

# Entre el “optimismo” y el “pesimismo”. La Unión Industrial Argentina ante la primera etapa del MERCOSUR

*Julián Kan<sup>1</sup>*

---

Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad, N°34, 2024, pp. 85 a 119.

RECIBIDO: 29/04/2024. EVALUADO: 19/09/2024. ACEPTADO: 09/11/2024.

---

## **Resumen**

La primera etapa del MERCOSUR se caracterizó por implementar una zona de libre comercio mediante un rápido programa de reducción arancelaria que dio lugar a un incremento del comercio principalmente entre Argentina y Brasil. Este trabajo analiza la mirada de la Unión Industrial Argentina, la principal asociación de empresarios industriales, ante los efectos del proceso de integración. Al igual que con el programa de convertibilidad monetaria aplicado por esos tiempos, apoyaron el proceso para luego negociar situaciones específicas derivadas de la apertura rápida. Dudas e incertidumbres sobre el MERCOSUR se combinaron con el sueño poder exportar al gigante sudamericano.

**Palabras clave:** MERCOSUR – Empresariado industrial – Argentina

## **Summary**

The first stage of MERCOSUR' life was characterized by the implementation of a free trade area through a tariff reduction program that led to an increase in trade mainly between Argentina and Brazil. This article analyzes the perspective of the UIA-Argentine Industrial Union, the main association of industrialists, regarding the effects of the integration process. As they did with the monetary convertibility program applied at that time, the Argentine industrialists supported the process overall and only negotiated specific situations derived from it. Doubts and uncertainties around MERCOSUR were balanced by the dream of being able to export to the south american giant, Brazil.

**Keywords:** MERCOSUR – Industrial entrepreneurship – Argentina

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires. CONICET-Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). E mail: kanjulian76@yahoo.com.ar

Los primeros años del MERCOSUR se caracterizaron por implementar el Programa de Liberalización Comercial (PLC) que tuvo como propósito la eliminación de barreras aduaneras en pos de liberar el comercio y organizar la zona de libre comercio (ZLC) al interior del flamante bloque de integración económica. Si bien el bloque nació formalmente el 26 de marzo de 1991 mediante la Firma del Tratado de Asunción (TA), el PLC había sido acordado unos meses antes en la firma del Acta de Buenos Aires del 6 julio de 1990 por los presidentes Menem y Collor de Mello.<sup>2</sup> Lo que hizo el TA fue homologarlo, dar andamiaje institucional al bloque e incorporar a Uruguay y Paraguay. La primera etapa de implementación del PLC duró los primeros cuatro años del MERCOSUR, desde marzo de 1991 hasta enero de 1995, momento en que entró en vigencia el Arancel Externo Común (AEC) a productos de países extrazona lo que otorgó al bloque el estatus de Unión Aduanera (UA) además de ser una ZLC. Si bien la reducción de aranceles no fue total y varios continuaron luego de 1995, la rebaja ocurrida en esa primera y corta etapa fue considerable en relación a toda la historia previa de la integración económica y comercial entre los países del bloque.<sup>3</sup>

A pesar de los apoyos empresariales a la integración y de algunas concesiones sectoriales que introdujo el gobierno, el rápido desarancelamiento ocurrido luego de la firma del Tratado de Asunción en 1991, trajo consecuencias sobre sectores del empresariado argentino durante toda la década. Esto ocurrió tanto sobre sectores que sufrieron por la competencia, dada la mayor productividad de la industria brasileña, como también sobre sectores cuyo horizonte era exportar más a través del MERCOSUR y no encontraron las condiciones favorables para hacerlo, salvo algunas grandes firmas del sector agroindustrial, por ejemplo el grupo Arcor al que nos referiremos posteriormente o el sector automotriz en el marco de un acuerdo sectorial específico que se venía negociando antes de la firma del PLC. Entremezcladas con las demandas y concesiones en el marco del Plan de Convertibilidad Monetaria (PMC) iniciado en 1991, algunos grandes grupos económicos y algunas cámaras empresariales lograrían concesiones del gobierno, mientras que otras sufrirían los avatares de la

---

<sup>2</sup> Kan, 2019.

<sup>3</sup> Moniz Bandeira, 2002; Kan, 2015.

apertura comercial con Brasil. En consecuencia, el objetivo de este trabajo es analizar los posicionamientos de la Unión industrial Argentina (UIA) y de sus sectores internos, especialmente en la estrategia común desplegada, que mientras apoyó al MERCOSUR y a la política regional del gobierno, al mismo tiempo desarrolló capacidad negociadora en pos de obtener respuestas a demandas y concesiones para los diferentes sectores golpeados por la forma que tomaba la apertura con Brasil luego de la firma del TA. Mientras la estrategia de la UIA se discutía puertas adentro y lograba adaptarse a la apertura, las negociaciones en muchos y resonantes casos se hicieron directamente en la Secretaría de Industria o en el Ministerio de Economía con las empresas u organizaciones de la rama productiva afectada, particularmente cuando se trataba de alguna concesión. Como ejemplo de empresa y sector beneficiado por las concesiones del gobierno observaremos al Grupo Arcor, cuando en 1993 obtuvo un decreto especial para evitar perjuicios de la importación brasileña, en el marco de un vínculo más estrecho que tenía, mediante la Fundación Mediterránea, con los funcionarios argentinos que diseñaron el MERCOSUR, la política exterior y comercial hacia Brasil.<sup>4</sup> Con respecto a la UIA, conviene realizar algunas aclaraciones sobre su dinámica interna y sus principales alineamientos. La conducción de la central empresaria se dirime, hasta el día de hoy, entre los dos grandes agrupamientos internos que llevan varias décadas de existencia: el Movimiento de Industria Argentina (MIA) y el Movimiento de Industria Nacional (MIN). Estas dos líneas señalan alineamientos históricos, la primera de un clivaje más liberal y aperturista y la segunda de un clivaje más industrialista y proteccionista. En momentos de crisis económicas, como la ocurridas entre 1989 y 1991 o entre 1999 y 2001, las diferencias tendieron a acentuarse y por ejemplo se sustanciaron elecciones de autoridades para conducir la central empresaria, cuando por lo general ambos espacios se alternan la conducción formando listas de unidad. Cabe destacar que, si bien esos alineamientos siguen existiendo y teniendo relevancia, desde la década del noventa, la gravitación de grandes grupos económicos y la influencia de las fundaciones económicas tienen cada vez mayor importancia en la conducción de los dos grandes alineamientos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ramírez, 2001; 2007a; 2007b.

<sup>5</sup> Sobre los alineamientos internos, la organización y acción corporativa de la UIA, remitimos a Schvarzer (1991), Viguera (2000), Dossi (2014) y Salvia (2015). Sobre la incidencia de grandes grupos económicos

Analizaremos aquí tanto el lugar de la UIA como de sus sectores internos, mediante acciones como la elaboración de estudios, análisis y estadísticas que hace la central, la generación de opinión, los posicionamientos públicos, las reuniones y negociaciones con funcionarios e iniciativas de la entidad industrial o de sus sectores. Buscamos apreciar el apoyo, rechazo, la valoración y opinión como también la incidencia de estos grupos y de sus miembros sobre determinadas políticas económicas, en este caso la convertibilidad y el MERCOSUR.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, realizamos un abordaje de la primera etapa del MERCOSUR en el contexto de las reformas neoliberales y la apertura económica y el lugar de la UIA ante ellas. Luego abordamos algunas similitudes entre los posicionamientos sobre el PCM el MERCOSUR por parte de la central empresaria. Por último, analizamos la mirada de la UIA ante la etapa del MERCOSUR en cuestión. Las fuentes consultadas son los boletines de la entidad empresaria que abordaron la problemática del MERCOSUR, especialmente los elaborados por el Instituto de Desarrollo Industrial (IDI)<sup>6</sup> que se ocupó exclusivamente de la cuestión MERCOSUR y el posicionamiento de la dirigencia asociativa en la prensa periódica nacional.

---

y de la aparición de fundaciones económicas como un canal de presión adentro de la entidad industrial y sobre todo por fuera de ella hacia los gobiernos, nos remitimos a Ramírez (2007a, 2007b).

<sup>6</sup> El IDI era el instituto de la UIA que por ese entonces se encargaba de realizar informes, análisis y estadística sobre diversos aspectos de la situación industrial, en este caso el impacto de la formación del MERCOSUR sobre el comercio exterior y la actividad industrial. Fue impulsado por la nueva conducción de la UIA en 1991 ligada al MIN y al “*Club de Exportadores*”. En general, contratava a economistas formados sobre el tema y les encargaba los informes y análisis que luego salían con la firma del instituto y de la entidad, predominaba una visión crítica de la rápida apertura económica. Algunos años después, los temas de comercio y negociaciones internacionales fueron tomados por el Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales (CENI) y actualmente están a cargo del Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales, mientras que los temas más generales en torno a la actividad industrial como los que abordaba el IDI están a cargo del Centro de Estudios de la Unión Industrial (CEU). Cuando un informe o trabajo de institutos centros o departamentos tiene la firma de esa área y/o luego de la UIA, lo consideramos “*voz oficial*” de la entidad, aún con todos los debates internos previos o los que pueda ocasionar en forma posterior. Esto sigue la misma tónica de declaraciones de sus máximos dirigentes, donde más allá de la empresa o sector al que pertenezcan, cuando hablan desde su puesto de conducción en la central fabril lo hacen en nombre de toda la entidad y del consenso logrado. Con el objetivo de hacer visible un análisis, un posicionamiento o un lineamiento ante cierto tema, estos documentos buscan ser públicos, se difunden entre los asociados (empresas y cámaras), incluso en el caso del IDI están en bibliotecas especializadas en economía de universidades y también llegan a los especialistas y a la prensa. Sobre el funcionamiento interno de la UIA véase el clásico trabajo de Schvarzer (1991) y los recientes estudios de Dossi (2014, 2019). Para un mayor contexto sobre la formación del IDI, véase Ramírez (2007a).

## El MERCOSUR y la integración comercialista de comienzos de los noventa

Podemos afirmar que desde su creación y al menos hasta el año 1999, donde la devaluación del Real en Brasil desencadenó una crisis profunda en la relación bilateral comercial entre Argentina y Brasil y en el conjunto del bloque<sup>7</sup>, el MERCOSUR en general y en particular la relación entre sus dos principales socios atravesaron una etapa de integración económica signada por el modelo del "Regionalismo Abierto" (RA) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el contexto de hegemonía del paradigma neoliberal de apertura económica modelados en el Consenso de Washington (CW). Esta primera etapa del MERCOSUR, y del modelo de integración mencionado, ha sido caracterizada como de "*integración comercialista*".<sup>8</sup>

La liberalización comercial que tuvo lugar mediante la reducción arancelaria entre 1991 y 1994, sumada al aliento a la inversión extranjera recomendadas por el CW, le otorgaron al MERCOSUR ese carácter comercialista donde la lógica de la apertura comercial veloz sin gradualismos se impuso por sobre los esquemas de integración que predominaron en la etapa previa iniciada en 1985 luego del Encuentro de Iguazú y en los posteriores acuerdos orientados en una integración gradual, sectorial, con énfasis en lo productivo, lo científico y tecnológico.<sup>9</sup> En consecuencia, bajo esta concepción comercialista, se produjeron cambios en torno a la relación bilateral y comercial entre los países del bloque.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, el intercambio comercial entre los dos principales socios sufrió un salto considerable a partir de la entrada en vigencia del MERCOSUR en 1991 que se interrumpirá recién con la recesión iniciada en Argentina en el año 1998 y con la devaluación del Real en Brasil de 1999. Solamente entre 1991 y 1994 el intercambio comercial se había casi triplicado y para 1997 se había quintuplicado. Estos números mostraron un claro contraste con la década anterior,

---

<sup>7</sup> Que se ha trabajado en Kan (2020) y con antelación, desde diferentes enfoques por Bouzas (2001) y Katz (2006), entre otros.

<sup>8</sup> Rapoport, 2008; Caetano, 2011; Kan, 2015; Kan, 2017.

<sup>9</sup> Nos referimos al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) firmado en el marco del Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986 y al Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB).

especialmente con el primer quinquenio, ya que luego de los acuerdos de 1985 el comercio había comenzado a crecer: “*el intercambio entre Argentina y Brasil después de declinar durante la primera mitad de los años ochenta, continuó creciendo mucho más allá de las expectativas*”.<sup>10</sup>

**Cuadro N° 1**  
**Intercambio comercial Argentina-Brasil**

	1986	1991	1994	1998
En millones de U\$\$	900	3 mil	8 mil	15 mil

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC.

Como observamos en detalle en el Cuadro N° 2, las exportaciones de Brasil a Argentina saltaron del 2 % al 13% en relación a las exportaciones totales en 1998, y las exportaciones de Argentina a Brasil crecieron del 10 % del total en 1989 a un 30 % sobre el total de sus exportaciones en 1998, como muestra el Cuadro N° 3. La caída entre 1998 y 2000 se explica por la fuerte recesión de la Argentina en el marco de la crisis de la convertibilidad, luego de la crisis Argentina volvió a crecer.

**Cuadro N° 2**  
**Exportaciones de Brasil a Argentina**

	1991	1995	1998	2000
% sobre el total	2%	7 %	13 %	11%
En millones de U\$\$	1100	4000	7300	6200

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC.

**Cuadro N° 3**  
**Exportaciones de Argentina a Brasil**

	1991	1995	1998	2000
% sobre el total	11 %	22 %	30 %	26.5 %

<sup>10</sup> Moniz Bandeira, 2002: 317.

En millones de U\$\$	1400	5400	8100	7000
-------------------------	------	------	------	------

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC.

Los principales sectores que aumentaron sus exportaciones a Brasil fueron los mismos que aumentaron sus exportaciones en el marco de la apertura económica, profundizando el perfil exportador de bienes primarios. Se destacó el sector agropecuario (trigo y lácteos principalmente), el material de transporte (autopartes) y automóviles<sup>11</sup> y también petróleo y sus derivados, producto del proceso de privatizaciones y desregulación del sector,<sup>12</sup> siendo sectores todos estos de alta concentración de capital. En este sentido, Crivelli afirmó también que los esfuerzos integradores del MERCOSUR obedecieron a los intereses de los capitales más concentrados, donde los intereses de las clases y capas populares no han jugado un papel de importancia, siendo invariablemente subordinadas al cálculo empresarial.<sup>13</sup> Pero los grandes actores transnacionales también fueron los ganadores de esta etapa mercosureña. Como señaló Katz, el MERCOSUR tuvo como grandes beneficiarias a las principales corporaciones transnacionales establecidas en Argentina y Brasil, quienes fueron favorecidas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y por el AEC. Entre 1990 y 1995 el 60 % del intercambio entre ambos países fue acaparado por las empresas transnacionales, principalmente automotrices. Estas firmas presionaron a los gobiernos a forjar el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio y, a su vez, las clases dominantes locales observaron la oportunidad para desarrollar negocios complementarios.<sup>14</sup> La necesidad de expandir la escala de producción y extender la dimensión de los mercados –exigencias que provenían de la compulsión competitiva que imponía el avance de la mundialización e internacionalización de la economía global– condujo a

<sup>11</sup> En el marco de un régimen especial de carácter sectorial conocido como "Protocolo Automotriz" negociado con Brasil durante la segunda mitad de la década de 1980, que implicó un nivel de protección mayor y un intercambio compensado con Brasil. Fue un régimen que estuvo también por fuera del PLC pero que constituyó una pieza central del intercambio comercial entre Argentina y Brasil.

<sup>12</sup> Esta información proviene de datos de INDEC y de INTAL. En el desarrollo del trabajo observaremos que la UIA maneja la misma información y que realiza algunas caracterizaciones del perfil comercial y el tipo de perfil exportador que fue adquiriendo el MERCOSUR.

<sup>13</sup> Crivelli, 2006:52.

<sup>14</sup> Katz, 2006:36.

las empresas transnacionales a erigir un “*MERCOSUR de negocios*” en los segmentos más rentables de la región.<sup>15</sup> El circuito integrado al convenio quedó reducido al 20 % de la zona formalmente incorporada al tratado y sólo a catorce de las ciudades de los cuatro países, conformando un MERCOSUR estrecho en lo real que solamente conectaba la región sur-sureste brasileña con el litoral y la pampa argentina. En consecuencia, “[e]l surgimiento del MERCOSUR en pleno auge de las privatizaciones y la desregulación acrecentó la fractura social y geográfica del Cono Sur”.<sup>16</sup>

Por otra parte, en esta primera época, el MERCOSUR transitó algunos obstáculos relacionados con la asimetría entre ambas economías y con la falta de una planificación de la integración tanto sectorial como de sus etapas. Al respecto, Moniz Bandeira (2002) reflexionó que, desde sus comienzos, la concreción de un proyecto de integración con tantas implicancias económicas, políticas y geopolíticas, “*nunca atendería evidentemente, a los intereses de todos los sectores productivos, y se podría prever que, sumadas a reacciones externas de terceros países, muchas resistencias internas, dificultades burocráticas, bien como problemas económicos y comerciales, aparecerían, como de hecho aparecieron*”.<sup>17</sup> Entre los obstáculos más notables estuvieron presentes la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, línea blanca, textiles, arroz), las políticas exteriores que no priorizaban al MERCOSUR, sobre todo la de Argentina mediante sus “*relaciones carnales*” con Estados Unidos, y una concepción estrechamente comercialista del MERCOSUR y al servicio de las multinacionales sin ninguna visión del mediano y largo plazo.<sup>18</sup> En 1995 entró en vigencia el AEC a países extra zona y Argentina y Brasil y el intercambio comercial continuó creciendo.

Si bien el MERCOSUR tuvo –y tiene al día de hoy– un funcionamiento intergubernamental, no solamente por el lugar asignado a la intervención de los presidentes en cada decisión importante, sino por la estructura creada para manejar las decisiones que en lo cotidiano se fueron implementando, esa forma de funcionamiento

---

<sup>15</sup> Kan, 2015.

<sup>16</sup> Katz, 2006:37-38.

<sup>17</sup> Moniz Bandeira 2002:316.

<sup>18</sup> Rapoport, 2008:4.

no significó la ausencia de participación de diversos actores sociales, particularmente los empresarios, con diferentes niveles de interacción con el gobierno: apoyos y rechazos públicos, participación en negociaciones comerciales y sectoriales y en la elaboración de políticas. Aún con el sesgo intergubernamental, durante estos primeros años del MERCOSUR se fueron desarrollando variadas situaciones de interacción entre las representaciones del sector y los funcionarios de Economía y Cancillería, al compás del vínculo esgrimido sobre el conjunto de reformas económicas aperturistas, en particular el PCM.

## **Gobierno, Plan de Convertibilidad y empresarios a comienzos de la década del noventa**

Durante los días previos a la firma de Tratado de Asunción se produjo en Argentina la presentación del plan económico del entonces flamante ministro de Economía y ex Canciller, Domingo Cavallo, nos referimos al PCM de abril de 1991. Este plan fue un paso más, pero decisivo, en la apertura de la economía que se venía desarrollando desde 1987, acentuada desde la llegada de Carlos Menem al gobierno en julio de 1989. Desde la perspectiva de Viguera,<sup>19</sup> la convertibilidad fue el eje principal que ordenó por esos años las transformaciones económicas. Cuando la nueva paridad cambiaria se mostró estable se convirtió en un dato para los agentes económicos y reorganizó el espectro de demandas y reclamos al gobierno y las respuestas de éste al sector privado. Uno de los principales objetivos del plan fue contener y estabilizar los precios. Para tal fin se elaboró un sistema de premios y castigos, donde se le otorgaban beneficios impositivos (devoluciones de IVA y reembolsos por exportaciones que, en realidad se tenían que hacer, pero estaban atrasadas) a las empresas que retrotraían sus precios a los vigentes al período abril-junio del año anterior. Se condicionaba la posibilidad de refinanciar deudas, la obtención de créditos en bancos oficiales y la aplicación de medidas antidumping, todo al cumplimiento de una política de precios correcta.<sup>20</sup> En relación a esto último, el objetivo disciplinador del PMC ideado por Cavallo consistía en hacer

---

<sup>19</sup> Viguera, 1998; 2000.

<sup>20</sup> Ibid.: 14-15.

que los mercados monopólicos adquirieran cierta competencia con el fin de evitar el abuso de fijación de precios. Los empresarios que cumplieran con esto recibirían el beneficio de mecanismos antidumping. La apertura se hizo efectiva con el siguiente esquema: si bien había concesiones particulares, estaban supeditadas al sistema de premios y castigos y a no confrontar con el gobierno. Se combinaba el atraso cambiario con la rebaja arancelaria y, por primera vez, la apertura era más palpable.

En relación a la política de integración, Viguera destaca que hasta ese momento los acuerdos con Brasil eran más bien sectoriales<sup>21</sup> y el tema no había sido central en las discusiones de política comercial. A su vez, señala que el proyecto del MERCOSUR fue llevado adelante por la fuerte iniciativa de los gobiernos sin mayor participación empresarial en las gestiones iniciales. Si bien esto es cierto en un sentido general para la primera parte de la década del noventa y la propia arquitectura y funcionamiento en la toma de decisiones que se desarrolló en el MERCOSUR lo ha corroborado, aquí analizaremos un costado no muy tenido en cuenta por la literatura de la política exterior, las relaciones internacionales y la integración regional, que es el vínculo entre los actores domésticos y el diseño de la política internacional.<sup>22</sup> En otros trabajos, ya analizamos cómo, ante la firma del Acta de Buenos Aires entre Argentina y Brasil en julio de 1990, hubo una mayor interacción entre empresarios y gobierno de lo que habitualmente se sostiene,<sup>23</sup> al igual que ante la crisis desatada en el bloque regional entre 1999 y 2001.<sup>24</sup> Esta interacción tuvo lugar nuevamente ante varias situaciones concretas de negociación durante la primera etapa de desarancelamiento. En el momento específico de la firma del Tratado de Asunción no registramos participación directa de los empresarios en las negociaciones, ni intervenciones específicas sobre el tema, porque el MERCOSUR ya estaba negociado desde julio de 1990, todavía sin ese nombre y sin Uruguay y Paraguay. Aun así, observaremos aquí ante el desarrollo del propio MERCOSUR una mayor interacción entre el sector empresario y el bloque regional, a raíz de los efectos que produjo el esquema comercialista que orientó al bloque.

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, los señalados anteriormente en el marco del PICE y PICAB.

<sup>22</sup> Míguez, 2020.

<sup>23</sup> Kan, 2015 y 2019.

<sup>24</sup> Kan, 2022.

Para el empresariado argentino el MERCOSUR representaba, en muchos aspectos, una gran oportunidad, aunque los riesgos que también implicaba para algunas fracciones y sectores no fueron objeto de un debate importante hasta que empezaron a aparecer los primeros efectos concretos. Además, como señalamos, lo que entraba en vigencia a partir del Tratado de Asunción de 1991 eran los acuerdos ya concretados en el Acta de Buenos Aires formalizados luego entre Argentina y Brasil en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 14 primero, y en el ACE 18 después, a los que se sumaban Paraguay y Uruguay. El PLC ya estaba negociado y a partir de Asunción se avanzaba en su implementación, como señala Giacalone, dando paso a "la posterior etapa de efectos de ajuste de su implementación".<sup>25</sup>

Coincidimos también con Viguera<sup>26</sup> en que la política de la apertura comercial no estuvo subordinada al MERCOSUR, que en este caso fue un aspecto más de la cuestión. Sin embargo, como señala también este autor, su centralidad fue en aumento y el intercambio con Brasil y su reglamentación se fue convirtiendo en un punto cada vez más importante dentro de la interacción de empresarios y Estado en torno a la política de comercio exterior. La intensidad y el tono de los reclamos al respecto continuaron; de todas maneras, el ritmo de los desajustes o perjuicios concretos que se fueron manifestando a cada paso siguió el camino de lo ocurrido con el PMC.<sup>27</sup>

En los días previos a la sanción de la Ley de Convertibilidad y de la firma del Tratado de Asunción, como parte del paquete de reformas estructurales que conducían a la apertura, Menem y Cavallo anunciaron en conjunto el nuevo esquema para las inversiones extranjeras que regiría una vez votado por el Congreso. Este consistió en darle igual trato a las inversiones extranjeras que a las nacionales, posibilidad de remesar utilidades al exterior y unificación de tasas máximas del impuesto a las ganancias para las inversiones extranjeras y nacionales.<sup>28</sup> Estas reformas constituyeron otro paso importante tanto en el camino de la apertura económica como en el carácter que tendría la inserción regional de Argentina en el MERCOSUR. Uno de los ejes sobre los que hará hincapié este bloque en sus primeros años fue atraer inversiones

---

<sup>25</sup> Giacalone, 1999.

<sup>26</sup> Viguera, 1998, 2000.

<sup>27</sup> Viguera, 1998:15.

<sup>28</sup> *La Nación*, 19/3/91.

extranjeras, incentivadas por la posibilidad de invertir en los países de un bloque que estaba avanzando en la desregulación arancelaria. A partir de 1991 la IED crecía notablemente en Argentina y Brasil y en el MERCOSUR en general que pasó de recibir, en 1991, el 8,8 % de la inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir el 22 % en 1998.<sup>29</sup>

La rebaja de aranceles constituyó otra señal hacia la apertura y tuvo su proyección al MERCOSUR. En la primera etapa del bloque regional la reducción arancelaria fue la principal preocupación de su constitución como proceso de integración económica. Desde sus primeros meses, el gobierno de Menem comenzó con una política de rebajas paulatinas. En el marco del primer plan económico asociado al Grupo Bunge y Born y a un sector de la gran burguesía local (el “Plan BB”), el ministro de Economía Daniel Rapanelli había introducido una rebaja del 5 % ni bien había asumido su cargo. Entre octubre y diciembre de 1989, una nueva rebaja llevó el arancel máximo al 30 % y dejó en un 20 % el arancel promedio. La posterior gestión de Erman González en el ministerio de Economía profundizó la política de apertura en general y de rebaja arancelaria en particular, implementando diferentes modificaciones que llevaron el arancel máximo al 24 % y la implementación de un arancel único al 22 % en enero de 1991, aunque este último no se comenzó a aplicar por la salida de Erman y la entrada de Cavallo al ministerio de economía. El 20 marzo de 1991 Cavallo fijó el nuevo esquema que entró en vigencia en abril. Este volvió a eliminar el arancel único y estableció la siguiente estructura: un 22 % para los productos finales de valor agregado, un 11% para los de bienes intermedios, y un 0 % para bienes de capital no producidos en el país, materias primas y alimentos. Quedaban fuera del esquema los automóviles con un 35 % y los productos electrónicos.<sup>30</sup> El 20 de marzo Cavallo envió al Congreso el proyecto de Ley de Convertibilidad Monetaria, que fijó el valor del dólar en 10 mil australes.<sup>31</sup> El proyecto tuvo un rápido tratamiento en el recinto legislativo y en abril entró en vigencia. Las corporaciones empresarias sentaron posición sobre la convertibilidad, por lo general en la misma dirección que con la apertura en general.

---

<sup>29</sup> Kan, 2015.

<sup>30</sup> *Clarín*, 20/3/91

<sup>31</sup> *La Nación*, 21/3/91.

En los días posteriores a la sanción no hubo una postura oficial definida por parte de la UIA, de todas maneras, algunas voces de los distintos sectores internos se manifestaron. Ligado internamente al MIN, el titular de la Comisión de Defensa del Trabajo Argentino de la UIA, ex titular de UIA y de ADMIMRA e impulsor de la candidatura de Israel Mahler a la presidencia de la entidad por el MIN, Eduardo De la Fuente, en una asamblea de industriales manifestó que: “[el plan] es más perverso para la industria que el aplicado por Martínez de Hoz [...] el plan es un tablón”.<sup>32</sup> El día previo al anuncio de Cavallo, los sectores más perjudicados por la apertura se manifestaban contra la política económica llevada a cabo por el gobierno, convocando a una medida de protesta frente al Congreso en defensa de la producción y el trabajo. La convocatoria era hecha por APYME y adhería el “frente del empresariado nacional” compuesto por la Federación de Cámaras y Centros Comerciales (FEDECAMARAS), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas (CATAC), Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), Confederación General Económica CGE (de Capital), AJERA.<sup>33</sup>

Algunos días más tarde la UIA dio oficialmente, luego de grandes debates internos, un “apoyo crítico” al plan de Cavallo.<sup>34</sup> Este apoyo crítico constituyó la base de sus posicionamientos ante todo el escenario de apertura de los primeros años de aquella década. Primero discutir puertas adentro y luego oficialmente apoyar de manera solapada o crítica para seguir teniendo diálogo con el gobierno y poder negociar concesiones concretas que amortigüen los efectos negativos de la apertura. El principal motivo de apoyo al plan lo constituyó el entender que era un puntapié para ordenar la economía, permitiendo el paso de la especulación a la producción. En este sentido, la UIA demandaba la reforma laboral y un cambio en el sistema financiero y alertaba su

---

<sup>32</sup> *La Nación*, 22/3/91.

<sup>33</sup> Véase la solicitada en el diario *Clarín* del día 18/3/91. El mismo día, el editorial del diario se hacía eco de las opiniones más críticas contra la apertura, retomando las quejas de varios industriales miembros de la UIA y del CAI sobre el esquema de aranceles que regiría a partir del 1º de abril. El editorial cerraba criticando la ley de convertibilidad que se estaba por anunciar y llamaba a la defensa de la “industria nacional” (*Clarín*, 18/3/91). En su editorial del día 22, sobre el perfil industrial del plan, *Clarín* opinaba que el plan tendría apoyo de sectores del agro y de la agroindustria, pero a la vez criticaba la adaptación de la economía argentina al esquema internacional y los problemas que traerían para la industria (*Clarín*, 22/3/91).

<sup>34</sup> *Clarín*, 27/3/91.

no participación en un futuro acuerdo de precios.<sup>35</sup> Las críticas a la apertura tenían que ver con la falta de una ley antidumping, un correcto funcionamiento de la aduana y una política de prevención y de mecanismos de corrección a eventuales daños a varios de los sectores industriales. En forma oficial, la UIA no cuestionó demasiado el tipo de cambio atrasado que impuso la convertibilidad, pero buscó obtener compensaciones para mejorar el tipo de cambio real. Así, Montagna, el presidente de la UIA señalaba: “*Si a ellos [el campo] le mejoraron el tipo de cambio con la eliminación de retenciones, a nosotros [la industria], por qué no con la reducción de tarifas*”.<sup>36</sup>

Durante los primeros dos años la UIA intentó ensayar una estrategia general de acción ante la apertura pero tuvo las dificultades de su fragmentación, tanto por cómo eran afectados varios sectores por la apertura, como también por quiénes podían hacer *lobby* para negociar con el gobierno y obtener concesiones y ventajas. De esta forma, comenzó a esbozarse una tendencia a la progresiva focalización de las demandas relacionadas con la política comercial. Los reclamos de la UIA defendían a los que imponían tanto sus demandas particulares a través de sus cámaras o empresas como también por el peso específico que tenía en la organización. En algunos casos, quienes no tenían un peso importante para imponerse, tuvieron que esperar que la entidad industrial terminara por posicionarse, pero esto ocurría por lo general ante la obvedad de los perjuicios ocasionados por la avalancha importadora.<sup>37</sup> Ahora bien, entre 1991 y 1993, la UIA estuvo conducida por Israel Mahler, ligado al MIN, quién tenía el fuerte apoyo del “Club de Exportadores”, grandes grupos económicos con capacidad de exportar pero que requerían de cierta protección del Estado en sus actividades: Techint, Acindar y Aluar en la siderurgia, PASA en petroquímica, Massuh en papel y Alpargatas en textiles. El MIN y estos empresarios compartían la oposición a la conducción de Montagna del MIA y a los intereses que éste expresaba, ligados a la agroindustria y a una visión más liberal de la economía. Aún así, distintos sectores y empresas tuvieron visiones contrariadas sobre el MERCOSUR, en función de sus intereses concretos, cuestión que atravesó también a fundaciones como la

---

<sup>35</sup> Montagna declaraba: “*No se confundan desindexación no es congelamiento. Las empresas pueden fijar libremente sus precios*” (*Clarín*, 27/3/91).

<sup>36</sup> *Clarín*, 27/3/91.

<sup>37</sup> *Viguera*, 1998:24.

Mediterránea, de donde provenían Massuh, vicepresidente de la UIA y representante del Club de Exportadores, con otros sectores de la fundación como la familia Pagani del grupo Arcor.<sup>38</sup> Sin embargo, no todas las cámaras ni las empresas tuvieron la misma llegada al gobierno en relación al MERCOSUR.

Cuando la apertura comenzó a consolidarse aparecieron más demandas antidumping y reclamos de mayor protección por parte de diversos sectores de la UIA, ya sea de cámaras o directamente de empresas. En la mayoría de los casos a raíz de la apertura que se consolidaba con el tipo de cambio fijo y la rebaja arancelaria en general, pero en varias situaciones, fueron acentuadas por el proceso de desarrelamiento con Brasil en el marco del MERCOSUR. Viguera señala que, es de destacar, la importante cantidad de grandes empresas entre las que demandaban y recurrían a pedir protección.<sup>39</sup> El intenso *lobby* de los grandes empresarios fue practicado de manera directa en la Secretaría de Industria o en el Ministerio de Economía frente a Cavallo, por ejemplo, de los sectores de siderurgia, papel, textil y petroquímica. La elección de a qué sectores y a qué empresas se beneficiaba con la protección tuvo que ver con la presión que habían ejercido y con las decisiones de Cavallo de a quién sí y a quién no proteger en función de los apoyos al modelo y de los costos políticos que pudiera acarrear el no otorgamiento de los reclamos. Uno de los casos resonantes fue el de Arcor, mediante el decreto de fines de 1993 que subía el arancel para la importación de chocolates y, a su vez, aumentaba los reembolsos a las exportaciones, decreto hecho casi a medida de las necesidades de la empresa de la familia Pagani. Este caso lo analizaremos en detalle sobre el cierre del trabajo porque está ligado expresamente a la relación comercial con Brasil. A su vez, el caso de Arcor nos lleva a la Fundación Mediterránea que, como bien señalaron los trabajos de Ramírez,<sup>40</sup> tuvo destacada influencia sobre la gestión de la política exterior del primer gobierno de Menem, a

---

<sup>38</sup> Ramírez, 2007<sup>a</sup>.

<sup>39</sup> Por ejemplo, en el área petroquímica, Indupa, IPAKO y PASA, petroquímicas de Zorroaquin y Perez Companc; Electrocolor, del grupo Duperial. En siderurgia, Acindar, de los Acevedo, y Siderca, de Techint. En el papel, Massuh y Celulosa. En textiles, Alpargatas y Gatic. Señala Viguera que hasta algunas grandes empresas como la multinacional, extrajera e integrante del CEA, Cargill, pedía protección, en este caso ante la entrada de pollos de Brasil. Ver Viguera, 1998:21.

<sup>40</sup> Ramírez, 2001; 2007a; 2007b.

través de funcionarios claves en el diseño del MERCOSUR y de la política exterior hacia Brasil y la región.<sup>41</sup>

En suma, las discusiones giraron en torno a lograr concesiones enfrentándose al gobierno, o lograrlas haciendo “buena letra”. La primera opción podía tener costos mayores, pero la segunda no siempre beneficiaba a los que tenían problemas. A partir de 1993, la UIA se inclina a apoyar el modelo y hacer explícita su estrategia de “acordar para negociar mejor”. A nuestro juicio, esto estuvo motivado por la constatación que la apertura había llegado para quedarse un tiempo largo, ya que una de sus principales herramientas de sostenimiento había rendido un positivo examen durante casi dos años: el consenso de varias fracciones y capas de distintos grupos sociales al programa del gobierno. Además, el cambio en la conducción de la entidad que se realizó en los acuerdos de las elecciones internas de 1993, devolvió a la conducción de la central al sector más aperturista y conciliador, el MIA, que llevó como presidente a José Blanco Villegas. Triunfaba así la estrategia menos confrontativa hacia la apertura, que entendió que un mayor apoyo y diálogo con el gobierno permitía obtener ventajas, concesiones y correcciones sobre la propia apertura.

Sobre el MERCOSUR observamos, en coincidencia con Viguera,<sup>42</sup> que las demandas fueron en el mismo camino que con la convertibilidad mediante reclamos puntuales y sujetos a la coyuntura y a las condiciones económicas relativas de los dos principales socios. En este sentido, productos de Brasil eran denunciados por dumping, a medida que la reducción progresiva de aranceles prevista en el PLC avanzaba. Una ambigüedad ante la integración regional corría para el empresariado: la apertura recíproca con Brasil era una amenaza, pero al mismo tiempo podía convertirse Brasil en la principal salida de las exportaciones argentinas incluyendo las industriales, sobre todo de los grandes grupos económicos.

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, el propio Domingo Cavallo, quién entró como diputado en la lista del Partido Justicialista de Córdoba en 1987 y luego se desempeñó como Canciller y Ministro de Economía, José Manuel de la Sota quién fue Embajador en Brasil, y Juan Schiaretti quién ocupó el cargo Secretario de Industria y Comercio.

<sup>42</sup> Viguera, 1998:26.

## El Tratado de Asunción y los efectos de su implementación

El 26 de marzo de 1991 se desarrolló el encuentro de presidentes en Asunción donde se lanzó formalmente el MERCOSUR y se rubricaron los acuerdos del Acta de Buenos Aires de 1990 mediante la integración de Paraguay y Uruguay. Los discursos presidenciales que se pronunciaron en la firma Tratado de Asunción señalaban el nuevo contexto mundial y regional proclive a la sustanciación de acuerdos que privilegiaran la apertura comercial y, aunque tenían un sesgo intergubernamentalista, destacaban la posible participación de empresarios en el desarrollo de los mismos. Tanto el presidente uruguayo como el flamante presidente de Paraguay, Andrés Rodríguez, enfatizaban la posible participación de empresarios en el acuerdo.<sup>43</sup> Menem, por su parte, hacía mayor hincapié en sus declaraciones en explicar el nuevo contexto comercialista de la integración, señalando: “*que ésta no se regiría por principios meramente ideológicos, sino que la misma consistía en darle bienes de consumo a los pueblos*”.<sup>44</sup>

Aunque el apoyo a la apertura económica y al nuevo tipo de integración fueron sólidos en los primeros años, también comenzaron a aparecer algunas objeciones. Un editorial del diario *Clarín* –en el marco de la visión industrialista y desarrollista que el diario mantenía por aquél entonces– abordaba críticamente la firma del tratado que sellaría el origen del MERCOSUR, titulando “*¿Mercado para todos?*”.<sup>45</sup> El editorial mencionaba que el gobierno elaboraba un discurso sobre un MERCOSUR que beneficiaría a los empresarios por la apertura de los mercados, pero señalaba que “*se olvidaba de las asimetrías*” y que el “*producto bruto interno de Brasil era cuatro veces mayor al argentino*”.<sup>46</sup> En este sentido, en los momentos previos a la firma del Tratado, cuando los cancilleres elaboraban la letra fina del acuerdo, el canciller Guido Di Tella anunciaba, aunque sin detalles concretos, “*que hubo resistencia de algunos sectores empresarios*”.<sup>47</sup>

Con el correr del tiempo, el mercado brasileño comenzó a ser atractivo para las empresas con capacidad exportadora, principalmente sectores concentrados de la agroindustria. Pero, al mismo tiempo, comenzaron a aparecer demandas de industriales

---

<sup>43</sup> *La Nación*, 27/3/91.

<sup>44</sup> *La Nación*, 27/3/91.

<sup>45</sup> *Clarín*, 24/3/91.

<sup>46</sup> *Clarín*, 24/3/91.

<sup>47</sup> *Clarín*, 26/3/91.

relacionadas con el MERCOSUR que iban en el mismo camino de la apertura en general sancionada por el PCM, reclamos puntuales y sujetos a la coyuntura, y también sujetos a las condiciones económicas relativas de los dos principales socios. Muchos productos de Brasil eran denunciados por dumping a medida que se producía la reducción progresiva de aranceles prevista en el tratado de integración.

Por ejemplo, en 1992 aparecieron variadas quejas de empresarios industriales contra la entrada de productos brasileños, ocasionadas por la depreciación del cruzeiro y la recesión económica profundizada por la crisis política en torno a la caída de Collor de Mello. Estas quejas tuvieron, en parte, un comienzo, si no de solución al menos de tratamiento, a partir de los acuerdos señalados en la cumbre de los cuatro presidentes del MERCOSUR realizada en la ciudad de Las Leñas a finales de junio de 1992. El Acta de las Leñas comprometió y calendarizó el cumplimiento de metas en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, comerciales, estructurales, industriales y tecnológicas y del establecimiento de la normativa que debería hacer efectiva la Unión Aduanera a partir del 1° de enero de 1995. Se trataba de casi cien metas comprometidas en aquellas distintas áreas, que iban desde la estandarización de normas técnicas hasta el establecimiento de un arancel externo común, desde la adopción de un mecanismo de solución de controversias hasta la armonización cambiaria o tributaria. Todas ellas, según debían acordarse y ponerse en marcha durante los posteriores dos años. El Acta de Las Leñas fue la puesta en práctica de contenidos de los anexos del Tratado de Asunción.<sup>48</sup>

Los análisis de López, Lugones y Porta<sup>49</sup> y de López y Porta<sup>50</sup> abordaron las estrategias empresarias durante los primeros años del proceso de integración del MERCOSUR. Si bien estos análisis pusieron el acento en las empresas como agentes económicos y, en muchos casos, las conductas de tales o cuales empresas son analizadas en singular, permite trazar un panorama de la recepción de los flamantes acuerdos en diferentes fracciones y sectores del empresariado. Por ejemplo, para caracterizar el impacto de la apertura que produjo el MERCOSUR y cómo se desarrollaron los empresarios, afirman que:

---

<sup>48</sup> MERCOSUR, 1992.

<sup>49</sup> López, Lugones y Porta, 1993.

<sup>50</sup> López y Porta, 1994; 1995.

La formación de espacios económicos integrados entre dos o más naciones genera una serie de comportamientos de respuesta por parte de los agentes privados que actúan en los países miembros. A priori, es posible imaginar una taxonomía de estrategias empresariales vinculadas a las iniciativas de integración regional. Entre ellas pueden citarse las siguientes: nuevas inversiones para el mercado ampliado; expansión o desvío de los flujos de ventas hacia los países socios; acuerdos de complementación y especialización interfirma; estrategias de reestructuración en las filiales de ET; acuerdos de tipo comercial o de distribución interfirmas; joint ventures para ampliar capacidades o encarar negocios conjuntos en el mercado regional; acuerdos de "ordenamiento" o "administración" de los flujos comerciales intrarregionales; etc. Asimismo puede, por ejemplo, reforzar ciertas tendencias ya existentes (v.g., en materia de comercio intrafirma).<sup>51</sup>

Aquí llamamos la atención sobre el paralelismo entre la reacción empresaria ante el MERCOSUR con la reacción ante la convertibilidad. Como señalamos, para varios sectores esta no estaba dentro de la agenda probable, como tampoco era conveniente en el mediano y largo plazo y, sin embargo, cuando no tenía vuelta atrás, la mejor forma que encontraron de afrontarla fue aceptarla para luego negociar o reposicionarse lo mejor posible en el nuevo esquema. Algo similar encontramos con la política de integración. En esta dirección, coincidimos con Mónica Hirst cuando afirma que:

*El Tratado de Asunción provocó también una creciente reacción del empresariado de los países del MERCOSUR. No siempre positiva, esta reacción muchas veces estuvo vinculada a los temores producidos por los nuevos términos competitivos impuestos por el Programa de Liberalización Comercial. Sin embargo, el hecho de que estos países estuvieran iniciando o completando políticas unilaterales de apertura comercial redujo las resistencias de los empresarios al Programa.*<sup>52</sup>

Sin embargo, a pesar de cierto optimismo traducido en apoyo al MERCOSUR que encontramos en los primeros años, observaremos que las posibilidades reales de aprovechar las posibles ventajas no fue la misma para todos las fracciones y sectores del empresariado.

---

<sup>51</sup> López, Lugones y Porta, 1993:17

<sup>52</sup> Hirst, 1992: 17

A mediados de la década del noventa, algunas especialistas como Laredo y Hirst<sup>53</sup> destacaron que, aunque los gobiernos continuaron dirigiendo el proceso de integración regional en América Latina, para el caso del MERCOSUR los agentes más dinámicos dentro de este proceso fueron los grandes grupos económicos locales y las corporaciones transnacionales que operaron en el bloque. Para Laredo, aquellos constituyeron una especie de oligarquía empresaria enlazada con el sector financiero nacional y extranjero, que desarrollaba inversiones en sectores como industria agroalimentaria, automotores, siderurgia y petroquímica, que fueron los más dinámicos de esta primera etapa del bloque. En la misma dirección, Hirst observó que los grupos económicos más fuertes fueron beneficiados por la creación del MERCOSUR en 1991.<sup>54</sup> Además, señaló que, mientras los grupos económicos transnacionales no necesitarían del Estado porque tenían capacidad propia para adaptarse al fenómeno de la regionalización, los grupos económicos nacionales buscarían el apoyo estatal para consolidar las ventajas que le brindaba un mercado regional ampliado.<sup>55</sup> Cuando el proceso se aceleró, también pasaron a ser los empresarios argentinos, esta vez en los segmentos presuntamente menos competitivos que sus similares brasileños, los que demostraron un mayor temor por las eventuales consecuencias del MERCOSUR.<sup>56</sup> A diferencia del discurso oficial y de la visión neoliberal imperante en el establishment político y económico en torno a que el mercado regularía las acciones económicas, la forma que tomó el proceso de desarcelamiento y liberalización comercial, el tipo de acuerdos sectoriales, demandas, concesiones y privilegios que tuvieron lugar, demuestran más bien un comercio regulado y/o administrado en varias ramas, más que una liberalización total como se declamaba en el momento de la firma de Asunción. Si embargo, aquella administración y regulación, e incluso las concesiones y privilegios en algunos casos, no obturó la tendencia a la apertura comercial con Brasil en el marco del MERCOSUR.

En consecuencia, observaremos la conducta de la UIA ante la entrada en vigencia del MERCOSUR luego del Tratado de Asunción, algo que prácticamente no ha sido

---

<sup>53</sup>Laredo, 1995; Hirst, 1996.

<sup>54</sup> Hirst, 1996:31-32.

<sup>55</sup> Ibid.:32.

<sup>56</sup> López, Lugones y Porta, 1993:16.

trabajado por la historiografía de la Historia Empresarial, ni de la Historia de las Relaciones Internacionales y el MERCOSUR.

## **La UIA ante el MERCOSUR**

Para los empresarios industriales argentinos el MERCOSUR representaba en muchos sentidos una gran oportunidad. La idea de exportar alentada por el gobierno y los diseñadores del bloque en sus primeros años, seducía, sobre todo, a las grandes empresas industriales. En esa dirección, los aspectos riesgosos que implicaban el proceso de desarancelamiento no fueron objeto de un debate importante hasta que empezaron a aparecer los primeros efectos concretos. En consecuencia, el intercambio comercial con Brasil y su reglamentación se fueron convirtiendo, al igual que los efectos de la convertibilidad, en un punto cada vez más importante dentro de la interacción entre empresarios y gobierno. Las principales acciones consistieron en reclamos de protección y medidas antidumping, y con el correr de los años, reclamos puntuales al gobierno ante casos específicos de perjuicio generado básicamente por la entrada de productos de Brasil como efecto de la rebaja arancelaria, sobre todo en 1992 y en 1993.<sup>57</sup>

En consecuencia, luego de la firma del TA y durante los primeros años del MERCOSUR, la UIA comenzó a preocuparse por la evolución del bloque y a realizar un seguimiento tanto de algunas instancias claves del mismo como de la relación con Brasil. Por ejemplo, la Nota N° 5 de los informes del Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI) de la UIA, realizó un seguimiento de la segunda reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR. Las decisiones correspondientes a cuestiones económicas y comerciales tomadas por el CMC fueron las N° 1, 2, 3, 4, 9 y 11,<sup>58</sup> la mayoría de ellas, como señala el documento de la UIA, tuvieron que ver con una

---

<sup>57</sup> Si bien para 1992 influyó mucho la depreciación del cruzeiro y luego la recesión –como consecuencia entre otras cosas de la destitución de Collor de Mello– en términos generales la tendencia a la entrada de productos de Brasil estaba ligada a la apertura económica que se había puesto en marcha en la Argentina, sobre todo por el tipo de cambio y el cronograma de desarancelamiento introducido primero por Erman Gonzalez y luego por Cavallo. A esto se sumaron los acuerdos firmados en el marco del MERCOSUR.

<sup>58</sup> Las otras tuvieron que ver con temas judiciales y educativos.

“aceleración en la formalización del Mercado Común”.<sup>59</sup> La Decisión N° 1 llamada “Sistema de Solución de Controversias”, tomada en la Cumbre de Brasilia, fue una de las más relevantes ya que en ella se estableció un cronograma para la resolución de asimetrías con fechas concretas para las diferentes etapas a cumplir, que indicaba que solamente se podía modificar la fecha otorgando una prórroga de tres meses o por decisión del Grupo Mercado Común. Además, indicaba que para el 31 de diciembre de 1994 debía terminarse ese proceso. En el seguimiento y análisis de esa reunión del CMC, la UIA empezó a señalar las asimetrías que se estaban produciendo y afectando a una buena parte de sus sectores productivos que la integraban y a objetar algunas de las fechas propuestas por el CMC:

*La mayor parte de las asimetrías señaladas como los principales elementos que afectan el desempeño competitivo de la industria argentina están contempladas en el programa de armonización de la Dec. N° 1. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las asimetrías más relevantes tendrán propuestas de armonización entre el segundo semestre de 1993 y fines de 1994. De esta forma, considerando el incremento de las importaciones Argentinas desde Brasil y teniendo en cuenta las fechas de armonización de asimetrías, se podría inferir que el desempeño de largo plazo de la industria argentina puede quedar afectado por el período de transición. Ello implica quedar en desventaja competitiva cuando quede establecido el Mercado Común<sup>60</sup>*

En ese análisis se realiza una comparación con el proceso de construcción del Mercado Común Europeo, dando a entender que la experiencia mercosureña difería bastante, por ejemplo, en torno a los tiempos de la transición a un mercado común y a la adaptación de estructuras económicas dispares:

*Analizando la experiencia de los países ingresados al Mercado Común Europeo se observa que los estados nacionales actuaron tratando de mejorar la capacidad competitiva de sus industrias mediante políticas de reconversión industrial, actualización tecnológica, reducción de las disparidades regionales, etc... Por otra parte, la transición desde una economía nacional hacia un Mercado Común fue planeada y de tránsito más lento, permitiendo la adaptación de las estructuras económicas del país a los requerimientos de la integración.<sup>61</sup>*

---

<sup>59</sup> UIA/IDI, 1992a: 1.

<sup>60</sup> UIA/IDI, 1992a: 2, el destacado aparece en el original.

<sup>61</sup> UIA/IDI, 1992a:2.

En la Nota N° 20 del IDI, se aborda en detalle la relación comercial con Brasil a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción. En la introducción de este documento se manifiesta que:

*La creciente importancia que ha ido adquiriendo el comercio con los países miembros del MERCOSUR, ha transformado a este acuerdo y fundamentalmente a la relación con Brasil, en centro de una serie de discusiones. El debate se ha planteado sobre el perfil del comercio, su impacto sobre la actividad económica local y cuál es la estrategia que ha adoptado el país en este tema.<sup>62</sup>*

El documento analiza las exportaciones industriales de los primeros ocho meses del año 1992 y llama la atención que solamente las exportaciones que aumentaron fueron las de Material de Transporte en alrededor de un 33 % y algunos otros sectores pequeños mostraron aumentos de un 2, 3 y 4 %. Por otra parte, señala que los restantes sectores industriales productores de manufacturas de bienes industriales: "mostraron desempeños negativos destacándose las industrias químicas (-18.4), textiles y confecciones (-23,45), celulosa, y papel (-36.5) y productos metalúrgicos y herramientas (-29, 5)".<sup>63</sup> El documento señala correctamente que el crecimiento de las exportaciones de Material de Transporte, que sobresalen con respecto a las otras, estaban en el marco del "Protocolo Automotriz" que, implicaba un intercambio compensado. Aun así, es crítico de los términos de ese intercambio:

Es conveniente realizar esta discriminación debido a que este sector regula su comercio con Brasil dentro del protocolo automotriz que exige un intercambio compensado. O sea que su desempeño está explicado por el compromiso de exportar un monto equivalente al de importación. Sin embargo, corresponde señalar que el cumplimiento de los compromisos de exportación está por debajo de lo planeado, ya que mientras Brasil en el mes de julio completó los cupos de 1991 y 1992 (18 mil y 25 mil unidades respectivamente), Argentina sólo habría embarcado 12 mil unidades correspondientes a 1991.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> UIA/IDI, 1992b:1.

<sup>63</sup> UIA/IDI, 1992b:2.

<sup>64</sup> UIA/IDI, 1992b: 2.

Luego se señala que las exportaciones más beneficiadas fueron las de origen agropecuario: “*El agrupamiento de los sectores de productos de origen agropecuario, primarios y combustibles, el sector de Productos de Molinería fue el de mejor desempeño, ya que incrementó sus exportaciones en 50,5 millones (42,8 %)*”.<sup>65</sup>

El documento pasa luego a analizar la estructura de las importaciones:

*Analizando la estructura de las importaciones con información de los seis primeros meses, por grandes grupos de productos, se observa que los Bienes de Origen Industrial (MOI), de Origen Agropecuario (MOA) y Primarios, aumentaron en similares proporciones. (...) Los otros dos sectores que aumentaron sus importaciones sobre la media del sector industrial fueron caucho y sus manufacturas (+ 214 %), concentrado en Materiales Textiles y sus Manufacturas (+ 177 %). Dentro de este el aumento está concentrado en Confecciones de Algodón y Mezcla, y Textiles para el Hogar donde además se notó una aceleración en el crecimiento de las importaciones.*<sup>66</sup>

Posteriormente, a modo de conclusión y o síntesis general aparece el apartado “*Algunos factores explicativos*”, de los que repasamos algunos pasajes específicos y las conclusiones generales. Sobre las desgravaciones arancelarias concluyen:

*La combinación de estos factores significa en muchos sectores una situación de libre comercio de facto. A lo anterior se suma que para igual fecha se producirá la reducción de las listas de excepción en un 20 % de los ítems que la componen, los cuales comenzarán a regirse por las preferencias que resulten del programa de desgravación. En el caso de Brasil los niveles arancelarios son mayores que los argentinos, lo que comparativamente mejora la ventaja de los bienes nacionales frente a los de terceros países ajenos al MERCOSUR. Esto hace más preocupante la caída de las exportaciones argentinas a ese mercado.*<sup>67</sup>

Luego, se busca la relación entre un análisis de la situación coyuntural de Brasil (recesión, evolución del tipo de cambio, paridad peso-cruzeiro, entre otras) y la marcha del intercambio con Brasil en el marco del TA:

*Existe un proceso general de deterioro de la balanza comercial del país [Argentina] que se explicaría por el retraso del tipo de cambio y la apertura unilateral. Esta situación muestra algunos agravantes en el caso del comercio con*

---

<sup>65</sup> UIA/IDI, 1992b: 2.

<sup>66</sup> UIA/IDI, 1992b: 2-3.

<sup>67</sup> UIA/IDI, 1992b: 8.

*Brasil debido a factores propios de la coyuntura interna brasilera. (...) Por otra parte, la recesión brasilera ha hecho caer las importaciones. Este fenómeno ha afectado a las importaciones latinoamericanas y particularmente a las argentinas, que han caído más que el promedio. Se da así la paradoja de que las ventajas arancelarias establecidas en el Tratado de Asunción no han mejorado las posibilidades competitivas de las exportaciones argentinas a ese mercado.<sup>68</sup>*

El tono crítico hacia la forma que estaba tomando la relación con Brasil luego de la firma del TA de marzo de 1991 se eleva a medida que transcurren las conclusiones. Sin embargo, como ya hemos mencionado, se mantiene un apoyo en general al proceso de integración. Veamos los aspectos críticos:

*El análisis de los datos del intercambio muestra una profundización del proceso de especialización por países, donde Argentina exporta Bienes Primarios y MOA (63,7 %) y Brasil vende Productos del Origen Industrial MOI (89,4 %). En tanto Argentina mantiene un perfil de importaciones similar a las que tiene con el resto del mundo, Brasil tiene perfiles diferenciados, ya que el 89,4 % de exportaciones de origen industrial dirigidas a la Argentina se deben comparar con el hecho de que el 65 % de sus exportaciones totales son MOI. Parte de lo anterior puede explicarse porque empresas brasileñas han decidido establecerse en el país, atraídas por las condiciones que ofrece el mercado argentino. La caída de las exportaciones argentinas dirigidas a Brasil y el simultáneo aumento de las importaciones muestra un retroceso en el proceso de complementación industrial, medido por el coeficiente de comercio intraindustrial. Podríamos estar frente a un proceso de sustitución y no de complementación industrial.*

*Con respecto al punto anterior, el hecho de que Argentina muestre un desbalance tan marcado con un solo país y especialmente que exista tanta oscilación en los saldos comerciales, es una señal de que el proceso de integración no es todo lo equilibrado que debiera como para asegurar beneficios a todos sus miembros. El hecho de que la composición de las exportaciones argentinas a Brasil, es similar a las de todas sus exportaciones muestra de que no se está utilizando la reducción arancelaria del país socio para aprovechar los beneficios de la integración. Brasil en cambio exporta hacia Argentina productos que no coloca en otros mercados o lo hace con precios inferiores.<sup>69</sup>*

Por último, en el marco de esos aspectos críticos, si bien continuaron defendiendo la decisión estratégica de apostar a la integración, a menos de dos años de la firma del Tratado de Asunción y a menos de uno de su implementación técnica, señalaban las

---

<sup>68</sup> UIA/IDI, 1992b: 8.

<sup>69</sup> UIA/IDI, 1992b: 9, el destacado es nuestro.

asimetrías y la falta de convergencia macroeconómica, que serán una constante en la posterior vida del MERCOSUR:

*Si bien existe consenso sobre la conveniencia estratégica de la integración regional, resulta ocioso reiterar que se requiere la convergencia de las políticas macroeconómicas. La existencia de asimetrías, a pesar de que tienen fechas de eliminación, puede afectar la viabilidad competitiva de algunos sectores económicos que entrarán al Mercado Común dañados gravemente por la transición. De lo anterior surge la necesidad de aplicar rápidamente medidas compensatorias durante este período, con el objetivo de neutralizar el efecto de dichas distorsiones, sin perder el objetivo final del establecimiento del Mercado Común.<sup>70</sup>*

A comienzos de 1994 encontramos otro informe, la Nota N° 44 del IDI, sobre la relación entre Argentina y Brasil y la evolución de su comercio durante las últimas tres décadas. Este documento hace especial hincapié en los últimos años donde habían proliferado los acuerdos entre ambos países que derivaron posteriormente en el MERCOSUR. El análisis es similar a los anteriores, aunque tiene un enfoque menos coyuntural. Se vuelve a acentuar sobre los efectos negativos del proceso de desarancelamiento para la industria argentina, aunque sin cuestionar la decisión de apostar a la integración con Brasil. En su introducción, el documento se detiene en las características del comercio, la especialización comercial que produjo la integración con Brasil y el tipo de integración que se estaba desarrollando, y se proponen dos pronósticos distintos sobre el MERCOSUR a corroborar en el análisis posterior: un pronóstico que daba la razón a la versión optimista que señalaba las bondades que “*el mercado brasileño brindaría a la industria argentina*”, o un pronóstico que le daba razón a la versión pesimista que sostenía que la potencialidad de la industria brasileña inundaría el mercado argentino y los efectos serían profundamente negativos.<sup>71</sup>

Sobre la evolución del comercio, se destaca la tendencia que se desplegó durante todo el período del proceso de transición iniciado en Asunción: “*Uno de los resultados esperados de los acuerdos era el incremento del comercio mutuo (...) El resultado de lo anterior es que en 1993 Argentina es el segundo importador de productos brasileños y Brasil el segundo proveedor argentino*

---

<sup>70</sup> UIA/IDI, 1992b: 9-10, el destacado es nuestro.

<sup>71</sup> UIA/IDI, 1994:2.

siendo Brasil el principal importador de productos argentinos".<sup>72</sup> Sobre el carácter del comercio y la especialización el documento remarca que, para Argentina, el comercio con Brasil siguió los mismos patrones de especialización que con el resto del mundo, ya que ese crecimiento del intercambio comercial mostraba que:

*Argentina muestra un comportamiento similar con Brasil que con el resto del mundo, es superavitaria en productos primarios y MOA, y deficitaria en MOI. En los últimos años el balance con Brasil tendió a tener mayores saldos positivos en el primer grupo y mayores saldos negativos en productos MOI. Lo anterior permite señalar que hasta el momento el acuerdo no ha cambiado las características de la balanza comercial con Brasil.*<sup>73</sup>

Lo anterior llevaba a la pregunta sobre el carácter de la integración planteado en la introducción del documento. Al respecto, la posición no es ni optimista ni del todo pesimista. Veamos:

La tercera consecuencia esperada de la integración se relaciona con la especialización del comercio. Con la firma del tratado se plantearon básicamente dos tipos de hipótesis, una que podríamos definir como 'optimista' cuyo argumento se centraba en las bondades del mercado brasileño como destino para las MOI argentinas y que Brasil actuaría como una 'aspiradora de productos argentinos' y la otra visión que podríamos llamar 'pesimista' que planteaba como centro del argumento la potencialidad de la industria brasileña y que esta inundaría el mercado argentino estableciendo un patrón de comercio donde Argentina exportaba bienes primarios y Brasil manufacturas. En términos generales el índice no confirma ninguna de las dos hipótesis. El comercio entre Argentina y Brasil ha tendido a parecerse al que se mantiene con el resto del mundo, aunque con algunas particularidades, entre las que se puede señalar que la integración tendió a acentuar la especialización argentina en algunos sectores en los cuales ya estaba especializada con anterioridad a la firma del tratado y que en general se relacionan con bienes que se basan en recursos naturales (agropecuarios, pesca, frutas, combustibles).<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> UIA/IDI, 1994:9.

<sup>73</sup> UIA/IDI, 1994:10, el destacado es nuestro.

<sup>74</sup> UIA/IDI, 1994:10.

En la conclusión se reclaman instrumentos que corrijan esta especialización y suavicen la transición:

*Teniendo en cuenta la evolución y características del comercio se puede señalar que la relación que Argentina tiene con Brasil tiende a parecerse a la que tiene con el resto del mundo, salvo en aquellos casos donde actúan instrumentos de comercio administrado. A partir de esto corresponde preguntarse cuál será el efecto de la caída de esos instrumentos, y si en este período de transición se están generando ventajas competitivas que lo compensen. Hoy no existen respuestas para estas preguntas, pero parece prudente para la etapa que se acerca utilizar o recrear instrumentos que mejoren el perfil de nuestro comercio y faciliten los procesos de reconversión tales como los acuerdos sectoriales, mecanismos de protección sectorial en el caso de daño, y otros de naturaleza más general que permitan aislar shocks macroeconómicos de alguno de los países socios restantes miembros. Estos instrumentos pueden resultar útiles para suavizar la transición y lograr una mejor concreción de los objetivos perseguidos con el MERCOSUR.<sup>75</sup>*

Como observamos, la UIA intentó dar cuenta de las primeras consecuencias que tenía el MERCOSUR para varios de sus sectores, solicitando en reiteradas ocasiones “instrumentos” que “suavicen” y “corrijan” los problemas de competitividad con los brasileños, la tendencia a la especialización de Argentina como importador de MOI y exportador de MOA, y los desequilibrios de la balanza comercial. Salvaguardias, medidas antidumping, protección, acuerdos sectoriales, fueron las herramientas demandadas. Como señalamos, el gobierno accedió a algunos de ellos durante estos primeros años de apertura económica y de MERCOSUR, sin embargo, el peso de la UIA para negociarlos fue menor que en otros momentos. Cabe destacar que, en el marco del sólido apoyo al gobierno por parte del “Grupo de los Ocho” (G-8) que nucleaba a las principales corporaciones del empresariado argentino,<sup>76</sup> la UIA no entró, al menos por el tema de la integración y el MERCOSUR, en conflicto abierto con el gobierno.

---

<sup>75</sup> UIA/IDI, 1994:11, el destacado es nuestro.

<sup>76</sup> Que constituyó una expresión de unidad de la clase dominante en el acompañamiento a las políticas neoliberales de reestructuración de aquel momento. Tal como afirma Schvarzer en torno al G-8: “*El Grupo de los Ocho (...) tuvo un rol decisivo en el curso de la crisis de 1989, signada por el estallido hiperinflacionario y el cambio adelantado de gobierno. A partir de entonces, dicho grupo actúa como interlocutor privilegiado del poder político*” (Schvarzer, 1990:9). En torno a la crisis de 1999 ocasionada por la devaluación del Real en Brasil y la continuidad de la recesión iniciada en 1998, ese grupo se dividió en dos y se reconfiguró la relación entre las diferentes fracciones del empresariado y el gobierno. Ver Kan, 2015.

Ahora bien, el gobierno también reconoció como interlocutores válidos a las empresas que, por su cuenta, lograrán hacer *lobby* para obtener concesiones, quienes usaban los organismos corporativos pero, además, tenían voz propia para presionar al gobierno. Estas empresas habían adquirido ciertas particularidades, varias de ellas, por ejemplo, habían integrado el grupo "Capitanes de la Industria" durante la década de 1980 y apoyaron el primer plan económico de Menem y los comienzos del proceso de reformas. Perjudicadas un buen número de ellas también por la apertura comercial, en el logro de algunas concesiones puntuales para atenuar sus efectos rubricó el apoyo más general de los grandes grupos económicos locales al gobierno. Este estuvo en sintonía con el consenso que, de conjunto, daba toda la clase dominante a las transformaciones (incluidas entre ellas el realineamiento regional y la integración con Brasil) encaradas por el gobierno de Menem y Cavallo. Estas transformaciones, desde el punto de vista estratégico, no se pusieron jamás en discusión por esos años.

A continuación observaremos un caso de *lobby* de uno de los grandes grupos económicos locales que obtuvieron concesiones del gobierno, en esta ocasión por fuera de su organismo de representación corporativa, la UIA. Nos referimos a Arcor, empresa agroindustrial miembro de UIA y también de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), quién mediante un decreto obtuvo protección de la competencia brasileña en la producción de chocolates. Cabe destacar que existieron variados casos de concesiones directas a grupos económicos ante la apertura y el PLC con Brasil en el marco del MERCOSUR, como los cupos para el papel que beneficiaron a las empresas líderes de la rama (Massuh y Celulosa), o en el rubro del calzado donde las empresas Gatic y Alpargatas fueron beneficiadas con derechos específicos.<sup>77</sup> En la mayoría de estos casos, tampoco hubo intervención del organismo corporativo. En alimentación, sin dudas, Arcor fue uno de los más resonantes. Se puede adjudicar parte de ello a la relación previa entre la familia Pagani, dueña de la empresa y creadora de la Fundación Mediterránea, y el ministro de Economía Cavallo, quién había sido parte de la fundación junto a un amplio grupo de sus asesores que llevó al ministerio. La práctica desplegada fue común en los otros casos mencionados, pero cabe destacar que, por un lado, Arcor ya era una empresa de

---

<sup>77</sup> Viguera, 1998:23.

mucha importancia en el sector antes que Cavallo llegara al Ministerio. La empresa se había consolidado como líder en el mercado de las golosinas y otros derivados de la alimentación y en las décadas del setenta y ochenta comenzó a exportar su producción a países de la región, llegando a ser actualmente líder mundial en la producción de caramelos y líder regional en la producción de otras golosinas y alimentos derivados de la glucosa.<sup>78</sup> Su consolidación como gran empresa coincidió con los inicios del proceso de reformas, mientras que la evolución de otras empresas nacionales de la rama, como Terrabussi, Bagley o Stani, fue inversa. Estas firmas desde mediados de los ochenta sufrían recurrentes problemas económicos y, en consecuencia, durante los años de la apertura fueron vendidas a capitales extranjeros.<sup>79</sup> Por el contrario, Arcor por esos años se terminó convirtiendo en el grupo económico más importante de origen nacional. Asociado directo a la UIA (en general cercano al MIA) y miembro de la COPAL y del Consejo Empresario Argentino (CEA),<sup>80</sup> se convirtió en la empresa agroindustrial más importante de la Argentina y de la región. Cabe destacar, para completar el cuadro de situación entre el vínculo del Grupo Arcor y el gobierno, que la Fundación Mediterránea, a la cual está ligada estrechamente la empresa fue de amplia injerencia en el diseño de la política exterior, sobre todo del MERCOSUR durante los primeros años del gobierno de Menem.<sup>81</sup>

En diciembre de 1993, por medio de la resolución N° 1555/93 firmada por el ministro Cavallo, se aumentaron los aranceles del 10 al 20%, a la importación de chocolates, lo que permitía a los dueños de Arcor garantizar sus posiciones en el mercado, evitando la competencia brasileña. También, la resolución N° 1555/93 permitía duplicar los reembolsos a las exportaciones que tenía la empresa.<sup>82</sup> Unos años después, *Clarín* hacía un balance del grupo Arcor y su relación con el ministro Cavallo en los inicios de la convertibilidad: “*Con Cavallo en el Ministerio, los Paganí consolidaron su capacidad de influencia (...) construir una monumental fábrica de chocolates en Colonia Caroya, en Córdoba, que*

---

<sup>78</sup> Para un análisis más detallado del crecimiento de Arcor véanse Baudino (2009) y Kosacoff *et al* (2007)

<sup>79</sup> En el caso de Bagley, primero fue comprada por la firma Danone y luego ésta hizo un acuerdo de tipo *joint venture* con Arcor creando Bagley Latinoamérica S.A.

<sup>80</sup> Que en años posteriores se transformó en la Asociación Empresaria Argentina (AEA).

<sup>81</sup> Ramírez, 2001; 2007<sup>a</sup>; 2007b.

<sup>82</sup> “*Al elevarse los aranceles a la importación de chocolates, Arcor también se benefició con los reembolsos a las exportaciones de ese producto, que crecieron en igual proporción, o sea, con un rédito del 100 % para la compañía de Paganí?* (*Clarín*, 22/11/98).

*inauguraron en junio de 1994*".<sup>83</sup> Esa planta de Colonia Caroya se dedicó íntegramente a producir y exportar chocolates. En suma, si bien constituyó parte de la forma de resolver

## Conclusiones

Este trabajo permite observar que la relación entre el empresariado industrial, particularmente entre la UIA, el gobierno y el MERCOSUR, fue más aceptada de lo que habitualmente se cree. En primer lugar, se dio cuenta que esa relación siguió la misma lógica que la desplegada ante las reformas económicas más generales como la del Plan de Convertibilidad. Por un lado, hubo un apoyo en general del empresariado a la nueva política económica y, por otro lado, los sectores afectados por esa apertura reclamaron por los perjuicios ocasionados. Con respecto al MERCOSUR, el escenario fue similar. Hubo un apoyo en general al rumbo comercialista que el gobierno impuso en las negociaciones del MERCOSUR junto con Brasil y, a la vez, varios sectores, cámaras y hasta empresas en forma directa, intentaron reordenarse negociando las consecuencias de la implementación del Programa de Liberalización Comercial a partir de 1991.

En segundo lugar, sobre los apoyos, reclamos y negociaciones específicas del bloque regional, observamos una situación heterogénea. Para la UIA el MERCOSUR fue un elemento más de la apertura pero que debían conocer y estudiar sus efectos, así como también sus potencialidades. El Instituto de Desarrollo Industrial se encargó de ello y nos permitió acercarnos a la visión empresaria de la principal asociación de industriales argentinos. Aceptaron el MERCOSUR producto de las oportunidades que un mayor vínculo con Brasil podía otorgarles, pero pidieron correcciones, denunciaron las asimetrías y reclamaron compensaciones para suavizar la etapa de transición, despegando una mirada controvertida de la potencialidad del bloque. En suma, como pudimos observar en los documentos de la UIA, empresariado industrial desplegó una complejidad ante la integración regional que, si bien en líneas generales osciló entre el optimismo y el pesimismo, desplegó tanto respaldos al bloque y acuerdos con el

---

<sup>83</sup> *Clarín*, 22/11/98.

gobierno, como resquemores, dudas y estrategias defensivas. El gigante sudamericano podía convertirse en la principal salida de las exportaciones argentinas, incluyendo las industriales, situación que no ocurrió salvo para la agroindustria y el sector automotriz. Al mismo tiempo, la apertura recíproca con Brasil fue una amenaza constante, un verdadero desafío para determinados sectores industriales, sobre todo para los productores mercadointernistas quienes sufrieron la competencia de productos brasileños. Las respuestas fueron variadas.

En algunos casos, el pedido de suavizar la apertura comercial y lograr protección fue de grandes empresas, líderes en su rama, que también eran lastimadas de alguna forma por la apertura. De ellas analizamos el caso Arcor, donde encontramos que la presión y negociación con el gobierno no se hizo a través de la UIA, sino en forma directa. Esto muestra la capacidad de presión y llegada al gobierno de los sectores más concentrados de la economía y también que el gobierno tenía buena recepción con ellos, a excepción de quienes se enfrentaban a la política económica. Una historia previa de este grupo económico, ligado a la Fundación Mediterránea y a varios funcionarios que integraron la el primer gobierno de Menem en el diseño de la política económica y exterior.

El carácter comercialista con que nació el MERCOSUR y la forma que tomó la implementación del Programa de Liberalización Comercial durante esta primera etapa de transición del bloque, señaló la ausencia (salvo referencias formales) de acciones concretas para mejorar la competitividad de las industrias del MERCOSUR. Por ejemplo, mediante planes de reconversión orientados a aumentar el grado de eficiencia mediante ganancias de escala, especialización, complementación, similar a los primeros acuerdos de la década del ochenta. Esta situación repercutió en el mediano plazo y mostró la imposibilidad que el MERCOSUR se convierta, como los gobernantes lo presentaron en sus comienzos, en un estímulo para la producción y exportación de todos los sectores, entre ellos el industrial.

En esta etapa, el gobierno mantuvo la fuerte decisión de cumplir con el cronograma previsto por el Tratado de Asunción y los protocolos posteriores en el marco de la zona de libre comercio implementada con el Programa de Liberalización Comercial, desoyendo reclamos y pedidos de postergación por parte de algunos sectores industriales. En consecuencia, ese MERCOSUR comercialista fue acaparado por los

capitales extranjeros y los sectores de capital concentrado de ambos países, sobre todo el agroindustrial, dejando poco lugar para otras fracciones de capital y, desde ya, desatendiendo intereses de otras clases y capas de la población. En la práctica, se diseñó una integración comercial, endeble, que selló algunas características estructurales para el futuro del MERCOSUR y para la relación entre Argentina y Brasil. Nos referimos a una falta de planificación de políticas comunes entre ambos países, al desequilibrio y a las asimetrías entre economías con escalas diferentes. Cabe agregar también, a la falta de una integración profunda en aspectos políticos y sociales que permitieran aprovechar el vínculo estratégico entre ambos países para solucionar las problemáticas de las mayorías. Esta situación del MERCOSUR estalló posteriormente en 1999 con la devaluación del Real y luego con la crisis del 2001 en Argentina.<sup>84</sup> En suma, la UIA apoyó el bloque al igual que la convertibilidad, oscilando entre el optimismo inicial y el pesimismo resultante de la forma que tomó la apertura comercial con Brasil.

---

<sup>84</sup> Kan, 2020.

## FUENTES

### Éditas

#### a) Prensa escrita

Clarín

La Nación

Página 12

#### b) Prensa oficial

UIA/IDI (1992a): *MERCOSUR. Reseña de lo acordado en la segunda reunión del Consejo del Mercado Común*, Nota N° 5 del IDI. Buenos Aires, julio de 1992.

UIA/IDI (1992b): *Relación comercial Argentina-Brasil. Comentarios sobre su evolución*. Nota N° 20 del IDI. Buenos Aires, julio de 1992.

UIA/IDI (1994): *Argentina-Brasil: Evolución del comercio y su composición*, Nota N° 44 del IDI. Buenos Aires, marzo de 1994.

## BIBLIOGRAFÍA

Baudino, V. 2009, *El ingrediente secreto. Arcor y la acumulación de capital en la Argentina (1950-2002)*, Ediciones RyR, Buenos Aires.

Bouzas, R. 1999, “El MERSOSUR y la devaluación del real”, en *Nueva Sociedad*, 161.

Caetano, G. (Coord.) 2011, *MERCOSUR 20 años*, CEFIR, Montevideo.

Crivelli A. 2006, “MERCOSUR y Unión Europea”, en Morgenfeld L. (comp.). *El MERCOSUR en cuestión. Integración económica e inserción internacional*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Dossi, M. 2014, “La formación de consensos en las asociaciones empresarias bajo contextos de crisis. El caso de la Unión Industrial Argentina en los períodos 1989-1991 y 1999-2003”, en *H-Industria. Revista de Historia de la Industria y el Desarrollo en América Latina*, (15), pp. 151-196.

Dossi, M. 2019, *Los industriales en su laberinto. Las estrategias políticas de la Unión Industrial Argentina durante el auge y la crisis neoliberal (1989-2003)*, Autores de Argentina, Buenos Aires.

Giacalone, R., 1999, “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y en el MERCOSUR”, en *Aldea Mundo*, pp.52-60.

Hirst, M. 1992, “Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR”, en *Serie Documentos e informes de investigación de FLACSO*, N° 130.

Kan, J. 2015, *La integración desde Arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*, CICCUS-Imago Mundi, Buenos Aires.

Kan, J. 2017, “Una revisión del modelo de integración regional en América Latina durante los años noventa. Insumos para analizar el escenario actual”, en *Revista De La Red Intercatedras De Historia De América Latina Contemporánea*, 6, 60–80.

Kan, J. 2019, “Empresarios argentinos y orígenes del MERCOSUR. Interacciones y negociaciones con el gobierno en torno al Acta de Buenos Aires de 1990”, en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 53(XXVI), pp. 48-71.

Kan, J. 2020, “El impacto de la devaluación del real en Brasil y de la crisis del MERCOSUR de 1999 en el fraccionamiento del empresariado argentino”, en *Realidad Económica*, 336, pp. 35-66.

Kan, J. 2022, “Encuentros y desencuentros. Empresarios, funcionarios y política exterior durante el gobierno de la Alianza”, en Míguez, M. C. (Comp.). *El estado y los actores de la política internacional argentina*, Teseo Press, Buenos Aires.

Katz, C. 2006, *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Ed. Luxemburg, Buenos Aires.

Kosacoff, B. et al. 2007, *Globalizar desde Latinoamérica. El caso Arcor*, McGraw-Hill Interamericana, Buenos Aires.

Laredo, I., 1995, *Proyecto MERCOSUR y grupos económicos en la Argentina: posiciones y debates*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Lopez A., Lugones, G. y Porta, F. 1993, “Comercio y competitividad en el MERCOSUR. Factores macroeconómicos, políticas públicas y estrategias privadas” en *Documento de Trabajo del CENIT*, 12.

López, A. y Porta, F., 1994, “Acero, papel y petroquímicos en el MERCOSUR. Reestructuración industrial e instrumentos de política”, en *Documento de trabajo del CENIT*, 14.

López A. y Porta, F. 1995, “Nuevas modalidades de inserción internacional: El MERCOSUR”, en Kosacoff, B. (Editor), *Hacia una nueva estrategia exportadora. La experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

Míguez, M.C. 2020, “Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas”, en Míguez, M.C. y Morgenfeld, L. (Coords.) *Los condicionamientos internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Editorial Teseo, Buenos Aires.

Moniz Bandeira, L. M. 2002, “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración” en

- Rapoport M. y Cervo A. (Comps.) *El Cono Sur. Una historia en común*, FCE, Buenos Aires.
- Ramírez, H. 2001, "Los empresarios y la cuestión de la integración en la década de los noventa", en *Avances del CESOR*, 3, 101-114.
- Ramírez, H. 2007a, "Hasta que los intereses nos separen: conflictos en FIEL y la Fundación Mediterránea", en *H-Industria. Revista de Historia de la Industria y el Desarrollo en América Latina*, 1.
- Ramírez, H. 2007b, *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPES, FIEL y Fundación Mediterránea*, Lenguaje Claro Editora, Carapachay.
- Rapoport, M. 2008, "Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 33/34.
- Salvia, S. 2015, "La industria en crisis bajo la Convertibilidad", en *H-Industria. Revista de Historia de la Industria y el Desarrollo en América Latina*, 17, pp. 92-120.
- Schvarzer, J.1990, *Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983). Un estudio 'desde adentro' para explorar su relación con el sistema político*, CISEA, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. 1991, *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, CISEA, Buenos Aires.
- Viguera, A. 1998, "La política de la apertura comercial en la Argentina 1987-1996", ponencia presentada en *Latin American Studies Association (LASA)*. Chicago, Illinois, September 24-26.
- Viguera, A. 2000, *La trama política de la apertura económica en la Argentina 1987-1996*, Ediciones Al Margen/ UNLP, La Plata.