, 1993. *Trade Policies in Argentina*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo 179.
- BERLINSKI, Julio, 1996. "Institutional Issues of Trade Liberalization for Manufactures". En LORD, Montague J., ed., *Trade and Industrialization Policies in Argentina*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, Working Paper Series 206.
- BISANG, Roberto, 1996. "Perfil tecno-productivo de los grupos económicos en la industria argentina". En KATZ, Jorge M., ed., *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial-CEPAL/IDRC.
- BLOCK, Fred, 1977. "The ruling class does not rule". *Socialist Revolution*, 7.
- BOUZAS, Roberto Y Saúl KEIFMAN, 1992. "Deuda externa y negociaciones financieras". En AAVV, ed., *Argentina. Evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80*, Madrid, Fundación CEDEAL. Situación Latinoamericana, Serie Estudios.
- BOUZAS, Roberto, 1995. *MERCOSUR and Preferential Trade Liberalization in South America. Record, Issues and Prospects*. Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 176.
- CANITROT, Adolfo Y Silvia JUNCO, 1993. "Macroeconomic conditions and trade liberalization: the case of Argentina". En CANITROT, Adolfo y Silvia JUNCO, eds., *Macroeconomic conditions and trade liberalization*, Washington D.C, Inter-American Development Bank.
- CANITROT, Adolfo, 1980. "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976". *Desarrollo Económico*, 76.
- CANITROT, Adolfo, 1992. "La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los 80". *Boletín Informativo Techint*, 272.
- CAVALLO, Domingo Y Joaquín COTTANI, 1991. "Argentina". En PAPAGEORGIU, Demetris, Michael MICHAELY y Armeane CHOKSI, eds., *Liberalizing Foreign Trade*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.
- CAVAROZZI, Marcelo, 1996. *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- CHUDNOVSKY, Daniel Y Fernando PORTA, 1992. "Política comercial e importaciones en Argentina". En KOSACOFF, Bernardo, ed., *El comercio internacional de manufacturas en la Argentina, 1974-1990*, Buenos Aires, CEPAL, Documento de Trabajo 51.
- CHUDNOVSKY, Daniel Y Fernando PORTA, 1995. "Antes y después de la Unión Aduanera del MERCOSUR. Prioridades de política". En BUSTOS, Pablo, ed., *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- CHUDNOVSKY, Daniel, ed., 1996. *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*. Buenos Aires, Alianza Editorial/CENIT.

- CRISTINI, Marcela, 1991. "La política de importaciones: análisis arancelario y restricciones cuantitativas". En DE LA BALZE, Felipe A. M., ed., *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, Manantial.
- DAMILL, Mario y Roberto FRENKEL, 1992. "Malos tiempos: la economía argentina en la década de los ochenta". En AAVV, ed., *Argentina. Evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80*, Madrid, Fundación CEDEAL. Situación Latinoamericana, Serie Estudios.
- DAMILL, Mario y Saúl KEIFMAN, 1992. "Liberalización del Comercio en una Economía de Alta Inflación: Argentina 1989-1991". *Pensamiento Iberoamericano*, 21.
- DIAZ ALEJANDRO, F. Carlos, 1970. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Haven, Conn., and London, Yale University Press.
- FRIEDEN, Jeffrey A., 1991. *Debt, Development, and Democracy. Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton, Princeton University Press.
- GERCHUNOFF, Pablo y Juan Carlos TORRE, 1996. "La política de liberalización económica en la administración de Menem". *Desarrollo Económico*, 143.
- GOUREVITCH, Peter, 1986. *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- GRINDLE, Merilee S. y John W. THOMAS, eds., 1991. *Public Choices and Policy Change. The political economy of reform in developing countries*. Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press.
- HAGGARD, Stephan, 1990. *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- HAGGARD, Stephan, 1994. "Business, Politics and Policy in Northeast and Southeast Asia". En MACINTYRE, Andrew, ed., *Business and Government in Industrializing Asia*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- HEREDIA, Blanca, 1994. "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience". En SMITH, William C., Carlos H. ACUÑA y Eduardo A. GAMARRA, eds., *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick and London, Transaction Publishers.
- HEREDIA, Blanca, 1996. "State-Business Relations in Contemporary Mexico". En SERRANO, Mónica y Victor BULMER-THOMAS, eds., *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, London, The Institute of Latin American Studies, University of London.
- HIRST, Mónica, 1993. *La dimensión política del MERCOSUR: especificidades nacionales, aspectos institucionales y actores sociales*. Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 148.
- LEDESMA, Carlos A., 1991. "La política de importaciones: medidas no arancelarias". En DE LA BALZE, Felipe A. M., ed., *El comercio exterior argentino en la década de 1990*, Buenos Aires, Manantial.
- LINDBLOM, Charles, 1977. *Politics and markets: the World's political-economic systems*. New York, Basic Books.
- LÓPEZ, Andrés F., 1994. "Ajuste estructural y estrategias empresarias en la industria petroquímica argentina". *Desarrollo Económico*, 132.
- MACHINEA, José Luis, 1993. "Stabilisation under Alfonsín". En LEWIS, Colin M. y Nissa TORRENTS, eds., *Argentina in the crisis years (1983-1990)*, London, University of London, The Institute of Latin American Studies.
- MAITO, Miguel A. y Adrián MAKUC, 1994. "Argentina y el proceso de integración en el Mercosur". *Boletín Informativo Techint*, 278.
- MAKUC, Adrián ET AL, 1994. *Comercio Exterior Argentino. Mercosur y Apertura*. Buenos Aires, Errepar.
- NOGUÉS, Julio J., 1993. "Comercio, inversión y crecimiento en la Argentina". En DE LA BALZE, Felipe, ed., *Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina*, Buenos Aires, CARI/ADEBA-Manantial.
- OFFE, Claus y H. WIESENTHAL, 1985. "Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form". En KEANE, J., ed., *Disorganized capitalism*, Cambridge, MIT Press.

- PALERMO, Vicente y Marcos NOVARO, 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, FLACSO-Norma.
- PALERMO, Vicente, 1997. "Populismo Temperado: uma interpretação política do plano de convertibilidade argentino de 1991". *Dados*, 40 (1).
- PRZEWORSKI, Adam y Michael WALLERSTEIN, 1988. "Structural dependence of the state on capital". *American Political Science Review*, 82(1).
- PRZEWORSKI, Adam, 1995. "Las restricciones económicas en las decisiones políticas". *Revista Internacional De Filosofía Política*, 6.
- SCHVARZER, Jorge, 1996. *La Industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires, Planeta.
- SILVA, Eduardo, 1993. "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring. Chile, 1973-88". *World Politics*, 45(4).
- STANCANELLI, Néstor E., 1996. *MERCOSUR. Situación y perspectivas*. Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Centro de Economía Internacional.
- TORRE, Juan Carlos, 1997. *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, mimeo.
- TSEBELIS, George, 1990. *Nested Games: rational choice in comparative politics*. Berkeley, Los Angeles, Oxford, University of California Press.

CUADRO N°1

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1988-1995

| | Oct-88 | Oct-89 | Dic-89 | Ene-90 | Mar-90 | Abr-90 | May90 | Jul-90 | Ago-90 | Oct-90 | Ene-91 | Abr-91 | May91 | Oct-91 | Nov91 | Nov92 | Ene-94 | Abr-94 | Abr-95 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Arancel (%): | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| * Promedio ⁽¹⁾ | 28.86 | 26.46 | 20.72 | 16.36 | 15.47 | 16.15 | 18.32 | 18.45 | 17.93 | 17.29 | 18.15 | 9.73 | 9.75 | 9.33 | 11.74 | 10.24 | 9.4 | 9.1 | 11.6 |
| * Más frecuente ⁽¹⁾ | 40 | 37 | 30 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 22 | 0 | | | | | | | 10 |
| * Máximo ⁽¹⁾ | 40 | 40 | 30 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 24 | 22 | 22 | 35 | 35 | 35 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| * Mínimo ⁽¹⁾ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| * Tasa de Estadística | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 10 | 10 | 10 | 3 |
| Cantidad de Posiciones con: | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| *Arancel máximo | 2335 | 11 | 2311 | 3139 | 3020 | 3110 | 3110 | 3113 | 3114 | 3821 | 9177 | 3808 | 15 | 15 | 15 | 425 | | | 17 |
| *Arancel mínimo | 849 | 777 | 783 | 783 | 1419 | 783 | 795 | 795 | 799 | 926 | 1946 | 5165 | 5165 | 5377 | 769 | 450 | | | 464 |
| *Arancel ad-valorem | 10305 | 10331 | 10247 | 10247 | 10247 | 10247 | 10255 | 10257 | 10267 | 11123 | 11123 | 11745 | 11745 | 11745 | 11745 | 8540 | 8770 | 8770 | 8775 |
| *Drechos específicos | 119 | 129 | 327 | 327 | 325 | 325 | 329 | 328 | 326 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 240 | 240 | 240 |
| *Adicional transitorio | 845 | 807 | 801 | 802 | 800 | 759 | 788 | 788 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *En Anexo II | 1056 | 122 | 118 | 118 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 | 25 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

⁽¹⁾ No incluye la tasa de estadística

Fuente: FIEL, *Indicadores de Coyuntura*, varios números.

CUADRO N° 2

INDICADORES MACROECONOMICOS

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|---------|---------|
| PBI ⁽¹⁾ | 7.6 | 2.7 | -2.1 | -6.2 | -0.1 | 8.9 | 8.7 | 6 | 7.1 | -4.6 |
| Exortaciones ⁽²⁾ | 6.852 | 6.360 | 9135 | 9579 | 12353 | 11978 | 12235 | 13118 | 15839.2 | 20963.1 |
| Importaciones ⁽²⁾ | 4724 | 5818 | 5322 | 4203 | 4077 | 8275 | 14872 | 16784 | 21590.3 | 20121.7 |
| Saldo Comercial ⁽²⁾ | 2128 | 542 | 3813 | 5376 | 8276 | 3703 | -2637 | -3666 | -5751 | 841.4 |
| Inflación ⁽³⁾ | 81.9 | 174.8 | 387.7 | 4923.3 | 1343.9 | 84 | 17.7 | 7.4 | 3.7 | 1.6 |
| Desocupación ⁽⁴⁾ | 5.2 | 5.9 | 6.3 | 7.6 | 7.5 | 6.5 | 7 | 9.6 | 11.4 | 17.4 |

(1) Porcentaje de variación anual. Fuente: CEPAL.

(2) Millones de dólares. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

(3) Variación de diciembre a diciembre, porcentajes. Fuente: INDEC

(4) Promedio de las dos mediciones anuales en las principales áreas urbanas. Fuente: INDEC.

CUADRO N° 3

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR Porcentajes de variación mensual

| | Enero | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Sept. | Octubre | Nov. | Dic. |
|-------------|--------------|----------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|---------------|--------------|----------------|-------------|-------------|
| 1985 | 25.1 | 20.7 | 26.5 | 29.5 | 25.1 | 30.5 | 6.2 | 3.1 | 2.0 | 1.9 | 2.4 | 3.2 |
| 1986 | 3.0 | 1.7 | 4.6 | 4.7 | 4.0 | 4.5 | 6.8 | 8.8 | 7.2 | 6.1 | 5.3 | 4.7 |
| 1987 | 7.6 | 6.5 | 8.2 | 3.4 | 4.2 | 8.0 | 10.1 | 13.7 | 11.7 | 19.5 | 10.3 | 3.4 |
| 1988 | 9.09 | 10.43 | 14.74 | 17.23 | 15.72 | 17.96 | 25.64 | 27.63 | 11.69 | 8.99 | 5.71 | 6.84 |
| 1989 | 8.92 | 9.59 | 17 | 33.37 | 78.47 | 114.50 | 198.60 | 37.90 | 9.40 | 5.60 | 6.52 | 40.10 |
| 1990 | 79.20 | 61.60 | 95.50 | 11.40 | 13.6 | 13.9 | 10.8 | 15.3 | 15.7 | 7.7 | 6.2 | 4.7 |
| 1991 | 7.7 | 27 | 11 | 5.5 | 2.8 | 3.1 | 2.6 | 1.3 | 1.8 | 1.4 | 0.4 | 0.6 |
| 1992 | 3 | 2.2 | 2.1 | 1.3 | 0.7 | 0.8 | 1.7 | 1.5 | 1 | 1.3 | 0.5 | 0.3 |
| 1993 | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 1.0 | 1.3 | 0.7 | 0.3 | 0.0 | 0.8 | 0.6 | 0.1 | 0.0 |
| 1994 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.9 | 0.2 | 0.7 | 0.3 | 0.2 | 0.2 |
| 1995 | 1.2 | 0.0 | -0.4 | 0.5 | 0.0 | -0.2 | 0.4 | -0.2 | 0.2 | 0.3 | -0.2 | 0.1 |
| 1996 | 0.3 | -0.3 | -0.5 | 0.0 | -0.1 | 0.0 | 0.5 | -0.1 | 0.2 | 0.5 | -0.2 | -0.3 |

Fuente: INDEC.