

¿De qué apertura me habla? Estado y empresarios en torno a la política comercial durante el gobierno de Alfonsín

◆ *Aníbal Viguera*

La liberalización del comercio exterior a través de la supresión de restricciones cuantitativas a las importaciones y de una sustancial rebaja en los aranceles es sin duda uno de los elementos fundamentales del proceso de reestructuración económica llevado a cabo por el gobierno de Carlos Menem a partir de 1989. Sin embargo, un eventual giro hacia la dirección de las “reformas estructurales” ya formaba parte de los debates en torno a la política económica del gobierno de Alfonsín desde por lo menos 1985, y en ese marco, algunos primeros pasos en el sentido de la apertura comercial comenzaron a ser transitados a partir de 1987. Ese año, en efecto, la cuestión de la apertura ingresó en la agenda pública con un perfil todavía moderado y sobre todo poco definido en cuanto a sus alcances y modalidades, pero con la suficiente contundencia como para provocar un intenso proceso de discusión y negociación entre el gobierno y los principales agentes económicos que incluyó la firme resistencia de los empresarios industriales. El resultado al que se llegó antes de terminar el mandato de Alfonsín (plasmado fundamentalmente en la reforma arancelaria de octubre de 1988) fue un primer y limitado avance hacia la liberalización comercial que no pudo ser detenido en su conjunto pero sí logró ser condicionado y acotado por la acción empresarial.

El objetivo de este artículo es analizar el proceso político de la política comercial

◆ *Profesor e investigador de la UNLP y UBA*

durante ese primer impulso aperturista, explorando cómo la interacción estratégica entre el gobierno y los principales actores económicos involucrados permite explicar las decisiones adoptadas en esa arena de políticas. El análisis revela ciertos rasgos de los recursos y limitaciones respectivos del Estado y del sector privado que volverán a manifestarse como parámetros importantes de la “*politics*” de la política comercial cuando ésta comience a profundizarse decisivamente a partir de 1989.

Desde una perspectiva teórica, el trabajo puede considerarse como un estudio de caso a través del cual observar cómo *policymakers*, empresarios, instituciones, ideas, intereses, coyunturas económicas domésticas y condicionantes externos se combinan en una circunstancia histórica específica para dar lugar a determinadas políticas. En este sentido, 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 las coaliciones sociales y/o del “poder estructural” de los empresarios). Los debates al respecto tienden sin embargo a coincidir en torno a la idea de que, lejos de ser excluyentes, ambas dimensiones deben tenerse en cuenta, y que la influencia relativa de los “funcionarios gubernamentales”, los empresarios, y los grupos de interés y coaliciones en general, es algo variable históricamente y por lo tanto debe ser analizada en cada caso particular¹. En el plano teórico un desafío pendiente es precisamente avanzar, mediante estudios de caso y comparados, hacia una perspectiva analítica más acabada en torno a cómo y cuándo influyen los diferentes factores².

1. Una economía cerrada

Desde los años cuarenta hasta 1976 la política comercial argentina se caracterizó por un fuerte proteccionismo, basado en diversas restricciones cuantitativas y en elevados niveles arancelarios. Si bien el período de mayor protección se verificó entre fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta, para mediados de la década del sesenta las tarifas eran todavía muy altas, con un promedio de 181% y máximos que en algunos casos pasaban del 600%.

Entre 1976 y 1981, bajo la gestión en el Ministerio de Economía de José Alfredo Martínez de Hoz, tuvo lugar un drástico corte respecto a dicha tendencia, que redujo

¹ Una discusión de las distintas perspectivas analíticas puede verse en Viguera, 1998.

² Tomo esta observación de Silva, 1993, pág. 527.

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 automotriz. La política de liberalización comercial fue sin embargo abandonada drásticamente a partir de 1982, a raíz de la fuerte brecha externa provocada por el déficit comercial y agravada por los efectos de la guerra de Malvinas y la crisis de la deuda. En julio de 1982 se restablecieron las restricciones cuantitativas, con el objetivo de reducir el déficit comercial por la vía de la reducción de las importaciones. Esta política restrictiva fue continuada por el nuevo gobierno constitucional. A fines de 1983, en efecto, se 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, cuyos anexos I y II enumeraban los artículos cuya importación estaba prohibida o sujeta a una consulta previa con participación de las cámaras sectoriales correspondientes³. Los aranceles a su vez fueron incrementados a partir de 1982, ubicándose para 1987 en un espectro que iba del 0 al 105% (en este nivel máximo se encontraban por ejemplo los sectores automotriz y de electrónica), aunque con un promedio del 37% (o 43% según otros cálculos). La mayor concentración de aranceles se encontraba en la franja que va del 45 al 60%, y la mayor parte de los sectores contaban con una protección 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)⁴.

Un rasgo fundamental del sistema vigente era que, tanto para otorgar protección como para quitarla, estaba permanentemente sujeto a la aplicación de excepciones o al acomodamiento de situaciones específicas. Por un lado, había numerosas excepciones explícitas, tanto respecto a las restricciones cuantitativas como a los aranceles, que permitían a determinados sectores, regiones, organismos, o hasta empresas individuales, importar sus insumos o equipos libremente y/o con tarifas reducidas. Por el otro, la inclusión o no de un producto en uno de los anexos que obstaculizaba su importación -algo que muchas veces podía estar sujeto a argumentos técnicos respecto a la tipificación de cada ítem- podía ser objeto de negociación particular ante la agencia estatal correspondiente. De hecho, la Secretaría de Industria y Comercio

3 En 1985 el anexo I desapareció y los productos listados en él pasaron a formar parte del anexo II, que se convirtió en el instrumento fundamental de las restricciones paraarancelarias.

4 Para esta somera reconstrucción de la política comercial vigente hasta 1987 me baso en Berlinski 1993, Canitrot 1980, Canitrot y Junco 1993, Cavallo y Cottani 1991, Chudnovsky y Porta 1992, Cristini 1991, Ledesma 1991, y Makuc 1994.

Exterior (SICE) era objeto del lobby permanente de cámaras o empresas individuales; la vigencia de estos mecanismos por décadas (el episodio liberalizador de 1976-81 no había eliminado la opción a la discrecionalidad política o simplemente administrativa) había arraigado en los actores involucrados patrones de conducta que más allá de las decisiones globales de política comercial, se centraban en buena medida en preservar precisamente la posibilidad de negociar en particular cada posición. A esto sin duda contribuía el hecho de que la casi totalidad de las decisiones pasaban por el Poder Ejecutivo, fuera a través de decretos en los que intervenía el Ministerio de Economía, o de resoluciones directamente emanadas de la SICE. En suma, la seguridad de una protección infinita y una Secretaría de Industria prácticamente dedicada a atender las situaciones específicas, constituían el contexto institucional en el que se desenvolvía hacia 1987 “la política de la política comercial” en la Argentina.

2. La “apertura de la economía” en la agenda estatal

2.1. *El giro hacia las “reformas estructurales”*

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 tendencia predominante en cuanto a la política comercial fue la de acentuar el cierre de la economía ya comenzado anteriormente. La gestión del primer Ministro de Economía, Bernardo Grinspun, se basó en un plan keynesiano que procuraba revitalizar el crecimiento a través de una ampliación de la demanda provocada por el aumento del salario real y la expansión del gasto público. La reactivación y la recuperación del nivel de vida (junto con el cumplimiento efectivo de las demandas democráticas, que incluían la reparación social y distributiva) eran todavía prioritarias frente a la sin embargo cada vez más preocupante necesidad de frenar las tendencias inflacionarias, a las que se combatía a través de controles de precios⁵. El problema de la deuda, que en parte se esperaba poder resolver diplomáticamente, obligaba a intentar un ajuste de la brecha externa para lograr un superávit comercial; hasta 1985 la política comercial estuvo subordinada precisamente a la búsqueda del ajuste externo, para lo cual el freno a las importaciones era un mecanismo fundamental⁶.

5 Para una reconstrucción de las características y objetivos de la política económica en esta primera etapa puede verse Acuña 1995, Gerchunoff y Llach 1998, Schwarzer 1998, Smith 1990, y Canitrot 1992.

6 Cf. Canitrot y Junco, 1993.

En febrero de 1985 se produce un recambio fundamental en el Ministerio de Economía al asumir el equipo encabezado por Juan V. Sourrouille e integrado entre otros por Adolfo Canitrot, Mario Brohderson y José Luis Machinea, 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 con más fuerza la búsqueda del equilibrio fiscal. El nuevo programa ponía sobre la mesa, aunque todavía muy tímidamente, la intención de avanzar hacia un ajuste de carácter más estructural.

Es a partir de 1987 que empiezan a darse pasos concretos hacia lo que comienza a denominarse “reforma estructural”, “reformas de fondo”, o en términos menos ambiciosos, “desregulación de la economía” y “reforma del Estado”. El fracaso del mecanismo de congelamiento de precios para contener de manera duradera la inflación⁷, y las crecientes dificultades para manejar las finanzas públicas son los factores que van impulsando al gobierno en esa dirección, en lo que uno de los miembros del equipo económico caracterizaría más adelante como el inicio de un “proceso de aprendizaje” que implicaba reconocer la verdadera sustancia y profundidad de la crisis fiscal, además de asumir la necesidad de contar con el apoyo de los organismos financieros internacionales y de la banca acreedora⁸.

En términos generales, el discurso del gobierno se vuelve entonces cada vez más “liberal”; en julio de 1987 el ministro Sourrouille anuncia “el fin del populismo”, y uno de sus discursos en agosto de ese año permite apreciar claramente el nuevo perfil adoptado por la conducción económica. El ministro sostenía entonces que

“el telón de fondo es el agotamiento de un modelo asentado sobre la presencia extendida del Estado en la producción y los servicios, en el crédito barato y en los subsidios fiscales, en la protección generosa e indiscriminada. Durante décadas este modelo pudo garantizar el crecimiento del país, aunque lo hizo desordenada y conflictivamente. Luego sus limitaciones

7 El Plan Austral tuvo un éxito inmediato en reducir la tasa de inflación mensual, pero los ulteriores intentos por abandonar pauladamente el congelamiento de precios y salarios fracasaron ante el resurgimiento incontrolable de las pujas distributivas. En febrero de 1987 se intentó otro congelamiento, conocido como el “australito”.

8 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.

“fueron haciéndose evidentes, así como también fue haciéndose evidente la complicada empresa de encontrar una alternativa que tuviera suficiente consenso para que fuese permanente”.

El intervencionismo estatal, decía, se sustentaba en buena medida en “la resistencia de un amplio espectro del sector privado nacional a poner en discusión la asistencia recibida del Estado mediante franquicias fiscales y monetarias, órdenes de compra de los contratos públicos y restricciones del mercado provistas por las regulaciones sectoriales y las barreras arancelarias”. La alternativa pasaba entonces por establecer nuevas reglas del juego, un nuevo régimen de incentivos basado en la desregulación de la economía, en el cual

“todos los agentes económicos sin excepción, sean públicos o privados, deberán ajustar sus decisiones a un contexto de mayor competencia (...). Promover la competencia de precios significa eliminar regímenes legales y económicos que concentran áreas de producción de bienes y servicios en manos del Estado, pero también que la industria argentina se modernice para incorporarse al comercio internacional; significa brindar nuevas oportunidades de inversión a empresarios privados pero a la vez que éstos comprendan que bajo las nuevas reglas no recibirán créditos de privilegio ni abusivos subsidios fiscales; significa que los sindicatos podrán negociar con más libertad las condiciones de trabajo y la remuneración, pero asimismo que la negociación colectiva descentralizada no puede ser equivalente a la proliferación de feudalismos de mercado, en detrimento de los consumidores”.

Sin embargo, Sourrouille se preocupaba por diferenciar su propuesta desreguladora de la doctrina liberal, a la que criticaba por proponer siempre las “mismas soluciones, las mismas recetas, cualquiera sea el contexto histórico que tenga por delante”, y agregaba:

“el gobierno nacional no está dispuesto a convertir el movimiento de desregulación de la economía en una retirada

desordenada del Estado, ni en un proceso concentrador de ingresos (...). El tránsito hacia un crecimiento más volcado al mundo, motorizado por inversiones genuinas y basado en estructuras competitivas flexibles, sólo puede ser a la sombra de fórmulas racionales y pragmáticas, que combinen, por un lado, la búsqueda de la eficiencia global de la economía, y por otro, el sostenimiento de la cohesión social de la Argentina democrática”.

Existe entonces, desde 1987, la intención de introducir ciertas modificaciones sustanciales en la relación entre Estado, mercado y actores económicos, y es en ese marco que la apertura comercial se va instalando en la agenda pública y se convierte en objeto de discusión y negociación entre el gobierno y algunos sectores empresarios. Es decir, la apertura aparece en parte como elemento de un “cambio de rumbo” del modelo de acumulación¹⁰; sin embargo, antes que los alcances concretos de esa reorientación estuvieran claros para el propio equipo económico, la política comercial empezó a modificarse en función de ciertas motivaciones e impulsos más específicos.

2.2. ¿Qué apertura con qué objetivos?

Es preciso en efecto desagregar los eventuales alcances de esta reorientación global de la política económica y explorar más específicamente los objetivos concretos que se visualizan en torno a la apertura comercial. Como se dijo, la apertura ingresaba en la agenda de manera todavía poco precisa, con metas y alcances aún indefinidos al interior del equipo económico. Entre las orientaciones que coexistían en los propios integrantes del Ministerio de Economía, cabe identificar por lo menos cuatro dimensiones, superpuestas pero analíticamente diferentes, que se cruzaban en los primeros anuncios referidos a la liberalización del comercio exterior:

* consideraciones globales sobre la necesidad de inducir a una mayor competitividad de las empresas locales para que puedan insertarse en el mercado internacional, y para superar una situación de protección excesiva.

9 *Clarín*, 25-8-87.

10 Acuña 1995.

- * el abaratamiento de la inversión como forma de promover las exportaciones industriales.
- * poner un techo a la posibilidad de aumentar los precios internos y los salarios a través de la competencia externa.
- * el condicionamiento establecido por los organismos internacionales.

Sin embargo, esta sola enumeración no permitiría explicar el curso efectivamente seguido respecto a la política de comercio exterior. En efecto, las cuatro dimensiones mencionadas se superponen y complementan entre sí pero a la vez cada una de ellas conlleva distintas consideraciones en torno a qué alcance y ritmo debería tener la apertura comercial; asimismo, ninguna de ellas en sí misma, implicaba una definición precisa acerca del contenido específico que habría de asumir la política en cuestión. Esos contenidos fueron siendo definidos paulatinamente en la interacción entre agentes estatales y empresarios, y en el marco de los acuerdos con el Banco Mundial. Como punto de partida vale la pena examinar un poco más en detalle las implicancias iniciales de los cuatro elementos señalados.

La consideración más global sobre la eficiencia y la competitividad no suponía *per se* ninguna definición concreta de políticas. Como se dijo, era parte de un nuevo discurso que si bien iba adquiriendo creciente consenso en sus términos más globales, podía asumir contenidos y alcances diversos. El equipo económico tenía la convicción de que efectivamente el sistema de protección vigente era muy poco racional y daba lugar a todo tipo de ineficiencias y arbitrariedades¹¹, y era claramente partidario de introducir reformas estructurales en la política comercial dirigidas a disciplinar a los empresarios en torno a un régimen más competitivo¹². Pero 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, como aclaraba el propio ministro en su discurso, y también porque la perspectiva liberalizadora en general 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

11 Entrevista a Adolfo Canitrot, Secretario de Programación Económica durante la gestión de Sourrouille.

12 En medio de la fuerte presión empresarial por negociar cada arancel particular en septiembre-octubre de 1988, el entonces Secretario de Industria, Juan Ciminari, dejaba escapar públicamente la íntima convicción respecto a la irracionalidad del sistema vigente y su carácter típicamente "rent-seeking"; "en vez de industriales, decía, tenemos cortesanos; acá todos invierten para el mercado interno con protección infinita, para producir con cualquier calidad y con cualquier precio". *Clarín*, 25-9-88.

13 Los "técnicos" que conformaban el equipo económico desde 1985, aunque sostenidos firmemente por el presidente Alfonsín, despertaban cierta desconfianza en los sectores más tradicionales del radicalismo. El rumbo liberalizante impulsado desde el Ministerio de Economía se contraponía con las históricas posturas intervencionistas y mercadointernistas del partido. Cf. Machinea, 1993.

discutirse a partir de 1987. Por una parte, ciertas medidas de liberalización comercial ya estaban en la agenda del gobierno como parte de la política de promoción de exportaciones que se venía implementando desde 1986. En este sentido, se trataba de permitir el libre ingreso y de reducir o eliminar los aranceles para insumos y/o bienes de capital que pudieran ser utilizados por empresas que fabricaran productos industriales destinados a la exportación. Programas como los de “admisión temporaria” o la liberalización selectiva de ciertos bienes constituyeran elementos de lo que se denominaba una “apertura exportadora”, explícitamente presentada desde 1987 como el eje de la reorientación estructural de la economía.

Esta “apertura exportadora” aparecía entonces como una de las orientaciones posibles de la política comercial, cargada de una valoración positiva frente a la “apertura importadora” o “antiinflacionaria” a la que se asociaba, negativamente, con la política de Martínez de Hoz¹⁴. 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. A fines de febrero de 1987, en efecto, el gobierno anunciaba que se avanzaría en la apertura de la economía como condición para poder salir en un plazo no mayor de 120 días del nuevo congelamiento recientemente dispuesto¹⁵; la explicación oficial señalaba que “no habrá paritarias libres sin que las empresas tengan competencia de precios. La competencia será el tope a los aumentos permitidos y por eso avanzaremos en la apertura de la economía”¹⁶.

La perspectiva de lo que ya empezaba a denominarse “una apertura antiinflacionaria” no desconocía motivaciones más estructurales o de largo plazo, 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. Así por ejemplo, decía Adolfo Canitrot en marzo de 1987:

“hay muchas razones para hacer la apertura, razones de largo plazo como la mejora de la eficiencia industrial y competitividad externa, pero hay una razón adicional de corto plazo. En términos de política de corto plazo la apertura sirve para el reemplazo de un esquema de pautas por una regula-

14 En plena etapa de la transición a la democracia, esta asociación de la apertura con la política económica de los militares todavía tenía un fuerte efecto en el ámbito político-partidario y era utilizada por quienes tenían especial interés en resistir cualquier movimiento hacia una reforma del régimen comercial.

15 Se trata del “australito” mencionado más arriba.

16 *Clarín*, Suplemento Económico, 1-3-87.

*ción del mercado que tenga como referencia los precios de la competencia externa. Sabemos que en este período de congelamiento vamos a tener que avanzar muy aceleradamente en la apertura. La idea es que no necesariamente vamos a suspender las pautas, pero si están apoyadas en un programa de apertura avanzado, tendrá razones mucho más sólidas que una simple decisión de la Secretaría de Comercio*¹⁷.

Este tipo de declaraciones acompañaba los anuncios que desde los primeros días de marzo de 1987 adelantaban inminentes pasos hacia una mayor liberalización de las importaciones. Básicamente se establecía que se ampliaría el sistema de admisión temporaria desde Brasil, y que desde el 1 de mayo se quitarían muchos productos del anexo II del nomenclador arancelario. Si bien ambos tipos de medidas podían entenderse como una profundización de los programas de promoción de exportaciones, ello dependía del alcance que se les diera y de los productos que quedarán involucrados; la nueva orientación, ligada a la intención de lograr un freno estable a los aumentos de precios, dejaba entrever la intención de avanzar mucho más allá de lo que la “apertura exportadora” significaba.

De hecho ésa era una discusión que se hacía presente en el seno mismo del gabinete económico, reflejando justamente que la “apertura” tenía todavía distintas lecturas posibles. En efecto, el Secretario de Industria, Roberto Lavagna, salta al cruce de las versiones sobre la “apertura antiinflacionaria” con afirmaciones acerca de que “la única apertura que está en marcha es la exportadora”, que “no adherimos a la apertura liberal a ultranza”, y que “no se puede salir del congelamiento bajando aranceles masivamente”¹⁸. Lavagna se encargaba a su vez de tranquilizar los ánimos empresarios, a quienes aseguraba que la apertura sería gradual y negociada, y que no obedecería a fines coyunturales¹⁹.

Dados estos impulsos todavía imprecisos y oscilantes hacia la reforma comercial, cobró particular significación un elemento que, en ese contexto, 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 habían comenzado a hacerse arreglos con el FMI en torno al problema de la

17 *Clarín*, 13/3/87, pág. 20.

18 *Clarín*, 13/3/87, pág. 20.

19 *Clarín*, 17/3/87, pág. 20.

deuda, y a partir de entonces las cartas de intención firmadas hacían referencia a la necesidad de implementar reformas estructurales entre las que se contaba la liberalización del comercio exterior. Sin embargo, en los hechos 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 (“*policy loans*”)²⁰. Entre 1987 y 1988 la Argentina gestionó y obtuvo, entre otros, dos préstamos destinados a implementar modificaciones en la política de comercio exterior²¹, 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.

A partir de entonces el equipo económico se empeñó especialmente en lograr que su hasta entonces difusa y demorada propuesta de apertura comercial se plasmará en un impulso concreto que permitiera obtener los desembolsos pactados. Las exigencias puestas por el Banco Mundial para desembolsar sus préstamos se fueron entonces convirtiendo progresivamente en una pieza clave en el avance de la apertura²². Sin embargo la apertura 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 dirección²³. La exigencia del Banco Mundial era en cualquier caso bastante general y no precisaba los alcances que debía tener la apertura, más allá de estipular un promedio del 30% en los aranceles y exigir la eliminación en el corto plazo de las restricciones cuantitativas.

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 el movimiento hacia la liberalización comercial: la ampliación de la admisión temporaria con Brasil, la libre importación de bienes de capital no producidos en el país, y especialmente, la eliminación de unos pocos productos petroquímicos

20 Desde mediados de la década de 1980 el Banco Mundial, cuyos préstamos estaban tradicionalmente dirigidos a financiar proyectos de inversión en infraestructura y en políticas sociales, comenzó a privilegiar otras líneas de crédito destinadas a promover reformas estructurales (préstamos de ajuste estructural y de ajuste sectorial). Eran de rápido desembolso y por lo tanto codiciados especialmente para solucionar problemas inmediatos de balanza de pagos. Ver Bouzas y Keifman 1992, Botzman y Tussie 1989, Kahler 1992.

21 El primero de ellos fue desembolsado íntegramente en 1987; el segundo, como se verá, fue suspendido a comienzos de 1989 faltando hacer efectiva una parte.

22 Canitrot dice esto explícitamente en un reportaje periodístico: “lo que se consigue con la apertura es llegar a un acuerdo con el Banco Mundial por el préstamo de comercio” (*Clarín*, 22-3-87).

23 Entrevista con Adolfo Canitrot.

del anexo II; se anunciaban a la vez futuras eliminaciones en otros sectores, a comenzar en abril con petroquímica, insumos textiles y máquinas-herramientas, y siguiendo con papel, siderurgia y aluminio²⁴. Como se ve los comienzos eran muy tibios y graduales, y aun la perspectiva más aperturista no era en modo alguno extrema: Canitrot, considerado entonces como el principal “operador” de la apertura comercial, hablaba de establecer aranceles de indiferencia que midieran la distancia entre el producto importado y el doméstico, y que sirvieran como punto de referencia para impedir el aumento de este último; su propuesta inicial era un promedio arancelario del 50%, con un máximo del 100% en los casos en que fuera necesario, y comenzar con un plan gradual dirigido en primera instancia a la petroquímica y luego a otros sectores que requerían un estudio más pormenorizado²⁵.

De todas maneras, los anuncios y las declaraciones públicas de los funcionarios aparecían presentados como el lanzamiento de la apertura, y en tal carácter fueron respondidos por los empresarios²⁶. Quedaba así abierto el camino y planteada la discusión en la agenda de gobierno y empresarios: hasta qué punto se avanzaría en la eliminación de las restricciones cuantitativas, y cómo se reestructuraría el esquema arancelario. Por el momento las medidas eran tentativas, y muy cautas.

3. Los empresarios y los primeros pasos de la apertura

Para 1987 el discurso de la necesidad de “reformas de fondo” o “reformas estructurales” era compartido por todas las entidades empresariales de cierto peso, incluyendo a las organizaciones y corrientes internas que representaban básicamente a pequeñas y medianas empresas. El gobierno, se decía a menudo en los discursos empresariales, debía decidirse de una vez a avanzar en el cambio de estructuras. Las expresiones “liberalización” y en menor medida “apertura de la economía”, aparecían frecuentemente en declaraciones de las diversas entidades representativas del sector privado.

Sin embargo, esta demanda por un cambio “de fondo” era excesivamente general y difusa, y el apoyo que ello significaba para los anuncios del gobierno que se referían

24 *Clarín*, 20-3-87.

25 Entrevista a Adolfo Canitrot. Cf. también reportaje en *Clarín*, 22-3-87.

26 A pesar de que los alcances de las medidas a tomar no estaban definidos, durante el mes de marzo de 1987 se fue generalizando la opinión -abonada por la prensa- de que se estaba en los umbrales de un nuevo intento de apertura de la economía, el tercero en 20 años, después de los de Krieger Vasena y Martínez de Hoz (*Clarín*, Suplemento Económico, 22/3/87, p. 8).

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; en este sentido, la palabra apertura era la primera en diversificar su significado cuando comenzaba a hablarse de políticas²⁷. Por el otro, porque en cada coyuntura específica, cada sector estaba más interesado en defender ciertos reclamos puntuales concretos -implícitaran 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. Ante los primeros anuncios de apertura económica, en efecto, las principales entidades no específicamente industriales respondieron manifestando su aprobación. La Sociedad Rural Argentina siempre había sostenido un discurso netamente liberal, y la apertura comercial coincidía con sus intereses en tanto podía contribuir a impulsar el comercio de exportación en general; además, las entidades agrarias estaban interesadas en que se liberara la importación de sus insumos, como los agroquímicos. En este caso, el reclamo por la reforma estructural incluía explícitamente la liberalización de las importaciones, y en eso coincidían 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 sector²⁸. El apoyo discursivo a la apertura comercial, entonces, no tenía mucho efecto en sí mismo si no estaba enmarcado dentro de otro conjunto de medidas favorables al agro, y como se verá ello no tenía por qué ocurrir así necesariamente.

Algo similar ocurría con otras entidades que, si bien eran interlocutores privilegiados del gobierno por su peso, no tenían como meta prioritaria luchar por la apertura importadora. Aun la más aperturista de ellas, la Cámara de Comercio, que siem-

27 En una encuesta entre 417 industriales realizada en 1988, el 95% de ellos dijo estar de acuerdo con "aumentar la apertura"; pero consultados por las modalidades que ella debía presentar, un 47% planteó una "apertura exportadora" (promoción de las exportaciones y protección del mercado interno), un 43.8% proponía una apertura de dos vías, y sólo el 6.5% una apertura indiscriminada. Cf. Iniesta, 1988.

28 Sobre los reclamos de las corporaciones agrarias ver Lattuada 1991.

pre manifestó su apoyo a los intentos de liberalización, estaba básicamente pendiente de los acuerdos o controles de precios. Las organizaciones financieras apoyaban del mismo modo la apertura, igual que las dos centrales de la construcción y la Bolsa de Comercio. En suma, todas estas entidades 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.

El sector industrial, por el contrario, presentó desde un principio frente a la apertura comercial una actitud que, más allá de diversos matices que hay que analizar, puede calificarse en términos generales como de oposición negociadora dentro de una perspectiva de tipo "gradualista". 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; el apoyo de las otras entidades que hemos mencionado podía servir de soporte adicional a las intenciones aperturistas del gobierno, pero de ninguna manera resolvía por sí solo la ecuación de la política comercial.

La opinión de más peso y nitidez del empresariado industrial era la que se manifestaba a través de la Unión Industrial Argentina. La reacción de la UIA frente a la apertura fue desde un principio negativa, aunque con matices que se explican en función de las líneas internas existentes en la entidad²⁹. El MIN, a través de sus voceros principales Arnaldo Etchart y Claudio Sebastiani, fue el que presentó la oposición más monolítica³⁰, 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. De un lado, las industrias de la alimentación, nucleadas en la COPAL (Comisión Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios) y competitivas frente a la producción del exterior, eran claramente aperturistas. Del otro el resto de las cámaras o empresas individuales adheridas a esta corriente, coincidían con el MIN en rechazar la apertura irrestricta y reclamaban distintos tipos de limitaciones o condicionamientos para aceptarla. En esta resistencia a la apertura destacaban especialmente las entidades de los empresarios metalúrgicos, textiles y electrónicos. En este punto las diferencias entre el MIA y el MIN eran menores; en parte tenían que ver con distintos énfasis discursivos o actitudes más o menos

29 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.

30 Cf. *Clarín*, 12-3-87 y 22-3-87.

confrontativas, y en parte con que las posturas del MIA se veían algo moderadas por la perspectiva aperturista que dentro del mismo representaba la COPAL.

En los hechos, la UIA tendió a presentar un perfil cada vez más opositor a la apertura comercial importadora, ya que los sectores aperturistas del MIA no llegaron a imponer efectivamente sus posturas al respecto y la entidad adoptó una perspectiva crecientemente "industrialista". En 1987 el MIA triunfó en las elecciones internas de la entidad, pero con la candidatura de Eduardo de la Fuente, quien proveniente de la industria metalúrgica, tenía un perfil más bien desarrollista; en 1989 una lista única entronizó a Gilberto Montagna, dirigente de la COPAL y claramente liberal, pero sus posiciones estarán fuertemente condicionadas por las presiones de los sectores internos opuestos a la apertura.

Una revisión de algunas de las primeras expresiones vertidas en torno a los anuncios aperturistas permite visualizar cuáles serán los ejes principales de la postura industrial en su interacción con el gobierno a partir de la implementación de las primeras medidas. Reflejando quizá no sus propias opiniones pero sí las que consideraba debía emitir en vísperas de la elección interna de la UIA, el entonces vicepresidente de la entidad, Gilberto Montagna, señalaba en marzo de 1987: "el enunciado de las medidas está bien, pero es fundamental ver cómo se instrumentan porque pueden tener en la ejecución, desvíos importantes que desvirtúen el enunciado (...) no tiene que haber abusos de ningún lado en la instrumentación, porque tanto lo desvirtuaría el hecho de que se permita el ingreso de bienes de capital que se fabrican en el país, como que las cámaras empresarias demoren las importaciones"³¹. Por su parte Arnaldo Etchart, líder del MIN, afirmaba: "no defendemos un modelo de crecimiento autárquico, pero los industriales nacionales no queremos medidas de apertura económica que agredan a la producción local"³². Eduardo de la Fuente sostenía que "las medidas de apertura son incentivos a la inversión, en la medida que funcione su instrumentación(...)Es promisorio el compromiso del equipo económico, de que consultará a las cámaras empresarias antes de autorizar importaciones de bienes de capital y que la admisión temporaria con Brasil se aplicará con compensaciones y reciprocidad". El dirigente metalúrgico, y en ese momento candidato a presidente de la UIA, se mostraba conforme con la política de fomento de las exportaciones industriales iniciada por el gobierno en 1986, y en ese marco aprobaba la apertura en su versión "exportadora": "otro tipo de apertura que no sea la destinada a incrementar

31 *Clarín*, 6/3/87, pág. 18.

32 *Idem*.

las exportaciones industriales sería la destrucción de la industria local. Más aún, si tenemos en cuenta las realidades concretas de nuestro país caracterizadas por servicios caros prestados por el Estado, fuerte presión fiscal y elevadas tasas de interés y le sumamos los fuertes subsidios que otorgan los países industriales debemos concluir que una economía desprotegida y abierta sería destruida³³. "La industria requiere protección efectiva -decía en otra ocasión De la Fuente-, en esas condiciones no nos oponemos a la apertura"³⁴, e insistía en la necesidad de que todo se hiciera con la participación de las cámaras empresariales³⁵. Roberto Favelevic, entonces presidente de la UIA, explicaba respecto a las restricciones para arancelarias que se pretendía eliminar: "*a mi juicio ese tipo de mecanismos proteccionistas no nos conviene. Queremos niveles arancelarios adecuados, una apertura de los nomencladores que permitan una correcta clasificación de los productos y una legislación antidumping apropiada y ágil. Si está claro este esquema, no nos oponemos a la apertura*"³⁶. En general esta última postura se irá imponiendo, aunque para algunos sectores la vigencia del anexo II resultaba imprescindible debido a que la complejidad de las nomenclaturas de las partidas de productos podía facilitar, aducían, la burla de un sistema de protección sólo basado en los aranceles³⁷.

El pensamiento oficial de la UIA con respecto a la política de comercio exterior quedaba claramente sintetizado en el documento dado a conocer en marzo de 1987, en el que se afirmaba que

"En el marco de un tipo de cambio no manipulado y de las reformas estructurales planteadas en este documento, la industria argentina está de acuerdo con un proceso de eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación, incluso las vigentes por regímenes especiales, bajo las siguientes condiciones: a) adecuación del régimen arancelario del punto de arranque a la protección necesaria de los sectores industriales cuya importación se abre; b) adecuada desagregación y modernización del nomenclador para lograr

33 *Clarín*, 22-3-87.

34 *Clarín*, 19-7-87

35 *Clarín*, 15-7-87.

36 *Clarín*, 29-3-87, subrayado mío.

37 Cf. la declaración de la Asociación Argentina de Fabricantes de Máquinas-Herramientas, AAFMH, *Clarín*, 22-5-87.

¿De qué apertura me habla?...

*la correcta individualización de los productos; c) instrumentación de efectivos mecanismos antidumping contra la agresión comercial. Una modificación de política de esta magnitud no puede ser decidida en función de urgencias coyunturales ni con un sentido persecutorio, reeditando negativas experiencias de asimetría en las políticas fiscal, monetaria y de comercio exterior, u olvidando el cuestionamiento de ineficiencias generalizadas que configuran el costo argentino*³⁸.

El pedido que se tomaran recaudos antes de eliminar las restricciones era coincidente con la opinión de las entidades de las pequeñas y medianas empresas, como el CAI (Consejo Argentino de la Industria) y la CGI (Confederación General de la Industria). Tipo de cambio alto, revisión del esquema arancelario, y régimen antidumping eficiente, eran las condiciones que estimaban necesarias para eliminar el anexo II: "sólo el cumplimiento de estas etapas previas permitirá que la eliminación progresiva de las restricciones cuantitativas extraarancelarias no produzca los efectos nocivos que ocasionó la apertura unilateral de importaciones de 1978 en adelante", decían en la CGI³⁹. El presidente del CAI, Rolando Pietrantuono, también recurría a la dupla conceptual que los demás voceros empresariales manejaban constantemente: "una cosa es la apertura racional, que sería aceptada por los industriales. Otra es entrar en un régimen de apertura similar al vivido hace unos años"; la apertura "deseable", siempre ambiguamente definida, debía ser "pautada, de inserción en el mundo, hecha en forma pausada, y convenientemente participada"⁴⁰.

Por su parte varios de los grandes grupos económicos nacionales (GGEE), que actuaban en gran medida al margen de las organizaciones gremiales, también presentaron una postura similar. No es fácil rastrear las acciones llevadas a cabo por los denominados "capitanes de la industria" en torno a los primeros avances de la apertura comercial, pero los indicios disponibles sugieren claramente que se opusieron e intentaron resistirla o condicionarla. En marzo de 1987 se conformaba un nuevo nucleamiento empresarial en el seno del Consejo Argentino de Ingenieros, denominado "Consejo Empresario Asesor", y al que rápidamente se visualizó como integra-

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

39 *Clarín*, 22-5-87.

40 Reportaje a Pietrantuono en *Clarín*, 23-8-87.

do básicamente por los titulares de los principales grupos económicos nacionales del país y como lo más parecido a una -hasta entonces inexistente- expresión orgánica de los "capitanes"⁴¹. A los pocos días de su creación el Consejo emitió un documento de tono globalmente crítico frente a la política económica, y en torno a los recientes anuncios aperturistas el texto sostenía que "halla favorable la reducción de aranceles aduaneros para bienes de capital no producidos en el país, así como con marcado interés y excelente disposición las aperturas al Brasil. Pero deseamos examinar con profundidad las implicancias y el costo-beneficio para el país de medidas en favor de la irrestricta admisión temporaria de productos brasileños, destinados a la reexportación, ya que los industriales sufrieron anteriormente con mecanismos similares, que dieron resultados desfavorables"; la advertencia se enmarca en un discurso en donde la apertura queda ambiguamente aludida: se requiere un plan de largo plazo de carácter estructural, que apunte a la inversión, la eficiencia y el crecimiento, y para ello proponen "la necesidad de implementar reformas estructurales tendientes a una apertura inteligente de la economía cerrada y a una mayor eficiencia del Estado"⁴²; el significado de la expresión "apertura inteligente" se vería en la práctica, y como veremos consistía esencialmente, tal como proponía la UIA, en una apertura negociada sectorialmente y con compensaciones. Por el momento, y fuera de la retórica formal del documento aludido, varios "capitanes" expusieron directamente sus reparos en una reunión en la Cancillería⁴³, y el secretario Canitrot recibió resistencias directas de los grandes GGEE, quienes en marzo de 1987 le hicieron saber que estaban dispuestos a dar batalla⁴⁴.

En suma, desde todos los segmentos del sector industrial se ponía de manifiesto una actitud preventiva frente a anuncios todavía muy tibios y de incierto alcance, que dejaba traslucir el espíritu que se haría predominante al avanzar la apertura. Una primera lectura que podría hacerse de ese conjunto de declaraciones y perspectivas es que los empresarios industriales presentaban una posición ambigua respecto a la apertura comercial. En parte, es cierto, la actitud empresarial podría caracterizarse como tal en tanto dos factores estructurales hacían muy difícil que se verificara una postura clara y homogénea: por un lado, la heterogeneidad del sector era muy grande, y no

41 Cf. Marcelo Bonelli, "Panorama Empresarial", *Clarín*, 6-3-87.

42 *Clarín*, 13-3-87.

43 *Clarín*, 7-3-87.

44 Entrevista a Canitrot. Cf. también Marcelo Bonelli, "Panorama Empresarial", *Clarín*, 20-3-87. De hecho, el acercamiento que los Capitanes habían tenido con el gobierno entre 1985 y 1987 como interlocutores privilegiados empezó a enfriarse a partir de este último año.

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. Pero por eso mismo la aparente ambigüedad debe leerse más bien de otra manera: lo que refleja el discurso empresarial, que en ese sentido es sí bastante homogéneo (todos dicen “no nos oponemos a la apertura, pero...”), es justamente esa fragmentación de intereses. Esta, en efecto, llevaba a que para los empresarios no se tratara de negar tajantemente la posibilidad de la apertura comercial, sino de garantizar que cada sector pudiera negociar su implementación de acuerdo a sus propios intereses, que tomados sectorial e individualmente no eran precisamente ambiguos. La defensa de la “apertura exportadora” y las declaraciones que explícitamente pedían que las medidas fueran participadas y consensuadas, reflejaban esa situación.

Si esa diversidad de intereses cruzados frente a la apertura sustentaba ese no rechazo frontal a la noción misma de liberalización comercial -rechazo que por otra parte se hacía cada vez más difícil de sostener a ultranza en un contexto en que las ideas liberales se estaban haciendo hegemónicas-, por otra parte se observa que 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, como se vio más arriba, 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, se infiere ya en estos primeros pronunciamientos, 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 la reconversión productiva, proceso que por otra parte era visualizado como apoyado en políticas activas de fomento a la actividad industrial.

4. La implementación de una apertura limitada, 1987-1989

Las alternativas concretas de la implementación de la reforma comercial entre 1987 y 1988 reflejan y profundizan precisamente esa posición del empresariado industrial, manifiesta además en el hecho de que más allá de la retórica general citada,

cada sector reacciona de manera contundente y clara ante la instrumentación efectiva de la apertura, cuando se ve afectado directamente por los pasos que va dando el gobierno. Este rasgo de la acción empresarial era producto en gran medida del carácter históricamente discrecional de la política de comercio exterior, en el que cada sector o empresa estaba acostumbrado a negociar individualmente ante la Secretaría de Industria. Las políticas preexistentes decantaban expectativas que condicionaban a su vez la acción política de los agentes económicos.

A partir de los anuncios iniciales de febrero-marzo de 1987, durante casi un año y medio la apertura fue avanzando a pasos muy lentos y esporádicos. Siguiendo a las primeras medidas ya reseñadas más arriba (la ampliación de la admisión temporaria y la liberación de la importación de bienes de capital no producidos en el país), durante el año 1987 se dieron algunos pocos avances en la prometida eliminación de posiciones arancelarias del anexo II: así, en abril se excluyeron de la consulta previa unos 200 rubros del sector textil⁴⁵, a los que se sumaron en junio 77 posiciones de la industria química y petroquímica (insumos)⁴⁶, y en octubre 80 posiciones correspondientes a insumos de los sectores de celulosa y papel. Las exclusiones del anexo II se iban dando previa consulta a las cámaras respectivas, a las que se les pedía que propusieran un número determinado de productos cuya importación consideraran que podía convertirse en automática⁴⁷. Muy poco fue lo que se hizo en materia arancelaria, más allá de algunas reducciones en productos petroquímicos en abril.

Como se observa, los avances eran lentos hasta entonces. Sin embargo el tema de la apertura seguía presente en la agenda y se seguían realizando reuniones entre las cámaras y la Secretaría de Industria con miras a un nuevo impulso que se verificaría, según se anunciaba, el 31 de enero de 1988⁴⁸. La Secretaría de Industria pedía a cada sector un informe en el cual se comparara el precio internacional con el de primera venta en el mercado local, a efectos de establecer el arancel una vez eliminado el anexo II. Para el sector que luego del intercambio de informaciones y negociación con la Secretaría se aviniera a apartar productos del anexo II, se abría la posibilidad de que esos productos fueran excluidos más rápidamente del control de precios⁴⁹. En ese marco, la estrategia de la UIA seguía siendo la de mantener vigentes los mecanismos

45 Cf. *El Cronista Comercial*, 30-4-87.

46 Cf. *Clarín*, 23-6-87.

47 Lo cual no implica que no hubiera protestas posteriores de los sectores involucrados, como en el caso de los textiles. *El Cronista Comercial*, 30-4-87.

48 *Clarín*, 16/1/88.

49 *La Nación*, "En el campo empresario", 19/12/87.

de consulta sectorial a través de los cuales se iban negociando las medidas concretas. Una combinación de cierta indecisión del propio gobierno, la lentitud con que se realizaban los estudios para cada caso, y las presiones de las cámaras respectivas, hizo que la apertura comercial avanzara sólo muy lentamente durante 1987.

Un nuevo avance se produjo a comienzos de 1988, aunque otra vez los pasos concretos fueron menores que los anunciados. La prometida exclusión generalizada de productos del anexo II prevista para el 31 de enero no llegó a producirse en ese momento. El equipo económico redujo nuevamente los alcances iniciales de la apertura y decidió comenzar sólo por dos sectores, la siderurgia y la petroquímica, postergando nuevas incorporaciones al programa para el 31 de mayo⁵⁰.

Ambos sectores tenían una protección arancelaria máxima del 38%, a lo que se sumaba el 15% adicional vigente desde 1985 por motivos fiscales, y además gran parte de sus productos todavía estaban incluidos en el Anexo II. El gobierno pretendía reducir aún más la lista de posiciones sujetas a consulta previa, y bajar los aranceles a un máximo del 20% para la petroquímica y del 10% para la siderurgia⁵¹. Para el equipo económico el objetivo de avanzar en el programa de apertura estaba ya muy ligado a la intención de obtener el desembolso del segundo de los préstamos de comercio del Banco Mundial, condicionado a la eliminación del anexo II y a establecer un promedio provisorio de aranceles en un 30%. La implementación gradual y por sectores, comenzando por dos ramas básicas, obedecía a una estrategia política: por algún lado había que empezar, y ese primer paso no sería tan objetado por el conjunto del empresariado industrial (de hecho algunos sectores no vieron mal que se tocara a los monstruos sagrados). Los argumentos esgrimidos eran que esos sectores constituían insumos fundamentales para el conjunto de la industria; el gobierno podía insistir de esa manera en que su apertura era distinta de la de Martínez de Hoz (a pesar de las acusaciones en tal sentido provenientes de los sectores afectados), porque "no se importarían paraguas, medias y chucherías varias"⁵², sino que de lo que se trataba era de fomentar las exportaciones industriales abaratando sus costos; por eso se comenzaba por los insumos básicos y sólo gradualmente habría de pasarse a los productos intermedios y finales⁵³. Además, se señalaba que en esta oportunidad la apertura se hacía en un contexto de tipo de cambio elevado⁵⁴, y con precios interna-

50 *Clarín*, 29-1-88, 3-2-88.

51 *Clarín*, 29-1-88.

52 Declaraciones del Secretario de Industria, Juan Ciminari, *Clarín*, 1-2-88.

53 Cf. Declaraciones del Subsecretario de Política de Exportaciones, Lisandro Bril, *Clarín*, 3-2-88.

54 Cf. *Clarín*, 1-2-88.

cionales altos para los productos involucrados, mayores que los vigentes en la Argentina. Por otra parte, se tocaba a sectores en buena medida oligopólicos que siempre habían estado protegidos⁵⁵, y a los que se podía señalar como beneficiarios abusivos de la protección infinita existente. Uno de los subsecretarios del equipo económico dejaba incluso escapar esto públicamente: “aquí se acabaron los oligopolios del etileno, la soda cáustica, la chapa y el alambroón. Vamos a tocar los insumos, para destrabar una oferta concentrada y hacer competir sectores que desde hace años trabajan con prebendas de todos los gobiernos, tanto los militares como los democráticos”⁵⁶. El gobierno tenía la convicción de que no estaba tratando con sectores que quedarían expuestos a la desaparición; de hecho, como se verá, los argumentos de los empresarios no eran del tipo del de los textiles, que relacionaban la amenaza de la apertura con la desaparición lisa y llana de muchas empresas, sino que explícitamente especulaban con dejar de invertir en nuevos proyectos; se trataba claramente de una puja por no ceder en los márgenes de ganancia vigentes, por eso la negociación pasó en estos casos por obtener ventajas complementarias a cambio.

A pesar de la cautela y moderación de las medidas, la apertura en la siderurgia y petroquímica fue objeto de una dura negociación con las cámaras respectivas. La Cámara de la Industria Química y Petroquímica publicó una solicitada en los diarios alertando que las medidas desalentarían nuevos proyectos, y disminuirían la producción nacional creando desinversión y desocupación⁵⁷; la Argentina, sostenían, está en condiciones de pegar un gran salto de inversiones en el sector, tanto por la abundancia de hidrocarburos como por la existencia de una fuerte demanda insatisfecha en el país; sin embargo, “una política arancelaria deficientemente instrumentada desalentará los planes de inversión en marcha, agravando aún más el déficit de la balanza comercial”. Los reclamos y presentaciones ante la SICE eran innumerables, y entre los que acudieron a plantear sus quejas y tratar de imponer sus puntos de vista se incluían no sólo las cámaras sino también algunos de los grandes empresarios individuales, como Sergio Einaudi y Carlos Tramutola, del grupo Techint⁵⁸, quienes también operaban en el Centro de Industriales Siderúrgicos. No se trataba entonces de una resistencia de pequeñas empresas; en las Cámaras estaban también las más grandes, de hecho Jorge Gaibisso, presidente de la Cámara de la Industria Química y

55 Cabe recordar aquí que la siderurgia no había sido tocada por la apertura de 1976-81.

56 *Clarín*, Suplemento Económico, 7-2-88.

57 *Clarín*, 3-2-88.

58 *Clarín*, 6-2-88.

Petroquímica y uno de los principales voceros de la resistencia a la apertura en ese momento, pertenecía a la empresa Atanor, del grupo Bunge y Born; otro dato significativo es que Fernando Freytes, titular del Centro de Industriales Siderúrgicos, era de extracción liberal y había sido subsecretario de Economía durante la gestión de Martínez de Hoz⁵⁹.

Ambos sectores coincidían en pedir una postergación para que la implementación de la apertura se diera en forma simultánea con otras medidas que reclamaban en compensación: en el caso de la petroquímica, solicitaban un régimen de provisión y precios de hidrocarburos que compensara las desventajas de la Argentina con el resto del mundo (lejanía de los centros de consumo del hemisferio norte, ineficiencia interna por costo del dinero y presión impositiva), una política promocional consistente en la recuperación del IVA para los bienes de uso y exenciones para los bienes y servicios importados, y también una eficaz política antidumping⁶⁰. La siderurgia reclamaba especialmente mecanismos de protección frente a la entrada de productos brasileños (a los que se señalaba como fuertemente subsidiados), y recuperación de los precios internos congelados, atrasados según el criterio de los industriales; también un régimen global para el sector, un plan siderúrgico con “definiciones sobre políticas sectoriales que determinen las áreas sobre las cuales vamos a implementar un programa de inversión y crecimiento”⁶¹. Federico Qüerio, de Petroquímica Cuyo, sintetizaba lo que era una de las líneas argumentales predominantes en la resistencia a aceptar la apertura comercial: “¿Qué significa esto de abrirse a la competencia, cuando tenemos un costo financiero generado por el propio Estado que no tiene parangón en el mundo; cuando trabajamos con precios congelados y cuando los propios insumos de la industria petroquímica los provee el Gobierno, como ocurre con gases y naftas?”⁶².

Finalmente las cámaras respectivas lograron nuevas concesiones a cambio de la liberalización de las importaciones. Los siderúrgicos consiguieron elevar la protección prevista para los productos finales y la promesa del Secretario de Comercio Interior de que los precios internos serían objeto de una recomposición en un plazo no mayor de seis meses, además de recibir seguridades de que se pararía la importación ante la menor amenaza de daño; la industria petroquímica por su parte recibió el

59 *Clarín*, 7-2-88.

60 *Clarín*, 5-2 y 7-2-88.

61 Cf. declaraciones de Carlos Tramutola, vicepresidente de Propulsora Siderúrgica, de Techint, *Clarín*, 12-2-88.

62 *Clarín*, Suplemento Económico, 7-2-88. Con argumentos similares la UIA acompañaba las quejas de los sectores directamente involucrados. Cf. declaraciones de Eduardo de la Fuente en *Clarín*, 5-2 y 6-2-88.

compromiso de que se instrumentaría un régimen promocional para el sector en 60 días, se recuperarían los precios atrasados, y recibirían la materia prima a un 80-90% de su valor internacional, además de promesas globales sobre la aceleración de la desregulación⁶³. En estas condiciones la apertura fue anunciada finalmente el 10 de febrero, aunque sólo un mes más tarde se hizo efectiva. Ambos sectores quedaron con aranceles del 0% para los insumos, con un rango que iba hasta el 20% en la petroquímica (con un adicional del 5%) y el 38% en la siderurgia; a su vez se eliminaba el anexo II para la petroquímica y la necesidad de licencias para la siderurgia. Había excepciones notorias como el metanol que en lugar del 20% pagaría (provisoriamente) un 20% adicional, debido a la "precaria condición productiva del único proveedor"⁶⁴. En realidad no era un gran cambio en cuanto al nivel de protección, teniendo en cuenta los precios internacionales, el tipo de cambio alto y los aranceles que quedaban; como decía el propio Secretario Ciminari, "no hay ninguna posibilidad de que se importen estos productos al mercado"⁶⁵. Los mismos empresarios reconocían el hecho al sostener que en lo inmediato las rebajas arancelarias no perjudicaban a la producción local, pero el problema se daría si bajaban los precios internacionales, o si se apreciaba el tipo de cambio; en definitiva, querían explícitamente "un horizonte que resguarde la producción local por encima de las contingencias fluctuantes del mercado internacional"⁶⁶. De todas maneras se eliminaba la protección infinita que el anexo II y las licencias representaban; no se podría fijar cualquier precio, y la modificación suponía dar señales de largo plazo sobre el tipo de protección deseada para cada sector⁶⁷. Políticamente este primer antecedente no era de importancia menor, teniendo en cuenta que la siderurgia no había sido tocada por la apertura de Martínez de Hoz; de hecho los empresarios afectados siguieron manifestando sus protestas⁶⁸.

Luego del impulso de marzo con la petroquímica y siderurgia el tema de la apertura volvió por unos meses a su estado latente, hasta que un nuevo avance ahora mucho más contundente y generalizado culminó en octubre de 1988 con una sustan-

63 *Clarín*, 11-2-88.

64 *Clarín*, 12-3-88.

65 *Clarín*, 14-2-88.

66 Cf. declaraciones de Jorge Gaibisso en *Clarín*, 20-3-88. En términos similares se expresaba el titular del CIS, Fernando Freytes: "hoy los precios están altos en el mercado internacional y el sector no tiene problemas de competitividad, incluida la rebaja arancelaria, siempre y cuando se proteja frente al dumping brasileño debido a los subsidios" (Ibid.).

67 Cf. la evaluación de Ciminari, *Clarín*, 14-2-88.

68 *Clarín*, 12-3, 19-3 y 20-3-88.

cial eliminación de posiciones del anexo II 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 pendiente⁶⁹.

La "reforma Canitrot", como pasó a ser conocida en los medios especializados, fue negociada con la UIA y con las cámaras sectoriales en un contexto en el que el poder de presión de los industriales se había visto 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 Cámara Argentina de Comercio (CAC)⁷⁰. Lejos de ser una coalición sólida, el acuerdo con los industriales estaba 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 la continuidad de los programas de promoción de las exportaciones industriales que el plan original pretendía levantar, obtenido que el desdoblamiento cambiario fuera favorable a la industria (lo que generó la intransigente oposición del sector agroexportador), y la postergación de las medidas de política comercial para asegurar la posibilidad de darle adecuado tratamiento a las situaciones particulares⁷¹. Sin embargo, la decisión de los principales dirigentes fue duramente cuestionada por las bases de la entidad, incluso por prominentes empresarios individuales, y la continuidad del apoyo al programa económico 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

69 *Clarín*, 26-8-88.

70 El Plan tenía dos pilares fundamentales: un desdoblamiento del mercado cambiario (dólar comercial fijado por el gobierno, y dólar libre que el Banco Central procuraría mantener bajo vendiendo divisas) y el acuerdo de precios por 180 días con las empresas. El objetivo era mantener bajos los precios a través del control de la divisa. Cf. Acuña, 1995.

71 Los detalles de la negociación, que requirió de la intervención final del propio presidente Alfonsín, fueron conocidos a través de la prensa: ver por ejemplo *Ambito Financiero*, 16-8-88.

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. En una suerte de “juego de la seguridad”, tanto el gobierno como la UIA siguieron prefiriendo no romper el acuerdo; en ese contexto se dará el proceso de interacción estratégica del que resultará la reforma comercial de octubre.

La negociación partió de un hecho consumado que no fue modificado: el 2 de agosto se anunció la Resolución 740 que establecía la eliminación de unas 2600 posiciones del anexo II, en el que quedarían desde ese momento 1056 productos. Aunque dos días después, y tras el acuerdo con la UIA, se postergó la puesta en vigencia de esa medida hasta el 21 de septiembre⁷², lo que quedó en discusión fue el nivel arancelario que se iba a aplicar para cada producto a partir de entonces; el tema sería analizado por una Comisión de Aranceles conformada por las Secretarías de Comercio e Industria, Hacienda, Comercio Interior y Programación Económica⁷³. En cuanto a los aranceles, la propuesta del gobierno era establecer un mínimo del 5% y un máximo del 40%, eliminando los derechos transitorios vigentes (en ese momento el máximo era del 53%), y acercar el promedio al 30% acordado con el Banco Mundial⁷⁴; desde un principio se anunciaba que serían contemplados los casos específicos⁷⁵.

Aunque siguieron existiendo reclamos contra la reducción del anexo II⁷⁶, 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 del 40% pero centró su reclamo en que los aranceles fueran negociados sector por sector, como efectivamente se hizo. La posición general de la entidad subrayaba una vez más lo que como vimos era su objetivo fundamental: dada la apertura en cuanto eliminación del anexo II, era necesario no sólo un reordenamiento arancelario sino también tomar “otro tipo de medi-

72 A su vez esta era la postergación del plazo inicial previsto para el 31 de enero, y que había sido pospuesto dos veces a lo largo de 1988.

73 Cf. *Clarín*, 3-8-88, 4-8-88. En buena medida, como se dijo más arriba, la cuestión de qué posiciones se eliminarían del anexo ya había sido conversada con las cámaras sectoriales en los meses previos.

74 *El Cronista Comercial*, 22-9-88.

75 *El Cronista Comercial*, 9-9-88.

76 El CAI se mantuvo en rechazar de plano la eliminación de las restricciones paraarancelarias, pero hacía tiempo que la entidad no era recibida por el gobierno. Cf. *El Cronista Comercial*, 8-9-88 y 13-10-88.

das para que se mantengan, para todos los sectores, los mismos niveles de protección que rigen en la actualidad, con el régimen de restricciones cuantitativas generalizadas”⁷⁷. Eduardo de la Fuente no dejaba dudas de lo que la UIA pretendía: “quedó en claro que van a realizarse reuniones específicas para que se trate con peine fino todo aquello que pueda afectar a algún sector en particular”⁷⁸.

La negociación se dio entonces en dos niveles paralelos. Por un lado, desde el momento del anuncio de la Resolución 740 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 arancelario⁷⁹. Por el otro, 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 agosto⁸⁰, la entidad logró postergar la fecha del 21 de septiembre hasta el 21 de octubre, y luego, obtuvo que las posiciones que aún estuvieran siendo discutidas al cumplirse ese plazo, conservaran sus aranceles vigentes hasta que se llegara a un acuerdo.

Esos dos niveles se entrelazaban a través de la presión constante que las bases ejercían sobre la cúpula de la UIA. 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 peso⁸¹; por momentos la ruptura del pacto con el gobierno parecía inminente. La perspectiva que procuraba mantener el acuerdo era preferida por aquellos sectores que habían logrado quedar en el anexo II, o que estaban bien protegidos con un arancel del 30%⁸², 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 tesis de quedarse “bajo la sombrilla protectora del acuerdo

77 *La Nación*, 9-9-88, *El Cronista Comercial*, 14-9-88. El documento completo de la UIA en *Informe Industrial*, Agosto 1988.

78 *El Cronista Comercial*, 9-9-88.

79 *Clarín*, 16-8-88, *Ambito Financiero*, 6-9-88, *El Cronista Comercial*, 8-9-88. El lobby directo de las cámaras se complementaba con diversos comunicados sectoriales en la prensa.

80 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.

81 Cf. *El Cronista Comercial* 14-9-88, *El Heraldo de Buenos Aires* 14-9-88

82 Cf. *El Cronista Comercial*, 24-9-88.

que facilita la negociación”⁸³, aunque exigiendo las postergaciones y garantías que se mencionan más arriba. Gilberto Montagna sintetizaba claramente la esencia de una opción estratégica que era en realidad la predominante en el empresariado: a pesar de que él mismo no estaba de acuerdo con el Plan Primavera, decía, había que seguir negociando para conseguir pequeñas cosas, porque “desde afuera no se obtendría nada y el paquete fiscal se implementaría igual”⁸⁴. Israel Mahler, que desde la Cámara Metalúrgica (ADIMRA) era un fuerte opositor de la apertura (a diferencia de Montagna), representaba también la misma lógica, y defendía la postura de negociar desde adentro del acuerdo⁸⁵. 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 Mundial⁸⁶. 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 UIA⁸⁷.

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%⁸⁸, 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 productos⁸⁹. 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 de Ciminari el 21 de diciembre y su reemplazo al frente de la SICE por un hombre de esa entidad, el textil Murat Eurnekian. El gobierno buscaba afianzar al máximo su relación con la dirigencia industrial, en momentos en que las críticas al Plan Primave-

83 *El Cronista Comercial*, 13-10-88.

84 *El Heraldó de Buenos Aires*, 14-9.

85 *Ibid.*

86 *Ámbito Financiero*, 14-9-88.

87 *Ámbito Financiero* 15-9-88, *Somos* 21-9-88.

88 Cristini 1991, Berlinski 1993.

89 *El Cronista Comercial* 6-10-88, *La Nación* 8-10-88, 22-10-88.

ra 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. Desde comienzos de 1989 la política económica y el gobierno mismo entraron en una fase de virtual disgregación que, tras la derrota electoral de mayo de ese año, culminaría en la entrega adelantada del poder al candidato triunfante Carlos Menem. Las crecientes sospechas de que el equipo económico no lograría mantener el control del dólar, agravadas por la noticia de que el Banco Mundial retiraba su apoyo al gobierno, generaron una fuerte presión contra el austral que a principios de febrero había dejado al Estado casi sin reservas: la decisión tomada el día 6 de ese mes por el Banco Central, de dejar de intervenir en el mercado de divisas, provocó una escalada del tipo de cambio que a su vez terminó en el descontrol de todas las variables. La hiperinflación resultante no tardó en instalar un clima de extrema incertidumbre y de inminente descomposición del orden social que hizo aun más difícil recuperar un mínimo equilibrio macroeconómico. Sourrouille renunció a fines de marzo, y sus sucesores no pudieron remediar una situación ya totalmente salida de cauce.

La crisis que se precipitó a partir de febrero de 1989 postergó de hecho la consideración de ulteriores avances en la apertura, a pesar de que éstos estaban previstos en el programa pactado con el Banco Mundial⁹⁰. En marzo se dio un debate interno en el Ministerio de Economía, cuando algunos integrantes del equipo propusieron profundizar la apertura para obtener desembolsos pendientes del organismo⁹¹; en esa ocasión, el propio Canitrot declaró que no era políticamente conveniente tratar el tema y la cuestión quedó postergada sin término⁹². Los esfuerzos se concentraron en tratar de controlar la situación y todo proyecto de mediano o largo plazo quedó fuera de la agenda.

5. Debilidad estatal y fragmentación empresaria

El resultado de las negociaciones en torno a la apertura de 1988 fue en su momento considerado como una "victoria" tanto por el gobierno como por la UIA⁹³. En

90 En abril debía verificarse una nueva rebaja de aranceles y el anexo II debía recortarse aún más hasta abarcar sólo un 15% de los productos. Ver *El Cronista Comercial*, 5-10-88.

91 En enero de 1989 el Banco Mundial había comunicado informalmente que no habría de desembolsar el monto pendiente del segundo préstamo comercial; el motivo era el incumplimiento de la condicionalidad macroeconómica, porque los objetivos sectoriales previstos hasta ese momento habían sido satisfechos. Cf. Bouzas y Keifman, 1992. 92 *Clarín*, 15-3-89, 16-3-89, *La Nación*, 18-3-89.

93 Cf. *El Cronista Comercial*, 13-10-88.

realidad, desde el punto de vista político, y en términos coyunturales, no parece des-
 acertado decir que ambas partes lograron en cierta manera lo que se proponían. Cabe
 recordar que la apertura había sido puesta en la agenda por el propio gobierno, y que
 la decisión de reducir sustancialmente las restricciones cuantitativas no fue negocia-
 da; con ello se lograba cumplir con el objetivo inmediato de acceder al segundo
 préstamo de comercio del Banco Mundial. Los industriales, por su parte, lograron en
 primer lugar garantizar la permanencia de la posibilidad misma de negociar cada
 situación específica, y a partir de ello, en la coyuntura concreta de octubre de 1988,
 consiguieron mantener un nivel de protección elevado para buena parte de las posi-
 ciones, y participaron en la elaboración de las listas de los productos que se elimina-
 rían del anexo II.

Desde el punto de vista técnico, por otra parte, el resultado era sin duda limita-
 do⁹⁴, pero no por ello dejaba de ser importante. El nivel de protección se mantuvo en
 niveles altos, a través de los aranceles y los derechos específicos, pero se levantó buena
 parte de la “protección infinita” que eliminaba *ex ante* toda posibilidad de que los
 precios domésticos se contrastaran con los internacionales. Como señal de largo pla-
 zo, el avance en la transición entre las restricciones cuantitativas y la protección aran-
 celaria no era un paso menor, aunque coyunturalmente los empresarios pudieran
 obtener derechos específicos o frenar los pedidos de importación desde su control
 directo de la SICE.

El proceso de negociación de esta primera fase de la apertura puso de manifiesto el
 poder relativo de los recursos y estrategias que podían poner en juego tanto el Estado
 como los empresarios en esa arena de políticas. Es evidente que el gobierno enfrenta-
 ba serios obstáculos como para avanzar más decididamente en el terreno de la apertu-
 ra económica, por lo menos para llegar a un umbral que ayudara a contener los
 comportamientos inflacionarios que en definitiva terminaron por abortar toda ini-
 ciativa. Por un lado, en efecto, no se visualizaba como posible una eventual coalición
 consistentemente liberal con los empresarios en la cual el gobierno pudiera apoyarse
 para transitar hacia una reforma comercial más profunda; como se ha visto aquí, no
 podía contarse precisamente con el apoyo del empresariado industrial para avanzar
 en ese terreno, y los sectores más aperturistas, más preocupados por otros aspectos de
 la política económica en los que tenían conflictos con el gobierno, no ofrecían un

94 Como el propio Canitrot escribía posteriormente, la apertura fue “más simbólica que real”, Canitrot y Junco, 1993.

sustento efectivo para sus decisiones⁹⁵. A la vez, como varios autores han subrayado, existían fuertes limitaciones políticas para lanzarse de manera contundente en la dirección de la reforma económica, ya que ésta levantaba fuertes resistencias partidarias, dentro y fuera del gobierno⁹⁶. A la vez, como se vio en el marco del Plan Primavera, mientras el gobierno siguiera teniendo que apelar a acuerdos con los empresarios industriales para contener la inflación, éstos seguían contando con un poder de negociación importante, que como vimos podían utilizar para condicionar los intentos aperturistas. Contrariamente a lo que podría suponerse, un Estado fuertemente condicionado a las reacciones del sector privado no era precisamente el que lograría avanzar decididamente en el terreno de las reformas “liberales”, por lo menos en el ámbito de la política comercial.

Sin embargo, podría decirse que, dentro del conjunto eventual de una “reforma de fondo”, fue en el plano de la reforma del comercio exterior en el que más se avanzó: en ese sentido el proceso reveló también los alcances y límites del poder empresarial en ese ámbito. Los empresarios tuvieron, coyunturalmente, el poder de incidir en los alcances y modalidades de la implementación de la apertura, pero paradójicamente, debido a su fragmentación, no podían detener la decisión global del Estado de avanzar en esa dirección. Este es un rasgo que se reproducirá en los años siguientes y será decisivo para explicar el impulso aperturista más extremo que culminó en abril de 1991; la reforma de 1988 parecía mostrar que ante la decisión estatal, los empresarios tendían a buscar su acomodamiento particular dentro de los parámetros fijados por ella. En efecto, los industriales no querían, o por lo menos no buscaban activamente, la apertura comercial; preferían el viejo conjunto de acomodamientos *ad hoc* que les permitía negociar a la vez protección y facilidades para importar insumos, según sus necesidades específicas. Pero ante el hecho consumado por el gobierno, sólo podían tener respuestas muy heterogéneas debido al complejo cruzamiento de sus intereses; eso explica que lo que persiguieran fuera conservar la posibilidad misma de la negociación *ad hoc*, a la vez que no lograban frenar el avance aperturista en su conjunto.

95 Por otra parte, aun para los sectores que más podían apoyar una política de liberalización económica, ésta era inseparable de la existencia de un tipo de cambio libre y elevado, pero dada la intensa puja distributiva ello provocaba recurrentes corridas cambiarias y rebrotes inflacionarios.

96 En general las reformas estructurales y el ajuste fiscal no contaban con apoyos suficientes, antes de 1989, dentro de los dos partidos políticos mayoritarios. A partir de 1989, no fue precisamente un cambio de “coalición”, sino la modificación de esas condiciones políticas (a las que contribuyó en buena medida la propia crisis hiperinflacionaria) la que permitió poner en marcha el “cambio de rumbo” impulsado por el gobierno de Menem. Ver Palermo y Novaro, 1996.

Resulta importante subrayar que, de acuerdo a lo dicho, el limitado avance hacia la apertura comercial que se produjo entre 1987 y 1988 fue producto de la iniciativa estatal en función de sus propios intereses. Aun existiendo una probable aunque inefectiva coalición de apoyo a esa política, la decisión del gobierno no estuvo vinculada a que determinados sectores presionaran por la liberalización comercial; no se trató de una acción "en respuesta a" determinados intereses. La acción política de los empresarios actuaba mucho más como veto que en sentido efectivamente propositivo.

El papel de los organismos internacionales adquiere aquí una importancia central, pero debe ser evaluado en su justo significado. Las exigencias del Banco Mundial actuaron no como una imposición ineludible, sino como un disparador efectivo de una medida que el gobierno en cualquier caso tenía *per se* en su agenda; dadas las dudas del propio equipo económico respecto a los alcances que convenía imprimir a la apertura, y el condicionamiento que ponían las resistencias empresariales, el acuerdo con el Banco Mundial fue el que terminó definiendo los contornos precisos de la reforma de 1988, y constituyó una herramienta política para el gobierno en su negociación con el sector privado doméstico. El objetivo de obtener el desembolso de los préstamos no sólo contribuyó a poner el tema de la apertura en la agenda, sino que fue el que hizo de catalizador para que efectivamente se tomara una decisión unilateral y firme por parte del Estado: y como vimos, esa decisión, una vez tomada, tuvo que ser negociada, pero no tuvo que ser revertida.

Bibliografía

- ACUÑA, Carlos H., 1995. «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.
- BERLINSKI, Julio, 1993. *Trade Policies in Argentina*. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo 179.
- BOTZMAN, Mirta y Diana TUSSIE, 1989. «Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial». *Boletín Informativo Techint*, 265.
- 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.
- 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 Papageorgiou, Demetris, Michael Michaely y Armeane Choksi, eds., *Liberalizing Foreign Trade*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.
- 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.
- 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.
- GERCHUNOFF, Pablo y LUCAS Llach, 1998. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, Ariel.
- INIESTA, Rafael, 1988. *Los industriales argentinos. Ideología y patrones de conducta*. Buenos Aires, CEPNA (Centro de Estudios para el Proyecto Nacional), Contribuciones del CEPNA 5.
- KAHLER, Miles, 1992. «External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment». En Haggard, Stephan y Robert Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- LATTUADA, Mario, 1991. «El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias». En Nun, José y Mario Lattuada, ed., *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Buenos Aires, Manantial.
- 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.
- 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.
- MAKUC, Adrián et al, 1994. *Comercio Exterior Argentino. Mercosur y Apertura*. Buenos Aires, Errepar.
- PALERMO, Vicente y MARCOS Novaro, 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, FLACSO-Norma.
- SCHVARZER, Jorge, 1998. *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires, A-Z editora.
- SILVA, Eduardo, 1993. «Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring, Chile, 1973-88». *World Politics*, 45(4).
- SMITH, William C., 1990. «Democracy, distributional conflicts and macroeconomic policymaking in Argentina, 1983-1989». *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 32(2).
- VIGUERA, Anibal, 1998. «Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora». *Perfiles Latinoamericanos*, 12.