

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

Los empresarios argentinos y el proceso de integración latinoamericana 1940-1974.

Jáuregui, Aníbal P.

Cita:

Jáuregui, Aníbal P. (2009). *Los empresarios argentinos y el proceso de integración latinoamericana 1940-1974*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/568>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Los empresarios argentinos y el proceso de integración latinoamericana 1940-1974

Anibal Jauregui

Introducción

“¿Es acertado proyectar los pasos hacia la integración de América Latina a lo largo de una serie de acercamientos y entrelazamientos de las economías de nuestros países y prescindir... [de] las contradicciones sociales y las agitaciones políticas internas..? A la pregunta crítica damos... dos respuestas:

1ª Que la integración es imposible llegar a través de medidas económicas que supongan inertes, o subordinadas a ellas, a las ideologías, a las instituciones políticas y a los pueblos y

2ª Que la integración de América Latina será el resultado de tendencias profundas, de transformaciones totales promovidas por la máxima acción democrática de los pueblos y no de la aplicación de modelos idealizados o de los consejos de un racio¹nalismo especializado y académico que teme descender a la región peligrosa de los conflictos sociales”²

Las palabras del epígrafe pertenecen a Rodolfo Puiggros un intelectual de origen comunista que se había acercado tempranamente al peronismo cuando naciera a mediados de los años cuarenta y que representaba por entonces el sector izquierdista del movimiento. Sintetizaba así una advertencia respecto a la dificultad de reducir la integración a un proceso exclusivamente económico, pero también incluía en su concepto la idea de una integración que fuera una forma de defensa frente a un mundo, especialmente por parte de los países centrales, inhóspito. La advertencia demostró tener con el paso del tiempo, más allá de estar inscripta en una lectura discutible de las

relaciones internacionales, una significativa validez toda vez que la racionalidad económica no operaba en un vacío histórico; se insertaba en un contexto institucional, económico, social y político, que podía hacer prevalecer determinadas ideas y proyectos.

Pasado casi medio siglo desde la firma del Tratado de Montevideo y de la creación de la ALALC, por citar una fecha emblemática, la todavía incompleta integración económica latinoamericana, ha configurado un proceso largo, complejo y multiforme determinado por la presencia de múltiples actores políticos y económicos con intereses diversos sobre ella. Entre estos actores, los empresarios representaban una fuerza decisiva en la medida que de ellos dependían decisiones fundamentales para que se pudieran concretar aquellos propósitos explícitos en los tratados y acuerdos firmados por las autoridades políticas de cada país. La integración económica es en sí un proceso de naturaleza política aunque esto no significaba que el sector empresario resultara tan sólo un objeto. Deviene necesariamente en un sujeto de los esfuerzos por crear mercados o mecanismos de integración económica supranacionales cuando los Estados intentaban mediante distintos mecanismos de negociación compatibilizar las asimetrías existentes entre los diferentes países latinoamericanos nacidas al calor de un proteccionismo que buscaba desarrollos independientes e incluso contrapuestos³. De ahí que las ideas, las expectativas y la participación orgánica de los hombres de negocios adquirieran un particular relieve a la hora de entender como se desarrollaron y como fueron concebidos los proyectos de integración regional latinoamericanos.

Jugaría a favor de la adopción de posiciones favorables al incremento de los acuerdos comerciales regionales, el consenso alcanzado en torno al aporte teórico económico a favor de la integración económica de la Comisión Económica para América Latina, encabezada por Raúl Prebisch.. Era común pues que las delegaciones

de empresarios y funcionarios adoptaran como fundamentos de sus proposiciones las ideas y los estudios de aquel centro de estudios, aunque la valoración y los objetivos de la integración variaban considerablemente⁴.

A pesar de comunes denominadores, el empresariado argentino consideró el proceso de integración de una manera diferenciada por dos motivos esenciales: por una parte la división entre sus asociaciones y por la otra el *quantum* de amenaza que podía adivinarse detrás de la apertura. Si bien en todos los sectores adoptan verbalmente un posicionamiento positivo respecto de la integración, ella era concebida de manera diferente por al menos dos fracciones en que se dividía el empresariado argentino. Esta escisión de imágenes y discursos, fruto de una división ideológica, política y organizacional, tuvo incidencia negativa, es cierto que difícilmente cuantificable, puesto que las asociaciones empresarias participaban de las negociaciones sectoriales (tal como sucediera en el Mercado Común Europeo Haas, 1966). Es posible que estas diferencias estuvieran relacionadas con el hecho de que no existía una lógica común “nacional industrial” – como la que advertimos en el Brasil - propia del ideario desarrollista, entre los empresarios. La división de puntos de vista quedaba reflejada muy bien en dos expresiones que simbolizaban una y otra posición, la CGE y la Sección Argentina del Consejo Interamericano de Comercio y Producción (CICYP). Las ideas de ambos sobre el comercio exterior excedían lo estrictamente comercial aunque si recordamos que el Tratado de Montevideo llamaba a armonizar las políticas económicas⁵, estos temas eran también materia obligatoria de la discusión entre los países firmantes.

Más allá de las diferencias esperables entre gran burguesía y pymes, había una concepción diversa de la integración de acuerdo a su participación en la política y en la economía nacional que podía no tener relación directa con el tamaño de las empresas asociadas. Podemos sintetizar ambas posturas en el siguiente enunciado: mientras que la

CICYP aguarda que la integración se comporte como un mecanismo de consolidación de la estructura económica vigente, la CGE aspiraba a concretar con ella lo que podríamos definir como la utopía industrializadora, concebida como una verdadera revolución industrial. Algunos autores (Brennan 1997) consideran a la CGE como la entidad empresaria verdaderamente comprometida con la industrialización.

Las diferencias de opiniones entre los dos segmentos que simbolizaban sendas actitudes contrapuestas en la cuestión de la integración lo sintetizamos en el gráfico que incluimos a continuación:

Gráfico: valoración de la integración y las políticas públicas por parte de las asociaciones empresarias argentinas

<i>Sector</i>	<i>Importancia</i>	<i>Papel</i>	<i>Capital</i>	<i>Sector</i>	<i>Relación</i>	<i>Cooperación</i>
	<i>Integración</i>	<i>del estado en económica</i>	<i>extranjero</i>	<i>rural</i>	<i>positiva industria-integración</i>	<i>entre empresas</i>
CGE	Modificación estructura económica nacional	Promotor directo	Inconveniente	Reforma agraria	Fundamental	Empresa conjunta latinoamericana
CICY	Exportación y	Orientado	Conveniente	Modernización	Marginal	Coordinación

P	complementac	or	e	ar	ón e
	ión				inversión
					extranjera

Fuentes: “Sección Argentina del CICYP”, “Estudios de la Realidad Argentina”, “200 millones”

1. Los empresarios y las tentativas de 1940-1960: la ampliación de la estrategia sustitutiva

En la Argentina, los ideales integracionistas se remontaban a comienzos del siglo XX ligados directamente con la percepción de vulnerabilidad de la economía argentina y su dependencia del consumo de los mercados desarrollados del mundo. Entre quienes anticiparon con mayor claridad la fragilidad de la inserción argentina en el mundo, se destacó el ingeniero y economista Alejandro Bunge. También, y no por azar, fue uno de los primeros en abogar por la integración al proponer la creación de la Unión Aduanera del Sur ya en 1909. A pesar de ser un “industrialista”, Bunge pensaba en los mercados regionales como forma alternativa de provisión de combustibles y alimentos, apuntando más al equilibrio macroeconómico y la diversificación de la estructura productiva que a un desarrollo específicamente industrial⁶. La integración es vista por Bunge mas como un medio para mejorar la inserción internacional de nuestras economías, ampliando el margen de negociación que como un medio para acrecentar el tamaño del mercado para

la producción industrial, aunque no negaba que también era una forma de mejorar el perfil exportador de la industria nacional.

Este punto de vista de Bunge fue genéricamente compartido por las asociaciones empresarias a las que estaba directamente vinculado y que durante la Segunda Guerra encontraron en los mercados latinoamericanos canales hacia los cuales derivar la creciente capacidad productiva de una industria que había crecido sostenidamente las dos décadas anteriores creando en ellos una “ciudadela económica inexpugnable”, tales eran sus términos precisos.

La guerra se convirtió en un acicate sin par para el intercambio regional, específicamente industrial; entre 1939 y 1942 la neutralidad continental estimulaba los procesos sustitutivos y complementarios y permitiría la asistencia técnica, económica y financiera de los Estados Unidos. Algunos se ilusionaban en que la alianza continental panamericana facilitaría una planificación conjunta del desarrollo industrial que evitase la existencia de incompatibilidades y de conflictos entre las necesidades de cada país. El movimiento panamericano fue acompañado desde el sector privado por la fundación de entidades empresarias con finalidades específicas. Entre ellas cabe mencionar al Comité Panamericano de Coordinación Industrial y la Comisión Argentina de Fomento Interamericano que aunque no actuaba como entidad corporativa reflejaba las preocupaciones en torno a las dificultades económicas de la guerra y a la adopción de medidas emergenciales para las circunstancias tan críticas: se debían encontrar respuestas técnicas a las necesidades de sustituir productos que adquirirían valor estratégico (Gruber, 1942,9). Como un instrumento de consolidación de una alianza estratégica de los empresarios de todo el continente, nacía una entidad destinada a facilitar el intercambio comercial continental, el Consejo Interamericano del Comercio y la Producción, creado en Montevideo en 1941. De acuerdo a sus declaraciones su

objetivo liminar consistía en el incremento del intercambio comercial continental. Pero si se leen las entrelíneas de sus declaraciones ellas presentan otro interés adjunto: la defensa de las empresas privadas frente al avance de la intervención estatal. Esto no dejaba de tener cierto elemento contradictorio ya que las empresas también se mostraban interesadas en la regulación estatal de los mercados y en el desarrollo de los mecanismos de estatales de apoyo a las actividades empresarias.

La Sección Argentina del Consejo reunía en su interior a diversas organizaciones que representaban al empresariado argentino. Si por una parte aparecieron ligadas a ella figuras de las asociaciones tradicionales, como Atilio Dell'Oro Maini⁷ quien cumplía funciones en Montevideo, también supo incorporar a personalidades ligadas a la Confederación General Económica, fundada en 1953 y que tenía una inocultable cercanía con el gobierno peronista.

Hasta entonces la Argentina había tenido una extensa trayectoria organizativa en sus asociaciones empresarias. Las principales de ellas estaban representadas por la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Sin embargo, el predominio de estas asociaciones, empresarias que llamaremos tradicionales, en la Argentina fue alterado por la irrupción del peronismo en 1945. En ese año las principales entidades empresarias se enfrentaron al naciente régimen peronista para terminar al año siguiente sometidas por distintas vías a las orientaciones del gobierno de Perón. (Jáuregui, 2004)

De esta forma cuando al final de la Segunda Guerra, comenzaron a funcionar regularmente las Sesiones Plenarias de esta asociación de la burguesía continental que fue la ya nombrada CICYP, ellas evocaban un nuevo clima de negocios que dominaba por entonces en donde las relaciones continentales pasaban a tener una mayor importancia al estar relativamente alejado el Nuevo Mundo de los escenarios de la

guerra. Las delegaciones argentinas quedaron presas de las tensiones entre la autonomía organizacional y la dependencia política. Así fue que en las primeras reuniones plenarias se hicieron manifestaciones de prevención frente al avance del Estado, pero en las que se hicieron bajo el dominio del peronismo, la delegación argentina sin abjurar de la libre empresa, buscó afinar su discurso con el del gobierno.

Esta coincidencia forzada se manifestó en el encuentro que se hiciera en Lima en 1952 cuando la delegación argentina se reveló en contra del consenso general allí predominante, con diversas observaciones al documento final aprobado. En ellas defendía la “economía dirigida” y cuestionaba la desigualdad de las naciones en el comercio internacional. La influencia de las ideas del gobierno peronista se hacía más evidente si tomamos en consideración que presidía la delegación como presidente de la Sección Argentina del Consejo Alejandro Shaw, un integrante del holding empresarial Tornquist. En esta reunión adoptó dos posturas definidas: por una parte la necesidad de impulsar el desarrollo económico de cada nación manteniendo la asociación Estado-empresa privada y la igualdad comercial entre las naciones, contra la ingerencia de los organismos supranacionales en las cuestiones internas. El apoyo a las políticas económicas “defensivas” a tono con las prevenciones que el gobierno peronista tenía del comercio internacional se vinculaban a lo que después denominaría el “intercambio desigual”, es decir el deterioro de los términos del intercambio. La integración económica debía ser realizada justamente para contrarrestar los efectos negativos de este intercambio y reconociendo el rol de la empresa privada. Por otro lado en momentos en que se lanzaba el Segundo Plan Quinquenal, los empresarios, daban por aceptada la necesidad ineludible de planificar “racionalmente” la economía nacional⁸. Da la sensación de que las ponencias presentadas intentaron conciliar la defensa tradicional de la propiedad privada con las políticas gubernamentales. Estas expresiones

públicas del empresariado no podrían dissociarse de la situación de dependencia objetiva en que las empresas se encontraban frente al Estado, no sólo por la necesidad de créditos subsidiados sino también por la existencia de un fuerte retraso cambiario. Esto llevaría a que las fuerzas empresarias vieran con temor los tratados comerciales con concesiones mutuas, En los años cincuenta el ideal de integración continental se expresó en la firma de convenios comerciales bilaterales. Hay que recordar que entre 1951 y 1952, la cancillería argentina promovió entre los países de América Latina la conformación de un bloque para mantener los precios de las materias primas frente a la ofensiva comercial de las potencias industrializadas. .

La reunión del CICYP de México en octubre de 1954, fue la oportunidad que tuvo la recién creada CGE de funcionar como portavoz de los patronos del país. El principal interés de su participación fue defender los puntos de vista del gobierno respecto a los mercados de alimentos, discriminados por los países industrializados especialmente por la política de subsidios de los Estados Unidos, llevando a los países de la región a desarrollar un esquema de intercambio basado en los convenios bilaterales. El discurso del jefe de la delegación argentina, el editor Guillermo Kraft, enfatizó el respeto del gobierno argentino de la propiedad privada y confesó que iba a “aflojar paulatinamente los resortes burocráticos y dar a las actividades privadas no solamente el rol de su propia existencia.... sino además ... hacer desaparecer su intervención en nuestras actividades” (Sección Argentina del CICYP, 1955, 126)

La caída del régimen peronista impactó fuertemente en las organizaciones empresarias. La más antigua dirigencia ligada a la UIA, como Pascual Gambino, recuperaría su protagonismo y al mismo tiempo la CGE quedaba proscripta como al ser identificada con el peronismo. Por su parte las asociaciones nucleadas en la Sección Argentina del CICYP abandonaban su discurso alineado con el nacionalismo para

adherir más firmemente a los postulados tradicionales de la ortodoxia económica. De esta forma, las asociaciones empresarias se dedicaron a cuestionar severamente al arsenal de medidas intervencionistas del gobierno derrocado cuidando de proponer una apertura de la economía, precaución lógica si nos atenemos a la necesidad de adecuar las empresas a nuevas condiciones de competencia externa

Cuando se hizo en Buenos Aires una nueva región del CCYP, ahora en Buenos Aires en 1957, la delegación argentina expresaría más abiertamente sus puntos de vista, ratificando la defensa de la propiedad privada y la crítica al intervencionismo estatal como ejes centrales. En especial las ponencias, presentadas en forma individual por cada asociación, hacían una elocuente crítica a las expropiaciones confiscatorias del Estado aún atendiendo a la razonabilidad de las políticas sociales. Esto lleva a que la Federación del Comercio y la Industria de Rosario sostenga que: “Las empresas privadas, dentro del campo de acción que les es propio en esencia, no deben encontrar límites” (Federación, 1957, 200) y a la Asociación de Industriales Metalúrgicos a sostener que no se concebía “la ingerencia del Estado en la producción y el comercio”. (Asociación, 1957, 208). Incluso la UIA en esa oportunidad mostró más interés en defender la adopción de determinadas políticas que de estimular específicamente la integración comercial con la región⁹. Otro tópico que aparecía fuertemente reflejado en las ponencias de las asociaciones integrantes de la CICYP era el establecimiento de mecanismos que permitieran atraer la inversión externa que por entonces se observaba como uno de los fenómenos más notables de la economía mundial de la postguerra. En este momento, la cuestión de la integración y de las exportaciones industriales quedaban postergadas.

2. El nacimiento de la ALALC y la representación empresaria

El proceso que desembocó en la firma del tratado de Montevideo, creando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, tuvo múltiples determinaciones. Las recomendaciones del GATT, el efecto de demostración de la incipiente experiencia comercial europea, la prédica de la CEPAL, que gozaba por entonces de gran popularidad entre políticos y empresarios. A estos factores que podemos denominar “externos” se le agregó la fuerte disminución del comercio intrarregional al tiempo que se disparaban los efectos negativos de los cuellos de botella externos, responsables de los ciclos de arranca-para, que Díaz Alejandro denominara *stop and go*.

La reducción del intercambio intrarregional (pasó de 1082 millones de dólares en 1955 a 659 en 1961) fue el disparador de reuniones entre los que iniciaron las negociaciones para la creación de un mecanismo de acuerdos. Primero Argentina y Brasil a través de sus presidentes Frondizi y Kubistchek crearon en la Organización Panamericana. Más tarde se sumaron Uruguay y Chile a las negociaciones. Para no limitar la cuestión a los intereses de estos cuatro actores se solicitó a la secretaria de la CEPAL la preparación de un memorando con los fundamentos y objetivos del régimen preferencial. La reciprocidad, que excluía el unilateralismo y la inequidad, pasaría a ser el objetivo central del acuerdo basado en el otorgamiento de concesiones recíprocas en el comercio buscando profundizar la industrialización por medio de una diversificación hacia las industrias más complejas y al mismo tiempo mejorando la capacidad de negociación hacia el mundo de los países latinoamericanos.

El tratado firmado en febrero de 1960 preveía la colaboración específica de los hombres de empresa ya que eran quienes tienen la posibilidad concreta de dar vida al esquema normativo, a través de acuerdos entre los empresarios de cada sector

(Kantrovsky, 1968, 65). El poder relativo del sector empresario se veía incrementado por el hecho de que en el tratado no estaban previstos mecanismos de desgravación automáticos; todo tenía que ser negociado.

En principio el gobierno dispuso la creación de la Comisión Argentina de la ALALC que funcionaba en el ámbito del Ministerio de Economía e iba a tener como interlocutor privilegiado para los temas de integración a la UIA que pertenecía a la CICYP que hizo en mayo de 1960 en Mendoza. Para esta entidad la ventaja que presentaba la creación de la Zona de Libre Comercio estribaba en que se podían evitar la extensión de las ventajas que se otorgaba a los países miembros a otros que no pertenecían a ella. Pero de todos modos se advertía el peligro que significaba la apertura comercial después de casi dos décadas de cierre de la economía. De todas formas, se debía evitar que el gobierno resolviera por sí la calidad y la cantidad de las ventajas que se ofrecerían a los vecinos signatarios. Para confeccionar la lista de artículos sobre los cuáles se deseaba pedir concesiones se debían adoptar precauciones: no solicitar ventajas sobre productos que los países fabrican y evitar dar ventajas en productos cuyo precio interno fuera superior al de los países que recibieran el beneficio (Blank, 1960, 82) Por otra parte la preparación de la economía nacional para cuando entraren a regir plenamente las cláusulas del tratado daría oportunidad a los empresarios para que se puedan eliminar trabas internas que dificultaban según ellos la circulación al interior del mercado nacional. Entre esas trabas se contaban la competencia ruinosa que suponían las empresas del Estado así como la presión fiscal que en muchos casos se presentaba bajo la forma de la duplicación de impuestos. De todas formas las posibles aperturas comerciales generaron un debate al interior de las fuerzas empresarias entre las que preferían aumentar las rebajas de aranceles para obtener ese mismo beneficio de los demás países de la zona (por ej. los productores de frutas en conserva de Mendoza, y

Río Negro) y los bodegueros frente a los sectores más partidarios del proteccionismo, entre los que cabría citar a los metalúrgicos. En ambos casos tomando en consideración la amenaza y la oportunidad que presentaba la economía brasileña. En síntesis en esta asamblea predominaba cierta prevención frente a la apertura de la importación de cara a lo que era considerado un excesivo intervencionismo estatal (Sección, 1960)

3. Las asociaciones tradicionales y la participación de los empresarios en el proceso de integración

Como se sabe, el período 1962-1965, cuando comenzaron a hacerse efectivos los términos del Tratado de 1960, mostró resultados muy alentadores respecto del comercio entre los países firmantes en cuanto al valor de su intercambio, siendo la Argentina uno de los principales beneficiarios.

Cuadro I Exportaciones e importaciones totales intra-regionales y argentinas

(miles de dólares)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones (FOB) ALALC</i>	<i>Exportaciones Argentinas (FOB)</i>	<i>Importaciones (CIF) ALALC</i>	<i>Importaciones (CIF) argentinas</i>
1961	298.723	100.030	359.945	126.013

1962	352.839	141.415	419.985	103.184
1963	425.170	185.004	506.049	101.620
1964	555.497	218.417	645.189	170.663
1965	635.180	231.106	635.180	255.657
1966	675.171	242.700	675.171	226.675
1967	651.114	271.422	771.494	212.037

Fuente : ALALC, tomado de Lanús, 1970.

Los antecedentes, que hemos desarrollado más arriba, mostraban que las entidades más tradicionales del empresariado argentino admitían la necesidad de ampliar los límites de los mercados pero adoptando precauciones, sobre todo frente a una primera etapa de negociaciones que fueron bastante intensivas y con logros concretos. Por otra parte estas mismas asociaciones estaban en la década de 1960 involucrados profundamente en las luchas ideológicas que dividían al país y al mundo, volcándose abiertamente hacia el anticomunismo y hacia el antiperonismo. Como resultado de esta orientación, que era ideológico, política y también corporativa, nació la Acción Coordinadora de las Instituciones Empresariales Libres, que se constituiría en 1966 en uno de los sectores civiles de apoyo al golpe de Estado de 1966.

La Cámara Argentina de Sociedades Anónimas encolumnada con las asociaciones tradicionales, mostraba escepticismo respecto de las posibilidades de la ALALC, ya que esta dependía de la capacidad de consumo de los países y esta a su vez estaba limitada por la baja productividad que dominaba en la región, especialmente en el agro. La viabilidad del acuerdo estaba acotado por el escaso margen que quedaba para el comercio intrazonal de productos semielaborados. Pero “en América Latina y por cierto

que también en nuestro país, la reducida extensión de los mercados es uno de los principales no el único que se oponen a la elevación de la productividad” (Vil, 1963, 371). Ante mercados regionales que tendían al subconsumo, las empresas argentinas podían perder porciones del mercado interno en beneficio de otras empresas de la Zona. La cautela debía ser la norma tanto de las empresas “marginales”, poco eficientes, como de las “económicas”, eficientes, después de años en que las empresas habían vivido en condiciones de aislamiento. “A causa del tiempo perdido... creo que nuestra industria no está en condiciones óptimas para ir a la Zona”. La industria no era responsable de su bajo nivel de competitividad externo sino lo que denomina una errada política industrial. En concreto, el problema de la integración era parte de una política económica que debía sustentar a la empresa privada y evitar la errática evolución macroeconómica habida, especialmente ligada a la crisis 1962-3, bajo el gobierno irregular de José María Guido, porqué en esas condiciones de fragilidad de cualquier apertura comercial podría ser funesta para las empresas argentinas.

En el llamado Primer Congreso de la Industria¹⁰ de 1967 al que acudieron las entidades afines a la Acción Coordinadora de las Instituciones Empresariales Libres (ACIEL) y al ya nombrado CICYP, la Unión Industrial Argentina seguía insistiendo en que la empresa privada debía tener asegurado un rol central en la integración. Esta afirmación tenía dos objetivos: por una parte garantizarse la participación empresaria en las negociaciones pero también sostener el papel subsidiario del Estado no sólo en la integración sino también en las políticas económicas que se adopten. Por otra parte se buscaba asegurar que determinadas cuestiones operativas de los acuerdos de complementación en lo referente a plazos, montos y tratamiento arancelario debían ser propuestas por las organizaciones empresarias sectoriales.

4. Los “bolicheros”¹¹ y la integración

La Confederación General Económica había sido fundada en 1953 por el dirigente José Ber Gelbard, un original comerciante de origen judeo-polaco, quien además de contactos con el peronismo gobernante tenía vínculos secretos con el comunismo. (Seoane, 1998). La Revolución Libertadora que depuso en 1955 al régimen peronista, disolvió las entidades corporativas vinculadas al gobierno caído, es decir, a la CGT y a la CGE. Esta fue clausurada y se repusieron las autoridades de la antigua Unión Industrial Argentina que había sido disuelta por Perón. En 1958, cuando se hizo cargo del gobierno nacional, el presidente Arturo Frondizi, la CGE volvió a ocupar un lugar en el universo de la representación empresaria pero ahora en competencia con la UIA y , especialmente, ACIEL.

En lucha por incorporarse a la vida pública en la década de 1960, la CGE buscó romper la identificación con el peronismo proscripto y se dispuso a incorporarse al debate de problemas económicos de la época. El “latinoamericanismo económico” se presentaría como una oportunidad para demostrar un protagonismo en un mundo de representaciones asociativas, en las que primaba un pluralismo limitado por cuestiones ideológicas. A comienzos del año 1963, la entidad lanzó un periódico cuyo título *Doscientos millones* aludía al mundo de consumidores hipotéticos de los países de la ALALC y que debían ser provistas por una cada vez más poderosa – tal era la propuesta - industria argentina. Pero no se debía “integrar” las estructuras vigentes sino de desarrollar nuevas. Si la opinión pública, ni los dirigentes políticos que la expresaba no han participado en forma activa de este proceso, serán los empresarios los actores de la integración. Ello debía traducirse en la creación de organismos de coordinación empresaria intrazonal y en el establecimiento de dispositivos contra la política

comercial de los países industrializados. Un estudio de la situación económica de cada país permitiría determinar cual sería la mejor localización de las nuevas fábricas que necesariamente deberían instalarse para consolidar las nuevas estructuras industriales.

El optimismo acerca de las posibilidades de la exportación, sobre todo la industrial, se basaba en un dato cierto: bajo la administración de Frondizi el aparato productivo nacional había incrementado considerablemente su tamaño, en demasía considerando el tamaño de su mercado interno. A fines de 1962 “estaba evidentemente sobre-equipado para un mercado sometido con obstinación a técnicas recesionistas” (Troiani, 1965, 44).. Las industrias debían exportar pero a países cercanos que atravesaban por una fase de desarrollo similar o inferior. “Pronto se observó que si se deseaba exportar a Brasil, Chile, Colombia o México también debíamos comprarles y...cada país debería especializar la suya”. Los empresarios debían convencerse de que en la negociación multilateral era “lógico aceptar algunos sacrificios si de ellos pueden resultar ciertos beneficios para la economía del país” (Confederación, 1963, 31). La dinámica operativa que permitía negociar anualmente ventajas recíprocas en las listas nacionales presentaba un horizonte de posibilidades atractivo. Siguiendo el ejemplo del Mercado Común Europeo, los industriales debían prepararse para hacer acuerdos con sus colegas de las otras naciones. La participación de cámaras y asociaciones empresarias era un requisito fundamental para armonizar intereses aparentemente contrapuestos a través de acuerdos que deberían tomar distintas formas según la naturaleza de las empresas interesadas, reconociendo la divergencia natural entre la gran y la pequeña empresa, entre la nacional y la extranjera. En estas condiciones eran las cámaras y entidades empresarias las encargadas de asesorar a sus asociados sobre la forma de aprovechar las oportunidades que las desgravaciones estaban generando en la Zona. A partir de allí se

proponía un programa para la naciente administración del presidente Illía en relación a la ALALC¹².

De todas formas el optimismo que pretendía mostrarse no podía acallar la realidad. La discontinuidad política que había padecido el país, asunción de Frondizi en 1958, el gobierno de “transición” de Guido, nuevas elecciones con el triunfo de la Unión Cívica Radical del Pueblo en 1963, dificultaban la regularidad administrativa y la generación de una normativa precisa para los empresarios. Estos por su parte han demostrado escasa disposición a colaborar, contestando cuestionarios para formular la lista de pedidos, escaso aporte de datos para fundamentar los pedidos, escasos estudios de mercado para sondear posibilidades. Algunas organizaciones empresarias – refiriéndose a las más tradicionales - a su vez tampoco parecían haberse tomado seriamente, algo tanto más necesario considerando la falta de idoneidad de la actividad oficial.

Este *house organ* de la CGE aspiraba entonces a movilizar a los empresarios para convencerlos de las ventajas y las posibilidades de la exportación. También quería ser una verdadera guía operativa para los empresarios. Por eso se daban datos de las cámaras y asociaciones empresarias de los países de la Zona además de las cámaras de comercio binacionales de Buenos Aires. También aparecía información útil para la realización de giras comerciales: duración posible, hoteles en las distintas ciudades, tarifas aéreas, costo de los fletes navales y aéreos, tiempo de duración de los viajes a cada puerto, seguros. Se sugería la realización de giras conjuntas por partes de varias empresas representantes de industrias no competitivas para disminuir costos. Se debían estudiar la difusión y la propaganda de los productos argentinos, que requerían una considerable calidad ya que debía competir con similares locales.

Como se ha visto, la CGE consideraba de gran importancia al establecimiento de vínculos con las demás asociaciones empresarias, con el fin de incrementar su presencia

en las negociaciones entre países. La CGE impulsó y concretó una participación significativa de algunos de sus miembros más notables, como Idelfonso Recalde, en la Asociación Latinoamericana de Empresarios de la ALALC (ALEALALC) que se constituyó en Montevideo en 1963. De esta forma alcanzó nivel de representante oficial, desplazando al menos parcialmente a la Unión Industrial Argentina que había ostentado esa posición inicialmente. El reconocimiento oficial facilitó la incorporación de las cámaras afiliadas a los acuerdos sectoriales.

5. “Unidos o dominados”: propuestas de reformulación de la Zona

El quinquenio posterior a la puesta en marcha de la ALALC permitió un importante crecimiento del comercio intrarregional. La Argentina, uno de los países grandes de la región, fue beneficiario directo de ese crecimiento. Sin embargo como se ven el cuadro I este se estancó a partir de 1966. Este estancamiento también puede verse en el nivel de concesiones otorgadas en las listas nacionales, según surge del cuadro II, a pesar de que las ventajas argentinas incrementaron su participación porcentual

Cuadro II: Concesiones otorgadas en listas nacionales por cada país

<i>País</i>	<i>Número 1962/5</i>	<i>Numero 1966- 71</i>	<i>Porcentaje 1962- 65</i>	<i>Porcentaje 1966- 1971</i>
<i>Argentina</i>	1.363	506	20.1	27.3
<i>Brasil</i>	1.352	496	19.9	26.7
<i>Colombia</i>	714	63	10.5	3.4
<i>Chile</i>	872	100	12.8	5.4
<i>México</i>	802	404	11.8	21.8

<i>Paraguay</i>	663	32	9.8	1.7
<i>Perú</i>	364	130	5.3	7.0
<i>Uruguay</i>	664	125	9.8	6.7
Total	6.794	1.856	100.0	100.0

Fuente ALALC, tomado de INTAL, 1972, 7

Nota: en este cuadro para una mejor lectura de los datos se excluyeron los países que se incorporaron más tarde al Tratado: Venezuela, Ecuador y Bolivia.

El retorno del peronismo al poder en 1973 – tras el régimen burocrático autoritario de la Revolución Argentina - modificó completamente el escenario político y la política comercial externa. Una publicación de la Secretaría de Planeamiento del nuevo gobierno dio testimonio de su percepción acerca de la ALALC. Para esta repartición se había estancado en sus metas, hecho que tenía expresión en la reducción del número de concesiones adicionales correspondientes a las listas nacionales, como se observa en el cuadro II. Tampoco podía esperarse demasiado de los acuerdos sectoriales ya que estos tenían lugar cuando existen empresas oligopólicas que se manejen en forma independiente en cada mercado. Así eran las empresas multinacionales las que estaban en mejores condiciones de beneficiarse de los mecanismos de integración (Argentina, 1973)¹³.

Por su parte, la CGE que tenía una gran influencia en el Ministerio de Economía con Gelbard a cargo de la cartera, no compartía el pesimismo de la secretaría aunque si la preocupación. En uno de sus periódicos oficiales ¹⁴ - un vocero de la entidad consideraba que la ALALC estaba en un momento de redefinición pero seguía siendo una herramienta válida de integración, ahora más necesaria considerando si se tomaban en cuenta las primeras manifestaciones de la crisis del petróleo: “No hay duda de que si

no existe unión latinoamericana nuestra capacidad para enfrentarnos a la realidad mundial se verá seriamente disminuida” (Cordeu, 1974a, 75). En sus escritos de la década de 1970, la CGE consideraba que en la génesis, la ALALC había sido concebida desde el liderazgo del sector agropecuario y no de la industria. En el momento de su constitución el GATT exigía que las naciones que desearan eximirse de la cláusula de nación más favorecida constituyera previamente una zona de libre comercio. Se preocupa por la parálisis regional donde se había pasado de negociaciones a través de listas nacionales y especiales para concentrarse en los acuerdos sectoriales de complementación. Estos acuerdos que se originan en el sector empresario han pasado a tener una gravitación en el proceso de integración.

Aunque como hemos visto, se esperaba que estos acuerdos ayudaran a integrar las industrias, el desarrollo ulterior de los acuerdos había desdibujado las normas con las que fueron concebidas ya que se limitaron a negociar desgravaciones arancelarias sin tender a establecer formas más avanzadas de integración ni mucho menos propender a la formulación de acuerdos multisectoriales. Otros elementos sobre la orientación primitiva de la complementación industrial surgen de las respuestas del Comité de ALALC a las preguntas del GATT sobre los alcances del tratado. Según Cordeu, especialista del instituto de investigaciones en estos temas, el comité del tratado indicó que los acuerdos no tendrían carácter discriminatorio dentro de la Zona. Lo que implicaba ratificar entre ellos la vigencia de la cláusula de nación más favorecida. Este criterio obstaculizaría las negociaciones de los acuerdos ya que se temía que los países intervinientes temían que pudieran ser aprovechados a título gratuito por otros países contratantes.

Para la superación del estancamiento se propone que haya acuerdos de complementación como mecanismos auxiliares del programa de liberación. Estos

acuerdos permitirían que los empresarios participaran de una manera generalizada de las negociaciones.(Cordeu,1974b, 114)¹⁵. La participación de la CGE, en los organismos de gobiernos (además de que Gelbard y otros dirigentes ocupaban cargos de primera línea en la arena económica, Ovidio Ventura director del Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE era embajador ante la ALALC) otorgaba a las propuestas un viso de realidad. La principal herramienta para profundizar los objetivos seguía siendo los acuerdos de complementación, que hasta entonces habían sido sólo meros auxiliares del programa de liberación, desaprovechando las posibilidades de complementación industrial y de integración industrial regional. Estas dos opciones podían permitir superar las limitaciones de las pequeñas y medianas empresas para acceder a mercados de mayores dimensiones...

De alguna forma los mecanismos multilaterales previstos por el Tratado habían fracasado, lo que lleva a que se solicite la profundización de la integración por una mayor automaticidad. En síntesis, la nueva coyuntura política nacional y mundial modificó el discurso de la CGE sobre la integración acercándose a las ideas que sintetizara Puiggros: la unidad económica y política de los países de Latinoamérica para enfrentar a un mundo industrializado cada vez más amenazante y discriminador de las exportaciones de la región¹⁶, las tendencias hacia el deterioro de los términos de intercambio.

Conclusiones

A lo largo de esta presentación hemos querido mostrar que las respuestas a los procesos de integración que se iniciaron en la década de 1960 estuvieron lejos de ser automáticas y de corresponderse con meras actitudes “económicas” frente a las demandas que provenían del mundo político. Este por su parte, especialmente a través del gobierno, tuvo una inocultable influencia en la formulación del discurso empresarial sobre las políticas económicas. Cuando las políticas de mayor intervención estatal comenzaban a acrecer, los hombres de empresa concibieron la exportación industrial, la integración y la coordinación macroeconómica continental fueron concebidas en la década de 1940 como respuesta a las dificultades en mantener los mercados tradicionales de exportación (y corregir así las distorsiones del intercambio) pero también como reacción frente a lo que se consideraba el peligroso avance de los Estados sobre la esfera privada. Estas inquietudes se habrían de mantener en el futuro aunque cambiaran de forma e intensidad.

Tanto las ideas económicas como la estructura organizativa de los empresarios operaron decisivamente en la forma en que fue visto y concebido el proceso de integración. Este se respondía a una típica alternativa binaria de amenaza/oportunidad, en la que se cumple aquella idea del poder social como veto (Santos, 1978, 112) ya que la efectivización de muchos aspectos de los tratados y acuerdos firmados por las delegaciones de funcionarios sólo podían convertirse en realidad en decisiones comerciales concretas.

La década de 1960 se presentaría como el momento oportuno para intentar reducir el sesgo no exportador de la industria argentina cuando su capacidad instalada se ampliaba estimulada por la inversión extranjera, proveniente especialmente de las empresas transnacionales. De las dos actitudes que hemos analizado aquí con las que el sector empresario argentino respondió al desafío de la integración comercial con los países

latinoamericanos, da la sensación que el escepticismo de las asociaciones tradicionales se correspondió más a la realidad de las posibilidades concretas

Además de las dificultades estructurales que afrontaba el desafío del acercamiento comercial, el período 1960-1980, en que rigió el tratado de Montevideo, coincidió con una etapa de aguda inestabilidad política e institucional que dificultaría la adopción de mecanismos de largo plazo que lo apuntalaran.. Este marco institucional fue acompañado del lado empresario por la dificultad en actuar en forma coordinada y unida en el terreno de la integración. Es evidente que estos factores, inestabilidad política y conducta empresarial, incidieron decisivamente sobre la administración argentina de sus políticas en relación a la Zona.

Notas

² R. Puiggros, *Integración*, p. 20-21

³ Recordemos que tanto la ALALC como la ALADI se negaron a constituirse como comunidades económicas propiamente dichas tal como fuera la intención del Mercado Común Centroamericano.

⁴ Sirva como ejemplo el que la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, foro del liberalismo económico entre las asociaciones empresarias de las que era normalmente coordinador, defendía de manera incondicional las ideas de este organismo. La propuesta de la Bolsa de Comercio en la VIII Sesión Plenaria de la CICYP incluía: “Recomendar a los gobierno la adopción de programas de desarrollo económico en base a las directivas que al efecto viene dando la CEPAL” (Bolsa, 1957, 206)

⁵ Art. 27 del Tratado.

⁶ Dicha perspectiva se mantuvo en 1940, cuando el artículo de 1909 fue incluido en su libro *Una Nueva Argentina*.

⁷ Principal dirigente de la Asociación del Trabajo, entidad empresarial fundada en 1917 como reacción a la oleada huelguística que acompañó el fin de la Primera Guerra Mundial. Dicha asociación enfrentaría abiertamente a los sindicatos de trabajadores y combatía las huelgas con medidas de acción directa, contratando fuerzas de choque y trabajadores rompehuelgas. Fue muy activa entre 1917 y 1921.

⁸ Sección Argentina del CICYP, 1952, pp. 16-7

⁹ “Las naciones de América han tendido... a concertar uniones aduaneras y uniones de pagos y comercio multilateral... Es prematuro abrir juicio sobre los mismos y ello excede, por otra parte, de la órbita de acción de este organismo” UIA; 1957, 215. Si el desinterés de la UIA sobre los proyectos de integración económica es sorprendente, más sorprendente es el hecho de que se desconociera la importancia de estos proyectos dentro de los objetivos de la CICYP

¹⁰ Curiosamente ya había existido una reunión con ese nombre en la década de 1920 lo que parecería indicar que se estaba ante una nueva era de la industria

¹¹ El término lo he tomado de Brennan aludiendo a la designación que en la Argentina se le da al pequeño comerciante. Referida a los industriales, el término tiene connotaciones despectivas.

¹² - preparar las listas de productos para permitir su discusión, dar adecuada intervención a las organizaciones empresarias, someter dichas listas con la indicación de los “productos problemáticos” que deben negociarse, dotar a la Comisión Nacional Asesora de la necesaria continuidad y autonomía para poder asegurar una buena posición para el país

¹³ En síntesis resume el informe que:

- No se alcanzaron los objetivos que se habían propuesto originariamente, y en general los resultados obtenidos fueron cuanto menos poco significativos.
- El proceso agotó aparentemente sus posibilidades desembocando en una situación crítica de estancamiento que no parecer poder resolver
- El proceso tendió a consolidar en la región un cuadro de desarrollo heterogéneo y desigual, radicalmente opuesto a lo que debería ser el resultado de un proceso de integración solidaria
- No alentó un desarrollo económico integral autónomo y equilibrado (Secretaría, 1973, p. 100)

¹⁴ - Nos referimos a *Estudios sobre economía argentina. 200 millones* ya había dejado de salir

¹⁵ ¿Cuál debía ser el contenido de los acuerdos? De acuerdo a Cordeu ello deberá contener un programa de liberación que permitiría

- a) individualizar los productos comprendidos en el mismo
- b) establecer la forma como serán eliminados los gravámenes y restricciones pudiendo el ritmo de liberación ser diferente para los países y productos comprendidos en el Acuerdo
- c) señalar los requisitos de origen
- d) cláusulas que permiten la adhesión de los demás países
- e) armonización de los tratamientos aplicados a las importaciones procedentes de terceros países
- f) coordinación de programas para facilitar la complementación sectorial y a armonizar los tratamientos aplicados a los capitales procedentes de dentro o fuera de la zona
- g) reglamentar la forma en que se impiden las prácticas desleales de comercio
- h) un país de menor desarrollo relativo podrá ser beneficiada por ventajas no extensivas a las demás partes

¹⁶ “Como bien lo señaló el Teniente General Perón, la suma de acuerdos bilaterales no constituye de por sí un proceso de integración...todo el proceso de complementación industrial en pos del objetivo principal que es la unidad latinoamericana”. (Cordeu, 1974b, 113)

Bibliografía y fuentes

- Argentina, Secretaría de Planeamiento (1973), *Elementos para la actualización del Plan Nacional de Desarrollo*, Buenos Aires.
- Asociación de Industriales Metalúrgicos (1957), Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos, *Anales de la VIII Reunión Plenaria del CICYP*, Buenos Aires
- Blank Antonio. (1960) “Consideraciones sobre el Tratado de Montevideo”, *La empresa privada y la zona latinoamericana de libre comercio*, Buenos Aires, Sección Argentina del CICYP.
- Bolsa de Comercio de Buenos Aires (1957), “Desarrollo económico: aspectos de su financiación”, Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos, *Anales de la VIII Reunión Plenaria del CICYP*, Buenos Aires.
- Brennan James (1997) “Industriales y bolicheros: la actividad económica y la alianza peronista, 1943-1976” *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*. Num. 15, Buenos Aires, pp. 101-141.

-
- Bunge Alejandro (1940) *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, Kraft.
 - Confederación General Económica (1963), “Informe: ALALC, tres años después” *Doscientos millones*, año I, num. 9, septiembre, Buenos Aires, pp 29-55.
 - Cordeu José (1974a), “La ALALC en la encrucijada”, *Estudios sobre la economía argentina*, num. 18, agosto, Buenos Aires, pp. 71-79
 - Cordeu, José (1974b) “Los acuerdos de complementación en la ALALC”, *Estudios sobre la economía argentina*, año 2 num. 19, septiembre, Buenos Aires, pp. 105-117 .
 - Federación Gremial del Comercio y la Industria de Rosario (1957) “Misión de la empresa privada en el desenvolvimiento económico y sus respectivas esferas de competencia”, Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos, *Anales de la VIII Reunión Plenaria del CICYP*, Buenos Aires.
 - Gruber E. (1942) “Estados Unidos en la industrialización de América del Sur”, *Temas Económicos*, año 2 num.15, febrero.
 - Haas E. (1966) *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, INTAL/BID.
 - Instituto para la Integración de América Latina (1972) *El proceso de integración en América Latina, 1968-1971*, INTAL/BID, Buenos Aires
 - Jáuregui Anibal (2004) “Prometeo encadenado: los industriales y el régimen peronista” en P. Berrotarán, A. Jáuregui y M. Rougier, *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina*, Buenos Aires, Imago Mundi.
 - Kantrovsky Jaime (1968) *Integración económica latinoamericana. La ALALC, financiamiento bancario*, tesis de doctorado presentada en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).
 - Lanús Juan (1970), *Sobre la integración económica en América Latina*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
 - Puiggrós Rodolfo (1965) *Integración de América Latina*, Buenos Aires, Jorge Álvarez.
 - Santos Wanderley G. dos (1978) *Orden Burguesa e Liberalismo Político*, Sao Paulo, Duas Cidades.

-
- Sección Argentina del CICYP (1952) *Hablando claro en Lima. Posición de las fuerzas económicas argentinas ante la VI Reunión Plenaria del CICYP*, Buenos Aires.
 - Sección Argentina del CICYP (1955) *La Argentina en la VII Reunión Plenaria del CICYP*, Buenos Aires.
 - Sección Argentina del CICYP (1960) *La empresa privada y la zona latinoamericana de libre comercio*, Buenos Aires.
 - Seoane María (1998) *El burgués maldito*, Buenos Aires, Planeta.
 - Troiani Osiris 1963 “La complementación industrial: Un balance” *200 millones*, año 1 num. 10, octubre, Buenos Aires, pp.42-44
 - Unión Industrial Argentina (1957) “Posibilidades en materia de cooperación internacional para el financiamiento del desarrollo económico de América Latina” Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos, *Anales de la VIII Reunión Plenaria del CICYP*, Buenos Aires.
 - Vil Antonio (1963) “El desarrollo industrial argentino y la zona latinoamericana de libre comercio” en *La sociedad anónima actual*, Buenos Aires, Editorial de la institución.