

Claudio FABIÁN BELINI (comp.), *Empresarios y Estado en Argentina. Política y economía 1955-2001*, Carapachay, Lenguaje Claro Editora, 2020, 334 pp.

Tal como afirma Claudio Belini en su introducción como compilador del libro, el desempeño a largo plazo de la economía argentina constituye un enigma para los historiadores y los economistas. Podemos agregar que se han escrito miles de páginas para tratar de explicar por qué un país que durante la primera economía global se encontraba en el grupo de las diez naciones con mayor PIB per cápita del mundo fue atravesando, al menos desde la década de los treinta, un lento proceso de declinación económica, con marchas y contramarchas, que a largo plazo lo llevó a perder posiciones en los *rankings* internacionales y a experimentar una de las tasas de crecimiento más mediocres y volátiles de América Latina.

Empresarios y Estado en Argentina reúne nuevos aportes, provenientes de la historia, la economía y la sociología económica, para el estudio de las relaciones entre el Estado, el empresariado y los diversos sectores económicos de Argentina entre 1955 y 2001. A lo largo de sus distintos capítulos, ofrece evidencia empírica, propuestas metodológicas y reflexiones acerca de un período extenso y complejo, caracterizado por fases de expansión y contracción de la economía y por frecuentes cambios en las reglas del juego. El marco temporal elegido abarca desde la caída del segundo gobierno de Juan Domingo Perón hasta la profunda crisis de 2001 y se recorren casi cinco décadas en las que se alternaron políticas económicas de distinto signo, sin que el país haya logrado resolver sus problemas estructurales y encontrar la senda de un crecimiento sostenido y sustentable.

En el primer capítulo, Osvaldo Barsky analiza la transformación del agro pampeano en la segunda mitad del siglo xx. El autor identifica cinco grandes fases para el período 1940-2008 y analiza, para cada una de ellas, el impacto de los cambios tecnológicos, del contexto internacional, de las condiciones macroeconómicas locales y de las políticas públicas —más o menos favorables al sector—. A lo largo de dichas fases, se pasó del estancamiento productivo y tecnológico de los años cuarenta a una etapa de crecimiento en los cincuenta y sesenta, en los que se adoptaron los avances de la revolución verde de la segunda posguerra. La expansión se vio reforzada entre 1975 y 1985, con la maduración de los cambios tecnológicos previos, y, tras el retroceso de 1985-1991 (en un marco de gran inestabilidad macroeconómica y de caída de precios internacionales), el agro pampeano vivió una nueva etapa de fuerte expansión, sus-

tentada en una nueva revolución tecnológica con base en la biotecnología, que permitió casi triplicar la producción y que tuvo su correlato en el fuerte crecimiento de las exportaciones de cereales y oleaginosas y de manufacturas de origen agropecuario. Barsky ofrece un estudio exhaustivo no solo de los avances tecnológicos, sino también de las transformaciones institucionales y sociales experimentadas por el área rural pampeana a lo largo de cinco décadas, con la concentración de la producción, pero no de la propiedad, y la aparición, sobre todo desde los años noventa, de nuevos actores con un rol protagónico, como los *pools* de siembra, las redes de productores y los contratistas. Si bien el autor discute la pertinencia del concepto de «segunda revolución en las pampas», destaca en sus conclusiones la importante dinámica del sector señalando cómo el sector agroalimentario sigue siendo clave en la economía argentina, dada su contribución a más del 30 % del PBI, alrededor del 35 % del empleo y el 50 % de las exportaciones totales del país, y es el generador más relevante de divisas para el funcionamiento global de la economía. Por ello, reclama que la relevancia del agro sea reconocida por la sociedad y por las políticas públicas, que han tendido a privilegiar los intereses de los consumidores y las industrias urbanas.

Los tres siguientes capítulos se enfocan en el período 1955-1976, en el que las políticas públicas, más allá de sus diferencias, coincidieron en la convicción de que el desarrollo del país debía basarse en el impulso a la industria, aspirando a una mayor integración y diversificación del sector manufacturero, en el marco de la que suele denominarse segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones. A lo largo de esos años, los gobiernos promovieron la inversión en energía y en la industria de bienes intermedios y bienes de consumo durables, con la finalidad de superar las restricciones en el sector externo que se hicieron evidentes desde fines de la década de los cuarenta, ya que la primera fase de la industrialización, basada en la industria de bienes de consumo no durables, requería un alto nivel de importaciones y, al estar orientada al mercado interno, no generaba las divisas necesarias para sostener el crecimiento, que seguían siendo aportadas por las exportaciones agropecuarias. Si bien entre 1964 y 1974 Argentina logró expandir y diversificar su industria —en gran medida gracias a la inversión extranjera— y alcanzó una aceptable tasa de crecimiento muy superior a las de las décadas previas, esta fue inferior al promedio latinoamericano y, a pesar de los progresos, los problemas estructurales que afectaban a la economía —en particular, la inflación, la volatilidad y los estrangulamientos externos— no lograron resolverse de forma perdurable, en un marco de gran inestabilidad sociopolítica y de constantes cambios institucionales.

Claudio Belini, en el tercer capítulo, estudia al empresariado industrial durante el ascenso y la crisis del desarrollismo, entre 1955 y 1963, analizando las relaciones entre el Gobierno y los empresarios manufactureros representados por la Unión Industrial Argentina (UIA) —que nucleaba a las grandes empresas— y la Confederación General de la Industria (CGI), integrante de la Confederación General Económica (CGE) —que representaba a empresas medianas y pequeñas del litoral y del interior del país—. Recorriendo los posicionamientos de ambas entidades, primero frente a los gobiernos de la Revolución Libertadora (1955-58) y luego frente al gobierno desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962), no solo reconstruye los vínculos entre empresa-

rios y Estado, sino que pone en evidencia una serie de temas cruciales para la comprensión de la historia económica y social argentina contemporánea, entre los cuales destacamos dos. El primero, la fragmentación del empresariado industrial, acentuada por la politización de las entidades gremiales, todo lo cual limitó a su vez la capacidad de acción colectiva. El segundo, la tradición de aislamiento del Estado argentino a la hora de elaborar las políticas industriales sin ofrecer canales de negociación y vinculación con empresarios y trabajadores. Tradición que Frondizi buscó en parte rectificar, sin obtener a cambio suficiente apoyo por parte de las organizaciones empresarias, que, si bien coincidieron en algunas de sus propuestas y ocuparon cargos en el Gobierno, mantuvieron posturas críticas, desconfiando de la capacidad de las autoridades para implementarlas, privilegiando a la vez intereses sectoriales.

El capítulo de Aníbal Jáuregui sobre empresarios y política económica en la «Revolución Argentina (1966-1973)» retoma la temática tratada por Belini para un período posterior, en el que se sucedieron cuatro presidentes militares que continuaron, a grandes rasgos, con las propuestas desarrollistas de Frondizi, aunque con diferencias entre cada uno de ellos. El autor se propone reconstruir la mirada de las organizaciones empresarias sobre las políticas económicas adoptadas durante los gobiernos del período analizado, para enfocarse luego en su valoración de los intereses sectoriales y generales, su concepción del mundo y su relación con la evolución de la economía. Más allá de las coincidencias entre militares y empresarios acerca de las ventajas de un Estado desarrollista, Jáuregui señala como problemas clave la imposibilidad de lograr consensos entre los diferentes actores involucrados en la definición de las políticas económicas (funcionarios públicos, militares, empresarios y trabajadores), así como las divisiones entre los militares y la heterogeneidad y falta de cohesión del empresariado. El resultado fue que las relaciones entre Gobierno y organizaciones empresarias discurrieran por andariveles conflictivos que no diferían demasiado de lo que había sucedido entre 1955 y 1966. La segmentación del empresariado dificultó una vez más su acción colectiva y se manifestó en la división de la representación entre la CGE (dentro de la cual se encontraba la CGI) y ACIEL (Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres), que representaba a la UIA y al gran empresariado en general. Ello redundó en que se careciera en la práctica de un interlocutor institucional que fuera reconocido por todos los que participaban de la actividad. El artículo detalla los posicionamientos del empresariado industrial frente a los distintos ministros de economía que se sucedieron entre 1966 y 1973 y evidencia las dificultades de las autoridades para lograr una colaboración por parte de las organizaciones empresarias, aun de las más afines al Gobierno y aun en los momentos de mayor coincidencia entre los objetivos gubernamentales y los de los industriales.

En el cuarto capítulo, «Las empresas extranjeras en la industria argentina (1950-1976)», Andrea Lluch y Norma Lanciotti analizan otro de los rasgos más significativos del empresariado en Argentina en el tercer cuarto del siglo XX: la presencia dominante de empresas multinacionales en diversas ramas de la actividad económica. Las autoras proponen una nueva metodología para el estudio de las empresas extranjeras elaborada desde la *business history*, basada no en los datos sobre flujos y stock de capital, sino en la identificación de las firmas que se radicaron en el país, así como de su

procedencia, perfil, actividades, formas de organización y estrategias de entrada. Tras referirse a las condiciones internacionales que favorecieron la expansión de las empresas multinacionales en los años cincuenta y sesenta y a las políticas de atracción implementadas por los gobiernos argentinos a través de la sanción de leyes y reglamentaciones, Lluch y Lanciotti se centran en el estudio de las firmas arribadas desde la década de los cincuenta y destacan el liderazgo de las multinacionales norteamericanas (que reemplazaron a las británicas desde los años sesenta), el dominio de las empresas extranjeras en las industrias más dinámicas y rentables (lo que no solo incluye química, automotriz, maquinaria y metalurgia, sino también alimentos, tabaco y textiles) y también en actividades financieras y comerciales, así como las estrategias de inversión *greenfield*, pero también de adquisición y de formación de *joint ventures* con empresas locales. Este capítulo es el resultado de un trabajo de más largo alcance realizado por las autoras, que han construido la primera base de datos sobre empresas extranjeras en el país para el período 1913-1972, la cual revela a su vez la continuidad del fenómeno, más allá de las fases de auge de la inversión extranjera directa.

El quinto capítulo, a cargo de Jordi Catalan, se titula «Revisando la política estratégica: orígenes de la producción en serie de la industria automovilística de Argentina, Corea del Sur y España» y ofrece la posibilidad de analizar el desarrollo de la industria automotriz en Argentina entre 1945 y 1987 en un enfoque comparado que complementa el de los capítulos previos, más centrados en las condiciones locales. Partiendo de la afirmación de que la protección a las industrias nacientes contribuye al cambio de la ventaja comparativa de las economías atrasadas (en la línea de pensamiento de Friedrich List y Ha-Joon Chang), el autor compara las experiencias de los tres países mencionados destacando cómo, en el caso coreano, las políticas públicas de promoción de la innovación y de impulso a las empresas locales, mantenidas a lo largo del tiempo, tuvieron como resultado el desarrollo de una industria automotriz nacional y competitiva a nivel internacional, mientras que, en los otros dos, dicho objetivo no fue ni logrado ni suficientemente perseguido. En lo que respecta al caso argentino, Catalan destaca los problemas de escala, la falta de reglas del juego estables —con cambios permanentes en las políticas sectoriales—, la apertura amplia a las empresas multinacionales y los efectos nocivos de los desequilibrios macroeconómicos y de la polarización política. Ello redundó en que, a pesar del crecimiento experimentado por la industria automotriz hasta comienzos de la década de los setenta, las expectativas de desarrollo no se cumplieran y la producción sectorial se derrumbó a partir de 1976 en el marco de la crisis internacional y del abandono de las políticas industrialistas por parte de la dictadura militar iniciada en ese año.

Los dos últimos capítulos se centran en la década de los noventa, durante la cual, tras una etapa de políticas neoliberales entre 1976 y 1981, de contracción económica en los años ochenta y de dos hiperinflaciones en 1989 y 1990, se puso en marcha un plan de reformas estructurales. En el transcurso de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), se aplicaron las políticas de desregulación, apertura externa y privatizaciones impulsadas por el Consenso de Washington, acompañadas por un régimen de convertibilidad que ató el valor del peso argentino al del dólar estadounidense, en una proporción de uno a uno, con la finalidad de poner fin a la inflación. Si bien la eco-

nomía tuvo una importante recuperación entre 1991 y 1997, de allí en más experimentó una recesión que culminó con el estallido de la crisis de 2001-2002, la más grave sufrida por el país desde su organización nacional a mediados del siglo XIX, que implicó a su vez el fin del régimen de convertibilidad.

El capítulo sexto —«El desarrollo empresarial español y el modelo neoliberal en la Argentina de los años noventa»—, a cargo de Eloi Serrano Robles, trata acerca de dos fenómenos decisivos en esos años: la inversión extranjera directa y la privatización de empresas públicas. El autor pone el foco en el fuerte protagonismo de las empresas multinacionales españolas, que en pocos años alcanzaron una gran relevancia cuantitativa y cualitativa. Para explicarlo, analiza sus distintas causas tanto en lo referente a las condiciones en el país de origen y al proceso de internacionalización de empresas españolas como a los factores de atracción en el de destino, en un contexto más amplio como fue el del dinamismo de la inversión española en América Latina en dicho período, que posicionó a España como segundo país inversor en la región detrás de Estados Unidos. En lo que respecta al caso argentino, el capítulo destaca la relevancia de los cambios institucionales y de las políticas neoliberales que favorecieron la llegada de empresas extranjeras y ofrece una estimación cuantitativa de la inversión española y de sus destinos en términos sectoriales. Al identificar los sectores de mayor presencia de firmas peninsulares —petróleo, telefonía, electricidad, transporte aéreo—, el autor enfatiza el rol clave que tuvieron las privatizaciones de empresas públicas en la atracción del capital español, si bien este tuvo también un papel importante en la adquisición de bancos privados. En sus conclusiones, destaca en qué medida el cambio institucional ofreció oportunidades para empresas españolas que hasta entonces estaban poco internacionalizadas y que lograron posicionarse en actividades hasta entonces dominadas por empresas locales, públicas o privadas.

En el séptimo y último capítulo, Alejandro Javier Gaggero analiza las estrategias de los grandes grupos económicos argentinos y su impacto en la extranjerización del empresariado durante la crisis y la salida del régimen de convertibilidad. El autor se propone estudiar la extranjerización de la cúpula empresarial entre mediados de la década de los noventa y los primeros años 2000, recuperando la dimensión microeconómica y considerando las estrategias que los empresarios al frente de los grupos económicos implementaron frente a las reformas estructurales y al fin de la convertibilidad. A partir de la reconstrucción de dichas estrategias, afirma que, hasta mediados de los noventa, los grupos buscaron aprovechar las oportunidades que ofrecían las reformas privilegiando, o bien la integración vertical y la especialización en su *core business* (incluso con una diversificación acotada), o bien la diversificación no relacionada, en ambos casos incrementando sus inversiones y su endeudamiento en dólares. Con el inicio de la recesión, y luego con el estallido de la crisis y el ocaso de la convertibilidad, se vieron expuestos a un nuevo escenario en el que optaron por tres salidas: el foco en el *core business* (exitoso en el caso de grupos exportadores o insertos en sectores no transables), la «retirada oportuna» (evaluando los riesgos que implicaba el ingreso de grandes competidores internacionales) o la reconversión (frente a la imposibilidad de competir con el capital extranjero). Sin embargo, no todos los grupos lograron adaptarse a las nuevas condiciones y, para muchos de ellos, la combinación de

crisis económica y alto endeudamiento desembocó en la quiebra o la venta a capitales extranjeros. Como consecuencia, ya desde mediados de la década de los noventa y en mayor grado a partir de la crisis de 2001, se redujo la participación de los grupos nacionales en la cúpula empresarial y se incrementó la de las empresas extranjeras.

Una lectura de conjunto de los trabajos reseñados revela una serie de elementos comunes que, más allá de la proveniencia disciplinar y de la nacionalidad de los autores, ayudan a la identificación de algunas de las causas posibles de la declinación económica argentina. En primer lugar, los cambios permanentes en las reglas del juego, producto a su vez de la inestabilidad sociopolítica, que generaron un alto grado de incertidumbre institucional y desalentaron la inversión. La falta de continuidad en las estrategias gubernamentales y en las políticas públicas fue sin duda una de las causas de los bajos niveles de crecimiento, acentuada por la polarización entre propuestas alternativas. En segundo término, la segmentación del empresariado no solo dentro de la actividad industrial, sino también entre empresarios de distintos sectores, y, en particular, entre empresariado rural y empresariado urbano, que dificultó la acción colectiva y agudizó las tensiones entre miradas alternativas acerca de qué políticas impulsar. La presencia creciente de empresas extranjeras tanto en el ciclo 1950-1976 como a partir de la década de los noventa, profundizó aún más dicha heterogeneidad. En tercer lugar, la dificultad para lograr consensos no solo entre los actores privados, sino también entre ellos y los gobiernos, sin que se hayan desarrollado instrumentos para incorporar canales permanentes de vinculación entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, lo que amenaza la legitimidad y la continuidad de las políticas públicas. Todo ello sin desconocer muchos otros factores de índole estructural y macroeconómica que contribuyeron a generar alta volatilidad y tasas de crecimiento mediocres.

Por todo lo antedicho, puede afirmarse que el libro reseñado es una valiosa contribución a la historia económica y social argentina desde una perspectiva que revaloriza el papel de los actores y sus estrategias y que jerarquiza la historia empresarial como herramienta de análisis y comprensión del pasado.

MARÍA INÉS BARBERO
Universidad de Buenos Aires