

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

Estado y procesos de industrialización. Argentina, Brasil y
Corea del Sur 1970-2000

AUTOR: FREDES LUIS CASTRO

TUTOR: ENZO GIRARDI

JUNIO 2021

Índice de contenidos

Capítulo I: Introducción	4
1. Resumen del proyecto	4
1.2. Justificación	4
1.3. Planteamiento del tema. Preguntas problematizantes	9
1.4. Pregunta de investigación	14
1.5. Objetivo general	14
1.6. Objetivos específicos	15
1.7. Hipótesis	15
1.8. Marco teórico	15
1.9. Estado del arte	23
1.10. Metodología	26
1.11. Plan de trabajo	29
 Capítulo II: Antecedentes históricos	 31
2.1. Argentina	31
2.2. Brasil	38
2.3. Corea del Sur	47
 Capítulo III: Los casos	 57
3.1. Argentina	57
3.1.1. Políticas y regímenes de promoción industrial	57
3.1.2. Políticas hacia los capitales extranjeros	69
3.1.3. Alianzas	78
3.2. Brasil	93
3.2.1. Políticas y regímenes de promoción industrial	93
3.2.2. Políticas hacia los capitales extranjeros	106
3.2.3. Alianzas	114
3.3. Corea del Sur	124
3.3.1. Políticas y regímenes de promoción industrial	124
3.3.2. Políticas hacia los capitales extranjeros	138
3.3.3. Alianzas	149
 Capítulo IV: Comparación y reflexiones finales	 167
4.1. Los 70. Continuidades y ruptura	167
4.1.1. Políticas y regímenes de promoción industrial	167
4.1.1. a. Argentina	167
4.1.1. b. Brasil	170
4.1.1. c. Corea del Sur	172
4.1.2. Políticas hacia los capitales extranjeros	174
4.1.2. a. Argentina	174
4.1.2. b. Brasil	175
4.1.2. c. Corea del Sur	177
4.1.3. Alianzas	179
4.1.3. a. Argentina	179

4.1.3. b. Brasil	181
4.1.3. c. Corea del Sur	182
4.2. Los 80. Persistencias y cambios	184
4.2.1. Políticas y regímenes de promoción industrial	185
4.2.1. a. Argentina	185
4.2.1. b. Brasil	187
4.2.1. c. Corea del Sur	189
4.2.2. Políticas hacia los capitales extranjeros	192
4.2.2. a. Argentina	192
4.2.2. b. Brasil	194
4.2.2. c. Corea del Sur	195
4.2.3. Alianzas	197
4.2.3. a. Argentina	197
4.2.3. b. Brasil	199
4.2.3. c. Corea del Sur	201
4.3. Los 90. Los años del mercado	202
4.3.1. Políticas y regímenes de promoción industrial	203
4.3.1. a. Argentina	203
4.3.1. b. Brasil	206
4.3.1. c. Corea del Sur	208
4.3.2. Políticas hacia los capitales extranjeros	210
4.3.2. a. Argentina	210
4.3.2. b. Brasil	212
4.3.2. c. Corea del Sur	214
4.3.3. Alianzas	217
4.3.3. a. Argentina	217
4.3.3. b. Brasil	219
4.3.3. c. Corea del Sur	221
4.4. Reflexiones finales	223
Referencias bibliográficas	229

Capítulo I: Introducción

1.1. Resumen del proyecto

Este proyecto de investigación compara, empleando un método cualitativo, con diseño transversal y longitudinal, políticas públicas y procesos de industrialización, a la luz de las capacidades estatales para instrumentarlas y promoverlos en Argentina, Brasil y Corea del Sur¹, en el período 1970-2000. Las capacidades estatales son examinadas teniendo en cuenta las características de las intervenciones de las burocracias públicas, el tipo de recepción promovida hacia los capitales extranjeros, y las alianzas forjadas por actores e instituciones, de carácter público y privado. Con un tratamiento original de datos secundarios, se busca producir aportes teóricos que expliquen las diversas trayectorias nacionales estudiadas, para conceptualizar y describir los déficits de los modelos de industrialización experimentados en Brasil y Argentina, comparados al seguido en Corea del Sur. La experiencia coreana sirve para informar un progreso no exento de vaivenes, pero contenidos en un programa de políticas públicas dotado de la suficiente coherencia para avanzar hacia el desarrollo industrial, basado en fomentos estatales promotores de un sector privado competitivo en el escenario internacional.

1.2. Justificación

De conformidad –reformulada- a los términos del programa de Administración Pública Comparada, este ejercicio investigativo estudia teorías y prácticas de gestión pública, a la luz de diferentes modos de actuar, pensar y valorar la

¹ A lo largo de esta tesis, toda referencia a Corea o a los coreanos, implica alusión a Corea del Sur. Las menciones al país homólogo del norte refieren a Corea del Norte o norcoreanos.

intervención estatal en los países examinados, para proveer a un proceso industrializador. En este sentido, se procura distinguir formas y dinámicas de las políticas públicas y estrategias llevadas a cabo por las administraciones públicas que concitan el interés del presente trabajo. Tal como sugiere el programa de Estado en clave internacional, el debate y la valorización del Estado son revisados ponderando gestiones de gobierno, cuestiones vinculadas al poder, la representación política y la participación y exclusión ciudadanas. El curso de Estado y Sociedad inspira la perspectiva histórica que abraza esta investigación. Como en el curso mencionado, se analizan los aparatos administrativos y productivos involucrados, las políticas públicas formuladas e implementadas y, en definitiva, los tipos de intervención estatal y de protagonismos de las sociedades que son objeto del estudio comparado.

El interés fundamental de este estudio pasa por conceptualizar y describir los déficits revelados en los procesos de Brasil y, sobre todo, Argentina, para dar lugar a un proceso sustentable de industrialización conectada al sector externo, comparados al caso de Corea del Sur, que logró implementar políticas públicas exitosas para erigir un espectro industrial competitivo en el orden internacional. Se ambiciona aportar un marco de análisis que explique los tipos de industrialización a que dieron lugar en función de las interacciones propiciadas por sus burocracias públicas en cada mercado interno, la recepción hacia los capitales extranjeros y las alianzas que desplegaron. Por alianza se entiende aquélla que impone, a través del sistema institucional estatal, políticas conformes a las orientaciones y demandas de sus componentes, que se traducen los últimos en el entramado de relaciones de dominación política que sostiene y colabora a reproducir la organización de clases de una sociedad. Esta noción de alianza sigue, casi literalmente, lo propuesto por Guillermo O'Donnell en su brillante estudio relativo a la originalidad argentina en el escenario latinoamericano, en el período 1956-1976 (O'Donnell, 1977, p. 551).

Si se evalúa el grado de convergencia entre los países no desarrollados y los Estados Unidos en el período 1950-2000, en términos de la relación PBI per cápita, se advierte una reducción de la brecha por parte de la mayoría de los países asiáticos respecto de la potencia americana, pero sucede lo contrario cuando se compara la última con los países latinoamericanos. En el segundo caso, por el contrario y salvo excepciones, la brecha se incrementó, esto es, se produjo una divergencia (Meller y Gana, 2014). ¿Por qué aconteció tal resultado? En este proyecto de investigación se imputa alguna relevancia a los procesos de industrialización propiciados en la zona suramericana versus la experiencia de Corea del Sur en el Este Asiático, por promover con fortuna divergente políticas susceptibles de lograr la actualización e innovación de las condiciones técnicas y sociales que incrementan la productividad y, consecuentemente, de fortalecer actores capaces de competir exitosamente en la arena internacional. La elección de Corea del Sur procura ensayar una respuesta investigativa al cuestionamiento que Ricardo Aronskind lanzó contra la “fracción más activa del poder económico”, que a partir de la gestión económica de Martínez de Hoz, abandonó “la idea de observar y aprender de las prácticas económicas de los países centrales”, para adoptar teorías que no fueron aplicadas en países desarrollados, y que sólo ofrecía antecedentes empíricos en el gobierno dictatorial de Chile, “país claramente más subdesarrollado y menos industrializado que la Argentina en ese momento” (Aronskind, 2009, p. 21). En esta investigación se observan y exploran las políticas coreanas de industrialización, por involucrar a un país que avanzó del subdesarrollo a mediados del siglo pasado, a competir exitosamente contra las economías centrales en algunos de los rubros más dinámicos de la frontera tecnológica global al finalizar la centuria.

En la introducción a *La industria que supimos conseguir*, Jorge Schvarzer (1996) afirma:

La industria es la base material de la estructura productiva sobre la que se apoya el desarrollo económico. El fenómeno es tan evidente que hoy se acostumbra

denominar sociedades *industriales* a las naciones *desarrolladas*. La analogía es obvia: no hay sociedad desarrollada que no sea industrial, del mismo modo que no hay sociedad industrial que no sea desarrollada. (p. 7).

Schvarzer acepta la existencia de países “razonablemente ricos” que no son fabriles, pero no deriva esta razonable riqueza de su poder productivo “sino porque reciben una porción de la riqueza que generan los pueblos privilegiados”. Se trata de economías rentistas, que poseen algún recurso especial (como el petróleo) o una condición singular (la de ser paraíso fiscal o natural turístico), cuyos ingresos están condicionados a los requerimientos productivos de las economías industrializadas o a los gustos y disposición al gasto superfluo de sus habitantes. Este proyecto de investigación coincide con lo expresado, y en razonar que “la industria no es las fábricas aunque se apoye y se refleje en ellas” (*ibid.*, p. 12), por el contrario se sitúa y define como parte de un sistema, configurado por una lógica productiva motorizada por la ciencia, la tecnología y los cambios que irradian, y compuesto, entre otras cosas, por instituciones y políticas que permiten su implantación y progreso.

Subyace en el proyecto, también, la convicción de Aldo Ferrer sobre la necesidad de contar con una economía industrializada, porque sólo así es posible “incorporar plenamente la ciencia y la tecnología y generar pleno empleo a niveles crecientes de productividad, ganancias y salarios” (Ferrer, 2014). Sin embargo, no toda pretensión industrializante sirve para, valga la redundancia, industrializar. En este sentido, emplearé el concepto de “ideologismo periferante”² para describir las concepciones e ideas que habilitan ejercicios voluntaristas, inútiles para aproximar medios aplicados con fines enunciados, y funcionales a la cristalización del atraso y la marginalidad. Un caso de ideologismo periferante se encuentra implícito en la siguiente advertencia de Ferrer:

² Este concepto no pretende representar, mucho menos agotar, una realidad, sino tan sólo proponer una noción que subraye ciertos rasgos.

Es preciso abandonar el viejo concepto de la “sustitución de importaciones”, que implica reemplazar importaciones actuales por producción interna, mientras se acrecientan, en mayor medida, las importaciones de los nuevos bienes y servicios resultantes del incesante progreso técnico. Esto desemboca, como lo revela la experiencia argentina, en la brecha creciente del comercio de MOI y la restricción externa. No alcanza con sustituir el presente, es preciso sustituir el futuro con talento argentino. (*ibid.*).

Los decisores públicos que incurrir en un ideologismo periferante adhieren a ese catálogo de ideas, que según Durkheim “por estar más próximas a nosotros y más a nuestro alcance” se convierten en la sustancia misma de las especulaciones, provocando el “análisis ideológico” que suprime “la ciencia de las realidades”. Ilustra Durkheim: “Estos *ídola* son una suerte de fantasmas que desfiguran el verdadero aspecto de las cosas, y que sin embargo confundimos con las cosas mismas” (Durkheim, 1979, p. 40-43)³. El ideologismo periferante reconoce dos variantes, contestataria la una, conservadora la otra. Los cultores de la variante contestataria, con impronta nostálgica y rebelde, se oponen instintivamente a las políticas a favor de soluciones de mercado, mientras que la variante conservadora es típica de los gestores públicos culturalmente subordinados a las ofertas del *mainstream* económico que domina el imaginario ofertado por los países centrales de Occidente. La variante contestataria confía en una perspectiva de autosuficiencia estatal que, como bien alerta Alarcón Olguín, transmite una creciente debilidad que impide intervenciones eficaces por trasladarlas a esferas inciertas, en operación que concluye hiriendo la soberanía estatal y la capacidad gubernamental (Heady, 2000, p. 21). Los ideólogos periferantes

³ Paul Feyerabend (2004), al evaluar el poder de la ciencia para eliminar proyecciones no científicas mediante hechos y teorías científicas, interroga: “Pero hoy en día, ¿quién aceptaría que el mundo, es decir, la totalidad de cosas y procesos «objetivos», fue construido a conveniencia de los experimentadores?” (p. 58-59). El ideologismo periferante implica para las burocracias públicas, aceptar (e implementar) procesos ideados por funcionarios de organismos multilaterales o por decisores públicos que actúan como experimentadores que basan sus prescripciones en proposiciones esencialmente teóricas o derogadas por el tiempo. Al respecto, Feyerabend sentencia: “las ideas firmemente creídas son más duras que el material más duro” (*ibid.*, p. 63).

conservadores actúan como los magos o “primitivos filósofos” descriptos por James George Frazer (2003), que al descubrir la ineficacia de su magia optan por transportar su fe a “otros seres semejantes a él, pero más poderosos (...) de cuya obra [veían] las huellas en todas las maravillosas y variadas pompas de la naturaleza” (p. 84-87). Se registra en los fallidos magos contemporáneos la humilde confesión de subordinación a los más poderosos, sin que tenga elevación alguna, como la que aprecia Frazer, del estadio mágico al religioso.

El caso de Corea del Sur resulta útil en esta investigación, ya que se espera corroborar en las políticas públicas que forjaron su proceso de industrialización una perspectiva realista de los recursos y posibilidades del país, de la correlación de fuerzas imperante y de los cambios operados en el orden industrial global, dando lugar a variaciones en la intensidad y modalidad de las intervenciones estatales, de acuerdo a las demandas y necesidades de la etapa del desarrollo industrial atravesada, lo que debe alterar la injerencia de los sectores público y privado a la hora de diseñar y llenar de contenido las políticas promotoras de la industrialización nacional.

1.3. Planteamiento del tema. Preguntas problematizantes

Siguiendo a Borsotti (2007, p.31) la incapacidad de Argentina y de Brasil, sobre todo de la primera, de consolidar en forma sustentable una industrialización conectada al sector externo es el estado de cosas o proceso, radicado en la teoría y en la empiria que, por resultar insatisfactoria al autor de esta investigación, es percibido como una situación problemática, y por ello, con el objeto de abordarlo, recurre al conocimiento científico disponible, e intenta producir nuevo conocimiento. La situación problemática de la industria argentina, su insustentabilidad y peor conexión con los mercados externos, fue denunciada con precisión por Claudio Scaletta (2015):

los sectores estrella de la industria local a partir de 2003 fueron el automotor y la electrónica fueguina. Se trata de actividades muy diferentes pero que, a la

vez, tienen profundos denominadores comunes: están controladas por un núcleo cerrado de empresas que se apropian de los beneficios recibidos, tanto de regímenes impositivos especiales, en Tierra del Fuego, como de reservas de mercado, en ambos casos, y se tornarían insustentables frente al cese de toda protección y estímulo. En sus procesos productivos predomina el ensamblado, con desnacionalización de las etapas de diseño y desarrollo, y presentan un déficit en la composición nacional de insumos, piezas y partes que se traduce, a su vez, en un potente déficit de divisas. Adicionalmente, cuanto más crece el mercado interno, mayores son los déficits externos.

La insustentabilidad de las industrias “estrella” de los últimos años obstaculizan la inalterabilidad y serie de rutinas que caracterizan la vida cotidiana no problemática. El cuestionamiento de los órdenes industriales aludidos, como consecuencia del déficit externo que necesariamente producen e intensifican cuanto más crecen sus ventas (siempre internas en el caso fueguino), los condena como desnaturalizaciones auténticamente problemáticas (Borsotti, 2007, p. 31 y 34).

En Brasil, el proceso de industrialización lanzado a mediados del siglo XX, con instancia emblemática en el Plan de Metas del presidente Juscelino Kubitschek, gozó de una estabilidad más extensa que el caso argentino, padeció menos intermitencias pese a las alteraciones institucionales y, cuando a fines de los 70 se produjo cierto repliegue del intervencionismo estatal de la mano del que padeció el desarrollismo, la transición a favor de políticas monetaristas más hostiles a la iniciativa industrialista dio lugar a un deterioro del entramado industrial, pero no a una desactivación de protecciones y fomentos, y de exposición a la competencia externa con la intensidad experimentada en nuestro país. Hasta fines de los 70, la distribución de responsabilidades conformó una tríada, en la que el Estado era responsable de las industrias de base, el capital extranjero de las industrias dinámicas y el capital nacional de las industrias tradicionales y segmentos de las dinámicas

(Suzigan y Furtado, 2006, p. 81). El ajuste sobreviniente desde los 80 no demolió toda esta arquitectura, pero creó una nueva estructura de poder

conformada por un Estado regulador, por capital extranjero dominante en algunas industrias estratégicas desde el punto de vista del desarrollo tecnológico, y por grupos privados nacionales reestructurados pero con limitada capacidad financiera y pocas sinergias productivas, sobre todo en materia de nuevas tecnologías. (*ibid.*, p. 82).

En Brasil y Argentina tuvieron lugar tres teorías de desarrollo que promovieron diversas políticas públicas desde los años 40 del siglo XX, propiciadoras de distintas alianzas y programas para lograr el desarrollo y el crecimiento socio económico, cada una de ellas con su utopía, su política y su economía (Estévez, 2003): el desarrollismo, el dependentismo y el neoliberalismo.

La hipótesis del presente proyecto de investigación sugiere que las políticas aplicadas por Brasil y Argentina, muchas de ellas de conformidad a los modelos teóricos mencionados, generaron respuestas deficitarias para lograr en forma sustentable una industrialización conectada al sector externo, contrario a lo acontecido en Corea del Sur, país que consiguió responder con mayor eficacia a tal requerimiento. Esto se advierte en tres ítems que serán particularmente desarrollados, como factores de imputación de las respuestas públicas aludidas: 1) actuación de las burocracias del sector público; 2) vinculación con los capitales extranjeros; 3) capacidad estatal para ordenar y estabilizar alianzas.

Giacomo Marramao (2013) recurre a la noción de cortocircuito para denunciar la ausencia del eslabón que permite el flujo de corriente o interconexión entre lo global y lo local. Considera que el Estado nación ha dejado de cumplir con el rol de eficaz regulador de los flujos entre las dimensiones aludidas. La reflexión del notable filósofo italiano sirve como disparador para indagar sobre los elementos que influyeron en el destino de

Brasil y Argentina comparado a lo sucedido con Corea del Sur, en aspectos tales como la primarización/industrialización por un lado, y la aptitud para la inserción internacional por el otro.

¿Cuál es el elemento que representa el eslabón comunicador del flujo que regula y posibilita el tránsito de una economía primarizada a una industrializada, desarrollada e integrada sustentablemente a los mercados externos?, ¿por qué no tuvo lugar con la misma eficacia en los casos de estudio?, ¿acaso por persistir, como denunció oportunamente Marcelo Diamand (1972), en la imitación de ideas propias de estructuras productivas distintas a las interesadas, y por ende inaplicables a su realidad?, ¿es por la carencia de burocracias aptas para conectar las capacidades estatales con las necesidades productivas privadas, o para emerger los incentivos reclamados por los capitales destinados a modernizar la economía nacional?, ¿padecemos una burguesía genéticamente estática y parasitaria, o es el Estado en el que ella habita una entidad incurablemente incompetente, sugerencias de uso en nuestro discurso público, e imaginario político dirigencial que en buena medida lo nutre? Desde ya, la primera pregunta es tramposa. Todo fenómeno social es pluricausal y responde tanto a un entrelazamiento de acciones previstas y planificadas como a eventos imponderables. Promover lo contrario importa repetir lugares comunes, con riesgo, para los decisores de las políticas públicas de dar lugar a “una orgía de malas interpretaciones y malentendidos” (Hirschman, 1986, p. 798) que luego padecen los destinatarios de las mismas.

En el estudio introductorio a la *Crítica de la razón pura* (Kant, 2014), titulado *Immanuel Kant, las posibilidades de la razón*, José Luis Villacañas recuerda la poca estima que el genio de la filosofía occidental tenía por la introspección prolongada que redundaba en superficial espectáculo psíquico. En su *Antropología desde un punto pragmático*, ilustra Villacañas, Kant informó una doctrina moral por la cual “recomienda que los procesos de autoanálisis

estén referidos a problemas morales concretos, y por lo tanto sugiere que no han de producir prolongados ensimismamientos.” (*ibid.*, p. XV). Un trabajo de investigación no es un proceso de autoexamen, eso está claro, pero en la medida que la tarea involucre significativa producción ajena, alguna novedad debe incluir, para que su generación vincule con una problemática concreta, que justifica atención y recursos. A riesgo de incurrir en una (o segunda) analogía forzada, el autor de la presente propuesta estima inspirador lo expresado por Villacañas, al resumir el tránsito del juicio de percepción al juicio de experiencia, progreso del sentir personal hacia lo real comunicable, desarrollado por Kant en su *Prolegómenos a toda metafísica*:

para pasar del juicio de percepción al juicio de experiencia necesitamos una gramática, una serie de conceptos adicionales que estén en condiciones de elaborar lo dado de tal manera que imponga compromisos a la vez respecto de lo dado y respecto de lo que pensamos, compromisos comunes a todos los que hablamos. (*ibid.*, p. XCVI).

Esta gramática de compromisos comunes anhela una comprensión que transmita algo del sentido de las acciones de los conjuntos sociales o agrupamientos que debaten y activan el proceso sistémico de la industrialización. Como sucede con el lenguaje, la complejidad del despliegue industrial supone una convivencia “de coordinaciones de coordinaciones conductuales” (Maturana, 1994, p. 12), cuyos espacios reproductores crean ambientes de aprendizaje, que arraigan y se proyectan -despliegue industrial y sus espacios reproductores- como situaciones sociales que son “producto de una dinámica resultado de conflictos de intereses” (Borsotti, 2007, p. 26).

No interesa al autor de la presente investigación, como puede apreciarse, “descubrir la pólvora”, sí comprender más acabadamente los procesos de desarrollo y sus divergencias en Brasil y Argentina versus Corea del Sur, en una comparación que, además de permitir controlar las generalizaciones (Sartori, 1991), algo contribuya al entendimiento de estas

relaciones, proponiendo nuevos interrogantes antes que certeras respuestas. Para economizar palabras, se persigue, tal como hizo Sidicaro (2010, p. 12) al seguir la recomendación de Max Weber: “crear algo nuevo mediante la relación de hechos conocidos con puntos de vista también conocidos”. Importa aquí iluminar y comparar las relaciones estructurales y particulares que caracterizaron las políticas públicas que fomentaron metas industrializantes en los países estudiados, en las tres últimas décadas del siglo XX.

1.4. Pregunta de investigación

Sin perder de vista que

en la vida social lo que interesa no es determinar la fuerza e intensidad de cada factor sino comprender la racionalidad con que la constelación de factores coexistentes condicionan (adecuada o accidentalmente) la orientación de acción de conjuntos de actores en una determinada coyuntura social. (Borsotti, 2007, p. 70).

la pregunta de investigación es la siguiente:

¿Cómo se diferenciaron las políticas aplicadas por Brasil y Argentina en relación a lo acontecido en Corea del Sur, en orden a lograr en forma sustentable una industrialización conectada al sector externo?

1.5. Objetivo general

Indagar cómo se diferenciaron las políticas aplicadas por Brasil y Argentina en relación a lo acontecido en Corea del Sur, en orden a lograr en forma sustentable una industrialización conectada al sector externo.

1.6. Objetivos específicos

- Indagar sobre las características de la burocracias públicas de los países examinados, sus aptitudes y déficits, en orden a producir eficaces políticas de industrialización.
- Indagar de qué manera las políticas públicas de los países examinados vincularon sus procesos de industrialización con los capitales extranjeros.
- Indagar qué alianzas edificaron los Estados y gobiernos de los países examinados, en los procesos de industrialización llevados a cabo. Determinar, en este caso, características y estabilidad de las alianzas.
- Construir aportes teóricos que den cuenta de las características de los asuntos desarrollados en los objetivos específicos anteriores

1.7. Hipótesis

Las políticas aplicadas por Brasil y Argentina generaron respuestas deficitarias para lograr en forma sustentable una industrialización conectada al sector externo, contrario a lo acontecido en Corea del Sur, país que obtuvo mejores resultados por implementar políticas públicas más eficaces de fomento industrial y de vinculación con los capitales extranjeros, y por el tipo de alianza erigida entre sector público y conglomerados industriales nacionales.

1.8. Marco teórico

Sostiene Marx que el capitalismo involucra una transformación permanente de las condiciones técnicas y sociales del proceso de producción, para aumentar la capacidad productiva haciendo bajar el valor de la fuerza del trabajo (Marx, 2013, p. 382-383). El incremento de la capacidad productiva, en el sentido

señalado, da lugar a la plusvalía relativa y, se advierte, la innovación cumple un rol determinante, ya que cambios que permiten recorrer distancias en menos tiempo, equipos que elaboren productos con prescindencia de la intervención humana y, cada vez más, ideas o conceptos que habiliten los factores aludidos y otros, perfeccionan el proceso de producción en orden a obtener una mayor productividad. Sintoniza con la idea de transformación permanente Joseph A. Schumpeter (1996), que enfatiza la relevancia de una dinámica anti-estacionaria, movilizadora por intervenciones emprendedoras que en proceso de “destrucción creativa” aseguran la evolución constante del sistema capitalista.

El marco teórico, entendido como “un proceso de construcción y no como un marco rígido donde debe insertarse la situación problemática” (Borsotti, 2007, p. 46), emplea a los autores mencionados, por aportar herramientas intelectuales apropiadas para estudiar la evolución industrial de las décadas abarcadas por este trabajo. En el caso de Marx, siguiendo el camino de Eric R. Wolf (2005, p. 465-466), importa la “adecuación explicatoria” de sus conceptos, no su proximidad a constituir verdades finales. Por caso, la noción de “modo de producción” es útil para reflexionar sobre las políticas diseñadas por decisores públicos de los países estudiados para responder a los desafíos planteados en distintos tiempos y conseguir cambios favorables a sus intereses, sin perder de vista las consecuencias que dinamizan nuevas ofertas políticas a partir de las acciones pretéritamente materializadas.

El aumento de la productividad, o de la fuerza productiva del trabajo en términos de Marx, requiere una constante actualización de las condiciones técnicas y organizativas del modo de producción, que impacta también en “las condiciones generales del proceso social de producción”, comprensivas de los medios de comunicación y de transporte (Marx, 2013, p. 467). Tales

actualización e impacto son esenciales para la erección de un sistema industrial, al habilitar la “explotación maquinizada”.

no bien el régimen fabril ha conquistado cierta amplitud de existencia y determinado grado de madurez; no bien, ante todo, su propio fundamento técnico, la maquinaria misma, es a su vez producido por máquinas (...) y, en suma, se establecen las condiciones generales de producción correspondientes a la gran industria, este modo de producción adquiere una elasticidad, una capacidad de expansión súbita y a saltos que sólo encuentra barreras en la materia prima y en el mercado donde coloca sus propios productos. (*ibid.*, p. 549).

La maquinización del modo de producción, y la dilatación de las condiciones generales del proceso social de producción provocada por el progreso industrial, son las “armas para la conquista de mercados extranjeros” que “arruinan” la producción artesanal persistente en ellos, degradándolos a “campos de producción de su materia prima” (*ibid.*). Asegurada la materia prima, la barrera para la expansión se reduce al mercado de destino de los productos manufacturados. Saturados estos, surgen los períodos de paralización económica (*ibid.*, p. 551). Se desprende de lo ilustrado por Marx, e importa para el desarrollo de esta tesis, que mientras más deficitarias sean las políticas dirigidas a lograr en forma sustentable una industrialización conectada al sector externo, más intensos y regulares serán los contextos recesivos.

Coincide Schumpeter con Marx en concebir al capitalismo como un proceso evolutivo, que tiene, para el primero, como impulso fundamental a los nuevos mercados, pero también a los nuevos bienes de consumo, métodos de producción, transporte y formas de organización industrial (Schumpeter, 1996, p. 120). Para el autor de *Capitalismo, socialismo y democracia*, ese proceso nunca puede ser estacionario, por ello no duda en describir la historia del aparato productivo como una “historia de revoluciones”.

La apertura de nuevos mercados, extranjeros o nacionales, y el desarrollo de la organización de la producción (...) ilustran el mismo proceso de mutación industrial - si se me permite usar esta expresión biológica- que revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos. Este proceso de destrucción creadora constituye el dato de hecho esencial del capitalismo. (*ibid.*, p. 120-121).

Schumpeter recomienda evaluar los procesos de transformación en un período de décadas o centurias, rechazando los enfoques cortoplacistas, que procuran obtener conclusiones generales deteniendo la apreciación en un momento dado. Acaso más importante, conmina también al análisis de actividades o industrias singulares en relación con el proceso en que están inscriptas y en el marco de la situación promovida por este proceso. El rol de cada componente “hay que verlo dentro del vendaval de la destrucción creadora; no puede ser comprendido independientemente de él ni sobre la base de la hipótesis de una calma perenne” (*ibid.*, p. 121). Si se incurre en lo último, apenas se obtiene una comprensión epidérmica, sobre el modo en que se administran las estructuras existentes, mientras que la apreciación sistémica, que aprende cada fragmento en relación a la dinámica de destrucción creadora, apunta al problema central: detectar cómo se crean y destruyen las estructuras productivas.

La velocidad de los cambios sociales y productivos, requiere de inversiones de largo aliento que apuntan “a un blanco que no solamente es confuso, sino que está en movimiento y que se mueve, además, a sacudidas.” (*ibid.*, p. 126). Como consecuencia de esto, el economista austro estadounidense reconoce la necesidad de instrumentar diversos medios de protección, configurantes de un amplio catálogo, algunos de ellos “condenados por casi todos los economistas” pese a que no difieren fundamentalmente de los que estos toleran.

las restricciones de este tipo constituyen simples incidentes, a menudo inevitables, que estimulan más bien que frenan el proceso de expansión a largo plazo. No hay en esto más paradoja que en decir que los automóviles marchan con mayor rapidez por tener frenos que si no los tuvieran. (*ibid.*, p. 127).

La introducción de sistemas eficaces de protección no debe perder de vista que para este teórico una estrategia industrial realista debe prestar atención a las industrias incipientes, o que introducen nuevos productos o innovan en los procedimientos. Es en estos casos que Schumpeter admite el desaliento de la competencia, por mediar planes de gran escala cuya influencia en el largo plazo impacta positivamente en el resto del espectro productivo. Pese a su adhesión a los fomentos de las actividades novedosas del espectro industrial, aceptó las intervenciones destinadas a “evitar el derrumbamiento estrepitoso” de las industrias declinantes, por los perniciosos efectos depresivos a que puede dar lugar su colapso, siempre que no degeneren en la conservación indefinida de industrias anticuadas (*ibid.*, p. 129).

Karl Polanyi (2007) participa del marco teórico, a través de *La gran transformación*, obra en la que explica que, lejos de resultar de una evolución natural, la transición de mercados aislados a una economía de mercado acontece por el efecto de administrar estimulantes artificiales en el interior del cuerpo social, para enfrentar situaciones creadas por otros fenómenos no menos artificiales (*ibid.* p. 118). Polanyi reconoce intervenciones estatales tanto en los modelos liberales de *laissez-faire* como en las políticas gubernamentales proteccionistas. La diferencia estriba en la planificación liberal impuesta versus la espontaneidad reactiva proteccionista, explicativa de su tesis de “doble movimiento”, que informa la tensión existencial entre la comunidad humana que procura preservar sus vitales relaciones y actividades socio económicas contra el continuado avance de la economía de mercado .

“El *laissez-faire* fue planeado; pero la planeación no lo fue.” (*ibid.*, p. 191-194; 199-201; 272-274).

La planificación liberal resulta de los esfuerzos aunados de teóricos de la economía clásica y decisores políticos seguidores de sus postulados, en pos de hacer realidad la utopía de un mercado autorregulado o, en términos de Polanyi, de una economía desincrustada. La resistencia social a la subordinación que se quiere imponer de sus intereses a la lógica del mercado materializa en movimiento reactivo, espontáneo, de autodefensa si cabe. Polanyi recuerda que durante la vigencia del sistema mercantilista, los mercados más desarrollados fueron aquellos que se subordinaron al control de un gobierno centralizado. “En efecto, la regulación y los mercados crecieron juntos.” (*ibid.*, p. 120). Más adelante, alerta: “Si se permitiera que el mecanismo de mercado fuera la única fuerza directriz del destino de los seres humanos (...) la sociedad sería aniquilada.” (*ibid.*, p. 134).

La repulsa a la expansión potencialmente aniquiladora del mercado puede asumir un temperamento conservador, como el imputado por Polanyi a las clases terratenientes preservadoras del pasado (*ibid.*, p. 215), que atenta contra el proceso basal del capitalismo de conformidad a lo ilustrado por Schumpeter, que jamás puede ser estacionario, al tiempo que impide la constante actualización de las condiciones técnicas y organizativas del modo de producción, que incrementa la productividad de los diversos rubros económicos que caracterizan a la sociedad industrial, tal como describe Marx. En dirección contraria, es posible que determinados actores “tomen prestadas soluciones del futuro”, trátase del emprendedorista schumpeteriano o del entonces emergente proletariado industrial destacado por Polanyi (*ibid.*).

Si para Schumpeter una estrategia industrial realista debe prestar atención a las industrias incipientes, a los nuevos productos o procedimientos, Polanyi destaca “las diferencias de estatus” existentes entre los países, como consecuencia de sus distintas capacidades productivas, exportadoras,

infraestructurales y financieras, entre otras. Hace esto para repeler esquemas estrictamente teóricos, que identifica con las propuestas liberales de autocorrección de los mercados, que sólo tienen algún sentido si las naciones contaran con aptitudes y posibilidades más o menos iguales en la división del trabajo internacional; “lo cual categóricamente no era el caso”. Se trata de una narrativa de teóricas ventajas mutuas, observa el autor, difundida por los países promotores de un comercio que -bien saben ellos- sigue “la bandera de la cañonera” (*ibid.*, p. 264-267).

El contramovimiento espontáneo puede generar un punto muerto político-económico, que resulta de la incapacidad de uno de los extremos en pugna por implantar su programa. En este punto, Polanyi sintoniza con Portantiero (1973) y su noción de “empate hegemónico”, y con O’Donnell (*ibid.*, p. 523) en el análisis que efectúa de las tendencias de largo plazo que enmarcaron los repetidos fracasos por consolidar algún tipo de dominación política en Argentina, en el período 1956-1976, que puede “parecer consecuencia de una patología particularmente aguda” para las concepciones que prefieren cualquier forma de dominación antes que la inestabilidad política. O’Donnell denuncia, entre otras cosas, el déficit tutelar del Estado argentino y la consiguiente pendulación de la “gran burguesía” autóctona, combinación generadora de un Estado con “baja autonomía relativa” (*ibid.*, p. 553). De este autor se adapta la noción de alianza, caracterizada en esta tesis como el conjunto de actores e intereses que impone, a través del sistema institucional estatal, políticas conformes a las orientaciones y demandas de sus componentes, que se traducen los últimos en el entramado de relaciones de dominación política que sostiene y colabora a reproducir la organización de clases de una sociedad.

Oszlak también aporta al marco teórico. Se emplea su noción de “arena política”, para explicar de qué modo actores e intereses, sus confrontaciones,

consensos y treguas, afectan el diseño y contenido de las políticas públicas lanzadas desde el Estado. Destaca Oszlak (1980, p. 9):

Si visualizamos el ámbito institucional del estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un "resumen oficial" de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.

Por otro lado, en esta tesis las burocracias públicas son examinadas a la luz de las políticas públicas dirigidas a materializar la industrialización de los países que son objeto del estudio. En este sentido, se concibe la burocracia pública, tal como propone Oszlak, (2006, p. 2) como “un resultado de la política” y como tal “está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa”. Como “expresión material” y “brazo ejecutor”, la burocracia es aparato institucional y atributo del Estado. Este último, va de suyo, asume una trascendencia que lo coloca en un plano ideal-abstracto que no impide su función de articulador de primera instancia de las relaciones sociales (*ibid.*). Aceptando entonces que una burocracia pública “es lo que hace”, y adhiriendo a la concepción según la cual las experiencias exitosas de industrialización rara vez fueron resultado de mercados libres por operar sin restricciones (Szirmai, Naudé y Alcorta, 2013, p. 18), se presta especial atención - por su carácter determinante- al papel proactivo de las políticas industriales.

Las propuestas teóricas de Oszlak se combinan con los aportes de Robert Wade (1990) que, con el objeto de informar adecuadamente el rol intervencionista del Estado en el mercado, distingue entre políticas macroeconómicas e industriales en primer lugar, y entre políticas industriales

funcionales y sectorialmente industriales en segundo lugar⁴. Las políticas macroeconómicas de un gobierno pueden impactar de diversas formas en las actividades industriales, pero no se diseñan para producir esos efectos diferenciales. Las políticas industriales, por el contrario, sí se crean para afectar e inducir decisiones de inversión y producción entre los agentes empresariales.

Las políticas industriales comprenden dos subespecies: las políticas sectoriales, dirigidas a determinados sectores que se desea promocionar (subsidios o reservas de mercado para los sectores automotriz, petroquímico, naval, etc), distintas de las políticas funcionales que implican fomentos para todas las industrias (como puede ser el caso de beneficios impositivos para todas las industrias que invierten en investigación y desarrollo). En esta tesis, se examinarán fundamentalmente las intervenciones burocráticas que operan como políticas industriales funcionales y sectoriales, sin excluir (aunque en menor medida) las otras especies.

1.9. Estado del arte

Es abundante la literatura relativa a los procesos de industrialización del Este Asiático en general (Fajnzylber, 1981; Stiglitz y Wolfson, 1997; Wade, 1999 y 2005), y de la industrialización argentina en particular. En relación a lo último, la historiografía económica destaca con carácter pionero la *Historia de la industria argentina* de Adolfo Dorfman (1970), complementada posteriormente con *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980. Desarrollo y perspectivas* (Dorfman, 1983). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, de Jorge Schvarzer (1996), constituye una producción insoslayable, entre los notables y diversos aportes que este autor realiza a la problemática industrial argentina. Los trabajos editados en *An Economic History of Twentieth-Century Latin*

⁴ Corresponde ser preciso con el autor citado. Wade (*ibid.*, p. 233-234) distingue entre políticas industriales funcionales y políticas industriales específicamente industriales ("industry-specific industrial policies"). En este trabajo, se emplea el término sectorial para evitar confusiones, a partir de una terminología que puede sugerir injustificada redundancia.

America. Volume 3: Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years, por Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000) -en particular las investigaciones suscriptas por Katz y Kosacoff, por un lado, y FitzGerald, por el otro- son sumamente valiosos para la comprensión teórica e histórica de la industrialización regional en la que se inscribe Argentina. Aníbal Jáuregui es autor de importantes contribuciones, en particular vinculadas a la primera mitad del siglo XX, en las que explora, entre otras cuestiones, los conflictos empresariales y políticos en torno a los programas arancelario y de industrialización (1993), abordando incluso la comparación de actores locales con gobiernos y élites empresariales brasileñas (2003 y 2004). Claudio Belini y Marcelo Rougier son autores de una obra tan meritoria como notable. Belini, además de ser coautor de una *Historia económica de la Argentina en el siglo XX* (Belini y Korol, 2012), ha publicado trabajos específicos sobre la industria y las complejas relaciones con el sector empresario durante los primeros gobiernos de Juan Perón (2009 y 2014), acerca de sus políticas de fomento (2010) y, con carácter más general, una ambiciosa *Historia de la industria en la Argentina. De la Independencia a la crisis de 2001* (2017). Rougier, por su parte, cuenta con estudios que exploran la economía peronista (2006, 2012, 2013), el financiamiento para el desarrollo industrial en Argentina (2004) y la región latinoamericana (2011), además de ser el compilador de una serie de estudios sobre la industria argentina, distribuidos en tres volúmenes recientemente reeditados (Rougier, 2020). Belini y Rougier son, también, coautores de una obra que se ocupa del involucramiento estatal en la actividad industrial (2008). Este catálogo no agota siquiera la producción de los especialistas mencionados, por otro lado merecen reconocimiento otros autores, de calificada referencia para examinar el devenir de la industria argentina (Díaz Alejandro, 1975; Katz y Kosacoff, 1989; Schorr, 2011; Murmis y Portantiero 2004; Ferrer 2014; Coatz, Dragún y Sarabia, 2014).

No faltan estudios explicativos del proceso brasileño, e incluso la comparación entre las trayectorias de estos países suramericanos entre sí

(Perrota, Fulquet y Inchausti, 2014;), y de ellos con los del Este Asiático (Jenkins, 1991; Evans, 1996; Guillén Romo, 2008; SELA, 2012; Salama, 2012; Roldán, Castro y Giraldo, 2014). En relación a la literatura científica producida en Argentina, si se juzga la producción académica de los centros de estudios especializados en la geografía del Este Asiático o Asia Pacífico, en general se publican volúmenes con ensayos y artículos dedicados a China (Moneta y Cesarín, 2016) o sobre algunos aspectos del Este Asiático, el Sudeste Asiático (Rubiolo y Ramoneda, 2015; Moneta y Cesarín, 2014) y el Japón (Argüero, 2017), pero sin que profundicen en sus trayectorias industriales. Especialistas de las políticas internacionales y la ciencia económica, como Marcelo Gullo (2008 y 2012) y Aldo Ferrer (2015), dedicaron capítulos de sus obras a las acciones económicas de estos países, pero con objetivos ideológicos que se desinteresan de descripciones más o menos detalladas acerca de sus concretos programas de industrialización. Las producciones de Marcelo Lascano (1997) y Nicolás Grinberg (2011; 2012; y 2014) constituyen casos más cercanos a la presente investigación, pero con un universo de estudio mucho más amplio, que abarca a Hong Kong, Tailandia, Corea del Sur, China, Singapur, Taiwán, Malasia, Filipinas, Indonesia, en un examen que excede lo estrictamente industrialista en el caso de Lascano, y con objetivos distintos por parte de Grinberg, a los comprendidos en la presente investigación.

Lo que se persigue en este proyecto es revisar dicha literatura, explorar dimensiones no atendidas suficientemente, examinar otras fuentes bibliográficas (trascendentes de los rubros económicos o productivos), incorporar, de ser posible, datos novedosos no tenidos en cuenta (o no de modo significativo), para diseñar innovaciones teóricas susceptibles de orientar nuevas producciones, mucho mejor aún para inspirar acciones más atinadas en los decisores públicos.

1.10. Metodología

Se emplea un método cualitativo, con un diseño transversal y longitudinal, por la flexibilidad que brinda, tanto para seleccionar las informaciones útiles y apartar las superfluas a la investigación a medida que ella progresa, como por habilitar la revisión de la literatura existente, para su interpretación y reinterpretación. En este último supuesto, con “atención cercana al detalle histórico” (Ragin, 2007, p. 147), para justificar el atrevimiento de construir una nueva comprensión del fenómeno juzgado como relevante.

Michael Baxandall sostiene: “Cualquier lenguaje es una conspiración contra la experiencia, en el sentido de que es un esfuerzo colectivo por simplificar y ordenar la experiencia en parcelas manejables” (Feyerabend, *ibid.*, p. 107). El suscriptor de esta investigación propone una micro-conspiración contra la experiencia, como autor de un esfuerzo individual con un enfoque multidisciplinario, tendiente a comprender y explicar algo de la serie de parcelas estudiadas.

La cualitativa es la metodología más acorde a lo que se proyecta: la interpretación y comprensión del fenómeno de la industrialización en la serie de países que son objeto de estudio y comparación, concebido como un proceso sistémico, configurado por una lógica productiva motorizada por la ciencia, la tecnología y los cambios que irradian, y compuesto, entre otras cosas, por instituciones y políticas que permiten su implantación y progreso.

Si se acepta la definición de Blumer de los conceptos guías como sugerencias de las “direcciones en que hay que mirar” (*ibid.*, p. 150), en esta investigación merecen tal calificación los siguientes: 1) actuación de las burocracias del sector público; 2) modo de vinculación de ellas con los capitales extranjeros; y 3) alianzas edificadas por los Estados y estabilidad de las mismas en los procesos de industrialización. El estudio opera con datos

secundarios, con un tratamiento original que habilite aportes conceptuales sustentados en el método científico.

El método cualitativo se complementa con el comparativo, aplicado para obtener explicaciones causales en los términos informados por Angelo Panebianco (1991):

En cuanto cualquier fenómeno social es el producto de una multiplicidad de causas (Mill, 1843) lo que, realísticamente, es posible hacer es identificar uno o más *subconjuntos* del complejo «conjunto de circunstancias» (causas) que preceden la aparición del fenómeno que nos interesa explicar. (...) Elaborar una explicación adecuada significa entonces individualizar, con el auxilio de generalizaciones *law-like*, un «conjunto de condiciones» (*network*) causales y reconstruir sus interrelaciones. Dicho en otros términos, el objetivo de la explicación es el de identificar *mecanismos causales*”. (p. 96).

La confrontación de los procesos de industrialización de esta investigación, sigue el tipo de comparación que Panebianco adjetiva de histórica, cuyo objetivo es “la explicación *genética* de las diversidades históricas” (*ibid.*, p. 99). “Esta estrategia permite, o debería permitir, la identificación de *patterns of invariance* (combinaciones de causas y efectos) que dan lugar a recorridos históricos diferenciados” (*ibid.*, p. 100). El análisis comparativo atiende, también, la advertencia de Lipset, comunicada por Giovanni Sartori: “Sin el examen de...*diferentes* países es imposible saber en qué medida un factor dado posea el efecto que se le atribuye en un *solo* país” (*ibid.*, p. 44). En términos similares, ilustra Pablo Lustelo -en investigación de contornos aproximados a los de esta tesis- sobre el análisis comparado:

permite contrastar en forma empírica las interpretaciones teóricas disponibles [sobre la divergente evolución económica de países latinoamericanos y del Este Asiático], desarrollar explicaciones más convincentes e incluso inferir algunas generalizaciones que pudiesen inspirar el crecimiento industrial de países de menor desarrollo. (Bustelo, 1992b, p. 1112).

La investigación brinda especial atención a los aportes del análisis comparado, necesaria restricción metodológica de la investigación comparativa (Muller, 2002, p. 128) que, en este caso, compensan los comprensibles obstáculos materiales que impiden acciones territoriales investigativas en los países estudiados. El *stock* de informaciones publicado en las literaturas científica y especializada, sobre todo en la primera, ocupará un lugar más que gravitante. En adhesión a la reivindicación mentada por Víctor Alarcón Olguín, el método comparativo se aplica como “proceso relacional e incluyente, que permite construir puentes y asociaciones entre fenómenos en apariencia distintos”, rechazando lógicas basadas en absolutos, que no aprecian coyunturas, actores e instituciones, para poder ilustrar sobre las diversas estrategias disponibles al decisor público que ordena sus acciones en dirección al desarrollo y la modernidad (Heady, *ibid.*, p. 9-13)⁵.

Paul Ricoeur conmina al traductor a ser consciente del problema ético inherente a su profesión: “Llevar al lector al autor, llevar al autor al lector, a riesgo de servir y traicionar a dos amos, es practicar lo que doy en llamar la *hospitalidad lingüística*.” (Ricoeur, 2005, p. 50). El comparatista, como practicante de una hospitalidad *politológica*, no puede desembarazarse del mismo problema, cuando lleva una política pública (con su comprensión, explicación o interpretación) desde el contexto de sus autores a otro distinto, en que será leída por otros diseñadores y otros analistas. Existe el riesgo de que “sirva” a los autores del programa estudiado, al preferir los enunciados normativos por sobre los propósitos reales de los diseñadores e implementadores⁶, y así traicione a los lectores, compatriotas del comparatista

⁵ No en vano expresó Alexander Gerschenkron que “la historia industrial de Europa se manifiesta no como una serie de meras repeticiones de la ‘primera’ industrialización, sino como un sistema ordenado de desviaciones graduales de esa industrialización” (Gerschenkron, 1962, p. 44).

⁶ Al ocuparse de la polisemia, los diversos sentidos que tiene una misma palabra, Ricoeur enseña: “Siempre es el contexto el que, como suele decirse, decide el sentido que ha tomado la palabra en determinada circunstancia del discurso” (Ricoeur, *ibid.*, p.54). En forma análoga, puede decirse que

o no, que esperan aprender algo de la movilización operada. Tampoco corresponde que traicione a los hacedores de la política, al adecuar su presentación a los deseos y preferencias de los potenciales lectores de la investigación. ¿Cómo evitar estos servicios o traiciones, y otros servicios y otras traiciones?⁷ Con rigurosidad investigativa, honestidad y, justamente, métodos (y con la metodología que reflexiona y articula coherentemente a los últimos), entre otras cosas. Adoptadas las precauciones, el desafío comparativo debe encararse, lo contrario es asumir otro riesgo, sobre el que también previene Ricoeur: “estar encerrados en la acritud de un monólogo, solos con nuestros libros” (Ricoeur, *ibid.*, p. 58).

1.11. Plan de trabajo

El capítulo I describe la estructura y metodología de la investigación: justificación, planteamiento del problema, marco teórico y metodológico, objetivos, hipótesis y pregunta de investigación.

El capítulo II contiene un racconto de las décadas anteriores al período especialmente estudiado, para informar las notas sobresalientes de la industrialización experimentada por cada país antes de la década de 1970.

El capítulo III se ocupa del proceso de industrialización de cada país por separado. Cada caso es estudiado a través de tres títulos. Los títulos se basan en los objetivos específicos de esta investigación, catalogados de la siguiente manera: 1) Políticas y regímenes de industrialización; 2) Políticas hacia los capitales extranjeros y; 3) Alianzas.

es el contexto el que informa el sentido de una política pública, a veces más que las cláusulas que la componen, a la hora de su diseño, implementación, reforma o supresión.

⁷ No menos válida, es la siguiente prevención de Hans-Georg Gadamer, como respuesta al planteo ético señalado por Ricoeur: “No se trata de la cuestión de llegar al acuerdo, sino de entender qué quiere uno y qué quiere el otro. (...) Esto es justamente la conversación viva, en la que *unos con otros* no están simplemente de acuerdo, sino en la que se busca llegar *unos con otros* a algo como el acuerdo.” (Gadamer, 2005, p. 22).

En los títulos relativos a las políticas y regímenes de promoción se hace hincapié, fundamentalmente, en las características de programas y acciones públicas creados y dirigidas a edificar algún tipo de espectro productivo industrial sostenido por actores nativos. El título concerniente a las políticas hacia los capitales extranjeros, especializa la atención en los programas y acciones de recepción, incentivo y, de existir, direccionamiento de los capitales extranjeros. Se indaga, entre otros aspectos, sobre el grado de apertura u hostilidad hacia las inversiones externas, rol que les imprimieron e incentivos para impulsar o imponer su localización en determinados sectores o actividades, y en qué términos.

El título alusivo a las alianzas, instruye sobre las capacidades estatales erigidas por las administraciones comparadas, para ordenar relaciones con actores decisivos del proceso de industrialización, sostenerlas, adaptarlas y suprimirlas, parcial o totalmente, de acuerdo a los objetivos perseguidos. Se tiene en cuenta, a tal efecto, el rol asumido por cada Estado en la arena política en la que se desempeña como uno de los actores que confronta, consensúa, ordena o se somete a las orientaciones y demandas de los componentes de la alianza respectiva, en las diversas disputas de intereses que afectan el diseño y contenido de las políticas públicas.

En el capítulo IV se explicita el ejercicio comparativo propiamente, dividiendo este fragmento en las tres décadas analizadas. En cada período se destacan los aspectos estimados como primordiales para elaborar la relación entre las políticas públicas implementadas y alianzas gobernantes, que incidieron en y dieron forma a los procesos de industrialización verificados en los años 1970-2000. Este apartado concluye con breves reflexiones finales, en los que se sugieren modestos aportes para un marco de análisis.

Capítulo II: Antecedentes históricos

2.1. Argentina

Buenos Aires se constituyó en las primeras décadas del siglo XX como uno de los mayores centros fabriles de América, pero el gran número de fábricas existentes no produjo un colectivo empresarial innovador (con excepciones notables, como SIAM, firma metal mecánica fundada por Torcuato Di Tella en 1911⁸) ni siguió una estrategia orientada por programas de gobierno, lo que impidió articular una estructura productiva con densidad industrial. La vigencia del modelo agroexportador no impidió, sin embargo, la penetración de empresas argentinas en países vecinos, con SIAM, Alpargatas y Bunge y Born como ejemplos de primer orden, a los que se adicionaron Grimoldi, Carlos Casado y Saint Hnos. como seguidores de menor dimensión, que replicaron en esos mercados los sistemas productivos y de comercialización desarrollados en Argentina, incentivados por marcos regulatorios proteccionistas de los países receptores que condicionaban la permanencia o captación del mercado a la radicación de plantas industriales en su geografía (Bisang, Fuchs y Kosacoff, 1991, p. 19-20; Kosacoff, 1999, p. 15-16).

El desplazamiento hacia una nueva estrategia de desarrollo a partir de 1930, tras el agotamiento del modelo agroexportador, basada en la industria sustitutiva dirigida al mercado interno, informó tensiones entre la dependencia de insumos, maquinarias y tecnología provenientes del exterior y la restricción de divisas para acceder a estos componentes esenciales para el desarrollo industrial. Esta situación se evidenció durante los años en que se libró la Primera Guerra Mundial y al finalizar la contienda, escenario bélico que incentivó las actividades fabriles autóctonas como consecuencia de los límites que impuso al comercio exterior, pero que no encontraron un apoyo coherente de las autoridades estatales luego de acordada la paz. La frustración

⁸ La Sociedad Industrial Americana de Maquinarias -SIAM- contaba con filiales en todos los países vecinos de la Argentina en la década de 1920.

experimentada por los productores que arriesgaron inversiones que no maduraron lo suficiente para competir exitosamente contra las importaciones propiciadas por la apertura económica, decretada luego del triunfo de las fuerzas aliadas, “quedó grabada en la conciencia social y tuvo sus repercusiones en el curso de la Segunda Guerra Mundial, cuando ya nadie quiso volver a experimentar un proceso semejante” (Schvarzer, 1996, p. 122).

Pese al progreso de las exportaciones industriales argentinas durante la Segunda Guerra Mundial, que pasaron del 5% de las ventas externas totales en 1940 al 19% en 1945, al finalizar la conflagración comenzó un repliegue como consecuencia de la prioridad otorgada al abastecimiento interno por las políticas de gobierno, más la actitud acomodaticia de un empresariado que escogió los beneficios monopólicos derivados de un proteccionismo que no indujo innovaciones técnicas en las instalaciones fabriles. Desde ya, a estos factores pueden agregarse otros, como el enfrentamiento político entre los gobiernos argentinos y de los Estados Unidos en los años 40 del siglo pasado, que privó al país suramericano de combustibles e insumos industriales idóneos para actualizar su parque industrial (Escudé, 1983), condición necesaria para expandir las ventas a los mercados externos.

Buena parte de las políticas de promoción industrial de las décadas del 40 y del 50 –que tuvieron como uno de los principales arquitectos intelectuales a Emilio Llorens, discípulo de Alejandro Bunge- se edificaron sobre el régimen de industrias de interés nacional consagrado por el decreto 14.630/44, luego ratificado por el Congreso a través de la ley 13.892. Se trató de un régimen de subsidios, desgravaciones impositivas, permisos y preferencias para la compra de bienes de capital no producidos en el país, y de cuotas y restricciones a importaciones en sectores no prioritarios. Es curioso registrar que la impronta dirigista de las burocracias peronistas, a despecho de la carga autoritaria que tanto se le imputa, no fue eficientemente

disciplinadora del empresariado beneficiario de las ventajas brindadas, al que no le impuso metas ni sometió a evaluaciones de competitividad (Belini, 2010).

En relación a las instituciones crediticias y de fomento de la actividad productiva, los años de posguerra contextualizaron la conversión de juntas reguladoras y el Banco Central en organismos estatales, al tiempo que se crearon otras estrictamente dirigidas al sector industrial, como el Banco de Crédito Industrial en 1944. Los créditos creados para apoyar la actividad manufacturera dedicaron porcentajes muy importantes a rubros o empresas no industriales, para cumplir objetivos de política económica que no guardaron relación directa con el sector fabril (Rapoport, 2000, p. 429-432), y a financiar empresas tradicionales (como los ingenios azucareros) que no se tradujeron en proyectos de inversión y modernización de los establecimientos industriales (Schvarzer, *ibid.*, p. 197-198).

Una década después de creado el Banco de Crédito Industrial, las grandes empresas concentraban el 44% de los créditos otorgados por este banco, mientras que las pequeñas y medianas empresas (Pymes) accedían sólo a un 5% de los préstamos, discriminación de recursos financieros que no se alteró sustancialmente en las décadas siguientes. Para peor, la promoción de las industrias en las que operaban mayor número de Pymes no incluyó mecanismos de transferencia de capacidades para fortalecer la competitividad de estas entidades.

Las burocracias públicas, además de desamparar a las Pymes, tampoco erigieron industrias básicas abastecedoras de insumos clave, imprescindibles para superar la fase de sustitución industrial liviana, basada en tecnologías simples, débilmente intensiva en el uso de capitales y dependiente de bienes de capital e insumos externos, muy limitada en suma a la manufactura de productos finales ofertados en el protegido mercado interno.

La orientación mercado internista del entramado industrial lo privó de las divisas indispensables para acceder plenamente a maquinarias e insumos importados y, de ese modo, expandir y tecnificar las actividades productivas, incurriendo en un envejecimiento y desactualización que en círculo vicioso le impidió competir eficazmente en la arena internacional. La estrategia mercadointernista verificó progresos en algunas ramas (notables en algunos casos, como el de la maquinaria agrícola), al tiempo que convenció sobre la necesidad de acompañar la intervención estatal con el capital extranjero, para desarrollar actividades industriales complejas, las que se ofertaron bajo una protección oficial que en algunos casos resignó el control del mercado doméstico a las firmas foráneas, sin exigirles como contraprestación transferencias tecnológicas, observancia -y difusión- de normas de calidad, o la exportación de al menos parte de las producciones industriales.

De 1930 en adelante creció en la industria argentina la importancia relativa de la producción destinada al mercado interno, en tanto decreció la relevancia de los rubros orientados a la exportación. El rumbo incentivado por créditos, subsidios y programas de fomentos estatales acrecentó la necesidad de importar bienes intermedios y maquinarias no producidos en el país para asimilar el progreso técnico y aumentar la productividad del trabajo fabril, como consecuencia del deficitario desarrollo de la industria argentina de bienes de capital. Se erigió de este modo una “economía industrial no integrada” (Ferrer, 1968, p. 167 y ss.). Aldo Ferrer subraya dos elementos distintivos de este tipo de modelo, derivados de la dependencia de las exportaciones no industriales, cuya contracción visibiliza las tensiones que le son inherentes.

En primer lugar, la proliferación de inversiones débilmente reproductivas, al provocar un “aumento de la productividad de la fuerza de trabajo y del sistema económico menor de lo que ocurriría si se hubiesen podido importar todos los equipos y maquinarias necesarios” (*ibid.*, p. 175).

Este tipo de inversión obstaculiza la acumulación de capital y la consecuente emergencia y expansión de las industrias de desarrollo más dinámico, lo que aparece como contracara un uso ineficiente de la mano de obra y del capital disponibles. En segundo término, se precariza el desarrollo técnico y científico, por emerger del aprendizaje de un sistema productivo no integrado, en el que está ausente el progreso técnico vigente en las economías desarrolladas e industrialmente integradas. La incapacidad del sistema de asimilar el progreso técnico, suprime o limita fuertemente la aptitud autónoma de generarlo.

Se buscó atacar el déficit de las cuentas externas, causante de la desintegración industrial denunciada por Ferrer, creando regulaciones que vinculen el entramado productivo nacional con inversiones extranjeras para superar las limitaciones del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Durante el segundo gobierno peronista se aprobó la ley 14.222, para atraer inversiones que incorporen tecnologías modernas en los rubros industriales más atrasados, pero su impacto, especialmente concentrado en las actividades petrolera y automotriz, fue marginal (Katz y Kosacoff, 1989, p. 30).

El capital extranjero se radicó con auténtica gravitación a partir de 1958, mediante las concesiones y facilidades de las leyes 14.780 sobre Inversión Extranjera y 14.781 sobre Promoción Industrial, instrumentos esenciales del desarrollismo aplicado durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962). Kosacoff considera a 1958 como el año que marca el inicio de la segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones, con despliegue de una estrategia que obtuvo en los 4 años siguientes la radicación de más de 200 firmas extranjeras en actividades industriales con demanda insatisfecha. El crecimiento de estas empresas fue muy importante, al punto que su participación en el producto industrial se incrementó de una quinta parte en 1955 a un tercio en 1974 (Kosacoff, 2010, p. 21-23).

El capital extranjero hizo pie en sectores no explotados, como el automotriz, en los que no existían actores locales susceptibles de ser afectados. Frondizi, al amparo de la ley de inversión extranjera, en 1959 firmó el decreto 3.639 para organizar la radicación de inversiones extranjeras en este sector, con el objeto de avanzar en la integración nacional de los vehículos terminados. La incapacidad técnica de la Secretaría de Industria para examinar y discriminar la viabilidad de las propuestas presentadas, dio lugar al establecimiento en 1960 de 21 plantas para un mercado de 100 mil vehículos/año. Esta desproporcionada cantidad informa dos fenómenos distintivos de las políticas industriales en general y de la automotriz en particular. El primero de ellos, reiterado en diversas ocasiones en otros sectores, pasa por “la escasa capacidad del sector público para programar e instrumentar una estrategia sectorial de largo plazo.” (Katz y Kosacoff, *ibid.*, p. 56). En segundo lugar, como “curioso rasgo de conducta oligopólica”

la expansión automotriz de finales de la década del cincuenta y principios de la del sesenta revela un fuerte componente de desequilibrio y búsqueda de rentas oligopólicas por parte de distintos grupos empresarios y la incapacidad del Estado Nacional de “arbitrar” entre ellos en función de algún modelo de “conveniencia social”. (*ibid.*)

Los problemas emanados del modelos de sustitución de importaciones no fueron óbice determinante para impedir el crecimiento producido entre 1964 y 1974, de la actividad económica, los salarios, el empleo y las exportaciones y productividad industriales. En diálogo con la tesis de industrialización no integrada, Katz y Kosacoff conjeturan que el éxito de este período económico radicó en el fuerte incremento de las exportaciones primarias e industriales, lo que redujo sustancialmente la incidencia de la restricción externa en la economía (*ibid.*, p. 57). Las ventas externas pasaron de 1000 millones de dólares en 1964 a 4000 millones de dólares diez años después, y entre ellas las manufacturas de origen industrial pasaron de

menos de 100 millones de dólares en 1969 a casi 900 millones de dólares en 1974.

También en este período tuvieron lugar eventos sumamente alentadores, que incluyeron la exportación de tecnología nacional, a través de la venta de plantas “llave en mano” y de licencias tecnológicas. No menos auspicioso fue el crecimiento de las inversiones directas de empresas industriales argentinas en terceros países y la multiplicación de departamentos de ingeniería en medianas y grandes firmas industriales, en los que ganaron terreno las ingenierías de diseño de productos, de producción y métodos, y de organización y planeamiento. Todo esto como resultado de un proceso madurativo que logró trascender “el plano de la planta industrial individual [para permear] gradualmente a toda la rama comunitaria” (*ibid.*, p. 59).

Persistieron diversos problemas, con sus respectivos costos. El capital extranjero supo aprovechar las ventajas de un mercado interno protegido en el que se recluyó, al faltar una dirección o fomento estatal idóneos para impulsarlo a generar exportaciones desde las instalaciones argentinas de un modo más significativo y consistente. Por otro lado, como era predecible, la oferta destinada a satisfacer la demanda local, paralizó su expansión –y las consiguientes inversiones- al alcanzar el punto de saturación del mercado anfitrión. Además, las transnacionales operaron con filiales que tomaron préstamos de las casas matrices para la radicación, cuya devolución, sumada a las ganancias de las operaciones, las compras de insumos a las casas matrices (con escasos controles que impidiesen la sobrefacturación), más la remesa por regalías y otros conceptos implicaron importantes transferencias de divisas a los mercados centrales.

Las políticas gubernamentales de sustitución de importaciones con sus incentivos para concentrar esfuerzos en la provisión del mercado interno, combinadas con el desinterés –cuando no la prohibición- de las

multinacionales de utilizar el territorio argentino como plataforma de exportación a mercados que dominaba desde otros centros productivos, impidieron que el capital extranjero actuara como remedio de la restricción externa. La dimensión técnica productiva continuó con importantes déficits, ya que las filiales en muchos casos operaron con plantas ineficientes y equipos obsoletos en relación a las condiciones fabriles de las economías centrales, por ello movilizaron su oposición al ingreso de nuevos competidores foráneos o locales, para preservar las posiciones dominantes que les permitieron operar con equipos desactualizados y, en los períodos receivos, descargar los efectos de las crisis en las Pymes a ellas subordinadas (Schvarzer, *ibid.*, p. 258-262; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004, p. 36-39).

Los costos, problemas y límites de la industrialización por sustitución de importaciones reclamaban una revisión del modelo y el tránsito hacia un esquema que rescatara sus aportes para profundizar -o alcanzar- la integración del tejido productivo industrial. Como se verá, tuvo lugar un replanteo estratégico, pero en una dirección que lejos de perseguir una economía industrialmente integrada optó por clausurar sus posibilidades definitivamente.

2.2. Brasil

Como sucedió en otros países de la región latinoamericana, también en Brasil la recesión global de la década de 1930 puso en crisis definitiva el modelo de desarrollo basado en la tradicional exportación de bienes primarios. Si bien una industrialización incipiente existió desde principios del siglo XX fue en actividades basadas en tecnologías con baja densidad de capital (Bustelo, 1992, p. 84) y en el marco de políticas que priorizaron el equilibrio presupuestario, poca intervención estatal y políticas monetarias restrictivas (Prado, 1998, p. 3) . La adhesión al modelo de sustitución de importaciones, por el contrario, alentó la multiplicación de nuevas actividades productivas, para satisfacer una demanda interna que hasta ese momento importaba del

mercado externo los bienes y servicios requeridos. El proceso sustitutivo de importaciones en Brasil posibilitó una diversificación industrial y tasas de crecimiento mayores a las obtenidas por los restantes países de la región, que adhirieron a un similar modelo de desarrollo hacia adentro.

Necesario es reconocer que Brasil contó con ventajas particulares para encarar la sustitución de importaciones, configuradas por un mercado amplio y la existencia de una estructura industrial más diversificada que la de otros países suramericanos. No menos peculiar fue “la gran sensibilidad” de los cultivadores de café, que además de acompañar la transformación industrial se convirtieron muchos de ellos en industriales (Tavares, 1964, p. 12). Ambos factores influyeron para que al finalizar la Segunda Guerra Mundial quedara “prácticamente terminada la sustitución que se podía efectuar en los bienes no duraderos de consumo” (*ibid.*, p. 21). Por otro lado, los años que testimoniaron la caída del modelo agroexportador fueron contemporáneos a la construcción de las capacidades estatales necesarias para poner en marcha la estrategia industrialista, mediante mecanismos de reclutamiento que garantizaron reductos burocráticos meritocráticos⁹, muchos de ellos llevados a la práctica por el Departamento Administrativo del Servicio Público creado en 1938 con ese objetivo (Cabria, 2013, p. 4 y 9-10). A lo señalado, hay que agregar la apropiación por el Estado de las divisas conseguidas por las exportaciones, que Theotônio dos Santos (1996, p. 149) caracterizó como una “expropiación” o “estatización del comercio exterior”, operada en la década del 30 para financiar la industrialización mientras se pagaba a los exportadores en moneda nacional, con cargo adicional de invertir o adquirir sus consumos en el mercado interno.

Otra ventaja con la que contó el gigante suramericano pasó por los elevados precios internacionales del café, desde que terminó la Segunda

⁹ Estos organismos convivieron con estructuras heredadas del Estado oligárquico y con prácticas clientelares más novedosas para el acceso a cargos y funciones públicas (Cabria, 2013).

Guerra hasta casi mediados de la década siguiente, lo que le otorgó un poder de compras externas envidiable a la hora de compararlo con los restantes países de la región. Un marco tan propicio permitió que los empresarios brasileños, subvencionados por políticas cambiarias y controles administrativos favorables a la importación de bienes de capital – desincentivadores, por el contrario, de importaciones de bienes de consumo no esenciales- compraran equipos para producir e invirtieran en la creación y expansión de industrias nativas tales como las de dispositivos eléctricos hogareños¹⁰.

A partir de 1954 los precios del café empezaron a caer, lo que llevó a las autoridades económicas a buscar fuentes alternativas a las ventas externas para proseguir con los objetivos de desarrollo industrial, que nunca fueron dejados de lado en los años de posguerra. Esto último es verificado por Tavares (*ibid.*, p. 16 y 38), que al comparar la evolución del producto bruto con las de la producción industrial y de las importaciones entre 1951 y 1961, subraya la dirección de los esfuerzos gubernamentales a favor del sector industrial para su expansión y diversificación internas, con un rol esencial en lo cualitativo cumplido por la importación de bienes de capital, que se mantuvo constante pese al descenso de los coeficientes generales de importación, que decrecieron de un 15.3% en 1951 al 7% en 1961 en relación al producto bruto interno. Respecto de la estructura industrial, las manufacturas mecánicas, metalúrgicas, de material eléctrico, de transporte y química, que participaban del 22% en la estructura industrial en 1949, crecieron al 41% en 1961; por el contrario, industrias tradicionales como alimentos, bebidas y textiles, decrecieron de una participación del 70% al 49% en los mismos años.

A mediados de 1950, en buena medida para compensar los déficits de la balanza de pagos, aumentó la participación estatal en inversiones

¹⁰ Aún antes de la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) existieron créditos sumamente favorables a las iniciativas industriales, al punto que explican la notable inversión empresaria en el bienio 1951-52, que alcanzó el 22.4% del producto bruto (Lessa, 1964, p. 158).

económicas, y se incrementó significativamente el ingreso de capitales extranjeros amparados por políticas preferenciales que los orientaron hacia las industrias con perspectivas más dinámicas en la sustitución de importaciones. Los incentivos y subsidios, comprensivos de ventajas cambiarias y arancelarias garantizadas por la ley 3.244 a favor del capital extranjero, y las inversiones estatales dieron vida a industrias dinámicas en las áreas automovilística, electrónica pesada y de bienes de capital, al tiempo que expandieron industrias básicas tales como la petrolera, siderúrgica y química pesada.

Si el peronismo prefirió pagar un costo económico y de productividad industrial altos en pos de la integración social de los sectores del trabajo, los decisores públicos privados brasileños aceptaron el consecuente costo social derivado de las presiones inflacionarias y la concentración geográfica industrial, en pos de la industrialización y para evitar el estancamiento económico. Dicha voluntad implicó también la decisión de asegurar altas tasas de rentabilidad económica para los empresarios volcados a la actividad industrial promovida estatalmente. Por otro lado, a diferencia del peronismo, no se impulsó sindicalización o articulación sustantiva de una mano de obra sin densidad organizativa. El carácter excluyente del desarrollismo industrial brasileño¹¹, que nunca alentó la ampliación de la ciudadanía política, no aumentó el poder de compra de la población constitutiva de la base de la pirámide social, lo que impuso límites a la expansión del mercado de consumo interno, que se tradujo en industrias productoras de bienes durables que, como oportunamente fue indicado, dirigieron su actividad

hacia la estratificación de la mala distribución de la renta que existe dentro del propio sector capitalista, si es que no la empeora. En efecto, los sectores más

¹¹ Exclusión que es consecuencia de una alianza en la que dos Santos encuentra “una política de perduración del latifundio apoyada por la burguesía industrial”, que se manifestó incapaz de transformar a las masas campesinas en consumidores, creando –a su juicio- un bloqueo estructural al desarrollo económico (Santos, *ibid.*, p. 150).

dinámicos necesitan descansar cada vez más en la demanda de las capas de ingresos elevados. (Tavares, *ibid.*, p. 59).

La creciente participación del sector público en la economía brasileña siguió una inteligencia tan heterodoxa como pragmática, en función de la cual las políticas antiinflacionarias estuvieron subordinadas al desarrollo industrial. Dicho de otro modo: la no contracción de la demanda global tuvo por objeto preservar las altas tasas de expansión y rentabilidad de las firmas industriales, favorecidas también por reservas de mercado y manipulaciones cambiarias. La prioridad desarrollista que asumió la dirigencia brasileña en los 50, cultivó un imaginario social por el cual los decisores públicos y los aspirantes a serlo, de acuerdo a Carlos Lessa, fueron juzgados también en términos desarrollistas:

En la región dinamizada, y por un "efecto de demostración" también en las zonas marginadas, se modificaron las escalas de valores con que se juzga la labor de los dirigentes. De todo candidato a un puesto político se exige un plan, un programa o un historial de realizaciones concretas. Tales fenómenos, que hoy en día forman parte de la vida brasileña, son muy recientes y antes de 1950 eran prácticamente desconocidos. (Lessa, 1964, p. 153).

El llamado "Plan de Metas", consagrado en 1956 durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y formulado y dirigido por el brillante economista Roberto Campos, constituyó una experiencia emblemática de la actividad estatal ordenada a avanzar hacia una industrialización verticalmente integradora de la economía brasileña, que consolidó y amplió programas implementados con anterioridad, erigiéndose sobre la base institucional y de diagnósticos formada durante el último gobierno de Getulio Vargas (1951-1954) (Suzigan, 1996, p. 44). Las políticas gubernamentales del plan - fervientemente apoyado por las empresas industriales- y sus objetivos sectoriales, estimularon inversiones dirigidas a suprimir los estrangulamientos industriales e infraestructurales de la economía brasileña, a través de una

planificación que incluyó importantes líneas de financiamiento por medio del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), creado en 1952. El Plan sólo dedicó referencias marginales al sector agropecuario¹² y a los gastos sociales, y restó importancia “a las consideraciones sobre equilibrio de precios, situación del balance de pagos y comportamiento ‘sano’ del sector monetario, fiscal y cambiario”, que en cualquier caso fueron todos componentes puestos “al servicio de la industrialización” (*ibid.*, p. 160).

El Plan cumplió con sus objetivos más relevantes, con intervención empresarial estatal en los rubros energéticos y de transporte, cuya materialización en el primer caso contó con la actuación protagónica de Petróleo Brasileiro (Petrobras), empresa estatal creada en 1954. Las inversiones incrementaron la capacidad eléctrica en más de un 60% para el año 1965, mientras que la refinación y la producción nacional alcanzaron, respectivamente, los 308 mil y los 100 mil barriles diarios hacia fines de 1960. Las inversiones públicas también permitieron el crecimiento exponencial del sector camionero, por la expansión de la red de carreteras de un 47.7% entre 1955 y 1961 (la red pavimentada creció un 357% en los mismos años). Los objetivos ferroviarios no se cumplieron totalmente, pese a una modernización que permitió aumentos en el volumen de carga transportada y de pasajeros, de un 21.7% y 19% entre los años referidos. En el transporte marítimo el Plan fue más exitoso en la ampliación de puertos, modernización de equipos y obras de dragado, que en el movimiento propiamente portuario.

El Estado, como empresario industrial, también desplegó sus recursos para generar industrias intermedias básicas, decisión que complementó esfuerzos industriales nativos del sector privado, cuyos intereses convergieron con la avanzada estatal, en tanto proveedores y contratistas de las empresas

¹² El desinterés del Plan por transferir recursos al sector agropecuario no implicó su exclusión de la alianza conservadora –Estado, capital nacional y extranjero– que dio forma al proyecto industrializador, al incorporar la “intangibilidad de la estructura de la tenencia de la tierra”, base de sustentación del poder de las oligarquías regionales, cuyo control del Congreso les permitió resistir los desafíos regularmente lanzados desde el Poder Ejecutivo (Fiori, 1992., p. 190 y 194).

públicas, lo que les permitió madurar sus procesos de producción de bienes de capital y asegurar su expansión y dinamismo una vez finalizado el Plan¹³, con el mantenimiento de programas de inversión en bienes de capital e insumos básicos pese a la retracción económica y la intensificación inflacionaria verificadas. En estos años se puso en vigor la ley de productos similares, por la cual cuando un producto era registrado como nacional en el Consejo de Política Arancelaria se prohibía a la administración pública la importación de productos “similares”.

Se creó un conjunto de incentivos para obtener el compromiso del sector privado nacional en las áreas definidas como prioritarias, que incluyó créditos a largo plazo con bajas tasas de interés y generosos plazos de gracia (en años inflacionarios que calificaron la relevancia de estas medidas); reservas del mercado interno para los productos sustitutivos; elevación de aranceles y prohibición de importar bienes generados localmente; y divisas subvencionadas para la importación de los componentes demandados por industrias dinámicas, especialmente favorables para las industrias automovilística y de la construcción naval. Para tener una idea de la importancia del accionar estatal, merece subrayarse su contribución a la formación bruta de capital fijo, que pasó del 26.5% a un 37.1% durante la aplicación del Plan, cifras que no incluyen el rol de las empresas estatales (*ibid.*, p. 174). Bustelo (*ibid.*, p. 85) enfatiza el crecimiento de la producción industrial entre 1947 y 1961, de un 19,6% (la participación en el PBI pasó de 21% a 34%), duplicando el observado por la agricultura.

El capital extranjero jugó un papel esencial en el despliegue del Plan, para lo cual es necesario recordar que durante su implementación existió una

¹³ Lessa al explicar las “formas empíricas del Plan”, con extraordinarios esfuerzos estatales carentes, irónicamente, de un previo plan de financiamiento, acusa el sentido de este ejercicio de improvisación financiera, dirigido a consolidar el apoyo del empresariado privado, que no tuvo motivo para organizarse y resistir reclamos estatales de aportaciones económica de su parte. Lessa advierte: “se hace más comprensible la adopción simultánea de medidas contradictorias recordando la prioridad de los objetivos a largo plazo” (*ibid.*, p. 179).

declinación del precio del café, lo que impuso la necesidad del endeudamiento como fuente alternativa a las ventas externas. Aquellos empresarios que necesitaron de financiamiento foráneo, contaron con el BNDE como garante corresponsable de los préstamos, siempre que se orientara a las áreas definidas por la institución financiera. Sobre la política del Plan en relación al capital extranjero, Lessa es contundente: “presenta un conjunto de prácticas que resultaron sumamente eficaces en la obtención de recursos externos (...) si bien, por la forma como se obtuvieron, fueron muy costosas para la nación.” (*ibid.*) En lo que hace a los estímulos para multiplicar la radicación de capitales extranjeros, se intensificaron las acciones ya existentes, con tipos de cambio favorables para la remisión de utilidades y amortización de inversiones, entre otras “condiciones excepcionales” concedidas a cambio del compromiso de aumentar la integración industrial nacional, lo que se verificó muy especialmente en la industria automotriz en la que descolló el protagonismo de las empresas transnacionales, tanto en la creación como en el posterior control de la industria (si bien, una tradición de presiones estatales, que se hizo más fuerte e incluso formalizó en el decreto 55.762 de 1965, obstruyeron su integración vertical mediante la compra de firmas autopartistas nacionales¹⁴).

En suma, la implementación del Plan de Metas, con sus imperfecciones, produjo un sistema de incentivos cambiarios y arancelarios, controles administrativos¹⁵, ahorros forzosos y redistribución represiva de ingresos, que logró convencer a los sectores privados nacional y extranjero de la conveniencia de participar en la industrialización perseguida, cuya coordinación y armonización de instrumentos en diversos casos se afianzó a

¹⁴ Un mayor desarrollo de las políticas hacia las empresas transnacionales, especialmente en la década del 70, puede encontrarse en Lahera (1981).

¹⁵ Wilson Suzigan acentúa el rol de las “rigurosas barreras no tarifarias”, con aplicaciones ejemplares en los exámenes de similitud nacional e índices mínimos de contenido nacional en los productos industriales, dentro de un sistema que “pecaba por la no selectividad” y que careció de “contrapartida de *performance* y de plazos, y de poco énfasis en el fomento a la exportación” (Suzigan, 1996, p. 48).

través de los Grupos Ejecutivos. Estos Grupos se integraron por expertos técnicos y funcionarios responsables de dar forma y ejecución a las políticas económicas y financieras del sector respectivo, cada uno de ellos como suerte de “miniorganismo piloto” diseñado para sortear la fragmentación de las burocracias involucradas (Evans, 1996, p. 551). Fueron emblemáticos por su actuación el Grupo Ejecutivo de la Industria Automotriz, el Grupo Ejecutivo de la Industria de la Construcción Naval y el Grupo Ejecutivo de la Industria de Máquinas Pesadas. La creación de los Grupos Ejecutivos, así como la de las empresas estatales durante los años del Plan, lejos de cualquier propósito ideológico doctrinario, respondieron al interés estatal en adecuar sus políticas a los intereses y necesidades del sector industrial, lo que permitió consolidar una coalición política conservadora que no excluyó a los simpatizantes del liberalismo económico¹⁶ (Lessa, *ibid.*, p. 189 y Fiori, 1992, p. 188).

La expansión del gasto público estatal y las decisivas intervenciones gubernamentales para asegurar el crecimiento económico, sobre las bases analíticas y conceptuales del pensamiento cepalino¹⁷ adaptadas a las prácticas e intereses de lo que Fiori (*ibid.*, p. 191) llama “capitalismo asociado brasileño”, intentaron ser contenidas por el programa de estabilización implementado por las autoridades responsables del Golpe de Estado de 1964, que en cualquier caso sólo logró afectar parcialmente la subordinación de las políticas monetaria y cambiaria al proyecto industrializador, pero de ningún modo reconfigurar una macroeconomía proveedora de mayor sustentabilidad. De hecho, el Plan de Acción Económica del Gobierno, formulado en la administración del general Castelo Branco (1964-1967), procuró acelerar el

¹⁶ Fiori (*ibid.*, p. 196) destaca la “competencia” del empresariado brasileño, que con un “rabioso discurso liberalista”, supo usufructuar del Estado cuyas intervenciones atacaba ideológicamente.

¹⁷ El marco analítico cepalino, inspirador de la política económica desarrollista de los países latinoamericanos, a mediados de los 70 sólo sobrevivía en los proyectos industrialistas de Brasil y México, pero logró extender su influencia hasta fines de los 80 en el gigante suramericano (Fiori, *ibid.*, p. 188). Sobre la adhesión de las ideas de la CEPAL y del desarrollismo en Brasil y su vinculación con la producción de las principales corrientes intelectuales de este país, ver Bielschowsky (1991).

desarrollo de las industrias de base para superar los desequilibrios de las cuentas externas producidos por las importaciones (Cabria, *ibid.*, p. 8 y Prado, *ibid.*, p. 8). En este período se sentaron las bases de una verdadera política de promoción de exportaciones, mediante un sistema de incentivos fiscales y crediticios y la creación de un organismo para el Financiamiento de las Exportaciones (FINEX), cuyos resultados comenzaron a apreciarse a partir de 1967.

2.3. Corea del Sur

Las etapas del desarrollo surcoreano, como es de esperar, difieren parcial pero significativamente de los casos suramericanos. Durante los años de la colonización japonesa (1910-1945), se implementó un modelo de exportación de bienes primarios, especialmente en el período inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial como consecuencia de la escases de capital del Japón, lo que se tradujo en una colonización extractiva de recursos que degradó a Corea como mercado de destino de la manufactura imperial. Se prohibió a los coreanos instalar centros fabriles, a no ser que obtuviesen una autorización oficial que rarísima vez se daba (Woo, 1991, p. 19-42). Finalizada la contienda, la situación japonesa cambió radicalmente al obtener una prosperidad económica sin precedentes, lo que dio lugar a una progresiva – más lenta en el caso de Corea- industrialización de sus colonias.

En la década de 1930 la expansión industrial se aceleró, como consecuencia de un escenario geopolítico que convenció a Japón de promover la autonomía económica en los países comprendidos en su esfera de influencia. “Estos fueron los primeros años del crecimiento coreano de dos dígitos, aunque los coreanos, despiadadamente explotados, lejos estuvieron de percibirlo como algo ‘milagroso’” (*ibid.*, p. 31). Japón dotó a Corea de una infraestructura logística idónea para el establecimientos de plantas por parte de los *zaibatsu* (conglomerados empresarios japoneses que suelen ser imputados como inspiración de los *chaebol* de Corea del Sur). En 1940 el

valor de la producción industrial fue equivalente a la agrícola, con rol protagónico de la industria química, rubro autárquico por excelencia. La casi totalidad del complejo infraestructural fabril, cabe señalar, fue erigido del lado de lo que actualmente constituye Corea del Norte¹⁸.

El esquema productivo japonés concluyó definitivamente con la derrota padecida en la Segunda Guerra Mundial, lo que habilitó en la década del 50 la puesta en marcha coreana de políticas sustitutivas de importaciones. La década que gobernó Syngman Rhee (1948-1960) suele despertar poco interés, invariablemente se describen en términos escuetos sus déficits. El modelo sustitutivo de importaciones se sustentó en una triple alianza, entre el capital local, el financiamiento norteamericano de ayuda y reconstrucción y el Estado. La asistencia norteamericana a Corea del Sur entre 1946 y 1976 sólo fue comparable a la recibida por Vietnam e Israel (*ibid.*, p. 45). Con aportes del tesoro público tan importantes, Estados Unidos esperaba en términos económicos moldear un mercado abierto al comercio, pero Rhee advirtió que esto implicaba un comercio abierto a la penetración japonesa, país elegido por Washington como el centro económico del Este Asiático. La preferencia por un modelo proteccionista, de sustitución de importaciones, antipático a la ideología norteamericana, debe comprenderse como el rechazo de Rhee a una restauración neocolonial. El líder surcoreano aprovechó bien la “indulgencia hegemónica” de la Guerra Fría, que antepuso los intereses securitarios a las inclinaciones económicas (*ibid.*, p. 52). La reaproximación de China a Japón, promovida por el canciller y referente de la diplomacia Zhou Enlai en 1955, hizo más indulgentes a los norteamericanos.

El financiamiento norteamericano colaboró para que la economía se estabilizara, reduciendo los problemas en la balanza de pagos. Esta

¹⁸ Sin embargo, Woo considera que la colonización japonesa legó un registro que fue tenido en cuenta en el proyecto de industrialización surcoreano: “el esquema de industrialización colonial funcionó, y su éxito se basó en la estrecha colaboración entre el estado y los *zaibatsu*, y en la erección de economías de escala” (*ibid.*, p. 40).

coyuntura, acompañada de la continuidad de medidas originalmente diseñadas para una vigencia limitada -como el control de divisas y la restricción a las importaciones- consolidaron la sustitución de importaciones como sendero de desarrollo industrial. Pero también influyó la injerencia de Estados Unidos en otro sentido: la conformación de una clase capitalista íntimamente asociada al Estado y sus programas de gobierno¹⁹.

Mediante un acuerdo suscrito en 1954 con los norteamericanos, Syngman Rhee habilitó la privatización de 50 firmas industriales y de los bancos comerciales²⁰, además de consagrar la independencia del Banco de Corea del Ministerio de Finanzas. El sector empresarial local beneficiado por las privatizaciones se transformó en las siguientes décadas en el sector privilegiado por las diversas políticas públicas propiciadas por sucesivas administraciones.

El costo económico para las cuentas públicas fue sumamente alto, pero en el mediano plazo también lo fue el político para Rhee. La inexistencia de un centro ordenador de la gestión económica (disputada, respecto de los recursos a distribuir, por las agencias norteamericanas que los erogaban y cuerpos administrativos cooptados por diversos intereses corporativos) erosionó su liderazgo y problematizó aún más un déficit original, la inexistencia de algún tipo de base social legitimante en la comunidad que formalmente gobernaba (Chibber, 1999, p. 314-315).

Pese a todo, y a la devastadora guerra que azotó a Corea en los 50, el PBI obtuvo tasas de crecimiento del 4% entre 1953 y 1962. La industria por su parte, creció un 10.8% anual en los 50, con una producción cuyo valor pasó

¹⁹ Woo, por su parte, sostiene que fue el período colonial el que sembró en el sector empresario coreano la idea de que la colaboración con la autoridad política es un prerrequisito esencial para la supervivencia y expansión de los negocios. Califica a los colaboradores (o colaboracionistas) coreanos "capitalistas políticos" (*ibid.*, p. 66).

²⁰ Rhee accedió no sin resistencias a la liberalización financiera, del mismo modo que evitó siempre que fue posible la devaluación de la moneda, depreciada por presión norteamericana en 1953, 1955 y 1960.

del 50% del sector primario en 1953 a igualarlo en 1960 (Woo, *ibid.*, p. 59). Como se indicó, la ayuda económica norteamericana jugó un rol decisivo, no sólo para alcanzar este crecimiento económico sino para la supervivencia de la economía nacional. Sin embargo, a Estados Unidos le interesaba que dicha supervivencia y crecimiento no dependieran con exclusividad del esfuerzo económico de su tesoro²¹.

A partir de los 60, con el golpe militar promovido por el General Park Chung Hee (1963-1979) tuvo lugar un cambio sustantivo, al materializar una estrategia de exportación de bienes industriales de escaso valor agregado, que aprovechó la gran dotación de mano de obra barata del país²². Los cambios reseñados, siguiendo a Tun-jen Cheng (1990, p. 141), al explicar las trayectorias de desarrollo en general, fueron determinados “más por numerosas decisiones improvisadas o cambios *ad hoc* de políticas que por grandes diseños nacionales premeditados”, en procesos repletos de batallas políticas²³. En casos como el de la Corea de los 50 –y a diferencia de las experiencias de Brasil y Argentina- la sustitución de importaciones no fue el resultado de un proceso más o menos prolongado, sino una decisión reactiva que acaeció a partir del fin de la ocupación japonesa, realizable por la generosa asistencia económica estadounidense.

²¹ Diversos especialistas afirman la influencia norteamericana, a la hora de explicar la estrategia desarrollada a partir de los 60, para asegurar una economía lo más autosuficiente posible. Desde Cumings (1984) que asegura que la estrategia fue decidida e implementada por la presión de Washington, a Haggard y Cheng (1987) que moderan tal aseveración, pero sugiriendo un soporte o inspiración intelectual. Chibber lo rechaza terminantemente, explicando que la gran potencia del norte presionaba para que se instrumente una estrategia de promoción de exportaciones (empleada en numerosos países en desarrollo), distinta a la estrategia de desarrollo industrial motorizado por las exportaciones. “Este último no solo erigió a las exportaciones en el pilar de la planificación económica (...) sino que tuvo la característica adicional de hacer que el desempeño de las exportaciones fuera condicionante del acceso a los subsidios estatales” (*ibid.*, p. 328).

²² Para Krueger (1995, p. 17), el desplazamiento de una economía mercado internista a un conjunto de políticas promotoras de las exportaciones tuvo lugar entre 1958 y 1963.

²³ Pese a que la intervención gubernamental en Corea del Sur desde la década del 60 tomó la forma de planes quinquenales, y a partir de los 80 de planes fiscales con objetivos de mediano plazo, con excepción de contadas excepciones, observa Kuznets (1988, p. 33), “los medios empleados para la implementación de los planes nunca fueron especificados en los planes”. A continuación, agrega: “La fortaleza del sistema es menor en la planificación que en la implementación efectiva, lo que distingue a Corea de la mayoría de los otros países en desarrollo.” (*ibid.*, p. 34).

Fue a partir de la década de 1960 que la economía informó un crecimiento del PBI de un 10% anual aproximadamente, extendido hasta bien avanzada la década del 70, con una triplicación del PBI per cápita y un incremento de la participación del sector industrial del 14% al 30% del PBI. El golpe militar de 1961 se encargó de “alinear” los intereses empresariales hasta ese momento beneficiados por el modelo de sustitución de importaciones, en una transición que comprendió los años 1963-1965. Antes de esto, fueron dejadas de lado las pretensiones de una economía con mayor autarquía, se purgó la burocracia estatal de personal juzgado hostil al nuevo régimen²⁴ y se contrataron planteles idóneos para llenar las instituciones desarrollistas creadas en los últimos años de la administración depuesta. Los límites estructurales y oportunidades de la economía surcoreana impusieron una temprana revisión del primer plan quinquenal, afín a una profundización de la sustitución de importaciones industriales y la expansión de las exportaciones agrarias y minerales. Del mismo modo, la tentativa de promover una mejora en los derechos laborales y políticos en 1963 no duró mucho. Ese mismo año se intensificaron los controles salariales y recortaron los gastos sociales, en creciente apartamiento económico y político de trabajadores y sus representantes (Koo, 1984), y se puso fin al primer plan quinquenal.

De este modo se inició una alianza –la del régimen militar y las grandes empresas nativas líderes- que no se alteró significativamente hasta la actualidad, más allá de los cambios políticos registrados. En la conformación de esta alianza fue excluido el sector rural o campesino, base social por excelencia del movimiento militar liderado por Park, y beneficiarios de las primeras medidas de gobierno contenidas en el primer plan quinquenal de 1961 (que también contenía auxilios a las Pymes dedicadas a actividades

²⁴ Se revisó el accionar de 40 mil funcionarios, y no menos de 2 mil fueron apartados de sus cargos al ser imputados de comportamientos corruptos. Sobre este arranque de transparencia Chibber aclara: “La trayectoria posterior del desarrollo coreano sugiere que lo que estaba detrás de la ‘purga’ no era, en realidad, un compromiso para eliminar la corrupción sino limitarla estratégicamente para que sirviera a los fines políticos del régimen, y no obstaculice la estrategia económica.” (*ibid.*, p. 318).

susceptibles de beneficiarse de la sustitución de importaciones prevista, luego dejada de lado).

Es interesante observar que Park continuó algunas de las políticas establecidas por el breve gobierno (de apenas nueve meses) de Chang Myon (1960-1961). El fortalecimiento del Consejo de Desarrollo Económico siguió bajo el gobierno golpista, como también la campaña de descrédito y persecución contra los empresarios enriquecidos en los años de Rhee, los que aprovecharon la falta de controles para amasar fortunas mediante actividades especulativas y en el mercado negro. La campaña anticorrupción contra el empresariado, cabe señalar, concluyó con un acuerdo por el cual Park descartó cualquier expropiación a cambio de una serie de multas a pagar bajo la forma de inversiones industriales. Conformes con la oferta, la casi totalidad de los empresarios hasta ese momento privados de su libertad (16 de los 30 hombres de negocios acusados) fueron liberados. Eun Mee Kim (1988, p. 107-109) señala que a través del encarcelamiento de estos desacreditados hombres de negocios, Park procuró, por un lado, ganar el apoyo popular que el origen golpista de su gobierno le negaba y, por el otro, obtener la cooperación del sector privado para sostener en adelante la legitimidad de su gestión a través del crecimiento económico.

Park creó la Junta de Planificación Económica (JPE), como departamento central de la planificación industrial y económica y para la implementación de las políticas respectivas. La JPE Fue una de las instituciones clave en el diseño e implementación de los sucesivos planes quinquenales. Los poderes atribuidos a este cuerpo pusieron fin al parcelamiento de potestades que tanto daño causó a la autoridad de Rhee. La marginación de los planificadores militares, a quienes se responsabilizó por el fracaso del primer plan quinquenal, permitió su relevo por agentes civiles colocados en la JPE. Este organismo y la centralidad política de Park se consolidaron con otras decisiones, una de ellas particularmente antipática

para los Estados Unidos: se recortó el poder de la Junta Monetaria a través de la cual Washington gozó de gran influencia en la gestión económica. En adelante debió subordinarse al Ministerio de Finanzas, responsable también de aprobar presupuestos y nombramientos en las nacionalizadas instituciones bancarias. Para el régimen de Park, el desarrollo industrial era esencial para resistir cualquier desafío militar por parte de Corea del Norte. Tanto el disciplinamiento empresarial como la nacionalización de la banca comercial en 1961 fueron decisiones en las que la seguridad nacional tuvo un peso sumamente importante.

La decisión más importante adoptada por Park para obtener el cumplimiento de los objetivos perseguidos por sus programas gubernamentales –y notable excepción a la decisión de no confiscar bienes del sector privado afectado por la campaña anticorrupción- con seguridad estuvo dada por la nacionalización del sistema bancario. Las políticas industriales sectoriales que tomaron forma a partir de 1963 fueron posibles por las asignaciones crediticias dispuestas principalmente a favor de la exportación de manufacturas. El rol principal lo asumió el Banco Central de Corea, mediante una política de redescuentos automáticos que suministró créditos a bancos comerciales para canalizarlos a través de cartas de crédito a las empresas exportadoras (Kim, Shim y Kim, 1995, p. 183).

El capital extranjero fue canalizado a través del endeudamiento asumido por el Estado coreano, que descartó un rol similar para las inversiones extranjeras directas. Respecto al capital inversor directo, siempre se prefirió la modalidad *joint venture*, desalentando la radicación de establecimientos de propiedad y dominio enteramente extranjeros, con la finalidad de que las empresas locales accedan a fondos y tecnología adicionales e internalicen habilidades de comercialización (Castley, 1996, p. 72-73).

El crédito barato²⁵ utilizado para orientar las acciones empresariales se concentró en las firmas líderes, ya beneficiadas con las privatizaciones de la década anterior, provocando una expansión que restringió el ingreso de nuevas empresas, especialmente Pymes, carentes del acceso crediticio absorbido por las primeras (Cheng, *ibid.*, p. 158). Lo mismo puede decirse sobre el destino de las restantes herramientas empleadas: subsidios, licencias y exenciones fiscales y arancelarias, las últimas condicionadas a la importación de materias primas y productos intermedios usados en actividades exportadoras. Los incentivos públicos formaron parte de un enfoque integrado y orientado a las exportaciones industriales, que en adelante funcionaron como “motor del crecimiento” y “principio organizativo” de las políticas industriales, infraestructurales y de formación de recursos humanos, diseñadas sobre la base de “estrechas consultas” entre los sectores público y privado, este último constituido por los grandes conglomerados nacionales (Lim, 2012, p. 76) .

La alianza entre el gran capital industrial nacional y Park se transformó en un formidable sistema de fomento que desalentó cualquier espíritu emprendedor, al punto que según Cheng se tradujo en una estructura con una movilidad social única y unidireccional: de campesino a trabajador (*ibid.*, p. 162). Además de los trabajadores, entre los perdedores de esta alianza figuraron los consumidores nacionales, obligados en muchos casos a pagar precios por arriba del costo de producción, y los productores de bienes y servicios dirigidos al mercado nacional en los rubros y actividades demandantes de bienes importados, sujetos a un alto arancelamiento y extensas barreras no arancelarias, que a partir de 1968 afectaron al 60% de las manufacturas importadas. Las barreras no arancelarias “virtualmente prohibieron la importación de bienes de consumo, eximieron a las materias primas y tuvieron una aproximación más selectiva con las importaciones de

²⁵ Entre 1966 y 1972 la tasa de interés de los créditos otorgados a los exportadores tuvo una brecha de 17 puntos en relación a la tasa de interés general (Koh, 2018, p. 35).

bienes intermedios y de capital” (Moreira, 1995, p. 41-42). Las exenciones y discriminaciones, sobra decir, invariablemente beneficiaron a las grandes firmas exportadoras.

A principios de los 70 se conjugaron una serie de elementos que conspiraron contra la continuidad de la estrategia de exportaciones industriales. En términos globales, las economías centrales de Occidente erigían barreras proteccionistas. En lo regional, se consolidó el ascenso de nuevos competidores, con una oferta de recursos similares a los que permitieron la industrialización surcoreana orientada a las ventas externas. En el terreno doméstico, la oferta de mano de obra se redujo al tiempo que se incrementaron las demandas por mejores salarios.

Estos desafíos no concluyeron con una reversión de la estrategia exportadora desplegada hasta ese momento, mas tuvo lugar una revisión para ajustar sus déficits, que incluyó una restauración de cierto tipo de industrialización por sustitución de importaciones. Juzgaron las autoridades surcoreanas que la industria local estaba en condiciones de hacerse cargo de insumos industriales básicos producidos en el país, y con ese horizonte se invirtió en una selectiva sustitución de importaciones de bienes industriales. Asimismo, se detectó la oportunidad comercial de ser proveedores en actividades industriales crecientemente descartadas por las economías centrales por sus efectos contaminantes. Estos, y otros motivos geopolíticos de seguridad nacional, llevaron al lanzamiento del plan de industrialización pesada y química en 1973.

El plan de 1973 se inscribe dentro del histórico fomento coreano a favor de las industrias infantes o incipientes, con génesis en la década de 1960 y comprendiendo diversas ramas industriales. La protección, mediante aranceles y licencias, fue siempre seguida por otras políticas –de subsidios, créditos y cambiarias- para su expansión internacional (Dornbusch *et al*, 1987, p. 405). En un catálogo meramente enunciativo, Westphal (1990, p. 47) alude

a los fertilizantes y la refinación de petróleo a principios de la década de 1960; el acero y la industria petroquímica entre fines de los 60 y principios de los 70; la construcción naval, bienes de capital y artículos de consumo duraderos entre mediados y finales de los 70; y en los 80 la industria electrónica.

Como resultado de estas políticas y de otras que se describirán en adelante, Corea del Sur logró un notable crecimiento económico –un promedio anual de 8.5% entre 1965 y 1986- con sustento en las exportaciones –la participación de las exportaciones en el PBI en el período mencionado pasó del 6.8% al 34.8%-, en un proceso de tránsito desde la industria liviana e intensiva en mano de obra barata a la pesada e intensiva en tecnologías y conocimiento. Las exportaciones de bienes primarios que fueron del 72.3% en 1962 se redujeron progresivamente: 11.1% en 1972; 7.7% en 1980; 5% en 1990; 2.8% en 2000; y 2.4 en 2010. Por el contrario, los productos manufacturados representaron solo el 27% de las exportaciones totales en 1962, aumentaron al 86% en 1971 y al 95.4% en 1991 (Nam, *ibid.*, p. 159). En 1967, a poco de lanzarse el segundo plan quinquenal, el PBI *per cápita* era el 2.5% del estadounidense, en 1996 al unirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ascendió al 50% de la principal potencia global (Grinberg, 2016). La participación en las exportaciones manufactureras de los países en desarrollo pasó del 11% en 1973 al 18.5% en 1985 (Dornbusch *et al*, *ibid.*, p. 410). La participación del sector industrial en el valor agregado total avanzó de un 17% aproximadamente en la década de 1950 a un 38% en la década de 1980, manteniendo ese nivel más allá del nuevo milenio, contracara de la caída del sector primario, del 42% al 3% en igual período (SaKong, 2018, p. 17), permitiendo que el ingreso *per cápita* transite de 1.342 dólares en 1960 a 19.227 dólares en 2008²⁶ (Koh, 2018, p. 23).

²⁶ En 1960 el PBI *per cápita* era inferior a 100 dólares, por debajo de muchos países africanos y de prácticamente todos los latinoamericanos. Téngase además en cuenta que la Guerra de Corea (1950-53) destruyó la infraestructura nacional y se comprenderá por qué en la década de 1950 muchos observadores extranjeros estimaron que este país constituía un caso “sin remedio”. De

Capítulo III: Los casos

3.1. Argentina

3.1.1. Políticas y regímenes de promoción industrial

Las políticas gubernamentales de sustitución de importaciones, con sus incentivos para concentrar esfuerzos en la provisión del mercado interno, combinados con el desinterés –cuando no la prohibición a las filiales- de las multinacionales en utilizar el territorio argentino como plataforma de exportación a mercados que dominaban desde otros centros productivos, impidieron que el capital extranjero actuara como remedio de la restricción externa. La dimensión técnica productiva también dejaba que desear, ya que las filiales en muchos casos operaron con plantas ineficientes y equipos obsoletos en relación a las condiciones fabriles de las economías centrales, por ello movilizaron su oposición al ingreso de nuevos competidores foráneos o locales, para preservar las posiciones dominantes que les permitían no sólo continuar operando sin actualizar sus equipos, sino también descargar en los períodos recesivos los efectos de las crisis en las Pymes a ellas subordinadas (Schvarzer, 1996, p. 258-262; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004, p. 36-39).

Lo indicado no impidió el crecimiento industrial, con sus déficits y vaivenes, en el orden de un 6% anual, desde principios de los 50 hasta mediados de los 70²⁷. En la década de los 60, además, inicia un progresivo incremento de las exportaciones industriales que en 1974 representaron un tercio de las ventas externas²⁸. En la primera parte de esta década se revisan

hecho, en los 60 se partió de un estadio de inusual igualdad socioeconómica, como consecuencia de la generalizada pauperización provocada por la guerra (Kim, Shim y Kim, *ibid.*, p. 181 y 183).

²⁷ Azpiazu, Basualdo y Khavisse recortan el “más largo período de crecimiento continuado que exhibe la industria argentina moderna” al lapso que se extiende desde la crisis de 1962, coincidente con la maduración de inversiones extranjeras claves, hasta 1973 (*ibid.*, p.56)

²⁸ Kosacoff (1993, p. 21) estima que las manufacturas no tradicionales pasaron de la irrelevancia exportadora en 1960 a la cuarta parte de las exportaciones en 1975. Schorr (2005, p. 16) indica que entre 1964 y 1974 el valor agregado manufacturero se expandió a un promedio anual del 7%

las líneas maestras del desarrollo industrial y, a la vez que se reformularon las relaciones con las firmas multinacionales, fueron adoptadas medidas favorables a la emergencia de actores nativos competitivos, lo que permitió en mercados como el automotriz que el contenido de producción local aproximase al 90% del valor de cada unidad. Estos resultados se consiguieron sin alterar las características oligopólicas de un mercado dominado por actores extranjeros. Las exportaciones de las terminales automotrices aumentaron de 10 a 131 millones de dólares entre 1970 y 1974, para proseguir con una declinación que las hundió a 51 millones en 1981.

Otra novedad en el ámbito industrial fue la actividad financiera del Estado, que firmó acuerdos bilaterales con países extranjeros, en particular de Latinoamérica y del bloque socialista, facilitando en algunos casos crédito para adquirir productos industriales argentinos (Schvarzer, 1996, p. 237 y 291; Vitto, 2010, p. 87). Asimismo, se estableció un sistema de cuotas para racionalizar el uso de divisas, orientándolas a actividades y adquisiciones prioritarias e imprescindibles. Este sistema se complementó con la supresión de aranceles a la importación de bienes de capital, beneficio restringido por la ley 20.560 de Promoción Industrial a las empresas de origen nacional participantes de sectores estratégicos como la siderurgia y la petroquímica (Vitto, *ibid.*, p. 88).

Hasta mediados de los 70 se observó un creciente flujo de exportaciones industriales que, en contradicción con el patrón mercado internista típico de la sustitución de importaciones, penetró con ventas externas de productos intensivos en mano de obra calificada y alto valor agregado a mercados de países de desarrollo relativo similar o inferior al argentino (Kosacoff, 1996, p. 26). Cecilia Vitto advierte las limitaciones de los

aproximadamente, mientras que las exportaciones industriales que eran del 3% en 1960 crecieron al 24% del total exportado en 1975. En el mismo sentido se manifiestan Arceo y Schorr (2006), para quienes el esquema de sustitución de importaciones “exhibía una ostensible consolidación y estaba logrando superar su principal restricción (la externa)”, por lo que lejos estaba de un agotamiento.

incentivos a las exportaciones industriales implementadas por el tercer peronismo, por la gravitación alcanzada por las empresas extranjeras en las ramas más productivas y altamente concentradas de la industria argentina, lo que les aseguraba privilegiada absorción de las principales ventajas de los programas de promoción. Pese a esta contradicción entre beneficiarios actuales y pretendidos en los incentivos implementados, las exportaciones de las manufacturas de origen industrial experimentaron entre los años 1973 y 1975 el mayor dinamismo desde 1964 (Vitto, *ibid.*, p. 91-93).

En el rubro electrónico, la calculadora Cifra en sus diversos modelos, diseñada y producida por FATE, empresa hasta ese momento especializada en neumáticos, acaso fue la mejor exponente de un horizonte posible para la industria argentina. Con participación decreciente de insumos importados y sofisticación expansiva de las actividades locales, en el marco de los incentivos y condiciones impuestos por el Decreto 4384 de 1971, en tan sólo 5 años multiplicó sus ventas de 5 millones de dólares en 1970 a 45 millones de la misma moneda en 1975.

De acuerdo a uno de los responsables de este emprendimiento “hasta la muerte de Perón el proyecto de FATE avanzó a pasos agigantados”, pero después de su deceso y con mayor fuerza luego del Golpe de Estado de 1976, el que fue el mayor fabricante de calculadoras de América Latina y uno de los diez primeros fabricantes de calculadoras del mundo, debió resignarse, primero, a ensamblar productos para la compañía japonesa NEC y luego a convertirse en importador, objetivos que no eran los perseguidos originalmente, por lo que se decidió clausurar una actividad tan pujante como innovadora, que con 400 mil calculadoras vendidas, logró alcanzar el 50% del mercado nacional; con exportaciones a los mercados de Francia, Gran

Bretaña, España, Sudáfrica, México, Perú, Guatemala, Cuba, Paraguay, Chile, Uruguay y Colombia (De Alto, 2013 y CESSI, 2014, p. 52-5²⁹).

También a principios de los 70, el sector público juzgó necesario contar con empresas autóctonas en la producción de insumos básicos, tales como aluminio, acero, celulosa y papel, entre otros. A tal efecto el Estado aplicó importantes inversiones en infraestructuras portuarias, logísticas y energéticas, además de beneficiar a las empresas gestoras de las futuras plantas con créditos y –muy generosos- subsidios, las que iniciaron su actividad entre fines de los 70 y principios de los 80. La planta de fabricación de Aluminio asignada a Aluar; la de papel para diario de Papel Prensa; el Polo de Petroquímica de Bahía Blanca (que se completó en 1988); la modernización y expansión de las acereras SOMISA, ACINDAR Y SIDERCA; fueron el resultado de una decidida promoción estatal, que si tuvo en miras fortalecer actores necesarios para que, como polos diseminadores, integren verticalmente hacia adelante en las fases productivas de mayor elaboración, concluyó por consolidar un entramado industrial con economía de escala pero cortoplacista e incapaz de incentivar innovaciones y activar emprendimientos fabriles con mayor complejidad técnica; cada vez más poderoso para imponer las condiciones de su oferta de manufacturas simples en el mercado nacional y apto para dirigirlas a mercados externos en los períodos recesivos que regularmente golpearon –y golpean- la economía argentina.

No se actualizó la expectativa de difundir el bienestar industrial, una vez asegurado un entramado que posiblemente se pensó como plataforma dinamizante, pero que estacionó como capitales concentrados más interesados en adelante en asegurar las ventajas proveídas por el Estado que en disparar nuevas y sofisticadas actividades en encadenamientos posteriores. La implantación de firmas extranjeras en relevantes áreas del

²⁹ Este documento, de la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos, tiene como redactores a Rubén Borlenghi, Andrea Catalano, Andrea Delfino, Ricardo Goldberger y Adrián Taccone.

tejido industrial, combinada con la capacidad de los capitales industriales concentrados nativos de conectar su producción con mercados externos - habilidad vedada a las Pymes industriales- consolidó un grupo de actores despreocupados por el horizonte de desarrollo nacional y autopercebidos antes como agentes locales de la globalización que como promotores de una densidad técnico productiva garante de la competitividad presente y –sobre todo- futura de la economía nacional que habitaban (Aronskind, 2009, p. 19).

Los desajustes por las políticas sustitutivas, producidos fundamentalmente por una demanda de divisas que excedieron la capacidad de provisión del sector primario exportador para adquirir insumos industriales y bienes de capital externos, tuvieron como respuesta de las gestiones económicas de la última dictadura cívico militar la clausura de sus posibilidades. Las firmas que accedieron a mercados externos vía exportaciones e inversiones externas industriales (que incluyó la venta de plantas “llave en mano” y de servicios de consultoría técnica), como Vasalli, SIAM, Wobron, Yelmo y Angel Estrada, padecieron la restricción de los esquemas promocionales antes de que sus emprendimientos accedieran al grado de madurez necesario para una actuación independiente (Bisang, Fuchs, Kosacoff, p. 24-27, 1991). Por el contrario, la colaboración gubernamental no perjudicó a un reducido grupo de empresas nacionales que adquirieron primacía gracias a políticas proteccionistas del mercado interno, que consolidaron su posición y expansión internacional en virtud de renovados subsidios y promociones estatales, incluso en este período no democrático de adhesión a los postulados económicos neoliberales.

Las activas políticas gubernamentales instrumentadas a partir de la segunda mitad de la década del 70 permitieron que un reducido grupo de empresas apliquen lo que Kosacoff (1996, p. 6) caracterizó como “reestructuraciones industriales ofensivas”, descritas como “aquéllas en las cuales hubo fuertes inversiones en máquinas y equipos, y al mismo tiempo

profundos cambios organizacionales”, que permitieron incrementar productividades en las plantas hasta alcanzar “niveles cercanos a los mejores estándares internacionales”. Se tratan de industrias productoras de insumos intermedios de uso difundido (en los sectores siderúrgico, petroquímico, del cemento o el aluminio, entre otros), poseedoras de un dinamismo que nada tiene que envidiar al de las que participan de la última fase de procesamiento de los recursos naturales (el complejo agroindustrial oleaginoso por excelencia).

Las intervenciones estatales de los 80 no modificaron las características esenciales de los programas de fomento de la dictadura cívico militar, permitiendo un “contexto privilegiado de acumulación” por el cual las empresas industriales siguieron una “estrategia exportadora subsidiada” que les permitió insertar los excedentes de producción en el exterior en los años recesivos del mercado (Castellani, 2006, p. 354). La vinculación al mercado externo no fue el resultado de una serie de medidas planificadas y con horizontes de expansión más o menos ambiciosos, sino políticas contracíclicas activadas o intensificadas en los años de “vacas flacas” de la cautiva demanda argentina.

Los apoyos estatales a las ventas externas reconocen una larga data en las políticas públicas argentinas, como consecuencia de la necesidad de reducir la grieta entre las divisas generadas por el sector primario y las necesidades manufactureras. Desde principios de los 60 del siglo pasado se acumularon diversos mecanismos descentralizados entre ministerios, secretarías y otros departamentos públicos, en proceso fragmentador de cualquier coherencia en la gestión y el control estatales. Políticas de draw back y de devolución de impuestos pagados por bienes importados integrantes de los exportados; supresión de aranceles a la importación de insumos clave; reintegros de impuestos internos; regímenes de prefinanciación y financiación de exportaciones; exenciones al pago de impuestos a réditos o ganancias; reembolsos por ventas externas desde puertos patagónicos; entre otros instrumentos, consagraron una gama de

posibilidades -que de ningún modo se excluían entre sí- que favorecieron a un sector privado concentrado que aplicó su experiencia en la captación de recursos públicos durante los críticos años 80³⁰, y aprovechó su posición dominante en el mercado interno para cobrar sobrepuestos que subsidiaron la colocación de productos en los mercados externos.

Estos incentivos no dieron lugar a una reversión del patrón industrial mercado internista, al punto que en 1986 sólo el 9.4% de la producción industrial era vendida en el exterior, participación que se reduce a la mitad si se tienen en cuenta estrictamente las manufacturas de origen industrial (Bisang, 1990, p. 8-10). Si bien es cierto que a fines de esta década la exportación industrial de manufacturas de origen industrial se elevó al 20%, fue una política de exportación de saldos como reacción ante la contracción del mercado doméstico y, también en parte, como novedosa e incipiente estrategia empresarial que, de todos modos, no propició la rearticulación del aparato productivo, ya que nunca avanzó con encadenamientos dirigidos a utilizar insumos producidos localmente en industrias domésticas más intensivas en ingeniería y valor agregado.

La ausencia de una estrategia empresarial a favor de la exportación de productos industriales con mayor valor agregado no debe sorprender ya que los estímulos estatales no fijaron metas u objetivos cualitativos de creciente industrialización. Los principales beneficiarios del fomento público mantuvieron una actitud conservadora, y cristalizaron la producción de insumos industriales indiferenciados, a comercializar en mercados altamente competitivos en los que eran tomadores de precios, actitud y producción poco útiles para predisponer flujos de ventas capaces de dinamizar y alterar la

³⁰ Esta enumeración, que no agota el catálogo de instrumentos, no tiene en cuenta los incentivos que Bisang (1990, p. 10) califica como “implícitos”, por los cuales la posición dominante en el mercado argentino permitieron a las firmas nativas fijar sobrepuestos que operaron como subsidio de los respectivos consumidores a la colocación de porciones marginales en el mercado internacional. La inacción estatal en la defensa de la competencia y las restricciones a las importaciones carecieron de costo fiscal para el erario público, pero no de costo adquisitivo en los ingresos de los consumidores.

estructura productiva argentina. Se trató de exportadores de saldos con baja rentabilidad en los mercados externos, por ende las ventas eran discontinuadas en cuanto las crisis domésticas se superaban. Kosacoff (1993, p. 45-46) caracterizó la dinámica exportadora del régimen productivo que consolidó en los 80 de la siguiente manera:

En un proceso de re-especialización productiva, donde la preeminencia exportadora recae crecientemente en actividades intensivas en recursos naturales –gas, recursos pesqueros, forestales, etc.- y con reducido valor agregado y/o asociado a los procesos de globalización de las empresas transnacionales, los flujos comerciales se redireccionaron hacia los mercados centrales restando importancia a las colocaciones en los países limítrofes de igual o menor desarrollo relativo.

Lejos de configurar un sistema coherente, las políticas de promoción industrial en los 80 atentaron contra el poder estatal para fijar metas y condiciones y fiscalizar los recursos asignados, carecieron de mecanismos de selección de actividades estratégicas y no planificaron la integración de las actividades promocionadas o de la actividad industrial en general. Con acierto, Azpiazu (1989, p. 36) relativiza la noción de “sistema” para conceptualizar el fomento industrial, al estar compuesto por una “multiplicidad, superposición y desarticulación de regímenes específicos de promoción” que, como agravante, sujetó su aplicación a una pluralidad de autoridades y organismos, nacionales y provinciales. Las administraciones locales, aprobaron los proyectos impulsadas por motivos diversos, desvinculados de una visión estratégica nacional. Actuaron en función de un “costo de oportunidad prácticamente nulo”, a raíz de esfuerzos fiscales soportados por el erario nacional generadores de beneficios locales, entre ellos nuevos puestos de trabajo y la eventual percepción de impuestos provinciales y municipales derivados de actividades concatenadas a la inversión respectiva (*ibid.*, p. 37).

Los recursos fueron distribuidos entre distintos regímenes, simultáneamente aprovechados por las firmas beneficiadas. Teniendo en cuenta los resultados de una encuesta del INDEC de 1987, sobre el comportamiento de 341 empresas exportadoras de manufacturas, se detectó que

poco menos del 20% utiliza solamente un régimen de promoción. Estas firmas tienen a su vez, una participación del 22,9% en las ventas externas. En cambio, el grueso de los exportadores de manufacturas (58,32% de las firmas encuestadas) utilizan entre 2 y 5 regímenes simultáneamente, contribuyendo con algo más del 50% al total exportado de manufacturas (54,32%). El caso extremo lo constituye la existencia de dos firmas que utilizan al mismo tiempo una docena de estos mecanismos, aunque su relevancia en términos de valores exportados sea mínima. (Bisang, 1990, p. 22-23).

El escenario descrito se agrava si se tienen en cuenta las manufacturas de origen industrial (MOI), con un 64% de firmas exportadoras empleando entre dos y seis regímenes simultáneamente. Cabe señalar que en general los esquemas de promoción industrial incorporaron un sesgo antiexportador en la concesión de los subsidios, al nutrirse con beneficios fiscales que no proyectaban mayores ventajas a la exportación.

Respecto de la legislación promocional no sectorial, favorable a la industrialización del interior del país, en el caso de provincias como Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis, la incoherencia de las políticas públicas y el desinterés en diseñar una estrategia que brinde racionalidad a los recursos aplicados alentó a una fragmentación de procesos productivos preexistentes para relocalizarlos en las geografías promocionadas, donde fueron implantadas actividades no complejas de ensamble final.

En efecto, las desgravaciones concedidas a las firmas inversoras y, fundamentalmente, los incentivos operativos -en especial la liberación del pago del IVA correspondiente a las ventas de los bienes producidos como a

las compras de insumos- han alentado el despliegue de estrategias empresarias que suponen, en muchos casos, una profunda reestructuración de su desenvolvimiento productivo y comercial en función, pura y exclusivamente, de tales alicientes. (*ibid.*, p. 154).

En el caso de Tierra del Fuego, predominaron emprendimientos de ensamble final con baja inversión bruta y alto coeficiente de insumos importados como consecuencia de las exenciones arancelarias integrantes del régimen impuesto muchos años antes por el decreto ley 19.640/72. Este régimen impulsó la libre importación de insumos y la alta protección del producto final, sin que luego esto se tradujese en la integración local de las actividades o la participación sustancial de la ingeniería local. No en vano se indicó que “los regímenes provinciales generaron la instalación de empresas dedicadas en la mayoría de los casos a la fase final de procesos productivos fragmentados de forma de maximizar las desgravaciones impositivas” (Kosacoff, 1993, p. 36).

Los regímenes de promoción industrial no quebraron la reticente actitud inversora, y pese a que casi la tercera parte de las inversiones totales que se hicieron bajo su amparo fueron dirigidas a renovar equipos, ampliar capacidades y actualizar tecnologías, al finalizar el gobierno de Alfonsín la inversión neta fija fue negativa, “lo que equivale a decir que las inversiones realizadas no alcanzaron a cubrir las necesidades de reposición de la maquinaria y los equipos instalados” (Schorr, 2007, p. 40). Por cierto, las inversiones destinadas a expandir la capacidad productiva no carecieron de un destino sectorial concentrado, con el 85% captadas por tres actividades: químicas, metálicas básicas y metalmecánicas (*ibid.*, p. 66).

El superávit comercial de los 80, obtenido con notable esfuerzo presupuestario por parte del Estado que subsidió o eximió responsabilidades tributarias, revirtió en los 90. Esta reversión respondió, entre otros motivos, a un tipo de cambio atrasado creado por un régimen de convertibilidad que

aumentó –medido en dólares- el costo de los insumos no transables, entre ellos el salario, lo que motivó una actualización tecnológica que se produjo, lógicamente, mediante importaciones. El escenario global facilitó la oferta de crédito externo, aplicado parcialmente a la importación de bienes de capital pero, lo mismo que aconteció con los préstamos locales que brindaban las mejores tasas y plazos, fueron accesibles para pocas y grandes firmas, al punto que el 45% del crédito otorgado al sector industrial en 1994 fue absorbido por 90 empresas (Bisang, Bonvecchi, Kosacoff y Ramos, 1996, p. 4-6).

La pujanza de la industria de bienes durables, sustentada como fue el caso automotriz en “ventajas institucionales de privilegio” (Kulfas y Schorr, 2000, p. 5), no impidió la consolidación de una estructura manufacturera asociada con la explotación de ventajas comparativas naturales y la fabricación de *commodities* industriales, con un perfil sectorial oligopólico ubicado en las primeras etapas del procesamiento, escasamente idóneo a la hora de generar cadenas de valor y aportar al eslabonamiento con redes de proveedores locales, lo que explica que la expansión de esta particular actividad manufacturera implicase su progresiva pérdida de incidencia económica y reducción relativa de tamaño (*ibid.*, p. 6). Cabe destacar el caso del sector automotriz³¹, que pese a contar con un régimen especial de promoción y acuerdos de intercambio compensados que aseguraron ventas externas en el Mercosur, redujo un 12% su participación en el espectro manufacturero entre 1993 y 1999, mientras que la producción agroindustrial aumentó un 13%, hasta alcanzar el 30% del espectro (Schorr, 2002, p. 24).

No menos notable es el carácter fuertemente exportador de los sectores manufactureros basados en ventajas comparativas naturales, como

³¹ Un muy recomendable trabajo de investigación, desarrollado conjuntamente entre la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA) y la Oficina de Buenos Aires de la CEPAL, que describe el escenario automotriz nacional de los 90, incluidas las estrategias regionales desde una perspectiva global, puede consultarse en Kosacoff (1999b).

el petrolífero o el agroindustrial, o en ventajas institucionales como el automotriz en lo que hace a bienes durables. Todos ellos contaron con diversos mecanismos de promoción y subsidio a la exportación de los productos industriales: exenciones impositivas, reintegros por ventas externas, devoluciones arancelarias, además de líneas de crédito para la financiación de proyectos exportadores. Los principales beneficiarios de estos esfuerzos estatales fueron, como en la década de los 80, las firmas industriales de mayor tamaño de la economía nacional, mismas que avanzaron en el nivel de concentración productiva. Al explorar la evolución de las 300 firmas líderes de la actividad industrial entre 1993 y 1998, Schorr destaca un crecimiento del producto bruto de estos oligopolios industriales, superior en 12 puntos al registrado por el sector del que forman parte, “lo cual supone un incremento en el grado de concentración industrial global de aproximadamente el 10%”³² (*ibid.* p. 31). El autor agrega lo siguiente:

Se trata, sin duda, de un muy elevado nivel de concentración productiva que hace abstracción de un fenómeno característico de la economía argentina en el último cuarto de siglo: el control de un número importante de las principales empresas del país (incluyendo, obviamente, a las que actúan en el ámbito manufacturero) por parte de algunos conglomerados económicos (de capital nacional y extranjero). De ello se infiere que el índice de concentración presentado no refleja en toda su intensidad –en rigor, subestima– el grado de oligopolización real del conjunto de la industria local, o, en otras palabras, que seguramente mucho menos de 300 grandes actores económicos controlan las dos quintas partes del producto bruto fabril de la Argentina. (*ibid.*).

El elevado nivel de concentración se proyectó a otras áreas de fundamental importancia como es la crediticia. El acceso al crédito durante la convertibilidad fue altamente diferenciado, con grandes empresas que contaron con financiamiento internacional, a tasas bajas y con emisión de

³² En el mismo período, los trabajadores industriales perdieron “cinco puntos porcentuales en su participación en el producto bruto total, mientras que la retribución al capital se incrementó del 66% en 1993 al 71% en 1998.” (Schorr, 2002, p. 34).

títulos, versus Pymes que en muchos casos debieron resignarse al autofinanciamiento. Esto impidió siquiera imaginar una estrategia que las involucre con lugar relevante, por el contrario las favorecidas aquí también fueron las grandes firmas locales y extranjeras. En Argentina no se consagraron acciones eficaces para insertar a las Pymes autóctonas como proveedoras especializadas y subcontratistas de firmas transnacionales o grupos económicos locales con inserción internacional. Las firmas foráneas sí contaron con estrategias de largo plazo, elaboradas en las sedes centrales con miras a la inserción global más conveniente al grupo corporativo.

3.1.2. Políticas hacia los capitales extranjeros

El modelo de sustitución de importaciones que rigió hasta mediados de los 70 tuvo a las empresas transnacionales como actores protagónicos de las actividades más dinámicas y de mayor crecimiento del sector industrial argentino, particularmente en mercados de impronta oligopólica, cuya producción (especialmente de bienes intermedios y de consumo durable) tuvo siempre como destino al mercado interno. Esto cambió bajo el programa económico de la dictadura cívico militar, por desplazar al sector industrial como referencia ordenadora y de crecimiento de la economía nacional, reemplazado en adelante por la valorización financiera.

La consagración de un nuevo régimen normativo a favor de las inversiones extranjeras³³ en 1976 implicó una liberalización que suprimió todo tipo de restricciones y tratamientos diferenciales estipulados hasta ese momento, a la vez que igualó derechos y obligaciones entre empresas foráneas y nacionales y permitió a las primeras remitir libremente utilidades y repatriar capitales, entre otros amplios beneficios que carecieron de antecedentes parangonables a la permisividad establecida (Azpiazu y Kosacoff, 1989, p. 163). Este régimen debe comprenderse en el marco de una

³³ Decreto ley 21.382 que sustituyó a la ley 20.557, tanto en su contenido positivo como en sus objetivos y filosofía política.

apertura que, con mayor fuerza a partir de 1978, redujo y suprimió aranceles para la importación de insumos de toda índole, abaratados además por un tipo de cambio atrasado.

La reforma financiera de 1977, operativizada a través del Decreto ley 21.526, dio lugar a una desregulación financiera también inédita, por la cual se promovió una inserción pasiva del país a las relaciones financieras globales, desplazando el interés extranjero inversor de los sectores productivos fabriles a los financieros, con posibilidades de celebrar negocios especulativos de corto plazo. Esto se confirma al cotejar las inversiones extranjeras previas al año 1976 con las del período 1977-1989: durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones y hasta 1976 no menos de las dos terceras partes de las inversiones externas se radicaron en actividades industriales, mientras que en el período que parte de 1977 las inversiones industriales –que incluyen también las simplemente inscriptas en el Registro de Inversiones Extranjeras- caen aproximadamente a la mitad del total invertido. La reforma financiera rompió con una política de Estado que inició en 1930, por la cual el Banco Central regulaba líneas de redescuento con tasas de interés negativas en los créditos a favor de las empresas industriales, concebidas como privilegiadas para la asignación (Kosacoff, 1989, p. 14).

Fueron numerosas las condiciones favorables para las empresas transnacionales, pese a ello

no se expandieron durante este período en la industria argentina. No se registró la entrada de casi ninguna nueva firma extranjera de importancia y las inversiones, tanto en ampliación como en modernización de las firmas ya radicadas, fueron de escasa magnitud. (*ibid.*, p. 18).

De hecho, entre 1973 y 1981 las firmas extranjeras informaron una mayor tasa anual negativa de crecimiento de la producción que el promedio industrial, lo que puso fin a más de dos décadas de un crecimiento tan estable

como superior al resto del espectro empresarial, concluyendo con una declinación de la participación del capital extranjero en la industria del 31.2% en 1973 al 28.3% en 1981 (Kosacoff y Azpiazu, 1985, p. 135 y 214).

Pese a las acciones económicas puestas en práctica por la dictadura para atraer inversiones extranjeras, no tuvieron lugar asociaciones entre empresas extranjeras, firmas de capital nacional y estatales. Aunque instrumentados a nivel global con regularidad durante los 70 como parte de las estrategias de inserción de las empresas transnacionales, en Argentina no se recurrió a los *joint venture* u otras modalidades de asociación. El desinterés por promover estas modalidades asociativas obstaculizó la difusión de las ventajas técnicas desde las empresas extranjeras al tejido productivo doméstico.

Antes del retorno a la democracia -en abril de 1982 más precisamente-, se restauraron regulaciones y restricciones para la importación de diversos bienes, como también fueron incrementados los aranceles. Pero en lo que fue luego una característica de los deficitarios controles estatales, aranceles y barreras no tarifarias fueron sorteadas por numerosas excepciones, muchas de ellas, con seguridad las más relevantes, por ser parte de los regímenes de promoción industrial.

A partir de la restauración del sistema democrático, durante el período 1984-1989 las inversiones extranjeras directas cayeron de un promedio de 400 millones de dólares al año durante el período dictatorial a menos de 100 millones de dólares anuales. La merma refleja la inestabilidad económica que caracterizó los años del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), con una inflación de precios que imposibilitó cálculos y previsiones susceptibles de impulsar inversiones en la economía real, y una crisis de deuda (con su permanente renegociación) que afectó a la Argentina y otros países latinoamericanos.

Es posible que la inestabilidad de precios, así como la deprimida demanda de esta década expliquen parcialmente la conservadora preferencia inversora en actividades industriales tradicionales, típicas de la primera fase de la sustitución de importaciones: alimentos, bebidas, tabaco, y textiles absorbieron el 60% de las inversiones extranjeras en este período. Sin embargo, es más creíble seguir la hipótesis de Azpiazu, descriptiva de una transformación estructural, por la cual

A diferencia de la dinámica sustitutiva centrada en la atención de las demandas domésticas insatisfechas se trata, ahora [también], de producción para los mercados externos a partir del aprovechamiento de ciertas ventajas competitivas asociadas a la industrialización de bienes primarios. (Azpiazu, 1992, p. 35).

El autor aclara que la creciente participación de las empresas transnacionales en las exportaciones industriales no fue contradictoria con “el rasgo esencial de la inserción del capital extranjero en la industria”, consistente en “el predominio casi excluyente de la producción para el mercado interno” (*ibid.*, p. 94).

Los capitales extranjeros se radicaron en el país en una proporción significativa a través de los programas de capitalización de deuda o de conversión de deuda externa, por los cuales se concentraron en los sectores exportadores, destino que evidenció tanto el nuevo patrón de inserción pretendido por las empresas extranjeras como la necesidad gubernamental de obtener las divisas para pagar la deuda pública (García, 2016, p. 15). En especial, a través del régimen de conversión o rescate de deuda pública instituido en 1987, por el que fueron capitalizados 1.200 millones de dólares – contra los 490 millones capitalizados por el régimen de conversión con seguro de cambio- se persiguió la materialización de proyectos de inversión expansivos de capacidades productivas o exportadoras. Tanto en esta modalidad de capitalización como con el régimen para deuda con seguros de

cambios, la casi totalidad de las radicaciones se concentraron en rubros industriales, con proyectos dirigidos fundamentalmente a las industrias de alimentos y bebidas para la exportación y al sector automotriz (Azpiazu, *ibid.*, p. 41).

Cabe tener en cuenta que el 51.8% de la inversión realizada por firmas transnacionales³⁴ entre 1983 y 1988 –equivalente al 46.1% del total de la formación de capital - estuvo amparada por los incentivos comprendidos en alguno o algunos de los regímenes de promoción industrial, de allí que Azpiazu (1992, p. 128) sugiera que los beneficios fiscales favorecieron e incluso indujeron proyectos de inversión que consolidaron la posición de los conglomerados beneficiarios como “polo dinámico y hegemónico en el interior de las empresas de capital extranjero en la industria”.

El esquema regulatorio propio de una economía semicerrada como la de los 80 comenzó a ser desmantelado a fines de esta década, con la derogación de los programas sectoriales (con excepción del régimen automotriz), y reformas en la política arancelaria, en este último caso para uniformar las diversas protecciones vigentes por actividad y reducir el nivel de protección de toda la economía. En tal sentido, la licencia previa obligatoria para ingresar maquinarias fue dejada sin efecto en 1988, y se programó un recorte progresivo de aranceles para pasar de un promedio del 26% a un 12% en 1991. En el año 1992, el promedio descendió al 9%, aplicando un esquema de tasas variables, supeditadas al grado de elaboración del bien: 2,5% para bienes primarios, entre 5% y 10% para los alimentarios, entre 7,5% y 12,5% para los de uso intermedio, 20% para los de consumo final, y 0%

³⁴ Azpiazu (*ibid.*, p. 80) diferencia en este caso a las empresas transnacionales “que controlan una reducida cantidad de subsidiarias y operan en un número restringido de mercados” de los conglomerados transnacionales, a los que describe como compuestos por empresas transnacionales controlantes del capital de un conjunto importante de firmas locales que actúan en diversos mercados bajo una forma integrada o diversificada, seguidoras de una estrategia que prioriza los intereses del complejo empresarial por sobre el microeconómico de cada una de las firmas participantes.

para los bienes de capital no competitivos con la producción nacional (Bisang y Gómez, 1999, p. 25 y 97).

Las industrias del papel, textil, calzado y siderurgia obtuvieron algunas protecciones antidumping, pero nada equivalente a las promociones industriales de la década anterior. Como se dijo, la industria automotriz fue el caso excepcional, con un programa que protegió la producción nacional mediante cupos de importación y, sobre todo, con aranceles de un 2% para la importación de autopartes. Esta última medida no es un dato menor, el alto coeficiente de importación de la industria automotriz argentina fue –y es- un problema para su sustentabilidad, que además adicionó –y adiciona- dificultades a las cuentas externas (Castaño, 2012). No aportó al equilibrio de la balanza comercial un atraso cambiario que, combinado con ingentes importaciones industriales como las de los sectores automotriz y electrónico, protagonistas principales de un revitalizado consumo doméstico de bienes durables reprimido en los 80, también atentó contra la integración y densidad industriales, toda vez que gran parte del consumo direccionó a bienes importados.

Las promociones sectoriales eliminadas no fueron sustituidas por política industriales de carácter horizontal, y a efectos de promover la radicación de capitales extranjeros en la actividad industrial se desgravó de aranceles la importación de plantas llave en mano. Estas acciones fueron componentes de una trama desregulatoria a favor de la radicación de firmas extranjeras, y de una consecuente supresión de cualquier forma de discriminación entre ellas y los capitales nacionales.

De un régimen en que la inversión extranjera directa debía contar con permisos especiales, se pasó a otro en el que no existieron siquiera registros para distinguir el capital nacional del extranjero. Desaparecieron las restricciones a instalarse en ciertos sectores y todo otro tratamiento diferencial, al disponerse que los mismos derechos y obligaciones rigen para

todas las empresas. A partir de 1990, se permitió la libre remisión de utilidades y repatriación de capitales, y se consideró como de “entes independientes” las relaciones entre las casas matrices y sus subsidiarias locales. En noviembre de 1991, la Argentina se convirtió en el primer país de América latina en adherir al Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (BM), que bloquea toda restricción a las operaciones de las firmas extranjeras. (Bisang y Gómez, *ibid.*, p. 97-98).

Las inversiones radicadas no se caracterizaron tanto por agregar capacidad productiva erigiendo plantas, como por la compra de empresas ya existentes o su ampliación, y por una modernización fabril que mejoró productividad recortando personal. Tampoco fue nota distintiva de estas inversiones la de asumir riesgos en negocios especialmente innovadores. Con impronta entre conservadora y rentística apuntaron a rubros con ventajas comparativas naturales o, como es el caso del complejo automotor, radicaron en sectores amparados por condiciones regulatorias beneficiosas.

El marco regulatorio privatizador incidió en el crecimiento de las firmas extranjeras, no debe soslayarse que los llamados a licitación favorecieron un perfil tecno-productivo más extranjerizado. Tal como observa Roberto Bisang:

Así como en los llamados a licitación para la construcción de algunas plantas de insumos industriales en los años setenta se requería de un tamaño mínimo y una tecnología probada, en los actuales pliegos en algunos casos se requiere la existencia de operadores internacionales con experiencia en la actividad a privatizar. (Bisang, 1996, p. 407).

La permisividad de la legislación a favor de las firmas extranjeras -en la igualación de derechos y obligaciones entre ellas y las nacionales, y la libertad para remitir utilidades y repatriar capitales- así como las ventajas provistas por el régimen automotriz y las del mercado ampliado del Mercosur, más la ausencia de restricciones para que accedan y controlen mercados oligopólicos, atentaron contra la interacción entre las actividades de empresas

transnacionales con grupos económicos y Pymes nacionales, propiciando la extranjerización de las actividades más dinámicas del sector fabril. Por cierto, el carácter proteccionista y defensivo del Mercosur ayudó a la expansión de las grandes corporaciones argentinas pero “no en términos apartados de las políticas de sustitución de importaciones sino como una continuidad de ellas” (Guillén, 2001, p.42), con lo cual no las incentivó a sofisticar su producción, por restringir la comercialización a mercados escasamente competitivos y desafiantes. La capacidad transnacional del *lobby* de los conglomerados argentinos se verifica en el siguiente comentario de Mauro Guillén:

Las exportaciones de automóviles, productos químicos, petroquímicos y acero han aumentado debido a acuerdos bilaterales administrados o de comercio equilibrado, y no porque las empresas argentinas se destaquen en la producción de dichos bienes. (*ibid.*).

Entre las 300 empresas de mayor tamaño de la industria manufacturera argentina según valor de producción, las empresas nacionales redujeron su contribución al valor agregado de un 32% al 18% entre 1993 y 1999, las asociaciones entre capitales locales y transnacionales lo hicieron de un 18% al 10%, mientras que las empresas controladas por actores extranjeros ascendieron de un 49% a un 71%, siempre entre los mismos años (Schorr, 2001, p. 3)³⁵.

Cuatro particularidades merecen destacarse de la expansión de las firmas extranjeras, en relación al resto de la cúpula empresarial fabril: una mayor regresividad en la distribución del ingreso, por el grado de apropiación del producto generado por los trabajadores; una menor capacidad de

³⁵ Con detalle, Schorr (*ibid.*, p. 5) informa que 155 firmas industriales controladas por inversores extranjeros “aportaban cerca de las dos terceras partes de la producción generada, en conjunto, por las líderes industriales, más del 70% del valor agregado total, casi el 55% de las utilidades globales, el 50% de la ocupación, el 59% de la totalidad de los salarios pagados, aproximadamente el 64% de la inversión bruta fija global, más del 60% del total de exportaciones y cerca de un 80% de las importaciones agregadas”.

generación de puestos de trabajo; una menor tasa de inversión; y un mayor coeficiente global de importaciones³⁶ (*ibid.*, p. 7-9).

La extranjerización, a su vez, contribuyó a la desverticalización de la propia comercialización, con ingentes importaciones de bienes que completaron a o se integraron con las líneas nacionales en la fase final³⁷ (*ibid.*, p. 19 y 24). Esta evolución no cultivó en la industria argentina sectores intensivos en tecnología o conocimientos, distintivos en las economías centrales como actividades clave de sus dinámicas productivas.

En términos sistémicos, no hubo interacción entre las actividades de empresas transnacionales, grupos económicos nacionales y Pymes, por ende tampoco articulación de “un tejido productivo capaz de generar sinergias que sustenten procesos de competitividad genuina, que aprovechen en forma simultánea las economías de escala y de especialización” (Bisang *et al*, 1996, p. 26). Las Pymes proveedoras de partes y piezas del sector automotriz fueron afectadas por el régimen sectorial que alentó las compras externas, pero en otros sectores, como el sidero-metalúrgico, el impacto tuvo lugar por la preferencia –incentivada por el atrasado tipo de cambio- a la importación de productos finales, misma que desmanteló a las Pymes que operaban en algún tramo de la anterior producción local. La fortaleza exportadora de los ganadores industriales de los 90, en buena medida se erigió sobre la disolución o reestructuración regresiva de las Pymes industriales.

La expansión de las empresas extranjeras en el sector manufacturero, con una participación en el PBI industrial nacional que progresó de un 18% en 1993 a un 28% en 1998, implicó el control oligopólico de las actividades más dinámicas del espectro industrial, posicionadas muchas de ellas en las

³⁶ Sobre el valor agregado la tasa de inversión de las empresas extranjeras fue del 18%, la de las asociaciones fue de un 29% , y de un 24% para las nacionales (*ibid.*).

³⁷ Bisang *et al.* (1996, p. 23) señalan: “mientras que a inicios de los noventa los bienes para comercializar por parte de las firmas industriales representaban el 14.7%, dos años más tarde explicaban casi el 30% de las importaciones de estas empresas”.

primeras etapas del procesamiento. Por otro lado, careció de interconexión con otras ramas industriales, con lo cual lejos de propulsar la integración del conjunto de la industria, agudizó el proceso de desaparición de Pymes y fuentes de trabajo, con especial perjuicio del sector laboral más calificado por la externalización de las actividades ingenieriles al priorizar la importación de tecnologías y la conservación de los gastos de investigación y desarrollo en los países de origen.

La extranjerización del espectro industrial coincidió con una declinación de la participación en el PBI de la actividad manufacturera que, entre 1993 y 1999, pasó de representar del 18,2% al 16,4%, y con una retroceso, entre los mismos años, en la ocupación sectorial de aproximadamente un 20% (Kulfas y Schorr, *ibid.*, p. 23-26; Schorr, 2002, p. 11-14).

3.1.3. Alianzas

El Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional del tercer gobierno peronista³⁸, iniciado en 1973, intentó superar los límites del modelo industrial de sustitución de importaciones, fomentando las exportaciones industriales para poner fin al crónico estrangulamiento externo. El Plan Trienal apuntó a materializar una alianza con empresas industriales de capital nacional, concebidas como protagonistas imprescindibles para la generación de valor tecnológico local, finalidad especialmente tenida en cuenta al aprobarse las leyes 20.545 de Defensa del Trabajo y la Producción Nacional y 20.560 de Promoción Industrial, y al proyectarse un impuesto a la renta normal potencial de la tierra para adicionar ingresos al programa diseñado a favor del sector industrial (Vitto, 2010, p. 87-88).

Los objetivos del proyecto industrializador del tercer peronismo no pudieron concretarse por diversas razones. Las restricciones a la importación

³⁸ Recuperado del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la Nación:
<http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/planesde/index/assoc/HASH0158.dir/doc.pdf>

de carne argentina por parte de la Comunidad Económica Europea y el derrumbe del precio de los bienes primarios exportados por Argentina fueron factores externos que complicaron su viabilidad, el Golpe de Estado de 1976 fue el motivo determinante de su clausura. Es cierto que la estructura productiva argentina, sometida al control técnico del entramado industrial por parte de las firmas transaccionales, las dotó de una incidencia tal en los rubros más dinámicos y productivos que necesariamente configurarían un dilema para el componente “nacionalista” del plan y para la alianza por este pretendida (lo cual, desde ya, fue un déficit nuclear del plan y de sus aspiraciones). Antes que se evidencie como problema de sustentabilidad el beneficio económico que reportaría a firmas extranjeras el conjunto de subsidios a la exportación industrial, emanados de un programa diseñado para asistir a la industria nacional, se produjo primero el Rodrigazo³⁹ y luego la mencionada interrupción del orden democrático. A partir del Rodrigazo, la tasa de inflación inauguró un ciclo de tres dígitos durante casi tres décadas y la actividad industrial dejó de seguir una evolución ascendente, asimilando regulares e intensas oscilaciones coyunturales (Schvarzer, 1995, p. 1-4).

Pero fue la dictadura cívico militar que inició en 1976 la que aportó una alteración radical del funcionamiento del capitalismo argentino, al reemplazar la actividad industrial por la valorización financiera como eje ordenador de la economía nacional. El modelo industrial de sustitución de importaciones fue dejado de lado por un nuevo patrón de acumulación, que favoreció a un conjunto de grupos económicos locales⁴⁰ y empresas extranjeras que ganaron influencia decisiva en las burocracias estatales. La acción estatal cedió

³⁹ Crisis económica que referencia a Celestino Rodrigo, breve ministro de economía que la presentó. Ocupó la cartera económica desde entre el 2 de junio y el 17 de julio de 1975, durante la presidencia de María Estela Martínez de Perón (1974-1976).

⁴⁰ Siguiendo a Schorr (2007, p. 11) los grupos económicos locales constituyen complejos empresarios que operan en diversas actividades económicas, por ende responden a una estrategia basada en todo el conjunto de la economía nacional, de ningún modo circunscripta a la actividad industrial. De allí el error en identificar los intereses de las firmas industriales que forman parte de los grupos con los de aquellas que son estrictamente industriales.

autonomía y se subordinó a los intereses de este conjunto empresario, propiciando una alianza que quebró el empate hegemónico descrito por Juan Carlos Portantiero (1973), por el cual ni el sector liberal conservador (o “capital monopolista”) ni el sector industrial redistribuidor (o “proletariado industrial”) pudieron, cada uno por su cuenta hasta el Golpe de 1976, organizar a su favor los recursos suficientes para imponer al otro un proyecto definitivo⁴¹.

Se erigió a partir de 1976 un campo de alianzas con un rol relegado para el Estado, que avanzó como bloque hegemónico de fuerzas sociales, apto para direccionar el aparato estatal y de ese modo determinar contenidos y orientaciones de los programas económicos, invariablemente perjudiciales para los trabajadores o, más precisamente, para su participación en el ingreso. La redefinición del rol del Estado en la asignación de los recursos – esto es, su subordinación-, prologó el debilitamiento del poder de negociación poseído por los trabajadores. En sentido funcional a esta redefinición, la interrupción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, basado en la expansión del mercado interno, prologó el rompimiento -y previno la restauración de la alianza- entre clase obrera industrial organizada y sectores del empresariado nativo. En definitiva, un objetivo fundamental del golpe cívico militar de 1976 fue obstruir la repetición de un fenómeno equiparable al peronismo.

Recuperada la democracia en diciembre de 1983, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, se fortalecieron el bloque social ganador de los 70 y la estratégica relación conseguida con el Estado. Los líderes de ese bloque, muchas veces presentados como “capitanes de la industria” siempre -con excepción de la breve gestión del ministro de economía Bernardo Grinspun-

⁴¹ Portantiero define el empate hegemónico del siguiente modo: “Cada uno de los grupos tiene suficiente energía como para vetar los proyectos elaborados por los otros, pero ninguno logra reunir las fuerzas necesarias para dirigir el país como le agradaría (...) ninguna de las clases sociales que lidera los polos de la contradicción principal (...) objetivamente dominantes en su respectivo campo de alianzas ha logrado transformarse en hegemónica de un bloque de fuerzas sociales.”

fueron convocados para “acordar” los planes y acciones económicas implementados a partir de 1984, como manifestación de lo que el presidente Alfonsín definió como “alianza entre la democracia y la producción” (Schorr, 2007, p. 29). Esta alianza, cabe agregar, contó también con el apoyo de los conglomerados extranjeros. No debe sorprender que desde 1985 el margen bruto de rentabilidad empresarial disparase un crecimiento que se transformó en “un salto notable” con el estallido hiperinflacionario de 1989, fenómeno que permitió captar al empresariado fabril un excedente bruto de un 56% a un 62% superior al registrado en 1984 (*ibid.*, p. 33).

Las crisis del sector público, invocadas como justificativas de los sucesivos ajustes económicos no afectaron las transferencias de recursos a favor del privilegiado sector empresarial -compuesto en primer orden, por los grupos económicos de origen nacional más concentrados- a través de subsidios, precios preferenciales en la compra y venta de bienes y servicios, desgravaciones y diferimientos impositivos, entre otros mecanismos que incluyeron -como aporte original de la dictadura- los avales estatales para contraer deuda (que luego fue asumida por el mismo sector público en estado de emergencia⁴²), cuya magnitud se multiplicó durante la segunda parte de los 70 y no fueron reducidas de modo alguno en la década del 80. Castellani (*ibid.*, p. 341-342) estima que el capital concentrado local recibió por parte del Estado de los 80 no menos de 15 mil millones de dólares en concepto de exenciones y diferimientos impositivos, subsidios directos y precios diferenciales. Estas transferencias, lejos de alentar un patrón de especialización industrial habilitante de un modelo sustentable de largo plazo, fueron volcadas en el circuito financiero local con el fin de aprovechar las altas tasas de interés vigentes para las colocaciones a corto plazo.

⁴² Los emprendimientos fabriles promovidos en los 70, dirigidos a avanzar en la producción inicial de insumos industriales, se financiaron en buena medida con endeudamiento externo. Los límites de la plaza local para prestar los capitales necesarios fue ventana de oportunidad para que firmas privadas nacionales aprovechen las flexibilidades financieras brindadas por la apertura decidida por la dictadura cívico militar, con débitos luego absorbidos por el tesoro público (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004; y en el mismo sentido Bisang, Fuchs y Kosacoff, 1991).

Las empresas industriales de capital nacional, hegemónicas en el espectro empresarial argentino de los 80, responsables de más de la mitad de las ventas que generaba el mismo, consolidaron su privilegiada posición como proveedoras de insumos clave a otras grandes firmas y a empresas y departamentos estatales. Es interesante registrar que la declinación del contexto macroeconómico no perturbó la evolución favorable de las ganancias de firmas y grupos industriales de capital nacional, suerte que no tuvieron las empresas extranjeras, que cedieron participación en la generación de ventas totales a favor de sus pares nativas, en especial al finalizar el gobierno radical. Las empresas estatales, por su parte, perdieron participación en el total de ventas producidas por la cúpula empresarial industrial, como consecuencia de un manejo discrecional de los precios de los bienes por ellas generados, y por la transferencia de esferas de negocios del sector público a firmas privadas (Schorr, *ibid.*, p. 37).

Los 80 finalizaron con un sector manufacturero que logró avanzar en el terreno exportador⁴³, al punto que en 1990 más del 70% de las ventas externas fueron manufacturas, con las MOI alcanzando los 4 mil millones de dólares (Bisang, Fuchs y Kosacoff, 1991, p. 30). Sin embargo este avance confirmó la declinación de la industria como factor dinamizador de la actividad productiva y generadora de empleo. Al examinar retrospectivamente la trayectoria del balance comercial de los bienes industriales, se diferencian los bienes intermedios del saldo deficitario que tuvieron hasta mediados de los 70, que se transformó en superavitario al finalizar los 80. Por el contrario, la industria alimenticia preservó su contribución positiva a las cuentas del comercio internacional, en tanto que la metalmecánica continuó con signo deficitario (Kosacoff, 1993, p. 39).

⁴³ El progreso exportador fue una dato anómalo entre los índices económicos del período 1980-1990. Mientras las exportaciones crecieron un 78% en este lapso, el PBI cayó un 9.4%, el consumo un 15.8%, las importaciones un 58.9%, y la inversión un 70.1% (Kosacoff, 1993, p. 27 y Kosacoff, 2010, p. 27).

Las reparticiones de la administración pública gestionaron un flujo promocional de exportaciones que promedió los 450 millones de dólares anuales entre 1980 y 1987, concentrado en un grupo minoritario de firmas, aquéllas que en la década del 70 se beneficiaron con sistemas de promoción para el establecimiento de plantas productoras de insumos industriales, cuya maduración tuvo lugar entre fines de esa década y principios de los 80. Fueron estos sectores -del acero, el aluminio, o el papel, entre otros- ligados a las intervenciones estatales, los que absorbieron los beneficios públicos a las exportaciones, en desmedro de las industrias textil, metalmecánica y electrónica (Bisang, 1990, p. 47 y 53-55). Por el contrario, la caída en el sector de maquinarias y equipos fue de tal magnitud que en 1990 se produjo menos de la mitad de los bienes generados en 1970. En el trienio 1988-1990 la producción de máquinas herramientas y tractores fue una cuarta parte de la correspondiente a 1973-1975, en tanto que la producción de automotores cayó a la mitad en idénticos lapsos comparados (Kosacoff, 1993, p. 30-32).

La internacionalización de las firmas industriales nacionales y de sus actividades prolongaron la estructura productiva interna en la que se originaron, en una lógica expansiva fuertemente influida por el interés en captar cuasi rentas de los mecanismos promocionales que, inmutables a cualquier necesidad de cambio, promovieron especializaciones en ramas productivas competitivas en el escenario internacional pero escasamente articuladas con otros sectores industriales en el plano doméstico. Esto no impidió que estas actividades y firmas, particularmente bajo la gestión de grupos económicos, a partir del control de las fuentes proveedoras de insumos continuaran hacia un procesamiento más sofisticado en la cadena productiva⁴⁴, lo que fortaleció sus posiciones dominantes en el mercado

⁴⁴ A través de Siderca (uno de los 5 principales exportadores de tubos del mundo para la actividad petrolera de los años estudiados en este título, que exportaba el 80% de su producción), Comatter, Aceros Revestidos y Propulsora, el Grupo Techint aseguró el mercado de caños de acero sin costura, y altos porcentajes del de chapa laminada en frío y de caños de transporte energético, producciones que articuló con capacidad para desarrollar obras de ingeniería civil y montar plantas industriales;

interno pero sin activar la inserción internacional en etapas trascendentes de las productivas básicas.

La alianza productiva de los 80 continuó con el desmantelamiento de experiencias industriales fuertemente asociadas al valor agregado local, al uso intensivo de recursos humanos calificados y a la innovación tecnológica, lo que dio como resultado un proceso de eficaz “desustitución”⁴⁵ vinculado a la expansión de la dotación de recursos naturales e industrialmente materializado en la reproducción de plantas de insumos que avanzaron hacia atrás en una integración vertical que no tuvo correlato hacia adelante en la generación de bienes diferenciados (Kosacoff, 1993, p. 31; y Katz, 1993, p. 386). Las industrias de bienes de capital, por su parte, padecieron una caída más que considerable, con un participación sectorial que se contrajo del 25.1% al 19.3% (Azpiazu y Schorr, 2010, p. 94).

La falta de dinamismo para propiciar nuevas actividades industriales es evidenciada por Daniel Azpiazu (1993), en investigación que explora las inversiones realizadas por 591 empresas industriales en los años 1983-1988⁴⁶, responsables de las tres cuartas partes de la inversión total industrial del período estudiado. Entre los proyectos de formación de capital sólo contabilizó 30 nuevas plantas industriales en todo el sexenio, el 70% de las cuales tuvieron principio de ejecución en 1983 o en años anteriores, concentrados en dos actividades que captaron el 90% de este tipo de

Celulosa Argentina, controlante del 50% de la producción local de pasta de papel, ascendió al negocio editorial y de envases; mismos patrones revelaron Loma Negra, Corcemar S.A. y Juan Minetti S.A., controlantes del 80% de la capacidad instalada cementera (Bisang, Fuchs y Kossacoff, *ibid*, p. 33-35).

⁴⁵ El término es de Kosacoff (*ibid.*) y ubica a este proceso en los años 1979-81, que pone fin a un “excelente punto de partida” para avanzar en el complejo metalmecánico y electrónico.

⁴⁶ El autor resume el universo estudiado de la siguiente manera: “involucran al conjunto de las grandes firmas del sector, a los principales complejos empresarios que operan en el mismo, a los mayores exportadores de manufacturas, a quiénes concentraron los mayores beneficios de los regímenes de promoción a la inversión industrial en los últimos años; en síntesis, a la cúpula empresaria industrial y a las firmas más activas en términos de la formación de capital en el sector.” (Azpiazu, 1993, p. 22)

inversiones: la química y petroquímica por un lado, y la celulósico-papelera por el otro.

Esa mínima proporción de proyectos de instalación de nuevas plantas refleja, en buena medida, uno de los rasgos centrales de la economía argentina durante el decenio de los años ochenta: la reticente actitud empresaria frente a la inversión en la industria. (Azpiazu, 1993, p. 60).

En definitiva, la actividad industrial que derivó de la alianza productiva de los 80 se caracterizó por la expansión de un limitado número de actividades de procesamiento de recursos básicos –petroquímica, siderurgia y pastas celulósicas en primer lugar-, generadoras de bienes intermedios de uso difundido, fuertemente subsidiadas por diversos regímenes de promoción, con –también subsidiada- aptitud exportadora para superar los contextos domésticos recesivos, pero inhábiles para propiciar y participar de encadenamientos intra e interindustriales. Estas actividades corrieron con una suerte opuesta a la desafortunada trayectoria padecida por las Pymes industriales que habían arraigado y articulado con el ecosistema manufacturero del que eran parte, durante el modelo de sustitución de importaciones.

La consolidación de estas actividades implicó “la reprimerización y la ‘simplificación’ del tejido productivo” argentino (Schorr, 2007, p. 35) y el fortalecimiento y poder de veto de los grupos económicos locales, los que emergieron como “la tipología empresaria más importante de la cúpula” en cuanto a su contribución a las ventas totales, superando a las firmas extranjeras que lideraron estas ventas en 1984. La intensificada incidencia de los grupos locales en las diversas cadenas productivas y el acceso a las divisas -auténtico recurso crítico para el funcionamiento de la economía nacional- como instrumentos de presión, se reforzaron por la extinción de firmas actual o potencialmente competidoras, que no pudieron evitar la quiebra como tampoco impedir que los grupos económicos oligopolizaran la

fijación de precios en los muy numerosos sectores en los que gozaban de influencia. Al respecto Martín Schorr sentencia:

la caracterización de “década perdida” minimiza sobremanera las implicancias reales de la profunda regresividad y la heterogeneidad que revela la evolución económico-industrial durante el primer gobierno de la reconquista de la democracia. En otros términos, que a pesar de los cambios registrados en el escenario económico (local e internacional) y en el régimen político, a lo largo de la gestión gubernamental del Dr. Alfonsín se afianzó gran parte de los factores estructurales constitutivos del proyecto refundacional de la última dictadura militar. (Schorr, *ibid.*, p. 46).

La involución industrial descripta no configuró un deterioro lineal, generalizado y uniforme. De acuerdo a las precisas conceptualizaciones de Kosacoff, en rigor aconteció un proceso de “reestructuración regresiva” y de “creciente heterogeneidad estructural” del entramado industrial argentino. La nota regresiva refiere a la incapacidad de implementar mejoras a partir de los conocimientos, equipamientos, recursos humanos y habilidades acumulados durante los años de vigencia del modelo de sustitución de importaciones; a una especialización e inserción externa no generadoras de ventajas competitivas dinámicas; y a contextos de emergencia y desarticulación socio económicas que impactaron negativamente en la competitividad sistémica de la producción. La heterogeneidad creciente informa sobre desempeños diversos, de acuerdo al sector y grupo empresarial que se examine, que da cuenta de experiencias microeconómicas exitosas, cuya sumatoria, sin embargo, careció de “la fuerza macroeconómica para definir un nuevo sendero de crecimiento de la economía” (Kosacoff, *ibid.*, p. 27-28 y 50).

La relación estratégica entre un Estado subordinado y los principales grupos económicos de base industrial se mantuvo en los 90, bajo una estrategia por la cual fueron negociadas reservas de mercado que los protegieron de la apertura económica, estableciendo a tal efecto barreras de

acceso y aranceles excluyentes, y transfiriendo empresas públicas al capital privado. Mediante una “liberalización proteccionista” fueron diseñadas una serie de políticas de signo neoliberal, en íntima –y preferente- negociación con grupos económicos industriales y con un sindicalismo postergado pero no excluido (Etchemendy, 2015, p. 28).

Con excepción de las líderes manufactureras, ajenas a los saldos comerciales negativos registrados por el resto del espectro industrial, la apertura comercial provocó el retroceso de la participación de la industria en el PBI al deteriorar los precios industriales en relación a los de los servicios, por el efecto “disciplinador” de la apertura asimétrica. Azpiazu, Basualdo y Schorr (2001, p.5) informan una pérdida de incidencia de la actividad industrial en toda la década, con un peor desempeño comparado a otros sectores productivos, al punto que entre 1993 y 1999 el producto manufacturero disminuyó un 10% en su peso relativo dentro del PBI, en tanto el PBI industrial por habitante de 1999 fue un 2% menor al de 1993⁴⁷. La industria local de maquinarias fue particularmente afectada, lo que comprometió una actividad caracterizada por la acumulación de activos específicos y de capacidades de producción y diseño que, una vez discontinuada, difícilmente puede ser retomada en el corto y mediano plazo, aún cuando su entorno de competencia pueda mejorar (Bianco, 2007, p. 143).

Si bien existieron experiencias exitosas, ellas tuvieron lugar en buena medida durante la reactivación experimentada en la primera parte de la década de los 90, con 18 trimestres consecutivos de signo positivo entre 1990

⁴⁷ Los autores reconocen el retroceso participativo industrial en muchos otros países, pero sin que ello implique un repliegue del rol del sector fabril como rubro más dinámico y principal responsable de creación de riquezas, lo que confirma Nochteff (2000) en ensayo esclarecedor tanto de la importancia de los sectores primario y secundario en la dinámica económica de las naciones, en especial las periféricas, como del sobredimensionamiento estadístico y arbitrario del sector servicios cuando no se tiene en cuenta el impulso fundamental de ellos por parte de las nuevas demandas industriales y sus incrementos productivos, más importantes que cualquier -hipotético- dinamismo endógeno. Una postura contraria, favorable a la expansión de los servicios como propulsores del desarrollo económico puede encontrarse en Llach (1997).

y 1994. Algunos investigadores acusaron la emergencia de un nuevo liderazgo manufacturero, con las ramas productoras de bienes durables reemplazando a los sectores productores de bienes industriales de uso difundido, con especial protagonismo del sector automotriz que explicó el 30% del crecimiento industrial global de los primeros años de la década bajo estudio. El progreso automotriz no debe perder de vista, sin embargo, el incremento de los niveles de ensamblaje, al punto que el complejo automotriz derivó en una armaduría que revirtió el superávit de 6 mil millones de dólares de 1990 y lo convirtió en un déficit de 6.3 mil millones de la misma moneda tan sólo tres años después (Bisang, Bonvecchi, Kosacoff y Ramos, 1996, p. 4-6).

Las Pymes industriales, desamparadas por la alianza que privilegió a los grandes grupos económicos, padecieron una reestructuración regresiva, que las conminó a abandonar o convertir sus actividades -en el caso de las que lograron sobrevivir- degradando su capacidad de generar valor y empleos por tareas de comercialización y distribución. Lejos de apartarse como sujeto neutro al mercado, el gobierno presidido por Carlos Menem (1989-1999) promovió este proceso, no sólo como consecuencia del apreciado tipo de cambio que cimentó el régimen de convertibilidad sino por la decidida reducción de aranceles⁴⁸ para importar bienes de capital y la implementación de reintegros por sus ventas en el mercado interno, provocando una progresiva retracción de la producción local, particularmente la realizada por Pymes, a favor de maquinarias y equipos importados (Schorr, 2002, 37). Esto dio preeminencia a la adopción de tecnologías externas en desmedro de la generación de nuevos productos o esfuerzos adaptativos locales, despreciando y desincentivando capacidades innovativas de redes y subcontratistas nativos.

⁴⁸ Si en 1988 las reducciones arancelarias se admitieron con necesidad pero sin convicción, como parte de las difíciles y urgentes negociaciones con organismos internacionales de crédito, desde julio de 1989 el gobierno peronista lo hizo en un escenario no menos crítico, pero con una convicción hasta ese momento ausente. "La inexistencia de barreras no arancelarias y el bajo nivel y dispersión de las tarifas definen una apertura general inédita históricamente". (Kosacoff, 1993, p. 42).

Las regulaciones estatales, basadas en ajustes por riesgos y breves plazos de amortización, orientaron los préstamos del sector financiero privado hacia las firmas líderes, vedando el acceso crediticio a las Pymes, que no contaron con los capitales mínimos requeridos. Incluso, los fondos de las líneas crediticias de los organismos multilaterales de crédito se represtaban localmente a tasas muy altas para ellas, mayores cuanto menor era el tamaño de la entidad interesada (García, 1999). A diciembre de 1998, las Pymes obtuvieron el 8.5% del total de préstamos de los bancos privados, con montos menores a los 200 mil pesos anuales, mientras que las grandes firmas de capital nacional y transnacional absorbieron el 91,5% de ese total, por montos superiores a la cifra indicada. La potencialidad y naturaleza del proyecto a financiar importaron mucho menos que el tamaño patrimonial de la empresa interesada en obtener crédito a la hora de evaluar su costo y modalidades, discriminación en la que también incurrieron las líneas de crédito de promoción de las exportaciones del sector público, que también se concentraron en las empresas de mayor tamaño relativo (*ibid.*; y Azpiazu y Basualdo, 2000, p. 49-55).

Los grandes grupos económicos de origen nacional avanzaron hacia una estrategia de reproducción y acumulación del capital afianzada en una reducida variedad de actividades con fuerte inserción exportadora (fundamentalmente en la agroindustria y la siderurgia). De este modo, confirmaron un patrón de especialización productiva descentrado del mercado interno (por ende, desinteresado de depreciaciones salariales, cuando no directamente beneficiario de ellas), con aptitud contracíclica para sortear instancias recesivas, y endógena para internalizar producciones y servicios mediante encadenamientos internos con empresas controladas y vinculadas. Schorr advierte un desarrollo paralelo, en que se verifica, por un lado, un desenvolvimiento sumamente exitoso de firmas industriales líderes y, por el otro, la considerable disminución de la participación de los trabajadores del sector en la distribución del ingreso y de las Pymes en sus respectivas

actividades, con lo cual tuvo lugar un doble proceso de transferencia de ingresos: “desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las empresas de menores dimensiones hacia las más grandes” (Schorr, 2004, p. 90).

Como titulares de los mayores superávits en el comercio exterior, vinculados a actividades típicas de las primeras etapas del procesamiento industrial o basadas en la explotación de ventajas comparativas de carácter estático, fueron inhábiles para difundir externalidades positivas en el resto del espectro industrial y así generar cadenas de valor agregado y multiplicar puestos de trabajo (Azpiazu y Schorr, 2010, p. 213-220), pero capaces de instalar sus actividades en áreas “donde por naturaleza o por intervención pública existen menores grados de competencia” (Bisang, 1996, p. 428). La reestructuración microeconómica lanzada en el curso de los 70, a favor de la producción de *commodities* industriales de uso difundido sembró los incentivos para el fortalecimiento de esta tipología organizativa, y de los patrones de especialización productiva que le son distintivos, por la cual destacaron como consecuentes usuarios de tecnologías importadas antes que promotores de desarrollos intensivos en innovación, investigación y desarrollo tecnológico. En consecuencia, la eficiencia micro de las empresas conglomeradas no articuló con subcontratistas y proveedores locales ni aportó a una mayor densidad industrial del entramado productivo nacional.

Pese a que la dinámica industrial fue crecientemente controlada por capitales extranjeros, los grupos económicos locales se afianzaron en la producción agroindustrial, actividad más relevante de la cúpula manufacturera y el sector industrial, y de ese modo fortalecieron su posición como el segmento empresario de la elite con los mayores superávits de comercio exterior, intensificando el proceso de especialización productiva vinculada a las primeras etapas del procesamiento industrial. Al preservar los activos más rentables, los grupos nativos replegaron hacia actividades con elevados

márgenes de beneficio y potencialmente beneficiarias de las devaluaciones monetarias, que de tener lugar no sólo le deparan automáticos enriquecimientos patrimoniales y mayor facturación, también habilitan una recompra de activos vendidos a firmas extranjeras por un monto económico menor al recibido previamente (Schorr, 2001, p. 17-18).

La contracción del empleo registrada en los 90 en el sector fabril debe evaluarse a la luz de esta especialización productiva de las firmas líderes, escasamente demandante de mano de obra, agravada por el cierre de las Pymes industriales que no contaron con amparo estatal ante la competencia derivada de la apertura económica (Schorr, 2002, p. 28-29 y 74). La declinación de la ocupación industrial, ocurrida durante la vigencia de un régimen de muy fuerte atraso cambiario, implicó “una paradoja perversa”, por la cual los trabajadores argentinos eran portadores de elevados costos laborales a nivel internacional y, pese a ello, titulares de ingresos que reportaban un decreciente poder adquisitivo en el mercado doméstico (Bugna y Porta, 2007, p. 64).

En el rediseño de las relaciones entre Estado, sector privado empresarial y sociedad, el primero reguló las intervenciones de cada parte de modo tal que preservó y amplió la injerencia –y consecuentes ventajas- de los grupos económicos nacionales y firmas extranjeras. Las firmas y conglomerados del extranjero apoyaron una liberalización generalizada que les proyectaría naturales beneficios, en términos de importación de bienes de capital y tecnología y remisión de dividendos a sus casas matrices. Los grupos económicos nacionales no sólo contaron con un acceso privilegiado al diseño de las políticas de privatización, sino que fueron ellas elaboradas para transferir a su propiedad los activos útiles a sus intereses reproductivos.

Los fuertes grupos industriales familiares vieron en las reservas de mercado y en la liberalización negociada que trajo consigo la privatización un beneficio

mucho más tangible que eventuales subsidios otorgados por un Estado en retroceso. (Etchemendy, *ibid.*, p. 96).

Las políticas aperturistas de los 90 expusieron a la competencia externa a diversos actores productivos, con mayor fuerza a las Pymes industriales, pero no a los sectores industriales más poderosos, líderes en producción, ventas y ganancias antes de la implementación de las reformas neoliberales. No faltó comunicación e intercambios entre el sector público reformista y los más importantes actores industriales, de hecho las políticas que pusieron fin al modelo mercado internista de sustitución de importaciones fueron concertadas con los sectores empresarios que mejor provecho pudieron obtener de ese modelo.

En el sector automotriz fue la presión conjunta de asociaciones empresariales y sindicatos la que produjo el decreto ejecutivo que los convocó para crear un régimen arancelario diferenciado y de reconversión proteccionista de sus intereses. La privatización de la principal empresa siderúrgica del país -SOMISA-, tuvo a la firma Techint como codiseñadora y adjudicataria final de la transferencia. Beneficios arancelarios no menos importantes fueron obtenidos por la cementera Loma Negra, que también se hizo del control del estratégico ferrocarril de carga Ferrosur Pampeano, en tanto que el productor de aluminio Aluar pasó de conseguir precios subsidiados en la provisión energética de la represa Futaleufú a ser su propietario cuando se privatizó (*ibid.*, p. 106-111 y 157-184).

Es notable detectar que el campo de alianzas creado por la dictadura cívico militar sobrevivió a ella, en persistente articulación que siempre tuvo al Estado como fuente de recursos y regulaciones dirigidos a favor de ciertas firmas y –sobre todo- grupos económicos locales, sin excluir como actores también beneficiarios a empresas y conglomerados extranjeros. La servil condición del Estado argentino, sin embargo, no implicó una estrategia con

vistas a posibilitar la sofisticada expansión internacional de los sectores favorecidos.

3.2. Brasil

3.2.1. Políticas y regímenes de promoción industrial

El Programa Estratégico de Desarrollo establecido en 1968 y el Programa de Metas y Bases para la Acción de Gobierno del año 1971 retomaron la dirección heterodoxa de las intervenciones estatales, conviviendo en su implementación con los años del “Milagro Económico Brasileño”, que en el lapso 1968-1973 produjo un crecimiento del PBI de un 11% anual aproximadamente, con tasas de inflación decrecientes y superávit en la balanza de pagos. La primera crisis del petróleo de 1973 impactó en la economía brasileña, pero los desequilibrios consecuentes no impidieron ese mismo año el lanzamiento del Primer Plan Nacional de Desarrollo, base del más ambicioso Segundo Plan Nacional de Desarrollo (PND II) de 1974 que se extendió hasta 1979 -coordinado por el Consejo de Desarrollo Económico, integrado por los ministros responsables de las carteras económicas y presidido por el propio presidente brasileño- que apuntó a reducir la dependencia del petróleo extranjero y fortalecer las industrias nativas de insumos básicos y de bienes de capital, con base en empresas estatales y el sector privado nacional respectivamente.

Ambos planes configuraron una estrategia de crecimiento con endeudamiento, que se apartó del ajuste ortodoxo practicado por otras economías nacionales de la región suramericana, consolidando un parque industrial mucho más complejo y dinámico. De acuerdo a Hirschman (1996, p. 197-198) el PND II apuntó a desviar las inversiones aplicadas a los sectores automotriz y de bienes durables, muy favorecidos durante los años del milagro económico, hacia los sectores representativos de la etapa final de la industrialización. Gilberto Maringoni (2016) afirma que el PND II configura “la

mayor y más osada iniciativa del desarrollismo brasileño”⁴⁹, por aportar un hecho inédito en las economías periféricas: una cadena productiva completa, como ineludible cimiento de una economía moderna y diversificada. La administración de Ernesto Geisel (1974-1979) persiguió como objetivo industrial completar la cadena de producción nacional, basada hasta ese momento en bienes de consumo livianos y bienes durables, para lo cual se previeron importantes inversiones en infraestructura y en la industria de bienes de capital e intermedios. Como parte del plan se proyectó la expansión de manufacturas con mayor sofisticación tecnológica, en las áreas informática, naval, automotriz, siderurgia y de bienes de capital, entre otras.

El PND II destacó como una planificación estatal sumamente ambiciosa, que aspiró a coordinar un colectivo de estímulos financiados fundamentalmente por capital público (créditos subsidiados del BNDES en primer término) vía endeudamiento externo, para beneficiar prioritariamente al capital privado nacional. Al tiempo que el plan adhería al sistema de decisiones descentralizadas de un mercado libre, afirmó su dependencia de las acciones orientadoras e impulsoras del sector público. Con mayor detalle, el PND II informó la necesidad de que el capital extranjero se someta a la lógica orientadora del Estado, reconociendo como problema la adaptación de las multinacionales a la estrategia nacional. Trascendente a los fines estrictamente industriales, el objetivo político era asegurar que el fin del siglo XX cuente al Brasil como una de las grandes potencias globales⁵⁰, para lo cual se juzgó necesario resistir las presiones ejercidas sobre las economías periféricas para que implementen ajustes recesivos (Maringoni, *ibid.*, p. 46-47).

⁴⁹ Tal es el título del artículo en el que Maringoni resume las notas principales de este programa industrial, el contexto en el que se forjó, sus ambiciones, límites y protagonistas: “A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo”. Fue publicado en la revista *Desafios do Desenvolvimento*, del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Gilberto Maringoni fue editor de esta revista e investigador del IPEA.

⁵⁰ Las 136 páginas del PND II se dividen en cuatro partes, una de ellas tiene por título: Desarrollo y grandeza: Brasil como potencia emergente.

Existieron déficits en la implementación del PND II, que Maringoni (*ibid.*) imputa principalmente a la inicial desconfianza del capital privado nacional, luego transformada en abierta oposición. “Pese a los incentivos, financiamiento y subsidios, fue claro que una gran parte del sector privado prefirió no correr riesgos”. Por su parte, Antonio Barros de Castro subrayó como problema esencial la falta de legitimación popular de la iniciativa desarrollista: “cumplió toda su problemática trayectoria, como un producto de gabinete” (Castro y Souza, 1985, p. 47). Durante los años de implementación del programa, si bien no se alcanzó el crecimiento del período “milagroso” el PBI se expandió 5.1% en 1976; 10,2% en 1976; 4.9% en 1977 y 1978; y 6.8% y en 1979⁵¹. Barros de Castro, acertadamente, justificó el despliegue del plan desarrollista por el crecimiento a que dio lugar, que permitió que las inversiones realizadas en los años del milagro económico encontraran una economía receptora de sus posibilidades. Sin hacer mención a la doctrina del shock, explicó que interrumpir abruptamente un volumen de inversiones sin precedentes que estaban en curso o en fase de conclusión, era cosa tan arriesgada como detener un tren en alta velocidad.

El PND II permitió el progreso de la sustitución de importaciones hacia los bienes intermedios y de capital, mediante el involucramiento directo de empresas estatales o a través del financiamiento del BNDES. Durante la vigencia del plan, la economía brasileña avanzó a “marcha forzada”, como explicaron (y titularon en la obra publicada en 1985) Castro y Souza (*ibid.*), cuyos frutos no se apreciaron tanto en los años 70, como en la década siguiente en la que mejoraron sensiblemente las cuentas externas, lo que equivocadamente se atribuyó a las políticas de ajuste que caracterizaron estos años.

⁵¹ Se tratan de números que están por debajo del registro de crecimiento en los años del milagro económico, pero en línea con el 7% de tendencia histórica de la economía brasileña de posguerra.

El financiamiento de la expansión económica superó la brecha entre la capacidad financiera de la plaza local y la demanda de crédito a largo plazo, por lo cual se recurrió al endeudamiento público externo (Belluzzo, 2002, p. 62). La deuda externa pasó de 14.900 millones de dólares en 1974 a 55.800 millones de dólares en 1979. Estos montos destinados a un proyecto industrializador, contribuyen a comprender por qué para Prado (1998, p. 6) los 11 años comprendidos entre 1967 y 1978 constituyen “el apogeo del modelo brasileño de crecimiento centrado en el Estado”, período en el que el PBI aumentó un 167%; las exportaciones un 22.5% anual; y las tasa de inversión fueron las más altas de la historia. El economista de la Universidad Federal de Río de Janeiro caracteriza el crecimiento y la diversificación de las exportaciones por el crecimiento manufacturero interno, resultante de la profundización del proceso de sustitución de importaciones, como un “caso típico” de exportaciones inducidas por el crecimiento “en contraposición a crecimiento inducido por las exportaciones” (*ibid.*).

En la década de 1970 se consolidó la participación de las empresas extranjeras en sociedades mixtas, modalidad que permitió acceso a financiamiento de bajo costo y beneficios fiscales que estaban vedados a las transnacionales que descartaban la participación local. Por ley 4.131 del año 1962 y decreto 55.762 de 1965, las empresas extranjeras sólo podían acceder al crédito de bancos estatales como socios minoritarios de una *joint-venture* dominada por inversionistas nacionales, a no ser que se trate de proyectos estratégicos, en cuyo caso era necesario obtener el correspondiente decreto ejecutivo reconocedor del interés nacional para la concesión del crédito, a efectivizarse solo después del inicio de las operaciones (Lahera, 1981, p. 37). Esto más allá de la prohibición que se impuso al ingreso de capital extranjero en determinados rubros y para la adquisición de empresas nacionales, por comprometer áreas consideradas de interés estrictamente nacional.

Fueron creados en esta década fondos de financiamiento y programas de exportación específicos para atender las necesidades de las Pymes, de hecho el Centro Brasileño de Asistencia para la Gestión para la pequeña empresa (CEBRAE) fue establecido en 1972, para agrupar y fortalecer las políticas a favor de las Pymes brasileñas, en iniciativa conjunta del BNDE y el Ministerio de Planificación. En estos años se intensificaron las regulaciones del mercado de trabajo, con una renovada represión de las actividades sindicales, acompañada en algunos casos de la prohibición de actuación de las centrales obreras (Suzigan, *ibid.*, p. 50).

Con la finalidad de describir la importancia de las firmas estatales, cuyo rol productor alcanzó en 1980 el 43% de la formación bruta de capital fijo⁵², con 50 empresas estatales entre las primeras 100 del país (mientras que 33 eran privadas nacionales y 17 transnacionales), Bresser-Pereira calificó a la brasileña como “una economía en un estado de subdesarrollo industrializado con fuerte incidencia de la actividad empresarial pública” (Bresser-Pereira citado en Bekerman, *ibid.*, p. 424).

Más allá de esta calificación, el accionar de las empresas públicas combinado con ambiciosos –y sumamente costosos, en términos presupuestarios- planes nacionales de industrialización consiguió que el déficit de 2.800 millones de dólares en 1980 mutara a un superávit de 13.100 millones de dólares en 1984 (Giambiagi *et al*, 2011, p. 99), lo que aumentó la participación de productos industrializados brasileños en el comercio mundial del 0.8% a 1.2% entre los años aludidos (Horta y Souza, 2000, p. 21). A este resultado contribuyeron la devaluación de la moneda nacional y la recesión producida por los ajustes realizados por el ministro de planeamiento Netto, que conminó a sustituir mercado interno por compradores externos, pero la

⁵² La formación bruta del capital fijo fue en los 80 significativamente menor a verificada en la década anterior: 17.6% del PBI entre 1981 y 1990, contra el 24% entre 1974 y 1980 (Suzigan, 1991, p. 17).

capacidad de oferta productiva derivó directamente de la maduración de los proyectos promovidos por el PND II.

Los ajustes de Netto afectaron programas sectoriales que al ser desactivados perjudicaron articulaciones industriales instaladas por las iniciativas industrialistas de los 70, pero no alteraron el rol asignado al Estado como garante de rentas empresarias ni eliminaron capacidades de planificación económica por parte de sus burocracias. Testimonia la persistencia desarrollista brasileña el economista Julio Olimpio Fusaro Mourão (1994), superintendente del Área de Planeamiento del BNDES en los 80, que asegura que esta institución formuló un nuevo pensamiento para avanzar en la integración competitiva de la industria brasileña sin romper con posiciones anteriores, toda vez que “el sistema BNDES” confió en una evolución pragmática hacia un nuevo desarrollismo, sin paralizarse en rígidas adhesiones ideológicas⁵³. Lejos de incurrir en una perspectiva que “extrapola estáticamente experiencias del pasado” para gestionar su adaptación al presente, se trabajó con un enfoque sistémico, global y prospectivo (*ibid.*, p. 8).

Desde el BNDES se propuso un plan, afirma Fusaro Mourão, que se reveló exitoso hasta el fatídico año 1988. De acuerdo a esta institución, la maduración de las inversiones realizadas en la segunda parte de los 70 - financiadas muchas de ellas por esta entidad- fueron la clave para reducir las importaciones de bienes intermedios y de capital en la primera mitad de los 80, y eliminar el riesgo de nuevos desequilibrios externos con el retorno del crecimiento económico. Coherente con este punto de partida, el plan puesto en marcha promovió acciones tendientes a sustituir las inversiones públicas por exportaciones para que estas actúen como inductoras del crecimiento, de

⁵³ Mourão expresa: “Aunque la formulación de las nuevas políticas no había partido de consideraciones de naturaleza ideológica o política, ellas se diferenciaban, por un lado, de la visión de una izquierda conservadora que deseaba mantener el *status quo* y, por otro, de la doctrina neoliberal que predicaba el abandono de cualquier política industrial y un Estado minimalista” (*ibid.*, p. 17).

ese modo se procuró avanzar hacia una secuencia virtuosa en la que nuevas fuentes de empleo producidas por la multiplicación de las ventas externas aumentaran el consumo, incentivante a su vez de las inversiones privadas. Es lo que sucedió entre 1984 y 1987, años que registraron un crecimiento económico anual de poco más del 6%⁵⁴. Más aún, la expansión del PBI entre 1985 y 1989 fue motorizada por las exportaciones, que crecieron a una tasa anual de un 6% aproximadamente, si bien esto fue consecuencia también de una mejora en la situación de los mercados compradores de los productos brasileños y, a partir de 1987, de la caída de la demanda interna (Giambiagi *et al*, *ibid.*, p. 120).

Para el ex funcionario, si hubo un cambio ideológico en las concepciones del BNDES “fue apenas parcial”, con el objeto de extender la centralidad estratégica de la sustitución de importaciones a las tecnologías de punta (*ibid.*, p. 10 y 12). Un segundo ciclo del planeamiento estratégico postuló trascender definitivamente de la concepción sustitutiva y del proteccionismo garante de las reservas de mercado, para configurar lo que llamaron un “escenario de integración competitiva de la industria brasileña”. Esto último no pudo implementarse, como consecuencia del ascenso de la hegemonía neoliberal que en 1990 alcanzó al propio BNDES⁵⁵.

La influencia del pensamiento desarrollista impactó en las políticas públicas desarrolladas por otros medios, lo que se verificó bajo la figura de Francisco Lopes y la adopción del “choque heterodoxo”⁵⁶ por él propuesto. Teniendo en cuenta sus ideas –entre estructuralistas y keynesianas⁵⁷- el 28 de febrero de 1986 el presidente Sarney (1985-1990) lanzó el Plan Cruzado,

⁵⁴ Durante los 5 años del gobierno de Sarney existieron tres planes de estabilización que fracasaron en su objetivo de contener la inflación de precios pero no impidieron el crecimiento económico, con una expansión del producto de un 24% entre 1985 y 1989 (Giambiagi *et al*, *ibid.*, p. 97).

⁵⁵ Fusaro Mourão responsabiliza también a cierta “izquierda conservadora” que consagró en la Constitución brasileña nociones que cristalizaron los intereses corporativos tradicionales.

⁵⁶ *O Choque heterodoxo* es, de hecho, el título de la obra en la cual Lopes (1986) explica su adhesión a la tesis de la inflación inercial en Brasil.

⁵⁷ Para conocer los nutrientes teóricos de la teoría de choque heterodoxo ver Ortiz (1987).

de características parecidas al Plan Austral implementado en Argentina un año antes (pero a diferencia de Brasil, Argentina entró en el Plan Austral en una situación de retracción económica). En los años del Plan Cruzado, la producción manufacturera se incrementó un 11.3%; la de bienes de capital un 22%; la de bienes intermedios un 8.4%; y la de bienes de consumo un 11% (Giambiagi *et al*, *ibid.*, p. 110; Dalto, 2019, p. 167).

En general, en la economía de los 80 continuaron los incentivos lanzados en décadas anteriores, sin que se operen cambios lo suficientemente potentes para animar el riesgo y la innovación empresarios, lo que amplió la brecha de progreso y productividad entre las industrias brasileñas con las de los países desarrollados que avanzaron en el nuevo paradigma de la microelectrónica y la automatización. Las firmas brasileñas se refugiaron en una exitosa estrategia defensiva basada en el dominio poseído sobre las ventas en el mercado interno y en el monopolístico control de las apreciadas divisas a través de las exportaciones, factor este último que permitió prolongar las ventajas creadas en períodos anteriores y sumar otras nuevas (Suzigan, *ibid.* y Antunes, 2017, p. 12). El intervencionismo brasileño no logró generar una estrategia de crecimiento consistente, apta para impulsar la producción industrial a partir de una integración al comercio que vaya más allá de las variaciones reflejas a los ciclos económicos domésticos (Dalto, *ibid.*, p. 168).

Tampoco logró expandir el Estado federal la industrialización más allá de las principales urbes del país, con excepciones. Las experiencias de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene), de la Superintendencia de Desarrollo del Amazonia (Sudam) y de la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (Suframa) no lograron producir un crecimiento industrial sustentable en las regiones a las que dirigieron diversos programas de fomento. Las agencias mencionadas carecieron de apoyo relevante de parte de las autoridades federales, y

fracasaron en alterar los intereses clientelares de las administraciones beneficiarias así como en conseguir compromisos estables de las empresas locales (Schneider, 2015, p. 125-126). Curiosamente, los casos exitosos respondieron fundamentalmente a los planes elaborados por autoridades y burocracias locales, como fue el caso de la Compañía Energética de Minas Gerais o de los programas de fomento implementados en los 80 en Ceará (*ibid.*).

La Nueva Política Industrial (NPI), presentada en 1988 redujo las tarifas aduaneras industriales de un 90% a un 43% en promedio y recortó la cantidad de regímenes de fomento, a la vez que creó con ambición sistémica un conjunto de incentivos fiscales para potenciar la capacidad tecnológica de las empresas industriales brasileñas mediante la detección de sectores capaces de extender la industrialización a los eslabonamientos ascendentes y descendentes (Moreira y Correa, 1998, p. 1859; Prado, *ibid.*, p.9). La NPI, sin embargo, no suprimió el sistema de licencias para importar o barreras no tarifarias como la ley de similares, por la cual se obstaculizaba burocráticamente la compra en el exterior de los bienes elaborados en el país. La falta de coherencia de la NPI marcó, en todo caso, la transición entre las inseguridades de un declinante modelo de sustitución de importaciones⁵⁸ y las reformas aperturistas inauguradas en 1990 por el gobierno de Collor de Mello (1990-1992).

Desde el inicio de su gestión, Collor de Mello avanzó con mayor decisión en la reducción progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias y en la supresión casi total de los incentivos a las exportaciones. Pero, como bien observa Cabria (*ibid.*, p. 13), las reformas no eliminaron completamente el legado institucional desarrollista. El propio Collor de Mello

⁵⁸ El carácter proteccionista del sistema, a través de la ley de similares, de barreras arancelarias y no arancelarias, tributos restrictivos de las importaciones, entre otras medidas, fue tan prohibitivo que según Velloso (1990, p. 43) “significaba virtualmente importar sólo aquello que complementaba la estructura industrial existente en el país.”

implementó una estrategia de desarrollo que calificó –acaso motivado por las propuestas del BNDES en los 80- como de integración competitiva, que no desamparó enteramente a la industria nacional, a cuyo favor creó el Programa de Competitividad Industrial (PCI), el Programa Nacional de Calidad y Productividad (PNCyP) y el Programa de Apoyo al Mejoramiento de la Capacidad Tecnológica e Industrial (PAMCTI), con el objetivo de reestructurar el modelo empresario, proveyendo al efecto financiamiento del BNDES y adicionando cooperación de diversas agencias públicas. El PCI se inclinó por cambios graduales, que en materia de bienes de capital redujo el índice mínimo de nacionalización del 90% al 70% y luego al 60%. Proporciones necesarias para obtener beneficios fiscales, financiamientos subsidiados o participar en contrataciones públicas (Suzigan, 1991, p. 87).

Asimismo, para mejorar los intercambios de información fueron creadas 29 Cámaras Sectoriales, integradas por representantes de los sectores privado industrial y público, cuya misión era asesorar al gobierno nacional en la producción de políticas industriales (Prado, *ibid.*). Pese a la importación de la doctrina del *New Public Management*, por parte del Ministerio de Administración Federal y de Reforma del Estado creado en 1995 por Henrique Cardoso (1995-2003), se admitió la continuidad de diversas formas de intervención estatal, “en parte por la resistencia social y política a su desmantelamiento y en parte por la conservación consciente de núcleos de excelencia técnica y burocrática” (Cabria, *ibid.*). Veiga (2003, p. 128) considera que la liberalización de los primeros años de los 90 implicó un “hito de ruptura” en la política industrial brasileña, pero no por una excesiva exposición a la competencia foránea o por la celeridad del proceso aperturista, sino por la utilización de las importaciones industriales como un instrumento de política industrial, de ningún modo el único. La adaptación asumida por el BNDES confirman lo expresado.

En los 90, el BNDES actualizó sus funciones, para adecuarse a las reformas aperturistas y a favor de una menor injerencia estatal en la economía. Sin embargo, no existió un renunciamiento del sector público a favor de las fuerzas del mercado, por el contrario se asignó al BNDES la administración del Programa Nacional de Privatización (PND), que implicó dotarlo de una misión fundamental en la captación y orientación de los capitales privados y en la formación de los mercados de capital. Entre 1990 y 2003, el BNDES gestionó la privatización de 69 empresas públicas, operativas en sectores tan diversos como los de acero, petroquímica, fertilizantes, electricidad y portuarios, entre otros (Pinto y Reis, 2017, p.162).

En relación a las firmas públicas, es notable lo que señala Ross Schneider (2015). Este autor advierte que las firmas con mejor performance en los 90, e incluso en la década siguiente, por su expansión internacional y evolución tecnológica, fueron originalmente empresas estatales: las acereras Gerdau, CSN (Compañía Siderúrgica Nacional) y Usiminas; la aeronáutica Embraer; Oi/Telemar en el rubro telecomunicacional; y la petrolera Petrobras. Embraer tuvo un punto de inflexión en 1996 cuando aprovechó la demanda de aviones regionales por parte de Estados Unidos para penetrar este mercado, como disparador de una estrategia que luego expandió sus exportaciones a muchos otros países, en áreas civiles y militares. Si bien esta empresa fue privatizada en 1994, el gobierno conservó una participación minoritaria⁵⁹ (7% del capital accionario) y la acción de oro, con poder para vetar ventas tecnológicas o acuerdos que afecten la seguridad nacional.

La exitosa expansión comercial de Embraer fue el resultado de décadas de fortalecimiento técnico y tecnológico por parte de instituciones estatales (como el Instituto Tecnológico de Aeronáutica), con crucial apoyo político de la Fuerza Aérea. Ross Schneider destaca la decisión de las

⁵⁹ Cabe señalar que la privatización prohibió que capitales extranjeros accedan a más del 40% del paquete accionario de la empresa, que además de la propiedad gubernamental referida, cuenta también con otra del 6% que pertenece al BNDES.

autoridades públicas brasileñas de desoír los ataques dirigidos contra Embraer por implicar una actividad empresarial deficitaria para el erario público. Por el contrario, insistieron con subsidios estatales y ensayos de prueba y error que permitieron desarrollar los modelos originales de aviones de tamaño mediano que exitosamente se ofertaron a mediados de los 90 (*ibid.*, p. 120-121). El caso de Petrobras tiene a la década del 70 como período clave, a partir de las reservas descubiertas en alta mar, en aguas tan profundas que obligó a la empresa a desarrollar tecnología para la extracción y a capacitar a un personal que debía ser altamente calificado en las respectivas aptitudes ingenieriles, cosa que se hizo con capacitaciones universitarias dirigidas a los futuros empleados de Petrobras, y mediante formaciones verificadas durante la relación laboral con la empresa⁶⁰.

Las innovaciones aeronáuticas de Embraer y el progreso tecnológico en la extracción en aguas profundas de Petrobras, fueron el producto de arriesgadas inversiones que, basadas en necesidades económicas y geográficas nacionales, generaron tanto soluciones tecnológicas apropiadas como ventajas comparativas internacionales (Tigre, 2002, p. 277- 279). Estos ejemplos involucran a empresas públicas que, al decir de Atul Kohli (2004, p. 208), contaron con una “cantidad justa de autonomía” bajo la conducción de una gestión tecnocrática que más allá de las acciones de interés público admitieron la fijación de precios al menos próximos a los determinados por el mercado.

Con lo reseñado no se quiere desconocer los innegables problemas que existieron en los fomentos estatales de diversos sectores industriales, cuya ineficiencia los inhabilitó para competir contra agentes externos cuando se implementó la apertura económica. En el ámbito de las tecnologías

⁶⁰ La encomiable trayectoria de esta empresa, cuya propiedad nunca dejó de ser mayoritariamente pública, le permitió transformarse en la entidad brasileña con mayor registro de patentes en la primera década del 2000 y ser la firma con mayor registro de ventas de Latinoamérica a fines de esta década (*ibid.*)

informacionales, la empresa estatal Cobra creada en 1974, así como las protecciones dirigidas a productores de hardware no lograron seguir la velocidad de los cambios en el mercado. Las estrategias centralizadas y las reservas de mercado no pudieron generar un sector competitivo en las producciones informáticas, lo que afectó la productividad de muchos otros sectores que usaron dispositivos y sistemas de baja calidad (Schneider, *ibid.*, p. 125). Las actividades de Embraer y Petrobras, en todo caso, contribuyeron a compensar la clásica desarticulación entre las políticas comerciales de promoción de exportaciones y las tecnológicas y de fomento a la innovación industrial (Tigre, *ibid.*). Como regla, la promoción de exportaciones se tradujo en facilidades crediticias accesibles a grandes firmas, no necesariamente innovadoras.

El modelo de especialización productiva de los 90 combinado con la financiarización de los activos iniciada en los 80, no implicó un repliegue estatal en el ordenamiento económico nacional. Reemergió la importancia del BNDES, agente gestor de las privatizaciones que sin embargo nunca fue puesto en venta, para reformular su función existencial y transitar de su rol de prestamista esencial de empresas estatales e industrias privadas nacionales a otro adicional, que incluyó el apoyo a Pymes brasileñas y la dirección de recursos a los sectores energéticos e infraestructurales. No puede pasar desapercibida, además, la nueva posición asumida por esta institución, resultante de las participaciones minoritarias adquiridas en los procesos de privatización que le tocó gestionar, convirtiendo a esta burocracia desarrollista nada menos que en el principal inversor institucional de Brasil (Schneider, *ibid.*, p. 128).

3.2.2. Políticas hacia los capitales extranjeros

La década del 70 en Brasil se destacó como un período de intenso intervencionismo estatal, en continuidad coherente con la heterodoxia dominante en los años anteriores. Las crisis del petróleo no impidieron que el

Estado expandiera su penetración en la vida económica nacional, profundizando la industrialización del sistema productivo a costa de un endeudamiento externo cuya magnitud se haría sentir en los 80. La macro política estatal ejemplar se manifestó en el PND II, lanzado en 1974 por el entonces presidente Ernesto Geisel, con una coordinación que lo tuvo a él, nada menos, como máxima autoridad responsable. El PND II apuntó a recortar dependencias con el exterior, tanto petrolíferas como en relación a insumos industriales básicos y bienes de capital, para lo cual se fortaleció la capacidad directriz de las empresas públicas.

Como correlato de este proceso de industrialización, más allá del compromiso estatal empresarial, fue promovida la participación de las empresas extranjeras en sociedades mixtas, como condición para que accedan a financiamiento de bajo costo y beneficios fiscales. Además de esto, con ánimo abiertamente excluyente, se prohibió el ingreso de capital extranjero en determinados rubros y para la adquisición de empresas nacionales, en ambos casos por involucrar actividades consideradas estratégicas para el interés nacional.

Pese a ello, las empresas multinacionales y sus filiales radicadas en Brasil aportaron en 1980 el 27.5% de la producción industrial total, porcentual similar al de los países de la OCDE en esos años. La influencia empresarial extranjera se hizo sentir más en las exportaciones industriales, en especial si el cálculo se concentra en las 100 principales firmas de 1980, cubriendo el 49.2% de las exportaciones. Pero incluso, fuera de este selecto grupo no menos del 38.3% de las exportaciones industriales brasileñas eran realizadas por compañías extranjeras (Fritsch, Franco y Wolfson, 1991, p.^[1]_{SEP} 525, 536 y 538).

Sin embargo, no faltaron acciones para impedir un desequilibrio excesivamente favorable a las firmas foráneas, continuidad de por medio con prácticas institucionales de los mejores años desarrollistas. En este sentido,

ya desde el inicio de la década del 80 se intensificó la tendencia iniciada a fines de la década anterior para la creación de asociaciones entre capital estatal, privado nacional y extranjero. Las *joint ventures*, que comenzaron a instrumentarse con el PND II en las industrias siderúrgica y petroquímica, para asegurar transferencias tecnológicas sin ceder completo control al capital extranjero, crecieron hasta producir aproximadamente 1500 asociaciones en 1984 (Fritsch, Franco y Wolfson, 1991, p. 536). Estas relaciones mixtas, que contaron también con participación del componente público, pueden concebirse como antecedentes del tipo de privatizaciones de los 90, en las que se dio estabilidad a la presencia estatal mediante participaciones minoritarias dispersas en una pluralidad de actividades empresariales mudadas al sector privado.

Como se indicó oportunamente, la década del 80 dio cuenta de las contradicciones del modelo de sustitución de importaciones, así como de las dificultades financieras para sostenerlo, por lo que tuvo lugar una reversión industrial aproximada a la que experimentó Argentina una década antes, pero con características propiamente brasileñas. La imposibilidad de persistir con el endeudamiento externo, que impactó con una crisis que imprimió inestabilidad a todas las acciones públicas implementadas en estos años, más la necesidad de adecuarse a los nuevos tiempos de globalización post Guerra Fría, motivaron al gobierno de Collor de Mello (1990-1992) a instaurar una serie de reformas orientadas al mercado que apuntaron a tres objetivos fundamentales: apertura económica, privatización de empresas estatales y desregulación del mercado interno. Los ajustes estructurales que inició el mandatario, luego de su destitución, fueron continuados por las administraciones de Itamar Franco (1992-1995) y de Henrique Cardoso (1995-2003) y concluyeron, entre otras cosas, con la alteración del patrón de especialización del sector industrial, por el encogimiento del complejo metalmeccánico y la expansión de las ramas industriales intensivas en

recursos naturales (Medeiro, *ibid.*). De acuerdo a Wilson Suzigan y João Furtado (2006, p. 82), como resultado de los cambios realizados

Surgió una nueva estructura de poder, conformada por un Estado regulador, por capital extranjero dominante en algunas industrias estratégicas desde el punto de vista del desarrollo tecnológico, y por grupos privados nacionales reestructurados pero con limitada capacidad financiera y pocas sinergias productivas, sobre todo en materia de nuevas tecnologías.

En esta nueva especialización productiva, los incentivos impulsaron inversiones extranjeras en las áreas automovilística y electrónica para vender al mercado interno y a los países del Mercosur, en este último caso con integración productiva y comercial entre filiales del mismo grupo operador en distintos países miembros. Las exportaciones a los socios del Mercosur no impidieron, como consecuencia de la apertura comercial y de las estrategias de las firmas inversoras, que las industrias electrónica, informática, de telecomunicaciones y automotrices generen saldos deficitarios por su propensión a importar (si bien, en el caso de la industria automotriz fue superavitaria en los primeros años de los 90).

La apertura comercial de los 90 motivó distintos tipos de estrategias empresariales. Un reducido grupo de empresas líderes contó con la capacidad y los recursos para implementar reestructuraciones que modernizaron su performance productiva, que en muchos casos implicó procesos de fusiones dirigidos por empresas extranjeras. Sin embargo, fueron recortadas inversiones en sectores no convencionales para reorientarlas a los rubros más conocidos y estables. Este ánimo conservador marca para Ruiz (*ibid.*, p. 180) una diferencia con los años recesivos de principios de los 80, en los que la protección estatal a la producción industrial nacional “abría espacios para la expansión, especialmente de las actividades que hacían uso intensivo de las tecnologías”.

El selecto grupo mencionado contó también con herramientas de financiamiento en magnitud vedada a empresas de menor tamaño. A modo de ejemplo, el programa BNDES-*exim*, creado para promover exportaciones en 1991 bajo el nombre de Finamex, que pasó de poco más de 388 millones de dólares de crédito en 1996 a más de 3000 millones de la misma moneda en el 2000, concentró entre 1999 y 2001 el 92.03% de los créditos a favor de las grandes firmas brasileñas. Cabe registrar que los créditos públicos para promover exportaciones crecieron permanentemente, desde el muy bajo 0.11% de la oferta crediticia total en 1991 al 8.05% en 1999⁶¹.

Las grandes empresas de capital nacional consolidaron su posición en sectores en los que contaban con probada competitividad, por consistir en actividades cercanas a sus núcleos estratégicos⁶², mientras que “las empresas extranjeras pasaron a disfrutar de fuertes ventajas competitivas en los núcleos de la nueva dinámica industrial” (Ruiz, 1997, p. 171). Muchas otras empresas, a falta de una protección estatal activa en un marco de apertura comercial –y en algunos años, recesivo-, resignadas a una estrategia de regresividad productiva, ahondaron sus déficits al recortar inversiones y simplificar procesos que en algunos casos llevó la actividad de esos sectores a la informalidad (Kupfer y Rocha, 2005, p. 72-73). Estos ajustes empresariales empeoraron la ya declinante demanda agregada e intensificaron la heterogeneidad productiva de la industria brasileña.

En una investigación comprensiva del período 1995-2000 que indaga sobre la incidencia de la inversión extranjera directa en la aptitud exportadora industrial brasileña, se indica que los servicios volcados al mercado interno

⁶¹ Para conocer las características de la oferta de crédito a las exportaciones en los 90 ver Blumenschein y León (2002).

⁶² Ruiz (ibid., p. 182) es preciso, al describir las estrategias de los grupos industriales brasileños en los primeros años de los 90: “Cuando invirtieron fuera de su área de expansión, optaron por industrias más estabilizadas desde el punto de vista tecnológico y con una competitividad externa ya explícita y en lo posible asegurada por una dotación natural de factores o por el uso intensivo de mano de obra barata y poco calificada, o por ambos”.

fueron los principales receptores de la inversión extranjera, destacándose aquellos con alta propensión a importar y baja propensión a exportar, como el sector de las telecomunicaciones que registró un ingreso extraordinario de inversiones, cuyo crecimiento fue de un 4.605 % en los años referidos (Fernandes y Campos, 2008, p. 495). Por el contrario, los sectores industriales con alta propensión a la exportación fueron los que menos inversiones obtuvieron (*ibid.*, p. 500).

El trabajo de otros especialistas confirma un crecimiento desproporcionado de máquinas y equipos importados en la formación bruta del capital industrial, cuya expansión de 107.6% en el período 1994-1997 contrasta con la evolución negativa verificada por máquinas y equipos nacionales, que sufrieron una caída del 18.8% (Laplane y Sarti, 1999, 9). El crecimiento industrial en los años indicados, de un 7.4%, se basó por ende menos en el sector nacional de bienes de capital, que se redujo un 10%, y más en la importación de los mismos, con dislocación de parte del complejo industrial autóctono. Los ingresos de capital extranjero, que pasaron de 730 millones de dólares en 1990 (monto equivalente al 1% de las inversiones globales de ese año) a más de 10.000 millones de dólares anuales en la segunda mitad de esa década (superaron los 20.000 millones en 1997, configurando un 7.4% de las inversiones globales) deben comprenderse dentro del proceso de privatizaciones llevado a cabo en los 90, que incentivó la referida transferencia de demanda al mercado externo. El sector servicios ganó participación en la absorción de recursos externos, en tanto que las inversiones dirigidas a la industria pasaron del 71% de las inversiones extranjeras en 1989 al 55% en 1995 (*ibid.*, p. 14).

La decreciente inversión extranjera en la actividad industrial se orientó a modernizar y racionalizar los procesos productivos fabriles, para lo cual fueron suprimidas líneas ineficientes y tercerizadas numerosas actividades. Supresiones y tercerizaciones, implicaron la importación de insumos antes

producidos localmente que incrementaron la productividad al costo de sustituir industria local. A partir de 1994, con la recuperación del consumo interno, la apreciación cambiaria y la ampliación derivada de la integración del Mercosur estas notas persistieron y en algunos casos, como el de la importación de bienes de capital, se intensificaron. Se expandió la desnacionalización de la economía brasileña, por la mayor incidencia de las importaciones en perjuicio de los proveedores locales, y por las fusiones y adquisiciones que dieron lugar a un crecimiento notable de la participación de firmas extranjeras en las ventas nacionales. Si en 1990 las empresas extranjeras fueron responsables del 31% de las ventas realizadas por las 500 principales firmas del país, en 1996 elevaron su participación al 44.1%, en perjuicio de empresas estatales (pasaron del 26.2% al 20.2%) y sobre todo del sector privado nacional (pasó del 42.7% al 35.7%).

El incremento de las inversiones extranjeras directas, además de sustituir líneas de producción y proveedores locales por oferentes extranjeros, fue de la mano con el registrado por las remesas al exterior, que avanzaron de 3.800 millones de dólares en 1996 a 6.500 millones de la misma moneda tan sólo un año después, en un proceso que antecedió al impacto de la crisis del Sudeste Asiático. Laplane y Sarti (p. 29) explican este aumento por los giros realizados al exterior por las empresas extranjeras ante la rentabilidad del mercado interno, facilitados por las desregulaciones legales aplicadas y, en particular, por la eliminación en 1996 del impuesto que gravaba con un 15% las remesas al exterior.

Los autores mencionados advierten que

la trayectoria recorrida (...) para aumentar la competitividad debilita paradójicamente el potencial de diseminación de las eficiencias más allá de los límites de las instalaciones de las empresas. El fortalecimiento de la competitividad en el plano microeconómico -con incorporación de equipos y componentes importados, abandono de líneas de producción, reducción de la

capacidad local de generación de innovación y eliminación de puestos de trabajo- debilita en términos relativos la capacidad de la industria brasileña para generar crecimiento económico y distribuir ingresos (...) la capacidad de la inversión industrial de actuar como motor de un crecimiento sostenido es (...) comparativamente más débil que en fases anteriores de la industrialización. (*ibid.*, p. 42).

De modo análogo, la importación de los bienes de capital perdió los caracteres de “complementariedad y de palanca de la producción doméstica”, con un crecimiento acelerado a partir de 1989/1990 de las importaciones y un estancamiento de la producción local (Resende y Anderson, *ibid.*, p. 20). Esto significó una alteración tal en el coeficiente de importaciones de bienes de capital, que la reducción del 18.8% entre 1977 y 1982, varió a un aumento de un 526.7% entre 1990 y 1997. Efectivamente, después de 1990

parece ocurrir un cambio estructural en la naturaleza de las relaciones interindustriales expresadas en la elevación del coeficiente de importación de bienes de capital no acompañado por aumentos en el *quantum* de la producción doméstica. (*ibid.*, p. 21).

Las inversiones extranjeras directas propiciadas por las privatizaciones fueron importantes, más que duplicando el 2% del PBI que regularmente alcanzaron durante los años dominados por las políticas de sustitución de importaciones, pero con un impacto positivo en la economía real y en las cuentas externas a relativizar, al concentrarse buena parte de ellas en la adquisición de activos y servicios que intensificaron las importaciones en general y de bienes industriales en particular (Dalto, *ibid.*, p. 211). Coinciden Resende y Anderson con Laplane y Sarti, en acusar una dislocación industrial como consecuencia de la liberalización comercial; de mayores ofertas crediticias externas para la importación de partes y componentes industriales; y a partir de la instrumentación del Plan Real, por el abaratamiento provocado por el atraso cambiario.

Como fue señalado, las inversiones externas y los incrementos importadores no pueden evaluarse fuera del proceso de privatizaciones. Pero esto no debe llevar a concluir que este favoreció íntegramente a actores foráneos. No se permitió un desenlace de este tipo. Cabe subrayar que el 86% de los ingresos por privatizaciones provinieron de ventas de participaciones mayoritarias en distintas empresas, de las cuales el 53% fueron adquiridas por consorcios integrados por inversionistas extranjeros, grupos domésticos y entidades públicas. Entre estas últimas se destacaron las adquisiciones realizadas por fondos de pensión estatales y por el BNDESPAR, entidad subsidiaria del propio BNDES, creada para definir intervenciones en el mercado de capitales. Como bien señalan Pinto y Reis (*ibid.*) tuvo lugar en los 90 una reducción del rol estatal como inversionista directo y mayoritario, pero en función de una administración dirigida por su entidad desarrollista más sofisticada, y con el resultado de expandir la influencia estatal corporativa como accionista minoritario de participaciones dispersas.

Tan importantes como las privatizaciones fueron los cambios institucionales que acompañaron el proceso. Por distintas vías se puso fin al monopolio estatal sobre las telecomunicaciones y la explotación de recursos naturales estratégicos, a la vez que se eliminaron las políticas discriminatorias a favor de las firmas brasileñas y se liberalizaron restricciones bancarias para, por caso, permitir la utilización del financiamiento externo para conceder créditos a sectores no industriales (lo que estaba vedado desde las reformas financieras de 1964, a través de la ley 4.131 y la resolución 63).

Esos cambios institucionales asociados con el proceso de privatización y de fusiones y adquisiciones dieron como resultado el fin de la tradicional asociación complementaria entre capital privado nacional, estatal y extranjero, dando lugar a un peso mucho mayor del capital extranjero, especialmente en los servicios y los sectores de alta tecnología, donde el capital extranjero ocupó el lugar dejado por las empresas estatales. (Dalto, *ibid.*, p. 196).

La reformulación –si la hubo- de la asociación complementaria referida, descrita por otros teóricos como “la tríada” del desarrollo brasileño, es asunto evaluado en el capítulo siguiente, a la luz de la performance del Estado como articulador y reproductor de relaciones sociales.

3.2.3. Alianzas

La histórica relación que soportó el despliegue industrial de Brasil, fundamentalmente instituida como alianza conservadora entre Estado, capital nacional y capital extranjero, aseguró –al menos hasta los 90- la centralidad del Estado como garante de los intereses y de la acumulación de los sectores del capital, sin renunciar y en todo caso adaptando –sobre todo después de los 90- su capacidad para orientar decisiones inversoras y empresariales en general. En términos generales, tocó al Estado actuar como proveedor de infraestructura y responsable de industrias básicas y otras de carácter estratégico (como la aeronáutica y la petrolera), mientras que las industrias dinámicas se concentraron en el capital extranjero y las tradicionales en el capital nacional.

La incapacidad del Estado brasileño para encarar acciones reformadoras que brinden mayor cohesión social y un ejercicio más racional de las tareas productivas, combinada con una hipertrofia de funciones empresariales llevaron a Medeiros (*ibid.*, p. 126 y 130) a tipificarlo como un “Estado de Malestar social”. Sin embargo, esto no debe pasar por alto la evolución y adaptación asumidas por las burocracias estatales, que en un progreso de ensayo y error, redefinieron misiones y acciones para recomponer regulaciones y políticas públicas de fomento, más allá de las tradiciones sectoriales, con una institucionalidad que brindó un piso de eficacia a la coordinación de los programas estatales y la interlocución entre el sector público y el sector privado⁶³ (Veiga e Iglesias, 2002, p. 82).

⁶³ La noción de recomposición del fomento público combinado con una interlocución entre sector público y privado que no estanque en políticas sectoriales, se inspira en el trabajo de Veiga e

La trayectoria industrial inducida por los gobiernos brasileños absorben las notas promovidas por Bresser-Pereira (2006), para materializar una estrategia que sin desprestigiar las herramientas analíticas de las teorías de mercado no se resigna a sus limitaciones, sino por el contrario persigue el desarrollo industrial con un carácter pragmático, capaz de cultivar acciones gubernamentales atentas a las realidades estructurales, económicas y sociopolíticas a las que se dirigen, a las relaciones e intereses de los agentes empresariales y de las propias autoridades públicas. Desde ya, los programas económicos basados en ahorros externos antagonizan con la preferencia del teórico brasileño⁶⁴, pero fuera de ello nunca dejaron las autoridades públicas brasileñas de injerir en la dinámica industrial y económica nacional, con una aproximación directamente productiva a través de empresas públicas o bien, cuando el contexto y las realidades nacional e internacional lo aconsejaron, adaptando nuevas modalidades que ampliaron el margen de maniobra del sector privado.

El PND II es un acabado ejemplo de la aptitud para adaptarse al contexto global, revisar fomentos y reformular sus objetivos. Con la firme voluntad de esquivar una recesión en plena crisis internacional, derivada de las políticas de austeridad promovidas desde las economías centrales y reclamadas por actores domésticos para contener la inflación y el creciente déficit de las cuentas externas, se diseñó e implementó el más ambicioso plan desarrollista de la historia industrial brasileña, cuyo capítulo explicativo de la estrategia económica aseguraba un rol rector para el Estado, a la que debían adecuarse las empresas multinacionales. En el marco de esta estrategia el gobierno del general Geisel buscó reformular la alianza conservadora, para

Iglesias (2002, p. 82), que la emplean más circunscribientemente para describir la institucionalidad burocrática del comercio exterior. Allí califican como un “fracaso” la experiencia argentina (*ibid.*, p. 79), por la fragmentación de sus políticas y las consecuentes descoordinación, competencia entre órganos intervinientes y por la inexistencia de interlocución entre el sector público y el sector privado.

⁶⁴ Un catálogo que no agota la conminación del destacado pensador brasileño a elaborar estrategias basadas en el ahorro interno puede encontrarse en Bresser-Pereira (2002; 2004), Bresser-Pereira y Nakano (2003) y Bresser-Pereira y Gala (2005).

ampliar el margen de acción de los grupos empresariales nacionales y complementar su accionar con el del sector público. “Tal cosa sería lograda con éxito por Corea del Sur en la siguiente década” informa Maringoni (2016, p. 55), que denuncia la falta de colaboración del empresariado brasileño a la concreción de esta pretensión.

En el contexto de una crisis económica global que provocó la redefinición del capitalismo en desmedro de las injerencias regulatorias estatales, en Brasil se reforzó la intervención estatal para reestructurar la economía nacional en pos de la diversificación y modernización del entramado industrial. La finalidad perseguida fue la de posicionar al país entre las nueve principales economías del planeta, misión que en un marco de crisis económica generalizada no se delegó en el mercado, optando por persistir con el endeudamiento financiero de revitalizadas políticas keynesianas (Pereira, 2016, p. 140). Por ello Vanessa Boarati ilustra que

más que una supuesta respuesta estructural a la crisis económica que estaba asolando la economía brasileña en ese momento, el PND II puede definirse como una estrategia integrada de desarrollo nacional, “Brasil Potencia”, que incluso podría entenderse como la percepción de que las tasas de crecimiento del período anterior no podrían mantenerse sin que medie en el país un ajuste estructural en su economía, para que el crecimiento económico sea autónomo, al extender el proceso sustitutivo a la industria de bienes de capital. (Boarati, 2005, p. 166).

Los subsidios e incentivos estatales de este plan (y de otros posteriores) no fortalecieron en términos cualitativos la competitividad de las firmas nacionales, lo que se verifica al observar que las exportaciones industriales registraron aumentos en las ventas como consecuencia de políticas macroeconómicas recesivas y devaluaciones antes que a mejoras productivas. Sin embargo, advierte Bonelli (1994, p. 84), pese a la inédita pérdida de competitividad de las exportaciones brasileñas entre mediados y

fines de los 80, resulta “interesante” constatar que “no disminuyeron mucho con esa pérdida de competitividad”. El Estado brasileño, a costa de carecer de una definida directriz exportadora en las políticas implementadas, en relación a los grandes grupos industriales nacionales, promovió diversos tipos de reestructuración del mercado interno pero siempre preservándolo como “espacio estratégico de expansión” a favor de estos grupos (Ruiz, 1997, p. 178).

Como corolario de un fomento no cualitativo, no evolucionaron los sectores productivos hacia una mayor uniformidad estructural, más bien cristalizaron las heterogeneidades productivas y tecnológicas. El incremento de las exportaciones industriales, fuertemente subsidiadas por un Estado urgido de divisas para pagar los servicios de la deuda externa (en gran medida originada por el proyecto industrializador), operó como alternativa al deprimido mercado interno, cuya depresión salarial contribuyó a incentivar las exportaciones. El carácter conservador de la alianza, al excluir al sector trabajador como parte beneficiaria, cooperó para la subsistencia de sectores fabriles usuarios de equipos obsoletos, manipulados por trabajadores con bajos salarios (Suzigan, 1991, p. 41). Las devaluaciones facilitaron este sobreuso, y combinadas con la comprensión salarial, los controles de precios, y los subsidios y exenciones fiscales configuraron lo que Suzigan llama “determinantes espurios” de la competitividad industrial brasileña (*ibid.*, p. 15).

A través de estos alicientes espurios, el Estado incentivó al empresariado con medidas que aseguraron acceso a una amplia disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata. Estos incentivos sustituyeron acciones públicas requirentes de inversiones innovadoras y movilizadoras de reformas imprescindibles para incrementar la productividad industrial. De este modo, fue impulsada una industrialización socialmente regresiva con sesgo antiexportador, provocado por políticas comerciales que a través de barreras tarifarias y no tarifarias hicieron más conveniente y menos

riesgoso producir para el mercado interno (Pinheiro, 2002, p. 17; Veiga, 2002, p. 155-174). Del mismo modo que las políticas comerciales, los financiamientos subsidiados para promover exportaciones beneficiaron a un reducido y concentrado grupo de empresas (Veiga e Iglesias, 2002, p. 66), lo que consolidó las ventajas poseídas por las grandes firmas tradicionales y desalentó la emergencia de nuevas empresas en nuevos rubros económicos.

La capacidad estatal, para nutrir la alianza público privada con carácter no claudicante se resintió con la crisis de deuda en los 80⁶⁵, por imponer crecientes obligaciones en el pago de los servicios reclamados por los acreedores externos, y otorgar un poder nada despreciable a favor de los titulares de bienes y servicios susceptibles de ser vendidos en el exterior. De acuerdo a Antunes, el sector privado exportador gozó de un “poder virtualmente monopólico” contra el Estado brasileño deudor, ya que de las divisas obtenidas por aquél sector dependió la capacidad de pago estatal. Este poder no fue ejercido tímidamente: “el sector privado incurrió en comportamientos que redujeron violentamente el horizonte temporal de las decisiones de fijación de precios y las formas de acumulación de riquezas” (Antunes, *ibid.*, p. 11). Pero no menos cierto es que no se trató de un Estado indefenso, de hecho si los comportamientos descritos no fueron más lejos, en gran medida resultó de la necesidad del sector empresarial de amparar y preservar distintas personalidades estatales: como receptor/canalizador del endeudamiento externo, para girar recursos al sector manufacturero; como garante de la base de acumulación y expansión compuesta por el mercado interno; y como titular de las empresas públicas que fueron fuentes de innovación tecnológica y de rentables contratos para los proveedores locales.

Entre 1980 y 1990, pese a la reversión de ciertas tendencias en las políticas industriales, en virtud de lo cual se experimentó una pérdida de

⁶⁵ Para tener una idea de la deuda a la que estaba obligado Brasil, regístrese que de 1982 a 1986 pagó en concepto de intereses más de 55.000 millones de dólares, suma equivalente a la totalidad de la deuda brasileña de 1979. En 1986 la deuda total superaba los 100.000 millones de dólares.

dinamismo que permitió que un conjunto de actividades con bajo grado de articulación industrial expandieran su incidencia, no existió una redefinición del patrón de desarrollo industrial (Suzigan, 1991, p. 8 y 27). Sucede que el Estado nunca dejó de garantizar transferencias a las grandes corporaciones económicas, ni siquiera al costo de su progresivo debilitamiento, empleando el endeudamiento externo como instrumento armonizador de los contradictorios y heterogéneos intereses de las facciones dominantes (Antunes, 2017b, p. 144). Cabe señalar que sin verse beneficiado por la transferencia de recursos económicos, el sector agropecuario no padeció una exclusión hiriente de sus intereses, toda vez que el proyecto industrializador incluyó la “intangibilidad de la estructura de la tenencia de la tierra”, base de sustentación del poder de las oligarquías regionales, cuyo ascendiente en el Congreso les permitió resistir los desafíos regularmente lanzados desde el Poder Ejecutivo para obtener un mayor aporte a ser usufructuado por el sector industrial (Fiori, 1992., p. 190 y 194).

Hasta la década de los 90, la estrategia brasileña, basada en las ventajas competitivas que los recursos naturales otorgaron a los sectores productivos tradicionales y en un mercado interno protegido para asegurar escala de producción a las actividades propiamente industriales, no tuvo variantes significativas. La inserción internacional, resultante de esas pautas basales, permitió la diversificación de las exportaciones y sensibles mejoras en el valor agregado de los productos manufacturados, al tiempo que redujo la dependencia de las economías centrales, en algunas de las cuales también logró penetración. Las políticas noventistas alteraron esta trayectoria, como consecuencia de una apreciación cambiaria que abarató las importaciones, de una apertura que introdujo competencias que recortaron la rentabilidad y la escala que basaban la inserción internacional, y de desregulaciones que habilitaron la sustitución de proveedores y líneas de producción locales por sectores externos. La economía brasileña ingresó de este modo en una pérdida de dinamismo industrial de las exportaciones o, dicho de otro modo,

en un ciclo de especialización productiva regresivo, sustentado en la exportación de *commodities* industriales, como fue el caso de los rubros de agroalimentos, siderúrgico y minerales (*ibid.*, p. 36)⁶⁶.

En los 90, los excluidos de las ventajas generadas por la alianza conservadora padecieron las peores consecuencias de las reformas aperturistas y desreguladoras. En las industrias química, siderúrgica y textil, las reestructuraciones realizadas dejaron sin empleo a más del 40% de la mano de obra. Esta dramática repercusión no fue seguida de una caída de la actividad industrial como sucedió en la década anterior, en la que las variaciones en el empleo acompañaron a las registradas en el volumen de producción industrial. A partir de 1992 inició un paulatino divorcio entre ambos rubros —empleo y producción— por el cual al tiempo que se verificó crecimiento industrial se registró disminución de personal contratado, desacople que se intensificó con la implementación del Plan Real de 1994, por la valorización del tipo de cambio inducida para controlar los precios. Este cuadro cambió drásticamente en 1999, con una devaluación que puso fin a los particulares procesos de racionalización productiva empresarial descriptos:

Esto era previsible, dado que la modernización no se basaba en estrategias de expansión de los negocios —adición de nuevas instalaciones productivas— sustentables a largo plazo, sino en medidas orientadas a la renovación de equipos —por medio de la importación de bienes de capital— y a la reestructuración patrimonial, por la vía de fusiones y adquisiciones (...) De ese modo, el empleo se estabilizó y volvió a evolucionar de forma más sincronizada con el nivel de producción. (Kupfer y Rocha, *ibid.*, p. 75).

⁶⁶ Esta regresividad es interpretada por Veiga (2003, p. 133) como “ausencia de nuevos centros de dinamismo”, que explica la notable estabilidad en la composición macrosectorial de las exportaciones por la cual los sectores primarios pasaron del 21.2% al 18.6% entre 1990 y 2001, mientras que la evolución entre los semimanufacturados fue del 30.8% al 29.2% y de las manufacturas del 47% al 49.8% entre los mismos años. Esta observación coincide con lo señalado por Horta y Souza (*ibid.*, p. 7), que informan sobre una estabilidad en la exportación de productos intensivos en recursos naturales del orden del 40% entre 1980 y 1996, a diferencia de la tendencia existente en el comercio mundial, en el que fueron perdiendo importancia.

Los sectores que contaron con mayor productividad en 1996 fueron también los de más alto crecimiento de la productividad hasta el año 2001, comprensivos de algunos intensivos en tecnología -crecientemente dominados por el capital extranjero-, como los de informática, electrónica y equipos de transporte. Entre estos sectores de alta productividad se concentran las empresas de gran tamaño (500 o más empleados). Al respecto es importante la siguiente observación

En 1996 la productividad de las [empresas de gran tamaño] fue 65% superior a la de las empresas de 100 a 499 empleados, 180% superior a la de las de 30 a 99 empleados y 352% superior que la de las de hasta 29 ocupados. Esta diferencia se amplió notoriamente en 2001, pues la productividad de las grandes empresas aumentó en promedio 27%, mientras las otras se quedaban atrás. La productividad de las empresas de 100 a 499 ocupados creció a una tasa cercana a 8%, monto inferior a la tasa media de la industria, mientras que la tasa fue negativa en el caso de las empresas de 30 a 99 empleados. (Kupfer y Rocha, *ibid.*, p. 83).

Los datos referidos importan sobremanera a la hora de cotejar la relación entre productividad y empleo en los sectores de mayor crecimiento productivo. Lo que verifican Kupfer y Rocha es un descenso en la proporción del empleo total correspondiente a las empresas industriales de gran tamaño, de un 41% en 1996 a un 37,2% en 2001. La reducción de empleo en los rubros de alto crecimiento de la productividad sugiere aumentos de la productividad vinculados a recortes de personal. Los especialistas confirman su conjetura, al advertir que “el mayor incremento de los puestos de trabajo (2%) se dio en los sectores de baja productividad y bajo crecimiento de la productividad” (*ibid.*, p. 85).

Esta reestructuración se combinó con otra nota evolutiva del empresariado nativo brasileño, especialmente a partir de los 90, traducida en la preferencia por insertarse en sectores que hacen uso intensivo de los

recursos naturales y energéticos, en los que predominan los productos estandarizados, una tecnología difundida y economías estáticas de escala, y que son favorecidos por el *dumping* ecológico y por el uso de mano de obra barata y poco calificada.

Con todo, el proceso de liberalización, a juicio de Veiga (2003), fue breve e interrumpido incluso antes de la devaluación. Habría sucedido en 1995, año a partir del cual las autoridades públicas recuperaron bríos proteccionistas, lo que se tradujo en la multiplicación de acciones *antidumping* y suspensión de las concesiones automáticas de importación, además de la oposición a la liberalización del Arancel Exterior Común del Mercosur. Como expresión consecuente de esta interrupción, destacó un neoactivismo de las políticas industriales, con financiamientos públicos y exenciones impositivas a las ventas externas, además de muchas otras intervenciones subnacionales. Para Veiga

es posible afirmar que Brasil nunca ha abandonado su fuerte tradición de política industrial, solamente pasando a incluir, en cautas dosis, la competencia exterior vía importaciones —y la competencia doméstica, a través de la política de competencia— en el centro de instrumentos y objetivos de las políticas microeconómicas. (*ibid.*, p. 129).

Bien puede interpretarse a la devaluación de 1999 como parte de este neoactivismo, en términos de reacción ante el déficit en las cuentas corrientes y a un creciente pasivo externo, lo que permitió conseguir un superávit de la balanza comercial en el 2001, cosa que no sucedía desde 1994. A diferencia de Argentina, Brasil no estuvo dispuesto a mantener el atraso cambiario al costo de la pérdida de sus reservas y del margen de maniobra financiero ante actores nacionales e internacionales. El neoactivismo industrial cooperó para que la participación de los sectores y productos intensivos en tecnología avancen en las exportaciones, de un 4.5% en 1990 a un 13.2% en el 2000. Esto lleva a Veiga a dudar de un *downgrading* de las ventas externas, si bien

reconoce que “parte de este cambio esté relacionado con la venta de estos bienes a la Argentina” (*ibid.*, p. 133). Coinciden con esta apreciación Horta y Souza (*ibid.*, p. 12 y 30-32), que indican que en el período 1980-1996, se produjo una pérdida de la capacidad brasileña para insertarse en los mercados más dinámicos, compensada por un mayor énfasis en las ventas a los mercados latinoamericano y asiático que sin embargo no impiden un creciente basamento de las ventas externas totales en producciones intensivas en recursos naturales y mano de obra barata.

Las intervenciones estatales convivieron con la consolidación de una industria de bienes de capital con un perfil intraindustrial vertical, con especialización en la producción de bienes de menor sofisticación, de cuyo limitados a la hora de asegurar el ingreso de divisas necesario para reproducir a mayor escala y uniformidad las dispersas eficiencias microeconómicas obtenidas, condicionadas por su parte a la importación de partes y componentes. Advertido esto, fueron creados programas especiales de financiamiento, como el Programa de Apoyo al Sector de Autopartes, y otros especiales para la industria textil, en ambos casos por el BNDES en 1995, manifestaciones que informan la persistencia estatal –nuevamente, con rol fundamental del BNDES- en promover facilidades a la producción nacional, e informar por ese medio la necesidad de su vigencia al sector productivo privado. Acciones públicas de este tipo, colaboraron para que tenga lugar la casi duplicación de empresas exportadoras, que pasaron de 8.537 en 1990 a 16.821 en 2001 (Markwald y Puga, 2002).

La continuidad de la influencia estatal dio forma a una “economía política de la protección” que reflejó la heterogénea distribución del poder de negociación de cada integrante de la alianza conservadora, así como “el precio que la sociedad está dispuesta a pagar por la adopción de políticas que redundan en la caída de su nivel de bienestar y que no alcanzan necesariamente los objetivos inicialmente propuestos.” (Abreau, 2002, p. 30).

Pero hay que decir que el costo social del proyecto industrializador, bajo una coalición dominante cuya cohesión fue un carácter distintivo del desarrollo brasileño, no impidió progresos incrementales a través de una trayectoria sinuosa⁶⁷ (Ríos, 2014, p. 20). En definitiva, incluso en las reformas pro-mercado de los 90, se verificó la continuidad de una voluntad estatal dirigida a mantener capacidades estratégicas en la dirección económica e industrial nacional, ya que a las grandes y exitosas empresas de carácter público siguió una privatización controlada, que no cedió control a firmas extranjeras y medió para expandir la influencia estatal corporativa como accionista minoritario de participaciones dispersas.

3.3. Corea del Sur

3.3.1. Políticas y regímenes de promoción industrial

En la década del 70 inició lo que en la literatura analítica del caso coreano suele denominarse el *Gran Empuje* (el *Big Push approach*, en la terminología sajona). Este proceso, que implicó una profundización de la estrategia exportadora, buscó un soporte basado en la industria pesada, para lo cual se intensificaron las políticas centralizadas de fomento industrial (de por sí, altamente discrecionales en la etapa anterior). De este modo, persistió una lógica desarrollista en la que los decisores públicos privilegiaron con abundantes recursos a determinados sectores empresariales para materializar las tareas asignadas desde las jerarquías burocráticas estatales. Un innegable motivo que revigorizó el anhelo de contar con una industria pesada autóctona fue de carácter securitario. En 1966, Kim Il-Sung oficializó la intención de lograr la unificación nacional empleando métodos violentos de ser necesario, y en 1969 Nixon informó una nueva doctrina por la cual fuerzas terrestres norteamericanas serían desplegadas a favor de sus aliados sólo

⁶⁷ El carácter sinuoso de un proyecto industrializador puede juzgarse como una observación redundante. Cualquier revisión histórica de trayectorias industrializantes informa instancias contradictorias, con progresos que se obtienen después de un número más o menos importante de acciones e inversiones fallidas.

cuando fuesen agredidos por una potencia nuclear, condición excluyente de Corea del Norte (Horikane, 2005). Para peor, en 1970 Estados Unidos inició un retiro de las fuerzas estacionadas en Corea del Sur. Esta coyuntura alentó a formar una industria autosuficiente para la producción bélica.

El *Gran Empuje*, lanzado en 1973, un año después del tercer plan quinquenal del que formó parte, lejos de pretender un desarrollo hacia adentro, apuntó a fortalecer a las industrias pesada y química como soporte vital de las exportaciones, ambición que anidó ya en el primer plan quinquenal diseñado a principios de los 60. No se siguió el camino seguro de desarrollar una producción dirigida al mercado interno, cuyo riesgo está dado por las ineficiencias resultantes de escalas subóptimas y el excesivo proteccionismo. Se asumió el desafío de promover industrias de exportación, con el consecuente riesgo de la subutilización por el sobredimensionamiento de la escala industrial, confiando en alcanzar eficacia competitiva internacional de las principales firmas coreanas antes de ser afectadas por costos financieros insostenibles (Lim, 2012, p.78).

A diferencia de sus antecedentes, el tercer plan quinquenal estableció inversiones específicas y metas de exportación para cada una de las industrias pesadas y químicas involucradas. Las inversiones emanaron de los créditos dirigidos a financiar las actividades manufactureras, que, importante es tener en cuenta, absorbieron el 59% del total de créditos comerciales entre 1959 y 1982. Los proyectos relacionados a las industrias pesada y química se quedaron con el 73.8% del fomento crediticio manufacturero (Kim, Shim y Kim, *ibid.*, p. 187⁶⁸). Se reformuló también el sistema arancelario, para elevar la protección de las industrias participantes del plan, al tiempo que se redujo para las restantes actividades. Las barreras no arancelarias por su parte,

⁶⁸ Cuando fue publicado, el plan previó la necesidad de contar con recursos equivalentes a 9.600 millones de dólares. Regístrese, para tener dimensión de este proyecto, que el PBI de ese año era de 13.500 millones de dólares. Por motivos como éste es que Kim, Shim y Kim, califican a la coreana como una economía basada en el crédito de riesgo compartido entre Estado y conglomerados nacionales.

expandieron su alcance a todo el espectro industrial fomentado por el plan, trátase de producción a volcar al mercado interno o al externo. Jeff Frieden estima que en los 70, los subsidios directos e indirectos, incentivos fiscales y arancelarios a favor de la exportación, fueron equivalentes a la cuarta parte del valor de todas las exportaciones (Frieden, 1981, p. 427).

El progreso verificado en el tejido industrial, como consecuencia de los exitosos programas de exportaciones industriales de los 60 fue de la mano de un crecimiento de la importación de bienes de capital e intermedios. El *Gran Empuje* de los 70 arriesgó inversiones en estas industrias para que avance la provisión local de estas mercancías, mediante un proceso que suele caracterizarse como sustitución secundaria de importaciones. Bien ilustra Chi Schive (1990, p. 269) que la sustitución secundaria se diferencia del clásico formato de industrialización por sustitución de importaciones en dos aspectos: 1) la sustitución secundaria se interesa en bienes de capital e intermedios, mientras que la sustitución de importaciones primaria (o modelo ISI latinoamericano) comprende a bienes durables y no durables de consumo; y 2) las industrias de la sustitución secundaria se caracterizan por requerir economía de escala y ser capital intensivas o intensivas en el uso de tecnologías, a diferencia de la sustitución de bienes de consumo que no trasciende de las fases primarias, ensamblaje y empaquetado por excelencia. La originalidad del caso surcoreano, o, si se prefiere, la distinción con los casos latinoamericanos pasa por la combinación de políticas sustitutivas del tipo secundario con las de industrialización orientada a la exportación, mediante un proteccionismo de la industria intermedia que la hizo más cara para los consumidores, a efectos de subsidiar los precios de exportación, que resultaron así atractivos en los mercados externos (*ibid.*, p. 284).

En Corea del Sur, la promoción de exportaciones no riñó con la sustitución de importaciones por considerarlas, tal como enseñan Singer y Alizadeh (1986), acciones complementarias antes que estrategias alternativas,

al proveer de una densidad industrial apta para obtener competitividad en las ventas externas. De conformidad a lo subrayado por Pack y Westphal (1986), el despliegue de ambas políticas permiten adquirir y dinamizar las capacidades tecnológicas, asunto mucho más importante para las autoridades surcoreanas que una eficiente asignación de recursos⁶⁹. En función de esto, parece acertada la caracterización del proceso surcoreano como uno de “sustitución de importaciones orientada a las exportaciones” (Suh, 1975⁷⁰) o, en términos de Liang Neng, de “promoción de exportaciones protegida”, para significar un despliegue simultáneo de ambas estrategias, en las que “las firmas domésticas están protegidas en sus mercados nativos, pero incentivadas a exportar y competir internacionalmente” (Liang, 1992, p. 455).

La protección contra ciertas importaciones y los incentivos a las exportaciones pueden reforzarse mutuamente, siempre que se trate de un proteccionismo lo suficientemente selectivo para consolidar la competitividad internacional y la expansión de las ventas externas (*ibid.*, p. 466). En este sentido Watanabe propone a Corea del Sur como un modelo inspirador, por demostrar de qué modo una industrialización orientada por exportaciones aguas abajo puede servir para transitar exitosamente hacia una sustitución de importaciones aguas arriba (Watanabe, 1978, p. 406) .

Debe registrarse que la revisión del modelo de industrialización en los 70, hasta entonces centrado en la exportación de bienes industriales livianos, fue paralela a la imposición por parte del régimen militar de un cambio constitucional que concentró poderes en la presidencia, para asegurar el

⁶⁹ Pack y Westphal caracterizan el despliegue gubernamental coreano como una estructura dual, en la que prevalecen las fuerzas del mercado en el caso de las industrias en las que existen ventajas comparativas estáticas, mientras que se imponen las injerencia e incentivos estatales selectivos (que no excluyen el control directo de la actividad) cuando se trata de industrias incipientes. Encuentran la misma dualidad en otros países del Este Asiático, pero con divergencias, que no se expresan en el empleo de diferentes instrumentales políticos, sino que resultan de las “diferentes formas de usar los mismos instrumentos de política.” (Pack y Westphal, *ibid.*, p. 102-103)

⁷⁰ Citado por Liang, N. (1992). Beyond import substitution and export promotion: A new typology of trade strategies. *The Journal of Development Studies*, 28(3), pp. 447-472. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/00220389208422241>

sometimiento del poder legislativo y limitar las restricciones de tipo electoral. Este cambio institucional se conoce como *Yushin* (revitalización).

El sistema Yusin, en esencia, fue el mecanismo de Park para reestructurar el aparato gubernamental bajo la forma de un estado casi de guerra. Su objetivo fue minimizar la dependencia nacional de los Estados Unidos, por un lado, y maximizar su estructura de gobierno centralizada, por el otro. (Hyung, 2003, p. 140).

A esta profundización autoritaria (con notas propias de una revolución cultural) siguió la comunicación del plan para las industrias pesada y química. Fueron anunciados como objetivos para el fin de la década alcanzar los 10.000 millones de dólares en exportaciones y un ingreso *per cápita* de mil dólares (ambos fueron conseguidos, el primero en 1977). La campaña para erigir la industria pesada implicaba esfuerzos difícilmente alcanzables por cualquier empresa en solitario, por ende se fomentó la actuación de grupos empresarios en las industrias siderúrgica, naval, de maquinarias y petroquímica, entre otras. A los grupos encargados de dar forma –y materia- a estas industrias se les permitió la conformación de Compañías Comerciales Generales para encarar las expansiones hacia el extranjero sin depender de agentes extra nacionales (con seguridad inspiradas en las *sogo shosha* japonesas). Estas compañías contaban con licencias sujetas a renovaciones anuales, que eran revocadas (y los beneficios adherentes cancelados), si no se exportaban las cantidades requeridas por el gobierno.

Este tipo de medidas fortaleció a las grandes firmas, que recortaron crecientemente las posibilidades de amparo estatal efectivo para las Pymes (Chiang, 2017, p. 25). Eun Mee Kim (*ibid.*, p. 115-116) señala que si en los 60 el Estado eligió al sector privado sobre el público para impulsar el desarrollo económico, en los 70 favoreció claramente a los *chaebol* sobre las Pymes, lo que en el largo plazo permitiría a los conglomerados beneficiarios acumular poder político y económico para desafiar al propio Estado. El subdesarrollo de

Pymes en Corea impactó en la densidad, eficiencia y autonomía industriales. La inexistencia de una red de proveedores dificulta la flexibilidad y adaptación industriales, en particular en la innovación y el suministro eficiente de partes y componentes. En el caso coreano, curiosamente (porque fue algo que siempre se resistió), estos déficits incrementaron su dependencia con la industria japonesa (Chon, 1995)⁷¹.

El *Gran Empuje* de las industrias pesada y química potenció la concentración corporativa, reforzada por la implementación de restricciones adicionales a la importación de bienes intermedios y de capital producidos por los conglomerados locales. Las grandes firmas fueron beneficiadas con una entrada significativa de divisas⁷², mismas que contribuyeron para que merecieran la calificación con la que regularmente se las nombra, y que alude a la aptitud tentacular de los pulpos: *chaebol*. Los *chaebol* participaron de otra industria signada como prioritaria dentro del plan de 1973, la automotriz.

La industria automotriz surcoreana fue cultivada bajo cierta “tutela” japonesa. La primera planta de ensamblaje surgió a partir de un convenio con Nissan en el año 1962, como empresa pública. En 1965, bajo un convenio de cooperación tecnológica con otra firma japonesa, Toyota, fue privatizada. Importa subrayar que la transferencia se hizo con mandato de alcanzar un 50% de contenido local en cinco años, bajo sanción de perder acceso a las divisas concedidas preferencialmente –y discrecionalmente- por el gobierno. Pese a la baja magnitud del muy protegido mercado interno (de

⁷¹ La cada vez mayor concentración del mercado por parte de las grandes firmas impidió que diversas medidas de promoción a favor de los proveedores de exportadores den lugar a una red de Pymes como en el caso japonés, comprensiva de entidades con altísimas capacidades técnicas, fundamentales para explicar la flexibilidad manufacturera de las grandes firmas niponas y de su muy difundido sistema *just in time inventory* (o *kanban*, en la expresión japonesa).

⁷² El Estado también promovió la creación de una industria que no suele ser especialmente tenida en cuenta a la hora de examinar el desarrollo industrial surcoreano: la de la construcción, aprendida por las empresas coreanas que participaron de los esfuerzos logísticos en la guerra de Vietnam. Los conocimientos internalizados fueron luego utilizados en contrataciones extraordinariamente lucrativas en Medio Oriente, aportantes de ingresos tan importantes como para contrarrestar el impacto producido por la crisis del petróleo de 1973 (Kim y Koh, 2018, p. 138).

aproximadamente 20 mil unidades anuales), tres firmas más fueron autorizadas a participar de la producción automotriz entre 1965 y 1969 (Wade, 1990, p. 250).

En 1974 se lanzó un programa automotriz para los siguientes diez años, para conseguir un 90% de contenido local en los autos compactos y su expansión a mercados externos. Hyundai, Kia y GM Korea (actualmente Daewoo, desde que este grupo compró el 50% de las acciones al Banco de Desarrollo de Korea en 1978) fueron los conglomerados elegidos por el gobierno para alcanzar las metas fijadas. A tal efecto, fueron detallistas las autoridades públicas en diversos aspectos, como prohibir cambios en el tamaño del vehículo a producir e informar dimensión máxima del motor del automóvil, a la vez que impusieron la necesidad de aprobar los planes empresariales antes que se lleven a la práctica. En rigor de verdad, fueron dos planes promocionales los que se lanzaron en 1974, el segundo de carácter complementario fomentó la producción de partes y componentes, para estandarizar estos bienes. Cuando los estándares establecidos por el gobierno eran alcanzados se aplicaba la prohibición a la importación de esas partes. Esta tarea también se encomendó a los grupos antes referidos (*ibid.*, p. 251).

Merecen registrarse las condiciones impuestas a las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones para preservar los beneficios concedidos⁷³, pero también una inteligencia exportadora subyacente a las políticas industriales que se expresó de otras maneras. En tal sentido, los conglomerados privados a instancia –y con apoyo- gubernamental orientaron sus ventas externas a mercados periféricos, del Sudeste Asiático en primer lugar para luego continuar hacia Medio Oriente y Latinoamérica, como fase previa –claramente preparatoria- a la penetración en el mercado que más

⁷³ Desde la década del 60 se organizaron reuniones mensuales de monitoreo de las metas de exportación establecidas por el gobierno, con participación de funcionarios públicos y representantes del sector productivo. Los encuentros eran presididos por el propio presidente.

importaba, el de Estados Unidos. Los grupos empresarios pudieron – alentados por el gobierno- establecer precios de exportación por debajo de sus costos de producción, compensados con precios por encima del costo de producción en las ventas domésticas y por las restricciones a la importación de bienes competidores (*ibid.*; y Amsden, 1989, p. 69-70). Además de estos subsidios cruzados gozaron de otros, directos e indirectos, y fundamentalmente de un soporte crediticio sustantivo. Se habilitó, igualmente, la importación de automóviles de alta gama, para su venta a los sectores más adinerados, lo que significó un negocio sumamente lucrativo, pero, nuevamente, con un limitado número de unidades a importar condicionado a las exportaciones alcanzadas.

La industria electrónica también gozó de una promoción sumamente intensa a partir de la década del 70. Como en la generalidad de las políticas industriales, el generoso crédito de un sistema financiero dominado por el Estado fue el principal instrumento de apoyo⁷⁴. Pero por las particularidades de esta industria, fueron muy importantes los subsidios para la investigación y el desarrollo.

En el caso de los semiconductores, fue en la década del 70 que Corea del Sur decidió fomentar la instalación de centros de investigación y desarrollo⁷⁵, con el objeto de dotar a la industria nacional de capacidades propias para la producción de estos bienes. Se apartó de la política formulada en la década del 60, en la cual, a diferencia de las restricciones en otras actividades industriales, se alentó la inversión extranjera directa, si bien circunscriptas a las fases intensivas en mano de obra con miras a la exportación. Por el contrario, el Plan de Ocho Años para el Desarrollo de la Industria Electrónica de 1974, persiguió objetivos mucho más ambiciosos:

⁷⁴ Una importante diferencia entre los *keiretsu* japoneses y los *chaebol* coreanos es que estos últimos carecieron de actores o socios financieros dentro del conglomerado. Lo que fue resultado de la oposición gubernamental a ceder el control del sistema financiero.

⁷⁵ El gasto total en investigación y desarrollo fue bajo en la década del 70, siempre por debajo del 0.5% del PBI, entre el 50% al 70% fue cubierto por el sector público.

crear institutos públicos y privados de investigación, perfeccionar capacidades avanzadas de los recursos humanos, e incentivar el uso de licencias en las importaciones de tecnologías por sobre la inversión extranjera directa.

Para allanar el camino hacia los objetivos perseguidos, en 1976 se creó el Instituto de Tecnología Electrónica, institución pública responsable de las tareas de difusión de tecnologías extranjeras, ayuda técnica, estudios de mercados y fomento de la investigación y el desarrollo en todo lo concerniente a los semiconductores. El directorio de este instituto incluyó a representantes ministeriales, universitarios y del sector empresarial (nada menos que cinco, contra cuatro ministeriales). En la dirección de sus departamentos se posicionó a surcoreanos con formación académica y experiencia laboral en Estados Unidos. Interesados en estar al tanto de las producciones de frontera, y para articular relaciones útiles a los intereses de las firmas privadas y estrategias nacionales, instalaron una oficina de enlace en Silicon Valley en 1978.

La injerencia estatal y su aptitud adaptativa a los cambios de contexto⁷⁶, se verificaron en la racionalización del mercado automotriz propiciada a raíz de la segunda crisis del petróleo, que impactó con particular intensidad en la industria surcoreana en 1980. En este año, las autoridades públicas redistribuyeron roles entre los *chaebol* responsabilizados y beneficiarios del plan creado en la década anterior, mediante una racionalización con reservas de mercado entre los grandes productores, concediendo monopolios segmentados, para que cada conglomerado se especialice en un rubro específico, trátase de autos compactos, camiones livianos, pesados o autobuses.

Respecto del rubro electrónico, se publicó e implementó un nuevo programa en 1981, el Plan Básico para la Promoción de la Industria

⁷⁶ Pragmáticas, las autoridades surcoreanas no renegaron de emplear políticas diversas de acuerdo a los requerimientos de la etapa de desarrollo correspondiente (Kuznets, 1988, p. 32).

Electrónica, dirigido a lograr una mayor integración vertical que aproveche las economías de escala. Esta actualización de la política pública, fue de la mano de un reordenamiento del mercado, que se tradujo en la distribución de segmentos a monopolizar por los *chaebol* participantes: Samsung, Goldstar y Daewoo (Wade, *ibid.*, p. 255). Estos conglomerados, con la anuencia y el impulso gubernamentales, formalizaron *joint ventures* con multinacionales extranjeras, a las que convencieron de transferir tecnologías de frontera a cambio del ingreso en diversos negocios locales, monopolizados, protegidos, subsidiados y por ende libres de riesgos.

Una nueva actualización se impuso en 1982 en la estrategia para los semiconductores, con el Plan de Largo Plazo para la Promoción de la Industria de Semiconductores 1982-1986. 346 millones de dólares en muy generosos créditos fueron canalizados a favor de Samsung, Goldstar, Daewoo y Hyundai. Los créditos a esta industria se ampliaron en forma contemporánea al ajuste sufrido en otros rubros industriales. El impacto de estos planes materializó en el establecimiento de plantas productoras de chip DRAM 64K en 1984. En estos años, como expresión de un desenvolvimiento realista y pragmático, otras alteraciones tuvieron lugar.

El mecanismo de planificación del gobierno cambió para dar un papel aún más importante que en el pasado a las empresas para establecer el contenido de la política gubernamental. El gobierno advirtió que en un campo de cambios tan acelerados como el de los semiconductores, por sí solo no podía mantenerse al tanto de los mercados y las tecnologías (...) Las empresas tenían que participar más integralmente en la toma de decisiones políticas. (Wade, *ibid.*, p. 255).

Beneficios fiscales y nuevas líneas de crédito fueron creados para incentivar la creación de institutos de investigación y desarrollo en el sector privado. Los beneficios fueron acompañados a lo largo de los 80 de reformas institucionales, por las cuales fueron fusionados distintos institutos públicos,

con el objeto de eficientizar sus intervenciones, y reformulados los roles de los actores, mediante una división del trabajo que concentró los esfuerzos de las universidades en la ciencia básica; de los institutos públicos en el desarrollo de tecnologías aplicadas (según las prioridades informadas por el gobierno); y de las firmas privadas en la investigación y el desarrollo con fines comerciales⁷⁷ (Moreira, *ibid.*, p. 74). A su vez, se formaron consorcios entre institutos gubernamentales y empresas, que aseguraron conexión e impacto productivo a las investigaciones de universidades e entidades públicas.

Otros planes fueron creados en el sector de las tecnologías computacionales -lo que no excluyó un proteccionismo intenso pero temporal en el rubro de los microcomputadores- como el Plan Maestro para la promoción de la Industria Computacional de 1984, con sustento en laboratorios públicos y en la compra por parte de la administración pública a proveedores nacionales, de acuerdo a los niveles de contenido local de los dispositivos. Robert Wade señala que “a partir de 1984, más de un tercio de los 450 productos eléctricos y electrónicos enumerados en el registro de aranceles estuvieron sujetos a controles cuantitativos de importación” (Wade, *ibid.*, p. 252).

De lo informado, surge claramente el favor con que contó el gran capital nacional para cumplir con un rol industrial protagónico, en relación a los objetivos fijados por las autoridades estatales. Al gobierno surcoreano claramente le interesó influir, moldear incluso, al sector privado, pero no reemplazarlo⁷⁸. De hecho, el sector privado participó de los cuerpos burocráticos diseñadores de las políticas industriales, por lo que resulta difícil

⁷⁷ En 1988 el sector privado fue responsable del 81% del gasto total en investigación y desarrollo, cuando en la década anterior ese porcentual derivó de inversiones públicas.

⁷⁸ Un trabajo investigativo pionero en informar el rol del Estado coreano en su desarrollo industrial fue el de Jones y Sakong (1980), que lo diferenció del caso japonés, por ser el sector privado en el segundo caso el que dominó los objetivos y las pretensiones gubernamentales. El énfasis puesto en la función estatal, cuenta con seguidores como López Aymes, que afirma como característica substancial de la política industrial coreana “su aquiescencia a la propiedad privada, mas no a la iniciativa privada” (López Aymes, 2016, p. 16).

precisar en cada caso hasta qué punto las acciones implementadas fueron producto de sus propuestas, de los oficiales públicos o de ambos. No en vano Robert Wade sostiene que “El concepto occidental de lo ‘privado’ es engañoso cuando se aplica a los conglomerados de Corea del Sur y Japón” (*ibid.*, p. 257). Esto es cierto no sólo para los *chaebol*. Con la nacionalización del sistema bancario las diferencias entre los bancos comerciales y los de desarrollo fueron hasta cierto punto nominales, al estar todos ellos obligados a concentrar sus recursos en préstamos de largo plazo, con virtual prohibición sobre los comerciales para conceder préstamos destinados al consumo (Moreira, *ibid.*, p. 50).

A su vez, el Estado surcoreano aplicó retaliaciones que contribuyeron decididamente a obtener la colaboración empresaria, al obstaculizar o rechazar créditos a los sectores díscolos; “distraerse” al punto de no remediar los “accidentales” cortes energéticos en las plantas de estas firmas; o intensificar los controles fiscales a sus estados contables⁷⁹ (Chibber, *ibid.*, p. 313). El autoritarismo y la discrecionalidad coreanas no estuvieron exentos de costos. Activar políticas monetarias y fiscales expansionistas, y conceder créditos con tasas subsidiadas en el contexto inflacionario de los 70 impactó a fines de esta década y en los primeros años de la siguiente, en la que el alza de precios llegó al 40% anual. Esto convenció al sucesor del asesinado Park a incluir ajustes de carácter ortodoxos (restricciones al crédito y al gasto público, entre otros). Pero debe registrarse que estos recortes tuvieron lugar en el marco de un nuevo plan quinquenal –el quinto- y no se extendieron más allá de mediados de los 80. Incluso antes, en 1983, fueron retomados los fomentos a las exportaciones. Grinberg (2012, p. 18) explica que las reformas pro mercado de los 80 fueron manifestación del grado de madurez de industrias que no necesitaban ya de auxilio estatal. Pero de ningún modo estos cambios afectaron industrias incipientes, como las microelectrónica y

⁷⁹ Westphal (1990, p. 46) informa sobre premios y beneficios discrecionales para los exportadores que observaran las mejores performances, entre ellos el “relajamiento de la vigilancia fiscal”.

automotriz, que continuaron “fuertemente apoyadas”. Wade sugiere que también hubo intervención estatal en las industrias de “altos mandos”: “aquellas que por sus vínculos con otros sectores pueden afectar el crecimiento de toda la economía, incluso si están bien establecidas” (Wade, 1988, p. 156).

Las reformas de “libre mercado” de la década de 1980 no fueron el opuesto abstracto de las políticas estatales relacionadas con el “gran empuje” de la década de 1970, como se suele afirmar (...) Ambas orientaciones de política aparentemente contradictorias fueron dos momentos inherentemente vinculados y necesarios en el desarrollo específico del proceso coreano de acumulación de capital. (Grinberg, 2016, p. 6).

Estas reformas admitieron cierta liberalización de las importaciones, como respuesta a las presiones externas y a los excesos expansivos de la campaña de las industrias pesada y química de los 70, pero en modo gradual y “sobre bases altamente selectivas” (Bustelo, 1994, p. 110). En 1988, los aranceles a la importación registraron aún un promedio del 18% y las industrias electrónicas e informáticas contaron con legislación específica de fomento que prohibió la importación de computadoras, equipos de telecomunicaciones, semiconductores y bienes de consumo electrónicos, entre otros. En particular, aumentaron las barreras no tarifarias a la importación de bienes de consumos en los primeros años de los 90, como consecuencia del déficit comercial producido por la moderada liberalización de los 80.

En los casos en los que faltó el ánimo (o aptitud económica) para desarrollar actividades clave para contar con una industria integrada, o bien porque se consideraron factores estratégicos en el lanzamiento y dirección por parte del Estado, se recurrió a empresas públicas. Fue el caso de la producción de fertilizantes, la industria petroquímica y acerera. El sector público empresario creció fuertemente entre fines de los 60 y principios de los

70, llegó a ser responsable del 18% del PBI en 1972 y de un tercio a la mitad de las inversiones totales en la economía nacional (Frieden, *ibid.*, p. 428). A diferencia de lo constatado en otros países, las autoridades responsables de las empresas estatales siempre se preocuparon en asegurar la competitividad internacional que se exigió a los actores privados, para que contribuyan con ingresos al erario público (Westphal, *ibid.*, p. 49). En el estudio que Il Chong Nam (2004, p. 97-98) hizo de 26 empresas públicas no financieras (en las que el gobierno era propietario o controlante) operativas en 1997⁸⁰, indica que fueron “percibidas primariamente como instrumentos políticos antes que organizaciones con fines lucrativos”, sin embargo sorprende al informar que comparadas a los *chaebol* evidenciaron “en general una mayor eficiencia”. Esto se confirma especialmente en el caso de las “Cuatro Grandes” - Corporación de Energía Eléctrica de Corea, Corea Telecom, Corea Tabaco y Compañía de Hierro y Acero de Pohang - con un crecimiento estable que siempre aportó ganancias.

En 1997 se consensuó la privatización de Corea Tabaco, Corea Telecom, Corea Gas y Corea Pesada, bajo ciertas condiciones: 1) no ser transferidas a *chaebol*; 2) el Ministerio de Comercio, Industria y Energía conservaría participación accionaria; 3) mandato sobre la gerencia de tener en cuenta interés y objetivos públicos en las decisiones empresariales; y 4) sujeción a auditorías de la Inspección General y la Asamblea Nacional (*ibid.*, p. 111). ¿Por qué fueron excluidos los *chaebol* a la vez que extendidas tantas injerencias gubernamentales? Merecen destacarse las siguientes observaciones de Il Chong Nam, por ser reveladoras del original sistema de mercado promovido por el Estado coreano:

Sería poco realista esperar que el sistema *chaebol*, sustentado en un sector financiero controlado por el gobierno y carente de transparencia y rendición

⁸⁰ Toma el año 1997 por ser el último representativo del “viejo régimen”. Sucede que a partir de noviembre de 1997, con la sanción de la Ley Especial de Privatizaciones, cambios de envergadura tomaron lugar.

de cuentas, produzca un resultado eficiente. (...) Parece bastante claro que el sistema chaebol no es una alternativa plausible para privatizar grandes empresas estatales en Corea. De hecho (...) La única forma de vender las empresas públicas a los chaebols sería con préstamos [del sistema financiero controlado por el Estado] para que desempeñen el papel de agentes artificiales de un gobierno corporativo. En rigor de verdad, esta es la forma en que las familias chaebol obtuvieron el control de las empresas que actualmente dominan. (*ibid.*, p. 124).

3.3.2. Políticas hacia los capitales extranjeros

Si se compara el volumen del capital extranjero ingresado en Corea como porcentaje de la inversión interna bruta, el financiamiento externo promedió el 55% de esa inversión entre 1956 y 1960. Esta elevadísima participación decreció desde entonces, y a partir de mediados de los 70 y hasta 1983 alcanzó entre el 20% al 25% de la inversión interna aproximadamente. A diferencia de los países latinoamericanos, en Corea del Sur los capitales externos ingresaron mucho menos por inversión extranjera directa privada (apenas el 7% del total entre 1961 y 1986, contra el 27,6% en el caso brasileño) que por financiamiento público a partir del endeudamiento bilateral y –en bastante menor medida- multilateral (Stallings, 1990, p. 59-61). Los préstamos extranjeros fueron esenciales en todos los planes quinquenales implementados desde 1962, en gran medida por la vigencia de garantías gubernamentales de repago a favor del endeudamiento del sector privado (Nam, 1995, p. 176).

En coincidencia con los países suramericanos, los ingresos por préstamos bancarios del sector privado fueron altos, por encima del 50% del total entre 1961 y 1986⁸¹. Sin embargo, como una diferencia cualitativa de origen, en Corea del Sur el capital japonés jugó un rol financista superior al

⁸¹ Es importante tener en cuenta que mientras los préstamos bilaterales y la inversión extranjera directa fueron la variedad dominante en los flujos de capital en los años 50 y 60, a partir de los 70 y hasta principios de los 80 los bancos privados se impusieron como fuente de primer orden global.

estadounidense, comprendiendo el 44.2% del capital ingresado entre 1971 y 1986, por encima del 29.7% del hegemon americano (*ibid.*, p. 64).

Obstaculizaciones burocráticas y falta de asistencia del sistema bancario coreano, fueron aspectos tenidos en cuenta por el sector empresarial extranjero para no arriesgar inversiones en la economía del este asiático. Estas barreras a la inversión extranjera directa tuvieron fundamento en la estrategia de desarrollo industrial coreana. Como bien indica Barbara Stallings, Corea quiso capital extranjero en no menor medida que los países de Suramérica, pero de una especie distinta y para ser asignados de conformidad a una estrategia también original. La desconfianza gubernamental a las firmas extranjeras se tradujo a principios de los 70 en una intensificación de las restricciones, que se oficializaron y reforzaron a partir de 1973. Desde este año declinaron fuertemente, siendo virtualmente excluidas de todo proyecto susceptible de competir con los promovidos estatalmente, o de cualquier tipo de proyecto cuando el capital empresario interesado fuese mayoritariamente extranjero (Moreira, *ibid.*, p, 59-60).

El factor principal que debe considerarse a nivel general es la importancia relativa atribuida al sector público frente al sector privado como motor del crecimiento y la acumulación, ya que la división público/privado tiene implicaciones para los tipos de capital extranjero. (Stallings, *ibid.*, p. 69).

Fue del todo coherente la preferencia coreana a favor del endeudamiento del sector público, en tanto diseñador esencial de la estrategia industrial, antes que el del sector privado coordinado o dirigido por el primero. Las inversiones extranjeras directas, va de suyo, atribuyen un rol asignador de recursos mucho más importante –casi, determinante- a favor del agente inversor, e imponen una tarea de impredecible resultado para el gobierno que pretende orientarlas hacia ciertas actividades industriales. Por estos motivos, en Corea sólo se autorizó la participación extranjera superior al 50%, en los supuestos de subsidiarias productoras para el mercado externo, o por

transferencias tecnológicas significativas (Bustelo, *ibid.*, 114; Mardon, 1990, p. 127-128). Las restricciones cumplieron también con un rol disuasivo de la excesiva influencia (real y potencial) del capital japonés (Chandrasekhar, 2016, p. 28).

Ante el problema suscitado en la balanza de pagos como consecuencia del alto nivel de importaciones demandados por la industria autóctona, entre fines de los 60 y principios de los 70, las autoridades públicas coreanas decidieron profundizar el proceso industrializador incluyendo sectores susceptibles de ser promovidos habida cuenta de la maduración del espectro industrial en los años anteriores. Lejos de revertir las políticas desarrollistas ante el desafío de un problemático cuello de botella en el sector externo, la decisión de erigir las industrias pesada y química fue posible también por la defección que en algunos sectores verificaron las economías desarrolladas. Los decisores públicos coreanos detectaron oportunidades comerciales en esas áreas, que obtuvieron protección de la competencia externa.

El plan para las industrias pesada y química –capítulo crucial del *Gran Empuje* de los 70- no podía encararse sin capital y tecnologías extranjeras, pero coherentes con el objetivo de no supeditar las estrategias industriales a los intereses de firmas foráneas o multinacionales, se profundizó la vía del endeudamiento bancario de largo plazo, lo que aumentó los débitos de 200 millones de dólares en 1970 a 9.700 millones de dólares en 1982 (Stallings, *ibid.*, p. 79)⁸². Los riesgos de un excesivo endeudamiento fueron asumidos con el objeto de preservar independencia en la asignación de los recursos. En un estudio comparativo, la ya mencionada Barbara Stallings lo explica del siguiente modo:

⁸² En 1982, Corea del Sur, junto a otras economías de Latinoamérica encabezaban la lista de los países más endeudados con el sector bancario. De hecho, entre Brasil, México y Corea del Sur abarcaron el 41% de la deuda total de las economías subdesarrolladas. Corea del Sur, tercera deudora a nivel mundial, tenía un débito de 44.000 millones de dólares en 1983 (Laurentis, 2001, p. 25).

La clave para entender las diferentes experiencias se centra en el tema de la autonomía del país receptor (...) Independientemente de su forma (inversión directa, préstamos de bancos privados o créditos del sector público), el propósito del capital extranjero es promover los intereses de quienes lo proporcionan. El desarrollo del país receptor es un efecto secundario fortuito en el mejor de los casos, que solo se producirá si el gobierno receptor preserva suficiente autonomía y control para garantizar que los beneficios se compartan entre proveedores y receptores de capital extranjero. Taiwán y Corea del Sur han tenido más éxito que Brasil y México en retener este control. (*ibid.*, p. 84).

Este control garante del direccionamiento pretendido permitió la centralización y posterior asignación de recursos mediante diversas políticas públicas, las crediticias de un sistema financiero estatalmente dominado en primer término. Yeon-ho Lee (1996) complementa a Stalling, al afirmar que la verdadera fortaleza estatal residió en “el poder político integrador” coreano, básicamente concentrado en la figura presidencial, que permitió controlar los diversos intereses de los *chaebol* y otros grupos sociales, y arbitrar exitosamente en las luchas intra-burocráticas que canalizan y comunican esos intereses. Para este autor, no fue el carácter autoritario del régimen lo que produjo cohesión y unidad de acción gubernamental, sino la capacidad del vértice político de imponer su voluntad en los procesos decisorios, por sobre las diferencias entre departamentos burocráticos y más allá de los intereses de los agentes sociales afectados. Lee no lo expresa, pero puede sostenerse que ese poder político integrador cuenta con mayores posibilidades de éxito si son excluidos actores empresariales foráneos.

¿Cómo pudo el endeudadísimo Estado surcoreano superar las dificultades que arrastraron a otros países a aplicar ajustes que los condenaron a “perder” el crecimiento en la década de 1980? Antunes (2017b) resalta un asunto “poco discutido” en la literatura sobre el endeudamiento coreano, que sigue una dirección opuesta a la de otros países no

desarrollados. Se trata de la privatización de la deuda pública mediante la transferencia de los bancos estatales a los *chaebol*, lo que permitió dar continuidad a las políticas desarrollistas. Esta solución, por la cual se transfirió la propiedad de las instituciones financieras a los conglomerados exportadores beneficiarios del endeudamiento, fue del agrado del FMI, ineludible simpatizante de políticas des-estatizantes⁸³. Estas privatizaciones no afectaron el financiamiento de las exportaciones, que continuó bajo regulación del Banco Central y dirección gubernamental (Westphal, *ibid.*, p. 44-45), como tampoco la intervención gubernamental en los nombramientos de la gerencia, la gestión de activos y cambios organizativos. Más aún, en numerosos casos, el gobierno pasó de ser titular a principal accionista.

El objetivo de mantener el acceso al crédito internacional por parte de un Estado estratégicamente privatizador de sus activos financieros se logró, lo que brindó margen para aliviar el déficit en la cuenta corriente mientras los *chaebols* expandieron enérgicamente sus exportaciones. De este modo, la participación en el PBI de las exportaciones pasó del 30.6% en 1980 a un promedio de 38.6% entre 1981 y 1986. El crecimiento de las exportaciones mejoró la solvencia de las empresas exportadoras, al reducir permanentemente la relación entre sus deudas y la capacidad exportadora y productiva, “proporcionando un ajuste virtuoso a la crisis de la deuda” (Antunes, 2017b, p. 143). De esta manera, Corea del Sur eludió los dos grandes errores del endeudamiento latinoamericano: una apertura asimétrica por la desproporcionada relación deuda-exportaciones por un lado, y la sobrevaluación de la moneda nacional por el otro. Esto último como parte de la lucha contra la inflación, problema que se juzgó en muchos países preeminente a la industrialización y el crecimiento (Fishlow, 1989, p. 120).

⁸³ “Al mismo tiempo” agrega Antunes, el Estado surcoreano “utilizó el gasto público para estimular la demanda agregada y subvencionar las exportaciones de los *chaebols*, contradiciendo las pautas del FMI” (*ibid.*, p. 142).

Existieron otro tipo de acciones además de las crediticias, que notifican la capacidad para generar asociaciones estratégicas altamente positivas para el progreso industrial. Los vínculos tejidos con la poderosa y sofisticada industria automotriz de la potencia otrora colonizadora son ilustrativos en este sentido.

El modelo *Excel* de Hyundai, que logró convertirse en 1986 en el auto importado más vendido en la historia de Estados Unidos, fue a todas luces un triunfo emblemático de la estrategia surcoreana. Fue emblemático, no sólo por la exitosa penetración en el mercado por excelencia a nivel global, sino por la vinculación con la industria nipona que condensa. En definitiva, su inspiración fue el *Mitsubishi Mirage*, cuya firma -Mitsubishi- era la productora del motor y de la transmisión del *Excel*, y en ese entonces poseedora del 10% de Hyundai. El éxito del *Excel* convenció a las firmas norteamericanas de buscar asociaciones para conocer e internalizar los progresos coreanos, primera industria nacional en romper el orden oligopólico de la industria automotriz global en décadas. Al *joint venture* que General Motors tenía con Daewoo, siguieron los de Ford con Kia (empresa en la que la japonesa Mazda contaba con participación y que influyó para formalizar la asociación), y un acuerdo entre Chrysler y Samsung que no concluyó en la instalación conjunta de una planta exportadora por la oposición del gobierno surcoreano a brindar su autorización (Wade, 1990, p. 251).

Las asociaciones buscadas por las firmas norteamericanas, sin embargo, nunca replicaron la vinculación tejida entre las japonesas y las coreanas. Chibber (*ibid.*, p. 317) sostiene que el factor crítico que permitió el desplazamiento estratégico operado en los 60 a favor de la industrialización liderada por las exportaciones fue la “alianza entre el capital coreano y el japonés”⁸⁴. En apoyo a la tesis de Chibber, hay que reconocer que la

⁸⁴ Chibber disiente con diversos especialistas que hacen hincapié en dos factores a la hora de explicar la aptitud gubernamental surcoreana para implementar políticas desarrollistas exitosas y disciplinar a su gran empresariado. El primer factor alude a la reforma rural que al suprimir el

normalización de relaciones con Japón (proceso que tuvo lugar entre 1963 y 1965, con intenso *lobby* por parte del sector privado surcoreano) fue contemporánea al segundo plan quinquenal que promovió la industrialización basada en las exportaciones. Es significativo descubrir que en los primeros años del exitoso desarrollo industrial coreano la lengua extranjera de negocios empleada por los directivos empresarios era el japonés antes que el inglés (Hobday, 2013, p. 139).

La normalización de relaciones permitió el aporte de Japón en términos de insumos de calidad, *know how* productivo, experimentadas redes de comercialización y acceso al crédito bancario japonés a través de las compañías de comercialización (*sogo shosha*) o sus filiales instaladas en Corea del Sur⁸⁵. El interés japonés se concentró en las industrias livianas intensivas en el uso de una mano de obra cuyos salarios presionaban al alza en este país, motivo por el cual fueron relocalizadas en otras geografías dotadas de mano de obra barata⁸⁶. Esta necesidad favoreció a la cercana Corea del Sur, a través de inversiones extranjeras directas y *joint ventures*⁸⁷, pero en no menor medida a la industria de bienes de capital japonesa, y a muchas otras actividades que concibieron al territorio coreano como una plataforma ideal para sortear los proteccionismo occidentales. De acuerdo a Castley (1996, p. 75) en las zonas de procesamiento de exportaciones de Corea del Sur, como la de Masan, el 90% de la inversión extranjera fue

poder terrateniente aseguró autonomía al Estado, el segundo a un legado virtuoso en su burocracia, que aseguró meritocrática capacidad para el desenvolvimiento estatal.

⁸⁵ Por estos motivos, era común entre los comentaristas y formadores de opinión japoneses caracterizar a la economía surcoreana como dependiente a lo extranjero (Watanabe, 1978, p. 385)

⁸⁶ Los bajos salarios surcoreanos no deben identificarse con mano de obra no calificada. En 1960, en Corea, la tasa de alfabetización era del 71%, con el 94% de la población poseedora de estudios primarios, y el 17% de nivel secundario (Escobar, 2012, p. 19).

⁸⁷ El 52% de las inversiones directas japonesas en Corea del Sur entre 1962 y 1974 tuvo lugar como socios minoritarios de contrapartes locales (Chibber, *ibid.*, p. 334). La corporación Samsung, líder mundial en semiconductores y *smartphones*, titular de miles de patentes registradas en Estados Unidos en industrias de alto contenido tecnológico, que en 2006 contabilizó 5.6 mil millones de dólares en investigación y desarrollo, ingresó al mercado exportador en 1969, de la mano de la japonesa Sanyo, a través de un *joint venture* para el ensamblaje de radios de transistores de bajo costo y televisores blanco y negro (Hobday, 2013, p. 133).

japonesa. La relevancia del capital japonés declinó a partir de mediados de los 70, como consecuencia del progreso técnico industrial, especialmente en el rubro de la microelectrónica verificado globalmente e internalizado por algunas naciones, entre ellas la coreana (Grinberg, *ibid.*, p. 9)⁸⁸. Los cambios implementados por las políticas públicas de este país lograron la internalización del progreso industrial patentado en las diversas geografías de las economías centrales.

En la década de los 80 comenzó una liberalización que implicó en relación a los capitales extranjeros un corrimiento sumamente gradual a favor de su instalación como inversión directa. Si bien en 1984 se consagró una lista negativa (las industrias no incluidas fueron abiertas a la inversión extranjera directa) que reemplazó a la positiva hasta entonces vigente, recién en 1989 fueron dejados sin efectos importantes requerimientos a las empresas extranjeras, en relación al contenido local, metas de exportación y transferencias tecnológicas (Kim y Hwang, 2000, p. 269). Byung-Kook Kim (2013, p. 59-60) observa que, en definitiva, durante el gobierno de Chun Doo-hwan (1980-1988) no se alteró sustancialmente el modelo de crecimiento del asesinado Park, ni se avanzó con una revisión neoliberal de las estructuras financieras y de gobierno corporativo, que facilitara el ingreso irrestricto de capitales extranjeros. La opción aperturista se desechó porque hubiesen afectado “gravemente” la capacidad del Ministerio de Finanzas para imponer orientaciones gubernamentales y la influencia política de los decisores públicos, el presidente en primer lugar.

Como fue señalado en el título anterior, en los 80 se implementó el Plan Básico para la Promoción de la Industria Electrónica, dirigido a lograr una

⁸⁸ Grinberg (2012; 2016) es crítico de la literatura que evalúa al proceso de acumulación de capital como un fenómeno estatal-nacional. Afirmar la necesidad de un punto de partida teórico distinto, que comprenda al proceso de desarrollo capitalista como uno de carácter global “en términos de su dinámica general y potencia histórica, y nacional solo en su forma de realización” (*ibid.*, p. 3). Su crítica es solvente, el artículo que la informa brillante. No es objeto de esta tesis ponerlo en discusión.

mayor integración vertical, lo que dio lugar a una distribución de reservas de mercado entre los *chaebol* participantes del programa. Los monopolios concedidos a Samsung, Goldstar y Daewoo fueron utilizados por estas firmas para cautivar a empresas extranjeras con negocios libres de todo riesgo en sus esferas de influencia nacional. A cambio, consiguieron vía licencias y *joint ventures*, acceso a tecnologías imprescindibles para avanzar en la sofisticación de sus producciones. Recurriendo a métodos alternativos a la inversión extranjera directa, las grandes firmas surcoreanas lograron transferencias tecnológicas que no pudieron o supieron conseguir homólogas de otras partes del mundo no desarrollado. Escobar (2012, p. 41-42) enfatiza la importancia de las políticas públicas promotoras de soluciones originales, tales como la ingeniería inversa y la fabricación original de equipos, modalidades adoptadas en los establecimientos fabriles, exitosas para conseguir bienes de capital y aprender los estándares manufactureros de vanguardia.

Ni siquiera en la globalmente desreguladora década de los 90 renunció a su injerencia el Estado coreano, al punto que Haggard y Mo lo presentan como el “único mecanismo efectivo de disciplinamiento corporativo”, por el control ejercido sobre los créditos en los subdesarrollados mercados financiero y de capitales (Haggard y Mo, 2000, p. 207). Kim y Hwang (*ibid.*) sugieren que la liberalización de los 90 mantuvo las notas características de la década anterior, exteriorizadas en una actitud en general pasiva por parte del gobierno, al admitir pero no fomentar la inversión extranjera directa, y en muchos casos con renuencia a remover impedimentos para su radicación. Ingresaron capitales extranjeros en los 80 y en los 90, con una tendencia ascendente, que culminó con un récord de 5.000 millones de dólares en 1997, pero su marginalidad queda en evidencia cuando se advierte que dicho monto fue equivalente a “menos del 1 por ciento del total de la formación interna de capital fijo en Corea” (*ibid.*, p. 284).

Se siguió en Corea una política que Russell Mardon denomina de “desacople” entre capital y tecnologías extranjeras (obtenidos a través de endeudamiento y licencias) y las inversiones extranjeras directas (Mardon, *ibid.*, p. 119–120). Se logró por este desacople que los componentes requeridos por el productor local sean accesibles a su establecimiento manufacturero, antes que ingresen como parte de un complejo productivo enteramente instalado por una firma foránea.

En materia de inversiones directas, el fenómeno que debe destacarse en los 90 es la transformación de Corea del Sur de importadora a exportadora neta de capitales. En este caso sí operó con mayor efectividad la liberalización para la salida inversora de capitales coreanos, que permitió la radicación en el exterior de más de 4.000 millones de dólares en 1996, muy por encima de los 200 millones de dólares en promedio de la primera mitad de los 80 (Kim, 2000, p. 296). Las inversiones en el exterior, como es previsible, estuvieron a cargo de las grandes corporaciones, con participación marginal de las Pymes, y concentraron en actividades industriales, equipos mecánicos en primer lugar (44.9% del total de inversiones en el exterior en 1996). Las firmas coreanas invirtieron especialmente en países subdesarrollados de su región, lo que produjo un aumento de las exportaciones coreanas de bienes intermedios y de capital (*ibid.*, p. 306-307), el tipo de producción fomentada por el *Gran Empuje* de los 70.

Pese a los excesos⁸⁹ y comprensibles cuestionamientos a la campaña de las industrias pesada y química de los 70 (la mayor parte basados en hipótesis contrafácticas: “si no hubiesen intervenido” o “de haber liberalizado”), importó un fomento que estableció una infraestructura industrial con la densidad suficiente como para escalar sofisticación en los bienes elaborados y concluir no sólo con la exportación de bienes de consumo con contenido

⁸⁹ Horikane (*ibid.*, p. 392) estima que no hubo inversión excesiva durante la implementación del *Gran Empuje* industrial. La capacidad ociosa se calculó como una etapa transitoria que se actualizaría con futuras exportaciones.

local y marca, sino también con la instalación de industrias coreanas en países extranjeros, demandantes asimismo de bienes intermedios y de capital de las casas matrices. El proceso de industrialización que permitió este progreso comenzó incluso antes de los 70, y debe mucho a la orientación exportadora impresa –y nunca abandonada- en los 60.

Las inversiones extranjeras pueden acumular dispositivos y maquinarias en un mercado protegido, sin que ello dé lugar a difusión industrial alguna, por los límites derivados de los rendimientos decrecientes del mercado nacional o por la inexistencia de una infraestructura apta para absorber y movilizar novedades y recursos, y propiciar innovaciones. La simple importación de tecnologías no es suficiente para generar las prácticas, estándares e innovaciones de frontera que también explican el exitoso desempeño de las firmas más importantes de las economías centrales. Las restricciones surcoreanas a las inversiones extranjeras directas, deben comprenderse como parte de un sistema de incentivos que además del proteccionismo de industrias incipientes, impuso metas de penetración en mercados externos para que las industrias subsidiadas se vean obligadas a la “asimilación productiva del capital tecnológico” (Nelson y Pack, 1999), bajo sanción de perder amparo y asistencia estatales. La exposición a la competencia internacional en mercados foráneos y el condicionante éxito, actuaron como estimulantes para que las empresas internalicen un aprendizaje tecnológico industrial que va mucho más allá de la simple acumulación de tecnologías.

El aprendizaje del gran empresariado y el consecuente progreso técnico productivo de Corea, fueron asimismo posible por la vigencia y extensión de una alianza entre agentes públicos y privados que dotó de coherencia y estabilidad a los programas implementados, que impidieron, entre otras cosas, que el capital extranjero involucrado imponga sus intereses

u obstaculice la particular decodificación de la parte receptora. Esto se desarrolla en el título siguiente.

3.3.3. Alianzas

La década del 70 inició con importantes desafíos al autoritario liderazgo de Park Chung Hee, como consecuencia de un accionar convergente por parte de actores sociales que hasta ese momento no supieron organizar una resistencia unida y organizada contra el régimen. Organizaciones estudiantiles, la Iglesia católica y los partidos de oposición aunaron fuerzas con sectores del mundo del trabajo, para conformar una efectiva “coalición distributiva urbana” que, según Cheng (*ibid.*, p. 166), representó en “el sentido latinoamericano” de los términos, “los amplios intereses del ‘sector popular’ al que también pertenecían”.

Vista la necesidad de contar con una base social legitimante (y con el objeto de impedir una fatal ampliación de la mencionada coalición) fueron lanzados el movimiento *saemul* –nuevo pueblo o nueva aldea- y la Nueva Política Agrícola, conjunto de acciones de gobierno que procuraron atender las rezagadas necesidades económicas e infraestructurales del sector rural. Otras medidas fueron dirigidas a asistir a pequeños y medianos empresarios. No obstante, se trató tan sólo de un breve paréntesis, ya que en 1972 Park prefirió potenciar la carga autoritaria del régimen, mediante la reforma constitucional *Yushin* que lo investió de facultades extraordinarias, bajo excusa de atravesar una emergencia nacional. Entre las potestades concedidas al presidente, se consagró la de restringir o suspender los derechos de organización sindical, huelga y negociación colectiva.

El movimiento *saemul* nunca obtuvo financiamiento importante, la Nueva Política Agrícola empezó su indetenible declinación en 1975 y las acciones a favor de las Pymes perdieron relevancia, todo ello al tiempo que se restituía la alianza entre el Estado con el gran capital nacional, bajo las

directrices del *Gran Empuje*, tendentes a edificar industrias pesada y química nativas. Las grandes firmas surcoreanas obtuvieron el 80% de los fondos estatales destinados a este ambicioso plan (Cheng, 1990, p. 167). Todo esto, en el marco de una narrativa discursiva nacionalista que empoderó simbólicamente el accionar empresarial. Como parte de esta narrativa, el peligro de una invasión por parte de Corea del Norte siempre sirvió para justificar la implementación de rígidos controles, destinados a prevenir pretensiones autónomas de cualquier tipo de organización, entre ellas los sindicatos.

Distinta fue la suerte que tuvo el Movimiento para una Nueva Comunidad Fabril, instancia integrante de la reforma *Yushin* que reforzó con rigor propio del orden militar las relaciones de jerarquía y disciplinamiento en los espacios laborales. La coordinación de este curioso movimiento, que no fue otra cosa que un mecanismo de disciplinamiento obrero, se delegó en la Cámara de Comercio Coreana, con responsabilidad, entre otros asuntos, de gestionar los centros de educación distribuidos a lo largo del país, destinados a brindar el adoctrinamiento necesario para asegurar que imperen “la armonía y unidad entre empleados y empleadores, a la vez que se incrementa la productividad” (Hyung, *ibid.*, p. 143).

Importantes decisores políticos de la época afirman que el fenomenal éxito del [plan para las industrias pesada y química] se debió en gran parte al Movimiento para una Nueva Comunidad Fabril (...) Esta opinión, por supuesto, no fue la de la mayoría de los trabajadores, los “minjung”, que creían que el éxito del programa se debió a su despiadada explotación. (*ibid.*)

En el estudio comparativo realizado por Frederic Deyo (1990) sobre la eficacia de la acción política de los sectores populares⁹⁰, al presentar el caso

⁹⁰ Deyo compara la influencia de los sectores populares en las políticas económicas de cuatro países recientemente industrializados: Argentina, Brasil, Corea del Sur y Taiwán, y caracteriza a la acción política de los sectores populares como aquella que impone con mayor o menor eficacia determinados criterios distributivos en las estrategias de desarrollo desplegadas por cada Estado,

surcoreano describe a un fuerte Estado militarizado regularmente enfrentado a sectores de la sociedad civil tan politizados como movilizados, pero débilmente organizados. Este escenario dio lugar a un estado de cosas en el que no faltaron confrontaciones con y desafíos al régimen militar, pero sin que se logre formar una masa crítica capaz de conmover la estabilidad del régimen y la excluyente alianza de intereses políticos y económicos a que dio lugar, hasta avanzada la década del 80.

La debilidad organizativa se expresó en –y surgió a partir de– una legislación anti obrera, consagrada entre los años 1968 y 1969, que brindó protección especial a las empresas extranjeras e inversores radicados en las zonas francas industriales contra huelgas y otras manifestaciones laborales. La existencia de sindicatos en empresas extranjeras fue prohibida por ley. La conducción de las organizaciones sindicales, por otra parte, fue tempranamente adoctrinada por la Central de Inteligencia Coreana (CIAC). Una de las primeras tareas que asignó Park a la CIAC fue la de reorganizar el sector obrero, con la formación de líderes desmovilizadores. “El papel de la CIAC aumentó en la década de 1970, tanto en el control de los líderes sindicales como en la tortura e intimidación de los ‘alborotadores’.” (Kohli, 2004, p. 99-100).

La década del 70, por ende, no mejoró condiciones y horizonte de los trabajadores, que tuvieron que padecer las iniciativas totalitarias de la reforma *Yushin*⁹¹. A continuación, en los 80, les tocó los ajustes salariales producidos por los planes de estabilización durante el gobierno de Chun Doo-hwan, y diversas medidas depresivas de sus ingresos (*ibid.*, p. 187). Adicionalmente,

esto es, para apoyar u oponerse a las políticas estatales que afectan su bienestar material (Deyo, *ibid.*, p. 180).

⁹¹ Es contundente Cumings al resaltar las características de lo que llama “sistema *chaebol*”: “De la misma manera que Kim Il Sung construyó un estado familiar hereditario con influencia confuciana en Corea del Norte y lo llamó comunismo, los chaeböl coreanos han construido grandes propiedades corporativas hereditarias familiares en Corea y lo llamaron capitalismo.” (Cumings, 1997, p. 680). Según paginado electrónico formato epub (Capítulo 7: *The Virtues, II: The Democratic Movement, 1960–Present*).

se revisó la Constitución en 1981 para aumentar las restricciones a la actividad sindical. Un año antes, se brindó cobertura legal a los consejos fabriles, entidades sustitutivas de la organización sindical, formados por igual número de representantes de los trabajadores y de la gerencia del establecimiento. Los consejos fueron obligatorios en los establecimientos con 100 o más trabajadores, y se nutrieron ideológicamente de la doctrina enseñada en los centros de educación paridos por el Movimiento para una Nueva Comunidad Fabril (Kyuhan, 1989, p. 360-361).

Como contracara de la debilidad organizativa “plebeya”, pero tan funcional como esta para la estabilidad del régimen, merece destacarse la cooperación por parte de la gran burguesía industrial a los objetivos informados por decisores públicos y agencias gubernamentales, producto de la ausencia de faccionalismo de la élite surcoreana (*ibid.*, 198). En este sentido, la desarticulación del sector terrateniente durante los primeros años de la descolonización⁹², así como el disciplinamiento aplicado por Park a poco de hacerse del poder a algunos de los grandes empresarios beneficiados por la corrupción del gobierno de Rhee, aportaron decididamente para conseguir la conformidad de la burguesía dominante y una mayor autonomía estatal⁹³. No es casualidad que en forma casi contemporánea al *Gran Empuje* industrial (con sus privilegios a favor de las grandes corporaciones), la intensificación de la faz represiva del régimen, y la reversión de -los por sí breves y tímidos- programas a favor del campesinado, llegase a su fin la progresiva igualación de ingresos que estaba teniendo lugar, mutando a partir de 1975 a una creciente desigualdad (Kuznets, 1988, p. 16; y en similar sentido Koo, *ibid.*).

⁹² La reforma agraria de 1949/50, basada en los principios de confiscación compensada y redistribución no gratuita, se tradujo en la compra de tierras a los terratenientes a precios definidos por el gobierno y no sujetos a negociación, para su posterior venta al campesinado a precios inferiores a los de mercado (Koh, *ibid.*, p. 27).

⁹³ Es interesante lo que asevera Woo: la autonomía estatal -y la capacidad para transitar de una fase industrial a otra- se vio fortalecida por la inexistencia de poderosos sectores agrarios interesados en boicotear los planes de industrialización, pero también por la inexistencia de sectores protegidos en el mercado doméstico interesados en obstaculizar cambios estructurales favorables a la exportación de manufacturas (Woo, 1991, p. 15).

Tal como se señaló, se produjo la reacción de una coalición de sectores diversos -grupos estudiantiles, militantes de los derechos humanos, partidos políticos y organizaciones religiosas- que adhiriendo progresivamente a las demandas y movilizaciones laborales, conformaron una amenaza para la continuidad de la autoritaria estabilidad política, motivo por el cual se fortalecieron los poderes presidenciales. El ascenso de un nuevo líder, el mencionado Chun, aseguró continuidad a las acciones represivas para impedir el progreso de esta coalición interclasista, dictando nueva y restrictiva legislación en 1981, que prohibió la participación de agentes extraños a la relación laboral en las disputas susceptibles de generarse en su marco. Cabe señalar que si bien Chun fue electo presidente en 1981, su aplastante victoria se comprende mejor al advertir que fue el único candidato que compitió por el cargo. Antes de eso, como líder militar, se impuso como el hombre fuerte del Golpe de Estado de 1980 que, entre otras cosas, practicó la feroz represión durante el levantamiento de Gwangju, con cientos de manifestantes muertos luego de 10 días de violentos enfrentamientos.

La democratización, cuyo despliegue en verdad inició en 1986, no se tradujo en progresos de magnitud de modo inmediato para los sectores obreros. La Federación de Sindicatos de Corea, moldeada por impulso y ayuda de Estados Unidos, y controlada por el Estado en interés del gran capital empresario coreano, después de la purga de 1961⁹⁴ que “eliminó todo elemento pro-comunista y contra-revolucionario” (Guillén, 2001, p. 141), fue la única organización legal hasta el año 1998, en desmedro de la independiente Confederación de Sindicatos de Corea, que con su medio millón de afiliados era “uno de los sindicatos más fuertes del mundo” (Cumings, 1997, p. 568 y

⁹⁴ Kevin Gray informa como año de creación de la Confederación a 1946, ya con un carácter servil a los intereses de Washington y, por ende, anticomunista. El apoyo estadounidense para su consolidación es uno de los motivos por el cual Gray considera que la coreana fue una revolución “desde arriba y desde afuera” (Gray, 2011, p. 304).

676⁹⁵). Si bien se consiguió el establecimiento de un salario mínimo en 1988 (Bedeski, 1994, p. 116), de acuerdo a Nam (1995) las autoridades no lo operativizaron. Son interesantes los términos empleados por este teórico simpatizante con las teorías de libre mercado:

durante la mayor parte del reciente período de desarrollo de 1962-91, el mercado de trabajo coreano ha permanecido en general sin distorsiones. No se operativizó⁹⁶ ninguna ley de salario mínimo, ni se permitió ninguna acción disruptiva por parte de los sindicatos. (Nam, *ibid.*, p. 163).

Es importante registrar que tan sólo un año antes del establecimiento de esa medida, un importante grupo de especialistas⁹⁷ denunciaba que pese a décadas de muy alto crecimiento, “el nivel de ingresos reales (...) es menos de un tercio del de los Estados Unidos y aún no coincide con el de España o Portugal” (Dornbusch *et al*, *ibid.*, p. 392).

El lento progreso de cualquier tipo de conquista social da cuenta del carácter autoritario y excluyente de la alianza diseñada para alcanzar la industrialización económica⁹⁸. Pero es importante advertir que la contención salarial de los sectores del trabajo no fue la estrategia del programa industrializador. Bien señala Fishlow que esto supone una acción

⁹⁵ Según paginado electrónico formato epub (Capítulos 6 *Korean Sun Rising: Industrialization, 1953–Present*; y 7: *The Virtues, II: The Democratic Movement, 1960–Present*).

⁹⁶ Empleo el término “operativizó” para traducir “enforced”. Estimo que es la palabra más adecuada.

⁹⁷ Si bien estos autores reconocen que el éxito de Corea responde a una “intensa intervención gubernamental” por la cual las restricciones al comercio y a los flujos de capitales constituyen la regla, estiman que: “La piedra angular del crecimiento coreano es una fuerza laboral altamente capacitada y productiva cuyos salarios son bajos según los estándares internacionales.” Esta fuerza laboral destaca como “condición previa para las altas tasas de inversión y expansión de capacidades que hacen posible la expansión de las exportaciones.” (Dornbusch *et al*, *ibid.*, p. 394 y 397). Forman parte de una literatura que acentúa la importancia del capital humano en el desarrollo coreano, más precisamente en la educación. Comparten esta perspectiva el Banco Mundial (1993), Noland y Pack (2003) y Jungho Yoo (2004), entre otros.

⁹⁸ Guillén sugiere que el desprecio hacia los trabajadores por parte de los mandantes de los *chaebol* se comprende mejor al rastrear los antecedentes familiares de muchos de ellos, en tanto terratenientes y esclavistas, por lo que no debe sorprender que “los trabajadores nunca hayan sido considerados iguales o socios en la empresa industrial” (Guillén, *ibid.*, p. 50).

autodestructiva, ya que todo ajuste debe apuntar a elevar ingresos, no a perpetuar pérdidas. La expansión en los mercados no depende únicamente de la competitividad de los precios, sino de la calidad, el diseño y la productividad técnica con que actúan los productores de bienes y servicios. Propiciar devaluaciones como las que tuvieron lugar en Latinoamérica en los 80, puede generar notables superávits comerciales, pero por su impronta reactiva y salarial céntrica, también contribuir “a ajustes estructurales inadecuados”⁹⁹ (Fishlow, *ibid.*, p. 123). En el caso coreano, no fue el desempoderamiento de los sectores populares lo que garantizó el desarrollo industrial, sí ayudó decididamente a la extensión de sus regímenes antidemocráticos y al autoritarismo corporativo de los *chaebol*¹⁰⁰.

La relación entre los protagonistas de este autoritarismo burocrático corporativo fue descrita e interpretada de distintos modos. David Kang (2002, p. 183) la explica como una de rehenes mutuos (*mutual hostages*), por configurar una colusión de intereses en la que ninguna de las partes cuenta con una ventaja definitiva sobre la otra. Para Kang, esto fue así hasta 1987, año en que se impuso el esquema de *rent-seeking*, como consecuencia de una democratización que con sus costosas campañas políticas brindó la ventaja de la que antes carecían las grandes firmas, financistas determinantes de las disputas electorales e inspiradoras de las políticas promovidas por figuras y partidos financiados (*ibid.*, p. 193-200). De hecho, Jung-en Woo refiere a una entrada que es visible en los reportes anuales de las firmas que figuran en la bolsa de valores de Seúl, catalogada como “contribución voluntaria al gobierno”, que suele ser equivalente al 22% de las ganancias

⁹⁹ Es importante advertir que Corea aplica desde la devaluación de 1964, que derrumbó el won a la mitad de su valor en relación al dólar, un tipo de cambio competitivo. Pero se trata de una competitividad, desde ese año, estable (por lo menos, comparada a los estándares de nuestra región), sin las bruscas oscilaciones que pendulan entre intensas sobrevaluaciones por lapsos más o menos prolongados con depreciaciones instrumentadas, bien para disciplinar al sector obrero, bien para corregir distorsiones y carencia de divisas.

¹⁰⁰ Los déficits (o “debilidades”) en la gestión y gobierno de las corporaciones empresariales coreanas son descritos en Joh (2007).

netas empresarias, porcentual que se ubica como tercer costo detrás del operativo y el financiero. “Esto ejemplifica el fuerte apoyo de la comunidad de negocios al estado”, y agrega: “En el caso coreano, el efecto de la corrupción (una concreta manifestación de la coalición estado-empresarios) estuvo a favor del aumento de la base de poder estatal” (Woo, 1991, p. 9). De acuerdo a Miah y Suzuki (2018, p. 174-175), la asistencia estatal estuvo siempre ligada al financiamiento político, y a partir de los 60 fue regla que las empresas beneficiarias de los préstamos “contribuyeran” con un retorno del 10% al 20% de la suma concedida.

Es cierto que ya desde los 80 el Estado fue ampliando el margen de acción autónoma de los *chaebol*, consecuencia natural del poder alcanzado por este sector privado. En 1984 la venta combinada de los 10 principales *chaebol* eran equivalentes al 67.4% del PBI (Amsden, *ibid.*, p. 116). Por otro lado, se verá que ciertas derivaciones de la campaña de las industrias pesada y química los emponderó más aún. Esto no inhibió el Estado de ejercer la capacidad coercitiva, cuando se comprobaron malos desempeños o graves desviaciones de los objetivos pretendidos¹⁰¹, que llevó al desmembramiento de poderosos *chaebol*: de Yulsan en 1979 y de Kukje en 1985, hasta entonces el sexto conglomerado nacional en importancia (Guillén, *ibid.*, p. 49).

La sobrecapitalización y pérdida de rentabilidad empresaria derivadas de los excesos de la mencionada campaña dio lugar a una racionalización industrial en la década de 1980, que además de confirmar la estrecha relación entre *chaebol* y decisores públicos, amplió el poder de los primeros. La racionalización tomó la forma de coordinaciones de inversiones y reestructuraciones que materializaron en paquetes de rescate, con préstamos a largo plazo y baja tasa de interés de bancos controlados por el Estado, y

¹⁰¹ Es importante tener en cuenta que los beneficios estatales estaban condicionados fundamentalmente a metas de producción y exportación. El desempeño fue medido por esas metas, por lo cual eficiencia productiva, ganancias y dividendos importaron menos que la expansión. En el esquema de incentivos, la eficacia para lograr los objetivos importó más que la eficiencia de los medios para alcanzarlos.

beneficios fiscales y restricciones al ingreso de nuevas empresas, entre otras medidas que si comenzaron como parte de un reordenamiento industrial más eficiente concluyeron con una mayor concentración en el mercado, resultante de promociones anticompetitivas que fortalecieron los monopolios existentes (Koh, *ibid.*, p. 68). Las ventas de los 10 principales *chaebol* pasaron de representar el 48.1% del PBI en 1980 al 68.3% en 1989, y la participación en los créditos brindados por el sistema financiero pasó del 25% al 53% entre 1986 y 1989 (Moreira, *ibid.*, p. 81-82). La exitosa resistencia de los *chaebol* a la implementación de la ley antimonopolio y de comercio justo, del 1 de abril de 1981, alertó a Chun sobre los cambios operados en la correlación de fuerzas, que según Kim (1988) en esta década pasó del dominio estatal a la simbiosis entre las agencias públicas y los *chaebol*. “El hecho de que los chaebols fueran capaces de no seguir las políticas estatales era algo inaudito diez o veinte años antes.” (*ibid.*, p. 117). Chiang Min-Hua (2017b, p. 54) coincide con Kim, y considera que las liberalizaciones financiera y política de los 80 “incuestionablemente” fueron el factor esencial de los cambios que en décadas posteriores favorecieron el margen de acción de los *chaebol* frente al Estado.

Pero no debe subestimarse la capacidad preservada por el Estado para injerir en el mercado. El motivo por el cual no se completaron las privatizaciones de Korea Telecom Corporation, Korea Electrical Power Corporation y la emblemática POSCO anunciadas en 1987 fue para impedir una transferencia de activos a los *chaebol*, con impacto definitivamente desequilibrante del vínculo entre ellos y el Estado. Se repitió esta exitosa resistencia estatal bajo la administración de Kim Young-sam, en la que no se concretó el ambicioso plan de vender las acciones poseídas en 58 empresas estatales (Koh, *ibid.*, p. 80). Persistencias estatales como las mencionadas dan asidero a lo formulado por Alice Amsden (*ibid.*, p. 64): “el estado usó sus poderes no sólo para disciplinar a los trabajadores sino también a los titulares y gerentes del capital”.

Entre las facultades susceptibles de ser empleadas -y dejadas sin efecto- por el Estado, hay que contabilizar a las políticas concesivas de créditos y restrictivas del ingreso de inversiones extranjeras directas, que conjuntamente con las de tipo proteccionista, fueron determinantes para erigir una coalición social favorable a la estrategia y objetivos industriales del gobierno (Wade, 1988, p.134), al asegurar “efectividad [a] las políticas a favor de la concentración y la formación de conglomerados locales” (Moreira, *ibid.*, p. 45). Sobre las particularidades del sistema crediticio, como determinante de la coalición social que apoyó los objetivos industriales informados por el gobierno, Wade señala lo siguiente:

Los bancos en la República de Corea funcionan como instrumentos directos de la política gubernamental (al menos con respecto a los grandes préstamos); las pautas crediticias son establecidas por el gobierno (...) los bancos no tienen la capacidad de realizar análisis independientes [de balances, perspectivas de mercado y proyecciones de flujo, para tomarlos como] base para las decisiones de préstamo. (...) En lugar de que los bancos tengan vínculos estrechos con la gerencia de las (grandes) firmas, es el gobierno mismo el que tiene estos vínculos. (Wade, *ibid.*, p. 137-138).

La alianza entre el gran capital industrial nacional y el Estado encontró nuevos contradictores en la década de los 90, nada menos que de la magnitud del gobierno de Estados Unidos, organismos multilaterales y otros actores, integrantes de lo que suele presentarse como la comunidad financiera internacional. La asociación multinacional abogó por la eliminación de las políticas estatales reguladoras -y restrictivas- del endeudamiento internacional del sector empresarial. La formalización de estas presiones materializó en el Plan para la liberalización e internacionalización financiera, presentado por Kim Young-sam (1993-1998)¹⁰². Entre los objetivos

¹⁰² Kim (1999, p. 451) destaca que esta fue la primera presidencia que renunció al formato de plan quinquenal, los que fueron tan centrales a la identidad económica coreana desde 1961 como “el libre comercio lo fue para la identidad económica británica desde la década de 1880 hasta al menos 1914.”

establecidos en este plan figuraron los de una desregulación parcial del sector financiero y la progresiva reducción –no la eliminación– de las políticas públicas industriales orientadoras de las decisiones de inversión privada (Grinberg, *ibid.*, p. 12-13). Respecto de la liberalización financiera en particular, según Koh (*ibid.*, p. 70), luego de dilaciones y revocaciones a lo largo de los 80, “comenzó oficialmente en la segunda mitad de 1991, pero sólo se terminó en 1996-1997”. En términos semejantes, Moon-Soo Kang (2000) sitúa el comienzo de la liberalización en 1988, y estima que implicó un proceso que se desplegó en los 10 años siguientes. En cualquier caso, tal como ilustra Joon-Ho Hahm (2003), conformó un proceso que se extendió entre los 80 y los 90, e implicó un debilitamiento del tradicional vínculo entre Estado, *chaebol* y entidades bancarias dominadas por el primero.

Las políticas de desregulación multiplicaron el número de instituciones financieras no bancarias crecientemente dominadas por los *chaebol*, y facilitaron el acceso de estos conglomerados a los mercados de capitales doméstico y extranjero, combinación de reformas que fortalecieron la autonomía empresarial para definir por su cuenta el destino de sus inversiones. Estas fuentes alternativas al financiamiento gobernado por el Estado, más allá de tibios intentos de monitoreo, carecieron de control y restricciones, lo que explica el interés de los *chaebol* en contar con sus propias entidades financieras no bancarias, al punto que en 1998, un año después de la crisis financiera, los setenta principales *chaebol* registraron 140 instituciones financieras no bancarias bajo su propiedad (*ibid.*, p. 87). Fue similar el efecto producido por la desregulación de la industria de los bancos de inversión a mediados de los 90, muy activos en el endeudamiento internacional a favor de los *chaebol*, que avanzaron también en la propiedad de estas entidades. Hahm sostiene que existió conciencia en el gobierno de Kim Young Sam sobre el peligro del descontrol propiciado por la liberalización financiera, pero la captura de organismos reguladores, las presiones política y, notablemente, la seguridad existente -incluso entre depositantes e inversores

de riesgo- acerca de la contención y rescate estatales en caso de producirse una crisis incentivó conductas irresponsables¹⁰³.

Con el objeto de generar más competencia, Kim Young Sam creó el programa de “especialización empresarial” en 1993, para que los conglomerados restringieran sus operaciones en las actividades principales, apartándose progresivamente de los negocios periféricos. Como moneda de cambio, fueron recortadas las atribuciones del sistema de control de créditos, establecido en 1974 para monitorear y condicionar montos, requisitos de capital y destinos de inversiones, entre otros aspectos relativos a los créditos concedidos a los *chaebol*. Estas políticas pro mercado se combinaron con persistentes intervenciones estatales que sin romper con la alianza entre Estado y gran capital empresario alteró su funcionamiento, en desmedro de la capacidad disciplinante del primero (Haggard y Mo, 2000), y del bienestar ciudadano por la socialización del riesgo empresario. Dicho riesgo se efectivizó con el dramático hundimiento económico luego de la devaluación del bath tailandés y la caída de la bolsa de Hong Kong, acontecimientos que dispararon la crisis financiera asiática de 1997.

Las promesas de Kim Young Sam de poner freno al poder de los *chaebol*, en el marco de un proceso judicial por sobornos multimillonarios a ex presidentes, se evaporaron con sentencias que liberaron de responsabilidad a los jefes empresarios comprometidos, o impusieron multas y condenas en suspenso. Para el fiscal general coreano, condenas privativas de la libertad hubiesen puesto en peligro la economía nacional y el lugar de Corea en los mercados globales. Yun Tae Kim (1999, p. 452) explica que los intentos gubernamentales de frenar la expansión de los *chaebol* para ganar

¹⁰³ Wonhyuk Lim (2012, p. 83), lo refleja del siguiente modo: “Confiados en que eran demasiado grandes e influyentes para quebrar, los chaebol descartaron riesgos y expandieron agresivamente sus negocios mediante endeudamiento. La relación deuda-capital promedio de los 30 principales chaebol alcanzó un asombroso 519% en 1997. La combinación explosiva del debilitamiento del control gubernamental y las expectativas persistentes de garantías gubernamentales implícitas prepararon el escenario para la crisis económica de Corea de 1997”.

adhesiones ciudadanas no prosperaron “en parte, debido a la influencia de las grandes empresas en la economía, en parte debido a los intereses comunes entre el estado y los chaebol”. El Estado coreano reposicionó su lugar, transitando a un “estilo consensualista” en la producción de las políticas públicas, con multiplicación de foros y comisiones consultivas. Este tipo de interacciones no fue ajena, ya se dijo, a la tradición coreana, pero en los 90 se intensificó exponencialmente. Los términos empleados por Yun Tae Kim son elocuentes: “Mientras que la era del estado desarrollista terminó en la década de 1990, una nueva era de coordinación y colaboración estado-empresa comenzó gradualmente.” (Kim, *ibid.*, p. 456).

Pese a ello, el gobierno coreano no dejó de intervenir directamente en el mercado crediticio para asegurar recursos al sector privado movilizador de los objetivos industriales, cosa que hizo a través del Banco Coreano de Desarrollo, financista esencial de las inversiones de largo plazo del sector privado. Las operaciones de esta institución, responsable del 44.2% del incremento en la financiación de equipos fabriles en 1994, “fueron lo suficientemente significativas como para constituir una señal de política y compromiso del gobierno.” (*ibid.*, p. 207). Además, los métodos indirectos destinados a controlar “excesos” de los grandes grupos económicos fueron retomados en casos puntuales. Es lo que habría sucedido con el titular del grupo Hyundai, Chong Chu-yong, que encontró como réplica estatal a su decisión de participar en la actividad político electoral multas impositivas por 178.7 millones de dólares y la detención de su hijo, Chong Mong-hon, vicepresidente del mencionado *chaebol*, por evasión fiscal. Las “tenaces y sistemáticas sanciones gubernamentales”, puestas en práctica durante la presidencia de Roh Tae-woo (1988-1993) convencieron a Chong Chu-yong a desistir de la candidatura presidencial¹⁰⁴ (Lee, 1996, p. 165-166).

¹⁰⁴ El ex director ejecutivo de Hyundai, Lee Myung Bak, logró en el 2007 el frustrado objetivo de Chong Chu-yong, y accedió a la presidencia nacional, dando lugar a lo que Thomas Kalinowski (2009) llama la segunda República Chaebol. La primera se habría desplegado entre 1987 y la crisis de 1997, evento que apartó del poder al partido conservador coreano (Gran Partido Nacional) hasta

La desregulación promovida por un Estado que no cesaba de controlar engranajes clave del funcionamiento económico agravó los déficits padecidos por la economía coreana, al habilitar la proliferación de instituciones financieras carentes de monitoreo público y regidas por deficitarios y poco transparentes sistemas de gobierno. Haggard y Mo lo resumen de la siguiente manera:

Durante los períodos de crecimiento rápido, el gobierno coreano intervino regularmente para forzar el apartamiento del mercado de las empresas insolventes (...) Pero desde fines de la década de 1980, el gobierno no intervino para forzar a las empresas débiles a abandonar el mercado. El gobierno no intervino porque no quería pagar los costos políticos asociados con la reestructuración corporativa forzada y porque tales acciones serían incompatibles con la política de desregulación que intentaba promover. (*ibid.*, p. 207).

Joon-Ho Hahm explica de modo complementario a esa lectura la falta de supervisión gubernamental que llevó a la crisis de 1997

Una fuente de riesgo moral que ayudó a producir el deterioro en los balances financieros y no financieros fue la participación del gobierno en los mercados crediticios, que creó la impresión de que los chaebol eran "demasiado grandes para quebrar" (...) Las instituciones financieras siguieron prestando a los *chaebol* porque anticipaban que el gobierno no permitiría que estas empresas quebrasen, garantizando así sus préstamos. Los depositantes e inversionistas de las IFNB [instituciones financieras no bancarias] también se comportaron de esta manera, sin fuertes incentivos para monitorearlos. (Hahm, *ibid.*, p. 95)

A medida que avanzaban los 90, se multiplicaron los desafíos a las políticas públicas sustentadoras de la alianza público-privada. Países como

el triunfo de Lee. Cabe registrar como emblemática la designación de Il Sakong, uno de los principales responsables de la planificación económica de los 70 y 80, como asesor económico principal de Lee.

Singapur, China y México ofertaban una mano de obra más económica que la coreana y no menos disciplinada para las actividades de ensamblaje y de elaboración de bienes industriales de bajo valor agregado, especialmente luego de las devaluaciones del yuan y el peso azteca a mediados de esta década. La devaluación del yen adicionó dificultades en los productos industriales más sofisticados. La sobreoferta de semiconductores a nivel global degradó un 70% el precio de estos bienes entre 1996 y 1997, principal producto de exportación surcoreano (*ibid.*, p. 14).

Para reponer la competitividad de las firmas coreanas, el gobierno de Kim Young-sam implementó una muy resistida reforma laboral en 1996. Luego de la devaluación de la moneda tailandesa al año siguiente, esta antipopular medida no impidió que el Estado coreano, como prestador de última instancia de los muy endeudados conglomerados, casi agotara sus reservas. A fines de 1997 la moneda coreana se devaluó fuertemente y se impuso una negociación de rescate con el FMI.

Esta desafortunada coyuntura concluyó con el triunfo de Kim Dae-Jung (1998-2003) en la siguiente elección presidencial, con promesas de transferir recursos de los *chaebol* a los sectores productivos postergados, para lo cual se revisaría la histórica relación del Estado coreano con estas corporaciones. Byung-Kook Kim (2013, p. 53), reivindica la aspiración del electo presidente, a la que no logró dar la deseada conclusión:

Para Kim Dae-jung, la reforma chaebol era parte de una reforma sistémica más amplia para crear una nueva economía de mercado democrática, mientras que para sus predecesores, era en gran parte un instrumento para reducir las contradicciones inherentes al modelo de estado desarrollista existente en Corea.

Tuvieron lugar quiebras y desmantelamientos de los *chaebol* más débiles y además, acaso más significativo, el gobierno de Kim Dae-jung nada hizo para rescatar al Grupo Daewoo, el tercer grupo empresarial más grande

de Corea en ese momento, pese a los “graves riesgos políticos y económicos” de tal omisión. “El manejo por parte del gobierno de las dificultades financieras del grupo se consideró, por tanto, una prueba de su compromiso con la reestructuración empresarial.”¹⁰⁵ (Mo y Moon, 2003, p. 131)¹⁰⁶.

Por primera vez las organizaciones sindicales independientes fueron invitadas a participar formalmente en reuniones oficiales, lo que modificó el tradicional formato de presión indirecta, bajo la forma de protestas y huelgas, para incidir en el plano político (Kalinowski, 2009, p. 291). Bajo el mandato de Kim Dae Jung, se legalizó la actividad de la Confederación de Sindicatos de Corea, y se conformó una comisión tripartita para consagrar un nuevo pacto social, que incluyó, además de representantes estatales y de la comunidad empresarial –esto es, a los excluyentes protagonistas de la alianza que el nuevo presidente se comprometió a revisar- también a representantes sindicales. Sin embargo, contrario a lo prometido, se propusieron por esta comisión e implementaron por la administración Kim nuevas flexibilizaciones laborales. La notoria prevalencia de la agenda de interés del sector empleador, llevó a Lee Kab-Young, presidente de la Confederación de Sindicatos de Corea, a iniciar una huelga de hambre a principios de 1999, para denunciar la parcialidad con que actuaba la comisión, preludio del apartamiento de la combativa Confederación en marzo de ese mismo año (Kwon y O'Donnell, 1999, p. 288).

Entre las concesiones de la dirigencia sindical, se admitió la posibilidad de despidos inmediatos respecto de mano de obra redundante en empresas en emergencia. Con esta medida, los sindicatos proporcionaron a los

¹⁰⁵ La bancarrota dio lugar a un escándalo de proporciones, que llevó al fundador y presidente de Daewoo Kim Woo-choong a fugarse del país, al que volvió en el 2005, lo que permitió el procesamiento por fraude y evasión fiscal que concluyó con una condena de 10 años de prisión.

¹⁰⁶ Los progresos verificados, precisan Mo y Moon (*ibid.*, p. 136), no replicaron el dominio estatal que caracterizó a las décadas de Park Chung-hee: “las fuerzas de la democratización y la globalización ampliaron notablemente la libertad de maniobra del sector empresario”. Ambos coinciden con Kim (*ibid.*) en calificar como simbiótica a la relación entre el gobierno y los chaebol.

capitalistas una justificación social para introducir una mayor flexibilización laboral, al interpretar que el destino del trabajo y la eventual distribución de los recursos estaban vinculados a la mayor acumulación de capital de las grandes firmas (Chang y Chae, 2004, p. 433-434). Por su parte, el Estado afirmó su rol reproductor de las relaciones sociales, para beneplácito de la cada vez más autónoma burguesía industrial (*ibid.*, p. 439 y 445).

El trabajo irregular aumentó hasta niveles inéditos, y afectó al 51% de la fuerza de trabajo en 1999. Por el contrario, el capital empresario redujo permanentemente los costos laborales en relación a sus ventas. Mientras que representaron entre el 12% al 14% del valor de las ventas entre 1988 y 1996, cayeron al 11.4% en 1997, al 9.8% en 1998 y al 9.8% en 1999, con una economía ya recuperada de la crisis de 1997. De este modo, la proporción de costos en relación a las ventas fue la más beneficiosa para el capital empresario desde 1970 (Gray, 2011, p. 318). Así como la legislación antiobrera y la represión salarial fueron articuladas por Chun Doo-hwan en los 80 para compensar “tanto la debilidad del mercado de capitales como la rigidez del sector empresarial” (Kim, 2013, p. 61), la crisis de 1997 fue concebida por los hacedores de las políticas públicas como la oportunidad para “transferir los costos de mantener la competitividad nacional a la clase trabajadora” (Gray, *ibid.*, p. 319).

Las protestas populares que siguieron a las reformas emitidas por la comisión tripartita creada por Kim Dae-Jung fueron aplastadas por la represión estatal, misma que sirvió para informar que las notas esenciales de la alianza entre el Estado coreano y las grandes firmas nacionales extenderían su vigencia hasta el nuevo milenio.

Capítulo IV: Comparación y reflexiones finales

4.1. Los 70. Continuidades y ruptura

Argentina comenzó la década del 70 con un ambicioso proyecto industrializador, receptor del paradigma metal mecánico en boga. El Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional del tercer gobierno peronista apuntó a superar los límites del modelo de sustitución de importaciones, sobre la base de una alianza entre Estado y empresas industriales de capital nacional. La conminación a que los argentinos trabajen por la “grandeza de la Nación” al que aspiró este plan sintonizó con las pretensiones de *Brasil Potencia* del PND II, sin predicar o practicar ninguno de ellos la dirección exportadora que informó el *Gran Empuje* y el tercer plan quinquenal coreanos. Lanzados los tres programas entre 1973 (los planes argentino y surcoreano) y 1974 (el PND II), fueron parte de una década que intensificó el autoritarismo gubernamental de los tres países (en el caso argentino, a partir del golpe de Estado de 1976), con la particularidad que el cambio de régimen político en Argentina implicó también el del modelo productivo y de las alianzas gobernantes, lo que clausuró definitivamente el despliegue del proyecto industrializador peronista (y el de cualquier signo político).

4.1.1. Políticas y regímenes de promoción industrial

4.1.1. a. Argentina

Las políticas de sustitución de importaciones que caracterizaron el desarrollo industrial argentino de las décadas anteriores al golpe de Estado de 1976, crearon incentivos para la provisión del mercado interno, con plantas manufactureras cuya producción destinada a la exportación fue limitada, aunque creciente. Lejos de revisar el modelo sustitutivo, para transitar hacia una mayor integración del tejido productivo industrial y un esquema de incentivos para la exportación, la política económica de la dictadura cívico militar en Argentina concibió como naturalmente endeble a diversas actividades productivas, a las que desincentivó por ser –a su juicio– injustificadamente costoso crear o preservar ventajas comparativas industriales mediante el despliegue de políticas estatales. Los decisores económicos fueron adherentes del paradigma neoclásico, en una versión local que extrema muchos de sus postulados¹⁰⁷, al punto de considerar la liberalización de las fuerzas económicas como condición suficiente para asegurar un mercado competitivo, con una asignación de recursos que es óptima justamente por no ser perturbada con distorsivas intervenciones estatales.

El relativo¹⁰⁸ repliegue estatal, especialmente a partir del último trimestre de 1976, se hizo con un progresivo pero decidido recorte de subsidios, ajuste a la baja de aranceles y supresión de regulaciones, más la liberalización del comercio exterior, comunicando un sesgo antiindustrialista

¹⁰⁷ Schoor (2002, p. 12) advierte sobre los promotores nativos de una doctrina ortodoxa que incurren en una “lectura acrítica” del pensamiento neoclásico, que son también defensores sistemáticos de los intereses del capital más concentrado. A diferencia de ellos, “los más serios e importantes exponentes de esta tradición de pensamiento reconocen que la ‘retirada del Estado’ en mercados imperfectos (caracterizados, por ejemplo, por un alto grado de concentración de la oferta y/o de la demanda) no lleva sino a profundizar tales imperfecciones”.

¹⁰⁸ Una idea que informa este trabajo y que conecta con la obra de Polanyi (2017) es la imposibilidad de una economía “desincrustada”. No existen mercados completamente autorregulados, por el contrario son consecuencia de algún tipo de decisión estatal. De allí que se relativice el repliegue estatal de este período.

selectivo que repercutió de distinta manera de acuerdo a la actividad industrial desarrollada. En la producción de insumos intermedios se produjo una concentración que fortaleció a las empresas ganadoras, mientras que resultaron perdidosos los sectores que más habían progresado en una sofisticación no exenta de desafíos. Las consecuencias no pudieron ser peores: el producto industrial de 1983 era un 10% menor al de 1976, en un marco de recesión agravada por una inflación del 400% y una deuda externa de 45.000 millones de dólares -equivalente al 70% del PBI- y sin reservas para responder por ella (Rapoport, *ibid.*, p. 844 y 904).

Los golpistas argentinos, revirtiendo los objetivos de legislaciones promulgadas en 1971 y 1974, por las cuales se buscó aumentar la autodeterminación tecnológica, al otorgar al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) autoridad para seleccionar y restringir tecnologías importadas, a efectos de fortalecer la producción local, desnudaron de recursos y capacidades a este organismo. El cercenamiento de las capacidades impuesto, inauguró una etapa de declinación a partir de la cual se anuló la posibilidad de consolidar a esta entidad como dinamizadora de la productividad industrial nacional.

La política “implícita” (Herrera 1971) de apertura y re-estructuración económica impulsada por Martínez de Hoz fue una sentencia de muerte para el organismo. Dentro del nuevo patrón de acumulación centrado sobre el agro pampeano y la valorización financiera, el INTI no tenía razón de ser. (...) desde entonces se daría prioridad a la prestación de servicios técnicos en desmedro de iniciativas de desarrollo tecnológico autónomo. (Aristimuño, 2019, p. 20).

La decisión dictatorial mencionada, informa la ruptura con las acciones públicas seguidas hasta ese momento, irregulares e imperfectas ciertamente, pero con un horizonte de industrialización nacional. Esto configura una diferencia determinante con las experiencias de Brasil y Corea, países en los

que la industrialización fue interpretada como asunto inextricablemente vinculado a la seguridad y autonomía nacionales, por lo cual se expandieron las intervenciones estatales. El carácter conservador excluyente, característico de la industrialización de estos países, fue abrazado por las políticas públicas argentinas a partir de 1976, con intensidad inversamente proporcional a la injerencia estatal en la actividad productiva aplicada en Brasil y Corea del Sur.

4.1.1. b. Brasil

En Brasil, la década del 70 se caracterizó, a diferencia de Argentina, por intensas intervenciones estatales a favor del desarrollo industrial. Se dio continuidad a la dirección heterodoxa impresa en el Programa Estratégico de Desarrollo y las Bases para la Acción de Gobierno, de los años 1968 y 1971 respectivamente, contextualizadores del “Milagro Económico Brasileño”, que dio lugar a un crecimiento del PBI del 11% anual aproximadamente entre 1968 y 1973. Heredero de esos programas, pero más osado aún que cualquier iniciativa desarrollista previa, el PND II instaurado en 1974 condensó una serie de inversiones que llenaron los espacios vacíos de la matriz productiva, cuya maduración dio lugar a una caída significativa del coeficiente de importaciones en los años 1983 y 1984 y, una vez recuperado el crecimiento económico, a una expansión del sector de bienes de capital de un 12.8% en 1984 y de un 11.0% en 1985. Las exportaciones de manufacturas, por su parte, crecieron a una velocidad mayor a la registrada por la evolución del producto industrial (Medeiros, 1986, p. 115-117). De hecho, en 1980 el 42% de las ventas externas fueron productos industriales, 20 puntos por encima del porcentual de 1971¹⁰⁹ (Bekerman, 1986, p. 429).

¹⁰⁹ Medeiros (1986, p. 115) las exportaciones de manufacturas casi triplicaron su participación en

Los innegables logros conseguidos no estuvieron exentos de problemas, cuya acumulación reclamó un cambio en las políticas a seguir. Suzigan (*ibid.*, p. 51-52) enumera los siguientes: proteccionismo excesivo y no selectivo, carente de contrapartida en términos de metas, plazos o desempeño; fomento tardío e insuficiente de las exportaciones; omisión de promover capacidades de innovación tecnológica; y subsidios excesivos e intervenciones regulatorias distorsivas de la competencia, inaptos para obtener ganancias por productividad. Los crecimientos económico e industrial, además, fueron obtenidos con un alto endeudamiento externo, que si bien no alteró las variables macroeconómicas mientras las tasas de interés internacionales fueron bajas, afectó negativamente la economía brasileña a partir de la segunda crisis del petróleo, complicando seriamente la continuidad de las políticas de industrialización tal como eran aplicadas hasta ese momento.

La administración del general Ernesto Geisel recurrió al endeudamiento externo para financiar el PND II. El objetivo de reducir la dependencia económica, puesta en evidencia por la primera crisis del petróleo, llevó a incrementar la deuda externa brasileña durante la vigencia del plan, de 14.900 millones de dólares en 1974 a 55.800 millones de dólares en 1979. La paradoja que se advierte -poner fin a la dependencia externa, exponiéndose a los vaivenes de los mercados financieros internacionales- da cuenta del dilema de las economías dependientes que asumen un proyecto industrializador.

Las inversiones públicas en infraestructura y el apoyo financiero a las industrias de bienes de capital procuraron beneficiar fundamentalmente al sector privado nacional, y encarrilar la actuación del capital externo a los objetivos industrializantes fijados estatalmente, metas que se alcanzaron muy limitadamente. El proteccionismo brasileño no revirtió la desarticulación entre

las exportaciones totales entre 1970 y 1982, pero con guarismos que crecen del 13.3 % al 30.3 %, respectivamente.

las políticas comerciales de promoción de exportaciones y las tecnológicas y de fomento a la innovación industrial, parcialmente compensada por las innovaciones de algunas de sus empresas públicas -Embraer y Petrobras como las más destacadas-, que cultivaron capacidades cuya maduración rindió frutos años más tarde.

Las autoridades dictatoriales brasileñas rechazaron los cuestionamientos contables dirigidos a estas empresas, basados en una perspectiva cortoplacista escandalizada por las erogaciones provocadas al erario público. En esto, siguieron pragmáticamente un sendero que difirió del dogmatismo con que los decisores públicos argentinos abrazaron las doctrinas neoclásicas libremercadistas. Pero, a diferencia de Corea del Sur, no instrumentaron políticas coherentes para que el sector industrial privado nacional realizase inversiones de riesgo similares a las de las empresas públicas, en actividades dirigidas a captar mercados externos.

4.1.1. c. Corea del Sur

Corea del Sur llevó a cabo su propio plan nacional de desarrollo industrial, pero bajo un proceso que profundizó la estrategia exportadora que comenzó en los 60. El *Gran Empuje* concentró dirección y recursos estatales en promover las industrias pesada y química, que absorbieron poco más del 70% de los créditos destinados a las actividades industriales. Como en la década anterior, los créditos de un sistema financiero estatizado fueron claves para que las grandes firmas coreanas invirtieran en las actividades determinadas por las autoridades públicas.

En un sentido opuesto a la dictadura argentina, la surcoreana revisó el sistema arancelario y las barreras no arancelarias, para asegurar protección a las industrias incipientes, a las que de todos modos impuso condicionantes metas de exportación. En el caso de las barreras no arancelarias, su protección se extendió a todos los bienes de capital e intermedios

comprendidos en la campaña industrial del Gran Empuje, incluso aquellos no destinados a la exportación. Algunas estimaciones sostienen que los subsidios, incentivos fiscales y arancelarios fueron equivalentes a la cuarta parte del valor de todas las exportaciones en esta década (Frieden, 1981, p. 427). En general fue mayor la protección estatal en las industrias incipientes, mientras que primaron las fuerzas del mercado en las industrias dotadas de ventajas comparativas estáticas (Pack y Westphal, 1986, p. 102-103).

Como en el caso brasileño, se implementó en Corea del Sur un proceso de sustitución secundaria de importaciones, pero a diferencia del país suramericano incorporó ese proceso como un capítulo dentro de su estrategia de industrialización motorizada por las exportaciones de manufacturas. El proteccionismo surcoreano impuso en el mercado interno precios altos a los bienes de capital e intermedios producidos localmente, con el objeto de subsidiar las ventas externas de estos productos. Esta combinación de promoción de exportaciones con sustitución de importaciones genera numerosas confusiones a la hora de examinar el caso asiático, y evaluar si practicó proteccionismo o fue aperturista. Los teóricos que mejor lo comprenden lo califican como sustitución de importaciones orientada a las exportaciones o promoción de exportaciones protegidas. Siempre convencidas de alcanzar el crecimiento industrial inducido por las exportaciones, la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones operaron como acciones complementarias para establecer un espectro industrial nativo competitivo en -y por- las ventas externas.

Corea del Sur fue el único país, entre los tres examinados, que logró materializar un programa industrial sustentado en una alianza entre Estado y conglomerados nativos, en coalición que logró alcanzar los objetivos establecidos por el *Gran Empuje* industrial: 10.000 millones de dólares en exportaciones y un ingreso per cápita de mil dólares al finalizar la década del 70. Se fortaleció la incidencia económica de los *chaebol*, al tiempo que

sucedió otro tanto con la capacidad ordenadora de un Estado que impuso condiciones -invariablemente, metas de exportación- que de incumplirse daban lugar al revocamiento de los beneficios otorgados, y en el caso extremo al desmembramiento del grupo incumplidor.

A la vez que la dictadura argentina desamparó a las industrias incipientes y Brasil implementó un proteccionismo no selectivo, marginalmente promotor de capacidades tecnológicas innovadoras, el Estado coreano aplicó subsidios para incentivar la investigación y el desarrollo en el sector privado, y erigió una institucionalidad innovativa en el sector público, especialmente en la industria electrónica y de producción de semiconductores, mediante centros estatales de investigación y desarrollo, siempre con la finalidad de escalar valor en las exportaciones industriales.

4.1.2. Políticas hacia los capitales extranjeros

4.1.2. a. Argentina

Durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, las empresas extranjeras fueron responsables de las actividades más dinámicas del sector industrial argentino, y receptoras de los beneficios derivados de la participación en mercados oligopólicos. La dictadura cívico militar alteró el paradigma productivo del programa sustitutivo, y colocó a la valorización financiera como eje organizador de la economía. Este cambio impactó en la actividad de los operadores foráneos, en especial a partir de un régimen liberalizador que eliminó las restricciones existentes a la inversión extranjera, y permitió a esta tipología empresarial, entre otras cosas, remitir utilidades sin obstáculos y repatriar capitales. En línea con el nuevo modelo, fueron derogadas y desmontados una diversidad de medidas y mecanismos restrictivos de la radicación del capital extranjero, consagrando la igualdad de derechos y obligaciones entre firmas nacionales y extranjeras.

Cabe subrayar que Argentina recurrió fuertemente al endeudamiento externo, como lo hicieron Brasil y Corea (en definitiva, las tres economías terminaron fuertemente endeudadas en los 70), pero en Argentina el endeudamiento no aportó nuevas inversiones, ni brindó actualización del espectro productivo para mejorar la competitividad. Antes que eso

se diluyó fundamentalmente en huida de capitales al exterior y en la transnacionalización del ahorro, en el incremento del gasto del gobierno -en el que se destaca el equipamiento militar- y en el aumento del consumo -viajes al exterior, compra de bienes finales importados, etc. (Kosacoff y Azpiazu, 1989, p. 20).

Las políticas aperturistas propiciadas afectaron a numerosos productores locales, incapaces de competir con las importaciones, además abaratadas por un tipo de cambio atrasado. Mayor fue el perjuicio para las Pymes industriales, que debieron soportar también la supresión de aranceles a la importación de insumos de toda índole.

En los fomentos industriales argentinos fue una constante la generalizada exención de derechos de importación a los bienes de capital, a contramano de las experiencias internacionales que promovieron el desarrollo de una industria autóctona de estos bienes. El subsidio implícito a favor de las importaciones de equipos concluyó, como no podía ser de otra manera, con inversiones en la industria de bienes de capital prácticamente insignificantes. Las promociones industriales insistieron con la expansión de industrias basadas en recursos naturales y en la producción de insumos, sin alentar ni convencer al capital extranjero para que radique plantas que eslabonen hacia adelante en bienes industriales diferenciados y dotados de mayor valor agregado.

Argentina, a partir de la interrupción del sistema democrático en los 70, renunció a una coordinación estatal de la actividad industrial que le permitiese avanzar desde el estadio en que se encontraba. La instauración de un nuevo

modelo productivo en el que la valorización financiera subordinó al resto de las actividades económicas, al tiempo que consagró una relación de igualdad de trato entre capitales extranjeros y nacionales, aseguró una inusitada dependencia de la economía y las finanzas nacionales en su conjunto, resultado que no perturbó al régimen golpista.

4.1.2. b. Brasil

Las autoridades brasileñas se propusieron lo contrario, esto es reducir dependencias con empresas extranjeras en diversos rubros, desde la actividad petrolífera hasta la producción de bienes de capital, para lo cual, entre otras cosas, se potenció la intervención estatal, especialmente al incrementar inversiones y recursos en empresas públicas. A la inversa de Argentina, fueron establecidas restricciones al capital extranjero, dirigidas a impedir injerencias no deseadas.

Brasil optó por regulaciones restrictivas de la radicación de inversiones extranjeras, pero sin excluirlas por carecer de actores nativos capaces de sustituirlas en los rubros más capital y tecnológico intensivos. Existió déficit brasileño en la instrumentación de políticas públicas dirigidas a obtener un desarrollo industrial no dependiente, justamente por la incapacidad de cultivar industrias locales aptas para competir contra firmas multinacionales. Las autoridades brasileñas, excesivamente confiadas en el desarrollo hacia adentro -merced a la dimensión del mercado disponible-, no lograron promover un sector privado industrial competitivo en la arena internacional, eslabón ineludible para maximizar el margen de acción autónomo.

Pero en orden a proteger la autonomía nacional, fue establecida la participación de las empresas extranjeras en sociedades mixtas, como condición para que accedan a beneficios fiscales y financiamiento de bajo costo. Las *joint ventures*, que comenzaron a instrumentarse con el PND II en las industrias siderúrgica y petroquímica, para asegurar transferencias

tecnológicas sin ceder completo control al capital extranjero, crecieron hasta producir aproximadamente 1500 asociaciones a mediados de la década siguiente (Fritsch, Franco y Wolfson, 1991, p. 536). Además de esto, con ánimo nacional abiertamente excluyente, se prohibió el ingreso de capital extranjero en determinados rubros y para la adquisición de empresas nacionales, en ambos casos por involucrar actividades consideradas estratégicas para el interés nacional. De ninguna manera, estuvieron dispuestos en Brasil a establecer identidad de derechos entre industrias nacionales y extranjeras.

Bajo el PND II, que se extendió desde 1974 hasta 1979 fueron fortalecidas las industrias nativas de insumos básicos y de bienes de capital, con base en empresas estatales y el sector privado nacional respectivamente. Se redirigieron inversiones de los sectores automotriz y de bienes durables hacia las actividades representativas de la etapa final de la industrialización, para conseguir una cadena productiva completa no dependiente de las economías centrales y sus firmas multinacionales. En el PND II, los créditos subsidiados del BNDES buscaron beneficiar prioritariamente al capital privado nacional. No hubo exclusión crediticia del capital extranjero, pero el acceso se condicionó a que se integre como parte minoritaria de asociaciones dominadas por actores nacionales. El PND II intentó que el capital extranjero se someta a la lógica orientadora del Estado.

La estrategia brasileña, basada en el crecimiento económico centrado en el Estado -hasta cierto punto, centrado en el endeudamiento del Estado-, siguió un sendero heterodoxo para garantizar la existencia de un parque industrial que, con sus contradicciones e imperfecciones, de todos modos, redujese la dependencia con el exterior. Esta finalidad informó una diferencia trascendental con el accionar argentino, y un horizonte aspiracional próximo al caso coreano.

4.1.2. c. Corea del Sur

Ninguno de los países suramericanos descartó al capital extranjero en el formato de inversión directa como lo hizo Corea. Desde los 60, Corea del Sur optó por comprometerse con el capital extranjero vía endeudamiento. Los sucesivos planes quinquenales implementados desde esa década fueron posibles en buena medida por el capital extranjero, pero a través del endeudamiento público, modalidad que permitió a las autoridades coreanas diseñar una trayectoria industrial sin injerencias extra nacionales, basada fundamentalmente en poderosas firmas nativas.

Corea descolló en su desconfianza a la inversión directa extranjera, privilegiando el uso de licencias para importar tecnologías y la concertación de *joint ventures* entre el sector privado nacional y firmas multinacionales, que fueron persuadidas de transferir tecnologías a los actores locales para compartir los negocios que estos tenían asegurados por las reservas de mercado distribuidas estatalmente. A los coreanos les interesó proteger las industrias locales, pero en no menor medida asegurar la competitividad necesaria para redistribuir progresivamente el costoso amparo estatal, desde las industrias maduras hacia las incipientes.

La reticencia coreana a la inversión extranjera directa, internalizada ya en los 60 (apenas el 7% del total de capital extranjero ingresado fue por inversión directa entre 1961 y 1986, contra el 27,6% en el caso brasileño) se intensificó en los 70, lo que generó un alto endeudamiento público bilateral, imprescindible para alimentar el sistema crediticio financiero de la industria exportadora nacional. La campaña para las industrias pesada y química incrementó la deuda de 200 millones de dólares en 1970 a 9.700 millones de dólares en 1982. Tal fue el precio dispuesto a pagar por las autoridades dictatoriales coreanas para preservar su autonomía en la asignación de los recursos.

Corea promovió el recorte de aranceles y protecciones, en las actividades industriales con un grado de madurez suficiente para cesar con el

auxilio estatal. En lo que hace estrictamente a los bienes de capital, en general siempre se exceptuaron los aranceles para la importación de maquinarias a emplearse en la producción de bienes destinados a la exportación. Se aprecia en este caso la lógica productiva coreana, que vincula la exposición a la competencia extranjera con el grado de maduración de la industria nacional, y calcula cierta compensación entre los egresos producidos por la importación de maquinarias con los ingresos de divisas derivados de la exportación de los productos manufacturados por firmas nacionales empleadoras de los bienes de capital extranjeros.

Corea, aprovechando un sistema financiero estatizado en los 60, abrazó al capital extranjero bajo el endeudamiento público. Esto le permitió manipularlo, para instrumentar una estrategia que privilegió el desarrollo industrial a través de la redistribución constante -altamente discrecional- de los recursos financieros externos. Tal redistribución operó a favor de un conjunto de firmas nacionales privilegiadas, que obtuvieron mayor auxilio mientras mayor fuese el riesgo entrañado en la actividad incipiente informada como necesaria por las autoridades estatales, regularmente condicionado a los objetivos de exportación fijados por estas autoridades.

4.1.3. Alianzas

4.1.3. a. Argentina

El Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional del tercer gobierno peronista, aspiró a realizar una alianza con empresas industriales locales, para convertirlas en agentes innovadores y exportadoras de bienes industriales de mayor complejidad y diferenciación. El ambicioso programa aspiraba a integrar el espectro industrial argentino y diversificar su producción, para, entre otras cosas, superar el crónico estrangulamiento externo. La concertación, bajo coordinación estatal, buscó armonizar el crecimiento de las

ventas externas de manufacturas de origen industrial con los intereses del sector trabajador.

La interrupción del régimen democrático por parte de la dictadura argentina, lo fue también del proyecto industrial perseguido esa administración (y las anteriores). El cercenamiento de la ambición industrial fue coherente con el nuevo esquema de alianzas propiciado por la política económica de la dictadura cívico militar, cuya agenda securitaria puso en lugar predilecto al enemigo interno corporizado en el peronismo. La alianza entre el sector del trabajo y buena parte de la burguesía industrial fue un capítulo inescindible del modelo mercado internista de sustitución de importaciones. Para sustituir a esa alianza por una distinta se desmanteló el régimen de acumulación previo, con el fin de consagrar uno definitivamente desfavorable a Pymes manufactureras y trabajadores.

El Golpe de Estado de 1976 detuvo el progreso del Plan Trienal peronista, y conjuntamente con el replanteo del rol del Estado, fueron revisadas las alianzas articuladas con las partes empresaria y trabajadora. En adelante, el Estado se erigió como artífice de una alianza no menos conservadora que la brasileña o la coreana, pero mucho menos industrialista, en la que se reposicionó como actor carente de convicciones autónoma y directiva frente al capital privado, que asumió un estatus privilegiado compartido por grupos económicos locales y firmas extranjeras. Este conjunto empresario, operador en diversas actividades económicas y cuyos intereses de ningún modo se vincularon especialmente a las industriales, subordinó la acción estatal y se afirmó como bloque hegemónico determinante de las orientaciones de los futuros programas económicos.

La acción estatal se subordinó a los intereses de un sector empresario que careció de un proyecto industrial asociado al desarrollo nacional. Esto configura una diferencia primaria con las experiencias de Brasil y Corea, países en los que la industrialización fue interpretada como asunto

inextricablemente vinculado a la seguridad y autonomía nacionales, por lo cual se expandieron las intervenciones estatales sin alterar las alianzas vigentes hasta ese momento. El carácter conservador excluyente, característico de la industrialización de estos países, fue abrazado por las políticas públicas argentinas a partir de 1976, con intensidad inversamente proporcional a la injerencia estatal en la actividad productiva aplicada en Brasil y Corea del Sur.

La política económica del sistema de alianzas de la dictadura argentina incurrió en un no menos brutal disciplinamiento de los sectores del trabajo, comparada a Brasil y Corea, pero no tuvo como objeto la imposición de un proyecto industrializador, por el contrario, los trabajadores fueron reprimidos para implementar un programa desarticulador de cualquier especie de compromiso entre clase obrera industrial organizada y sectores del empresariado nativo. El modelo industrial de sustitución de importaciones fue dejado de lado por un nuevo patrón de acumulación basado en la valorización financiera para cumplir con un objetivo fundamental del golpe cívico militar de 1976, el de obstruir la repetición de un fenómeno equiparable al peronismo.

4.1.3. b. Brasil

Los cambios ideológicos y de políticas públicas difundidos en los 70, a favor de la libertad de los mercados y la autorrestricción estatal, no consiguieron en Brasil la adhesión obtenida por la dictadura argentina. La alianza conservadora entre Estado, capital nacional y capital extranjero, característica del desarrollo industrial brasileño, expresó en estos años el mayor despliegue estatal, con una pujanza público empresarial que sirvió tanto para promover innovaciones como para orientar inversiones a partir del desarrollo de industrias básicas e infraestructuras.

Las características de la alianza brasileña no facilitaron las reformas necesarias, especialmente de carácter cualitativo, para promover mayores

niveles de sofisticación y competitividad de la industria nativa. No existió en Brasil, como tampoco en el caso argentino, una clara directriz exportadora, por lo cual fue regla que las exportaciones industriales incrementen en períodos recesivos o por depreciaciones cambiarias. Esto último condicionó cualquier tentativa para reformular la correlación de fuerzas en el sector privado, en dirección más favorable al capital autóctono. Pero la centralidad directriz del sujeto estatal adaptó su despliegue para actualizar intervenciones que establecieron un piso de eficacia a los programas estatales y a la interlocución entre el sector público y el sector privado. Para las autoridades brasileñas, la vinculación entre los sectores público y privado podían producir un desarrollo industrial, siempre que contase el Estado con la influencia suficiente para establecer fines y orientar la implementación de las acciones empresariales.

Fue asumido un riesgo, que finalmente tuvo lugar: la emergencia de un Estado hipertrofiado de funciones empresariales. Esto se verificó, especialmente, por la expansión de la influencia estatal en la economía en industrias básicas y estratégicas, cualidad que internalizaron, entre otros, los rubros petrolífero y aeronáutico. La incursión estatal empresarial brasileña compensó el desgano del capital privado nacional que, si bien privilegiado en las acciones de fomento estatal, fue muy reacio a trascender más allá de las industrias tradicionales, por lo cual fue el capital extranjero el que se responsabilizó de las industrias dinámicas y las exportaciones intensivas en el uso de tecnologías.

Más allá de las acciones de fomento direccionadas a sesgar el sistema de alianzas en términos más favorables al capital privado nacional -propósito que no se materializó- ni el sistema de alianzas ni el proyecto industrializador fueron finalmente trastornados o dejados de lado. El PND II no solo fue el despliegue desarrollista más ambicioso en la historia de este país, también consolidó el rol del Estado como garante de las rentas empresarias del capital

nacional y extranjero, integrantes de una alianza en la que la institucionalidad estatal desarrollista brasileña avanzó con su rol de planificación económica, y de reproducción de la organización de clases de la sociedad que gobernaba.

4.1.3. c. Corea del Sur

La década de 1970 comenzó en términos desafiantes para la dictadura de Park Chung Hee y la alianza por él liderada en el orden gubernamental, entre el estado coreano y los conglomerados industriales nativos. El *status quo* fue amenazado por la consolidación de una coalición de actores sociales, representativa de intereses excluidos del pacto de dominación vigente, en particular de los sectores del trabajo y estudiantil, apoyados por las estructuras de la Iglesia católica y diversos partidos políticos opositores. Esta novedad logró una breve revisión de las políticas públicas del régimen dictatorial, pero pronto fue dejada de lado y reemplazada por un reforzamiento del autoritarismo estatal, institucionalizado a través de una reforma constitucional que profundizó la centralización y capacidad represiva del gobierno de Park.

Los sectores populares mencionados fueron los que padecieron cruentamente el autoritarismo estatal, pero tampoco encontraron lugar destacado en la alianza gobernante las empresas extranjeras, por considerar las autoridades coreanas incoherente el apoyo a industrias nativas infantes con el ingreso de multinacionales extranjeras que necesariamente impedirían el progreso técnico de las primeras. A las autoridades públicas no les interesaba que las industrias nacionales testimonien el resultado de la innovación, más que eso sus políticas públicas procuraron que participen del proceso mismo que la engendra (Moreira, 1995, p. 21-22 y 98). Esto demanda un protagonismo que no es asumido por el sector productivo local, si encuentra la probada competencia de las industrias transnacionales, que se instalan invariablemente para ocupar los espacios de vanguardia en cada geografía nacional.

El *Gran Empuje* informó la misión que se impuso el Estado coreano, como impulsor y coordinador de una estrategia de desarrollo industrial, que no delegó al mercado, ni tercerizó a empresas extranjeras. El feroz disciplinamiento impuesto a campesinos, pequeños productores, consumidores y, fundamentalmente, trabajadores industriales fue el precio que el régimen de Park hizo pagar para asegurar incontestable eficacia a su programa de industrialización. El Movimiento para una Nueva Comunidad Fabril, emprendimiento público privado para el adoctrinamiento de trabajadores, fue una política oficial emblemática del alcance de la alianza entre Estado y comunidad empresaria. Coordinada por la Cámara de Comercio Coreana, extendió los rigores y disciplinamientos propiamente militares a las instalaciones manufactureras, mediante centros de educación encargados de instruir sobre la necesidad de “armonizar” las relaciones laborales, a partir del respeto marcial de las jerarquías existentes.

De tal modo, Corea del Sur confirmó la alianza entre Estado e industrias locales, en el marco de los fomentos comprendidos en el *Gran Empuje*, plan diseñado para cultivar industrias pesada y química, con protagonismo de las grandes firmas surcoreanas, que obtuvieron el 80% de los fondos estatales destinados a su ejecución. Los fomentos estatales del *Gran Empuje* se complementaron con el disciplinamiento obrero, de características totalitarias, resultante del sistema *Yushin*. Las reformas *Yushin*, debilitaron como nunca antes la capacidad organizativa del sector obrero, dando lugar a dos efectos que son dos caras de la misma moneda: el homogéneo apoyo por parte de la élite industrial coreana y la autonomía estatal para proseguir con el desarrollo industrial del que dicha élite se beneficiaba.

4.2. Los 80. Persistencias y cambios

Los legados que recibieron las gestiones que comenzaron en los 80 fueron significativamente distintos. Mientras Brasil y Corea del Sur desarrollaron en la

década previa los planes industrialistas más ambiciosos bajo el PND II y el *Gran Empuje*, en Argentina la dictadura cívico militar instrumentó una serie de políticas por las cuales el sector industrial fue desplazado como eje ordenador de la economía nacional¹¹⁰. En el país del Cono Sur, prosiguió el sendero trazado y transitado por el régimen dictatorial, cristalizando el desmantelamiento de desarrollos industriales aportantes de valor local y eslabonamientos productivos. En el Brasil de los 80 se produjo una reversión industrial, que incentivó, en desmedro de la producción de bienes de capital, la de bienes intermedios¹¹¹ con destino exportador y de bienes de consumo no durable dirigidos al aún protegido mercado interno. La reversión brasileña no llegó tan lejos como la argentina, pese a la expansión de un conjunto de actividades con bajo grado de articulación industrial, cuya incidencia afectó la sustentabilidad industrial de la economía nacional (Suzigan, 1991, p. 8 y 27). En el caso de Corea del Sur, se buscó coherencia entre los ajustes pro mercado -gradualmente- instrumentados y un nuevo plan quinquenal, para no suprimir los fomentos estatales a las exportaciones industriales, que en todo caso fueron solo transitoriamente afectados. La introducción de políticas pro mercado en la Corea de los 80, implicó mayor exposición a la competencia para la industrias locales maduras, y una redistribución del auxilio público favorable a las industrias incipientes.

4.2.1. Políticas y regímenes de promoción industrial

4.2.1. a. Argentina

Si alguna vez se pensó el entramado industrial argentino como plataforma dinamizante, durante los 80 estacionó como capitales concentrados más

¹¹⁰ A principios de los 80, los activos financieros de los oligopolios industriales consituyeron aproximadamente el 50% de sus activos totales. Como bien señala Martín Schorr (2002, p. 12): “los principales actores del sector poseen una ingente masa de recursos (tanto en el exterior como a nivel local) que están destinando a la inversión financiera y no a la formación de capital en el ámbito fabril.”

¹¹¹ Las exportaciones de bienes intermedios se concentraron fuertemente en los sectores metalmecánico, químico/petroquímico y de celulosa papel.

interesados en asegurar las ventajas proveídas por el Estado que en disparar nuevas y sofisticadas actividades en encadenamientos posteriores. La implantación de firmas extranjeras en relevantes áreas del tejido industrial, combinada con la capacidad de los capitales industriales concentrados nativos de conectar su producción con mercados externos -habilidad vedada a las Pymes industriales- consolidó un grupo de actores despreocupados por el horizonte de desarrollo nacional y autopercebidos antes como agentes locales de la globalización que como promotores de una densidad técnico productiva garante de la competitividad presente y –sobre todo- futura de la economía nacional que habitaban (Aronskind, 2009, p. 19).

Las intervenciones estatales de los 80 preservaron las notas distintivas de los programas de fomento de la dictadura cívico militar. Las empresas beneficiarias de los contextos de acumulación garantizados por el Estado, continuaron con estrategias exportadoras subsidiadas, para insertar los excedentes de producción en mercados externos durante los años recesivos. No se revirtió el patrón industrial mercado internista, ni propiciaron los incentivos estatales la rearticulación del aparato productivo. Las grandes firmas industriales, carentes de dirección estatal, no avanzaron por su cuenta hacia una mayor integración con el tejido industrial autóctono, lo que desalentó la expansión de las industrias domésticas más intensivas en ingeniería y valor agregado.

La inexistencia de una potente producción nacional de bienes de capital en Argentina contribuyó a sellar una brecha productiva que obstaculizó procesos expansivos ambiciosos. Es notable detectar una capacidad exportadora de bienes de capital aproximada en ambos países en 1973, con ventas externas cercanas a los 300 millones de dólares, monto que se eleva a 2.200 millones de dólares a favor de Brasil en 1982, y sólo a 400 millones de dólares en el mismo año para Argentina (Bekerman, *ibid.*, p. 432). Argentina no supo diseñar en la llamada década perdida las políticas necesarias para

restaurar la dirección fabril suspendida en los años dictatoriales, en los que se afirmó la necesidad de ahorrar las divisas demandadas por industrias “inviabiles”.

El fomento público no impuso metas cualitativas a favor de una creciente industrialización, por ende cristalizó un proceso de re-especialización en el que las exportaciones involucraron actividades intensivas en recursos naturales con reducido valor agregado de los bienes comercializados. Para peor, las ventas se redireccionaron hacia los países centrales, replegando progresos verificados en mercados de similar o menor desarrollo relativo, que suelen representar geografías de oportunidad para ofertar bienes industriales y ensayar mejoras y estrategias que pueden conducir a la expansión de esos productos en mercados más sofisticados.

El sector privado privilegiado perfeccionó competencias para captar los recursos públicos que consolidaron su posición dominante en el mercado interno. La multiplicidad y superposición de regímenes de promoción, sujetos a diversas autoridades y organismos, nacionales y provinciales, atentaron contra mecanismos de control y la posibilidad de algún tipo de planificación estratégica nacional que integre coherentemente las actividades promocionadas, lo que no despertó cuestionamientos entre las firmas que pudieron participar simultáneamente de distintos regímenes y nutrirse de los recursos por ellos distribuidos. La incoherencia genética de las promociones industriales se completaron con un sesgo antiexportador que concluyó con la fragmentación de procesos productivos preexistentes, relocalizados como actividades no complejas de ensamble final, con alto coeficiente de insumos importados, en diversas jurisdicciones provinciales objetos de promociones específicas.

4.2.1. b. Brasil

El proceso de industrialización brasileño expresó sus contradicciones genéticas a lo largo de la muy inestable década de 1980, en la que sus administraciones fracasaron con un tercer Plan Nacional de Desarrollo, experimentaron con casi una decena de planes de estabilización monetaria, promovieron cuatro monedas diferentes y 21 propuestas de negociación de la deuda externa (Cabria, *ibid.*, p. 12; Fiori, *ibid.*, p. 199). Como en otros países de la región, una extensa literatura denomina “década perdida” a la de 1980, con un crecimiento del PBI de un 1.6% anual (Pinto y Reis, *ibid.*, p. 160). Con la finalidad prioritaria de ordenar las cuentas externas, afectadas por un déficit en cuenta corriente que alcanzó los 15.000 millones de dólares en 1982, las autoridades brasileñas replegaron parcialmente las políticas de expansión industrial y, como las autoridades económicas argentinas, implementaron programas ortodoxos a favor de contracciones monetaria y fiscal, provocando una recesión que golpeó con fuerza a las industrias de bienes duraderos y de capital y que puso en cuestión la injerencia estatal en la economía, debilitando la autoridad de las burocracias desarrollistas (Suzigan y Furtado, 2006., p. 81).

No evolucionó la economía brasileña en los 80 hacia una mayor uniformidad de la estructura industrial, más bien subsistieron las heterogeneidades productivas y tecnológicas con incremento de las exportaciones industriales, fuertemente subsidiadas por un Estado urgido de divisas para pagar los servicios de la deuda externa y comprendidas por el sector privado como una alternativa al deprimido mercado interno, cuya depresión salarial¹¹² contribuyó a incentivar las ventas externas del mismo modo que su contracara: las devaluaciones cambiarias¹¹³. La recesión provocada por la ortodoxia económica, combinada con la maduración de los

¹¹² Suzigan (*ibid.*, p. 41) se manifiesta a favor de un mercado interno fuerte, no sólo por motivos de justicia social, sino para promover la modernización industrial, obstaculizada por bajos salarios que cooperan para prolongar la vida útil de equipos obsoletos.

¹¹³ Las devaluaciones y la consecuente comprensión salarial, así como los controles de precios y los subsidios y exenciones fiscales configuran lo que Suzigan llama “determinantes espurios de la competitividad” (*ibid.*, p. 15).

proyectos del PND II, contribuyeron al aumento de la participación de los productos industrializados brasileños en el comercio mundial del 0.8% a 1.2%, en la primera mitad de los 80.

La desactivación de programas sectoriales fue acompañada por una revisión del rol planificador estatal, que tuvo al BNDES como diseñador de una evolución pragmática propiciadora de la integración competitiva de la industria brasileña. Se innovó en los fomentos estatales, para que las exportaciones actúen como inductoras del crecimiento, en reemplazo de las inversiones públicas. Lo que debió culminar con una acción estatal superadora de la concepción sustitutiva y del proteccionismo garante de las reservas de mercado, que diese lugar a la integración competitiva industrial y su expansión fundamentalmente mediante ventas externas, fue interrumpido por el vertiginoso ascenso de la hegemonía neoliberal, del que no salió indemne ni siquiera el BNDES.

El fracaso del plan motorizado desde el BNDS, afianzó las contradicciones del proceso brasileño, gran parte de ellas incorporadas en La Nueva Política Industrial (NPI) presentada en 1988. La NPI redujo tarifas aduaneras industriales y regímenes de fomento, y racionalizó los incentivos fiscales para potenciar la capacidad tecnológica de las empresas industriales brasileñas. Estas novedades convivieron con sistemas de licencias y barreras no tarifarias creados en décadas anteriores, con la finalidad de obstaculizar la compra en el exterior de los bienes elaborados en el país. No logró la NPI armonizar coherentemente esta diversidad de acciones estatales, manifestando de alguna manera las dificultades o impotencia para transitar exitosamente desde el modelo de sustitución de importaciones hacia la integración industrial susceptible de competir en la arena internacional.

4.2.1. c. Corea del Sur

Lejos de perder dinamismo industrial, Corea del Sur avanzó en industrias dinámicas como la automotriz y en otras de frontera como la de los semiconductores, en ambos casos fomentando las ventas externas de los bienes producidos por firmas locales. En los sectores automotriz y electrónico, las autoridades estatales coreanas fragmentaron el mercado interno, con el objeto de distribuir reservas entre las principales firmas nacionales. Mediante una política de monopolios segmentados, los conglomerados surcoreanos se especializaron en distintos rubros automotrices. Fue la segunda crisis del petróleo el factor externo que conminó al reordenamiento del mercado automotriz, con reservas de mercado dirigidas a la especialización de los conglomerados nacionales (en autos compactos, camiones livianos, pesados o autobuses), con el objeto de progresar en la expansión internacional. La racionalización del mercado automotriz da cuenta del pragmatismo y la resiliencia del Estado desarrollista coreano, para que la especialización de cada *chaebol* diversifique la cartera global de posibilidades externas de la industria coreana.

Respecto de la industria electrónica y de semiconductores fueron consagrados programas de fomento destinados a fortalecer la integración vertical, dando lugar también a una distribución de reservas de mercado entre los *chaebol* participantes. Los monopolios con que fueron privilegiados Hyundai, Samsung, Goldstar, Daewoo, entre otros, se impulsaron como políticas de seducción hacia empresas extranjeras, para que acepten transferir tecnologías mediante *joint ventures*, como condición de ingreso en negocios subsidiados y carentes de riesgo.

En 1982 se lanzó el Plan de Largo Plazo para la Promoción de la Industria de Semiconductores, con 346 millones de dólares en créditos subsidiados a favor de las mencionadas Samsung, Goldstar, Daewoo y Hyundai. Las políticas crediticias se ampliaron en estas industrias incipientes, a la vez que redujeron aquellas que beneficiaban a industrias maduras.

Mientras Brasil perdió articulación del espectro industrial y Argentina confirmó la regresión operada por la dictadura, durante los 80 Corea se divorció definitivamente de los senderos seguidos por los países suramericanos.

Se implementaron también cambios cualitativos en la institucionalidad desarrollista. Las políticas crediticias se complementaron con beneficios fiscales, para incentivar la creación de institutos de investigación y desarrollo en el sector privado. Se sumaron reformas institucionales, para combinar recursos y esfuerzos de distintos institutos públicos, con el objeto de efficientizar sus intervenciones. Se actualizó en los 80 la división del trabajo innovador productivo, de modo que las universidades dedicaron especiales esfuerzos a la ciencia básica; institutos públicos al desarrollo de tecnologías aplicadas; y las firmas privadas a la investigación y el desarrollo con fines comerciales. El vínculo entre el sector público y el privado se perfeccionó, a través de consorcios formados entre institutos gubernamentales y empresas, para asegurar impacto productivo de las investigaciones de ambas partes. A fines de los 80, se invirtió la relación inversora en investigación y desarrollo, con el sector privado erogando el 81% del gasto total, porcentual del que era responsable el sector público en la década anterior.

El progreso hacia actividades industriales receptoras de cambios acelerados, que reclaman la implementación de acciones a un ritmo que supera la velocidad con que actúan las burocracias estatales, impuso un margen de acción mayor al sector privado. Sin embargo, el Estado coreano muy lejos estuvo de someterse a los intereses de sus cada vez más poderosos conglomerados. El incumplimiento de los objetivos fijados por el gobierno implicó para el *chaebol* Kukje su desmembramiento en 1985, sanción impensada por parte de los decisores públicos en la Argentina de los 80 contra los Capitanes de la Industria.

En Corea, la orientación de las políticas industriales de los 80 estuvo “inherentemente vinculada” (Grinberg, 2016, p. 6) con el *Gran Empuje* y la

campaña de las industrias pesada y química de los 70. Se trata de capítulos sucesivos en la secuencia de acumulación de capital coreana. Las presiones para una mayor liberalización y apertura económicas de los 80 fueron canalizadas sin romper con el marco estratégico industrial iniciado en los 60, para que se realicen de modo gradual y selectivo. La sustitución secundaria de importaciones de bienes de capital de los 70, se comunicaron como prólogo necesario de las promociones a la industria de semiconductores y computacionales de los 80. No se produjo en Corea reversión industrial, sí en todo caso una actualización del programa de intervenciones estatales, como reconocimiento de los cambios experimentados en la trama productiva global y del progreso del tejido industrial nacional.

4.2.2. Políticas hacia los capitales extranjeros

4.2.2. a. Argentina

En la Argentina de los 80 se registró un progresivo “cambio de actitud” (Azpiazu, 1992, p. 141) por parte de las firmas extranjeras respecto a la asociación con empresas de capital nacional, que quedó más bien circunscripta a los grandes grupos económicos locales. Esto no fue incentivado por el gobierno nacional, que pudo hacerlo para instalar condiciones que le permitan incidir en la dirección inversora de estas asociaciones. El interés asociativo extranjero radicó en la succión de recursos fiscales del Estado argentino, para lo cual el poder de *lobby* de los grupos económicos locales era un valioso activo. Fue esa capacidad de *lobby* la que, en el marco de una desordenada, prolífica y discrecional oferta de subsidios y exenciones impositivas, “parecería asumir un papel decisivo en esa mayor propensión de las ETs [empresas transnacionales] a celebrar acuerdos de participación con sus similares de capital nacional” (*ibid.*).

Los fomentos industriales argentinos de los 80 continuaron con la exención de derechos de importación a los bienes de capital, lo que desalentó

la emergencia de industrias locales para la producción de estos bienes, cuya dotación quedó delegada en el capital extranjero, que previsiblemente importó los equipos requeridos. La participación marginal de las inversiones en la industria de bienes de capital, del 2% aproximadamente de la inversión promocionada en los 80, fue lógico corolario de la curiosa lógica promocional argentina.

En el caso argentino, se advierte una notable incapacidad o desinterés en los ejercicios burocráticos por orientar las acciones inversoras de los capitales extranjeros, para que transfieran y difundan tecnologías y conocimientos al entramado industrial nativo, aceptando o incluso induciendo su radicación en rubros amparados por condiciones regulatorias especiales o favorecidos por ventajas comparativas naturales. De este modo, los recursos fiscales comprometidos en las promociones industriales de los 80 fortalecieron la hegemonía del capital extranjero en los sectores de mayor dinamismo a nivel global, mientras que admitieron compartimentos entre ellos y los conglomerados locales en la manufactura caracterizada por ventajas estáticas, de escasa industrialización de bienes primarios para su exportación. No se organizaron las reservas de mercado, como fuero de atracción de capitales extranjeros dispuestos a transferir tecnologías e invertir en investigación y desarrollo, a cambio de participar de negocios con bajo riesgo y alta protección estatal.

El desinterés argentino en imponer algún tipo de direccionamiento al capital extranjero se presentó también en los sistemas de reconversión de deuda. En la capitalización de deudas del sector privado, fueron dejadas sin efecto las condiciones impuestas para la inversión en determinadas actividades industriales, poco antes de que comenzara la vigencia del régimen. De este modo, se admitió la recurrencia del clásico problema de estrangulamiento externo, al no direccionar los flujos de divisas ingresados por la inversión externa hacia exportaciones no tradicionales, basadas en

industrias diseminadoras del progreso técnico, lo que erosionó -actual y potencialmente- la disponibilidad de divisas por la mayor propensión a importar y a contratar servicios en el exterior de las empresas extranjeras, y por las transferencias a través de la remisión de utilidades. A todo ello se pueden agregar operaciones menos transparentes, relacionadas a pagos y negocios con empresas vinculadas o controladas, y con subfacturaciones de exportaciones y sobrefacturaciones de importaciones (Schorr y Wainer, 2014, p. 25-26).

4.2.2. b. Brasil

La pasividad del gobierno argentino, difirió del activismo cultivado por el sector público de Brasil, país en el que las *joint ventures* fueron instrumentadas desde los 70 para impedir controles extranjeros de sectores industriales estratégicos y propiciar transferencias tecnológicas desde las firmas extranjeras a las empresas nacionales. Tales asociaciones no se agotaron en vínculos entre sectores privados nacional y extranjero, también incorporaron la participación del sector público, y se expandieron hasta alcanzar 1500 *joint ventures* en 1984.

En Brasil, los aranceles aduaneros sobre bienes industriales fueron altos incluso en los 80. El ajuste implementado por la Nueva Política Industrial (NPI), los recortó de un 90% a un 43% en promedio recién en 1988, pero se mantuvo el sistema de licencias para importar y la ley de similares, que impedía la importación de bienes producidos en el país. Además, el Programa de Competitividad Industrial (PCI) hizo fe del gradualismo al reducir, pero no eliminar, el índice mínimo de nacionalización de los bienes de capital, condicionante para acceder a beneficios impositivos, créditos subsidiados o participar de contrataciones públicas.

Brasil no mantuvo una presencia estatal tan potente como la coreana, ni limitó con fuerza semejante la inversión extranjera directa, pero impuso una injerencia muy superior a la argentina, bajo un incipiente rol regulador por el sector público, que anticipó el adoptado en los 90. No se admitió una desregulación que delegue exclusivamente en el sector privado -mucho menos del extranjero- la capacidad de diseñar a su gusto el espectro industrial nacional. La reversión industrial brasileña toleró el dominio del capital extranjero en diversas industrias estratégicas desde el punto de vista del desarrollo tecnológico, pero mantuvo una vigilancia originalmente reguladora sobre ellos. La originalidad está dada por un intervencionismo mutante, que adoptó distintas formas: empresas públicas; participación en *joint ventures* con sectores privados nacional y extranjero; participaciones minoritarias y/o decisivas en determinados asuntos, a través de acciones de oro en distintas actividades privatizadas; prohibición de una participación mayoritariamente extranjera en ciertas actividades privatizadas, entre otras.

La crisis de la deuda latinoamericana, a partir de la moratoria mexicana de 1982, impactó también en Brasil, produciendo una inestabilidad en los programas gubernamentales no muy distinta a la de Argentina. Pero las reformas pro mercado combinaron la apertura y desregulación económicas con acciones públicas continuadoras de las intervenciones estatales a favor del desarrollo industrial. La reversión industrial que tuvo lugar en Brasil registró algunos puntos en común con la experimentada por Argentina en los 70, pero sin anular numerosas prácticas propias de los años desarrollistas, por lo cual convivieron contradictoriamente el declinante modelo de sustitución de importaciones con las dificultades financieras para sostenerlo. El Estado logró, pese a ello, conservar capacidad para arbitrar entre el capital industrial nacional, especialmente dominante del mercado interno, y el extranjero, responsable de buena parte de las exportaciones industriales y de las actividades más sofisticadas y dinámicas.

4.2.2. c. Corea del Sur

Corea supo tejer tempranamente asociaciones que fortalecieron las capacidades expansivas de sus firmas a nivel internacional. La relación forjada entre Hyundai y Mitsubishi permitió la penetración del mercado automotriz más importante del planeta -el de Estados Unidos- con un modelo industrial autóctono y motivó a las grandes firmas norteamericanas a acercarse al mercado coreano, nada menos que con el objeto de aprender de sus industrias. Los *joint ventures* entre firmas locales y extranjeras, fueron diseñados por impulso de las autoridades surcoreanas, como acuerdos susceptibles de aportar insumos de calidad, *know how* e innovación tecnológica en plantas localizadas en territorio coreano.

Corea promovió el recorte de aranceles y protecciones, en las actividades industriales con un grado de madurez suficiente para cesar con el auxilio estatal. En lo que hace estrictamente a los bienes de capital, en general siempre se exceptuaron los aranceles para la importación de maquinarias a emplearse en la producción de bienes destinados a la exportación. Pero en los 80, con un espectro industrial consolidado por las industrias pesadas fomentadas por el *Gran Empuje*, las actividades incipientes que obtuvieron el mayor apoyo estatal fueron las microelectrónica y automotriz. En particular en el primer rubro, se implementaron prohibiciones para la importación de computadoras, equipos de telecomunicaciones y semiconductores, al tiempo que los aranceles a la importación en las actividades industriales maduras se fueron reduciendo. Pese a esto, hasta 1988 el promedio arancelario en relación a las importaciones fue de un nada desdeñable 18%.

En Corea, las reservas de mercado fueron concedidas como privilegios monopólicos a las grandes firmas nacionales, de modo ejemplar en los sectores automotriz y electrónico, para que les reditúen en los intercambios propuestos a las extranjeras: negocios sin riesgos en el mercado nacional

contra transferencias tecnológicas. En relación a las inversiones extranjeras directas, en los 80 comenzaron a relajarse las restricciones a su radicación, pero con una gradualidad que mantuvo hasta 1989 importantes requerimientos vinculados a transferencias tecnológicas, contenido local y metas de exportación. Hasta ese año, la liberalización fue modesta, si bien se dio un importante paso en 1984, cuando la lista positiva, enumeradora de las escasas industrias abiertas a la inversión extranjera, fue reemplazada por una negativa, habilitante de la radicación en todas las actividades que no la excluya expresamente.

Corea fue uno de los países más endeudados del planeta a principios de los 80, sin embargo no “perdió” el crecimiento, en lo que fue una fatídica década para los países latinoamericanos. La transferencia de los bancos estatales a los *chaebol* no canceló la coordinación gubernamental del sistema financiero. Esta concesión a las presiones internacionales para que se amplíe la órbita de influencia del sector privado, resistió la venta a firmas extranjeras y permitió la privatización de la deuda pública, que recayó sobre los conglomerados que más se beneficiaron con el endeudamiento estatal y que mayor capacidad de pago tenían, por ser los propietarios de las divisas obtenidas por las exportaciones fomentadas durante décadas por el sector público. Este curioso proceso de des-endeudamiento pro mercado reformuló la coordinación estatal, en adelante practicada mediante regulaciones del Banco Central, y como accionista de las entidades financieras privatizadas, lo que garantizó nombramientos en la gerencia, gestión de activos e incidencia en las políticas corporativas.

4.2.3. Alianzas

4.2.3. a. Argentina

Es dable proponer que la ambición original del gobierno democrático que asumió la responsabilidad de gestionar el destino nacional luego del régimen

cívico militar, fue implementar un modelo económico de corte “desarrollista”. Sin embargo, dicho objetivo formalizó su fracaso con el lanzamiento del Plan Austral en 1985 y el reemplazo del ministro de Economía Bernardo Grinspun por Juan Vital Sourrouille. El programa económico contenido en el Plan Austral fue acordado con el grupo empresarial conocido como “Capitanes de la Industria”, y la heterodoxia que puede imputársele no debe perder de vista que aseguró intervenciones estatales a favor de este selecto colectivo industrial. Es contundente Ana Castellani, al afirmar que “una de las continuidades más evidentes entre el gobierno de Alfonsín y la dictadura militar” fue la de contribuir “con la consolidación de una fracción de la gran burguesía estrechamente vinculada con el accionar estatal.” (Castellani, *ibid.*, p. 336; y en el mismo sentido Schorr, 2007).

El sector empresario hegemónico, normalmente bajo la forma de grupos económicos nacionales concentrados, consolidó su capacidad para imponer sus prioridades y, de ese modo, dirigir las acciones públicas a su conveniencia. Trátese del Plan Primavera o el Plan Austral en los 80, o de la apertura económica y las privatizaciones en los 90, siempre fueron convocados los grandes actores industriales para informar sus intereses y adecuar a ellos las políticas públicas luego consagradas. La inestabilidad económica de los 80 no suspendió las transferencias de ingentes recursos a favor de los grandes grupos económicos, a los que no se impuso metas o condiciones para revisar el patrón de especialización instaurado en la década anterior. De hecho, buena parte de los recursos estatales fueron “invertidos” en el circuito financiero local, cuyas tasas de interés brindaban rentas que resultaron más atractivas que los riesgos inherentes a la actividad industrial.

Los beneficios públicos a favor de actividades exportadoras, hicieron progresar las ventas de *commodities* industriales, proyectando la estructura productiva interna en el comercio internacional. Esta modalidad de internacionalización empresaria, profundizó la especialización en rubros

productivos desconectados de las Pymes industriales locales, fuertemente importadores de maquinarias y equipos, cuya producción en 1990 cayó a menos de la mitad registrada en 1970. Se fortalecieron las posiciones dominantes en el mercado interno, por parte de los grupos económicos que crecieron al calor de las rentas transferidas por los programas promocionales. Así como el acceso a las divisas les dotó de una herramienta de presión crítica para asegurar los flujos de recursos desde el tesoro estatal, las posiciones dominantes hicieron lo propio, para fijar precios a los consumidores argentinos.

Lo que Alfonsín definió como alianza entre la democracia y la producción –con excepción de la breve gestión del Ministro de Economía Bernardo Grinspun- dio continuidad al programa económico instalado por la dictadura cívico militar, que reemplazó a la actividad industrial como eje ordenador de la economía nacional por un modelo de valorización financiera que, pese a ello, no atentó contra los intereses de los más importantes grupos económicos locales industriales. Durante la década democrática de los 80, en la que el PBI industrial cayó un 24%, se consolidó una alianza productiva que los incluyó como seguros beneficiarios e interlocutores privilegiados¹¹⁴ de las políticas económicas, implementadas por un Estado subordinado a sus intereses y desinteresado o incapaz de afectar sus decisiones.

4.2.3. b. Brasil

En Brasil, la capacidad estatal para informar objetivos económicos mermó como consecuencia de la crisis de deuda de los 80, que emponderó al sector privado más involucrado en las ventas externas. Este colectivo empresario exportador obtuvo un poder condicionante contra un Estado urgido por contar

¹¹⁴ Sobre la implementación en 1985 del Plan Austral, indican Nun y Lattuada (1991, p. 169): “Una expresión significativa de la nueva alianza, fue la reunión que el Ministro de Economía tuvo con los Capitanes de la Industria para explicarles el Plan antes de su comunicación oficial, mientras que el Secretario de Coordinación Económica lo hizo en forma masiva a más de 200 empresarios.” En 1988, cuando se lanzó el Plan Primavera, el gobierno contó con el “respaldo explícito” de la Unión Industrial Argentina (*ibid.*, p. 141).

con divisas para pagar a los acreedores externos. Pese a esto, cabe advertir que la especie de alianza promovida en las décadas anteriores edificó funciones estatales no susceptibles de ser asumidas por el mercado, lo que dotó a los departamentos públicos de una fuerza negociadora inexistente en el caso argentino. El sector industrial brasileño privado necesitaba de un Estado con aptitud para contraer nuevos empréstitos, que tradicionalmente se canalizaron a su favor. En no menor medida, requerían de la regulación estatal distribuidora del mercado interno, y de sus empresas públicas en tanto fuentes de innovación tecnológica y de rentables contratos para los proveedores locales.

Los patrones de la estrategia industrial brasileña no cambiaron en los 80. La inserción internacional diversificó y agregó valor a las exportaciones, reduciendo la dependencia con las economías centrales, si bien intensificando las contradicciones de un modelo que toleró su extensión por la decisión estatal de absorber los costos económicos de su vigencia. El gigante suramericano impuso a los sectores dominantes la condición de variables dependientes que necesitan del Estado para resolver diferencias con los sectores dominados y consagrar soluciones que, bajo la forma de treguas más o menos extensas en el tiempo, son revisadas y actualizadas por la propia institución estatal. En este sentido, puede describirse al pacto de dominación brasileño como uno en el cual las transacciones resultantes de las confrontaciones son efectivamente administradas por el Estado con los recursos burocráticos de que dispone.

El mantenimiento de la alianza brasileña, entre Estado, capital nacional y capital internacional, no innovó cualitativamente. La preservación del mercado interno como espacio estratégico de expansión de los grupos industriales nacionales, combinada con incentivos espurios (devaluaciones, represión salarial, subsidios y exenciones fiscales), tipificó una industrialización socialmente regresiva, carente de una directriz exportadora

como la coreana, que delegó en el capital extranjero el funcionamiento de las industrias dinámicas.

La continuidad del esquema dominante, consolidó una distribución de roles y recursos, que alimentó un ciclo regresivo de especialización productiva, y anticipó la preferencia de las industrias nativas en actividades que hacen uso intensivo de los recursos naturales y energéticos. La exclusión del sector trabajador, por un lado, y la ausencia de condicionamientos al capital industrial local para realizar inversiones de riesgo que incrementen productividad a través de la investigación, el desarrollo y la innovación, por el otro, colaboraron para preservar heterogeneidades tecnológicas que concluyeron por afianzar a las industrias extranjeras en las industrias aportantes del mayor valor agregado.

4.2.3. c. Corea del Sur

La administración de Chun Doo-hwan inauguró la década de 1980 creando legislación y revisando la constitución, para afianzar políticas restrictivas de la organización sindical y represivas de las demandas salariales y por mejores condiciones de trabajo. La orientación antiobrera que continuó bajo su presidencia afirmó la decisión de mantener sin cambios la composición de la alianza gobernante, en la que el Estado conservó potestades para excluir a los sectores populares, pero también para imponer condiciones a los conglomerados empresarios más beneficiados por los fomentos públicos. De hecho, el incumplimiento de las metas informadas por el autoritario Estado coreano produjo el desmembramiento de conglomerados rebeldes o ineficaces, como comprobaron los grupos Yulsan y Kukje, en 1979 y 1985 respectivamente. La autonomía estatal relativa, para aplicar sanciones de esta envergadura, no se verificó en las experiencias suramericanas, de la que derivó también la capacidad de transferir el costo financiero asumido por el Estado para materializar el desarrollo industrial.

Los problemas derivados del endeudamiento fueron “aprovechados” en Corea para adecuarse a las demandas externas por una liberalización económica y, al mismo tiempo, recortar el endeudamiento de la cartera pública. El gobierno coreano transfirió los bancos estatales endeudados a los *chaebol*, para benéplacito del FMI y sus programas des-estatizantes, pero sin renunciar al gobierno de las instituciones privatizadas. A través del Banco Central o como principal accionista de las entidades, conservó capacidad para designar autoridades y promover o aceptar las políticas crediticias. El Estado coreano cedió propiedad a los conglomerados industriales exportadores, principales beneficiarios del endeudamiento, para conservar acceso al crédito internacional, instrumental a la continuidad de las políticas desarrollistas.

El Estado coreano siempre tuvo en el sistema financiero una herramienta formidable de disciplinamiento, penando a las empresas reacias a cumplir con sus objetivos con la exclusión o revocación crediticia. Existieron otros mecanismos informales de disciplinamiento, que implicaron apagones energéticos o auditorías fiscales, cuya discrecionalidad incentivó a los agentes empresarios a cumplir con la eficacia requerida para cumplir con los objetivos pretendidos por las autoridades, los cuales, cabe señalar, fueron el producto en muchos casos de políticas diseñadas conjuntamente con las empresas destinatarias de la acción pública, por el lugar que les era concedido en diversos espacios de planificación burocrática.

La alianza gobernante en Corea fue recortando la capacidad coercitiva del Estado, como consecuencia lógica de las propias acciones gubernamentales, que con las racionalizaciones de mercado aplicadas con el objeto de especializar a cada *chaebol* en los rubros industriales fomentados, habilitó concentraciones que ampliaron el poder de estas firmas beneficiadas. El ajuste de la capacidad coercitiva, sin embargo, no significó un irreversible eclipse. El Estado preservó mecanismos de importancia, en primer lugar el gobierno del sistema crediticio, que permitió incidir en las políticas

corporativas del sector privado. A este componente se adicionan otros disciplinantes del capital nacional, como la restricción o apertura económica al capital extranjero, y el rol asumido como árbitro entre los intereses empresariales y los del sector del trabajo. Este último aspecto cobró calificada relevancia a partir de 1987, con la democratización del sistema político.

4.3. Los 90. Los años del mercado

En la década de 1990, bajo el imperio de las fórmulas liberalizadoras del Consenso de Washington, Argentina propició una apertura comercial con intensidad mucho mayor a la de Brasil y Corea del Sur. Las autoridades argentinas implementaron diversas políticas privatizadoras y desreguladoras, que al tiempo que vetaron la intervención pública en la economía, para dirigir o planificar actividades industriales (y de cualquier especie), no suprimieron ventajas institucionales de privilegio a favor de ciertos grupos o sectores económicos. Las autoridades brasileñas, por su parte, aplicaron programas pro mercado para estabilizar precios y mejorar la competitividad empresarial, pero sin renunciar a las políticas industriales, difusoras de influencias estatales incluso en los procesos de privatización de empresas públicas. Aunque mermada, subsistió la influencia de burocracias desarrollistas en la planificación y ejecución de las políticas públicas, con rol de primer orden para el BNDES. En Corea del Sur, la expansión de las fuerzas del mercado implicó el fortalecimiento de los chaebol y una retracción de la injerencia estatal en la definición de los objetivos industriales a seguir por ellos. En el país del Este Asiático, se produjo un repliegue incremental de la influencia estatal, que transitó de la dirección económica de las décadas anteriores a una fase consensualista, reveladora del mayor margen de autonomía de los más importantes conglomerados nacionales.

4.3.1. Políticas y regímenes de promoción industrial

4.3.1.a. Argentina

Al describir el enfoque preeminente en la política económica instaurada en los 90, Hugo Nochteff (1991) tempranamente denunció su sesgo antifabril y anticipó sus regresivas consecuencias en el plano industrial: “a diferencia de lo que ocurre en las economías exitosas, parte del supuesto de que la sola estabilidad es suficiente para inducir el aumento de la competitividad”. Con mayor detalle, ilustró que

sigue predominando la idea de que las políticas macroeconómicas, y en general las acciones estatales orientadas a lograr el equilibrio de corto plazo, son suficientes para inducir el incremento sostenido de la competitividad, en la medida en que por sí mismas producen una mayor exposición a la competencia externa, un mejor funcionamiento de los mecanismo de mercado, y la reducción o eliminación de las utilidades no asociadas a la inversión y el aumento de la productividad. Como en el pasado, las políticas industriales y tecnológicas se consideran de poca o nula importancia¹¹⁵. (*ibid.* p. 352).

Hubo, sin embargo, intervención estatal para imponer un rígido tipo de cambio atrasado que impulsó actualizaciones tecnológicas a través de importaciones, en perjuicio de la integración del espectro productivo con proveedores locales. Como en las dos décadas anteriores, un reducido pero altamente influyente grupo de industrias líderes logró obtener beneficios que consolidaron su participación y expansión en el mercado local e internacional. La generosa oferta de crédito internacional también fue aprovechada por los grupos económicos para importar bienes de capital, mismos que absorbieron los créditos locales con tasas y plazos más favorables. Desamparadas de

¹¹⁵ Acaso no resulte redundante prestar atención a la sugerencia formulada por Jorge Katz en un artículo de 1996, puesta en los siguientes términos: deberíamos buscar un marco teórico alternativo al del equilibrio competitivo para explorar las relaciones entre lo macro y lo microeconómico. Deberíamos, por ejemplo, preguntarnos de qué manera la turbulencia macro incide sobre la naturaleza de los contratos celebrados por los agentes económicos, sobre la propensión a ahorrar de los mismos, sobre la ‘profundidad’ de los mercados, etc. También deberíamos examinar de qué manera las fallas de mercado inciden sobre la forma en que distintos colectivos económicos (...) reaccionan frente a cambios en las variables económicas principales. (Katz, 1996, p. 87)

todo fomento estatal crediticio, las Pymes industriales practicaron el autofinanciamiento.

El Estado consolidó industrias de bienes durables, la automotriz por excelencia, creando ventajas institucionales de privilegio que, nuevamente, no tuvieron en cuenta a las Pymes. El régimen promocional automotriz, y los acuerdos de intercambio compensados que aseguraron ventas externas en el Mercosur, no impidieron que su participación en el espectro industrial se redujese en forma porcentual casi idéntica al crecimiento de la producción agroindustrial (12% y 13%, respectivamente).

La mano invisible del mercado no eliminó numerosos mecanismos de promoción y subsidio a la exportación de productos industriales basados en ventajas comparativas naturales, como el petrolífero o el agroindustrial, o en ventajas institucionales como el automotriz. Los beneficiarios fueron, como en las décadas anteriores, las firmas industriales de mayor tamaño de la economía nacional, que acrecentaron la concentración económica de la oligopolizada industria argentina y consolidaron un perfil productivo altamente dependiente de tecnologías y maquinarias importadas, paralizado en las primeras fases del procesamiento, y desconectado con redes de proveedores locales, lo que explica progresiva pérdida de incidencia económica de la actividad industrial.

La privatización -auspiciada por el Estado y sus organismos- de importantes firmas industriales, YPF en primer término, impulsó mayor concentración económica, mientras que la transferencia de empresas públicas prestadoras de servicios a manos de conglomerados con actividades asociadas a los mismos (siderurgia integrada a la distribución de energía, producción aceitera a puertos y ferrocarriles, petróleo con refinerías y oleoductos, entre otros), indujo una integración mayor que fortaleció la incidencia de los grupos económicos en las actividades que los tenía como actores dominantes.

En esta década concluyó la “acelerada reprimarización del tejido manufacturero”, que se tradujo en la “en la creciente gravitación estructural de las industrias alimenticias y, en mayor medida, de las ligadas a la refinación de petróleo y la elaboración de productos químicos”, que acompañó “el notable deterioro experimentado por la industria de bienes de capital,” (Azpiazu y Schorr, 2011, p. 21-22). Debe constatarse que el régimen de protección estatal de la industria automotriz, al incentivar el ensamblado de autopartes y componentes importados (para beneplácito de la industria brasileña), atentó contra los intereses de los autopartistas nacionales, lo que permite comprender la pérdida de incidencia de la industria productora de equipos de transporte.

La política de fomento estatal automotriz de los 90, produjo efectos análogos a los de los regímenes promocionales de las décadas anteriores, sumamente atractivos para reformular actividades manufactureras, a efectos de reconvertirlas en instalaciones ensambladoras. La degradación de la densidad propiamente industrial fue el resultado consecuente de incentivos fiscales y protecciones divorciados de un horizonte de auténtica integración industrial en toda la geografía argentina.

4.3.1. b. Brasil

El cambio de escenario ideológico global de los noventa también impactó en Brasil. Allí fue aprovechado para incorporar mediante la apertura y desregulación económicas una competencia disciplinante, a través de fusiones y adquisiciones corporativas, que aportó modernización al tejido industrial al costo de sustituir proveedores y líneas de producción locales por actores y ofertas extranacionales. A resultas de esto, se profundizó la especialización productiva regresiva que dio sus primeros pasos en los 80, sustentada en la exportación de *commodities* industriales e importación de bienes industriales de mayor valor agregado.

Pero se trató de un proceso menos intenso que el argentino, de hecho ya en 1995 emergió en las autoridades públicas brasileñas un reflejo antiliberalizante, con la reintroducción de un neoactivismo industrialista, operado por acciones *antidumping*, suspensión de concesiones automáticas de importación, financiamientos públicos y exenciones impositivas favorables a las exportaciones, además de muchas otras intervenciones subnacionales. La devaluación de 1999 concluyó con las “cautas dosis” (Veiga, 2003) de competencia exterior que comenzaron a flaquear cuatro años antes. Esto permitió que la economía brasileña alcance sólo dos años después el superávit en la balanza comercial. Por otro lado, si bien es difícil medir con precisión la influencia que tuvo la conservación de nichos de excelencia técnica y burocrática, su estabilidad, contada en décadas, con seguridad ayudó a que las importaciones industriales fuesen, cuanto menos parcialmente, utilizadas como instrumentos de progreso industrial.

Brasil contó con una institución financista de desarrollo que cumplió con un rol esencial para conservar injerencias estatales en la actividad industrial, en un escenario que dotó con mayor margen de acción autónoma al sector privado y que se caracterizó por la importancia ascendente del capital transnacional. El BNDES fue el gestor de las privatizaciones brasileñas, muchas de las cuales concluyeron con paquetes accionarios que aseguraron participación al Estado brasileño y al propio BNDES. Esta institución adecuó sus funciones para transitar del rol de prestamista esencial de empresas estatales e industrias privadas nacionales a otros adicionales, que incluyeron el apoyo a Pymes brasileñas, la orientación de recursos a los sectores energéticos e infraestructurales, y los deberes derivados de ser el principal inversor institucional del país a raíz de las acciones adquiridas en los procesos de privatización. De este modo, el Estado mantuvo capacidad de influir en las decisiones corporativas.

Fuera del BNDES, las empresas públicas brasileñas innovaron tecnológicamente y avanzaron en la arena internacional, en diversos rubros, como los aeronáutico, acerero, y petrolero (con especial sofisticación en la extracción en aguas profundas). A diferencia de Argentina, las transferencias operadas al sector privado no concluyeron linealmente con el debilitamiento del sector público y el fortalecimiento de conglomerados empresarios nacionales y extranjeros. Lejos de la cesión accionaria practicada por el Estado argentino a favor de Repsol, Petrobras no fue privatizada, mientras que la venta de Embraer, firma aeronáutica privatizada en 1994, aseguró al Estado brasileño participación minoritaria y acción de oro. Esto último implicó facultad para impedir la venta de tecnologías nativas y celebrar acuerdos que se juzguen lesivos para el interés nacional.

El neoactivismo industrialista moderó el despliegue neoliberal en Brasil. Las políticas industriales implementadas en las anteriores décadas, con sus vaivenes y contradicciones, cultivaron capacidades productivas que no tuvieron parangón con lo sucedido en Argentina. No se logró crear un sector privado competitivo en las industrias globales más dinámicas, como fue el caso coreano, pero la integración de empresas nacionales a un proyecto industrializador de larga data, dentro de lo que se caracterizó como capitalismo asociado, impidió que se experimente una reprimarización del grado observado en otras geografías impactadas por el ascenso de la ideología neoliberal, como fue el caso del vecino austral.

4.3.1. c. Corea del Sur

El legado de la década en la que se dieron los primeros pasos para la instauración de un sistema democrático, incluyó leyes de fomento protectoras de las industrias electrónicas, informáticas y telecomunicacionales, con restricciones a la importación de semiconductores y equipos electrónicos. Más aún, a contramano de lo impulsado por el decálogo del Consenso de Washington en relación a liberalización y desregulación comerciales, Corea

ingresó a los 90 con un aumento de las barreras no arancelarias a la importación de bienes de consumo, para recortar el déficit comercial provocado por la laxa apertura de los 80.

La comunidad financiera internacional redobló presiones para que cesen las regulaciones estatales, condicionantes de las inversiones del sector privado local y de su endeudamiento externo, lo que dio lugar a planes para la liberalización e internacionalización financiera y de especialización empresarial, en este último caso para generar mayor competencia en el mercado nacional, dominado por los *chaebol*. Estas acciones públicas se desplegaron gradualmente, a lo largo de toda la década, y si bien extendieron el margen de autonomía de los conglomerados nacionales, de ningún modo apartaron al Estado de funciones por lo menos coordinadoras de la economía industrial coreana.

Como en Brasil, y a diferencia de Argentina, se nutrió a las empresas públicas con administraciones tecnocráticas, cultivadoras de gestiones que compatibilizaron el interés público con los mecanismos del mercado, para dotar a las empresas estatales industriales de competitividad internacional. Las autoridades coreanas concibieron a las empresas públicas como instrumentos políticos, por ello mismo procuraron una eficacia en su funcionamiento mayor aún que la registrada por los *chaebol*. Corea Telecom, Corea Tabaco y Compañía de Hierro y Acero de Pohang sirvieron a los objetivos estatales, al asegurar ingresos al erario público e influencia en las actividades industriales desarrolladas por el sector privado vinculado a sus producciones. Para extender el direccionamiento estatal, las privatizaciones realizadas excluyeron a los *chaebol*, al tiempo que aseguraron participación accionaria a organismos ministeriales e impusieron a la conducción corporativa la observancia de objetivos públicos en el gerenciamiento.

La correlación de fuerzas, de todos modos, sesgó a favor de la emancipación de los *chaebol*, instalando en las burocracias un temperamento

consensualista que se tradujo en la multiplicación de foros y comisiones consultivas, que no fueron otra cosa que el reconocimiento de un nuevo escenario a la hora de diseñar e implementar las políticas industriales. Pragmáticas, las autoridades coreanas ajustaron su imaginación desarrollista para promover flamantes modalidades de intervención, en una nueva era de coordinación y colaboración entre Estado y empresas.

El engranaje clave que atesoró el Estado coreano para materializar sus objetivos industriales fue el Banco Coreano de Desarrollo, convertido en financista fundamental del sector privado en sus inversiones de largo plazo. Su actuación, sin embargo, no alteró la avanzada desregulatoria del sistema financiero, que permitió la proliferación de instituciones financieras carentes de adecuada supervisión pública. La combinación de un sistema financiero compuesto por numerosas entidades insolventes con un Estado garante de las deudas de los conglomerados locales, provocó la crisis financiera de 1997. La pérdida de reservas y posterior devaluación monetaria, debilitaron un Estado que no contó con los recursos y margen de acción de las décadas anteriores. Esto no erradicó definitivamente su capacidad interventora, pero la recortó en contraposición a la mayor autonomía obtenida por los *chaebol*.

4.3.2. Políticas hacia los capitales extranjeros

4.3.2. a. Argentina

Lejos de las restricciones y prohibiciones establecidas en Brasil y Corea, las políticas públicas argentinas de los 90 rechazaron tratamientos diferenciados entre capitales extranjeros y nacionales, consagrando la identidad de derechos y obligaciones entre ambos. En lo que hace a las privatizaciones, los propios pliegos de condiciones reclamaron la incorporación de operadores internacionales sin imponer límites a las adquisiciones, ni garantizar

participaciones estatales decisivas¹¹⁶ (la participación extranjera en las privatizaciones brasileñas, por el contrario, no podían superar el 40% de los paquetes accionarios).

Las políticas públicas argentinas hacia los capitales externos, en un período signado por la eliminación de las restricciones a su movimiento, delegaron en el mercado la asignación de recursos, lo que concluyó con altas tasas de extranjerización y oligopolización del sector manufacturero, y baja interacción entre las empresas trasnacionales y los productores argentinos. Las firmas extranjeras, además, se caracterizaron por una menor propensión a invertir y a contratar trabajo local, y mayor propensión a importar bienes y servicios, en relación a sus homólogas nativas. Esto, como corolario de la falta de acciones públicas que las impulsaran a contribuir a la formación de una industria nacional intensiva en tecnologías y conocimientos.

La elevada propensión a la importación se verificó con fuerza en las industrias más dinámicas a nivel global. Las ventajas que pudo suscitar el mercado ampliado del Mercosur no fueron aprovechadas, ante la falta de incentivos para impulsar algún tipo de interacción entre firmas multinacionales con grupos económicos y Pymes locales, lo que concluyó con un avance extranjerizante de la actividad fabril. La expansión de los conglomerados argentinos en las economías socias del Mercosur, respondió a los acuerdos proteccionistas de sus intereses, movilizados por la dirigencia nacional, sin que se verificaran innovaciones u ofertas diferenciadas por parte de ellos, secuela natural de una política comercial regional que continuó o restauró los aspectos más deficitarios de las tradicionales políticas de sustitución de importaciones.

¹¹⁶ El artículo 8 de la ley 24.145, de Privatización de Activos y Acciones de YPF S.A., admitió la posibilidad de que la tenencia accionaria estatal degrade del 20%, cifra por debajo de la cual se privaba al Estado de decidir sobre fusiones y transferencias a terceros de la totalidad de los derechos de explotación, o de impedir situaciones de copiamiento accionario o la disolución de la empresa. El Estado argentino cedió esa participación a Repsol en 1999.

Es un caso ejemplar el de la industria automotriz, con políticas proteccionistas que consolidaron un alto grado de ensamblaje. El régimen especial de intercambios compensados, negociado en el ámbito del Mercosur, implicó ceder el diseño de las estrategias productivas a las terminales multinacionales. El resultado fue más perjudicial para Argentina que para Brasil, como consecuencia del lugar que le fue asignado en las estrategias de las terminales, y por las concesiones que obtuvo de la dirigencia brasileña en los acuerdos administrados celebrados por ambos países. En la Argentina de los 90, la mayor producción de unidades para atender una creciente demanda convivió con una fuerte contracción del sector autopartista nacional, como resultado del bajo contenido local exigido en los vehículos terminados, por un lado, y de los recortes arancelarios a la importación de las autopartes, por el otro (Schvarzer, 1998, p. 8; Castaño, 2012, p. 73).

En términos generales, los capitales extranjeros no funcionaron como inversiones brutas creadoras de nuevas plantas productivas, antes bien, aplicaron a la compra de establecimientos existentes, en el mejor de los casos ampliando instalaciones, sin arriesgar recursos en investigación y desarrollo, que en todo caso se mantuvo en los países receptores de las casas matrices. Con una menor tasa de inversión que las homólogas locales, y una mayor propensión a la importación, creció su participación en el valor agregado de la actividad manufacturera sin contribuir a la integración del espectro industrial, al reducir las posibilidades de sinergias entre sus componentes, fundamentalmente las Pymes industriales. La ausencia de incentivos estatales para revertir estas notas distintivas, a la que se sumaron la apertura económica y la vigencia de un tipo de cambio fuertemente atrasado, crearon el marco propicio para reforzar la desaparición de Pymes y fuentes de trabajo manufactureros y, en suma, la declinación de la participación global de la actividad industrial en el PBI.

4.3.2. b. Brasil

La industria brasileña observó patrones de evolución análogos al caso argentino, como consecuencia de las políticas aperturistas desplegadas a partir del gobierno de Collor de Mello, lo que empoderó al capital extranjero en las actividades industriales más dinámicas a nivel global, tales como la automotriz, la electrónica y la informática, todas ellas con alta propensión a la importación de componentes y servicios industriales. El menor proteccionismo estatal recortó la expansión de las firmas autóctonas en los sectores intensivos en tecnología y conocimiento, pero las grandes firmas brasileñas contaron con los créditos del BNDES para crecer en los rubros en los que eran tradicionalmente fuertes, por la competitividad comprobada con la que contaban, en términos de acceso y procesamiento de recursos naturales o de uso de mano de obra barata.

Esta división industrial del trabajo fue el resultado, como en Argentina, de la búsqueda de una mayor competitividad económica, la que si se obtuvo a nivel microeconómico en algunos casos, debilitó la diseminación de eficiencias e innovaciones sistémicas en los espectros industriales de los países suramericanos. Los incentivos industriales promovieron la radicación de capital extranjero para el abastecimiento del mercado interno y de los países integrantes del Mercosur. Las ventas externas a los socios regionales, moldearon un sector exportador industrial dominado por firmas extranjeras en áreas tan importantes como la automotriz, telecomunicacional y electrónica, en las que la intervención estatal descartó el fomento e incubación de firmas locales competidoras con los actores multinacionales.

Se afianzó la heterogeneidad productiva brasileña, con grandes firmas nacionales especializadas en rubros no competidores con las áreas dominadas por el sector extranjero, para lo que contaron con apoyo del crédito público, que financió reestructuraciones industriales y exportaciones focalizadas en las actividades más próximas a los núcleos estratégicos y estabilizadas tecnológicamente. La apertura económica afectó en mayor

medida a las Pymes industriales, que fueron reemplazadas por las redes proveedoras extranjeras con que operan regularmente las empresas multinacionales.

No se materializó un boom de inversiones extranjeras en las industrias exportadoras. La menor incidencia de la planificación estatal, resultó en la preferencia del capital extranjero por los servicios destinados al mercado interno, con alta propensión a la importación. Las actividades industriales exportadoras, por el contrario, fueron las que menos recepción de capitales extranjeros tuvieron. Estas tendencias impactaron en la producción de equipos y maquinarias nacionales, que entre los años 1994 a 1997 padecieron una caída del 18.8%, mientras que la importación tuvo una expansión mayor al 100%. La dislocación del complejo industrial, por el repliegue del sector nacional de bienes de capital, convivió con un crecimiento exponencial de las inversiones extranjeras, que de representar el 1% de las inversiones globales en 1990, con 730 millones de dólares, pasaron a constituir el 7.4% en 1997, año en que superaron los 20.000 millones de dólares. Los servicios públicos privatizados fueron el principal foco de atracción de esas inversiones.

El perjuicio absorbido por los proveedores industriales locales, como consecuencia de la desnacionalización del aparato industrial, se agravó a raíz de la racionalización del proceso fabril instrumentada por el capital extranjero, en los casos en que dirigió recursos al sector manufacturero. La supresión de líneas consideradas ineficientes dejó fuera de juego a Pymes y trabajadores, reemplazados por importaciones o tercerizaciones. Así como creció la incidencia extranjera en las exportaciones industriales, lo mismo sucedió con las ventas al mercado interno, a partir de las fusiones y adquisiciones que formaron parte de la ingeniería modernizadora. El avance del capital extranjero hizo perder mercado interno a las empresas estatales y, en mayor medida, al sector privado nacional. Así como la elevación del

coeficiente de importación de bienes de capital y la reducción de la producción doméstica de los mismos, informaron un cambio estructural en las relaciones interindustriales características de las décadas anteriores, la nueva distribución del mercado interno reformuló roles entre los integrantes de la “la tríada” del desarrollo brasileño, con mayor peso del capital extranjero y menor intervención directa del Estado, que no por ello dejó de influir en la articulación del tejido económico e industrial brasileño, aspecto a ser examinado en la siguiente sección.

4.3.2. c. Corea del Sur

En Corea, continuó en los 90 el proceso de flexibilización de restricciones al ingreso de capitales extranjeros, pero sin implementar cambios dramáticos. El mayor ingreso de capitales, a diferencia de Brasil y sobre todo Argentina, resultó de la tolerancia por parte de las autoridades públicas, antes que al fomento. Ni en los 90, ni en las décadas anteriores, fueron diseñadas las políticas públicas para que las inversiones extranjeras directas cumplan con la función de modernizar el tejido industrial y difundir innovaciones técnicas, salvo excepciones que se implementaron bajo la forma de asociaciones con el capital privado nacional. Tempranamente, fueron desacopladas las inversiones extranjeras directas del acceso a las tecnologías extranjeras, que extendió en estos años el acompañamiento estatal típico de las décadas anteriores, a través de créditos que financiaron la compra de las tecnologías requeridas por los establecimientos industriales coreanos.

Las privatizaciones se programaron como un espacio de redención estatal. En sentido diverso a la Argentina, no sirvieron como plataforma de transferencia a los conglomerados locales de los activos útiles a su especialización productiva, y para incorporar a firmas extranjeras como socias estratégicas, fundamentalmente europeas. Más cercana a la experiencia brasileña, el sector público hizo sentir las capacidades disponibles para moldear el sector productivo industrial. La exclusión de los *chaebol* de los

procesos privatizadores, fue coherente con la participación accionaria que se reservó el Estado, y con el mandato que impuso para que sean observados el interés y los objetivos públicos en las decisiones empresariales. A todo ello, se sumó la vigilancia comisionada a la Inspección General y a la Asamblea Nacional sobre la actuación de los nuevos operadores.

Es cierto que en el sendero industrial recorrido por el Estado coreano difícilmente era concebible un resultado diverso, ya que la adquisición de los activos estatales sujetos a privatización solo pudo ser pretendida por los *chaebol* que contaran con créditos otorgados por el sistema financiero gobernado por el Estado enajenador de los activos, plenamente conocedor de las bajas eficiencia, disposición a la transparencia y rendición de cuentas de estos conglomerados. El control estatal sobre las políticas crediticias, funcionó como eficaz mecanismo de disciplinamiento del poderoso sector privado industrial originado por esas instituciones financieras. En definitiva, lo que distinguió a los *chaebol* no fue la eficiencia, sino la eficacia para materializar los objetivos de exportaciones industriales fijados por las políticas estatales.

Mientras que suelen subrayarse los ingresos récord de capitales extranjeros en Argentina y Brasil durante los 90, estos años destacan en Corea del Sur por su consolidación como exportadora neta de capitales. En este proceso, llevado a cabo fundamentalmente por los *chaebol*, se partió de una expansión en los mercados menos desarrollados de la región, pero con el objeto de trascenderlos y penetrar el principal mercado del orden mundial, para repetir el proceso exitosamente llevado a cabo por Hyundai en los 80. La liberalización coreana sirvió para flexibilizar la radicación de capitales coreanos en el extranjero, con los *chaebol* a la vanguardia de la proyección internacional de las actividades industriales, objetos de promociones estatales en décadas anteriores.

El rol marginal que cumplió la inversión extranjera directa en este país, fue el resultado de una visión estratégica en la que correspondió al Estado la

dirección y coordinación de un proyecto industrial, con decisores públicos que lo consideraron supeditado a la existencia de una composición empresarial nativa. Se buscó erigir un espectro industrial eficaz para movilizar recursos en los términos informados por la autoridad pública, aunque ello implicase rendimientos ineficientes y muy baja transparencia corporativa. Puede expresarse que el Estado logró la asimilación productiva de tecnologías extranjeras por parte de los conglomerados nacionales, porque estos no pudieron hacer otra cosa. El escenario, en relación a grupos transnacionales era irreproducible, en primer y elemental término por los accesos crediticios de que disponen y la posibilidad derivada de esto, de rechazar los objetivos establecidos por fuera de la organización empresarial. En lugar de confiar en la diseminación de capacidades tecnológicas industriales por parte de establecimientos extranjeros radicados en el país, no se alentó tal instalación como en los países suramericanos, para proteger a las empresas nacionales responsables de dinamizar industrias incipientes y promover la exposición internacional de las industrias locales en los mercados externos.

4.3.3. Alianzas

4.3.3. a. Argentina

Los procesos de reestructuración regresiva y creciente heterogeneidad estructural del entramado industrial argentino perseveraron en los 90, mediante políticas enmarcadas en una estrategia de liberalización proteccionista que blindó con reservas de mercado, barreras anticompetitivas y aranceles excluyentes los intereses de los principales grupos industriales locales y extranjeros. Estas políticas fueron establecidas de acuerdo a lo informado por los sectores empresariales en las negociaciones celebradas con un Estado concesivo a sus pretensiones. Los grandes grupos económicos de origen nacional se concentraron en actividades con fuerte inserción exportadora, descentradas del mercado interno, con aptitud contracíclica para sortear instancias recesivas, y endógena para internalizar producciones y

servicios mediante encadenamientos internos con empresas controladas y vinculadas.

Coincidente a lo acontecido en décadas anteriores, el modelo de los 90 en Argentina se caracterizó por acciones gubernamentales que establecieron reglas de juego punitivas para la actividad exportadora y altamente beneficiosas para los servicios orientados al mercado interno. Los cambios estructurales operados en esta década, instrumentados por este tipo de reglas, avanzaron hacia la retracción de la participación de la actividad manufacturera en el PBI global, sin perjudicar los intereses de los sectores económicos beneficiados por las promociones de los 80. Con pertinencia, Aronskind (2009, p. 19) llama a este modelo “mercadointernismo rentístico de base financiera”.

Este patrón de especialización productiva, acompañó y facilitó la disminución de la participación de los trabajadores industriales en la distribución del ingreso, y de las Pymes en sus respectivas actividades. La alianza de actores e intereses emergente en los 70 y consolidada en los 80, cristalizó en los 90 un doble proceso de transferencia de ingresos, tal como ilustra Schorr (2004, p. 90), “desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las empresas de menores dimensiones hacia las más grandes”.

Las firmas multinacionales formaron parte de esta alianza. La liberalización proteccionista y el atrasado tipo de cambio las subvencionaron naturalmente, en términos de importación de bienes de capital, dispositivos y soluciones tecnológicas, y remisión de dividendos a las casas matrices. Las reservas de mercado y el comercio administrado en el ámbito del Mercosur, con aranceles proteccionistas de las firmas radicadas en el país, el tratamiento nacional extendido a las autopartes brasileñas y el arancel externo común, impulsaron el comercio (en gran medida, de carácter intrafirma) entre las grandes automotrices extranjeras radicadas en Argentina y Brasil, países que intentaron cada uno por su parte ensanchar los beneficios, dentro del

corcet estratégico definido por los decisores centrales de estas empresas no suramericanas.

Fue distintivo de la reestructuración productiva pergueñada en Argentina, basada en la producción de commodities industriales de uso difundido, depender de tecnologías importadas, no incentivar inversiones en innovación, investigación y desarrollo, y sustituir subcontratistas y proveedores locales por productores foráneos. El capital extranjero, en suma, se afianzó en las actividades más propiamente industriales en la competencia global, en tanto que los grupos económicos locales fortalecieron su posición en la producción agroindustrial y en actividades sustentadas en ventajas comparativas naturales. Las acciones del sector público, fueron concertadas entre un Estado claudicante y un sector empresarial privilegiado, constituido por los conglomerados que mayores beneficios obtuvieron también del modelo mercado internista de sustitución de importaciones.

La adhesión a los postulados neoliberales del Consenso de Washington no consagró un Estado neutro, por el contrario, el gobierno noventista activó numerosas medidas a favor de los grupos empresarios históricamente favorecidos: tipo de cambio apreciado y reducción de aranceles que fomentaron importaciones; intervención pública para garantizarles mercados con baja o nula competencia; privatizaciones enajenadoras de activos útiles para las especializaciones productivas; flexibilizaciones normativas que redujeron el costo laboral, entre muchas otras. El campo de alianzas instaurado por la dictadura cívico militar conformó un Estado de baja autonomía, pero eficaz para producir las regulaciones requeridas por determinadas firmas extranjeras y grupos económicos locales, incluso en tiempos democráticos.

4.3.3. b. Brasil

Avanzó similarmente, en el Brasil noventista, un proceso de especialización productiva regresivo, como resultado de políticas aperturistas, desregulaciones económicas y una apreciación cambiaria que facilitaron y abarataron fuertemente la importación de productos industriales antes manufacturados en -y fundamentalmente para- el protegido mercado interno, a la vez que aumentó el desempleo industrial como consecuencia de procesos de modernización basados en fusiones y adquisiciones, y en la importación de bienes de capital y tecnologías extranjeras. El empresariado industrial local, como el argentino, se volcó hacia sectores intensivos en el uso de recursos naturales, particularmente favorecidos por el *dumping* ecológico y el uso de mano de obra barata.

Dispar a la liberalización argentina, a mediados de los 90 fueron restauradas políticas proteccionistas en Brasil, con inyección de lo que algunos especialistas llaman neoactivismo de las políticas industriales, a través de acciones antidumping, financiamientos públicos, exenciones impositivas, y obstaculización a la liberalización arancelaria del Mercosur. Como corolario de la tradición industrialista/proteccionista brasileña, el real fue devaluado en 1999, en discordancia con la peculiar insistencia argentina en extender la fuerte apreciación de su moneda.

La creciente incidencia de producciones intensivas en recursos naturales y uso de mano de obra barata en las ventas externas, y el detrimento de la capacidad para expandirse a los mercados más dinámicos del planeta, fueron compensados por un menor *downgrading* de las exportaciones a los mercados latinoamericanos en general y argentino en particular.

La economía política del proteccionismo brasileño se tradujo, en el ámbito del Mercosur, en una Política Común Automotriz (PAC) que, auxiliada por regulaciones internas de Brasil y Argentina, diversificaron geográficamente las exportaciones de autopartes brasileñas y, en sentido contrario, habilitaron

la importación del 100% de las autopartes a ensamblar en las terminales argentinas. No se erigió una plataforma regional de exportación de autopartes, porque no hubo reflejo argentino de las políticas brasileñas -federales y subnacionales- requirentes de inversión extranjera que aseguren contenido local. Tampoco existieron en Argentina facilidades financieras para la industria autopartista por parte una entidad de la envergadura del BNDES; ni tuvo lugar una devaluación como la que se aplicó al real en 1999 (la atrasada paridad cambiaria argentina, implantada en 1991 se dilató hasta el 2002). Al examinar las políticas automotrices de ambos países, una década y media después de finalizada la de los 90 se observó que

con el objetivo de competir en la radicación de terminales al interior de la región, Argentina respondió a los cambios normativos establecidos en Brasil (especialmente a mediados de los '90) con la virtual entrega de los intereses específicos de la industria autopartista local (proceso que prácticamente desmanteló el entramado productivo del sub-sector, dinámica que no ha podido revertirse completamente en el nuevo modelo de desarrollo). (Gárriz y Panigo, 2016, p. 18).

Neoactivismo o proteccionismo con despliegue sinuoso de por medio, se verificó en el Brasil de los 90 la persistencia de una alianza conservadora con heterogénea distribución del poder entre cada integrante, que incluyó una voluntad estatal dirigida a mantener capacidades estratégicas en la dirección económica e industrial nacional y excluyó a importantes sectores sociales, los del trabajo o populares, a quienes se transfirió buena parte del precio que la sociedad pagó por la adopción de políticas que alcanzaron deficitariamente los objetivos industriales propuestos. La devaluación implementada en 1999, bien puede concebirse como una acción pública dirigida a defender tanto las reservas del Banco Central, como la autonomía del Estado y su aptitud coordinadora frente a los conglomerados empresariales nacionales y extranjeros, en desmedro de los ingresos del sector asalariado.

4.3.3. c. Corea del Sur

Corea no fue una excepción a las políticas desreguladoras en boga. Sin apartarse del incremental repliegue estatal iniciado en los 80, emprendió reformas que marcharon a una velocidad mucho menor a la argentina y, como Brasil, adaptando las políticas industriales estatales al nuevo contexto global, en el que la comunidad financiera internacional reclamaba como nunca antes repliegues estatales para liberalizar la circulación global de capitales. Si en los países suramericanos se implementaron especializaciones regresivas, la nación asiática instrumentó un programa de especialización empresarial dirigido a desconcentrar diversos rubros del mercado nacional, dominado por los conglomerados industriales nacionales. Esta finalidad se logró limitadamente, al costo de mitigar facultades disciplinarias estatales, fundamentalmente en el ámbito financiero, pero en un proceso gradual y con objetivos de desregulación parcial, que comenzó a fines de los 80, y se extendió durante casi toda la década de los 90.

La alianza entre Estado y gran capital nacional se preservó, representado este último por los *chaebol*, pero con cambios que prorrogaron el tránsito iniciado en los 80, desde un Estado desarrollista con densa aptitud disciplinante, a otro consensualista, reconocedor en definitiva de la transformación suscitada. La proliferación de foros y comisiones consultivas, para establecer políticas públicas entre los sectores público y privado, dieron cuenta de la nueva correlación de fuerzas, en la que los agentes estatales debían recolectar acuerdos empresarios para asegurar viabilidad a las decisiones gubernamentales. Los nuevos tiempos ideológicos pos Guerra Fría, fueron aprovechados por los *chaebol*, para recortar la vigilancia estatal de las políticas crediticias. El relajamiento de los sistemas públicos de monitoreo de préstamos y destino de inversiones sembró la socialización del riesgo empresario, efectivizada dramáticamente en la crisis financiera de 1997.

La función crediticia clave, que el BNDES cumplió en Brasil y Argentina delegó en el mercado, fue asumida por el Banco Coreano de Desarrollo, para proseguir con la orientación pública de las inversiones del sector privado. Esta institución clave -incluso en los años 90- para la transferencia de recursos a las actividades industriales, no logró, sin embargo, quedar a salvo de las inexorables colateralidades que emanaron de un sistema en el que, pese a preservar el Estado importantes componentes de apoyo crediticio para la actividad industrial, cedía capacidades de controlar el uso de esos recursos públicos por parte de las firmas receptoras.

La crisis de 1997, que provocó la devaluación de la moneda nacional, no dio lugar a una alteración sustantiva de la alianza gobernante. Como reproductor de las relaciones sociales, el Estado concertó con empresarios y organizaciones sindicales acuerdos que, flexibilizaciones laborales de por medio, impusieron una interpretación por la cual el destino económico nacional y, va de suyo, el de los propios trabajadores, estaba fuertemente supeditado a la mayor acumulación de capital de las grandes firmas. Las promesas de Kim Dae-Jung, electo presidente en 1998, de honrar el sacrificio de generaciones de coreanos que hicieron posible el desarrollo industrial nacional, no solo fueron incumplidas, se logró incluso que la tradicional alianza con el gran capital sea legitimada por parte de los representantes de los trabajadores.

La alianza coreana cristalizó en los 90, por un lado, un patrón expansivo de los conglomerados nacionales a nivel global y, por el otro, un patrón regresivo desde el punto de vista de los intereses de la clase trabajadora. A esta clase se trasladaron los costos de una competitividad erigida sobre la exclusión del colectivo laboral, el dominio industrial y económico del mercado interno a favor de los *chaebol*, y la intervención de un Estado propiciador de la internacionalización de los últimos, que lograron

trascender desde los mercados de los países menos desarrollados de su región hacia los más industrializados del planeta.

4.4. Reflexiones finales

Las políticas industriales implementadas por Corea del Sur siguieron las nociones de Marx y Schumpeter, para una adecuación permanente de las condiciones técnico-sociales del proceso de producción. Brasil también lo hizo durante los 70, para luego decrecer progresivamente en la intensidad de este tipo de políticas. Argentina, por el contrario, a partir del régimen instaurado por la dictadura cívico militar propició un fomento industrial estacionario, administrador de las estructuras consolidadas en los 70, no incentivador de las actividades industriales con mayor valor agregado.

Corea del Sur comprendió mucho mejor que Brasil, que la expansión industrial puede colisionar con las barreras erigidas por la falta de acceso a mercados externos, y actuó en consecuencia, condicionando beneficios estatales a las industrias nativas que acrediten cumplimiento de metas de exportación. La maquinización del modo de producción sirve para la reproducción del sistema fabril, como bien ilustró Marx, si se asegura acceso a materias primas y penetraciones en mercados foráneos. Brasil, acaso confiado en demasía en su formidable mercado interno y dotación de recursos naturales, no extendió el alcance de su espectro productivo más allá de su país y de la región suramericana, y en este último caso en buena medida como plataforma armadora de firmas extranacionales. Argentina no expansionó como el gigante suramericano, e incluso cedió mercado interno a las industrias brasileñas.

Partiendo de la manufactura y exportación de bienes de escaso valor agregado, Corea avanzó hacia las industrias pesada y química en los 70, las electrónica y automotriz -de exportación- en los 80, y las informática y de semiconductores -también de exportación- entre los 80 y los 90 (si bien,

centros de investigación en estos rubros fueron creados en los 70). El país del Este Asiático verificó, en términos de Schumpeter, la “mutación industrial que revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro”. No fue tímido a la hora de introducir esquemas proteccionistas y desalentadores de la competencia extranjera, pero fueron destinados esencialmente a amparar industrias incipientes a cargo de actores nacionales, con el criterio realista sugerido por el teórico recién mencionado. Brasil cultivó empresas públicas y espacios burocráticos especializados para cumplir con similar función, pero el rol dinamizante otorgado al capital extranjero en la alianza productiva, completada por el Estado y el capital nacional, no habilitó restricciones estimuladoras para producir actores industriales nativos con aptitud competitiva en el escenario internacional. Argentina, por su parte, fue pródiga en todo tipo de incentivos conservadores de industrias anticuadas –industrias de bienes intermedios y basadas en recursos naturales-, a la vez que consagró reservas de mercado a favor de firmas extranjeras industriales fuertemente importadoras, e igualó en dos de las tres décadas particularmente estudiadas -70 y 90- los derechos de estas con los de las empresas nacionales. Esto último dio lugar a la delegación de las estrategias de los rubros industriales más dinámicos en los centros decisorios de empresas extranjeras.

El conjunto de actores e intereses que impusieron, a través de los sistemas institucionales estatales, políticas conformes a las orientaciones y demandas de sus componentes -en noción de alianza adaptada a la brindada por Guillermo O'Donnell- varió en cada caso. En las políticas públicas industriales que se impusieron en la alianza coreana, el sistema institucional estatal implementó intervenciones que atendieron preferentemente las demandas empresariales del capital nacional, promoviendo la concentración corporativa para fortalecer la capacidad exportadora de los conglomerados industriales. El entramado de dominación brasileño se configuró como una asociación complementaria entre capital privado nacional, estatal y extranjero,

con mayor peso del capital extranjero en los sectores de alta tecnología, lo que dio a este una incidencia que nunca tuvo en Corea. Las acciones públicas argentinas, cedieron a los intereses de conglomerados industriales nacionales oligopólicos, ubicados en las primeras etapas del procesamiento, y de firmas extranjeras colocados en las fases que aportan sofisticación y mayor valor agregado. Tal como ilustra Oszlak, cada ámbito institucional estatal hizo las veces de “privilegiada arena de conflicto político”, en la que pugnaron y dirimieron intereses contrapuestos y cuestiones socialmente problematizadas. En la arena política en que se movilizaron estos actores y sus diversos intereses, las luchas intra-burocráticas de los tres países reflejan el “resumen oficial” de enfrentamientos sociales en los que los representantes del capital avanzaron en desmedro de los sectores del trabajo, pero se advierte que los programas estatales que dirimieron las cuestiones socialmente problematizadas fueron significativamente distintos.

Para impedir que actores extraños al interés industrial nacional configuren la expansión del mercado manufacturero, Corea estimuló artificialmente a las empresas nativas, fundamentalmente a través del estatizado sistema financiero. Siguiendo a Polanyi, los decisores públicos coreanos establecieron los términos de la incrustación de las actividades industriales en su planes de desarrollo productivo. En Brasil, faltó la asociación público-privada capaz de tomar prestadas soluciones del futuro que aseguren la expansión del sector privado nacional en el mercado global. No existen en este país firmas privadas análogas a Samsung o Hyundai. Pero no incurrió en el sendero de progresiva irrelevancia de Argentina, instaurado por la dictadura cívico-militar, régimen que abrazó la oferta ideológica de autocorrección de los mercados, que da lugar, tal como alertó Polanyi, a estrategias tan ideologizadas que pasan por alto las obvias diferencias de estatus y desarrollo industrial vigentes entre los distintos países. En los 80 no se alteraron las líneas maestras de esta concesión planificada, y en los 90 tuvo lugar una celebrada restauración.

La dictadura cívico militar argentina aplicó los resortes estatales para desincrustar el mercado de las relaciones sociales locales –sindicales, en primer lugar- con el efecto de subordinar la sociedad toda –pero trabajadora en primer lugar- a la lógica e intereses de actores empresariales extranjeros y conglomerados locales, cuya progresiva especialización productiva exportadora descentró a estos últimos cada vez más de los vaivenes del mercado interno y del destino de la población que lo habita. El régimen golpista actuó de conformidad al utilitarismo descripto por Polanyi, que concibe al liberalismo económico como un proyecto social y al *laissez-faire* como un fin antes que como un método, erigiendo un papel fundamental para el gobierno ejecutivo, que sustituye “la acción parlamentaria por la acción a través de órganos administrativos” (Polanyi, *ibid.*, p. 199). Puede arguirse, con razón, que no fue muy distinto el accionar de los gobiernos coreano y brasileño, pero a diferencia del caso argentino ellos procuraron, con ingentes esfuerzos estatales en los 70, trascender el mercado autorregulado, para subordinarlo a un proyecto industrial nacional. Merece atención el siguiente párrafo: “El socialismo es, en esencia, la tendencia inherente a una civilización industrial a trascender el mercado autorregulado subordinándolo, deliberadamente, a una sociedad democrática.” (*ibid.*, p. 291).

Cierta afinidad ideológica puede sustituir el término “socialista” por “peronista”, para sugerir que el movimiento político argentino constituye una de las tantas posibilidades en que el mercado es incrustado en la vida social¹¹⁷. Pero aquí se propone omitir ese término y sustituir la parte final del párrafo, para indicar que los casos coreano y brasileño configuraron distintas tendencias para trascender el mercado autorregulado, con el objeto de subordinarlo, deliberadamente, a un determinado proyecto nacional de desarrollo industrial.

¹¹⁷ Fred Block, en nota al pie de *La gran transformación*, observa que la obra de Polanyi inspiró la escuela de pensamiento de análisis de “variedades de capitalismo”, que dio prueba de las diferentes modalidades de incrustación de los mercados en los países (*ibid.*, p. 48).

Se sostiene en esta tesis que la dictadura cívico militar impregnó su administración de un ideologismo periferante, noción con que se describe las concepciones e ideas que habilitan ejercicios voluntaristas, inútiles para aproximar medios aplicados con fines enunciados, y funcionales a la cristalización del atraso y la marginalidad. El ideologismo periferante que imperó en los 70 y retornó en los 90 tuvo un talante conservador, por asumir aquellos gestores públicos una subordinación cultural sensible a las ofertas del *mainstream* económico hegemónico ofertado por los países centrales de Occidente. El gobierno alfonsinista fue más cercano en sus políticas públicas a una variante contestataria, por cultivar una impronta nostálgica, que lejos de restaurar los mejores momentos del modelo de desarrollo hacia adentro, concluyó por repetir sus peores defectos y consolidar un contexto de acumulación tan privilegiado como subsidiado, a favor de grupos industriales locales íntimamente vinculados a los siempre exiguos recursos estatales, cuya absorción por un sector privado carente de tutela estatal acrecentó –y acrecienta- la debilidad de la agencia pública argentina.

El ideologismo periferante salva a sus instrumentadores de la responsabilidad de imaginar, diseñar e implementar las políticas públicas que requiere la particular tipología social que gobiernan, del mismo modo que les ahorra el esfuerzo de receptar las correlaciones de fuerza, conciliar las tensiones vigentes y aceptar los límites que notifica la condición dependiente. “El acto de abandonar la utopía del mercado nos pone frente a frente con la realidad de la sociedad”, sentencia Polanyi (*ibid.*, p. 314). Esto es cierto para la variante conservadora del ideologismo periferante, pero debe llamar la atención a los practicantes contestatarios acerca de la utopía que persiguen, para prevenir los déficits de los proyectos de industrialización emprendidos.

Lo informado a lo largo de este trabajo no aspira a provocar la mecánica imitación de los sistemas brasileño o –con mayor sentido- coreano de industrialización. Tal extremo se rechazó ya en la introducción, por otro

lado ni siquiera es deseable. Adhiere el autor de esta tesis a lo manifestado por Gereffi (1990, p. 8), que advirtió que el progreso industrial de los países latinoamericanos y del Este Asiático no fue resultado “de la gracia divina”, sino “producto del sudor, las lágrimas y la sangre” de sus pueblos. Por ello, agrega el teórico, solo esos hombres y esas mujeres pueden decir si han sido beneficiarios o víctimas de los “milagros”.

Referencias bibliográficas

Amézquita Zárate, P. (2009). Corea del Sur: un ejemplo exitoso de la planeación estatal. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, N° 30, 2009, pp. 261-272. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/44324544_Corea_del_Sur_un_ejemplo_exitoso_de_la_planeacion_estatal

Amsden, A. (1989). *Asia's next giant*. Oxford University Press: Oxford. 

Anlló, D., Kosacoff, B. y Ramos, A. (2007). Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. En Kosacoff, B. (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, pp. 7-26. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28481-crisis-recuperacion-nuevos-dilemas-la-economia-argentina-2002-2007>

Antunes, D. (2017). The Brazilian Economy at the End of the 20th Century. En Grivoyannis, E. (Ed.), *The New Brazilian Economy. Dynamic transitions into the future*. New York: Palgrave Mcmillan, pp. 9-33.

_____. (2017b). Funding, State, and Debt Crisis. En Grivoyannis, E. (Ed.), *The New Brazilian Economy. Dynamic transitions into the future*. New York: Palgrave Mcmillan, pp. 127-149.

Arceo, N. y Schorr, M. (2006). Comentario a *Estudios de historia económica. Desde mediados del siglo XX a la actualidad. Realidad Económica*, N° 220, pp. 140-157. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/ediciones/220>

Argüero, L. (Ed.). (2017). *Japón en el siglo XXI. Visiones desde el Sur*. Sáenz Peña, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Aristimuño, F. (2019). De Institutos a Fondos Tecnológicos: la transformación del Estado argentino en la década de 1990. *Realidad Económica*, N° 323, pp. 9-36. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/ediciones/323>

Aronskind, R. (2009). La lógica política del poder económico. En Müller, A. (Comp.), *Industria, desarrollo, historia : ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires, pp. 17-34.

Attorresi, P., Castillo, V., Federico, J., Kantis, H., Rivas, D., Rojo, S., y Rotondo, S. (2009). Las Nuevas Empresas con alto crecimiento del empleo en Argentina. Evidencias de su importancia y principales características en la Post-Convertibilidad. *Trabajo, ocupación y empleo*, N°8, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 93-122. Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe_08_completo.pdf

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2011). La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales. *Realidad económica*, 259, pp. 12-41. Recuperado de <http://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/1.70.pdf>

_____. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

____. (2010b). La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 41(161), Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 111-139. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/18498>

Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Azpiazu, D.; Basualdo, E. y Schorr, M. (2001). La industrialización argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva, Buenos Aires: FLACSO. Recuperado de http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Azpiazu.Basualdo.Schorr_Industria.Argentina90.pdf

Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2000). *Las Pymes y la industria argentina. potencialidades de crecimiento y empleo*. Buenos Aires: FLACSO. Recuperado de: publicacioneseconomia.flacso.org.ar

Azpiazu, D. y Kosacoff, B. (1989). Las empresas transnacionales en la industria argentina. En Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (Ed.), *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: CEPAL, pp. 153-217.

Azpiazu, D. (1993). La inversión en la industria argentina 1983-88. El comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica, Buenos Aires, CEPAL. Recuperado de <http://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/resultados/?q=industrializacion-en-argentina>

____. (octubre de 1992). Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta. En *Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las Empresas Transnacionales al*

Crecimiento y el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33858>

_____. (1989). La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987. En Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (Ed.), *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: CEPAL, pp. 35-98.

Banco Mundial. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press: Oxford. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/Main-report>

Bedeski, R. (1994). *The Transformation of South Korea: Reform and Reconstitution in the Sixth Republic under Roh Tae Woo, 1987–1992*. Nueva York: Routledge.

Bekerman, M. (1986). Una experiencia latinoamericana: el caso de Brasil. *Comercio Exterior*, 36(5), pp. 424-433. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/210/5/RCE5.pdf>

Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina. De la Independencia a la crisis de 2001*. Buenos Aires: Sudamericana.

_____. (2014). *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1943-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.

_____. (2010). La promoción industrial durante el peronismo. Impacto y límites de la ley de industrias de interés nacional (1944-1958). *Temas de historia argentina y americana*, no.16, pp. 58-97. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/promocion-industrial-peronismo.pdf>

_____. (2009). *La Industria Peronista. Políticas públicas y cambio estructural, 1946-1955*. Buenos Aires: Edhasa.

Belini C. y Korol, J. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

Belluzzo, L., y Almeida J. (2002). *Depois da Queda: A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Belluzo, L. (2002). Brasil, um desenvolvimento difícil....*Desenvolvimento em debate*. Rio de Janeiro : Mauad : BNDES, pp. 57-70. Recuperado de <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3016/5/Desenvolvimento%20em%20debate%20-%20%20v.%202.pdf>

Bezchinsky, G., Dinenzon, M., Giussani, L., Caino, O., López, B., y Amiel, S. (2007). En Kosacoff, B. (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires, CEPAL, Colección de documentos de proyectos, pp. 149-185. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28481-crisis-recuperacion-nuevos-dilemas-la-economia-argentina-2002-2007>

Bianco, C., Porta, F. y Vismara, F. (2007). Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa. En Kosacoff, B. (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, Colección de documentos de proyectos, pp. 107-148. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28481-crisis-recuperacion-nuevos-dilemas-la-economia-argentina-2002-2007>

Bielschowsky, R. (1991). Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964. *Revista de la CEPAL*, N°45, pp. 155-178. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11839>

Bisang, R. y Gómez, G. (1999). Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa, Serie Reformas Económicas, CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7503-inversiones-la-industria-argentina-la-decada-anos-noventa>

Bisang, R.; Bonvecchi, R.; Kosacoff, B. y Ramos, A. (1996). La transformación industrial en los noventa: un proceso con final abierto, Documento de Trabajo N° 68, Buenos Aires, CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9711/LCbueL151_es.pdf

Bisang, R.; Fuchs, M. y Kosacoff, B. (1991). Internacionalización y desarrollo industrial: inversiones externas directas de empresas industriales argentinas, Buenos Aires, CEPAL. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/>

Bisang, R. (1996). Perfil tecno-productivo de los grupos económicos en la industria argentina. En Katz, J. (Ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*. Buenos Aires: Alianza, pp. 375-477.

____. (1990). Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década, Buenos Aires, CEPAL. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/>

Blumenschein, F. y León, F. (2002). Uma Análise do Desempenho e da Segmentação do ^[L]_{SEP} Sistema de Crédito à Exportação no Brasil. En Pinheiro, A., Markwald, R. y Pereira, L. (Orgs.). *O desafio das exportações*. Río de Janeiro: BNDES, pp. 175-243.

Boarati, V. (2005). A defesa da estratégia desenvolvimentista II pnd. *História econômica & história de empresas*, VIII(1), pp. 163-193. Recuperado de <http://www.abphe.org.br/revista/index.php/rabphe/article/view/184>

Bonelli, R. (1994). Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil. *Revista de la CEPAL*, N° 52, pp. 71-89. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11936-productividad-crecimiento-exportaciones-industriales-brasil>

Borsotti, C. (2007). *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Brennan, J. y Rougier, M. (2013). *Perón y la burguesía argentina*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.

Bresser-Pereira, L. y Gala, P. (2005). Crítica do Crescimento com Poupança Externa. Trabalho apresentado em seminário na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/documento/1586>

Bresser-Pereira, L. y Nakano, Y. (2003). Crescimento Econômico com Poupança Externa? *Revista de Economia Política*, 22(2), pp. 3-27. Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/documento/956>

Bresser-Pereira, L. (2007). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía UNAM*, 4(10), pp. 7-29. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2007000100001&lng=es&tlng=es.

_____. (2006). Estratégias Nacional e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 26(2), pp. 203-230. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a03v26n2.pdf>

_____. (2004). Brazil's Quasi-stagnation and the Growth cum Foreign Savings Strategy. *International Journal of Political Economy*, 32(4), pp. 76-102. Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/documento/977>

_____. (2002) Financiamento para o Subdesenvolvimento: O Brasil e o Segundo Consenso de Washington. En Castro, A. (Org.), *Desenvolvimento*

em Debate v. 2. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, pp. 359-98. Recuperado de <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3016>

Bustelo, P. (1994). Industrial Policy in Post-Socialist Transitions: Some Lessons from the East Asian NICs. *The European Journal of Development Research*, 6(1), pp. 108-123. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09578819408426600>

_____. (1992). La industrialización en América Latina y el Este de Asia: una comparación entre Brasil y Taiwán, 1930-1980. *Ciclos*, II(2), pp. 69-79. Recuperado de <http://bibliotecadigital.econ.uba.ar>

_____. (1992b). La industrialización en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado. *Comercio exterior*, 42(12), pp. 1111-1119.

Cabria, J. (2012). El Estado y las estrategias nacionales de desarrollo en Brasil. Evolución y trayectorias recientes. *Anuario Americanista Europeo*, 10, pp. 3-21. Recuperado de halshs.archives-ouvertes.fr/

Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos -CESSI-, (2014). *Historia de la Industria Informática Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Argentina. Recuperado de <http://cessi.org.ar/libro-historia.php>

Cárdenas, E., Ocampo, J. y Thorp, R. (2000). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America. Volume 3: Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. Nueva York: Palgrave.

Castaño, S. (2012). La situación de la industria automotriz y de autopartes en la Argentina. *Voces en el Fenix*, 16, pp. 66-75. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-situaci%C3%B3n-de-la-industria-automotriz-y-de-autopartes-en-la-argentina>

Castellani, A. (2006). Los ganadores de la década perdida. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988. En Pucciarelli, A., (Coord.), *Los años de*

Alfonsín ¿*El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 335-366.

Castley, R. (1996). The Role of Japanese Foreign Investment in South Korea's Manufacturing Sector. *Development Policy Review*, 14 (1), pp. 69-88. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-7679.1996.tb00411.x>

Castro, A. y Souza, F. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. Río de Janeiro: Paz e Terra.

Chandrasekhar, C. (2016). National Development Banks in a Comparative Perspective. En Calcagno, A., Dullien, S., Márquez-Velázquez A., Maystre, N. y Priewe, J. (Eds.) *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis Volume II*. Nueva York y Génova: Naciones Unidas, pp. 21-30. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/309292100_Rethinking_Development_Strategies_after_the_Financial_Crisis_Volume_II_-_Country_Studies_and_International_Comparisons

Chang, D. y Chae, J. (2004). The transformation of Korean labour relations since 1997. *Journal of Contemporary Asia*, 34(4), pp. 427-448. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/249041618_The_transformation_of_Korean_labour_relations_since_1997

Chang, H-J. (2007). *The East Asian development experience*. Zed Books.

____ y Rowthorn, R. (1995). Role of the State in Economic Change: Entrepreneurship and Conflict Management. En Chang, H-J. & Rowthorn, R. (Eds.), *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Clarendon Press, pp.

Cheng, T. (1990). Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan. En Gereffi, G. y Wyman, D. (Ed.), *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 139-178.

Chiang, M. (2017). Contemporary South Korean Economy: Challenges and Prospects. Singapur: World Scientific Publishing Company.

____ (2017b). The Dynamics of Chaebol-Government Relations in South Korea's Economy. *East Asian Policy*, 9(04), pp. 53-64. Recuperado de <https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/S1793930517000356>

Chibber, V. (1999). Building a Development State: The Korea Case Reconsidered. *Politics and Society*, 27(3), pp. 309–346. Recuperado de https://econpapers.repec.org/article/saepolsoc/v_3a27_3ay_3a1999_3ai_3a3_3ap_3a309-346.htm

Chon, S. (1996). Small and Medium-Sized Enterprises in the Republic of Korea: Implications for the Development of Technology-Intensive Industries. *Small Business Economics*, 8, pp. 107-120. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00394421>

Coatz, D.; Dragún, P. y Sarabia, M. (2014). La industria frente a los cambios globales: de la política comercial a la integración regional. *Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, 2 (2), pp. 54-84. Recuperado de http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/3423/Industria_Coatz_Dragun_Sarabia.pdf?sequence=1

Coatz, D., García Díaz, F., y Woyecheszen, S., (2010). Acerca de la dinámica creciente^[1] de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina. *Boletín Informativo Techint*, 332, 2010, pp. 1-31. Recuperado de <https://www.uia.org.ar/centro-de-estudios/553/acerca-de-la-dinamica-creciente-de-la-heterogeneidad-productiva-y-social-en-la-argentina/>

Cumings, B. (1997). *Korea's Place in the Sun: A Modern History*. Nueva York: Norton.

_____. (1984). The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. *International Organization*, 38(1), pp. 1-40. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/origins-and-development-of-the-northeast-asian-political-economy-industrial-sectors-product-cycles-and-political-consequences/06EC3497E4105385521207EB5E81EFA1>

Dalto, F. (2019). *Government, Market and Development: Brazilian Economic Development in Historical Perspective* (Tesis doctoral). University of Hertfordshire, Hertfordshire, Reino Unido. Recuperado de <https://uhra.herts.ac.uk/handle/2299/1911?show=full>

De Alto, B. (2013). *Autonomía tecnológica. La audacia de la División Electrónica de Fate*, Buenos Aires: CICUSS.

Deyo, F. (1990). Economic Policy and the Popular Sector. En Gereffi, G. y Wyman, D. (Ed.), *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 179-204.

Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12 (45), pp. 25-47. Recuperado de <http://www.observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2016/05/Diamand-1972-La-estructura-productiva-desequilibrada.pdf>

Díaz Alejandro, C. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.

Dornbusch, R., Park, Y., Collins, S. y Corbo, V. (1987). Korean Growth Policy. *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, pp. 389-454. Recuperado de <https://www.brookings.edu/bpea-articles/korean-growth-policy/>

Dorfman, A. (1983). *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980. Desarrollo y perspectivas*. Buenos Aires: Solar.

_____. (1970). *Historia de la industria argentina*. Buenos Aires: Solar-Hachette.

Dos Santos, T. (1996). El desarrollo latinoamericano: pasado, presente y futuro. Un homenaje a André Gunder Frank. *Revista Latinoamericana de Economía*, 27(104), pp. 143-172. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/29237>

Durkheim, E. (1979). *Las reglas del método sociológico*, La Pléyade, citado por Borsotti, C. (2007). *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Escobar, J. (2012). El desarrollo industrial en Corea del Sur (1060-2010). Elementos explicativos y de política. Un contrapunto a la experiencia colombiana. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/6817/1/johnjairocuellarescobar.2012.pdf>

Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina, 1942-49*. Buenos Aires: Belgrano.

Estévez, A.; Izzo, G.; Gonzalez Carracedo, N. y Arias A., Jorge. (2005). Las tres teorías del desarrollo en América Latina: elementos para una perspectiva integradora. Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de www.polipub.org

Evans, P. (1996). El Estado como Problema y como Solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), pp. 529-562. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/3467372?seq=1#page_scan_tab_contents

Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.

_____. (1981). Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático. *Revista de la CEPAL*, N° 15, pp. 117-138. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/>

Feijó, C. y Lamonica, M. (2017). Manufacturing Industry and Growth: An Interpretation for the Performance of the Brazilian Economy in the 1990s and 2000s. En Grivoyannis, E. (Ed.), *The New Brazilian Economy. Dynamic transitions into the future*. New York: Palgrave Mcmillan, pp. 37-62.

Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En Kosacoff, B. (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, Colección de documentos de proyectos, pp. 63-105. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/28481-crisis-recuperacion-nuevos-dilemas-la-economia-argentina-2002-2007>

Fernandes, E. y Campos, A. (2008). Investimento direto estrangeiro e o desempenho das exportações brasileiras. *Revista de Economia Política*, 28(3), pp. 490-509. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rep/v28n3/a08v28n3.pdf>

Ferrer, A. (2015). *La Economía Argentina en El Siglo XXI, Globalización, desarrollo y densidad nacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual.

_____. (2014). El pecado original de la economía argentina. *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, 177. Recuperado de <http://www.eldiplo.org/archivo/177-el-pecado-original-de-la-economia-argentina/el-pecado-original-de-la-economia-argentina>

____. (1968). *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y sus problemas actuales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Feyerabend, P. (2004). *Provocaciones filosóficas*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Fiori, J. (1992). Economía política del Estado desarrollista en Brasil. *Revista de la CEPAL*, N° 47, pp. 187-201. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11865>

Fish, A. (1989). Latin American Failure against the Backdrop of Asian Success. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 505, pp. 117-128. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1047282?seq=1>

Frazer, J. (2003). *La Rama Dorada – Magia y Religión*. México: Fondo de Cultura Económica.

Frieden, J. (1981). Third World indebted industrialization: international finance and state capitalism in Mexico, Brazil, Algeria, and South Korea. *International Organization*, 35(3), pp. 407-431. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2706430>

Fritsch, W., Franco, G. y Wolfson, L. (1991). ^[1]_{SEP} Inversión extranjera directa y pautas de la industrialización y el comercio exterior en los países en desarrollo: Notas con referencia a la experiencia brasileña. *Desarrollo Económico*, 30(120), pp. 523-547. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/3466892?seq=1#page_scan_tab_contents

Fusaro, J. (1994). A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, 1(2), pp. 3-26. Recuperado de <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11297>

Gadamer, H. (2005). Lenguaje y Música. Escuchar y Comprender. En Schröeder, G. y Breuninger, H., (Comps.), *Teoría de la Cultura – Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

García, G. (2016). El capital extranjero, uno de los orígenes de la debilidad estructural argentina. *Realidad económica*, N° 299, pp. 10-26. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/articulos/el-capital-extranjero-uno-de-los-origenes-de-la-debilidad-estructural-argentina>

García, A. (1999). Financiamiento hacia las pequeñas y medianas empresas. *Realidad Económica*, N° 166. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/buscar/tipo/articulos/edicion/166-22>

Gárriz, A. y Panigo, D. (2016). El impacto de la Política Automotriz Común (PAC) sobre la industria autopartista de Argentina y Brasil. Friedrich Ebert Stiftung, Análisis N° 5. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/12529.pdf>

Gereffi, G. (1990). Paths of Industrialization: An Overview. En Gereffi, G. y Wyman, D. (Ed.), *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 3-31.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Belknap Press of Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts.

Giambiagi, F., Villela, A., Castro, L., Hermann, J. (2011). *Economia Brasileira Contemporânea*. Elsevier Editora.

Goldstein, E. (2011). El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador. *Colección Documentos de proyectos*, CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3895/1/S2011062.pdf>

Gomez Chiñas, C. y Piñeiro Santana, R. (1996). La estrategia comercial de Corea del Sur: una retrospectiva. *Comercio exterior*, 46(12), pp. 1003-1007. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/329/8/RCE8.pdf>

Gray, K. (2011): The Social and Geopolitical Origins of State Transformation: The Case of South Korea. *New Political Economy*, 16(3), pp. 303-322. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563467.2010.487150?journalCode=cnpe20>

Guillén, M.(2001). The limits of convergence: Globalization and organizational change in Argentina, South Korea, and Spain. Nueva Jersey: Pinceton University Press.

Guillén Romo, H. (2008). Políticas y estrategias de desarrollo en América latina y Asia (primera parte). *Realidad Económica*, 236, pp. 38-67. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/ediciones/236>

_____. (2008). Políticas y estrategias de desarrollo en América latina y Asia (segunda parte). *Realidad Económica*, 237, pp. 94-109. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/ediciones/237>

Grinberg, N. (2016). From the financial crisis to the next eleven: limits and contradictions in the Korean process of capital accumulation. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 21(1), pp. 1-25. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13547860.2015.1091545>

_____. (2014). From Miracle to Crisis and Back: The Political Economy of South Korean Long-Term Development. *Journal of Contemporary Asia*, 44, pp. 711-734.

____. (2012). The Political Economy of Brazilian (Latin American) and Korean (East Asian) Comparative Development: Moving beyond Nation-centred Approaches. *New Political Economy*, 18(2), pp. 171-197. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563467.2012.678823>

____. (2011). *Transformations in the Korean and Brazilian processes of capitalist development between the mid-1950s and the mid-2000s: the political economy of late industrialisation* (PhD thesis). London School of Economics and Political Science.

Goldstein, E. (2011). El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador. *Colección Documentos de proyectos*, CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3895/1/S2011062.pdf>

Gullo, M. (2012). *Insubordinación y Desarrollo: las claves del éxito y el fracaso de las naciones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

____. (2008). *La insubordinación fundante: Breve historia de la construcción del poder de las naciones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Haggard, S. y Cheng, T. (1987). State and Foreign Capital in East Asian NICs. En Deyo, F. (Ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv3s8pb3>

Haggard, S. y Mo, J. (2000). The political economy of the Korean financial crisis. *Review of International Political Economy*, 7(2), pp. 197-218. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/096922900346947>

Hahm, J. (2003). The Government, the Chaebol and Financial Institutions before the Economic Crisis. En Haggard, S., Lim, W. y Kim, E. (Eds.).

Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 79-101.

Heady, F. (2000). *Administración Pública – Una perspectiva comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Herrera, G. y Tavošnanska, A. (2011). La industria argentina a comienzos del siglo XXI. *Revista CEPAL*, 104, pp.103-122. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11461>

Hirschman, A. (1996). La economía política del desarrollo latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva. *El Trimestre Económico*, 63 (250), pp. 881-920.

_____. (1996). *Tendencias autosubversivas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hobday, M. (2013). Learning from Asia's Success: Beyond Simplistic 'Lesson-Making'. En Szirmai, A., Naudé, W. y Alcorta, L., (Eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford: Oxford University Press, pp. 131-154.

Horikane, Y. (2005). The Political Economy of Heavy Industrialization: The Heavy and Chemical Industry (HCI) Push in South Korea in the 1970s. *Modern Asian Studies*, 39(2), pp 369-397. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3876624?seq=1>

Horta, M. y Souza, C. (2000). Inserção das Exportações Brasileiras: Análise Setorial no Período 1980/96. *Texto para discussão*, Nº 736, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4302&Itemid=1

Hyung-A, K. (2004). *Korea's development under Park Chung Hee: Rapid industrialization, 1961-79*. Londres y Nueva York: RoutledgeCurzon.

Jáuregui, A. (2004). *Brasil y Argentina. Los empresarios industriales, 1920-1955. Una historia comparada*. Buenos Aires: Imago Mundi.

_____. (1993). Estado y élites empresariales. Argentina y Brasil: 1920-1955. *Ciclos*, año XIII, XIII(25-26), pp. 93-117. Recuperado de <http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ>

_____. (1993). El despegue de los industriales argentinos. En Ansaldi, W, Pucciarelli, A. y Villarruel, J. (Eds.), *Argentina en la paz de las dos guerras, 1914-1945*, pp 161-192. Buenos Aires: Biblos.

Jenkins, R. (1991). The Political Economy of Industrialization: A Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrializing Countries. *Development and Change*, 22, pp. 197-231.

Joh, S. (2007). The Korean Corporate Governance System: Before and After the Crisis. En Woo, M. (Ed), *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia*, pp. 215-237. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Johnson, C. (1993). MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press.

Jones, L. y Sakong, I. (1980) *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge: Harvard University Press.

Kalinowski, T. (2009). The politics of market reforms: Korea's path from Chaebol Republic to market democracy and back. *Contemporary Politics*, 15(3), pp. 287-304. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13569770903118770>

Kang, D. (2002). Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in South Korea. *International Organization*, 56(1), pp. 177-207. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3078674?seq=1>

Kang, M. (2000). Financial Deregulation and Competition in Korea. En Ito, K. y Krueger, A. (Eds.), *Deregulation and Interdependence in the Asia-Pacific Region*. Chicago y Londres: University of Chicago Press, pp. 277-304.

Katz, J. (1996). Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico. En Katz, J. (Ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*. Buenos Aires: Alianza, pp. 81-108.

_____. (1993). Organización industrial, competitividad internacional y política pública. En Kosacoff, B. (Comp.), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. CEPAL/Alianza Editorial, pp. 378-421. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1937>

Katz, J. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Recuperado de <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/25597/P25597.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>

Kim, B. (2003). The Politics of Chaebol Reform, 1980–1997. En Haggard, S., Lim, W. y Kim, E. (Eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 53-78.

Kim, D. y Koh, Y. (2018). El desarrollo industrial de la República de Corea. En SaKong, I. y Koh, Y. (Eds.), *La economía coreana: seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Santiago de Chile: Korea Development Institute-

CEPAL, pp. 111-154. Recuperado de
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1449>

Kim, E. (1988). From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in Korea. *Pacific Focus*, 111(2), pp. 105-121. Recuperado de
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1976-5118.1988.tb00056.x>

Kim, J., Shim, S. y Kim, J. (1995). The Role of the Government in Promoting Industrialization and Human Capital Accumulation in Korea. En Ito, T. y Krueger, A. (Eds.), *Growth Theories in Light of the East Asian Experience*. Chicago y Londres: University of Chicago Press, pp. 181-200. Recuperado de
https://www.nber.org/books/ito_95-2

Kim, J. y Hwang, S. (2000). The Role of Foreign Direct Investment in Korea's Economic Development Productivity Effects and Implications for the Currency Crisis. En Ito, T. y Krueger, A. (Eds.), *The Role of Foreign Direct Investment in East Asian Economic Development*. Chicago y Londres: University of Chicago Press, pp. 267-294.

Kim, S. (2000). Effects of Outward Foreign Direct Investment^[SEP] on Home Country Performance: Evidence^[SEP] from Korea. En Ito, T. y Krueger, A. (Eds.), *The Role of Foreign Direct Investment in East Asian Economic Development*. Chicago y Londres: University of Chicago Press, pp. 295-318.

Kim, Y-S. (1992). Korea's technology policy for industrialization: Imported technology for economic development. *Korea Journal of Population and Development*, 27(1), pp. 85–98.

Kim, Y. T. (1999). Neoliberalism and the decline of the developmental state. *Journal of Contemporary Asia*, 29(4), pp. 441–461. Recuperado de
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00472339980000231>

Koh, Y. (2018). El crecimiento de la economía coreana y el papel del gobierno. En SaKong, I. y Koh, Y. (Eds.), *La economía coreana: seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Santiago de Chile: Korea Development Institute-CEPAL, pp. 24-109. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1449>

Kohli, A. (2004). *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Nueva York: Cambridge University Press.

Koo, H. (1984). The Political Economy of Income Distribution in South Korea: The Impact of the State's Industrialization Policies. *World Development*, 12(10), pp. 1029-1037. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0305750X84900287>

Kosacoff, B. y Azpiazu, D.(1985). Las empresas transnacionales en la Argentina, Documento de Trabajo N° 16, Buenos Aires, CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28509/S8500618_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kosacoff, B. (2010). Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008), Buenos Aires, CEPAL, Documento de Proyecto. Recuperado de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39410/DocW45.pdf>

_____. (1999). Las multinacionales argentinas: una nueva ola en los noventa, Buenos Aires, CEPAL, Documento de Trabajo N° 83. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7496-multinacionales-argentinas-nueva-ola-noventa>

_____. (1999b). Hacia un mejor entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina, Buenos Aires, CEPAL, Documento de Trabajo N° 82. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7500>

____. (1996). Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina, Buenos Aires, CEPAL, Documento de Trabajo N° 67. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/9707-estrategias-empresariales-la-transformacion-industrial-argentina>

____. (1993). La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada. En Kosacoff, B. (Comp.), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. CEPAL/Alianza Editorial, pp. 11-67. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1937>

____. (1989). Desarrollo industrial e inestabilidad macroeconómica. La experiencia argentina reciente. En Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (Ed.), *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: CEPAL, pp. 9-34.

Krueger, A. (1997). Trade policy and economic development: how we learn. *American Economic Review*, 87(1), pp. 1–22. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w5896>

____. (1995). East Asian Experience and Endogenous Growth Theory. pp. 9-36. En Ito, T. y Krueger, A. (Eds.), *Growth Theories in Light of the East Asian Experience*. Chicago y Londres: University of Chicago Press, pp. 9-36. Recuperado de https://www.nber.org/books/ito_95-2

Kulfas, M. y Schorr, M. (2000). Evolución de la concentración industrial en la Argentina durante los años noventa. *Realidad Económica*, N° 176. Recuperado de <http://publicacioneseconomia.flacso.org.ar>

Kupfer, D. y Rocha, F. (2005). Productividad y heterogeneidad estructural en la industria brasileña. En Cimoli, M. (Ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL, pp. 62-100. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2799-heterogeneidad-estructural-asimetrias-tecnologicas-crecimiento-america-latina>

Kuznets, P. (1988). An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan and South Korea. *Economic Development and Cultural Change*, 36(3), pp. S11-S43. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1566537?seq=1>

Kwon, S-H y O'Donnell, M (1999). Repression and Struggle: the State, the Chaebol and Independent Trade Unions in South Korea. *Journal of Industrial Relations*, 41(2), pp. 272-294. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002218569904100204>

Kyuhhan, B.^[1]_{SEP}(1989). Labor Strategy for Industrialization in South Korea. *Pacific Affairs*, 62(3), pp. 353-363. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/2760627?seq=1>

Lahera, E. (1981). Políticas de Brasil respecto de las empresas transnacionales: aspectos de interés para otros países en desarrollo, CEPAL. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33083>

Laplane, M. y Sarti, F. (1999). Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos 90. *Texto para discussao*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3938

Lascano, M. (1997). *Claves del desarrollo asiático : Hong Kong, Tailandia, Corea, China, Singapur, Taiwán, Malasia, Filipinas, Indonesia*. Buenos Aires: Macchi.

Laurentis, E. (2001). Historia reciente de Corea. De la división del país a la transición democrática. Breve repaso histórico. En Ojeda, A., Laurentis, E, e Hidalgo, A. (Ed.), *Corea frente a los desafíos del siglo XXI*. Centro español de investigaciones coreanas, pp. 17-30.

Lee, Y. (1996). Political aspects of South Korean state autonomy: Regulating the chaebôl, 1980–93. *The Pacific Review*, 9(2), pp. 149-179.

Recuperado de

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09512749608719177>

Lee, J. (2011). *Evolution of Republic of Korea's R&D system in a global economy*. Science and Technology Policy Institute. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/EXTABCDE/Resources/7455676-1288210792683/Sungchul-Chung.pdf>

Lessa, C. (1964). Quince años de política económica en el Brasil. *Boletín Económico de América Latina*, IX (2), pp. 153-213. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10009>

Llach, J. (1997). *Otro Siglo otra Argentina: una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*. Buenos Aires: Ariel – Espasa Calpe.

Lim, W. (2012). Chaebol and Industrial Policy in Korea. *Asian Economic Policy Review*, 7(1), pp. 69–86. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/304861243_The_Chaebol_and_Industrial_Policy_in_Korea

Lopes, F. (1986). *O choque heterodoxo combate à inflação e reforma monetária: combate à inflação e reforma monetária*. Editora Campus.

López Aymes, J. (2016). Bases del desarrollo industrial en Corea del Sur: análisis de la política económica integral. Observatorio virtual Asia-Pacífico. Recuperado de <https://www.utadeo.edu.co/es/notas/corea-del-sur/observatorio-asia-pacifico/142591/bases-del-desarrollo-industrial-en-corea-del-sur-analisis-de-la-politica-economica-integral>

Mah, J. (2007). Industrial policy and economic development of Korea. *Journal of Economic Issues*, 14(1), pp. 77–92. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/25511157?seq=1>

Mardon, R. (1990). The State and Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea. *World Politics*, 43(º), pp. 111–38. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/state-and-the-effective-control-of-foreign-capital-the-case-of-south-korea/7E6A59471FF6C8562FADB1AE510C6EF3>

Maringoni, G. (2016). A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo. *Desafios do Desenvolvimento*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 13(88). pp. 42-56. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/desafios/>

Markwald, R. y Puga, F. (2002). Focando a Política de Promoção de Exportações. En Pinheiro, A., Markwald, R. y Pereira, L. (Orgs.). *O desafio das exportações*. Río de Janeiro: BNDES, pp. 97-154.

Marramao, Giacomo. (2013). *Contra el Poder, Filosofía y escritura*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Marx, K. (2015). *Antología. Selección e introducción de Horacio Tarcus*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

_____. (2013). *El Capital*. Tomo I, Vol. 2. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

_____. (2009). *El Capital*. Tomo I, Vol. 3. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Maturana, H. (1994). *La Democracia es una Obra de Arte*. Cooperativa editorial Magisterio.

Medeiros, C. (2010). Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao nacionalismo metodológico. *Economia e Sociedade*, Campinas, 19(3), pp. 637-645. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642683>

____. (1997) . Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. En Tavares, M. y Fiori, J. *Poder e dinheiro*. Rio de Janeiro: Vozes. Recuperado de <http://www.ie.ufrj.br/ecopol/pdfs/42/g19.pdf>

____. (1986). Industrialización y desarrollo en Brasil: perspectivas y ajuste. En Torres-Rivas, E. (Ed.), *Industrialización en América Latina: crisis y perspectivas*. San José de Costa Rica: FLACSO, pp. 108-144. Recuperado de https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=7713&tab=opac

Meller, P. y Gana, J. (2014). *Perspectiva de la Innovación Tecnológica Latinoamericana*. Corporación de Estudios para Latinoamérica. Recuperado de <http://www.cieplan.org/>

Miah, M. y Suzuki, Y. (2018). *Power, Property Rights, and Economic Development*. Singapur: Palgrave Macmillan.

Mo, J. y Moon, C. (2003). Business–Government Relations under Kim Dae-jung. En Haggard, S., Lim, W. y Kim, E. (Eds.). *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 127–149.

Moneta, C. y Cesarín, S. (Eds.). (2016). *La tentación pragmática: China-Argentina, América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante*. Sáenz Peña, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

____. (2016). *Escenarios de integración, Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Sáenz Peña, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Moreira, M. (1995). *Industrialization, Trade and Market Failures. The Role of Government Intervention in Brazil and South Korea*. Londres: Palgrave Macmillan.

Moreira, M. y Correa, P. (1998). A First Look at the Impacts of Trade Liberalization on Brazilian Manufacturing Industry. *World Development*, 26(10), pp. 1859-1874. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X98000928>

Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Murmis, M. y Portantiero, J. (2004). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Nam, I. (2004). Recent Developments in the Public-Enterprise Sector of Korea. En Ito, T. y Krueger, A. (Eds.), *Governance, Regulation, and Privatization in the Asia-Pacific Region*. Chicago y Londres: University of Chicago Press, pp. 95-128.

Nam, C. (1995). The Role of Trade and Exchange Rate Policy in Korea's Growth. En Ito, T. y Krueger, A. (Eds.), *Growth Theories in Light of the East Asian Experience*. Chicago y Londres: University of Chicago Press, pp. 153-180. Recuperado de https://www.nber.org/books/ito_95-2

Nayanee G.; Healey, D.; Stein A. y Shipp S. (2013). Innovation Policies of South Korea. Institute for Defense Analysis. Recuperado de <https://www.ida.org/idamedia/Corporate/Files/Publications/STPIPubs/ida-d-4984.ashx>

Nelson, R. y Pack, H. (1999). The Asian Miracle and Modern Growth Theory. *The Economic Journal*, 109(457), pp. 416-436. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/266491468746363997/The-Asian-miracle-and-modern-growth-theory>

Nochteff, H. (1999). ¿Del industrialismo al posindustrialismo?: las desigualdades entre economías. *Realidad Económica*, N° 172. Recuperado de <http://publicacioneseconomia.flacso.org.ar>

____. (1991). Reestructuración industrial en la Argentina: Regresión estructural e insuficiencias de los enfoques predominantes. *Desarrollo Económico*, 31(123), pp. 339-358.

Noland, M. y Pack, H. (2003). *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economic.

O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), pp. 523-554.

Ortiz, A. (1987). La experiencia del cruzado en Brasil: una lección de macroeconomía. *Cuadernos de economía*, 8(10), pp. 175-198. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/23878>

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. XI. Recuperado de <http://oscaroszlak.org.ar>

____. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Documento de Estudios CEDES*, 3(2). Recuperado de <http://oscaroszlak.org.ar>

Pack, H. y Westphal, L. (1986). Industrial strategy and technological change: Theory versus reality. *Journal of Development Economics*, 22(1), pp. 87-128. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0304387886900532>

Panebianco, Angelo. (1991). Comparación y explicación. En Sartori, G. y Morlino L. (Comps.), *La comparación en las ciencias sociales* Madrid: Alianza Editorial, pp. 81-104.

Pereira, J. (2016). *Manual de Economia Brasileira: da formação econômica à economia contemporânea*. Santa Maria: UFSM.

Perrotta, D., Fulquet, G. y Inchauspe, E. (2010). Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción? *Nueva Sociedad*, pp. 1-26. Recuperado de <http://www.nuso.org/>

Pérez, C. (2010). Technological Revolutions and Techno-economic paradigms. *Cambridge Journal of Economics*, 34(1), pp. 185. Recuperado de www.carlotaperez.org

_____. (1996). La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. *Comercio Exterior*, 46(5), pp. 347-363. Recuperado de www.carlotaperez.org

Pesce, J. (2006). Política y economía durante el primer año del gobierno del doctor Raúl Alfonsín. La gestión del ministro Grinspun. En Pucciarelli, A., (Coord.), *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 367-412.

Pinheiro, A. (2002). Encarando o Desafio das Exportações. En Pinheiro, A., Markwald, R. y Pereira, L. (Orgs.). *O desafio das exportações*. Río de Janeiro: BNDES, pp. 5-26.

Pinto, L. y Reis, M. (2017). Long-Term Finance in Brazil: The Role of the Brazilian Development Bank (BNDES). En Grivoyannis, E. (Ed.), *The New Brazilian Economy. Dynamic transitions into the future*. New York: Palgrave Mcmillan, pp. 151-176.

Portantiero, J. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. *Pasado y Presente*, IV(1), pp. 31.65.

Prado, L. (1998). *Las políticas de comercio e industria en el Brasil: evolución y perspectivas*. Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31038>

Ragin, Charles C. (2007). *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos, su diversidad*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Resende, M. y Anderson, P. (1999). Mudanças Estruturais na Indústria Brasileira de Bens de Capital. *Texto para discussao*, Nº658, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4165

Ricoeur, P. (2005). *Sobre la traducción*. Buenos Aires: Paidós.

Ríos, Miguel. (2014). Desarrollo económico y trayectorias históricas. Una aproximación al caso de Brasil y México. *Problemas del Desarrollo*, 179(45). Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/47490>

Rodrik, D. (2005). Políticas de diversificación económica. *Revista de la CEPAL*, Nº 87. Recuperado de <http://www.eclac.cl>

Roldán, A.; Castro, A. y Giraldo, M. (2013). Comercio intraindustrial entre las economías de Asia y el Pacífico y la Alianza del Pacífico, 2007-2011. *Series de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <http://www.eclac.cl/>

Rougier, M (Comp.). (2020). *Estudios sobre la industria argentina* (tres tomos). Buenos Aires: Lenguaje claro.

_____. (2012). *La economía del peronismo*. Buenos Aires: Sudamericana.

_____. (Comp.). (2011) *La Banca de Desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

_____. (2004). *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial.

Rubiolo, F. y Ramoneda, E. (2015). Historia, precursores y actualidad de los estudios sobre el Sudeste de Asia en Argentina. *Journal de Ciencias Sociales*, año 3, Nº 5.

SaKong, I. (2018). Introducción. En SaKong, I. y Koh, Y. (Eds.), *La economía coreana: seis décadas de crecimiento y desarrollo*. Santiago de Chile: Korea Development Institute-CEPAL, pp. 17-22. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1449>

Salama, P. (2012). China-Brasil, industrialización y desindustrialización temprana. *Cuadernos de Economía*, 31(56). Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722012000100009

Sartori, G. (1991). Comparación y método comparativo. En Sartori, G. y Morlino, L. (Comps.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-49). Alianza Editorial.

Scaletta, C. (2015)., Las dos ovejas negras. *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, N°194.

Schive, C. (1990). The Next Stage of Industrialization in Taiwan and South Korea. En Gereffi, G. y Wyman, D. (Ed.), *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 267-291.

Schneider, B. (2015). The developmental state in Brazil: Comparative and historical perspectives. *Revista de Economía Política*, 35(1), pp. 114-132. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000100114

Schorr, M. y Wainer, A. (2014). Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad. *Programa de Desigualdad y Democracia*, Fundación Heinrich Böll.

Schorr, M. (2011). Más allá del dólar alto, la ausencia de una política industrial de largo plazo. *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, N° 147.

_____. (2007). La industria argentina entre 1976 y 1989. Cambios estructurales regresivos en una etapa de profundo replanteo del modo de acumulación local. *Papeles de Trabajo*, 1(1). IDAES-UNSAM. Recuperado de <http://www.unsam.edu.ar/ojs/index.php/papdetrab/issue/view/22/showToc>

_____. (2005). *Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

_____. (2004). *Industria y nación: poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Edhasa.

_____. (2002). Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: la evolución de la industria manufacturera argentina durante la década de los noventa. En

CLACSO/UNESCO, *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110124035040/2schorr.pdf>

_____. (2001). Principales características e impactos de la extranjerización de la industria manufacturera argentina durante los años noventa, Buenos Aires: FLACSO. Recuperado de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_9_SCHORR_Extranjerizacion_Indust.pdf

Schteingart, D. (2014). Análisis del contenido tecnológico de las exportaciones argentinas (1996-2011): ¿hubo cambio estructural entre la convertibilidad y la posconvertibilidad? *Revista Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, 2(2), pp. 105-131. Recuperado de <http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/handle/123456789/3425>

_____. (2014b). *Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo: hacia una tipología de senderos nacionales* (Tesis^[L]_{SEP} de maestría). Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Daniel_Schteingart/publications

Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Ediciones Barcelona: Folio.

Schvarzer, J. (1998). La industria argentina en la tormenta de los 90. *Nueva Sociedad*, N° 158, pp. 139-159. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/la-industria-argentina-en-la-tormenta-de-los-90/>

_____. (1996). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta.

____. (1995). La reestructuración de la industria argentina en el periodo de ajuste estructural. CISEA, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.jorgeschvarzer.com.ar/#documentos>

Sidicaro, R. (2010). *Los tres peronismos: estado y poder económico*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

____. (2001). Consideraciones a propósito de la idea del diario La Nación. En Sautu, R. y Wainerman, C. (Comps), *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Singer, H. y Alizadeh, P. (1988). Import Substitution Revisited in a Darkening External Environment. En Dell, S. (Ed.), *Policies for Development*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 60-86.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2012). *Cadenas de Valor, Pymes y Políticas Públicas. Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela. Recuperado de www.sela.org

Song L.; Chen T. y Zhao S. (2007). The Dynamic in East Asian Trade. En Pangetsu, M. y Song, L. (Eds.), *Japan's Future in East Asia and the Pacific*. ANU Press, pp. 166-194. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24h334.14>

Stallings, B. (1990). The Role of Foreign Capital in Economic Development. En Gereffi, G. y Wyman, D. (Ed.). *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 55-89.

Stiglitz, J. y Wolfson, L. (1997). Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático. *Desarrollo Económico*, 37(147), pp. 323-349.

Suzigan, W. y Furtado, J. (2006). Política industrial y desarrollo. *Revista de la CEPAL*, Nº 89, pp. 75-91. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11126>

Suzigan, W. (1996). Experiencia histórica de la política industrial de Brasil. *Ciclos*, VI(11), pp. 41-62. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/?a=d&c=ciclos&d=ciclos_v6_n11_02

_____. (Noviembre, 1991). A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial. En *Jornadas de Economía*, Montevideo. Biblioteca del Banco Central del Uruguay. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE/Unicamp, n. 1, pp. 89-109. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643310>

Suh, S. (1975). Import Substitution and Economic Development in Korea. Working Paper 7519, Korea Development Institute. Seoul, Korea. Citado por Liang, N. (1992). Beyond import substitution and export promotion: A new typology of trade strategies. *The Journal of Development Studies*, 28(3), pp. 447-472. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/00220389208422241>

Szirmai, A., Naudé, W. y Alcorta, L. (2013). Introduction and Overview: The Past, Present, and Future of Industrialization. En Szirmai, A., Naudé, W. y Alcorta, L., (Eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-50.

Tavares, M. (1964). Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. *Boletín Económico de América Latina*, IX (1), pp. 1-62. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10009>

Tigre, P. (2002). O Papel da Política Tecnológica na Promoção^[1] das Exportações. En Pinheiro, A., Markwald, R. y Pereira, L. (Orgs.). *O desafio das exportações*. Río de Janeiro: BNDES, pp. 245-282.

Veiga, P. (2003). Brasil: retos de la política industrial y comercial de principios del siglo XXI, *ICE. Revista De Economía*, 1(810), pp. 127-136. Recuperado de <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/547>

_____. (2002). O Viés Antiexportador: Mais Além da Política Comercial. En Pinheiro, A., Markwald, R. y Pereira, L. (Orgs.). *O desafio das exportações*. Río de Janeiro: BNDES, pp. 155-174.

Veiga, P. e Iglesias, R. (2002). A institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. En Pinheiro, A., Markwald, R. y Pereira, L. (Orgs.). *O desafio das exportações*. Río de Janeiro: BNDES, pp. 51-96.

Velloso, J. (1990). Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil. *Revista de la CEPAL*, N°40, pp. 37-53. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38030>

Villacañás, J. (2014). Estudio introductorio en Kant, I. *Crítica de la razón pura*, Madrid: Editorial Gredos. Pp XV y XCVI.

Vitto, C. (2010). El comercio internacional en el tercer gobierno peronista y en la posconvertibilidad. *Realidad Económica*, 254, pp. 82-109. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/ediciones/254>

Wade, R. (2005). Reubicando al Estado: lecciones de la experiencia del desarrollo del Este Asiático. *Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society*. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000100001

_____. (1990). Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market? En Gereffi, G. y Wyman, D. (Ed.), *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 231-266.

____. (1999). *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. Fondo de Cultura Económica.

____. (1988). The Role of Government in Overcoming Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan. En Hughes, H. (Ed.), *Achieving Industrialization in East Asia*, pp. 129-163. Cambridge: Cambridge University Press.

Watanabe, T. (1978). Heavy and chemical industrialisation and economic development in the Republic of Korea. *The Developing Economies*, XVI(4), pp. 385-407. Recuperado de <https://www.semanticscholar.org/paper/HEAVY-AND-CHEMICAL-INDUSTRIALIZATION-AND-ECONOMIC-Watanabe/fd9e8917786bb0ef53b8487b17f1f34c018557c6>

Weber, M. (2002). , *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Werker, E. (2012). The Political Economy of Bilateral Foreign Aid. *Harvard Business School Working Papers 13-026*. Harvard Business School. Recuperado de <https://hbswk.hbs.edu/item/the-political-economy-of-bilateral-foreign-aid>

Westphal, L. (1990). Industrial policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience. *Journal of Economics Perspectives*, 4(3), pp. 41-59. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1942928?seq=1>

Woo, M. (1991). *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. Columbia University Press: Nueva York.

Wolf, E. (2005.). *Europa y la gente sin historia*. Fondo de Cultura Económica.

Yoo, J.(2004). *Freeing the Economy of Government Control: the Road to the Market Economy*. Chaekse- sang: Seúl.^[1]_{SEP}