



Distribución Limitada
LC/BUE/L.135
Octubre 1993

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina en Buenos Aires

**LA INDUSTRIA ARGENTINA.
UN PROCESO DE REESTRUCTURACION
DESARTICULADA**

Documento de Trabajo N° 53

Bernardo Kosacoff

Este documento, forma parte del Proyecto "La transformación del sistema económico en la Argentina: Industria y comercio internacional", financiado por la Fundación Volkswagen en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, y coordinado por Bernardo Kosacoff.
Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden coincidir o no con las de la Organización.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
1. Las Primeras Fases del Desarrollo Industrial Argentino.....	2
2. El quiebre del modelo de sustitución de importaciones.....	6
3. El período posterior a la crisis del endeudamiento (1982-1990).....	9
4. Las transformaciones que se están gestando a partir de la convertibilidad	23

INTRODUCCION

El proceso de industrialización en la Argentina tiene su punto de partida a fines del siglo pasado acompañando al dinámico modelo agroexportador que estuvo vigente hasta la década de los años 30. A partir de esta fecha la industria pasa a ocupar un lugar de privilegio en la economía argentina bajo la modalidad del denominado "proceso de sustitución de importaciones". En particular, en su segunda fase que comenzó en 1958, las actividades industriales fueron el motor de crecimiento de la economía, creadoras de empleos y la base de la acumulación del capital. Asimismo, se fue generando una capacidad tecnológica sumamente destacada en el ámbito latinoamericano.

Sin embargo, a mediados de los años 70, este modelo de industrialización tenía implícito un conjunto de dificultades. Estas incluían aspectos relacionados con la propia organización industrial -escala de plantas muy reducidas, falta de subcontratación y proveedores especializados, escasa competitividad internacional, etc.- y con el funcionamiento macroeconómico de la economía -fuertes transferencias de ingresos, saldos comerciales externos deficitarios, etc.-

Simultáneamente, el dinamismo de las sociedades de mayor industrialización estaba generando el pasaje a un nuevo esquema tecno-productivo, con modelos de organización de la producción industrial que incorporaban una lógica muy distinta de la de los modelos de producción masiva fordista prevalecientes. Uno de los elementos claves que viabilizaron estos cambios fue el extraordinario desarrollo de la microelectrónica, que permitió operar el pasaje del "mundo de lo electromecánico" al "mundo de lo electrónico". En contraposición, ante las dificultades de recrear el dinamismo industrial en la sociedad argentina, la respuesta local no fue la de avanzar en el sentido de aprovechar los acervos tecnológicos acumulados en la etapa anterior, para superar sus dificultades, sino la de un intento de reforma estructural asociado a la apertura de la economía. Sin embargo, el fracaso de su instrumentación en el período 1976-1981 concluyó con un proceso de desarticulación productiva.

Durante la década de los años ochenta se fue generando un modelo de organización de la producción de bienes industriales muy distinto del anterior modelo sustitutivo. Articulado por los cambios en la frontera técnica internacional y el marco de inestabilidad e incertidumbre macroeconómica, se fueron gestando modificaciones muy sustantivas a nivel institucional, sectorial, microeconómico y de inserción externa de la industria.

El objetivo del presente trabajo es analizar las principales características del sector industrial argentino, con especial énfasis en sus rasgos estructurales de la década del 80, y las modificaciones que se están gestando a partir del Plan de Convertibilidad. Se describen brevemente las principales fases del

desarrollo industrial argentino, para encuadrar los elementos centrales de la industrialización reciente del país, en el sustento de su largo proceso evolutivo de más de un siglo. Asimismo se analizan los cambios en la década del ochenta en la composición sectorial del producto, el empleo, el proceso de inversiones y la inserción externa de la industria, destacando los elementos centrales de su balance comercial, de la estructura arancelaria y de los cambios en las importaciones y exportaciones.

1. Las Primeras Fases del Desarrollo Industrial Argentino.

La estructura industrial de la Argentina está sustentada en un largo sendero evolutivo de más de un siglo. A medida que la industria producía bienes, fue generando simultáneamente: procesos de aprendizaje e incorporación de tecnología, la calificación permanente de los agentes económicos, un marco institucional y regulatorio, la inserción en la división internacional del trabajo, la organización económica de sus mercados, la articulación con las otras actividades económicas, etc. Los cambios significativos a través del tiempo, en cada uno de los aspectos señalados, fue articulando la organización social para la producción de bienes manufacturados. En su evolución, la economía argentina se fue destacando por su grado de industrialización en el ámbito latinoamericano, pero si el punto de comparación es el de los países más avanzados, sus rasgos centrales son los característicos de una economía `semiindustrializada'.

Considerando la participación de las Industrias Manufactureras en el Producto Bruto Interno en el período 1900-1990, se pueden observar los cambios más importantes en el grado de industrialización del país.

Cuadro 1. Participación de la Industria Manufacturera en el P.B.I. a costo de factores
(porcentajes)

Período	Participación
1900-1909	15.35
1910-1919	16.54
1920-1929	18.65
1930-1939	21.06
1940-1949	24.22
1950-1959	24.80
1960-1969	28.18
1970-1979	27.23
1980-1990	23.60

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Banco Central de la República Argentina disponibles en 1991.

La participación creciente e ininterrumpida de la industria en la economía argentina se extiende hasta mediados de la década del 70, punto en el cual se inicia un retroceso permanente de su importancia. Esta caída es de tal magnitud que el grado de industrialización de inicios de los noventa es similar a los valores de la década del 40.

A grandes rasgos se pueden individualizar tres grandes períodos en la industrialización argentina. El primero de ellos comienza alrededor de 1880 cuando el país modifica radicalmente su inserción internacional bajo el modelo 'agroexportador' y finaliza en la crisis de 1930. El segundo período se extiende hasta fines de 1970 en un marco de una economía semicerrada en el denominado 'modelo de industrialización sustitutivo de importaciones' (ISI), que en sus cinco décadas abarca a su vez subperíodos diferenciados. El tercero de ellos se inicia en el fracaso de la política de apertura (1979-81) y en la larga desarticulación macroeconómica del país desde mediados de los setenta, que se extiende hasta 1990. (ver Esquema simplificado de las fases del desarrollo industrial argentino).

El modelo agroexportador argentino estaba basado en la especialización argentina en la producción de granos y carnes a partir de la explotación de sus abundantes y competitivos recursos naturales. A partir de su consolidación institucional, el país generó una vigorosa inserción internacional en función de sus dinámicas exportaciones de bienes primarios y la importación de capitales y manufacturas, en una economía abierta y con regulación automática del patrón oro. Sus fluctuaciones económicas estaban asociadas a las condiciones climáticas -que afectaban el nivel de las cosechas- y al ciclo económico de Gran Bretaña, que era su principal articulador con el escenario internacional.

Simultáneamente comienzan a darse las condiciones para la incipiente industrialización del país, que responden en gran medida a los 'impulsos' que A. Hirschman describió para América Latina ^{1/}

/ . Entre ellos podemos mencionar: * La existencia de bienes competitivos del sector primario que requieren de algún tipo de transformación industrial final para exportarse (frigoríficos, tanino, cuero, lana, harinas, etc.). * La corriente inmigratoria europea con calificaciones previas en el área industrial; * El temprano desarrollo generalizado de la educación y la especialización técnica y profesional. * Las dificultades de abastecimiento externo en la primera guerra mundial. * Las demandas derivadas de las producciones primarias y de infraestructura (los grandes talleres de mantenimiento ferroviario, maquinaria agrícola, cemento, etc.). * Los costos de transporte y las protecciones naturales. * El progresivo y acelerado aumento del tamaño del mercado interno. Estos factores determinaron que la Argentina fuese desarrollando la estructura industrial más destacada de la región, que antes de la crisis del modelo ya representaba el 20% del PBI, con más de 50.000 establecimientos.

El agotamiento de la expansión de la frontera agropecuaria, acompañado con la crisis internacional de 1929 y las conflictivas relaciones triangulares entre Argentina-Gran Bretaña-EE.UU., pusieron fin al funcionamiento del modelo agroexportador. El control de cambios de 1931, la vigencia de los permisos

^{1/} Ver Hirschman, A., "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones", en El Trimestre Económico, Vol. XXXV, N° 140, México, 1968.

ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LAS FASES DE DESARROLLO INDUSTRIAL ARGENTINO

LA FIRMA Y EL ENTORNO	Agroexportador con Industrialización (1880 - 1929)	Sustitutivo Mercado Interno (1930 - 1978)	Aperturista con Reestructuración y Globalización (1979 - 1990)
ESCENARIO INTERNACIONAL	Consolidación industrial Hegemonía Británica en la producción y las finanzas	Producción fordista Hegemonía americana y aparición de los NICs Mercados protegidos	Organización flexible Crecimiento de Alemania, Japon Sudeste asiático Bloques económicos Globalización y concentración de producción Internacionalización financiera
ESCENARIO LOCAL	Inversión Directa Extranjera, asociada a infraestructura, financiamiento y captación materias primas y recursos primarios	Inversión Directa Extranjera, asociada a la captación del mercado interno y los precios de los factores	Inversión Directa Extranjera. Fuerte dinamismo asociado a la globalización, concentración y privatización.
Marco Global	Modelo Agroexportador integrado al mundo con incipiente inducción a la industrialización	Industrialización sustitutiva de importaciones Fuerte participación estatal	Programas permanentes de búsqueda de estabilización Apertura comercial y financiera
Marco Industrial	Consolidación institucional Ciclo autorregulado	Regulación estatal	Privatización y desregulación Transformación productiva con heterogeneidad creciente
1. Sectores dinámicos:	Alimentos Textiles Otros para consumo interno	Automotores Otros metalmecánicos Químicos	Acero y aluminio Petroquímica Pulpa y Papel Aceites vegetales
2. Destino:	Exportación agroindustrial Mercado Interno	Mercado interno	Exportación y mercado interno
3. Origen tecnología:	Importación	Adaptación y desarrollo local de tecnologías alejadas de la "best practice"	Importación y adaptación a condiciones locales. Menor "gap" tecnológico algunos sectores
4. Organización tecno-productiva	Dual: Sectores con tecnologías de punta (para exportación) y otros semi-artesanales (para mercado local)	Series cortas con rezagos tecnológicos Fordismo "idiosincrásico"	Heterogeneidad: Sectores con tecnologías y organización fordista Intentos de flexibilidad y nuevas formas organizacionales
EMPRESAS			
Líderes	G.E. vinculados a la exportación PYMES	Empresas públicas Filiales de E.T. PYMES	G.E. de capital nacional Algunas PYMES Filiales de ET
Formas de Organización	Grupos familiares Comercialización y Producción bienes primarios	Empresas públicas Empresas familiares ET: Líderes en mercado local y marginales en merc. internac. Producción	Multifirmas Produc./Comer./Financ. de bienes servicios industriales

Fuente: R. Bisang, M. Fuchs y B. Kosacoff, "Internacionalización de empresas industriales argentinas", Proyecto Volkswagen-Stiftung Ref. II/67/066 "The transformation of the Argentine economic system; Industry and international trade", Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 1992.

previos de importación en 1933, el desdoblamiento del mercado cambiario con el exterior y la elevación de los aranceles de importación -inducido fundamentalmente por motivos fiscales- son ilustrativos del nuevo funcionamiento de la economía, que en su cierre con el exterior fue paulatinamente reduciendo la importancia del comercio internacional en el PBI. Estas fueron las condiciones en las cuales se desarrolló el primer subperíodo de la sustitución de importaciones. Tenía su punto de apoyo en la incipiente industrialización anterior y avanzó muy rápidamente en los tramos 'fáciles' de la producción manufacturera. Las industrias productoras de bienes de consumo (alimentos, textiles, confecciones), los electrodomésticos, las maquinarias y metalurgia sencillas y la industria asociada a la construcción fueron las actividades más dinámicas durante este subperíodo, que continúa hasta la asunción del primer gobierno de Perón en 1945.

En esta nueva subetapa que se extiende por una década, la industrialización se profundiza en forma acelerada. Se articula fundamentalmente por una expansión de las actividades existentes, mediante la utilización intensiva de la mano de obra, y un ensanchamiento del mercado interno, incorporando al mismo al conjunto de la población. El Estado pasa a tener un papel muy activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de una variada gama de instrumentos de política: administración de cuotas de importación, financiamiento -vía el Banco de Crédito Industrial y las líneas de redescuento del Banco Central-, promoción sectorial, mecanismos extra-arancelarios, etc.- Con una clara especialización en la producción de bienes de consumo orientada exclusivamente hacia el mercado interno, el desarrollo industrial encontró obstáculos para mantener su dinamismo, a medida que creció su obsolescencia tecnológica, y no tenía posibilidades - empresariales y tecnológicas- de avanzar hacia procesos productivos más complejos, en un contexto de permanentes restricciones en su balance de pagos.

A partir de 1958 se inicia el último subperíodo de la ISI que se extiende hasta mediados de los setenta. Articulado en los complejos petroquímico y metalmecánico (dentro de este último la industria automotriz fue el sector más representativo) la industria tuvo su desempeño más destacado convirtiéndose en el motor de crecimiento, generador de empleo y base de la acumulación del capital. Con la masiva participación de filiales de empresas transnacionales se ocuparon progresivamente los casilleros vacíos de la matriz de insumo-producto, en el marco de una economía altamente protegida con el objetivo de lograr un mayor nivel de autoabastecimiento.

Estos cambios generaron un acelerado proceso de desarrollo tecnológico basado en la incorporación de tecnologías de los países desarrollados, con significativas adaptaciones al medio local, que determinaron la réplica de las producciones 'fordistas' con un fuerte contenido localista. La producción de series cortas en plantas orientadas al mercado interno (con escalas de producción en promedio diez veces menor que una similar ubicada en la frontera técnica), el elevado nivel de integración de la producción (por el escaso desarrollo de proveedores y subcontratistas especializados) y el alto grado de apertura del 'mix' de

producción, eran algunos de los problemas de competitividad internacional que se observaban en la estructura industrial argentina. Asimismo, las restricciones macroeconómicas de la Argentina se constituían en un obstáculo para financiar las transferencias de ingresos hacia las actividades industriales. Simultáneamente la particular posición deficitaria de la industria en el comercio internacional, restringía las posibilidades del crecimiento sostenido de las actividades industriales sin generar las crisis de balance de pagos.

La percepción de estos problemas condujo a buscar mecanismos dentro de la propia ISI. Por un lado, la política de incentivos a la exportación de manufacturas, buscaba simultáneamente generar las escasas divisas, expandir un mercado interno con signos de agotamiento e impulsar la competitividad global de la industria. Sus resultados no fueron menores mientras que en 1960 las manufacturas no tradicionales prácticamente no se exportaban, en 1975 representaban una cuarta parte de las exportaciones del país. Por otro lado, se buscaba la profundización de la ISI, en la cual la oferta de algunos insumos básicos (acero, aluminio, papel, petroquímica, etc.) era fuertemente dependiente de la importación. Esto motivó la promoción de estas actividades en función de su ahorro de divisas y en la posibilidad de ensanchar la base del mercado interno, a partir de los encadenamientos posteriores de estas industrias con actividades de alto valor agregado y generación de empleo.^{2/} Asimismo, la continuidad de los sistemas de promoción, el papel de las empresas del Estado y la utilización del poder de compra y el programa de inversiones del sector público eran algunos de los instrumentos privilegiados.

2. El quiebre del modelo de sustitución de importaciones

La política económica iniciada en abril de 1976 cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvolvían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios. Se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía.^{3/}

^{2/} Su puesta en marcha en la década del ochenta, en el proceso de desarticulación de la ISI, generó cambios estructurales significativos, pero con resultados distintos a los planeados.

^{3/} Ver, Canitrot, A., La política de apertura económica (1976-81) y sus efectos sobre el empleo y los salarios. Un estudio macroeconómico. Proyecto PNUD/OIT, 1983; Schvarzer, J., Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica. CISEA, Buenos Aires, 1983; Sourrouille, J.V., Kosacoff, B. y Lucangeli, J. Transnacionalización y política económica en la Argentina, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1985; Damill, M., Fanelli, J.M., Frenkel, R y Rozenwurcel, G., Las relaciones financieras en la economía argentina, Ediciones del IDES N° 15, Buenos Aires, 1988;

En relación a la política industrial, se pueden señalar dos subperíodos que tienen su corte hacia fines de 1978. El primero de ellos, se caracteriza por la recuperación de la producción de bienes de consumo durable y de capital, asociada a la creciente inversión y a la redistribución regresiva de los ingresos. En este período de "sinceramiento" de la economía, se comienza con la reducción de los aranceles de importación.^{4/} A pesar de su fuerte baja -en promedio descienden 40 puntos, del 90 al 50%- en estos tres primeros años no aumentan significativamente las importaciones. Este fenómeno tiene su explicación en los incrementos de competitividad durante la última década, que determinaron la existencia de una fuerte redundancia en las tarifas y por otra parte en el mantenimiento de un tipo de cambio elevado. Por otro lado, la sanción, en 1977, de la reforma financiera, libera la tasa de interés y crea un mecanismo totalmente distinto para la asignación de los créditos.^{5/}

El segundo subperíodo se inicia hacia fines de 1978 al instrumentarse la versión de economía abierta de la escuela monetarista (enfoque monetario del balance de pagos). La aplicación de esta política tenía como objetivo igualar la tasa inflacionaria interna con la externa, ajustándose esta última a la tasa de devaluación del tipo de cambio. Este se determinaba con un cronograma que fijaba un ritmo de devaluación continuamente decreciente en el tiempo, en un contexto de creciente apertura de la economía al exterior (tanto en el mercado de capital como en el de bienes); ello suponía la convergencia de las tasas de interés y de inflación internas con las correspondientes internacionales. En este esquema de política monetaria pasiva, se suponía un período de transición determinado por la distinta velocidad de ajuste en los precios de los productos según se comercien o no en el mercado internacional. Una vez que se lograra la convergencia quedaría establecido un nuevo esquema de precios relativos de la economía. A su vez, en combinación con la política arancelaria, la asignación de recursos favorecería el incremento de la productividad global, desaparecerían los sectores menos eficientes y se desarrollarían las actividades con ventajas comparativas a escala internacional.

Rodríguez, C., "El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre", CEMA, Documento de trabajo N° 5, Buenos Aires, 1979.

^{4/} Ver Berlinsky, J., Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 1977; Nogués, J., "Protección nominal y efectiva: impacto de las reformas arancelarias durante 1976-77", Ensayos Económicos N° 8, B.C.R.A., Buenos Aires, 1978.

^{5/} Desde la crisis de 1930 hasta esta fecha el sistema financiero argentino se caracterizó por la regulación del Banco Central de líneas de redescuento para el otorgamiento de créditos, con tasas de interés altamente negativas, teniendo las empresas industriales una posición privilegiada en su asignación.

Sin embargo, la "convergencia" no se logró. En los bienes transables con el exterior el ajuste fue lento e imperfecto, en los bienes no transables los mecanismos previstos no tuvieron los efectos esperados. La evolución de la tasa de interés interna fue altamente afectada por una sobretasa creciente motivada por la incertidumbre y los elevados costos de la intermediación financiera. Por su parte, el tipo de cambio, que estaba prefijado con una previsión inflacionaria menor a la real, se caracterizaba por una permanente subvaluación de las divisas.

Esta sobrevaloración del peso en conjunción con las rebajas arancelarias afectó fuertemente la balanza comercial y permitió la entrada masiva de productos importados. A su vez, la entrada de capitales externos, -sin restricciones, atento a la apertura financiera externa- en su casi totalidad de corto plazo y provenientes de un mercado financiero de alta liquidez y elevadas tasas de interés, compensaba el déficit de la cuenta corriente, con un incremento significativo del endeudamiento con el exterior. Estos movimientos - que afectaban seriamente el balance de pagos- preanunciaban una devaluación del tipo de cambio, en un mercado de capitales de alta liquidez, atento al muy corto plazo de colocación de los depósitos. En adición, la política fiscal no fue lo suficientemente prolija y continuaron importantes transferencias de ingresos de difícil justificación y ausentes de evaluación. A ello se sumaba un clima de cambio de autoridades políticas y económicas. En consecuencia las primas de riesgo por la colocación de capitales externos se elevaron considerablemente, con el consiguiente aumento de las tasas de interés.

En este contexto, el sector industrial sufrió la crisis más profunda de su historia por la conjunción de varios factores negativos. Entre ellos sobresale la contracción de los mercados, por los bajos niveles de demanda de productos industriales locales, tanto interna por la competencia de productos importados, como externa por el fuerte atraso del tipo de cambio. A su vez, las altas tasas de interés que superaban largamente toda posibilidad de rentabilidad productiva y su constante crecimiento llevó a las empresas a niveles de endeudamiento que en muchos casos solían superar el valor de sus activos.^{6/}

Con el cambio de autoridades dentro del régimen militar en marzo de 1981 se inicia un proceso caracterizado por la adopción de medidas de corto plazo tendientes a solucionar los problemas más urgentes de los sectores productivos. No obstante, también en este período continúa el estancamiento del sector industrial, en un contexto de permanentes devaluaciones de la moneda y persistencia de tasas de interés positivas. Los empresarios centraron sus reclamos en la necesidad de solucionar sus críticos problemas de endeudamiento. Hacia mediados de 1982 se establece un sistema de financiamiento de mediano plazo de las firmas basado en tasas de interés reguladas, que asociadas al creciente ritmo

^{6/} Los fuertes cambios de precios relativos de la época, que favorecían a las actividades de servicios y de producción de bienes no transables con el exterior motivó el pago de fuertes tasas de interés reales a los sectores industriales de bienes transables -que sufrieron profundos atrasos relativos de sus precios-.

inflacionario, provocó una verdadera "licuación de los pasivos" de las firmas y un fuerte alivio a las instituciones financieras. Asimismo, con la implantación de seguros de cambio el Estado se hizo cargo de la mayor parte de la deuda externa del sector privado. A través de estos dos mecanismos se "socializaron" las pérdidas del sector empresarial. La revalorización del tipo de cambio y las restricciones a las importaciones resultantes del abultado endeudamiento externo -cuyos pagos de intereses superaban toda previsión optimista del saldo de la balanza comercial-, generaron nuevamente condiciones de protección al sector industrial. El coeficiente de importaciones de la economía argentina volvió a niveles próximos a los anteriores a la política de apertura.

3. El período posterior a la crisis del endeudamiento. (1982-1990)

El plano macroeconómico local ha sido el eje articulador de gran parte de las transformaciones ocurridas en el período 1982-1990 ^{7/}. La aplicación del 'enfoque monetario del balance de pagos' en diciembre de 1978 ha sido el punto de quiebre del modelo de industrialización anterior. El fracaso de esta política y la crisis de endeudamiento externo resultante, generaron en la década del 80 condiciones de inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico que abarcaron los desequilibrios de las cuentas fiscales y externas, la fragilidad del sistema financiero, etc. La necesaria 'estabilización' de la economía no sólo fue un objetivo permanente, sino que se convirtió en un camino ineludible a partir del conjunto de perturbaciones del funcionamiento de la economía, que tuvieron en los episodios hiperinflacionarios generados a partir de 1989 sus manifestaciones más crudas. Los condicionantes externos, la necesidad de la consistencia y persistencia de las políticas estabilizadoras y el contenido de las mismas ocuparon la atención de la sociedad argentina.

La crisis de la deuda externa en 1982 revirtió el signo de las transferencias netas de recursos del exterior, producto de la interrupción de los flujos de capital y el aumento de las tasas de interés internacional. Los efectos inmediatos fueron el renacimiento y agudización del desequilibrio estructural externo de la economía, pero ahora acompañado por la crisis de financiamiento del sector público. Estos dos desequilibrios básicos se complementaban con la dinámica de funcionamiento de la economía en el corto plazo, en la cual el régimen de alta inflación y la fragilidad financiera amplificaban y agudizaban los efectos

^{7/} Para un análisis más detallado de las condiciones macroeconómicas, ver, entre otros, Bonvecchi, C., El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-80, capítulos 1 y 2, CEPAL-ALADI, 1992; Heymann, D. Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización, Estudios e Informes de la CEPAL N° 63; Machinea, J.L., "Stabilization under Alfonsín's government a frustrated attempt", Doc. CEDES N° 42, Buenos Aires, 1990; Carciofi, R. La desarticulación del pacto fiscal, Documento N° 36, CEPAL, Buenos Aires, 1990; Damill, M, et al. "Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero", Edit. Tesis, Buenos Aires, 1989.

de las medidas adoptadas para corregir los desajustes. El desafío de la política económica estaba en la eficiencia para alcanzar los objetivos de equilibrar los desajustes estructurales y, al mismo tiempo, reducir la inflación sin incurrir en costos excesivos en términos de producción, empleo y salarios reales.

El desequilibrio externo puede ser caracterizado por el desbalance entre la corriente de ingresos que el país estaba en condiciones de generar y la magnitud de los compromisos de pagos externos que el stock de la deuda existente imponía. La búsqueda de fuertes excedentes de comercio exterior, a partir de devaluaciones de la moneda local y contracción del gasto interno, determinaron el incremento de las exportaciones, la violenta reducción de las importaciones y de la inversión. Sin embargo, la naturaleza financiera de la restricción externa se evidenciaba en el déficit de la cuenta corriente del Balance de Pagos, con la particular posición desfavorable del Sector público, producto del proceso de estatización de la deuda externa privada. A su vez, el deterioro de los términos de intercambio erosionaron fuertemente el esfuerzo exportador.

Las cuentas fiscales estaban caracterizadas por el creciente nivel del gasto público y su falta de correlato en los descendentes ingresos tributarios. Su habitual forma de financiamiento en el pasado (endeudamiento externo e interno y el impuesto inflacionario) con la crisis y estatización de la deuda externa se desarticula en un contexto de agudización de los desequilibrios fiscales.

El régimen de alta inflación persistente generó una elevada elasticidad en sus mecanismos de propagación con tasas altas y volátiles. A su vez, la fragilidad financiera determinada por el proceso de desmonetización y la ausencia de financiamiento externo, fue uno de los principales obstáculos para el manejo de la política económica. La atención de la deuda externa, a cargo del Sector Público, y la existencia de superávits comerciales generados por el sector privado, plantearon muy agudamente las dificultades fiscales para la compra de los excedentes de divisas. Para obtener esos fondos el Sector Público debió aumentar su superávit, o financiarse vía emisión o colocación de deuda pública interna, o incurrir en atrasos en los compromisos externos. Cada una de estas alternativas tenía dificultades y efectos no deseados. Estos desequilibrios macroeconómicos generaron una permanente incertidumbre, que deterioró los procesos de inversión e impulsó una marcada "exportación de capitales".

En el período se destacaron tres programas económicos: el Austral, el Primavera y el Bunge y Born. Todos ellos compartieron el objetivo de incorporar medidas que implicaran -junto con la obtención de resultados superavitarios en la balanza comercial- un mayor control de la demanda agregada nominal, una corrección de los precios relativos e intentos de orientar el proceso de formación de las expectativas. En todos los casos, se puede señalar la presencia de dificultades para sostener resultados fiscales compatibles con las posibilidades de financiamiento interno, externo y monetario, y como consecuencia, la creciente

toma de conciencia de la necesidad de reformas estructurales.

Entre 1980 y 1990 se observó una performance poco alentadora de los principales indicadores económicos con un alto costo social en el proceso de ajuste. Sólo las exportaciones tienen un signo positivo con un crecimiento del 78% entre 1980 y 1990. El resto de los indicadores evidencian el profundo deterioro de la economía. El PBI disminuyó un 9.4%; el PBI industrial el 24%; el consumo el 15.8%; las importaciones un 58.9%; la inversión el 70.1%; el ingreso por habitante un 25%. A su vez, la tasa de desocupación abierta se duplicó, el nivel de empleo manufacturero disminuyó entorno del 30% y el salario medio real industrial en 1990 fue un 24% más bajo que a inicios de la década. En forma complementaria se observa un proceso de concentración del ingreso asociado a una mayor regresividad en su distribución y la agudización de las condiciones de pobreza extrema.

Estas nuevas condiciones generan cambios significativos a nivel sectorial y microeconómico. Como resultado, a diferencia de las etapas anteriores, en las cuales el sector industrial era el motor de desarrollo de la economía, el período 1975-1990 se caracteriza: 1) por el estancamiento de las actividades manufactureras -perdiendo más de 5% de su participación en el PBI-, 2) no generación de nuevos empleos - en un contexto de serias dificultades estructurales en el mercado de trabajo- y 3) los niveles de inversión son menores a la amortización del capital -produciéndose la descapitalización del sector-. Sin embargo, sería incorrecto considerar que a inicios de los años 90 nos encontramos con un sector manufacturero estancado y deteriorado que produce bienes bajo la misma forma de organización social vigente durante el modelo sustitutivo de importaciones. Las actividades industriales han sufrido un conjunto de profundas transformaciones estructurales que a modo de síntesis se lo puede caracterizar como un proceso de reestructuración "regresiva" y de "creciente heterogeneidad estructural".

El carácter "regresivo" está dado básicamente por dos elementos: el primero de ellos, se refiere a la incapacidad de la economía de haber basado su reestructuración industrial en los aspectos positivos que se desarrollaron en las cuatro décadas de la sustitución de importaciones, durante las cuales se acumularon conocimientos, habilidades, capacidades ingenieriles, equipamientos, recursos humanos, bases empresariales, etc.. Estos elementos estuvieron a su vez asociados a serios problemas de funcionamiento que determinaron el agotamiento de dicho modelo. Una asignación eficiente de los recursos hubiese sido aquella que induzca la superación de estas dificultades, pero rescatando los acervos positivos. A nivel empresarial, sectorial, tecnológico y de los recursos humanos se encuentran innumerables ejemplos en los cuales no se ha seguido este criterio.

El segundo de los elementos se refiere a las transferencias de ingresos asociadas al proceso de

reestructuración. Por una parte, la nueva especialización e inserción externa resultante de la industria argentina no se adecuó a la dotación de factores y a la generación de ventajas competitivas dinámicas. Por otra parte, el deterioro de las políticas públicas sociales (educación, salud, vivienda, infraestructura, etc.), que acompañó a la desarticulación fiscal del país, ha afectado a la 'equidad' de la sociedad, y a su vez a la competitividad sistémica de la economía.

En cuando al carácter de "creciente heterogeneidad" éste está determinado por el desempeño muy diferenciado a nivel sectorial y en particular a nivel empresarial. El estancamiento agregado se descompone en el desmantelamiento, atraso y reducción de muchas firmas y en forma complementaria en el desarrollo de otras empresas que crecen y modernizan sus estructuras productivas. Las evidencias empíricas de desempeños microeconómicos exitosos son abundantes, sin embargo la sumatoria de las mismas no han tenido la fuerza macroeconómica para definir un nuevo sendero de crecimiento de la economía.

3.1. Composición sectorial del producto industrial.

En un contexto caracterizado por el estancamiento de la producción, en los últimos quince años la industria no sólo disminuyó notablemente su participación en el PBI sino que simultáneamente, se generó una profunda transformación en el tejido industrial caracterizada por el incremento de la concentración y la heterogeneidad estructural, con cambios significativos en su especialización intraindustrial.^{8/}

En la década anterior (1964-1974) la industria, a partir del aumento de su tasa de inversión, creció al 7% anual e incrementó su participación en el PBI del 25% al 28%, con un fuerte proceso de absorción de empleo, crecimiento de la productividad, mejora de los salarios reales y caída de sus precios relativos. Los complejos metalmecánicos y petroquímicos fueron los que dinamizaron esta excelente performance industrial a través de la ocupación de franjas con demanda atrasada en el mercado doméstico y complementada con incipientes exportaciones en los años setenta. Estas actividades, junto con la industria alimenticia representaban más del 60% del Producto Industrial.

^{8/} Algunas de las contribuciones globales que pueden consultarse son: Kosacoff, B. y Azpiazu, D., La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales, CEAL, Buenos Aires, 1989; Katz, J. y Kosacoff, B., El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva, CEAL, Buenos Aires, 1989; Chudnovsky, D. La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional, CENIT, Buenos Aires (1991); Nochteff, N., "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes", en Revista Desarrollo Económico N° 120, Buenos Aires, 1991.

A mediados de los años setenta la estructura industrial argentina estaba caracterizada por una alta diversificación de sus actividades, coincidente con el objetivo de la sustitución de importaciones de maximizar el aprovisionamiento local de bienes manufacturados. Sin embargo, en comparación con las sociedades más industrializadas se observaban claramente, dos rasgos de la industrialización argentina: el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital y de las industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido (aluminio, papel, acero, petroquímica, etc.)

En relación con el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital, no es casual que este rasgo sea compartido con la mayoría de los países de industrialización intermedia. Los requerimientos de innovaciones mayores, las economías de escala tecnológica, la articulación con el Sistema Innovativo Nacional y la necesidad de una clara política nacional, han sido insalvables barreras para su desarrollo. En cambio, la profundización de la sustitución de importaciones en las industrias de insumos estuvo priorizada en todos los planes de desarrollo elaborados durante el período sustitutivo y paradójicamente su impulso mayor fue dado durante la apertura de la economía en 1976-1981, evidenciando la desarticulación de las políticas y generando el cambio más importante de la estructura industrial en la década del 80.

En el período 1975/1990 la actividad industrial disminuyó en un 25%, en un proceso de terciarización con baja productividad en la economía, que determinó que la industria disminuyera su participación en el PBI del 28.3% al 20.7%. En este contexto los comportamientos microeconómicos y sectoriales fueron muy diferenciados. Existió un conjunto de reestructuraciones e incrementos de competitividad en muchos casos, complementados con desmantelamientos de firmas, equipos de ingeniería y recursos humanos calificados en muchos otros. La resultante fue el estancamiento, ya que la sumatoria de los casos exitosos no fue suficiente para generar un modelo de desarrollo sostenible en el mediano plazo.

En forma estilizada los cambios sectoriales más significativos estuvieron asociados a:

1. **Industrias que incrementaron simultáneamente su producción y su participación en el producto industrial:** Los casos más destacados están asociados a las industrias de insumos intermedios. La industria metálica básica creció entre 1970 y 1990 al 2.3% anual y la industria química al 1.4% anual. Ambos sectores representaban menos del 20% del producto industrial en la década del 70, incrementando su participación a casi el 30% en 1990.
2. **Industrias estancadas con aumento de participación en el producto industrial:** El sector de alimentos y bebidas mantiene su nivel de actividad, pero frente a la pobre performance global de la industria, incrementó su participación en el producto industrial del 21.7% al 26.5% entre 1970 y 1990.

3. **Industrias con caídas en su nivel de actividad y en su participación en el producto industrial:**

En primer lugar se destaca el sector de maquinarias y equipos que entre 1970 y 1990 disminuye su actividad a una tasa anual del -1.6%. Esta caída es de tal magnitud que en 1990 produce menos que la mitad de bienes que en mediados de los años setenta. De esta forma no sorprende que su participación actual en el producto industrial sea menor al 20%, mientras en su pico de 1977 había sido del 31.6%. Con igual comportamiento se observa a un conjunto de industrias asociadas al consumo y a la construcción, como son los textiles y confecciones, maderas y muebles, y minerales no metálicos.

Estos cambios a nivel agregado aparecen claramente ejemplificados en los volúmenes físicos entre 1970 y 1990 de algunos productos altamente representativos de la actividad industrial. En relación con los insumos se nota el crecimiento de los productos petroquímicos, papel y celulosa, aluminio, acero y laminados. En contraposición, la producción de máquinas herramientas y tractores, del trienio 1988-90 en comparación al 1973-75 es una cuarta parte y la de automotores menos de la mitad. Asimismo, se observa un crecimiento significativo de los recursos energéticos en particular del gas. Por último, en los productos alimenticios es notable el crecimiento de los aceites vegetales, mientras la producción de los frigoríficos y de azúcar, decaen.

Estos cambios en la especialización sectorial de la industria argentina se generaron en el marco de un estancamiento de la demanda doméstica, en el proceso de `desustitución' de 1979/81 y en el sorprendente dinamismo exportador de la década del 80. Las actividades que más han crecido han estado asociadas a la expansión de la dotación de recursos naturales y al desarrollo de grandes plantas de insumos, de procesos continuos intensivos en capital, que no avanzaron en los encadenamientos hacia bienes `diferenciados' con mayor valor agregado. En contraposición se ha desmantelado un conjunto de actividades más asociadas al uso intensivo de recursos humanos calificados y de fuertes requerimientos de esfuerzos tecnológicos. En particular, el complejo metalmecánico y electrónico, que en el escenario internacional pasa a ocupar un lugar destacado en su transición de la electromecánica a la electrónica, en el escenario doméstico, a pesar de su excelente punto de partida, pierde posiciones relativas en forma significativa.

3.2. El empleo industrial

Las características centrales del mercado de trabajo durante el período sustitutivo se han modificado radicalmente durante los últimos quince años. En aquella etapa de la industrialización, la Argentina se destacaba en América Latina por los altos niveles de calificación de la mano de obra, derivado

de sus corrientes inmigratorias, los aprendizajes en el desarrollo tecnológico local y la expansión de la educación formal, en todos sus niveles y abarcando casi el conjunto de la sociedad.

En general, no se observaban serios problemas de empleo, estando evidenciado este rasgo en los bajos niveles de desocupación abierta y una reducida importancia del trabajo informal. En particular este segmento del mercado de trabajo, en comparación con otros países de la región, no tenía las características típicas de 'refugio' y estaba asociado a remuneraciones no muy bajas y con una relativa estabilidad. Un factor determinante de esta estructura ocupacional estaba dado por la propia dinámica del lento crecimiento de la Población Económicamente Activa, que por este comportamiento no se constituía en un factor de presión sobre el mercado formal de trabajo. La recepción de inmigrantes vecinos, en general en fuentes de trabajo de baja calificación, era un complemento del mercado de trabajo en los períodos de expansión del nivel de actividad.

Por otra parte, el sindicalismo jugaba un papel central en el mercado de trabajo, en particular en la determinación de los salarios. De esta forma, el nivel de remuneraciones reales se caracterizaba por ser más elevado y menos disperso que en otros países latinoamericanos, con sus consecuencias en una relativa mejor distribución de los ingresos y menores signos de pobreza y marginalidad. En este contexto el sector industrial era el factor 'clave' para la absorción de nuevos puestos de trabajo y para la movilidad social ascendente de la población, viabilizando la posibilidad de trabajo posterior a una adecuada educación formal. Asimismo se verificaba una asociación positiva entre incrementos de productividad y mejora de salario real.

A partir de 1975 comienza una tendencia que se extiende hasta la actualidad en la cual se estanca la ocupación industrial, con una creciente heterogeneidad, una desarticulación en la formación de recursos humanos y una pronunciada caída en el nivel de calidad de vida de la población. Algunos de los aspectos más destacados de este período son los siguientes:^{9/}

Los niveles de ocupación industrial de 1990 son similares a los de 1973 y más bajos que los de 1974/75. Esta pérdida de generación de empleos manufactureros se da en un contexto de creciente heterogeneidad. Las pequeñas y medianas empresas generaron un aumento de la ocupación del 25%, asociado a un estancamiento de su producción y por lo tanto a una caída de productividad. En contraposición las grandes empresas expulsaron fuertemente personal con una importante incidencia en el aumento de la productividad.

^{9/} Para un análisis más detallado ver Beccaria, L., "Reestructuración, Empleo y Salarios en la Argentina". Proyecto Fundación Volkswagen/CEPAL, Buenos Aires, 1992.

. Un conjunto de factores incide en el incremento de la productividad de las grandes empresas. En particular el período 1973/75 estuvo caracterizado por la existencia de 'sobreeemplo' en las plantas industriales producto de las condiciones de protección y sindicalización. A partir de 1976, se inicia un lustro de permanente eliminación de este sobreeemplo y de pérdida de poder sindical. A su vez la incorporación de maquinarias y equipos, en particular entre 1978/80, y los fuertes cambios organizacionales, asociados a tecnologías desincorporadas determinaron los cambios señalados.

. En forma estilizada el cambio de especialización productiva en la estructura industrial se caracterizó por el crecimiento de actividades de escala intensiva en capital y/o recursos naturales, frente a una pérdida relativa de las industrias metalmeccánicas y de bienes intensivos en el uso de mano de obra, en particular en los tramos de mayor calificación. Estos cambios determinaron una menor elasticidad del empleo frente a la producción y a la inversión, y a su vez una menor demanda en las calificaciones para los nuevos puestos de trabajo.

. El incremento del grado de subutilización de mano de obra fue primero suavizado por el efecto del trabajador 'desalentado' por la baja de salarios y el incremento de la informalidad. A medida que la tendencia se profundizaba se verificó un notable crecimiento de la tasa de desocupación (del 4.2% en 1974 al 7.4% en 1990) y de la tasa de subocupación (del 5% en 1974 al 9% en 1990). De esta forma el mercado de trabajo no estructurado se convierte en 'refugio' con una fuerte disminución relativa del trabajo formal. Dentro de este último, se produce a su vez una pérdida de importancia del empleo industrial, con un incremento de la "terciarización de baja productividad" en los sectores de servicios. El conjunto de estos cambios tienden hacia una 'des-salarización', con el incremento del autoempleo y el cuentapropismo.

. Este proceso estuvo articulado con una baja casi permanente del salario real, que en 1990 era un tercio menor que en 1974, en el cual la caída de la demanda de trabajo, los cambios de composición sectorial y el deterioro de las estructuras sindicales fueron determinantes. Asociado al fuerte proceso de concentración económica, la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional, cae permanentemente (del 45% en 1974 al 32% en 1990), con el incremento notable del porcentaje de hogares pobres (del 8% en 1980 al 27% en 1990). Esta regresividad en la distribución del ingreso se vio profundamente complementada por la caída per cápita y mala asignación de los gastos sociales que condujeron al deterioro global de los servicios públicos, afectando sobremanera a los sectores de menos ingresos. Estos están imposibilitados de acceder al 'costoso' sector privado, que se potencializó como alternativa a los prestadores públicos.

3.3. El proceso de inversiones

En relación con el proceso de inversiones se observa un conjunto de fuerzas contrapuestas, cuya resultante es el incremento de la heterogeneidad estructural al interior de las actividades industriales con un aumento de la edad media del equipamiento, asociado recientemente con un menor ritmo de reposición que su amortización. Existen por una parte un conjunto de indicadores que evidencian una ruptura y un deterioro en el flujo de incorporaciones de maquinarias y equipos en el sector industrial. En este sentido, la relación entre las inversiones y el PBI que en la década del 70 estaba en valores cercanos al 23% disminuyó a menos de la mitad ^{10/}. Asimismo, la vigencia de altas tasas de interés reales positivas en contraposición a su signo negativo del pasado desvió recursos hacia colocaciones fuera de la industria. El fuerte incremento de la transnacionalización del ahorro; la inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo; la persistencia de la inestabilidad, la incertidumbre y la inflación, entre otros factores, crearon adicionalmente condiciones sumamente adversas para el proceso de inversiones. En suma, la descapitalización y la pérdida del dinamismo en la acumulación del capital en el sector industrial ha sido en forma global, uno de los hechos más negativos de la industrialización durante este período.

Sin embargo, en sentido opuesto pueden citarse un conjunto de factores que indujeron a la formación de capital en diversas firmas y sectores. Como veremos más adelante el conjunto de sistemas promocionales a la inversión industrial fue una fuente de subsidios muy fuerte, a la que se adicionaron otros mecanismos como la capitalización de la deuda externa ^{11/}. Asimismo, la sobrevaloración de la moneda durante el período 1978-81 determinó una importante incorporación de máquinas y equipo de origen importado. Las líneas crediticias del Banco Nacional de Desarrollo para la compra de bienes de capital y los créditos preferenciales de organismos internacionales y de los gobiernos de España e Italia también favorecieron la introducción de nuevo equipamiento. En igual sentido y a pesar de los efectos negativos de la tasa de interés positiva antes mencionados, la vigencia de la misma -asociada su vez a otros factores - tuvo un impacto muy importante sobre la organización del trabajo industrial. El fuerte peso financiero del manejo ineficiente de stocks excesivos, de procesos discontinuos asociados a tiempos muertos, de falta de organización en los sistemas de compras, etc., determinaron la gradual incorporación al 'lay out' de producción de tecnologías de automatización que abarcan el control de procesos, el manejo de inventarios, la mejora de los sistemas de control de calidad, etc.

^{10/} La caída del coeficiente de inversión se dio tanto en la inversión del sector privado como en la del sector público. En esta última se verifica una alta correlación entre su nivel y su impacto inductor sobre la inversión en el sector industrial.

^{11/} Ver Fuchs, M., Los programas de capitalización de la deuda externa argentina, Mimeo, CEPAL Buenos Aires, 1990.

La incipiente difusión de nuevas tecnologías está teniendo impactos muy fuertes sobre la organización de la producción y en conjunción con la racionalización del empleo se verifican fuertes incrementos de la productividad así como cambios significativos en las relaciones obrero-empresariales. Complementariamente, también han madurado algunos proyectos de uso intensivo de ingeniería atentos al bajo costo relativo de la misma en el medio local. Todo este conjunto de equipamientos e incorporaciones tecnológicas han pasado por una evaluación mucho más rigurosa y esta asignación de recursos está asociada a una mayor productividad del capital. Sin embargo, para continuar con avances significativos en esta dirección para el aumento de la competitividad, se requiere en muchos de los casos la renovación de los equipos, que actualmente tienen varias décadas de antigüedad.

La continuidad de los sistemas de Promoción Industrial, tanto a nivel nacional, como en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y los regímenes provinciales de San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan han tenido un impacto importante en la localización de las actividades industriales. Sus objetivos y su instrumentación han sido una fuente de polémicas, que incluyó al ámbito parlamentario.

En el régimen a nivel nacional, sus efectos económicos se concentraron fundamentalmente en el subsidio para la puesta en marcha de alrededor de 50 proyectos de grandes plantas productoras de bienes intermedios, intensivas en el uso de capital, que tuvieron su justificación hacia principios de los años 70, en la profundización del modelo sustitutivo. El régimen de Tierra del Fuego, se potencializó hacia fines de los 70 y su principal motivación para los inversores está dada por la libre importación de insumos asociada a una alta protección al producto final. Ello incentivó la instalación de un conjunto de empresas -entre las que se destacan las productoras de artículos electrónicos de consumo- que realizan tareas de escasa integración local e ínfima participación de la ingeniería local. Por último, 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.

Las principales críticas que se realizan a estos sistemas promocionales apuntan a la escasa selección de las actividades dentro de un modelo de industrialización coherente; los elevados costos fiscales; la ausencia de una evaluación 'ex post' de los mecanismos; el carácter discriminatorio de los otorgamientos; la falta de competitividad en la organización de los mercados y la inexistente fiscalización de las actividades que tienen incentivos no sólo asociados a la formación de capital sino que también abarcan a la operatoria de las firmas. En forma contrapuesta, estos mecanismos generaron una incipiente descentralización de la localización de las actividades hacia espacios de menor desarrollo relativo y permitieron la

instalación y reestructuración de muchas firmas que de otra manera no se hubiese efectuado ^{12/}. Asimismo, desde el punto de vista tecnológico las plantas de insumos están muy cercanas a las mejores prácticas internacionales ^{13/}.

En una investigación que abarca a 591 empresas industriales se constatan varios de los aspectos señalados ^{14/}. En el período 1983-88 estas empresas invirtieron 9.500 millones de dólares, que representa alrededor de las tres cuartas partes de la inversión total de la industria. Los recursos canalizados hacia la formación de capital sólo representaron el 5% de sus ventas. La alta incidencia en el agregado de un número muy reducido de empresas se destacó al verificar que las 44 firmas de mayor monto de inversión concentran más de la mitad de la formación de capital global relevada, con una inversión promedio de 109 millones de dólares por empresa. A nivel sectorial se destaca la mayor especialización en el área química-petroquímica y las industrias metálicas básicas que abarcan el 60% de las inversiones, en contraposición con la baja representatividad del complejo metalmeccánico (12%) y el sector textil (4%), señalando la preponderancia de actividades capital intensivas, en contraposición a aquéllas más relacionadas con empleo y valor agregado. Asimismo, se verifican la importante incidencia de los regímenes promocionales y el papel definitorio de los Grandes Grupos Económicos y las subsidiarias de Empresas Transnacionales que han sido las responsables del 75% de las inversiones del universo estudiado. Por último, es sumamente ilustrativa la escasa incidencia de la instalación de "nuevas plantas industriales" (30 proyectos sobre un total de 2.238, que representan el 12% de la inversión), mientras que la mayor parte de los proyectos están referidos a ampliación, renovación de equipos y mejoras tecnológicas (70% de la inversión), indicándonos la especial incidencia de los procesos de reestructuración frente a una escasa importancia de nuevas actividades.

3.4. El comercio internacional de manufacturas

De manera muy estilizada, puede señalarse que el balance comercial de bienes industriales se presenta hasta el año 1981 como estructuralmente deficitario. Sin embargo, durante la década del ochenta

^{12/} Ver, entre otros, Azpiazu, D., La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Documento de trabajo N° 27. CEPAL, Buenos Aires, 1988; Gatto, F., Gutman, G. y Yoguel, G., Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. 1973-1984. PRIDRE-CFI/CEPAL, Documento N° 14, Buenos Aires, 1988; Roitter, M., La industrialización reciente de Tierra del Fuego, PRIDRE-CFI/CEPAL, Documento de trabajo N° 13, Buenos Aires, 1987.

^{13/} Ver Bisang, R., Factores de competitividad de la siderurgia argentina, CEPAL, Buenos Aires, 1989.

^{14/} Ver "La inversión en la industria argentina. El comportamiento de las principales empresas en una etapa de incertidumbre económica", CEPAL, Documento de Trabajo N° 49, Buenos Aires, 1993.

va revirtiendo su situación hasta llegar al trienio 1988/90 con un superávit superior a los 4.200 millones de dólares. En términos generales, este comportamiento en las actividades industriales indica, en primer lugar, una situación de escasa orientación exportadora de las industrias no basadas en recursos naturales durante la última fase de la sustitución de importaciones que, a su vez, eran las principales demandantes de importaciones. Dicha tendencia se acentúa fuertemente en el momento de la apertura de la economía en el período 1979/81, durante el cual el fuerte aumento en las importaciones no tuvo su correlato en los cambios estructurales que permitieran ganancias de competitividad que necesariamente se requieren para un dinamismo de la corriente exportadora. En este sentido, los resultados fueron una apertura unilateral de las importaciones, reflejada en el deterioro de los saldos comerciales. Así, los déficits comerciales que se registraron en los años 1980 y 1981 alcanzaron los 5.000 millones de dólares y 3.700 respectivamente. El posterior cierre de la economía del año 1982 va generando un fuerte cambio en el comportamiento del comercio exterior donde el proceso de sustitución de la producción de bienes intermedios de uso difundido y los bajos niveles de actividad interna se conjugan en la generación de crecientes saldos superavitarios. Este cambio en la tendencia va generando lentamente un conjunto de impulsos hacia una mayor actividad exportadora, que, asociado al reducido nivel de actividad del mercado interno -con sus efectos de requerir menos importaciones y generar mayores saldos exportables- concluye en los sorprendentes saldos superavitarios del trienio 1988/90.^{15/}

La identificación de las distintas actividades en relación a sus saldos comerciales permite la agrupación de estas en tres tipologías. En primer lugar, se encuentran aquellas actividades industriales que se caracterizan, a mediados de los años setenta, por su significativa contribución positiva al saldo comercial y que se mantienen a lo largo de la serie. El ejemplo más representativo es la industria alimenticia en su conjunto, con la existencia de dinámicas muy diferentes en las distintas ramas que la componen. En segundo lugar, pueden señalarse las actividades que registran un cambio de signo en los saldos de sus balances comerciales y que pasan de tener una relevante incidencia negativa a mediados de la década del setenta, a contribuir positivamente al final del período. Los ejemplos más claros se verifican en varias producciones de bienes intermedios. Por último, se identifica un tercer grupo de actividades que mantiene, a lo largo del período, saldos negativos estructurales que no se revierten. En esta categoría se destacan la mayoría de las producciones del complejo metalmeccánico.

Uno de los rasgos más significativos en el comercio de manufacturas, es la mayor importancia relativa que revela el comercio intraindustrial. En este sentido se observa una participación continuamente

^{15/} Ver Fuchs, M. y Kosacoff, B., Balance del comercio internacional de manufacturas de Argentina, Documento de Trabajo N° 47, CEPAL, Buenos Aires, 1992.

creciente en la serie 1974/90 de este tipo de comercio en el total, a tal punto que mientras en el período 1974/76 era del 6,3% crece al 14,5% en el trienio 1979/81, y alcanza al 29,2% durante el período 1988/90. Mientras que en la década del 70 participan alrededor de 26 ramas, a fines de la década del ochenta son casi 40 las ramas industriales caracterizadas por su comercio intrasectorial. El complejo petroquímico en particular y en menor medida el metalmecánico y la industria papelera son las actividades que impulsaron el crecimiento del comercio intraindustrial durante el último trienio.

Las evidencias presentadas sobre la evolución del balance del comercio internacional de bienes están señalando varios rasgos determinantes de la inserción internacional del sector industrial argentino. En el período 1974/90 se han individualizado tres etapas diferenciadas del funcionamiento de la economía y de su consiguiente inserción internacional: 1) El período 1974-1978, anterior a la apertura de la economía, corresponde a la etapa final de la sustitución de importaciones, en la cual en una economía semicerrada comienza a dinamizarse la corriente de exportaciones industriales y de recursos naturales, con la persistencia de estrangulamientos externos que determinaban la escasez de divisas para incorporar los requerimientos de abastecimientos externos de insumos intermedios y de bienes de capital. 2) La experiencia aperturista de 1979/81 con el deterioro de la balanza comercial, producto del freno de la corriente exportadora y el notable incremento de las importaciones, que en su fracaso devino en un nuevo cierre de la economía pero ahora acompañado de un contexto macroeconómico fuertemente desequilibrado. 3) Finalmente, el período 1982/90 en el cual, nuevamente en una economía semicerrada se generan profundas transformaciones derivadas de la acción simultánea de la sustitución de importaciones, el estancamiento del mercado interno y el sorprendente dinamismo de las exportaciones industriales, factores asociados que generaron los importantes superávits comerciales del trienio 1988/90.

3.5. La Política Arancelaria

La fijación de aranceles de importación estuvo asociada tradicionalmente en la Argentina a los criterios de la política fiscal e industrial. A estas dos áreas, a partir de 1978 se le agregan los objetivos de estabilización de la economía. La utilización de los aranceles como instrumento de la política industrial presentó serias fallas. Estas comprendían: la escasa evaluación de los efectos reales y distributivos; su falta de articulación con los otros instrumentos de política industrial; la incertidumbre a partir de las permanentes y aleatorias modificaciones; etc. En el período analizado, con posterioridad a la etapa sustitutiva se pueden individualizar las siguientes fases:

La fase de apertura 1976-1981. La política de importaciones tuvo, en este período, dos etapas. En la primera (hasta fines de 1978) se redujeron las tasas arancelarias y se fueron eliminando un conjunto de

restricciones cuantitativas. Las reducciones iniciales de aranceles, si bien amplias, tendieron a absorber el "agua" existente en la tarifa. A fines de 1976 el promedio nominal legal había descendido de 94 a 53%, mientras que algunas estimaciones de la tarifa implícita la situaban en el 37% para el conjunto del sector manufacturero. En la segunda etapa se implementó una nueva reforma arancelaria que incluyó una baja generalizada en las tasas y en la dispersión y una secuencia de pautas trimestrales de sucesivas reducciones. El promedio nominal llegó a 26% a principios de 1979 y, según la reforma anunciada, debería haberse situado en 15% en 1984. La persistencia de altos niveles de inflación o, en otros términos, el fracaso de las sucesivas estrategias estabilizadoras, justificó un adelantamiento casi inmediato del cronograma de reducciones arancelarias. De este modo, se le asignó explícitamente a la apertura comercial un rol disciplinador de los precios internos. El impacto de la apertura comercial fue de hecho multiplicado por la política cambiaria. La combinación de la sobrevaluación cambiaria y las rebajas arancelarias redundaron en un elevado déficit comercial en 1980, después de cuatro años sucesivos de superávit.

La fase de ajuste externo 1982-88. Se inaugura un período de fuerte restricción externa y termina la fase de apertura comercial. Las principales medidas implicaron el restablecimiento de aranceles altos y restricciones a la importación, de retenciones a las exportaciones tradicionales e incentivos fiscales a las manufactureras y de un tipo de cambio relativamente subvaluado con control del mercado de divisas. Las barreras no tarifarias fueron el principal instrumento de la política de importaciones. En abril de 1982 fue establecido un sistema de licencias y autorizaciones previas que regulaba el ingreso de todos los bienes. Los aranceles también se incrementaron, fundamentalmente por propósitos fiscales. En una economía prácticamente cerrada, sin embargo tanto la estructura arancelaria como las barreras no tarifarias eran "perforadas" por un sistema igualmente amplio de excepciones de diversa naturaleza. Aquéllas de mayor impacto eran las contempladas en los regímenes promocionales tanto regionales como sectoriales. Otras excepciones provenían de regímenes que amparaban selectivamente a determinadas empresas u organismos.

La nueva fase de apertura 1989-91. A fines de 1988, en el contexto de las reformas estructurales negociadas con los organismos financieros internacionales, se acelera el proceso de rebajas arancelarias y eliminación de los regímenes de consulta previa. La apertura comercial se profundizó aún más a partir del cambio de gobierno en julio de 1989, en particular, con las modificaciones al régimen de comercio y con la suspensión, por razones de emergencia fiscal, de los regímenes de promoción sectoriales. Así, en enero de 1991 desapareció el sistema de permisos de importación y a mediados de año se eliminaron los derechos específicos que lo habían reemplazado en los sectores de textiles y electrónicos. Paralelamente a estos cambios en el ámbito de las paraarancelarias, se modificaron fuertemente los niveles y la estructura de los aranceles nominales. Entre octubre de 1989 y abril de 1991, los aranceles máximos y mínimos fueron

modificados once veces.

El promedio nominal bajó de 26% en octubre de 1989 a 18% a fines de 1990. Luego de un brevísimo período en el que rigió un arancel único de 22%. La reforma anunciada en abril de 1991 restableció aranceles diferenciados en tres niveles: 0, 11 y 22%. En noviembre de 1991, por razones fiscales y de compensación del retraso cambiario, aquellos bienes libres de arancel pasaron a tributar 5% (con la excepción de los bienes de capital no producidos, que permanecen en 0) y los incluidos en la franja intermedia pasaron a 13%. El promedio es apenas inferior a 10%. La inexistencia de barreras no arancelarias y el bajo nivel y dispersión de las tarifas definen una apertura general inédita históricamente. La excepción mayor a esta regla se encuentra en el sector de automóviles terminados, cuyas importaciones aparecen reguladas por un sistema ad hoc. A esta reforma comercial generalizada se suma la integración de Argentina en el MERCOSUR, para la cual se ha establecido una secuencia gradual y automática de reducción de aranceles para el comercio subregional hasta su total eliminación a fines de 1994.

3.6. Las importaciones industriales.

Hasta mediados de la década del '70, las importaciones argentinas reflejaban el proceso de crecimiento de la economía en el marco de un modelo de sustitución de importaciones, cuyo núcleo dinámico era la producción de bienes de consumo durable y de algunos insumos industriales. Aproximadamente dos terceras partes correspondían a bienes intermedios, una cuarta parte a bienes de capital, y el resto se dividía en partes iguales entre combustibles y bienes de consumo.

A partir de entonces, se registró un cambio en el comportamiento de las compras externas, vinculado al grado de apertura de la economía, la evolución de los precios internos respecto de los internacionales, y los cambios en la estructura productiva. Durante el período de apertura de la segunda mitad de la década del '70, en el marco de un extraordinario crecimiento de las importaciones, las compras externas de insumos intermedios disminuyeron notablemente su participación en el total, mientras que por el contrario, las de bienes de capital, y sobre todo las de bienes de consumo, sufrieron notables incrementos. Con el fin de la política de apertura, y en el contexto de un severo ajuste del sector externo, las importaciones totales se redujeron drásticamente.

A continuación, se describen los cinco fenómenos que resultan centrales para explicar la evolución y el cambio en la composición de las importaciones.

a. Sustitución de importaciones de insumos intermedios. Desde comienzos de la década del '70 hasta entrada la década del '80 se llevaron adelante en el país distintos grandes proyectos de inversión,

impulsados y en la mayoría de los casos subsidiados por el Estado, destinados a desarrollar la producción de algunos insumos intermedios como acero, aluminio, papel, cemento, algunos productos químicos básicos, etc. El efecto de la puesta en marcha de estas plantas sobre las importaciones fue su disminución drástica entre mediados de la década del '70 y fines de los '80.

b. Cambios en la industria automotriz. El sector automotriz sufrió intensas transformaciones en los últimos quince años, que se reflejan en su grado de apertura a las importaciones. Hasta 1978 esta industria tenía un bajísimo grado de apertura, dado que el régimen sectorial imponía un muy alto porcentaje de integración nacional, y prácticamente eliminaba las importaciones de productos terminados. En la segunda mitad de los '70 este sector pasó de tener un mercado protegido a operar con un alto grado de apertura, tanto en autopartes como en bienes terminados. En esos años, las importaciones de automóviles crecieron en forma espectacular. Terminada la experiencia aperturista en 1981, la industria terminal volvió a gozar de un mercado protegido, pero quedó abierta la importación de partes. A partir de mediados de los 80, la industria automotriz está adquiriendo un perfil muy distinto al que tenía en el pasado, con muy altos niveles de contenido importado en los productos finales, y con empresas crecientemente volcadas a la complementación en el Mercosur y a la integración en la estrategia global de sus casas matrices a través de la exportación de autopartes.

c. Transformación de la industria electrónica. A comienzos de la década del '70, la industria electrónica había logrado un importante desarrollo en el medio local, con un interesante nivel tecnológico y de integración local de partes y componentes. A partir de 1976, una serie de factores incidieron en la transformación completa de la estructura de esta industria. Por un lado, el abandono de las políticas específicas de promoción, y por otro, la política de apertura implementada, determinaron la discontinuación de los proyectos mas interesantes que se habían generado en el sector. Adicionalmente, la existencia del régimen de promoción de Tierra del Fuego viabilizó la completa desintegración de la industria electrónica y la instalación en esa zona de una industria armadora de bienes de consumo electrónicos a partir de la importación de partes y componentes.

d. Cambios en la producción local y en las importaciones de bienes de capital. La evolución de las importaciones de bienes de capital en el período estuvo fuertemente influida por la conjunción de dos fenómenos: la caída en la inversión que caracterizó a toda la década del '80 desde la crisis de la deuda en adelante, y la desarticulación productiva de la industria local de bienes de capital luego de la experiencia de apertura. Como resultado de estos dos fenómenos, se produjo una sustitución de inversión en equipos nacionales por inversión en equipos importados, y un incremento en las importaciones de los bienes de mayor dinamismo tecnológico paralelo a la disminución de la importancia de las compras de material de transporte y de equipos para generación de energía.

e. Expansión de los recursos energéticos. El incremento en la producción local de petróleo incidió en una importante disminución de las importaciones, que a su vez disminuyeron por la caída del nivel de actividad económica doméstica. A su vez, hubo un cambio en la composición de las mismas, que tradicionalmente eran de aceites de petróleo, y actualmente son en sus dos terceras partes de gas, producto del acuerdo bilateral con Bolivia.

3.7. Las exportaciones industriales

A mediados de los setenta y como fruto de la maduración tecno-productiva de una serie de producciones, el sector industrial argentino exhibía un creciente flujo de exportaciones. Contradiendo la original tendencia mercado-internista que había sustentado su consolidación y desarrollo, una serie de producciones intensivas en uso de mano de obra calificada, alto valor agregado y ubicadas al final de la cadena productiva (como la producciones de automotores, maquinaria agrícola, bienes de capital, textiles y confecciones) volcaban crecientes porcentajes de su producción en los mercados de países de similar o menor desarrollo relativo.

Quince años más tarde el escenario inicial varió notablemente. Sorprendentemente y en el marco de serias turbulencias económicas, en 1990, las exportaciones argentinas superaron los 12 mil millones de dólares anuales merced al notable dinamismo de las colocaciones externas de manufacturas. Resulta notable que en el marco de un claro estancamiento de la producción las ventas externas crezcan a razón de un 7% anual acumulado y que tal crecimiento se haya basado especialmente en la dinámica que caracterizó al sector manufacturero (a punto tal que el crecimiento de éste fue de casi el 9% anual acumulativo).^{16/}

El incremento en las exportaciones no fue neutro en términos de su composición, sino que -como reflejo de lo ocurrido en la estructura productiva interna-, se caracterizó por notables cambios. Así, en el caso de las manufacturas asociadas a los sectores primarios, rápidamente ganaron preponderancia las colocaciones externas de aceites vegetales, pesca, pulpa de papel y, en menor medida, la frutihorticultura y los lácteos. En contraposición a ello, tanto los frigoríficos -que habían explicado durante décadas la inserción externa de un país agroganadero como la Argentina- como el azúcar y los productos de molinería pierden importancia en las exportaciones.

^{16/} Ver Bisang, R. y Kosacoff, B., Exportaciones industriales en una economía en transformación. Las sorpresas del caso argentino. 1974-1990, CEPAL, Documento de Trabajo N° 48, Buenos Aires, 1993.

A su vez, en el terreno de las producciones estrictamente industriales el notable dinamismo -crecieron hasta alcanzar casi 4 mil millones de dólares anuales- fue también acompañado de profundos cambios. La mayor repercusión de las producciones de insumos industriales de uso difundido -acero, aluminio, petroquímica, etc.-, los derivados de la refinación del petróleo y las autopartes rápidamente desplazaron a las industrias finales asociadas a la producción metalmeccánica, papelera y textil que dominaban la escena en los años setenta.

En un proceso de re-especialización productiva, donde la preeminencia exportadora recae crecientemente en actividades intensivas en recursos naturales -gas, recursos pesqueros y 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. De la mano del surgimiento de grandes empresas exportadoras -de capital local y/o transnacional- las nuevas corrientes exportadoras encuentran su sustento en una amplia gama de factores que van desde la acumulación tecno-productiva previa proveniente del modelo sustitutivo, hasta la ampliación de las fronteras económicas debido a la incorporación de nuevos recursos naturales (gas, forestación, pesca, etc.), sin dejar de lado los crecientes procesos de globalización y redefinición de las empresas transnacionales, los cambios en el marco regulatorio local y el comportamiento anticíclico de las exportaciones industriales ante el deterioro del mercado interno.

4. Las transformaciones que se están gestando a partir de la convertibilidad.

A fines de marzo de 1991 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Convertibilidad que es el punto de partida de un programa de política económica cuyos objetivos principales son la estabilización y un proceso de reforma estructural. El programa se fundamenta en la fijación del tipo de cambio nominal por ley y que sólo puede ser modificado por igual procedimiento, mientras que el Banco Central está obligado a garantizar la base monetaria con reservas suficientes, en un contexto de total eliminación de restricciones a los movimientos de divisas. Al mismo tiempo, renuncia al impuesto inflacionario, dado que limita la creación de dinero a los resultados positivos del balance de pagos. La política de ingresos se orienta a eliminar la inercia del proceso inflacionario mediante la prohibición legal de indexar contratos y permitir aumentos salariales sólo fundamentados en incrementos de productividad.^{17/}

^{17/} Para un análisis más detallado, ver Canitrot, A. "La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los años 80", Boletín Techint, 1993 y Canavese, A., "Hyperinflation and convertibility - based stabilization in Argentina" en The market and the state. A. Zini Jr. (Ed.). Elsevier, 1992, North Holland; Bouzas, R., "¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90", en Revista de Desarrollo Económico N° 129,

Asimismo, la política fiscal está severamente obligada a generar superávits operativos teniendo en el "Plan Bonex" un antecedente importante para el manejo de la deuda pública interna. El proceso de privatizaciones genera adicionalmente una nueva fuente de financiamiento y las reformas en el sistema tributario, en particular en su administración, acompañada del incremento en el nivel de actividad, son uno de los éxitos más notables. A diferencia de las condiciones de los ochenta, la refinanciación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, la baja de la tasa de interés internacional y el nuevo clima macroeconómico son determinantes de un cambio sustancial en el financiamiento externo, complementado con la repatriación de capitales y en el incremento de los depósitos en dólares en el mercado local.

A agosto de 1993 algunos de los resultados más notables del Plan son:

- un considerable aumento del nivel de actividad. El PBI se incrementó el 8.9% en 1991 y el 8.7% en 1992, superando los niveles máximos desde 1980;
- una notable desaceleración del proceso inflacionario, en particular en los precios mayoristas que crecieron sólo el 0.9% en el último año, frente a un incremento del 10.7% de los precios minoristas, eliminando la volatilidad de los precios en el corto plazo;
- una duplicación en los ingresos tributarios, principalmente motorizada por el incremento de la recaudación del IVA (que crece su participación en los impuestos totales del 19% al 42%) y los aportes por seguridad social;
- una notable expansión del financiamiento internacional (en 1991 la entrada de capitales fue de 5 mil millones de dólares, y en 1992 superaron los 12 mil millones de dólares) y del financiamiento doméstico, en particular la recomposición del crédito comercial.

Asimismo, el avance en algunas reformas estructurales está determinando un punto de quiebre irreversible en el funcionamiento de la economía. Entre ellas se destacan: la acelerada privatización de las empresas públicas, el proceso de apertura de la economía, la progresiva integración comercial en el Mercosur, el equilibrio de las cuentas públicas a partir del cumplimiento del presupuesto, la notable mejora en la administración del sistema impositivo nacional, la consolidación y reestructuración de la deuda pública interna y externa y el avance en la desregulación de algunos mercados.

El conjunto de estos comportamientos fue acompañado por el liderazgo en el dinamismo por el gasto interno, y un aumento de la inversión en relación al período hiperinflacionario, pero con una

disminución del ahorro interno, que fue a su vez compensado con recursos externos para el financiamiento. Asimismo, a pesar del crecimiento del nivel de actividad interna y la caída de los precios internacionales, las exportaciones se mantuvieron en iguales valores y las importaciones más que triplicaron su valor, determinando una variación del signo del balance comercial (de 3.700 millones de dólares superavitario en 1991 a 2.600 millones de dólares de déficit en 1992, que se prevé mantener en 1993). A su vez la cuenta corriente del balance de pagos fue negativo en 8.500 millones de dólares, siendo compensada por el notable ingreso de capitales anteriormente comentado.

4.1. Las actividades industriales

En el sector industrial se están produciendo cambios significativos a partir del Plan de Convertibilidad. La recuperación del nivel de actividad es uno de los elementos globales que sobresale. En 1991 se incrementó en un 11.9%, en 1992 el 7.3% y se prevé un crecimiento menor en 1993. Este crecimiento fue generado por comportamientos muy disímiles a nivel sectorial. La industria automotriz, que ha triplicado su producción en relación a los valores de 1990, y los productos electrodomésticos, que más que duplicaron su actividad en igual período, son los sectores más dinámicos y que explican gran parte del crecimiento industrial.

En contrapartida, varias producciones de insumos intermedios, en particular de las industrias siderúrgicas y petroquímicas -a diferencia de su crecimiento en la década del ochenta- se enfrentan con serias restricciones por la competencia de productos importados y de los mercados de exportación con precios internacionales muy deprimidos. Asimismo, muchas de las industrias asociadas a bienes de mayor transabilidad internacional, en un contexto de apertura económica en el cual las importaciones crecieron de 4 mil millones de dólares en 1990 a 15 mil millones en 1992, están transitando por un severo período de replanteo de su inserción productiva. Segmentos de la industria textil y de bienes de capital han reducido considerablemente sus volúmenes de producción.

La industria automotriz cuenta con un régimen particular cuyos elementos principales son: 1) el aumento al 40% de autorización legal en los contenidos importados promedio por línea de cilindrada, 2) el acuerdo con las empresas terminales para importar vehículos y autopartes con un arancel muy reducido, que las empresas deben compensar con exportaciones y 3) cupos para la importación de modelos no producidos localmente. Los resultados han sido un espectacular incremento de la producción (a partir de un mercado con fuertes demandas atrasadas en la década del ochenta) y un incremento considerable del comercio intraindustrial, que se caracteriza por su saldo deficitario -superior a los mil millones de dólares en 1992-, en gran parte por el sostenido nivel de la demanda doméstica, con el compromiso empresarial de

equilibrarlo en el corto plazo.

Los acuerdos preferenciales con el MERCOSUR son determinantes en la nueva especialización industrial automotriz, que está articulada esencialmente en la producción de un reducido número de autopartes con un nivel de eficiencia similar a la frontera técnica internacional, que les permite ser colocados en los mercados externos. Los proveedores autopartistas son hoy menos que la mitad de los existentes en la década del setenta, verificándose que sólo una reducida parte de los existentes ha tenido actualización tecnológica y continúa siendo proveedor de las empresas terminales y del mercado exportador, mientras que el resto de las firmas atiende exclusivamente el mercado de reposición. La producción de vehículos se destaca por sus mayores contenidos importados, por la incorporación de modelos actualizados y por los menores requerimientos de esfuerzos de tecnología adaptativa que caracterizaba al período sustitutivo.

Por su parte, la demanda sostenida de productos electrodomésticos se explica por la superposición de la baja considerable de los precios relativos de estos bienes, la escasa demanda de estos productos en la década pasada y la difusión de los sistemas de crédito en forma generalizada a los sectores de menores ingresos, que ha sido esencial para facilitar su adquisición.

Al analizar en forma conjunta el sector industrial en 1993, se puede observar en forma estilizada que en las últimas dos décadas se fueron gestando un conjunto de transformaciones estructurales que resultaron en un tejido industrial del mismo tamaño en producción y empleo, pero resultado de comportamientos sectoriales y empresariales contrapuestos. En un marco general de incremento de la productividad, cambios organizativos y una importante concentración al interior de cada mercado industrial se pueden observar de manera simplificada dos tipos de transformaciones. La primera de ellas se la puede caracterizar de reestructuraciones `ofensivas' de los sectores, mientras que en las restantes la modalidad ha sido básicamente `defensiva'.

Los sectores y/o las firmas con reestructuración `ofensiva' se destacan por cambios radicales en la organización de la producción, con la incorporación de nuevos equipamientos y con aumentos relevantes en sus indicadores de productividad y competitividad. En muchas actividades manufactureras se verifican la existencia de plantas con estas características, pero en términos sectoriales los casos más importantes son: i) las plantas productoras de insumos intermedios intensivos en escala y capital, cuyos indicadores productivos están en los mejores estándares internacionales: siderurgia, petroquímica, aluminio, cemento y refinerías de petróleo; ii) el desarrollo del complejo aceitero exportador, que no sólo abarca a alrededor de 40 plantas fabriles sino que comprende a los sistemas de almacenamiento y transporte y iii) la transformación del complejo automotriz, en particular con el desarrollo de la especialización de autopartes con una nueva lógica industrial destinada al mercado exportador.

Las reestructuraciones señaladas se corresponden con una `nueva microeconomía' de la industria argentina. Sin embargo su impacto agregado no ha sido lo suficientemente importante para dar un sendero macroeconómico consolidado a la industria argentina. En términos estilizados, las empresas sobrevivientes en condiciones `defensivas' también han tenido cambios significativos, que se evidencian por ejemplo en sus importantes crecimientos de la productividad, pero sin embargo no han superado totalmente los problemas básicos de su funcionamiento en la medida que aún se fundamentan en radicaciones de la época sustitutiva con escalas reducidas de producción, escaso desarrollo de proveedores especializados y subcontratistas, elevada integración horizontal y un `mix' muy amplio de productos.

Estas firmas han tenido tres impulsos desde 1976, que determinaron importantes cambios con incrementos de productividad. El primero de ellos está asociado a la racionalización y el disciplinamiento de la mano de obra, que tuvo particular intensidad durante el último gobierno militar. El segundo de ellos, estuvo articulado con el pasaje de la tasa de interés real negativa -vigente en la ISI- en términos positivos que se inició con la Reforma Financiera de 1977 y se consolida en el manejo financiero de las empresas posterior al refinanciamiento de los pasivos en 1982. La lógica de la producción industrial cambió radicalmente con la necesidad de autofinanciamiento ante la inexistencia del sistema crediticio y las mejoras en el manejo de inventarios, tiempos muertos, desarticulación del lay-out de producción, etc., que impone como racionalidad productiva la existencia de elevados intereses reales. El tercero de ellos, fue producto de la difusión lenta pero progresiva de nuevas prácticas organizacionales asociadas a tecnologías desincorporadas, que muchas firmas están adoptando para reducir sus costos operativos, frente a las nuevas condiciones competitivas vigentes en particular durante el Plan de Convertibilidad.

Los efectos de estos tres `impulsos' fueron complementados a su vez con inversiones específicas y selectivas que la mayoría de las firmas con estrategias `defensivas' efectuaran en este período, en particular en tres momentos: el proceso de apertura 1978-80, el Plan Austral y el Plan de Convertibilidad. Sin embargo, estos nuevos equipamientos no han reestructurado los establecimientos. Las inversiones selectivas efectuadas y los tres `impulsos' se han traducido en mejoras de productividad significativas, pero que tienden a agotarse en la medida que no se efectúan inversiones radicales y además, son insuficientes, en el nuevo clima competitivo de una economía abierta. En definitiva, es muy difícil alcanzar la competitividad necesaria para mantener los mercados domésticos ante las importaciones y dinamizar las exportaciones sin programas de inversión que modifiquen la estructura productiva de las firmas.

Las firmas industriales sobrevivientes poseen un buen nivel de actividad, determinado simultáneamente por la recuperación de las ventas, y por la ganancia de participación en los mercados, ante

la desaparición de oferentes locales. Sin embargo, las empresas se ven enfrentadas a un difícil desafío de competitividad que se acrecienta en igual proporción que la transabilidad internacional de los bienes que producen. La competencia con los productos importados actúa simultáneamente como factor de reducción de mercado y como techo a la fijación de precios. Las condiciones de una economía abierta fueron determinantes en los esfuerzos de ganancia de productividad antes señalados, pero al mismo tiempo sus avances sólo pueden acelerarse con reestructuraciones ofensivas acompañadas de vigorosos procesos de inversión ^{18/}. El actual punto de equilibrio de las firmas tiene márgenes estrechos, determinados, simultáneamente por la limitación de seguir ganando participación en los mercados, la dificultad de reducir más sus costos operativos y las condiciones de competencia con los productos importados (en precios y reducción de mercado). La preocupación empresarial se acrecienta ante la reducción de sus márgenes de beneficio y el aumento excesivo de su endeudamiento.

A pesar de la reducción de costos operativos resultante como efecto del proceso de algunas desregulaciones ^{19/} y de la apertura de la economía, las empresas se enfrentan actualmente con costos crecientes producto de la variación relativa muy dispar entre sus precios acotados por las importaciones (que son para el sector industrial, en términos relativos, los más bajos desde 1980) y los precios de las actividades no transables -que se han incrementado considerablemente- y pesan crecientemente en su función de producción. ^{20/} Asimismo, las mejoras en la administración tributaria y de seguridad social y la mayor transparencia legal de las contrataciones laborales inciden adicionalmente en los costos industriales.

En estas condiciones las empresas centran sus esfuerzos en la reducción de sus costos medios, siendo vital el mantenimiento del nivel de actividad, la mayor penetración en segmentos de los mercados y el replanteo de sus proveedores. Una estrategia que se observa crecientemente es la incorporación de una mayor parte de componentes y piezas importadas en la función de producción de las plantas y el complemento de la comercialización de bienes finales importados por las propias empresas industriales. La larga trayectoria en los mercados, el desarrollo de las redes de comercialización y distribución y las

^{18/} En noviembre de 1992, se efectuó una nueva Reforma Arancelaria, que incluye básicamente una suba transitoria de la tasa de estadística al 10% y un sistema 'espejo' de mejoras en los reembolsos a las exportaciones. En valores promedios, la protección efectiva resultante es del 18.9%. Para un análisis detallado a nivel sectorial y bloques de actividad ver: Lifschitz, E., Crespo, E., Pérez Constanzó, G. y Romero, C., Estimación de los niveles de protección nominal y efectiva legal, Ministerio de Economía, Secretaría de Economía, Marzo 1993, Buenos Aires.

^{19/} Ver al respecto, Informe Económico, Año 1992, Año 1 N° 4, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica, febrero de 1993, Buenos Aires.

^{20/} Desde abril de 1991 a julio de 1993 los precios al consumidor se incrementaron el 50.2%, mientras los precios mayoristas sólo el 8.2%. Los precios industriales en relación a los de los servicios contenidos en el IPC con base 1983 = 100, disminuyeron del 37.4 de abril de 1991 al 24.9 en junio de 1993. Ver Indicadores Macroeconómicos de la Argentina. CEPAL, Buenos Aires, 1993.

posibilidades de asistencia técnica, reparación y mantenimiento son aspectos esenciales diferenciales que poseen los industriales para el desarrollo de estas actividades de importación. En consecuencia, a diferencia del modelo sustitutivo, en el cual la empresa industrial típica producía con un grado de integración nacional cercano al 100%, el comportamiento empresarial característico actualmente está dado por la creciente incorporación de insumos y partes importadas y por la inclusión simultánea de comercialización de productos no elaborados en sus establecimientos en la gestión empresarial. En algunos casos, esta conducta está asociada a la búsqueda de especialización productiva, que les permite superar los problemas de escala y de división del trabajo con ganancias de eficiencia e incremento de comercio intraindustrial ^{21/}. Sin embargo, en la mayoría de los casos no existen las inversiones suficientes para estas transformaciones y este comportamiento se fundamenta en la reducción de costos para permanecer en los mercados.

A su vez, la valorización de los activos e inventarios en términos de dólares y el aumento (que genera el nuevo clima macroeconómico) del valor presente de los ingresos futuros de las empresas, determina la existencia de un 'efecto riqueza', que acompañado del buen nivel de actividad es una de las realidades empresariales. Pero, esta situación complementada con la recomposición del crédito comercial (que durante los ochenta no superaba una semana de plazos sin indexación y actualmente es normal en promedio los 60-90 días) genera un incremento sustancial del capital de trabajo y giro de las firmas que ubica al problema del financiamiento en la escena central.

A partir de estas condiciones se puede decir que muchas firmas de actividades de mayor transabilidad internacional se encuentran en un delicado punto de equilibrio condicionado por el sostenimiento del nivel de demanda, sin el cual tienen un alto grado de riesgo frente a costos elevados, márgenes de beneficios positivos pero decrecientes y menores que los de otras oportunidades y un nivel de endeudamiento excesivo y crecientemente dolarizado. En este sentido el nivel de actividad no sólo es requisito para el mantenimiento de la recaudación fiscal, sino también para el funcionamiento microeconómico, en el cual señales contrarias en su evolución inciden inmediatamente en la cadena de pagos del extendido crédito comercial y generan el 'efecto dominó' de atrasos e insolvencia, ^{22/}.

^{21/} El Régimen de Especialización Industrial implementado recientemente por el gobierno, con rebajas arancelarias a las importaciones compensadas con nuevas exportaciones, apunta en esta dirección. Ver Diario El Economista del 13 de agosto de 1993, en el que se analizan los 64 casos, correspondientes a 54 empresas que han solicitado ingresar a este programa.

^{22/} En el último trimestre de 1992 se verificó un clima de amesetamiento de la actividad y de turbulencias financieras en muchas firmas. Asimismo, un análisis de la evolución de la deuda de empresas de la Bolsa muestra la mayor exposición financiera externa y un incremento entre la relación del endeudamiento total y el patrimonio neto de las empresas. Ver Damill, M., Fanelli, J. Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: Argentina, CEDES, 1993, Buenos Aires.

No caben dudas de que las condiciones del sistema financiero han cambiado muy positivamente desde la convertibilidad ^{23/}, pero el acceso al crédito es muy diferenciado según el tamaño de las firmas. Las empresas de mayor envergadura privilegian su acceso al financiamiento internacional, con tasas reales muy inferiores, destacándose la emisión de títulos del sector privado en los mercados internacionales ^{24/}. La colocación de acciones en la Bolsa había comenzado a ser una opción interesante de búsqueda de financiamiento, pero sólo un muy limitado número de empresas logró viabilizarlo antes de las dificultades de este mercado en 1992, truncándose la alternativa de 'socializar' parte minoritaria de las firmas (realizando una fracción del 'efecto riqueza') y obtener los fondos para los crecientes requerimientos de capital de giro. Las Pymes sólo han tenido alternativas de autofinanciamiento y crédito comercial ^{25/}, dadas las elevadas tasas reales a las que pueden acceder (en un mercado crediticio con fondos suficientes pero escasa capacidad de evaluación del 'riesgo') que sólo pueden ser utilizados para estrangulamientos financieros de muy corto plazo dado que no se corresponden con sus niveles de rentabilidad.

La evaluación del futuro de las empresas es uno de los fenómenos más difundidos en el tramado manufacturero. Los desafíos simultáneos que tienen los industriales se dan en un contexto irreversible a las condiciones vigentes anteriormente en el modelo sustitutivo. En este marco la dinámica de fusiones de firmas, concentración de mercados, acuerdos asociativos en el marco del Mercosur, ventas de paquetes accionarios, negociaciones permanentes con consultoras y empresas del exterior, desarrollo de franquicias, etc., no tiene precedentes en la historia industrial del país. Se verifica en particular el renovado interés de las empresas transnacionales por invertir en la industria ^{26/}, pero el nivel de concreciones es aún reducido y concentrado en adquisición de empresas. Las negociaciones se demoran por la distinta valuación de las firmas, en las cuales los vendedores desean realizar el 'efecto riqueza' y los compradores desean tomar posiciones en los mercados, pero consideran que el valor real de las firmas es menor y que requieren de importantes procesos de inversión para reestructurarse. El mayor interés de las ET en comparación con las

^{23/} La capacidad prestable del Sistema Financiero se acrecentó notablemente entre marzo de 1991 a diciembre de 1992. En esta última fecha al 71% de la misma era en dólares. Ver ABRA Express, Año 3, Nº 33, agosto 1993, Buenos Aires.

^{24/} Solamente en el período comprendido entre febrero y julio de 1993 el sector privado emitió títulos en los mercados internacionales por 2.200 millones de dólares. Ver diario Ambito Financiero, del 3 de agosto de 1993.

^{25/} La ex-Secretaría de Industria y Comercio Exterior estableció en 1993 líneas de financiamiento para bienes de capital y capital de trabajo con una rebaja en la tasa de interés pero sólo representan una mínima franja del mercado.

^{26/} Ver al respecto, Kosacoff, B. y Bezchinsky, G. De la sustitución de importaciones a la globalización. Las Empresas Transnacionales en la industria argentina, Mimeo, CEPAL Buenos Aires, proyecto Fundación Volkswagen, mayo 1993.

firmas nacionales está relacionado, entre otros motivos, por su estrategia de más largo plazo, su menor restricción financiera y su posibilidad de integrar las actividades domésticas a sus estrategias de globalización.

4.2. El debate acerca de la política industrial

En el último año se ha abierto nuevamente con mayor intensidad el debate sobre la política industrial existente en el país. En particular, tres interrogantes han sido sus principales catalizadores. El primero de ellos, se refiere al efecto diferencial del dinámico comportamiento de la industria automotriz que cuenta con un régimen especial, que ha generado una polémica que abarca desde su justificación hasta la posibilidad de ampliarlo a otras actividades. El segundo de ellos, se relaciona con el déficit de la balanza comercial, que en el corto plazo es consistente con el notable ingreso de capitales, pero hay diferentes opiniones acerca de si se están generando los procesos de inversión suficientes para dinamizar las futuras exportaciones industriales. El tercero de ellos está centrado en los efectos sobre la ocupación que están evidenciando que los incrementos de la actividad industrial están asociados a mejoras de la productividad sin demandas adicionales de empleo en un marco de creciente desocupación estructural^{27/}.

Ante los reclamos sectoriales, que se articulan en función de condiciones desfavorables en el escenario internacional (caracterizado en muchas actividades por coyunturas críticas y prácticas desleales) y por falta de tiempo en los procesos de reestructuración, recientemente se ha tomado un conjunto de medidas antidumping en el caso de la industria siderúrgica y de mayor protección comercial que favorecen a la industria del papel y segmentos de la industria textil. En la implementación de estas decisiones, no ha sido sencillo para las autoridades determinar un punto de equilibrio. Por una parte los reclamos empresariales tienen fundamentos. Por otra parte, las críticas se centran en tres elementos: 1) la existencia de situaciones similares en muchas otras actividades no beneficiadas, 2) el grado de influencia de estas medidas sobre la disciplina macroeconómica, 3) la falta de compromisos empresariales que permitan acelerar el logro de la competitividad.

En el debate actual existe un gran consenso de la importancia del nuevo clima macroeconómico y asimismo de la necesidad de articular un nuevo modelo de industrialización sustentable y creciente en el largo plazo. La reducción de los elevados impuestos al salario; la modificación del sistema laboral; la

^{27/} El aumento notable de la desocupación abierta y el subempleo que se verificó en los datos del INDEC de mayo de 1993 han generado una preocupación generalizada. A pesar del aumento de las personas ocupadas, que evidencia oportunidades de trabajo nuevas, el número de personas desocupadas señala problemas de empleo estructurales, en particular por el incremento de la desocupación entre los jefes del hogar y la menor proporción de asalariados en la ocupación total.

reforma del sistema previsional -en particular por sus efectos de recomposición del ahorro doméstico-; la creación de una red de seguridad social -que mejore los servicios de seguridad, educación, salud y justicia- y la promoción de exportaciones en sectores potencialmente competitivos, son algunas de las medidas recomendadas apuntando a la reducción del 'costo argentino' y la recomposición del ahorro doméstico para que financie crecientemente los fundamentales procesos de inversión asociados a reestructuraciones ofensivas ²⁸/. Por otra parte, coincidiendo con estos problemas existen planteos más explícitos de articular una política pública industrial que orienten a las conductas privadas a ganar competitividad, incluyendo 'contratos' explícitos e implícitos entre el Estado y las empresas ²⁹/.

Las orientaciones que emanen de las políticas públicas resultarán decisivas en cuanto a la posibilidad de inducir el comportamiento de los distintos agentes económicos de forma de garantizar una asignación de recursos que resulte compatible con los intereses de la sociedad en su conjunto, sobre la base de una paulatina convergencia entre los intereses privados y los sociales. Uno de los objetivos deberá ser potenciar el funcionamiento de los mecanismos de mercado permitiendo a los agentes económicos desenvolverse en un marco en el cual se privilegien una mayor competencia. La acción regulatoria debería centrarse en aquellos aspectos en los cuales la acción del mercado presenta distorsiones y/o donde aparecen difusas las señales que permitan percibir la presencia de ventajas adquiribles ³⁰/.

Toda nueva propuesta industrial debe contener, necesariamente, una adecuada evaluación de los aspectos positivos de aprendizaje que se generaron en el pasado como asimismo de los problemas asociados a los errores cometidos en dichas trayectorias. Uno de los primeros grandes desafíos es el de generar condiciones para aprovechar las experiencias positivas que involucran considerables acervos tecnológicos, económicos y de calificación de los recursos humanos. Pero, simultáneamente, debe plantearse la necesidad insoslayable de superar sus limitaciones e insuficiencias, de forma de acceder a senderos conducentes a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas. El marco en el cual deben ser articuladas las acciones del Estado depende de la definición de las variables macroeconómicas. La

²⁸/ Ver Broda, M.A., "El Plan en su hora decisiva: qué debe hacerse y qué no". Diario El Economista, Buenos Aires, 13 de agosto de 1993.

²⁹/ Ver Gerchunoff, P. "Volvé política industrial", Diario Página 12, Buenos Aires, 11 de julio de 1993.

³⁰/ El debate acerca de la política industrial se ha amplificado recientemente, en particular en el escenario de los países desarrollados, en los cuales se verifica una acelerada intensificación de la competencia en un marco de creciente globalización. Ver entre otros, Esser, K. y otros, América Latina - Hacia una estrategia competitiva, Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1992; Pérez, W., ¿Dónde estamos en política industrial?, mimeo, Santiago de Chile, 1993; Reich, R., The work of nations, Vintage Books, New York, 1991; World Bank, Fundamental Issues and Policy Approaches en Industrial Restructuring, Washington, 1992; Chudnovsky, D., La política industrial y tecnológica en transición. Los casos de los Estados Unidos y el Japón, Proyecto Fundación Volkswagen/CEPAL, 1993; Bianchi, P., Technology and human resources in Europe after Maastricht, University of Bologna, Italia, 1993.

compatibilización del programa monetario y fiscal consistente con la estabilidad económica, constituye la columna vertebral dentro de la cual se pueden discutir los contenidos de la transformación productiva. En este sentido, teniendo como punto de partida un marco de estabilidad macroeconómica, la economía en su conjunto avanzará en el logro de competitividad en la medida que aumente o mantenga su participación en los mercados internacionales a partir de la utilización de recursos con una calidad cada vez más cercana a los patrones internacionales y que tienda, simultáneamente, a lograr una elevación del nivel de vida de la población. En este proceso, la generación y/o incorporación de progreso técnico se convierte en un aspecto clave del dinamismo productivo.

La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma la "noción sistémica" de competitividad reemplaza a los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.). El logro de una competitividad genuina y sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos en el objetivo de adquirir ventajas comparativas y consolidar un "proceso endógeno continuo" que comprenda al conjunto, definiendo simultáneamente las responsabilidades del empresario al interior de su planta industrial y todas las condiciones que conforman su entorno que incluye tanto a otros agentes privados como al sector público.

Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a las potenciales importaciones. La experiencia de muchas actividades industriales en países latinoamericanos ha demostrado que son varias las producciones que han podido expandirse en algunas de estas situaciones, pero la base que las sustentaba resultaba claramente endeble. Estas formas de competitividad han sido calificadas, por varios autores ^{31/}, como "espúrias" en la medida que no avanzaban en la adquisición de ventajas comparativas y estaban sustentadas en uno o varios de los siguientes factores: bajos salarios; procesamiento de recursos naturales sin preservar el medio ambiente; tipos de cambio elevados; recesión

^{31/} Ver Fajnzylber, F., Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago de Chile, 1989.

en el mercado local; sobreprotección respecto a las importaciones a sectores con ineficiencias; elevados subsidios a las exportaciones, etc.. Estas formas viciosas de competencia derivaban en frágiles éxitos individuales de las firmas pero incompatibles con beneficios de carácter social. Estos avances no eran sostenibles en el largo plazo y entraban en crisis, tanto a nivel del desempeño de la empresa como por los elevados costos sociales involucrados.

El sendero del desarrollo industrial y la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos dependerán de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar e implementar las acciones que mejor se adecuen -en tiempo, intensidad y cobertura- a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos. El diseño, formulación y despliegue de políticas gubernamentales activas, explícitas y transparentes así como su necesaria inscripción en una concepción estratégica de largo plazo demanda la necesaria armonía y coordinación entre los organismos públicos, así como de su articulación con las políticas de corto plazo. Por otra parte, surge como condición ineludible, la redefinición de la "ingeniería institucional" necesaria. La debilidad e incluso, fragilidad técnica de las estructuras estatales obliga a focalizar los esfuerzos en acciones en las que la neutralidad y la transparencia faciliten, incluso, la necesaria evaluación ex-post de sus resultados. En tal sentido, las posibilidades de desarrollar políticas selectivas se ven acotadas y condicionadas por esa misma fragilidad del sector público.

La implementación de la política industrial deberá tener en claro algunos criterios básicos. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: **explícitas, activas, y de la mayor generalidad y neutralidad posibles**. Asimismo se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan mayores **efectos propulsores y difusores de externalidades positivas** sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes ^{32/}.

El planteamiento de una política explícita está asociado, necesariamente, a una evaluación social ex-ante y ex-post, a la cuantificación de las transferencias en el marco presupuestario que pudieran estar involucradas (especificando quién las recibe y quién las financia), debe tener una total transparencia, estar nítidamente explicitados y cuantificados los objetivos así como tener una secuencia temporal claramente especificada y con promociones preferentemente decrecientes en el tiempo. Esto significa contar con un sistema de premios, pero también con la existencia de un sistema de castigos en la medida que no se alcancen los objetivos comprometidos.

^{32/} Ver French Davis, R., "Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista"; Teubal, M., "Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológica. La aplicabilidad del concepto de las distorsiones del mercado", ambos en Elementos para el diseño de política industriales y tecnológicas en América Latina, Cuadernos de la CEPAL N° 63, 1990.

La consideración de estos aspectos es de vital importancia para el logro de los objetivos perseguidos. Son innumerables las experiencias nacionales de apoyo al proceso de maduración de las denominadas industrias infantiles, pero los resultados alcanzados han sido poco exitosos. Sin duda, los problemas que plantea la selección de los sectores y de las técnicas adecuadas no son menores. Sin embargo, la evaluación de dichas experiencias ha demostrado que uno de los aspectos cruciales está asociado al hecho que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente por el transcurso del tiempo. Son justamente el resultado positivo de los esfuerzos deliberados y explícitos orientados a la generación de acervos tecnológicos y capacitación de los recursos humanos. Esto significa desarrollar una estrategia tecnológica y productiva asociada a inversiones orientadas a la generación/adopción de cambios técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

A partir de estos criterios de evaluación de la política industrial y de comercio exterior, la Argentina tiene el desafío de avanzar en la competitividad. Los campos de acción son múltiples e interrelacionados, y sólo mencionaremos cuatro de ellos de fundamental importancia: 1) el avance hacia procesos de industrialización a productos 'diferenciados' con mayor valor agregado; 2) la articulación de 'networks' productivos que den 'masa crítica' a la industrialización; 3) evaluación desde la 'lógica industrial' de algunos de los aspectos del proceso de privatizaciones y 4) la profundización de políticas 'horizontales', en particular en la calificación de los recursos humanos y la articulación del 'sistema innovativo nacional'.

La Argentina ha incrementado notablemente en las últimas dos décadas su dotación de recursos naturales ^{33/}, en particular: 1) a través de las mejoras agrícolas (representadas en el incremento de la producción de soja), 2) el desarrollo energético (con los descubrimientos de las reservas de gas como el hecho más destacado), 3) la explotación de los recursos pesqueros, 4) el desarrollo de las actividades forestales a través de los créditos fiscales vigentes anteriormente y 5) algunas perspectivas en los recursos mineros. Asimismo, el cambio más significativo de la estructura industrial en los ochenta es el desarrollo en escala internacional de las varias plantas de insumos intermedios de las industrias siderúrgicas, petroquímicas, aluminio, etc. La sumatoria de ambos cambios estructurales aumenta considerablemente la dotación de factores y de un nuevo punto de partida muy alentador en la economía. Sin embargo, las nuevas condiciones internacionales nos indican claramente la pérdida de importancia de los productos homogéneos, no diferenciados y de escaso valor agregado, que se expresa con toda su crudeza en la baja

^{33/} Este crecimiento de la dotación de recursos naturales se diferencia de su virtual estancamiento en el período 1930-1970. Este dinamismo replanteó en los ochenta la nueva viabilidad de un modelo agroexportador, ahora con la adición de los recursos energéticos, que las nuevas condiciones del escenario internacional lo inviabilizaron.

de sus precios. Pero a partir de estos productos es factible avanzar en la cadena productiva e incorporar progreso técnico, mano de obra calificada y valor agregado, desarrollando numerosas franjas manufactureras de especialidades y productos diferenciados. El desarrollo de producciones basadas en la disponibilidad de recursos y en el uso intensivo de capacidades tecnológicas y recursos humanos, pueden ser elementos fundamentales que dinamicen las exportaciones y generen nuevas oportunidades de empleo.

El avance en el camino hacia la diferenciación plantea el segundo de los campos de acción señalados. El desarrollo sostenido de una industria competitiva requiere de acciones sistémicas que den masa crítica necesaria para una inserción activa en la división internacional del trabajo, involucrando: 1) a las distintas actividades productivas y 2) a los diferentes agentes económicos. Los sistemas competitivos se basan en complejos con fronteras cada vez más difusas entre las actividades primarias, industriales y de servicios. Para que un bien pueda competir, debe ser el resultado de un proceso de elaboración de una cadena productiva articulada y eficiente. Asimismo, la participación de los distintos tipos de empresas es vital. Es muy difícil avanzar en franjas de especialización y tener 'impacto macroeconómico' sin la participación de las empresas de mayor envergadura (las Empresas Transnacionales y los Grandes Grupos Económicos). Pero al mismo tiempo, no hay experiencia industrial exitosa que no haya desarrollado una trama de empresas Pymes eficientes -en las cuales deben estar concentrados los esfuerzos-, que en muchos casos son los proveedores especializados y subcontratistas, que permiten la potencialización de las nuevas organizaciones competitivas, basadas simultáneamente en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible ³⁴.

El proceso de privatizaciones está siendo uno de los cambios estructurales más sustanciales de la estructura económica del país con efectos macroeconómicos en las cuentas fiscales y en la distribución del ingreso ³⁵. A la vez, sus efectos sobre la competitividad industrial son numerosos y su debate aún no ha tenido la profundidad adecuada. El aspecto central a considerar en su evaluación es la generación de 'spillovers' (derrames) positivos en la economía que induzcan al incremento de la competitividad sistémica. La eficiencia, la calidad y los precios de sus servicios forman parte esencial de los costos industriales y condicionan las posibilidades competitivas requiriéndose el diseño y funcionamiento de los marcos regulatorios que garanticen el cumplimiento de estos objetivos y además protejan a los consumidores individuales. Asimismo, el aspecto menos considerado y no de menor importancia, es la posibilidad de las empresas privatizadas de conformar redes de proveedores y subcontratistas especializados en el nuevo

³⁴/ Ver Gatto, F. y Yoguel, G. Las Pymes argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica. Proyecto Fundación Volkswagen/CEPAL, Buenos Aires, 1993.

³⁵/ Ver Gerchunoff, P. y Cánovas, G. Privatizaciones: la experiencia argentina, mimeo, Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1992.

clima de mayor eficiencia y competencia en el que efectúan sus contrataciones, que permitan a estas firmas generar ventajas competitivas viabilizándolas no sólo como abastecedores domésticos, sino también como posibles proveedores internacionales.

El cuarto camino planteado abarca al conjunto de políticas `horizontales', caracterizadas por generar externalidades positivas hacia todo el tejido industrial y por lo tanto por su carácter menos discriminatorio. La calificación de los recursos humanos -con el fortalecimiento del frágil sistema educativo, su articulación al sistema productivo y la profundización de los esfuerzos de calificación en las empresas- y el desarrollo de `un sistema nacional de innovación'^{36/} que se adecue institucionalmente a las demandas tecnológicas de una economía enfrentada al desafío de la competitividad, son dos pilares ineludibles. Asimismo, existen numerosos problemas comunes a las empresas, en particular a las Pymes, que requieren de políticas sistemáticas, que necesitan más esfuerzos gerenciales que presupuestarios. Entre ellos se destacan: la difusión de criterios de gestión de calidad, el desarrollo de redes de subcontratación, programas de formación de empresarios en gestión empresarial, la difusión de tecnología de automatización, evaluación de normas ambientales y adecuación de normas técnicas. El difícil desafío de la competitividad se concentra especialmente en la nueva especialización industrial de la Argentina, que tienda a una mayor incorporación de progreso técnico y recursos humanos calificados para fortalecer un proceso de transformación basado en el crecimiento y la mayor equidad.

^{36/} Ver Bisang, R., Industrialización e incorporación del progreso técnico. Hacia la articulación de un sistema nacional de innovación. Proyecto Fundación Volkswagen/CEPAL, Buenos Aires, 1993.