

338.982/K86D
C.2

Bernardo Kosacoff

Luis A. Beccaria, Gabriel Bezchinsky,
Roberto Bisang, Daniel Chudnovsky, Francisco Gatto,
Graciela Gutman, Jorge Katz, Gabriel Yoguel

El desafío de la competitividad

La industria argentina en transformación

Alianza Editorial

53685

El presente libro, y sus investigaciones correspondientes, fue realizado con el apoyo financiero de la Fundación Volkswagen.

- © Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Buenos Aires, 1993
- © Alianza Editorial, S.A., Buenos Aires, 1993
Moreno 3362 - (1209) Buenos Aires
ISBN: 950-40-0104-1
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina - Printed in Argentina

El desafío de la competitividad.
La industria argentina en transformación

Alianza Estudio

INDICE

Prólogo	9
Capítulo I: La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada, <i>Bernardo Kosacoff</i>	11
Capítulo II: La política industrial y tecnológica en transición. Los casos de los Estados Unidos y el Japón, <i>Daniel Chudnovsky</i>	71
Capítulo III: Las exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino, <i>Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff</i>	117
✓ Capítulo IV: Las PYMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica, <i>Francisco Gatto</i> y <i>Gabriel Yoguel</i>	183
Capítulo V: De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina, <i>Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezchinsky</i>	249
Capítulo VI: Reestructuración, empleo y salarios en la Argentina, <i>Luis A. Beccaria</i>	303
✓ Capítulo VII: Cambios y reestructuración en sistemas agroalimentarios en Argentina, <i>Graciela Gutman</i>	339
✓ Capítulo VIII: Organización industrial, competitividad internacional y política pública, <i>Jorge Katz</i>	381

PROLOGO

El análisis de la industrialización argentina es una de las áreas temáticas centrales en los programas de investigación económica y asistencia técnica que desarrolla la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires desde el inicio de sus actividades en 1973.

El presente libro sobre *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, contiene los principales resultados del Proyecto "La transformación del sistema económico argentino. Industrialización y comercio internacional", dirigido por Bernardo Kosacoff, que con financiamiento de la Fundación Volkswagen se desarrolló en la Oficina de la CEPAL,* entre diciembre de 1991 y junio de 1993. Su objetivo es evaluar los cambios recientes en la estructura industrial y su inserción en el comercio internacional, como resultado de las transformaciones actuales en la economía argentina. El difícil camino de la competitividad, que dé un sendero de desarrollo económico sustentable y crecientemente equitativo, es uno de los desafíos centrales de la Argentina. La búsqueda de una nueva especialización a partir de la generación de ventajas comparativas dinámicas fundamentadas en la incorporación de progreso técnico y la plena utilización de recursos humanos en permanente calificación requiere de innumerables esfuerzos explícitos. Es nuestro deseo que el presente libro sea una colaboración en esta dirección.

Además de agradecer el apoyo financiero de la Fundación Volkswagen, nuestro mayor reconocimiento por el apoyo intelectual y humano al Dr. Klaus Esser, del Instituto Alemán de Desarrollo de Berlín, Alemania, y de la Lic. Mariana Fuchs, quien ha colaborado incondicionalmente en la realización de este libro.

Luis Claudio Marinho

Director

Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

* Las opiniones expresadas en los distintos capítulos de este libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

CAPITULO I

LA INDUSTRIA ARGENTINA:
UN PROCESO
DE REESTRUCTURACION DESARTICULADA

BERNARDO KOSACOFF

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 treinta. 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, etcétera—.

Simultáneamente, el dinamismo de las sociedades de mayor industrialización estaba generando el pasaje a un nuevo esquema tecnoproductivo, 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, fueron 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.

americano, 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 con el fracaso de la política de apertura (1979-81) y con la larga desarticulación macroeconómica del país desde mediados de los setenta, que se extiende hasta 1990. (véase 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, etcétera);
- 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, etcétera);

¹ Véase Hirschman, A., "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXV, Nº 140, México, 1968.

- 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 por 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 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 con-

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, Japón y Sudeste Asiático Bloques económicos Globalización y concentración de producción Internacionalización financiera
	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
ESCENARIO LOCAL Marco Global	Modelo Agroexportador integrado al mundo con incipiente inducción a la industrialización Consolidación institucional Ciclo autorregulado	Industrialización sustitutiva de importaciones Fuerte participación estatal Regulación estatal	Programas permanentes de búsqueda de estabilización Apertura comercial y financiera Privatización y desregulación Transformación productiva con heterogeneidad creciente
Industrial 1. Sectores dinámicos:	Alimentos Textiles Otros para consumo interno	Automotores Otros metalmecánicos Químicos	Acero y aluminio Petroquímica Pulpa y Papel Aceites vegetales

Esquema simplificado de las fases de desarrollo industrial argentino (cont.)

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 en algunos sectores
4. Organización tecno-productiva:	Dual: Sectores c/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 ET PYMES	G.E. de capital nacional Algunas PYMES Filiales de ET
Formas de Organización	Grupos familiares	Empresas públicas Empresas familiares ET: Líderes en mercado local y marginales en merc. internac.	Multifirmas
	Comercialización y Producción bienes primarios	Producción	Produc./Comer./Financ. de bienes y 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.

sumo 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. Articulada en los complejos petroquímico y metalmeccánico (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, generadora 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 tradicio-

nales 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 SUSTITUCION 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 Véase, 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*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 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; Rodríguez, C., "El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre", CEMA, *Documento de trabajo N° 5*, Buenos Aires, 1979.

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 aumenta significativamente las importaciones. Este fenómeno sólo 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 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.

⁴ Véase 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.

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.

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 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 PERIODO 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

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—.

⁷ Para un análisis más detallado de las condiciones macroeconómicas, véase, entre otros, Bonvecchi, C., *El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-80*, capítulos 1 y 2, CEPAL-ALADI, 1992; Heymann, D. *Tres ensa-*

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 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 exceden-

Los estudios sobre inflación y políticas de estabilización, Estudios e Informes de la CEPAL Nº 63; Machinea, J. L., "Stabilization under Alfonsín's government a frustrated attempt", Doc. CEDES Nº 42, Buenos Aires, 1990; Carciofi, R. *La desarticulación del pacto fiscal*, Documento Nº 36, CEPAL, Buenos Aires, 1990; Damill, M, *et al.*, "Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero", Edit. Tesis, Buenos Aires, 1989.

tes 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 erosionó 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 en torno 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 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 cuanto 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

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

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 metalmeccánicos 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.

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, etcétera)

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

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* Nº 120, Buenos Aires, 1991.

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 de la mitad de bienes que a 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 metalmeccánico 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 migratorias, 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

⁹ Para un análisis más detallado véase Beccaria, L., "Reestructuración, Empleo y Salarios en la Argentina". Véase capítulo VI, páginas 303-337 de esta obra.

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.

- 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 'sobreeempleo' 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 sobreeempleo 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 metalmecánicas 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 en el 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

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.

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 a 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, etcétera.

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 equipa-

¹¹ Véase Fuchs, M., *Los programas de capitalización de la deuda externa argentina*, Mimeo, CEPAL, Buenos Aires, 1990.

mientos 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 ha 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 tuvieran 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,

mo, 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 metalmecánico (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

¹² Véanse, 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.

¹⁵ Véase Bisang, R., *Factores de competitividad de la siderurgia argentina*, CEPAL, Buenos Aires, 1989.

¹⁴ Véase "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.

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 va virviendo 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

¹⁵ Véase Fuchs, M. y Kosacoff, B., *Balance del comercio internacional de manufacturas de Argentina*, Documento de Trabajo N° 47, CEPAL, Buenos Aires, 1992.

La identificación de las distintas actividades en relación a sus saldos comerciales permite la agrupación de éstas 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 destacar 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 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 metalmeccánico 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 estruc-

tura 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 más 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 tecnoproductiva 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 las 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.

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 metal-mecánica, papelería y textil, que dominaban la escena en los años setenta.

En un proceso de re-especialización productiva, donde la premi-

¹⁶ Ver Bisang, R. y Kosacoff, B., *Exportaciones industriales en una economía en transformación. Las sorpresas del caso argentino. 1974-1990*. Véase capítulo III, págs. 117-180, de esta obra.

nencia 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 tecnoproductiva 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 ESTAN 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, véase 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*

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, acompañadas 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 col 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.

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* Nº 129, Vol. 33, Buenos Aires, abril-junio 1993.

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 en el 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 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 verifica 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 en 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' efectuaron 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 en que no se efectuaron 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 desregulaciones¹⁹ 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.

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, véase: 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, Buenos Aires, marzo de 1993.

¹⁹ Véase al respecto, Informe Económico, año 1992, Año 1, Nº 4, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires, febrero de 1993.

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. Véase *Indicadores Macroeconómicos de la Argentina*, CEPAL, Buenos Aires, 1993.

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 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 incre-

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. Véase 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.

mento 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

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

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. Véase Damill, M., Fanelli, J. *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: Argentina*, CEDES, 1993, Buenos Aires.

²³ La capacidad prestable del Sistema Financiero se acrecentó notablemente entre marzo de 1991 a diciembre de 1992. En esta última fecha el 71% de la misma era en dólares. Véase *Abra Express*, Año 3, Nº 33, Buenos Aires, agosto de 1993.

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. Véase diario *Ambito Financiero*, del 3 de agosto de 1993.

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 tienen 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 los ET en comparación a las 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,

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 Véase al respecto, Kosacoff, B. y Bezchinsky, G. *De la sustitución de importaciones a la globalización. Las Empresas Transnacionales en la industria argentina*, véase capítulo V, pág. 249-302 de esta obra

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 modifi-

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.

cación del sistema laboral; la 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 privilegie 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

²⁸ Véase 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 Véase 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. Véanse 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 in 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.

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 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 en 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 en el 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 en 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 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 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 facili-

³¹ Véase Fajnzylber, F., *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago de Chile, 1989.

ten, 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 en que no se alcancen los objetivos comprometidos.

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 de que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente con 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

³² Véase 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.

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 da 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 de sus precios. Pero a partir de estos productos es factible avanzar en la cadena productiva e incorporar progre-

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 inviabilizaron.

so técnico, mano de obra calificada y valor agregado, desarrollando a 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 dinamice” las exportaciones y genere 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

³⁴ Véase Gatto, F. y Yoguel, G., “*Las Pymes argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica*. Véase capítulo IV, págs. 183-247 de esta obra.

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

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 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 Véase Bisang, R., "Industrialización e incorporación del progreso técnico. Hacia la articulación de un sistema nacional de innovación", Proyecto Fundación Volkswagen/CEPAL, Buenos Aires, 1993.

CUADRO 1. Argentina. Principales indicadores económicos

	1980	1990	1991	1992 (a)
A. INDICADORES ECONOMICOS BASICOS				
Producto bruto interno a precios de mercado (miles de pesos a precios de 1986)	10331,2	9430,4	10270,0	11158,7
Población (millones de habitantes al 30/6)	28,2	32,6	33,0	33,4
Producto bruto interno por habitante (pesos de 1986 por mil habitantes)	366,4	289,3	311,2	334,1
B. INDICADORES ECONOMICOS DE CORTO PLAZO				
	Tasas de variación			
Producto bruto interno	...	0,1	8,9	8,7
Producto bruto interno por habitante	...	-1,7	7,6	7,4
Relación de precios del intercambio	17,5	-3,3	-7,4	1,3
Valor corriente exportaciones	2,7	29,0	-3,0	2,2
Valor corriente importaciones	57,3	-2,9	103,0	79,7
Precios al consumidor				
Diciembre a diciembre	87,6	1343,9	84,0	17,5
Variación media anual	100,2	2314,0	171,7	24,9
Dinero (b)	97,8	1069,4	146,3	45,9
Salario normal y permanente en la ind. manufact. (real)(c) (variación media anual)	14,7	4,7	1,4	1,3
Tasa de desocupación abierta (d)	2,3	7,4	6,5	7,0
	Porcentajes del PBI			
Ingresos corrientes del Gobierno Nacional (e)	27,5	13,3	15,2	17,5
Gastos corrientes del Gobierno Nacional (e)	24,5	15,4	16,2	16,8
Ahorro corriente de las empresas públicas (f)	...	0,0	-0,2	-0,1
Necesidad de financiamiento del sector público no financiero nacional (g)	7,5	3,8	1,6	0,1

(continúa)

(continuación)

CUADRO 1. Argentina. Principales indicadores económicos

	1980	1990	1991	1992 (a)
C. SECTOR EXTERNO	Millones de dólares			
Saldo del comercio de bienes y servicios reales	-3529	7955	2778	-3684
Saldo del comercio de bienes	-2519	8276	3703	-2630
Pago neto de utilidades e intereses	-1531	-6122	-5634	-4589
Saldo de la cuenta corriente	-4768	1904	-2827	-8305
Saldo de la cuenta capital	...	141	5540	12397
Variación de las reservas internacionales	...	2338	2755	3735
Deuda externa (h)	27162	60973	60000	60000(i)

FUENTE: Banco Central de la República Argentina; Instituto Nacional de Estadística y Censos y Oficina de la CEPAL en Buenos Aires sobre la base de datos oficiales.

- (a) Cifras preliminares o estimadas.
- (b) Variación de saldos a fin de año. La cifra de 1992 es una estimación conjetural.
- (c) Promedio de valores mensuales obtenidos por la deflación de índices nominales por el promedio del IPC en el mes de devengamiento y el mes siguiente.
- (d) Porcentaje sobre la población económicamente activa. Promedio simple de los resultados de las encuestas de abril y octubre de cada año en las principales áreas urbanas.
- (e) Administración Nacional y Sistema Nacional de Seguridad Social. Los gastos registrados en el cuadro incluyen las transferencias efectuadas a las provincias y al sector privado, pero no aquéllas dirigidas a las empresas públicas. La necesidad de financiamiento registrada es aquella que resulta después de computar ingresos de capital. Los coeficientes se obtienen como cocientes entre los datos de la estadística fiscal, en términos nominales, y el PBI a precios corrientes según las cifras de la última revisión.
- (f) Diferencia entre recursos y gastos corrientes, antes de transferencias del Gobierno Nacional.
- (g) Gobierno Nacional y empresas públicas.
- (h) Deuda pública y privada efectivamente contraída, a final de período. Incluye atrasos.
- (i) No considera el efecto de la quita resultante del acuerdo de refinanciación con los bancos comerciales. La cifra de 1992 es una estimación conjetural.

Cuadro 2. Argentina. Oferta y demanda globales (a)

	Miles de pesos a precios de 1986				Composición porcentual	
	1980	1990	1991	1992	1980	1992
Oferta Global	11562,0	9952,1	11130,3	12562,2	111,9	112,6
Producto bruto interno a precios de mercado	10331,2	9430,4	10270,0	11158,7	100,0	100,0
Importaciones de bienes y servicios	1230,8	521,7	860,3	1403,5	11,9	12,6
Demanda global	11562,0	9952,1	11130,3	12562,2	111,9	112,6
Demanda interna	10839,5	8775,0	10050,4	11476,2	104,9	102,8
Inversión bruta interna	2748,8	1336,1	1671,9	2188,8	26,6	19,6
Consumo total	8090,7	7438,9	8378,5	9287,4	78,3	83,2
Exportaciones de bienes y servicios	722,5	1177,1	1079,9	1086,0	7,0	9,7

FUENTE: Banco Central de la República Argentina y Oficina de la CEPAL en Buenos Aires sobre la base de datos del BCRA.

(a) Por causa de los redondeos la suma de los parciales puede no coincidir con el total.

CUADRO 3. Argentina. Indicadores de la producción manufacturera

	1980	1990	1991	1992	Tasas anuales de crecimiento		
					1990	1991	1992
1. Producto bruto interno de la industria manufacturera a precios de mercado (Miles de pesos a precios de 1986)	2890,4	2511,5	2810,8	3017,0	-13,1	11,9	7,3
2. Producción de algunas manufacturas importantes							
Hierro primario (miles de tons.) (a)	1806	2902	2322	1989	60,7	-20,0	-14,3
Acero crudo (miles de tons.)	2702	3626	2973	2669	34,2	-18,0	-10,2
Laminados terminados en caliente (miles de tons.) (b)	2653	2808	2562	2312	5,8	-8,8	-9,8
Laminados planos en frío (miles de tons.) (c)	732	710	665	704	-3,0	-6,3	5,9
Aluminio primario (miles de tons.)	138	166	168	153	1,2	1,2	-8,9
Cemento (miles de tons.) (d)	7108	3580	4386	5019	-49,6	22,5	14,4
Papel (miles de tons.)	704	951	993	1026	35,0	4,5	3,3
Acido sulfúrico (miles de tons.)	250	202	235	222	-19,2	16,2	-5,4
Automotores (miles de unidades)	282	100	139	262	-64,5	39,0	88,5
Tractores (unidades) (d)	3481	4545	3595	4076	30,6	-20,9	13,4
Heladeras (miles de unidades)	255	195	357	492	-23,5	83,1	37,8
Lavarropas (miles de unidades)	137	153	178	244	11,7	16,3	37,1

FUENTE: Banco Central de la República Argentina y Oficina de la CEPAL en Buenos Aires sobre la base de datos del BCRA; Centro de Industriales Siderúrgicos; Asociación de Fábricas de Automotores; Asociación de Fábricas Argentinas de Tractores y otras fuentes.

(a) Incluye arrabio y hierro esponja.

(b) Incluye la producción destinada a la relaminación en frío.

(c) Cifras no sumables a la producción de laminados en caliente.

(d) Corresponde a despachos al mercado nacional y exportaciones.

CAPITULO II

LA POLITICA INDUSTRIAL
Y TECNOLOGICA EN TRANSICION
LOS CASOS DE LOS ESTADOS UNIDOS
Y EL JAPON

DANIEL CHUDNOVSKY

INTRODUCCION

Si bien la experiencia argentina en materia de políticas públicas referidas al sector manufacturero ha estado fundamentalmente asociada a los instrumentos de promoción industrial y a la administración de la protección frente a las importaciones, y no se ha destacado ni por su coherencia ni por sus resultados, esto no significa que, en las nuevas condiciones de apertura y desregulación en las que el sector manufacturero ha comenzado a desenvolverse en los años 1990, no haya necesidad de formular e implementar nuevas políticas públicas.

Dos líneas argumentales se utilizan habitualmente en favor de políticas específicas para reestructurar el sector manufacturero y orientar la continuación del proceso de industrialización.

En función de la teoría económica, porque, como lo reconoce la propia literatura ortodoxa, existen serias fallas en el funcionamiento de los mercados de bienes y factores, que reducen los incentivos a invertir por parte del sector privado no sólo en activos físicos sino fundamentalmente en los activos intangibles que permiten la asimilación y creación de conocimientos técnicos y organizativos.

Desde el punto de vista práctico se debe tener en cuenta que los países industrializados y los de industrialización reciente en Asia aplican diversas políticas públicas referidas al sector manufacturero. En estas circunstancias, en la medida en que dichos países, además de tener un peso decisivo en la conformación de la economía mundial, son proveedores y, en algunos rubros, competidores y clientes de la Argentina resultaría imprescindible, como mínimo, conocer y, como máximo, tener en cuenta y tratar de extraer enseñanzas de las políticas que se han seguido en otras latitudes respecto al sector manufacturero para su eventual aplicación en el país.

Al discutir el tema de las políticas públicas que afectan el desempeño del sector manufacturero nos estamos refiriendo principalmente a la política industrial y tecnológica (que necesariamente incluye aspectos claves de la política comercial), es decir, el conjunto de transferencias de recursos que facilitan el proceso de acumulación de capital y de capacidades tecnológicas en ciertas ramas o en determinados tipos de firmas dentro del sector manufacturero.

El objetivo de este trabajo es examinar las políticas industriales y tecnológicas que se han aplicado en los Estados Unidos y Japón, dos países claves dentro del escenario internacional. En particular, nos interesa reflejar que el alcance y contenido de las mismas se ha ido modificando en función de los cambios estructurales y del entorno macroeconómico por los que atraviesan los países y la propia economía mundial. En ese sentido, se va a discutir la política industrial y tecnológica, prestando atención, aunque en forma breve, al cambiante contexto estructural en que se han aplicado.

Al examinar las políticas industriales y tecnológicas a nivel de estos países claves, no pueden ignorarse ciertas transformaciones estructurales en la economía mundial, como la emergencia de un nuevo modelo de organización productiva que está lentamente reemplazando al "fordismo" y que ha sido puesto en práctica sobre todo en Japón y la creciente globalización de las actividades económicas. Antes de entrar a examinar las experiencias de los países indicados, en la próxima sección se precisan algunos aspectos claves de dichas transformaciones. Por otra parte, en la sección final se hacen algunas reflexiones más generales sobre política industrial y tecnológica en los países industrializados y sus implicaciones para la Argentina.

LAS TRANSFORMACIONES EN LA ORGANIZACION PRODUCTIVA Y EL FENOMENO DE LA GLOBALIZACION

El "fordismo" es un modelo de organización productiva que estaba basado en la producción en gran escala de bienes estandarizados, explotando al máximo las economías de escalas y las ventajas de la automatización rígida de la producción. Dentro de las empresas, la organización del trabajo respondía a una muy desarrollada división de tareas, empleando a trabajadores relativamente poco calificados que desempeñaban funciones muy especializadas. Al mismo tiempo, en la

organización del trabajo interno, existía una división acentuada y jerárquica de tareas en los departamentos de I & D, producción, comercialización y finanzas.

La formación de oligopolios estables, en donde las grandes firmas reconocían su interdependencia en tanto elevaban las barreras a la entrada de potenciales competidores, conjuntamente con una tendencia hacia la integración vertical y horizontal de la producción —para internalizar los beneficios de los activos monopólicos que las empresas poseían— era la forma habitual de organización del mercado en el modelo “fordista”.

Este modelo de organización productiva encuentra su apogeo en las condiciones macroeconómicas del capitalismo de la “edad de oro” principalmente en los Estados Unidos y en Europa Occidental, en el cual la sostenida expansión de la demanda se aseguraba no sólo a través de la política fiscal y la negociación colectiva que daba lugar a salarios reales crecientes sino también por medio de crecientes exportaciones.

Hacia fines de los años 1960 se empieza a poner en evidencia una menor tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y una declinación en las tasas de retorno, situación que se explica no sólo porque los competidores de los Estados Unidos empezaron a alcanzar al país líder. Un creciente agotamiento del conjunto de innovaciones tecnológicas que dieron lugar al auge de las industrias que lideraban el modelo “fordista”, y una serie de conflictos laborales que ponen en jaque al sistema de organización del trabajo y las pautas de negociación colectiva del salario, empiezan también a arrojar sombras sobre la viabilidad del modelo respectivo (Glynn *et al.*, 1988).

El aumento en los precios del petróleo a partir de 1973 cuestiona el carácter energo-intensivo de los procesos y del modelo de producción “fordista”. Las condiciones de recesión y de inestabilidad macroeconómica que sobrevienen con los shocks petroleros de los años 1970 ponen en evidencia otra vulnerabilidad del modelo: su gran rigidez para hacer frente a condiciones de incertidumbre y de cambios en la demanda y los precios relativos.

Mucho antes de que las nuevas tecnologías de información y de automatización alcanzaran la madurez y el grado de difusión que han tenido en los años 1980, algunas firmas japonesas empezaron a desarrollar a fines de los años 1960 un modelo diferente de organización productiva.

En el nuevo modelo (que algunos denominan “toyotismo”) se

reemplaza la tendencia hacia la integración vertical (y en menor medida horizontal) que han seguido las firmas norteamericanas por una sofisticada y eficiente red de subcontratistas que incluye a numerosas pequeñas y medianas firmas con alta especialización productiva, sobre la base de la puesta a punto de un sistema de inventarios cero y la entrega inmediata de partes y componentes (el llamado sistema *just in time*). Al mismo tiempo, se desarrollan los sistemas de calidad total dentro de las unidades terminales y con los subcontratistas y en estrecha relación con los usuarios. Las fábricas se reorganizan, evitando la organización jerárquica y departamentalizada entre la I & D, la producción y la comercialización y favoreciendo la movilidad horizontal y vertical del personal sobre la base de múltiples calificaciones y el empleo a largo plazo. Estos cambios organizacionales le han dado a las empresas japonesas una flexibilidad para adecuar sus inmensos recursos tecnológicos y humanos a las necesidades del mercado, aunque sigan perteneciendo a grandes conglomerados en una industria tanto o más concentrada que la de los países occidentales.

Las innovaciones tecnológicas originadas en la microelectrónica obviamente han favorecido y potenciado los cambios organizacionales a que hemos hecho referencia, particularmente las técnicas de gestión de calidad y sistema de inventarios cero. Por otra parte, la irrupción en el mercado de sistemas de la automatización flexible (como las máquinas herramientas de control numérico computarizado, los robots o los sistemas de diseño y fabricación asistidos por computadoras) les ha permitido contar con instrumentos que brindan las ventajas de la producción en gran escala en cuanto a costos reducidos, sin la rigidez que la automatización tradicional involucraba.

A pesar de que muchas de estas técnicas y cambios organizacionales empezaron a ser adoptados por firmas occidentales desde fines de los años 1970 para hacer frente al desafío que planteó el modelo japonés cuando sus productos empezaron a ganar posiciones líderes en el mercado mundial, la difusión del modelo postfordista en Europa y Estados Unidos es bastante lento y desigual (OECD, 1992).

Además de la propia inercia y las dificultades que surgen en aplicar estas técnicas en medios con tradiciones culturales e industriales muy diferentes, no puede dejar de reconocerse que una parte importante del éxito competitivo japonés se basa en una peculiar forma de organización del capitalismo, que va mucho más allá de las técnicas gerenciales u organizacionales.

De todas formas, con la disponibilidad de las nuevas tecnologías y la creciente adopción de algunos elementos organizacionales postfordistas, en los años 1980 se ha asistido al desarrollo de un modelo industrial que dista de aquel basado en la especialización flexible y donde las pequeñas y medianas firmas encuentran un terreno apropiado para desarrollarse, como lo sugirieron Piore y Sabel (1984). El modelo predominante es de flexibilidad en la producción en masa, en el que las grandes firmas siguen dominando la estructura industrial. Con las nuevas técnicas organizacionales y productivas, las grandes empresas parecen haber obtenido las ventajas de flexibilidad y economías de gama que necesitaban para competir en mercados más inestables, sin perder las economías de escala que se requieren para amortizar los gastos de I & D y de comercialización, así como para obtener componentes estandarizados a través de sus subcontratistas (Chesnais, 1990).

Por otra parte, la competencia ha asumido cada vez más un carácter global, en el sentido de que ha dejado de estar limitada por los ámbitos marcados por sectores industriales o economías nacionales específicas y se manifiesta en los crecientes flujos mutuos de comercio, inversiones, finanzas y tecnología que se han dado, sobre todo, entre los países industrializados.

Para poder hacer frente a los crecientes costos que implica disponer de activos específicos que permitan sustentar su competitividad global, se hace cada vez más necesario para las empresas líderes, entre otras cosas:

- disponer de mercados más amplios para amortizar dichos costos y para vender los productos resultantes;
- recurrir a acuerdos estratégicos de colaboración con otras firmas para encarar desarrollos tecnológicos conjuntos en la fase precompetitiva y segmentar mercados en la fase competitiva;
- descentralizar los esfuerzos de I & D, haciendo participar en los mismos a filiales y/o a institutos de investigación o universidades situadas en el mismo u otros países;
- subcontratar la producción de partes y componentes o montar filiales en otros países para poder reducir los costos de producción de bienes estandarizados.

Al mismo tiempo, la tendencia a la baja en los precios de los productos hace necesario no sólo destinar mayores esfuerzos a mejorar las tecnologías de producción y organización sino también reducir los costos de fabricación y de comercialización recurriendo en forma creciente a la producción de partes y componentes en países de costos más reducidos y a la colocación de bienes finales en los principales mercados de consumo, lo que facilita la interacción con los usuarios y se transforma en una fuente de innovación tecnológica. En esas condiciones, las tendencias a la internacionalización productiva (es decir, la expansión internacional de las firmas a través de la inversión directa en el exterior y/o licencias, joint ventures, contratos de management, subcontratación, etc.) se acentúan y constituyen la columna vertebral donde se manifiesta el esfuerzo innovativo.

El fenómeno de la globalización que ha alcanzado su máxima expresión en el ámbito financiero se está generalizando a otras actividades económicas. Además de la internacionalización productiva, la globalización incluye los acuerdos estratégicos entre firmas, el comercio internacional de servicios, los flujos de datos transfronterizos y la producción y distribución de bienes y servicios por medio de sistemas de redes privadas internacionales (OECD, 1992).

Los flujos de inversión extranjera directa, que se consideran como uno de los indicadores de la creciente globalización, no sólo ponen de relieve que dicha inversión ha crecido mucho más rápido que las exportaciones y la producción mundial en la segunda mitad de los años 1980. Los Estados Unidos han pasado a ser el destino principal de las inversiones extranjeras, y Japón, juntamente con algunos países europeos, le disputan claramente el otrora liderazgo norteamericano en esta forma de expansión internacional (UNCTC, 1991).

La creciente importancia de afiliadas extranjeras en los Estados Unidos y en muchos países europeos (aunque aún no en Japón) y la mayor diversificación que se registra tanto en los países de origen de la inversión (en lo que han adquirido relevancia varios países del SE Asiático) como en el tamaño de los inversores plantea interrogantes acerca de la apropiabilidad y las externalidades que se derivan de los esfuerzos tecnológicos en dichas firmas, tanto en los países receptores como en los inversores que, sólo en algunos casos, han sido tenidos en consideración en las respectivas políticas industriales y tecnológicas. De todas formas, el tema de la globalización constituye una realidad a la que las políticas nacionales recién están comenzando a tratar de dar respuesta.

LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

El liderazgo tecnológico que los Estados Unidos habían exhibido en el cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial se ha ido erosionando lentamente y adquiere dimensiones inéditas en los años 1980. Antes de entrar a considerar la situación más reciente y los debates de política industrial y tecnológica a que ha dado lugar, es conveniente tener presente algunos elementos claves sobre los que se sustentó la fortaleza competitiva de los Estados Unidos en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

a) *El liderazgo tecnológico*

El liderazgo tecnológico de los Estados Unidos en los 25 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se asentó no sólo sobre el papel fundamental que jugaron las firmas estadounidenses como generadoras de productos y procesos donde se corporizan los gastos de I & D realizados en ese período. El predominio de los Estados Unidos en las industrias de producción en gran escala —y el modelo fordista que las caracteriza— desde comienzos del siglo han sido también un factor clave de la superioridad manufacturera de dicho país (Nelson, 1990).

El tamaño gigantesco del mercado norteamericano, la escasez de personal calificado y los costos crecientes de la mano de obra y la abundancia de capital y energía crearon las condiciones ideales para el desarrollo de la producción en gran escala de bienes relativamente homogéneos y estandarizados (desde el acero al Ford T). Sobre esta base técnica se sustenta la transformación del capitalismo de libre competencia en el capitalismo oligopólico, con los profundos cambios en la organización interna de las firmas y de los sectores industriales que lo caracterizan.

El desarrollo de una forma de organización jerárquica que, entre otras cosas, internaliza la actividad innovativa a través de departamentos propios de I & D, introduce el taylorismo como forma de organización del trabajo para la producción en gran escala y va adecuando sus estructuras internas para administrar las nuevas formas de innovación, producción y comercialización, hace de la gran corporación el epicentro del modelo industrial norteamericano. A su vez, estas corporaciones actúan en ramas con altas barreras a la entrada de nuevos compe-

tidores y donde la competencia oligopólica, a través de la diferenciación de productos o formas de colusión, reemplaza a la competencia a través de los precios.

La gran corporación en industrias oligopólicas, intensivas en capital y de producción en gran escala, también se expande internacionalmente, primero, a través de las exportaciones y, luego, por medio de la inversión directa en el extranjero dando lugar al desarrollo de la empresa transnacional (ET), que es la forma preferida de expansión de la corporación americana, sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial.

En una visión simplista del dinamismo de la industria norteamericana parecería que éste fue esencialmente el resultado de la operatoria del mercado a través del manejo de la política macroeconómica y la utilización de dos instrumentos legales específicos, esto es, la propiedad intelectual y el anti trust. En ese sentido, así como una fuerte protección a la propiedad intelectual facilitó el esfuerzo innovador en algunas industrias muy intensivas en I & D, la legislación anti trust ha sido el instrumento esencial en el desarrollo industrial americano para evitar los excesos más notorios del poder de mercado de que gozó la gran corporación.

Sin embargo, las políticas públicas han sido importantes no sólo en materia de protección respecto a las importaciones que se utilizó sobre todo en el período de entreguerras. El comercio americano así como los subsidios estatales a los ferrocarriles, canales, caminos y aeropuertos facilitaron también el desarrollo de las industrias respectivas. Por otra parte, el apoyo estatal a la investigación en las universidades es una vieja tradición americana.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la importancia que tienen los recursos federales y, sobre todo los relacionados con la defensa y la conquista del espacio, en el financiamiento y la orientación de la I & D que realizan las corporaciones norteamericanas se acrecienta notablemente. La magnitud del presupuesto del Departamento de Defensa y de la NASA hacen que estas agencias hayan actuado como instrumentos de política industrial y tecnológica en sectores como la electrónica, nuevos materiales, computación y la aeronáutica. En menor magnitud, el financiamiento de la Comisión de Energía Atómica y su sucesor el Departamento de Energía es un factor clave en el apoyo a las investigaciones en física y en el desarrollo de la industria de equipos nucleares. En general, el apoyo estatal a las investigaciones básicas y aplica-

das que realizan las universidades complementa los esfuerzos realizados por el sector privado en materia de investigación aplicada y desarrollo.

Aunque los laboratorios de I & D de las grandes corporaciones fueron el componente básico del flujo de innovaciones que llevaron a los Estados Unidos a una posición de liderazgo en materia de innovaciones tecnológicas a partir de la Segunda Guerra Mundial, no hay duda de que el apoyo estatal fue un factor nada desdeñable en dicho esfuerzo.

La manifestación más visible de la conjunción de esfuerzos entre el sector público y el privado es en el área de defensa, donde la demanda y el financiamiento estatal facilitó enormemente los esfuerzos tecnológicos de las corporaciones respectivas. Si bien se han planteado dudas acerca de los beneficios que los gastos militares han tenido sobre el desarrollo tecnológico y la competitividad de algunas ramas industriales en años posteriores, en general se le atribuye un papel positivo a dichos gastos en los años 1950, aunque se reconoce la dificultad de medir adecuadamente las externalidades respectivas (Mowery y Rosenberg, 1989).

b) *La erosión de la competitividad industrial norteamericana*

Desde fines de los años 1960 y particularmente en los años 1980, un conjunto de indicadores ponen de relieve la declinación del liderazgo tecnológico y la erosión de la competitividad de la industria norteamericana (para un examen detallado véase Chudnovsky, 1989).

En primer lugar, la mayor productividad por hombre ocupado que tenía la economía norteamericana respecto a Europa y Japón no sólo se fue reduciendo por el mejor desempeño de sus competidores sino también por el ritmo cada vez más reducido con que crece este indicador en los Estados Unidos (el denominado *productivity slowdown*), aunque se registra una cierta recuperación en el crecimiento de la productividad del trabajo a partir de 1983 (Baily y Chakrabarti, 1988).

Si en la actualidad los Estados Unidos han sido o no alcanzados por el Japón y algunos países europeos, particularmente Alemania y Francia, en cuanto al valor de la productividad del trabajo, es un tema que está en discusión, dependiendo del tipo de cambio y los indicadores que se utilizan. Lo que está fuera de discusión es que la ventaja de

productividad que, por mucho tiempo, gozaron los Estados Unidos ha desaparecido (Nelson, 1990).

En segundo término, aun cuando los Estados Unidos gastan más en I & D que lo que destinan a ese fin Alemania Federal, Japón, Francia y el Reino Unido juntos, la brecha que separaba a los Estados Unidos de otros países industrializados en el gasto total en I & D como proporción del PBI se ha ido reduciendo. En 1987, mientras que los Estados Unidos destinaron el 2,6% del PBI a I & D, Japón asignó el 2,9 y Alemania Federal el 2,8 a ese propósito.

En lo que respecta el gasto civil en I & D, los Estados Unidos habían sido superados por sus competidores ya en los años 1970. A pesar de que, en los años 1980, se nota una cierta recuperación de los gastos respectivos en los Estados Unidos, como el esfuerzo en I & D ha crecido más en otros países, la brecha ha aumentado. En 1987, Estados Unidos destinó el 1,8% del PBI a I & D civil, una proporción menor a la que asignan Japón y Alemania Federal (2,8 y 2,6 respectivamente).

Estas cifras ponen en evidencia que los principales competidores han superado al país líder en términos de flujo de I & D total y la destinada al sector civil, aun cuando en lo referente a la masa absoluta de recursos, al stock acumulado de I & D y al esfuerzo en ciencia básica y aplicada, los Estados Unidos ciertamente conservan el liderazgo.

No puede omitirse en la discusión el papel de los gastos de I & D con fines militares y el hecho de que hayan crecido en los años 1980 con el impulso dado a la defensa por parte de la administración Reagan. Aunque en general se reconoce que parte del liderazgo tecnológico de los Estados Unidos en electrónica y en la industria aeronáutica fue un subproducto de los gastos realizados por el Departamento de Defensa, se argumenta que esta situación se da con menos intensidad en la actualidad que en el pasado y que, por otra parte, las innovaciones originadas en los gastos militares no condujeron a fortalecer la capacidad competitiva en la industria civil.

En ese sentido, se ha señalado que los sofisticados sistemas de armamentos de la actualidad tienen menores efectos beneficiosos para la economía civil que en el pasado y que tanto en la industria electrónica como la de aviación el sector civil supera al militar en capacidad innovativa (Brooks, 1986).

Independientemente del posible efecto positivo que pudieron tener los gastos militares en la capacidad innovativa de la industria

civil, algunos estudios sostienen que los contratos con el Departamento de Defensa financiaron grandes desarrollos tecnológicos que no pudieron ser traducidos en producción comercial a costos competitivos porque en la concepción del I & D destinado a defensa el concepto de competitividad está ausente. Es más, los gastos de defensa desviaron recursos humanos significativos de las tareas de poner en práctica industrial el flujo de innovaciones (Reich, 1987).

En tercer lugar, la participación de los Estados Unidos en las exportaciones mundiales de manufacturas y dentro de ellas de las exportaciones de productos intensivos en I & D se ha ido contrayendo. De un 15,4 % en 1980, la participación norteamericana se redujó al 12,8 % en 1987 para el total de manufacturas. Para los productos de alta tecnología la reducción ha sido del 24,1% al 21,8% en el mismo período (OECD, 1991). Sin embargo, la caída en el comercio mundial es menor si se toman en cuenta las actividades de exportación por parte de las filiales de las ET de los Estados Unidos (Chudnovsky, 1989).

Finalmente, el creciente déficit en el comercio internacional de manufacturas y la abrupta reducción del superávit comercial que los Estados Unidos tenían en los productos de alta tecnología es uno de los indicadores clave que revelan la pérdida de la competitividad de la industria norteamericana.

El déficit en el comercio internacional de manufacturas después de alcanzar un máximo de 137 mil millones de dólares en 1986 se va reduciendo lentamente, alcanzando los 90 mil millones de dólares en 1990 (OECD, 1991).

En lo que respecta al tradicional superávit de que gozaban los Estados Unidos en productos de alta tecnología, se redujo abruptamente en los años 1980 y llegó a ser deficitario en 1986 para recuperarse levemente en los años posteriores.

Además de los indicadores citados, los otros factores que más frecuentemente se señalan para explicar la declinación de la capacidad competitiva de la industria como tendencia de largo plazo son, en forma muy sintética, los siguientes:

- i) si bien la tasa de inversión registró un aumento, después de haber alcanzado un piso de 14,9% en 1982, la poca magnitud de las inversiones productivas en comparación con otras economías industrializadas es otra de las razones del pobre desempeño de los Estados Unidos (Thurow, 1985). La tasa de

inversión bruta en la industria norteamericana en 1984-87 ha sido la más baja de los países grandes de la OECD (9,6, en contraste con el 18,3 en Japón) (OECD, 1991).

- ii) la baja tasa de ahorro es otro elemento clave del desempeño económico de los Estados Unidos. La tasa neta de ahorro de las familias (como % del ingreso disponible) ha venido cayendo de un 7,7 en 1981 para ser de sólo 3,9 en 1987. Esta tasa no sólo es mucho más baja que la tasa de inversión sino muy inferior a la de otros países industrializados. En 1987 Italia tuvo una tasa del 23,5, Japón del 16,6 y Francia del 13 (OECD, 1988).
Con esta reducida y declinante tasa de ahorro, los Estados Unidos han tenido que pedir fondos prestados del exterior para sostener su tasa de inversión, importando más bienes y servicios de lo que exportan. De no haber optado por dicha solución, los Estados Unidos deberían haber reducido aun más su baja tasa de inversión.
- iii) el *management* de las corporaciones está crecientemente orientado hacia las inversiones de corto plazo, predominantemente financieras, y los mejores puestos están en comercialización y finanzas y no en producción y en I & D.
Al mismo tiempo, las corporaciones están estructuradas en forma muy jerárquica con enormes diferencias salariales entre los directivos y los operarios y existe poca difusión del trabajo en equipo.
- iv) existe un problema generalizado con la educación norteamericana tanto en lo que se refiere a la mano de obra como a los técnicos, ingenieros, científicos y administradores. La cantidad y la calidad de la educación media norteamericana parece haber decrecido y las comparaciones internacionales, sobre todo con el Japón, en lo que respecta a la calificación de la mano de obra no la favorecen. En ese sentido, los obreros japoneses tienen mejor desempeño que los norteamericanos en la interpretación de complejos esquemas de ingeniería y en la comprensión de matemáticas avanzadas (Thurow, 1985; Dertouzos *et al.*, 1989).
- v) Mientras que los Estados Unidos han demostrado una gran capacidad innovativa para generar nuevos productos y proce-

sos, ha ido quedando cada vez más retrasado respecto a sus competidores en la capacidad de desarrollar y producir los bienes respectivos en escala comercial y con normas consistentes de calidad.

Esta debilidad en el proceso manufacturero, que Thurow (1987) denomina de tecnología de procesos, no se refiere a los procesos de producción en un sentido puramente tecnológico sino a todo lo concerniente a la organización del proceso de producción, la puesta en práctica de sistemas de calidad, las relaciones con los clientes y proveedores así como las calificaciones y la forma en que se transmite la información técnica entre la fuerza de trabajo y los gerentes.

En las firmas norteamericanas la actividad manufacturera y la de I & D están compartamentalizadas, las tareas de cada obrero, técnico e ingeniero están bien especificadas, hay un control jerárquico totalmente establecido y frecuentemente muy rígido y los subcontratistas generalmente son establecimientos cautivos. En contraste, las empresas manufactureras japonesas aparentemente tienen una forma muy diferente de organización industrial. En un estudio muy citado sobre el tema (Aoki, 1986) se afirma que las tareas de los obreros no están totalmente especificadas y existe una rotación significativa en los puestos de trabajo, lo cual permite familiarizarlos con todo el proceso productivo y, por ende, hacerlos capaces de enfrentar problemas inesperados. En lugar del control jerárquico de las firmas americanas, en los establecimientos japoneses se da una coordinación y flujo horizontal de la información técnica entre las diversas unidades, que facilita una solución más eficiente de los problemas de producción y permite aprovechar la capacidad innovativa de todo el personal de la empresa (Coriat, 1991).

A su vez, la extensa red de subcontratación que utilizan las firmas principales se basa en una relación de largo plazo entre la casa matriz y el subcontratista, que tiene más ventajas que la elevada integración y la escasa autonomía tecnológica (subcontratación cautiva) que prevalece en la organización industrial norteamericana.

Resumiendo, la erosión de la capacidad competitiva en las industrias tradicionales y, en alguna medida, también en las de punta, es atribuida a las debilidades que atraviesa el sector manufacturero en algo aparentemente tan obvio como es la tecnología de producción, donde justamente los japoneses han adquirido ventajas apreciables.

c) *El debate sobre políticas industriales y tecnológicas*

La falta de políticas industriales adecuadas y coherentes como las que aplican los principales países con los que los Estados Unidos compiten sería, según algunos autores como Thurow y Reich, un factor explicativo del pobre desempeño de dicha economía. Si bien se han aplicado políticas de compra estatal y de apoyo a la I & D, la falta de coherencia en las mismas ha impedido alcanzar los resultados que se lograron en otros países. La legislación antitrust, que es uno de los elementos claves de la política norteamericana, está siendo cuestionada en la medida en que el objetivo de promover la concurrencia entra a veces en contradicción con acuerdos que las empresas celebran para avanzar en el terreno tecnológico.

El tema de las políticas industriales estuvo muy en el tapete a principios de los años 1980, y con la reelección de Reagan en 1984 perdió peso en el debate académico y político (Norton, 1986). Sin embargo, la administración Reagan, a pesar de la retórica en favor del mercado y del libre comercio, ha sido la más proteccionista desde la administración del presidente Herbert Hoover. Por ejemplo, participó en el plan para salvar de la quiebra a la firma Chrysler, utilizó cuotas en lugar de aranceles para enfrentar la competencia de productos importados en la siderurgia, reintrodujo las cuotas en el caso del azúcar, concluyó un acuerdo de cartelización para los semiconductores y obtuvo acuerdos voluntarios de restricción a las exportaciones de automóviles japoneses. Esta profusión de medidas indica claramente que, en realidad, las políticas industriales en el caso norteamericano han adquirido la forma de políticas comerciales de aplicación sectorial (Lawrence, 1988).

Por otra parte, el debate entre las soluciones macroeconómicas y de confianza en las fuerzas del mercado y los que proponen políticas públicas más coherentes que favorezcan la competitividad de la industria norteamericana sigue en pie y ha recobrado fuerza en los años 1990.

Como lo refleja un artículo en la influyente revista *Business Week* (6-4-92), en la medida en que el concepto de política industrial está muy asociado en los Estados Unidos a instrumentos de política que privilegian la elección de ganadores por parte del estado, sería conveniente reemplazar el término por política tecnológica, por programas de competitividad o simplemente por una agenda de crecimiento que coordine e impulse esfuerzos públicos y privados en materia de educa-

ción, ciencia y tecnología que permitan mejorar la competitividad de la economía norteamericana.

En realidad, la administración republicana no sólo siguió utilizando la política comercial de forma de proteger tanto a industrias en declinación como textiles, acero y automóviles y a ramas de alta tecnología, como semiconductores y máquinas herramientas y a través de la devaluación del dólar a partir de 1985 facilitó las exportaciones. También tomó algunas iniciativas en materia de política tecnológica que ponen en evidencia un punto de inflexión en la tradición americana.

Antes de considerarlas conviene tener presente que la política tecnológica en los Estados Unidos ha sido tradicionalmente de apoyo a la gran ciencia y en función de objetivos ambiciosos de avance en la frontera tecnológica, dejando la difusión y comercialización de la tecnología a los mecanismos de mercado. Como se ha enfatizado en un trabajo sobre el tema, la política tecnológica americana ha sido *mission oriented* en lugar de *diffusion oriented* (Ergas, 1987). Sin embargo, los problemas que enfrenta la industria norteamericana en numerosos sectores han llevado a los hacedores de política a modificar gradualmente esta concepción tradicional, aunque los esfuerzos en la nueva dirección son aún muy escasos, en comparación con lo que se hace en Japón y en Europa.

La iniciativa de mayor envergadura es el subsidio de 100 millones de dólares por año que el Congreso aprobó para Sematech, un consorcio de firmas privadas especializadas en semiconductores que fue constituido en 1987 con el objetivo de desarrollar tecnologías de fabricación para una nueva generación de circuitos integrados. El conjunto de las firmas participantes contribuyen con presupuesto de I & D del consorcio con fondos de una magnitud similar a lo recibido del Congreso.

En contraste con otro esfuerzo de colaboración interempresarial, la Microelectronic and Computer Technology Corp (MCC), establecida en 1982 por firmas privadas de computación para desarrollar proyectos de I & D de largo plazo con sus propios recursos, en el caso de Sematech no sólo el estado participa en el financiamiento sino que el objetivo del proyecto es bien específico: desarrollar la tecnología de fabricación de un chip de 0.35 micrones, por medio de mejoras en la tecnología de fabricación tanto de los proveedores como de los usuarios de los semiconductores (Hota, 1990).

Es interesante destacar que el Pentágono también participa en la

financiación de Sematech con el argumento de que, en contraste con el pasado, las aplicaciones para defensa fluyen en la actualidad de las industrias civiles a las militares. Al mismo tiempo, en Sematech las firmas extranjeras están excluidas tanto por razones de seguridad como de intentar preservar la competitividad de las firmas norteamericanas.

Más allá de las ventajas y desventajas que puede implicar para la competitividad de la industria de semiconductores tanto el acuerdo comercial celebrado con el Japón como el apoyo estatal a Sematech, se ha señalado que esta nueva política debilita la tradicional oposición de los Estados Unidos a esfuerzos similares que se hacen en Europa y Japón y, al mismo tiempo, acentúa la tendencia hacia un mercantilismo tecnológico. Por otra parte, también se ha señalado que la restricción a firmas extranjeras resulta fútil en un mundo tan interdependiente y debilita el acceso de las ET norteamericanas a esfuerzos similares realizados en otros países (Mowery y Rosenberg, 1989).

El Advanced Technology Program en el National Institute of Standards and Technology tiene el propósito de ayudar a las firmas a comercializar los resultados de nuevas investigaciones y mejorar la tecnología de fabricación. El programa en cuestión puede proveer fondos a *joint ventures* de I & D en áreas tecnológicas críticas. A pesar del escaso financiamiento que recibió del Congreso en 1990 (10 millones de dólares), el Senado autorizó a ampliar el financiamiento a 100 millones de dólares. Se ha planteado que este programa puede ser el embrión de una Agencia de Tecnología Civil, idea cuya creación también ha sido propuesta en otros proyectos de ley en el Congreso (OTA, 1990).

El premio Baldrige a la calidad que ha sido instituido por el Congreso en 1987 e implementado por el Departamento de Comercio se concede a empresas manufactureras y de servicios y para pequeñas firmas que se hayan destacado en sus esfuerzos para mejorar la calidad. Para presentarse al concurso las firmas deben completar un detallado cuestionario (que es en sí una ayuda memoria de los aspectos que las firmas deberían tener en cuenta para mejorar su desempeño en materia de calidad) y los resultados obtenidos en los concursos realizados han sido satisfactorios (OTA, 1991).

En los años 1980 se ha hecho un esfuerzo para estimular la comercialización de tecnología desarrollada en los laboratorios federales hacia el sector privado. A pesar de que la mayor parte de la I & D que se realiza en dichos laboratorios está orientada a necesidades de

defensa y no parece ser sencilla su reconversión hacia la demanda del sector civil, los resultados obtenidos, si bien modestos, parecen ser promisorios. Sin embargo, existen una serie de dificultades legales y administrativas, además del tipo de I & D que se realiza en los laboratorios, que todavía subsisten.

La National Science Foundation estableció en 1984 un programa de apoyo a 18 centros multidisciplinarios en investigaciones sobre ingeniería para que traten de superar las debilidades que presentan muchos sectores clave de la industria norteamericana. Cada centro elegido está basado en una universidad, se especializa en una temática y recibe fondos de la industria privada y de los estados respectivos. Los principales usuarios de estos centros son grandes firmas que recurren a los mismos para resolver desde acotados problemas de producción hasta participación en investigaciones de largo plazo (OTA, 1990).

En contraste con la larga tradición y los fondos destinados a programas de extensión tecnológica al sector agropecuario, los esfuerzos federales en esta área para el sector manufacturero son aún poco significativos, aunque a nivel estadual existe una experiencia algo más desarrollada.

El programa de asistencia a las firmas (especialmente medianas y pequeñas) que han sido afectadas por las importaciones tiene casi treinta años pero sus fondos nunca fueron muy significativos (15-16 millones de dólares anuales) y se han ido reduciendo. El programa esta canalizado a través de 12 centros regionales sin fines de lucro. En 1988 por la ley de comercio se crean los Centros de Tecnología Manufacturera para transferir avanzadas tecnologías de producción y administración a las pequeñas firmas.

Sin embargo, la mayor experiencia en extensionismo industrial se ha dado a nivel estadual, donde existen numerosos proyectos en ese sentido, incluyendo algunos programas prestigiosos y muy demandados generalmente ligados a las universidades (por ejemplo el Pennsylvania Technical Assistance Program, el Michigan Modernization Centre, etcétera) (OTA, 1990).

Si bien los resultados obtenidos en algunos de estos programas parecen ser significativos, los fondos federales y estaduales que se destinan a estas actividades son pequeños tanto en valores absolutos como en relación a lo que hacen otros países como Alemania y Japón (OTA, 1990).

Además de las iniciativas concretas tomadas en la segunda mitad

de los años 1980 por el Ejecutivo y el Congreso de los Estados Unidos, se han dado a conocer varios informes y estudios de instituciones públicas y privadas acerca de los problemas competitivos de los Estados Unidos y las posibles soluciones al respecto. Desde la Comisión Presidencial sobre Competitividad cuyas conclusiones se difundieron en 1985 al influyente estudio preparado por el MIT (Dertouzos *et al.*, 1989), pasando por los estudios de la Office of Technology Assessment del Congreso (OTA, 1990 y 1991) se percibe una gran preocupación sobre el tema y, al mismo tiempo, falta de claridad acerca de cómo diseñar instrumentos de política que se adecuen a la cultura y tradición norteamericana y a la realidad de la competencia internacional.

Muchos de los indicadores que muestran la erosión de la capacidad competitiva de la industria norteamericana y de su liderazgo tecnológico lo que en realidad están poniendo de relieve es una convergencia entre los países más avanzados en materia de innovación y productividad y una profunda interpenetración de las economías nacionales a partir de la creciente globalización de la actividad productiva e innovadora.

Los desequilibrios macroeconómicos y el papel que juegan los Estados Unidos como potencia militar y financiera son obviamente aspectos claves que condicionan el entorno macroeconómico, en donde se deberían tomar las decisiones claves de política sectorial y microeconómica incluyendo la infraestructura y la educación. Si bien no hay duda de que la política cambiaría en la segunda mitad de los años 1980 alivió en alguna medida el déficit comercial y de que el escaso ahorro y la inversión son en gran medida resultado del manejo macroeconómico, la mayor parte de los estudios realizados ponen de relieve un enorme terreno micro y mesoeconómico donde se debería actuar al tiempo que se corrigen los desequilibrios macroeconómicos. En ese terreno micro y meso económico, a pesar de la retórica liberal, las políticas más estructuradas han sido, en el terreno comercial, claramente sectoriales y con una visión esencialmente estática y defensiva.

La necesidad de incorporar a la política comercial los problemas esencialmente dinámicos que implica la política tecnológica en un mundo interdependiente y de creciente paridad tecnológica complica el diseño de políticas coherentes en esta materia y ayuda a explicar la brecha entre los abundantes diagnósticos y las políticas específicas (Mowery y Rosenberg, 1989).

Sin embargo, aun reconociendo que la política comercial no es el

instrumento adecuado para superar los problemas que presentan las ramas productoras de bienes de alta tecnología en los Estados Unidos, en un estudio reciente se plantean una serie de argumentos a favor del comercio negociado en este tipo de industrias. En particular, los logros del acuerdo de comercio administrado sobre semiconductores de 1986 se evalúan mucho más favorablemente que en la literatura ortodoxa sobre comercio internacional, aunque se reconozca que el unilateralismo agresivo que practican los Estados Unidos no es el camino óptimo para resolver las fricciones comerciales en este tipo de industrias (Tyson, 1992).

En tanto los argumentos de esta autora —que es la Jefa de Asesores Económicos del presidente Clinton— dan una idea del tipo de política comercial que la nueva administración va a aplicar en productos de alta tecnología, los anuncios del presidente Clinton en febrero de 1993 sobre política tecnológica ponen de relieve un apoyo decidido de la nueva administración a las industrias de alta tecnología y a la difusión de tecnología manufacturera en el espectro industrial. Es obviamente prematuro especular sobre la forma específica en que los anuncios se van a hacer realidad, pero parece claro que “representa el mayor cambio en la política tecnológica a nivel federal desde la Segunda Guerra Mundial” (*Business Week*, 8-3-93).

LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA DEL JAPON

Aunque el proceso de industrialización y adquisición de tecnología que ha experimentado el Japón es de larga data, la transformación estructural que ha sufrido dicho país desde la Segunda Guerra Mundial es uno de los fenómenos más interesantes y aleccionadores de la historia contemporánea.

La forma en que la economía japonesa pasó de ser un productor de bienes basados en bajos salarios a un fabricante de una inmensa gama de productos de alto valor agregado y de gran competitividad en el comercio internacional es objeto de gran debate en la literatura sobre el tema.

Mientras que para algunos estudiosos, el mercado y el espíritu empresarial han sido los principales factores explicativos de semejante transformación, la mayoría de los analistas ponen énfasis en el papel jugado por la política industrial y tecnológica dentro de un peculiar

modelo de capitalismo organizado (como lo denomina Maria da Conceição Tavares, 1990) en el que el estado, en una compleja red de relaciones con el sector privado, ha fijado las grandes orientaciones del desarrollo económico japonés, a través de un consenso nacional (Krasner, 1987). En la medida en que el Japón no dispone casi de materias primas y combustibles y tiene un déficit significativo en alimentos, las exportaciones de manufacturas han sido tradicionalmente el principal instrumento para financiar sus necesidades de importación de dichos bienes y de diversos servicios.

Las exportaciones japonesas de productos manufacturados en los años 1950 y principios de los 1960 estaban basadas en mano de obra barata, siendo los textiles la categoría más significativa de la pauta exportadora.

Sin embargo, en esos mismos años la política industrial se orientó explícitamente al desarrollo de industrias intensivas en capital como la siderurgia, la construcción naval, la química y la automotriz. En los años 1960 algunas de estas ramas (por ejemplo barcos y aceros) pasaron a tener gran peso relativo en la estructura exportadora así como la fabricación de maquinaria ligera, en donde los menores costos laborales favorecían las exportaciones japonesas.

A comienzos de los años 1970 la política industrial pasa a privilegiar ramas que son tanto intensivas en I & D como en capital (por ejemplo la maquinaria eléctrica y no eléctrica, instrumentos científicos y electrónica) y a ocuparse de la reestructuración de ramas intensivas en mano de obra o en materias primas como la petroquímica, aluminio y pulpa y papel (Magaziner y Hout, 1980). Los automóviles, la maquinaria y los productos electrónicos pasan a ser los productos que lideran las exportaciones japonesas en los años 1980.

Como resultado de los esfuerzos que realiza el Japón en las ramas intensivas en I & D, éstas aumentaron su participación en las exportaciones manufactureras de 28% en 1970 a 38% en 1986 (Tamura y Urata, 1988). Dentro de las ramas *high tech* también se observa un proceso de especialización por el cual los equipos de telecomunicaciones, las máquinas de oficina, las computadoras, los componentes electrónicos y los equipos fotográficos aumentan sus ventajas comparativas. En contraste, Japón tiene desventajas comparativas en aeronáutica y productos farmacéuticos dentro de las industrias de alta intensidad en I & D (Balassa y Noland, 1988).

Es evidente que la constante reestructuración de la economía japo-

nesa hacia ramas primero intensivas en capital y luego en I & D por medio de una política industrial muy articulada ha sido en sí misma un elemento clave en la explicación de la creciente competitividad del país en las exportaciones mundiales de manufacturas. Esta competitividad se manifiesta en el hecho de que Japón ha duplicado su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas entre 1967 y 1986 y generado un gigantesco superávit comercial en este rubro.

Para poder analizar los distintos factores que ayudan a explicar las razones del desempeño industrial del Japón, es muy importante tener presente que los aspectos económicos sólo dan cuenta de una parte de la cuestión. No hay duda de que otros factores políticos, sociales, culturales e incluso religiosos tienen también un peso significativo en la explicación del éxito económico del país (veáse por ejemplo Morishina, 1982).

En lo que hace a los factores específicamente económicos, en lo que sigue haremos hincapié en los que nos parecen más relevantes, sin que el orden de exposición implique una jerarquización de los mismos. Es importante remarcar que los factores a examinar están estrechamente interrelacionados. Por ende, resulta muy difícil establecer un orden de jerarquía explicativa y mucho menos atribuir a uno de ellos en forma aislada la principal responsabilidad, como pretenden hacerlo aquellos que sostienen que es el mercado o las políticas públicas el elemento de mayor poder explicativo.

a) La política industrial y comercial

La política de desarrollo industrial seguida por Japón ha sido claramente orientada a la creación de ventajas comparativas dinámicas. El gobierno y en especial el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) jugó un papel fundamental en la formulación e implementación de dicha política en estrecha colaboración y contacto con el sector privado, fundamentalmente con las grandes corporaciones (Freeman, 1987).

La estrategia seguida fue impulsar, en forma selectiva, las ramas con mayores posibilidades de crecimiento, con elevada elasticidad ingreso de la demanda en el mercado mundial, de forma de ir alcanzando y superar luego a los países líderes. El objetivo de entrar a un sector no significa simplemente producir un nuevo bien sino desarro-

llar una superioridad organizativa y estratégica entre un grupo de firmas en el sector en cuestión de forma de estar un paso adelante de la competencia (Best, 1990).

En las palabras del viceministro del MITI en un discurso en la OECD, en 1970:

El MITI decidió promover las industrias pesadas que requieren intensivo empleo de capital y tecnología como el acero, la refinación de petróleo, petroquímica, automóviles, aviones, maquinaria industrial y electrónica, incluido computadoras. En términos de los costos comparativos de producción estas industrias deberían ser las más inapropiadas para Japón. Desde un punto de visto estático de corto plazo, promover su desarrollo parecería en conflicto con la racionalidad económica pero desde una perspectiva de largo plazo es en estas industrias precisamente donde la elasticidad ingreso de la demanda es elevada, el progreso tecnológico es rápido y la productividad del trabajo aumenta velozmente (Abegglen & Stalk, 1987).

Esta estrategia era claramente distinta de la que surgía del enfoque de la teoría neoclásica del comercio internacional, según la cual Japón debería especializarse en las ramas donde tenía ventajas comparativas estáticas, fundamentalmente las basadas en bajos costos de la mano de obra no calificada.

A los efectos de elegir las industrias a ser promovidas, el MITI recurrió al consejo de expertos provenientes del sector privado, los bancos y las universidades, tratando de obtener consenso entre los diversos actores para fijar los principales lineamientos de la política a ser seguida, con una clara visión de largo plazo. En la implementación de la política se ha seguido un procedimiento de *administrative guidance* por el cual se hacen "sugerencias" a las empresas privadas y a los organismo públicos, o bien se los presiona en base a la posibilidad de otorgarles o negarles créditos, licencias, desgravaciones impositivas, etcétera.

Los instrumentos de política utilizados por el MITI para impulsar la estrategia industrial han sido básicamente los siguientes:

- 1) restricciones a las importaciones de los bienes a ser producidos en las industrias promovidas a través de licencias de importación y de divisas, tarifas a los productos importados e impuestos preferenciales para los productos manufacturados en el país;
- 2) restricciones a la presencia de empresas extranjeras a través del control a la inversión extranjera directa;
- 3) amplia importación de tecnología intangible, aunque los términos de la contratación eran supervisados por el MITI;
- 4) financiamiento preferencial a las firmas elegidas puesto a disposición del sistema bancario por el Ministerio de Finanzas e incentivos fiscales para la inversión en activo fijo;
- 5) coordinación de la inversión para evitar excesos de capacidad instalada, promoviendo fusiones y otros acuerdos entre empresas, en otras palabras, promoviendo la formación de oligopolios;
- 6) promoción de la competencia en el mercado interno entre las firmas elegidas a los efectos de evitar situaciones monopólicas y énfasis desde el inicio en las exportaciones para lograr competitividad internacional en el mediano plazo;
- 7) impulsar los esfuerzos de I & D en el sector manufacturero, a los efectos de adaptar la tecnología importada e ir desarrollando una capacidad tecnológica autónoma;
- 8) promoción de la difusión de los avances tecnológicos especialmente entre las pequeñas y medianas firmas, a través de incentivos fiscales y crediticios.

Estos instrumentos fueron aplicados específicamente para desarrollar las ramas claves en la estrategia industrial, como la siderurgia en la segunda mitad de los años 1950 y la automotriz, las maquinarias y la electrónica de consumo en la segunda mitad de los años 1960. Si bien la estrategia aplicada fue exitosa en muchos casos, es importante señalar que hubo importantes errores y, en algunas industrias, el sector privado no tuvo en cuenta los criterios sugeridos por el MITI. Por ejemplo, impulsar la producción doméstica de computadoras al comienzo de los años 1970 cuando la industria de semiconductores no había aún avanzado lo suficiente fue un claro error del MITI, así como favorecer las inversiones en petroquímica y aluminio justo cuando los precios de las materias primas comenzaron a elevarse (Carliner, 1988).

La estrategia seguida fue claramente de sustitución de importaciones de bienes, facilitando la incorporación de tecnología intangible e impidiendo la participación de empresas extranjeras por medio de inversiones directas.

Al impedirse la importación de bienes competitivos con la producción local y facilitarse la formación de estructuras oligopólicas surge el interrogante acerca de cómo pudieron tener industrias competitivas al poco tiempo de su instalación, a diferencia de lo que ocurrió en los países en desarrollo, donde se siguió una estrategia similar y los resultados fueron diferentes (Balassa y Noland, 1988).

El tamaño del mercado doméstico, la política del MITI de estimular la competencia entre las firmas locales, como ya se indicó, y la importancia de las exportaciones desde el inicio de la producción local son los principales factores que explicarían la competitividad de los oligopolios establecidos. De esa forma se combinó la disciplina de la competencia con las ventajas de la protección por un tiempo limitado.

Un elemento crucial para comprender esta combinación de competencia y colusión que caracteriza al escenario industrial japonés es el hecho de que en el período de alto crecimiento, las firmas enfrentaban una curva de costos medios de largo plazo declinante, de forma que había un permanente incentivo a aumentar la producción, utilizando la mejor tecnología importada, fácilmente disponible (Yamamura, 1988).

Si bien las exportaciones fueron siempre consideradas como un objetivo estratégico, las mismas empiezan a ganar peso en la facturación de las firmas, en la medida en que el mercado doméstico se iba autoabasteciendo (Magaziner y Hout, 1980).

El papel del MITI en la estrategia de desarrollo de las industrias de alta tecnología ha sido fundamental. Desde 1971, en que el MITI empieza a orientar el desarrollo industrial hacia las ramas intensivas en I & D, siguiendo por el proyecto de integración de circuitos en gran escala (VLSI) en 1976 que tuvo como resultado el desarrollo de la tecnología de producción de las memorias de 64K DRAMS (*dynamic access memory chips*) con las que el Japón aumentó sustancialmente su participación en la industria de semiconductores, hasta el ambicioso proyecto de tecnologías básicas para la industrias de la próxima generación, el MITI ha tenido un rol relevante (Freeman, 1987).

Ahora bien, en la medida en que la industria japonesa en los años 1970 y 1980 ya había alcanzado un grado de madurez y competitividad en una serie de ramas, algunos de los instrumentos mencionados más

arriba, como las licencias de importación y de cambio y los subsidios a la inversión en activo fijo, perdieron significación. A su vez Japón fue eliminando las restricciones a la entrada de firmas extranjeras y reduciendo las tarifas y muchas restricciones no tarifarias, poniéndose en una situación similar a la de otros países industrializados.

Sin embargo, algunos expertos argumentan que, en las ramas de alta tecnología, el mercado japonés sigue estando cerrado a las importaciones y al capital extranjero a pesar de que en las ramas ya maduras y competitivas la economía se ha liberalizado al comercio y las inversiones extranjeras, aunque, como veremos más abajo, existen ciertas restricciones en las ramas que han perdido competitividad (Tyson y Zysman, 1989).

Por otra parte, el MITI no sólo se ha dedicado a la promoción de nuevas actividades industriales sino también a la restructuración de industrias existentes. Aunque algunas políticas hacia industrias declinantes como el carbón y los textiles se pusieron en práctica antes de 1978 impulsándose, por ejemplo, las inversiones directas en el exterior, es en ese año que se promulga la ley de "medidas temporarias para la estabilización de industrias deprimidas".

De las catorce industrias sobre las que el MITI actuó sólo tres (textiles de lana y de algodón y la industria naval) tenían problemas no relacionados con la elevación de los costos de la materia prima (en especial petróleo) o porque eran intensivas en energía. A pesar de que se trataba de medidas temporarias destinadas fundamentalmente a reducir la capacidad instalada en forma coordinada, en 1983 la ley se extendió por cinco años más con el nombre de "Medidas temporarias para reestructurar industrias". Once nuevas ramas fueron agregadas a las catorce que ya existían.

El método utilizado por el MITI ha sido el de formación de cartels y parece ser que se ha tenido mayor éxito en reducir la capacidad instalada en las ramas más concentradas que en las menos concentradas. No obstante, en varios casos como los hornos eléctricos se aumentó la producción. Al mismo tiempo, en las ramas en cuestión la inversión directa en el exterior ha tenido un papel relevante.

A pesar de que algunos autores argumentan que el ajuste estructural se hizo sin restringir las importaciones, se ha señalado que, de todas maneras, se utilizan distintas formas de protección a las importaciones (Lawrence, 1988).

Si bien los resultados de la política seguida por el Japón en las

industrias declinantes no parecen ser demasiado distintos a los que se han puesto en práctica en Europa y los Estados Unidos, es importante notar algunas diferencias esenciales en las políticas seguidas. El énfasis en la formación de cartels es obviamente un rasgo distintivo así como el hecho de que los planes de reajuste son explícitos y contienen metas a ser cumplidas, aunque éstas son bastante conservadoras. Por otra parte, el continuo proceso de especialización industrial hacia las ramas con mayor valor agregado y más competitivas ha hecho que el proceso de restructuración de las ramas menos competitivas sea aparentemente menos traumático que en otros países industriales.

b) *Los factores macroeconómicos*

La competitividad de la industria japonesa se ha basado en una elevada inversión en activos fijos y un mejor desempeño en cuanto a productividad del trabajo que sus principales competidores.

La tasa de inversión bruta en relación al PBI llegó a un máximo de 37,5% en 1970-74 para ir descendiendo lentamente en los años posteriores y ser del 28,3% en 1985-86. Entre 1973 y 1985 la tasa de crecimiento de la formación de capital fue casi del doble respecto de los otros países industrializados (Balassa y Noland, 1988).

La elevada inversión de capital no sólo le permitió instalar las industrias pesadas en los años 1960 y 1970 sino también ir renovando el stock de capital de las ramas más competitivas del sector manufacturero, incorporando las últimas innovaciones tecnológicas.

La elevada proporción del ingreso nacional que se destina al ahorro (superior a un tercio) es la más alta entre los países industrializados y permitió financiar el esfuerzo de inversión productiva sin mayores problemas. A su vez, hay que tener en cuenta que el Japón destina una proporción muy pequeña de su PBI a los gastos de defensa (1%) en comparación con lo que destinan los Estados Unidos (6,8%) o Alemania Federal (3,1%) (cifras de 1986, de acuerdo a Balassa y Noland, 1988).

De la vasta literatura sobre el tema, queda claro que los ahorros personales son el factor clave dentro del elevado coeficiente de ahorro que exhibe Japón, puesto que el ahorro del sector empresario y del estado son parecidos a los que registran otros países. El sesgo hacia el ahorro responde a una serie de factores tales como el sistema de

pagos de salarios en forma de bonos, la necesidad de tener ingresos luego del retiro y para afrontar transferencias intergeneracionales, el costo extraordinariamente alto de las viviendas y de los terrenos, la frugalidad y austeridad de los japoneses, etc. Aun cuando estos factores son plausibles, los estudios realizados no permiten sacar conclusiones definitivas sobre cuáles tienen mayor poder explicativo (ver al respecto Balassa y Noland, 1988).

Los déficits del gobierno que servían para compensar los ahorros netos del sector privado han desaparecido virtualmente en los años 1980 y esto hace que, aunque la tasa de ahorro ha decrecido ligeramente en los últimos años, no lo ha hecho al mismo ritmo en que ha disminuido la inversión.

Esta situación ha dado lugar a partir de 1983 a un excedente de ahorro (equivalente al 3,4% del PBI en 1985) que ha sido canalizado hacia el exterior, a través del superávit comercial. Este exceso de ahorro sobre la inversión es para muchos analistas el principal factor macroeconómico que explica el superávit comercial.

El acelerado crecimiento económico del Japón tuvo su expresión en el aumento del ingreso per cápita. En términos de poder adquisitivo de paridad, en 1984 el ingreso per cápita alcanzó al 81% del de los Estados Unidos y 94% del de Alemania, superando a Francia, Italia y el Reino Unido (Balassa y Noland, 1988). A pesar de que este indicador es mejor que el ingreso per cápita a la tasa de cambio corriente (donde Japón tiene el nivel más alto entre los grandes países industrializados), no logra captar una serie de aspectos del nivel de vida del Japón, como la vivienda, que son muy inferiores a los de otros países industrializados.

El rápido crecimiento económico del Japón hasta 1973 se reflejó en la tasa de aumento de la productividad del trabajo (PIB por hora hombre). Dicha tasa en el periodo 1950-73 fue del 7.7% anual, la más elevada de los países industrializados en la llamada edad de oro del capitalismo avanzado. A partir de 1973, la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo disminuye como en el resto de los países industrializados. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en el sector manufacturero en Japón es la mayor entre los países industrializados.

Es justamente en la industria manufacturera donde los esfuerzos para aumentar la productividad del trabajo a través de una serie de innovaciones tecnológicas y organizativas han sido particularmente exitosos.

c) *La microeconomía de la competitividad*

La creciente competitividad del Japón no sólo se explica por una especialización industrial exitosa sino también por una serie de factores destinados a aumentar la productividad y la eficiencia de las empresas japonesas.

La obtención de economías de escala ha sido un principio rector de las inversiones productivas, tanto en las industrias de procesos de producción continuos (como la siderurgia) como en las de procesos discretos (la metalmecánica). Grandes volúmenes de producción permiten amortizar los activos fijos que incorporan las últimas innovaciones tecnológicas, los gastos en I & D, los costos fijos que implica el personal empleado de por vida en las grandes corporaciones y, obviamente, aumentan la productividad del trabajo empleado.

A su vez las grandes inversiones en activo fijo se ven favorecidas por la visión a largo plazo de sus inversiones que tienen las corporaciones japonesas y por la facilidad de financiamiento existente (menores tasas de interés y ventajas impositivas).

Aunque la obtención de economías de escala ha sido una gran fuente de competitividad de la industria japonesa, ha dado lugar en algunos casos a un exceso de capacidad instalada (como ha ocurrido en refinación de petróleo, aluminio y petroquímica) a pesar de los esfuerzos del MITI por coordinar el proceso de inversión y el tamaño considerable del mercado interno japonés.

A los efectos de ganar competitividad, las compañías japonesas siguieron inicialmente una estrategia de concentrarse en determinadas líneas de productos que sirven a ciertos nichos de mercado, como ocurrió con los relojes, las cámaras fotográficas y la electrónica de consumo. Esta estrategia, que se ha denominado de *focused manufacturing*, les permitió reducir costos de producción y comercialización y, de esa forma, empezar a ganar participaciones crecientes en los mercados respectivos en los años 1970 (Abegglen y Stalk, 1987).

La estrategia de combinar las economías de escala con las de especialización se empieza a complicar una vez que las compañías empiezan a diversificar sus líneas de producción para poder competir mejor en los mercados que van penetrando.

La diversificación en la línea de productos implica una mayor complejidad del proceso de producción y una administración más engorrosa de las numerosas partes y componentes que van incorpora-

dos en los productos finales. De lo que se trataba era de combinar las economías de escala con las economías de gama sin perder eficiencia.

Para hacer frente a estos desafíos, en las empresas japonesas se introducen una serie de innovaciones fundamentales en la forma de producir y una política consistente de mejora en la calidad de los productos.

Las innovaciones en el proceso productivo se conocen como el sistema *Just in time*. Este sistema de reducción al mínimo del nivel de inventarios en la medida en que las partes se producen y entregan cuando se necesitan efectivamente se denomina *kanban* en japonés porque cada material, parte o componente lleva una pequeña tarjeta (o *kanban*) describiendo el origen, destino, identidad y cantidad requerida.

Aunque el efecto más visible del *Just in time* es la reducción en el nivel de inventarios, lo que está en juego es todo un sistema de producción distinto y mucho más eficiente y flexible que el tradicional (Coriat, 1991).

El sistema que fue originado en la empresa Toyota en los años 1950 tenía como objetivo principal reducir el tiempo requerido para cambiar la producción de una parte o modelo a otro. El objetivo era minimizar los tiempos muertos en el proceso de producción, disminuir al máximo el proceso de manipuleo del material que circula en las distintas fases del proceso productivo, introducir maquinarias que permitan ser atendidas por menos operarios, modificar el *lay out* de la fábrica para eliminar espacios inútiles y facilitar la fluidez del proceso de producción y reducir al mínimo el nivel de inventarios.

El logro de estos objetivos implica un nivel enorme de coordinación de las distintas fases del proceso productivo y un control estricto de dicho proceso en todas sus fases que se ve facilitado por el *kanban*.

Un sistema como el descrito se aplica fundamentalmente a la producción en series cortas o donde los procesos de producción tienen numerosos pasos que deben ser cuidadosamente coordinados, como ocurre en industrias como la automotriz, la de maquinarias, electrónica de consumo, etcétera.

Los aumentos en la productividad del trabajo que se han logrado al ponerse en práctica el sistema descrito han sido espectaculares y han conferido una enorme ventaja competitiva a las firmas japonesas que lo han implementado (Abegglen y Stalk, 1987).

Para poder introducir este tipo de innovaciones productivas y organizacionales las firmas no sólo debían contar con un *management* adecuado y fuerza de trabajo muy motivada sino con una cultura empresarial preparada para el cambio continuo y una visión estratégica de la firma. A este tipo de organización empresarial flexible e innovativa por excelencia se la ha denominado *entrepreneurial firm* (Best, 1990).

El proceso descrito de cambios organizacionales que tuvo lugar en los años 1960 y 1970 se ha visto facilitado y acentuado en la segunda mitad de los años 1970 y en los años 1980 por la difusión de una serie de bienes de capital controlados por microprocesadores que, en su conjunto, se denominan tecnologías de automatización flexible.

En contraste con la automatización rígida que se aplicaba para producir en grandes volúmenes productos relativamente homogéneos en el modelo fordista, la automatización flexible permite obtener las mismas reducciones de costos utilizando maquinaria versátil que puede ser adaptada a las distintas necesidades de producción, modificando los programas respectivos (por eso se la denomina también automatización programable).

Estos elementos claves de la automatización flexible de la cual Japón es el líder mundial en cuanto a producción y utilización (Edquist y Jacobsson, 1988) han potenciado los cambios organizativos descriptos y consolidado las ganancias de productividad.

Con la utilización de estos instrumentos computarizados de producción, las economías de flexibilidad que se obtienen son realmente notables y empieza a tener más entidad ese concepto. Sin embargo, es importante tener presente que no es la mera introducción de tecnologías de automatización flexible la que ha permitido las ganancias de productividad sino la adopción de estas tecnologías como parte de un proceso de cambio organizacional en el sistema de producción que se inicia aún antes de que dichas tecnologías existan pero que, por supuesto, se acrecienta con la disponibilidad de estas innovaciones tecnológicas.

En lo que respecta al aspecto más visible del *kanban*, esto es, la reducción al mínimo de los inventarios, se hace necesario disponer de un sistema de subcontratación muy eficiente como el que existe en el Japón.

Alrededor de las grandes corporaciones, que tienen un papel dominante en la economía japonesa y que son las columnas vertebra-

les de las ganancias de competitividad, existe una verdadera red de subcontratistas que se especializan en la producción de partes y componentes con un elevado nivel de tecnología de proceso y de producto, basado tanto en la asistencia técnica de las casas matrices como en sistemáticos esfuerzos de adaptación y desarrollo tecnológico, facilitados en parte por las políticas públicas.

Si bien las pequeñas y medianas firmas pagan en general menores salarios (y mayores tasas de interés en préstamos no subsidiados) que las grandes compañías y su personal no goza del sistema de empleo por vida, la competitividad de los mismos no reside sólo en menores costos laborales. Los subcontratistas han invertido en maquinaria y en personal calificado para poder mejorar la eficiencia del proceso productivo y garantizar la calidad de la producción.

Esta forma de desintegración vertical de la producción obviamente aumenta la eficiencia del conjunto del sistema y permite a las empresas terminales no sólo reducir al mínimo los inventarios sino también contar con una red de empresas especializadas.

Un elemento crucial en este esquema de desintegración vertical es la existencia de relaciones contractuales (*relational contracting*, como los denomina Dore, 1988) entre los subcontratistas y las casas matrices, que van más allá de las que normalmente se establecen en los mercados, a través del sistema de precios. Implican un grado de obligación moral y una confianza que exceden las que usualmente se establecen por los contratos.

Las relaciones contractuales que se establecen entre subcontratistas y casas matrices más allá del mercado han facilitado la reorganización productiva en el seno de las firmas, dándole una flexibilidad y un estímulo al avance tecnológico que los sistemas de alta integración vertical en la producción manufacturera que predominan en otras economías en general no poseen (Tyson y Zysman, 1989).

El constante aumento en la calidad de la producción es otro elemento clave en la estrategia competitiva de las firmas japonesas. En la medida en que los productos japoneses empiezan a competir más por diferenciación de productos y desempeño, la calidad se transforma en una variable fundamental.

Además de la permanente verificación de la calidad de las partes y componentes que implica el sistema *kanban*, se han puesto en práctica otros procedimientos. Desde los llamados círculos de calidad en los que interviene activamente el personal de las firmas hasta sofisticados

sistemas de gestión de calidad, las técnicas que los productores japoneses han puesto en práctica han sido muy eficientes. A su vez, estos sistemas de gestión y control de calidad se han visto favorecidos por la introducción de equipamientos controlados electrónicamente, que permiten una consistencia notable en los niveles de calidad de las partes y productos finales.

d) *La motivación de la fuerza de trabajo*

Las ventajas de competitividad que la industria japonesa tuvo en los años 1950 y 1960 por los bajos costos de la mano de obra fueron muy significativas, a tal punto que, en 1970, los salarios eran un 60% inferiores a los de sus competidores.

A pesar de los fuertes aumentos en la productividad, el crecimiento que se experimenta en los salarios hace que la diferencia salarial respecto a otros países industriales se reduzca a un 30% en 1978 (Mathis *et al.*, 1988).

Con una menor ventaja relativa en materia de salarios, el grado de colaboración y motivación de la fuerza de trabajo para aumentar la competitividad de la industria se transforma en un factor crucial en el desempeño competitivo de la industria japonesa.

El elevado grado de colaboración de la fuerza de trabajo que se manifiesta, entre otras cosas, en los bajos niveles de ausentismo y en su participación en los círculos de calidad, que tienen por objetivo no sólo mejorar la calidad sino aumentar, en general, la productividad se trata de explicar en la literatura sobre el tema por tres factores principales: el sistema de empleo permanente, el esquema por el cual los salarios aumentan en proporción directa a la antigüedad (*seniority*) y la existencia de sindicatos por firma. Estos factores a su vez responderían a circunstancias culturales peculiares del Japón.

Con respecto al sistema de empleo permanente es importante tener en cuenta que existe básicamente en las grandes empresas, siendo mucho menos generalizado en las pequeñas y medianas firmas. Por otra parte, mientras que en las firmas de más de 5.000 empleados, existen círculos de calidad en el 80% de las empresas, en las firmas de 100 a 299 empleados estos círculos existen en un tercio de las mismas (Koike, 1988).

De ahí que la motivación del personal es un factor que se da fun-

damentalmente en las grandes empresas y, dentro de ellas, los resultados en términos de productividad del trabajo parecen haber sido notables. Uno de los ejemplos más significativos ha sido el de las propuestas de mejoras en la calidad y en el proceso productivo que se ha dado en la industria automotriz.

Con respecto al sistema de rápido aumento de salarios por antigüedad, Koike (1988) ha demostrado que este sistema se aplica a los trabajadores intelectuales (de cuello blanco) y a los trabajadores manuales (de cuello azul) empleados en las grandes compañías, que en conjunto no exceden un tercio de la fuerza laboral (más o menos la misma proporción de los que tienen empleo permanente).

Según Koike, el rasgo peculiar del sistema japonés respecto al vigente en otros países industrializados es la aplicación del sistema de rápido aumento de salarios por antigüedad no sólo a los trabajadores de cuello blanco sino también a los trabajadores manuales. La extensión a los trabajadores manuales del sistema de remuneraciones que rige para los trabajadores intelectuales no sólo ayuda a explicar la elevada motivación de estos trabajadores sino que también subraya la tremenda importancia que las empresas japonesas asignan a la creciente calificación de su fuerza de trabajo.

Esta creciente calificación de la fuerza de trabajo que se ve incentivada por el sistema de remuneraciones por antigüedad y también por la escasa dispersión existente en los salarios de trabajadores manuales e intelectuales tiene además otra característica clave: la rotación de los trabajadores en los distintos puestos de trabajo a fin de adquirir cada vez más calificaciones como para poder adaptarse a los cambios requeridos en el proceso productivo.

De esa forma, la calificación y motivación de la fuerza de trabajo constituye un elemento clave en la puesta en práctica de las innovaciones organizativas y tecnológicas mencionadas más arriba.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el fenómeno bajo análisis se da fundamentalmente en el corazón productivo de la industria japonesa, esto es, las grandes corporaciones. Es menos clara la situación en las pequeñas y medianas firmas, donde si bien el grado de colaboración de los trabajadores existe (como se manifiesta en el hecho de que existen círculos de calidad en casi la mitad de las pequeñas y medianas firmas), los salarios son más bajos, el empleo menos seguro y aparentemente no existe un sistema de incentivos al aumento de las calificaciones como el que se da en las grandes firmas.

e) *El avance tecnológico*

El desarrollo tecnológico ha sido un factor clave en la estrategia competitiva de la industria japonesa y el *catching up* con los países industrializados un objetivo central.

La incorporación de la tecnología más moderna que se encuentre disponible, la adquisición de los bienes de capital correspondientes y los esfuerzos destinados a adaptar, mejorar y desarrollar la tecnología recibida han sido elementos básicos en las industrias en que el Japón decidió especializarse.

Además de la incorporación de tecnologías de producto y de procesos originadas en el exterior, la industria japonesa ha sido una gran innovadora en tecnologías de procesos, como lo ejemplifica claramente lo expuesto anteriormente respecto del *Just in time* y otras innovaciones en materia de fabricación.

En todo su acelerado desarrollo industrial, Japón ha sido un significativo importador de tecnología intangible a través de contratos de licencias, uso de patentes, asistencia técnica, etc., evitando la incorporación de tecnología a través de la inversión extranjera directa.

A pesar del avance espectacular de la industria japonesa en el mercado mundial, la imagen del Japón como seguidor tecnológico está todavía bastante difundida y tiene sus fundamentos en la forma en que Japón se dedicó en forma sistemática a la absorción de tecnología extranjera y a poner en aplicación comercial innovaciones que fueron generadas en los Estados Unidos. La deficitaria balanza de pagos tecnológica y los surveys hechos por el MITI en los años 1970, donde se ponía de relieve que los desarrollos domésticos sólo representaban el 5% de los avances en tecnología de producto y el 17% en tecnología de procesos, son evidencias claras de esa situación (Okimoto, 1986).

Japón, por otra parte, tiene muy pocos premios Nobel en ciencias básicas y, en el pasado, gastaba mucho menos en I & D que los Estados Unidos y los países europeos. Sin embargo, los esfuerzos que ha realizado el Japón para avanzar en el desarrollo tecnológico han sido significativos y se reflejan claramente en el aumento considerable y en la composición de los gastos en I & D, en la manera en que las firmas japonesas realizan la actividad de I & D y en la forma en que las políticas públicas han sido articuladas para impulsar el desarrollo tecnológico en las industrias de punta.

En 1985 Japón tenía una proporción similar (6,3 científicos e

ingenieros por cada 1.000 habitantes) a la de los Estados Unidos (6,7), mientras que en 1970 la tasa japonesa era la mitad de la norteamericana.

Como ya se indicó, en cuanto al gasto civil en I & D, Japón ya superaba a los Estados Unidos en los años 1970 y sobrepasa a Alemania Federal en 1985. En lo que respecta a la I & D financiada por el sector privado, el liderazgo del Japón es manifiesto desde los años 1970. Las cifras disponibles ponen en evidencia que el Japón ha superado al otrora país líder en términos de flujo de I & D, tanto en el total como en el destinado al sector civil y obviamente en el financiado por el sector privado.

En un estudio comparativo de la composición de los gastos en I & D por firmas japonesas y norteamericanas (Mansfield, 1988) se pone de relieve que en la actualidad las corporaciones japonesas destinan una misma proporción que sus contrapartes americanas a proyectos riesgosos y de largo plazo. Esta es una diferencia crucial con lo que ocurría en los años 1970, donde la I & D estaba destinada a proyectos poco riesgosos y de corto plazo.

Sin embargo, en tanto las firmas estadounidenses destinan la mitad de su presupuesto de I & D a productos y procesos enteramente nuevos, las empresas japonesas sólo asignan un tercio de su presupuesto con ese propósito. Al mismo tiempo, mientras que las empresas japonesas dedican dos tercios de sus gastos en I & D a tecnologías de procesos, las firmas norteamericanas sólo asignan un tercio de su presupuesto a este tipo de tecnologías (Mansfield, 1988).

En lo que respecta a las fuentes y organización de los proyectos de I & D, las firmas japonesas utilizan en mayor medida que sus contrapartes norteamericanas las sugerencias y la experiencia de sus usuarios y de su personal de producción. Mientras que las quejas y la experiencia de los usuarios permiten mejorar la ingeniería de producto, el papel fundamental que juega el departamento de ingeniería y la comunicación horizontal que se establece entre el personal de producción y de I & D favorecen la coordinación eficiente entre el diseño del producto y su producción (Rosenberg y Steinmueller, 1988).

Al mismo tiempo, estudios realizados sobre la organización de las empresas japonesas ponen de relieve la forma descentralizada en que se da la resolución de los problemas técnicos dentro de las fábricas, la importancia que reviste la comunicación horizontal entre las diversas unidades funcionales así como la transferencia de ingenieros e investi-

gadores de actividades de producción a I & D y viceversa (Aoki y Rosenberg, 1987).

En lo que hace a las políticas públicas, se afirma que el MITI está "hoy en día explorando las fronteras tecnológicas con el mismo vigor que demostró en el pasado en la búsqueda de formas de alcanzar a los países avanzados". Además del proyecto de quinta generación de computadoras, el MITI impulsa consorcios de investigación en cerámica fina, biotecnología, satélites espaciales y tecnologías de ultraprecisión (Johnson, 1984, p. 11).

Aun cuando la orientación gubernamental en tecnologías de punta y en lo que respecta a difusión de innovaciones parece seguir siendo tan importante como cuando se trataba de alcanzar a otros países, no resulta tan clara la forma en que se van a superar algunas de las dificultades del sistema científico y tecnológico del Japón.

En ese sentido, si se examinan las industrias donde Japón ha tenido avances tecnológicos más significativos (por ejemplo en robótica, en electrónica de consumo y en semiconductores) se observa que se trata en general de innovaciones generadas en los Estados Unidos (por ejemplo los robots y los videograbadores) pero donde las firmas japonesas hicieron modificaciones y desarrollos importantes sobre los productos originales, para lo cual destinaron recursos crecientes a la I & D y realizaron inversiones sustanciales para producir en gran escala y a precios cada vez más reducidos productos con gran potencial exportador. En otras palabras, las firmas japonesas han descollado en lo que hace a la adaptación y mejoramiento de los productos (por ejemplo la miniaturización) y en tecnología de procesos. Este esfuerzo tecnológico fue casi siempre realizado por las grandes corporaciones con apoyo gubernamental, y con gran énfasis en la aplicación comercial del desarrollo tecnológico.

En contraste, Japón ha tenido un progreso tecnológico mucho más lento y con dificultades en tecnologías donde los Estados Unidos retienen su liderazgo, por ejemplo CAD CAM, software, lasers, aviación comercial, etc. Estas tecnologías son muy complejas, impredecibles y muy dependientes de la investigación básica, área donde Japón aparenta tener serias dificultades, debidas, entre otras cosas, a que el sistema educacional no impulsa la creatividad de los estudiantes, a la poca atención que se le ha prestado a la investigación básica en las universidades y a la relativamente escasa conexión entre la investigación científica y la innovación que caracteriza al sistema de I & D en ese país

(Okimoto, 1986; Aoki y Rosenberg, 1987). Por otra parte, los recursos destinados a ciencia básica son muy inferiores a los que asignan los Estados Unidos.

Además de los problemas ligados a la investigación básica, existen otros aspectos del esfuerzo de I & D que no facilitaron las actividades de investigación en áreas de frontera, como por ejemplo la falta de venture capital y la escasa participación de las pequeñas firmas en la actividad innovativa.

Por otra parte, si bien el bajo presupuesto militar no produjo los sesgos en la I & D del sector privado hacia productos no competitivos, como ha ocurrido en los Estados Unidos, la falta de poder de compra estatal en algunas tecnologías parece haber retrasado el desarrollo japonés. La excepción a la regla es la inteligente política de compras de la empresa de servicios de telecomunicaciones, que favoreció el desarrollo espectacular de la industria de equipos de telecomunicaciones.

Para concluir, no queda duda de que la competitividad japonesa se asienta sobre un sólido y sistemático esfuerzo tecnológico que se expresa en la gran capacidad manufacturera y comercial lograda en las distintas ramas donde el país se ha especializado. Sin embargo, es importante tener en cuenta la enorme ventaja que siempre tuvo el Japón de poder utilizar las tecnologías generadas en los Estados Unidos, beneficiarse del esfuerzo militar de dicho país y de la capacidad norteamericana en ciencia básica y aplicada. En la medida en que el Japón se encuentra cada vez más en igualdad con los Estados Unidos, esa ventaja se diluye y el país enfrenta el desafío de incursionar en la frontera de la ciencia y la tecnología, para lo cual va a tener que ir modificando sus políticas públicas con el problema adicional que implica la creciente globalización de las actividades de las ET japonesas.

REFLEXIONES FINALES

Las dificultades que se experimentan en la mayor parte de los países en adoptar un modelo productivo que supere las limitaciones del fordismo, la globalización de las actividades económicas y la necesidad de adaptar el sistema de incentivos e instituciones para un mundo en donde la tecnología se difunde cada vez más rápidamente y es, al mismo tiempo, el activo máspreciado en la competencia internacional, por una parte, y, por la otra, las restricciones fiscales y, en general,

macroeconómicas plantean condiciones contextuales que hacen inevitable la búsqueda de nuevas formas de encarar las políticas públicas hacia el sector manufacturero.

A pesar de la importancia adquirida por la política industrial y tecnológica sectorial en algunos países de la OECDE como el Japón y ciertos países europeos, en los últimos años se observa una cierta insatisfacción con algunos resultados e instrumentos de este tipo de política, sobre todo aquella que ha sido dirigida a apoyar las industrias en declinación.

Los objetivos, a veces contradictorios, de las políticas selectivas, las dificultades experimentadas en implementarlas y en fijar un límite de tiempo para evaluar sus resultados, el carácter burocrático y centralizado de los organismos encargados de ejecutar las políticas, las presiones sindicales y de los lobbies empresariales y el hecho de que el cambio tecnológico y la globalización de la competencia han borrado muchos de los límites intersectoriales y nacionales en que se mueven las grandes corporaciones, son los factores que explicarían el replanteo de los lineamientos tradicionales de la política industrial y tecnológica en esos países (OECDE, 1987).

Aun cuando dicho replanteo parece estar lejos de haberse definido como parecería sugerirse a nivel del discurso prevaleciente, el reconocimiento de la importancia que tienen los activos intangibles y la internacionalización de actividades para mejorar la competitividad de las firmas ha llevado a muchos países a dirigir esfuerzos en esa dirección, privilegiando los esfuerzos de tipo horizontal y en determinados espacios geográficos más que el tradicional enfoque sectorial.

Si bien es cierto que las fallas de los gobiernos, la reducción del rol del estado en la economía y la creciente globalización de los mercados dificultan enormemente el diseño y la implementación de formas de intervención públicas que traten de superar las fallas de los mercados, existe un espacio entre el mercado y la "jerarquía" de la firma como formas de organización de la producción que podría llegar a facilitar dicha tarea. En ese sentido, cada vez más se reconoce en la literatura especializada la importancia que revisten ciertas formas de cooperación entre firmas y entre éstas e instituciones sin fines de lucro, que van desde las denominadas alianzas estratégicas a relaciones entre usuarios y proveedores o con respecto a subcontratistas que dan lugar a eslabonamientos y externalidades que las políticas públicas deberían tratar de incentivar (OECDE, 1991).

Sin embargo, a pesar de las tendencias señaladas, una buena parte de la política industrial y tecnológica en los países analizados y la abrumadora mayoría de los subsidios al sector manufacturero sigue estando orientada en forma sectorial, y la política comercial, sobre todo en el manejo de las restricciones no arancelarias y del acceso a los mercados, es esencialmente sectorial.

Más allá del peso relativo de lo sectorial versus lo horizontal en el enfoque de la política industrial y tecnológica, no cabe duda de que las tendencias hacia una liberalización de las regulaciones que restringían el movimiento de bienes y factores van a coexistir con distintas y más sutiles formas de protección de los espacios nacionales para defender industrias en declinación y promover nichos en ramas en ascenso; de la discusión efectuada en este trabajo surgen varios elementos que pueden ser valiosos para ser tenidos en cuenta en la discusión argentina.

Existiría un espacio definido para la política industrial y tecnológica en la medida en que se reconozca la necesidad de contar con una visión de largo plazo que apunte a orientar al sector manufacturero y de servicios hacia la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado tanto en viejas como en nuevas actividades y privilegie la acumulación y difusión de conocimientos técnicos y organizacionales como ventaja competitiva fundamental.

En esa visión de largo plazo, la política industrial no debería tratar de sustituir sino de utilizar al máximo la disciplina que, en muchas circunstancias, puede imponer el mercado. Sin embargo, la experiencia internacional pone en evidencia que, aunque hayan disminuido sensiblemente los aranceles, las barreras no arancelarias subsisten y generalmente se manejan con criterios puramente defensivos.

Para transformar las restricciones no tarifarias en instrumentos de política industrial y tecnológica es imprescindible utilizar incentivos para inducir inversiones físicas y tecnológico-organizativas que vayan más allá de los esfuerzos de racionalización que las firmas generalmente realizan ante la modificación de las condiciones de competencia.

Si bien existe una amplia disponibilidad de tecnologías y bienes de capital para realizar la mayor parte de las inversiones que necesita la industria argentina para reducir la brecha respecto a las mejores prácticas internacionales, es difícil imaginar que los agentes económicos vayan a destinar los recursos humanos necesarios para encarar esta tarea si no cuentan con financiamiento adecuado y/o con mecanismos

regulatorios (generalmente de carácter sectorial) que permitan reducir la incertidumbre.

La experiencia internacional pone de relieve que, aun cuando se puede contar con la importación de tecnología en muchos sectores industriales para modernizar los procesos productivos, es enorme la actividad que hay que realizar en términos de esfuerzos locales para poder beneficiarse de esos insumos. Esto implica una tarea en capacitación de recursos humanos por parte de las firmas y del estado, el desarrollo de una red de instituciones públicas y privadas para el desarrollo y la transferencia de tecnología y el aprovechamiento de las externalidades que pueden surgir de la inversión extranjera directa.

Mientras que en el caso de las grandes firmas de capital nacional o extranjero parece inevitable fijar criterios sectoriales por parte del estado y asegurar su cumplimiento utilizando al máximo la disciplina de la competencia cuando ello sea posible, parecería que existe un espacio para las políticas horizontales con relación a las firmas de pequeño y mediano tamaño y a la vinculación entre ellas y las grandes empresas. En ese sentido, la experiencia internacional sugiere la existencia de una gama de mecanismos para asistir a las pequeñas y medianas firmas en su actualización tecnológica y gerencial, generalmente en ámbitos regionales que obviamente habría que estudiar en detalle para su eventual aplicación en el país.

No hay duda de que existe una batería de instrumentos de política industrial y tecnológica distintos de los aplicados en el pasado en nuestro país que podrían ser puestos en práctica experimentando nuevas formas institucionales que permitan, en alguna medida, superar las fallas demostradas tanto por el mercado como por el estado en la Argentina. En esa tarea, el análisis atento de la experiencia internacional ciertamente ayuda y debería nutrir los esfuerzos que habría que hacer en el país al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abegglen, J.C. y Stalk, G., *Kaisha. The Japanese Corporation*, Tuttle, Tokyo, 1987.
- Aoki, M., "Horizontal vs. vertical information structure of the firm", *The American Economic Review*, December, 1986.
- Aoki, M. y Rosenberg, N., "The Japanese firm as an innovating institution", CEPR Publication 106, Stanford University, Stanford, 1987.
- Baily, M. y Chakrabarti, A., *Innovation and the productivity crisis*, The Brookings Institution, Washington DC, 1988.
- Balassa, B. y Noland M., *Japan in the World Economy*, Institute for International Economics, Washington DC, 1988.
- Best, M., *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1989.
- Brooks, H., "National science policy and technological innovation", en R. Landau y N. Rosenberg (eds.): *The Positive Sum Strategy. Harnessing Technology for Economic Growth*, National Academy Press, Washington DC, 1986.
- Carliner, G., "Industrial Policies for Emerging Industries", en Krugman, P. (ed.): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, 1988.
- Chesnais, F., "Present International patterns of foreign direct investment: underlying causes and some policy implications for Brazil". Paper prepared for the international seminar on "The international standing of Brazil in the 1990s", São Paulo, 1990.
- Chudnovsky, D., "El déficit comercial y la competitividad de la industria y de las empresas transnacionales de los Estados Unidos", Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, 1989.
- Coriat, B., *Penser a l'envers*, Ed. C. Bourgois, Paris, 1991.

- Dertouzos, M., Lester R. y Solow, R., *Made in America. Regaining the productive edge*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1989.
- Dore, R., *Flexible rigidities*, The Athlone Press, London, 1988.
- Edquist, C. y Jacobsson, S., *Flexible Automation. The global diffusion of new technology in the engineering industry*, Basil Blackwell, Oxford, 1988.
- Ergas, H., "Does technology policy matter?", en Guile and Brooks (eds.), *Technology and Global Industry. Companies and Nations in the World Economy*, National Academy of Engineering, Washington DC, 1987.
- Freeman, C., *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*, F. Pinter, London, 1987.
- Glyn, A., Hughes, A., Lipietz, A. y Singht, A.: *The rise and fall of the golden age*, WIDER, Helsinki, 1988.
- Johnson, Ch., *The industrial policy debate*, San Francisco, Institute for Contemporary Study, 1984.
- Koike, K., *Understanding industrial relations in Modern Japan*, Mac Millan, London, 1988.
- Krasner, S., *Asymmetries in Japanese-American Trade. The case for specific reciprocity*, University of California, Berkeley, 1987.
- Lawrence, R., "Structural adjustment policies in developed countries" (UNCTAD/ITP/8), 1988.
- Magaziner, Ira C. y Hout, T. M., *Japanese Industrial Policy*, University of California, Berkeley, 1980.
- Mansfield, E., "Industrial R & D in Japan and the United States: a comparative study", *American Economic Association, Papers and Proceedings*, May 1988.
- Mathis, J., Mazier, J. y Rivaud Danset, D., *La compétitivité industrielle*, IRES Dunod, Paris, 1988.
- Morishima, M., *Why has Japan "succeeded"? Western technology and the Japanese Ethos*, Cambridge University Press, 1982.
- Mowery, D.C. y Rosenberg, N., *Technology and the Pursuit of Economic Growth*, Cambridge University Press, 1989.
- Nelson, R., "U.S. technological leadership: Where did it come from and where did it go?", *Research Policy* 17, 1990.
- Norton, R. D., "Industrial policy and American renewal", *Journal of Economic Literature*, March 1986.
- OECD, *Economic outlook*, June, París, 1988.
- OECD, *Industrial policy in OECD countries. Annual review 1991*, Paris, 1991.

- OECD, *Technology and the Economy: The key relationship*, Paris, 1992.
- Office of Technology Assessment OTA: *Making things better. Competing in manufacturing*, Washington DC, 1990.
- OTA, *Competing economies. America, Europe and the Pacific Rim*, Washington DC, 1991.
- Okimoto, D., "The Japanese Challenge in High Technology", en R. Landau y N. Rosenberg (eds.), *The Positive Sum Strategy. Harnessing Technology for Economic Growth*, National Academy Press, Washington DC, 1986.
- Piore, M. y Sabel, Ch., *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*, Basic Books, New York, 1984.
- Reich, R., *Tales of a new America*, Random House, Inc., New York, 1987.
- Rosenberg, N. y Steinmuller, W.E., "Why are Americans such poor imitators?", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mayo de 1988.
- Tavares M. da C., "Ajuste e reestruturação nos países centrais. A modernização conservadora", Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo, 1990.
- Thurow, L., *The zero sum solution; building a world class American economy*, Schuster, 1985.
- Thurow, L., "A weakness in process technology", *Science*, vol. 238, diciembre 8 de 1987.
- Tyson, L. D. y Zysman, J., "Developmental strategy and production innovation in Japan", en Johnson C., Tyson L.D. y Zysman J., *Politics and Productivity. The real story of why Japan works*, Nueva York Ballinger Division, Harper and Row Pub, 1989.
- Tyson, L.D., *Who's bashing whom? Trade conflict in high-technology industries*, Institute for International Economics, Washington DC, 1992.
- UNCTC, "World Investment Report 1991. The Triad in foreign direct investment", New York, 1991.
- Yamamura, K., "Caveat Emptor: The Industrial Policy of Japan" en Krugman P.(ed.), *Strategic trade policy and the new international economics*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1988.

CAPITULO III

LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES
EN UNA ECONOMIA EN TRANSFORMACION:
LAS SORPRESAS DEL CASO ARGENTINO.
1974/1990

ROBERTO BISANG
BERNARDO KOSACOFF

INTRODUCCION

La evolución de las exportaciones fue uno de los pocos indicadores económicos que tuvo un buen desempeño en la economía argentina durante los últimos años. Llama más aún la atención verificar que el sector industrial ha sido el principal responsable de este comportamiento. Este resultado cuestiona la evaluación convencional del sector industrial, en cuyo diagnóstico se caracteriza a las actividades manufactureras como orientadas exclusivamente a atender la demanda doméstica.

Al final de la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones —a mediados de los setenta—, ya se evidenciaba un cierto dinamismo en las exportaciones que no se correspondía con las formulaciones de los modelos duales, con los cuales se analizaba en forma estilizada el funcionamiento de la economía argentina. Las evidencias empíricas de los inicios de los noventa confirman plenamente dicha tendencia, reflejando, además, las profundas transformaciones de la industria argentina, que actualmente se desenvuelve bajo condiciones muy distintas a las vigentes durante el modelo sustitutivo.

Los cambios que se están gestando en las actividades industriales y en su consiguiente inserción internacional han tenido como ejes articuladores un incierto contexto macroeconómico-institucional local y un escenario internacional inmerso en un acelerado proceso de transformación. A su vez, en los últimos años, en el plano interno estos cambios se catalizan en un proceso tendiente a la estabilización de la economía, privatización, desregulación, apertura al exterior y replanteo de la resolución del problema del endeudamiento externo. En suma, todo parece indicar que la economía argentina —y en particular el sector industrial— va camino a redefinir su forma de funcionamiento y su modelo de acumulación.

En este contexto, el dinamismo de las exportaciones industriales se inscribe en el marco de una nueva forma de inserción internacional como resultado de la combinación de numerosos factores, entre los cuales se pueden rescatar cuatro de alta significación:

1. la expansión de la frontera de recursos naturales —agrícolas, forestales, energéticos, etc.— que en los últimos veinte años sustentó posteriores procesos de industrialización con alta inserción externa.
2. la acumulación de acervos tecno-productivos generados por el sector industrial a lo largo de más de un siglo de vigencia, en una trayectoria que, a pesar de todos sus problemas, permitió desarrollar factores propios de competitividad internacional.
3. el cambio de estrategia de varias subsidiarias de empresas transnacionales, que teniendo acceso a las tecnologías ubicadas en la frontera internacional, están reorientando su producción al modificarse simultáneamente la protección al mercado local y el proceso de globalización mundial de la economía.
4. la incidencia de gran cantidad de regulaciones que promocionaron los procesos de inversión de las empresas y alentaron el incremento de las exportaciones industriales.

A partir de la combinación de estos factores que explican la mayor inserción internacional del sector manufacturero argentino comienzan a surgir algunos interrogantes claves:

- ¿Es el crecimiento de las exportaciones un fenómeno temporario asociado a reducciones en los consumos internos y “adelantos” cambiarios o, por el contrario, responde a transformaciones productivas que sustentan una tendencia de largo plazo en esa dirección?
- ¿Cuáles han sido los sectores que apuntalaron este crecimiento?
- ¿Qué relación existe entre el mayor grado de apertura y las transformaciones productivas internas?
- ¿Cuál es el actual patrón de especialización de las exportaciones de manufacturas?
- ¿Se profundizó el esquema de integración a los mercados mundiales sobre la base de producciones intensivas en mano de obra calificada y alto valor agregado, o, por el contrario, la especiali-

zación prioriza actividades basadas en recursos naturales no renovables, intensivas en capital, maduras tecnológicamente y volcadas a mercados sobreabastecidos con frecuentes oscilaciones de precios?

Desde esa perspectiva, el objetivo del presente trabajo es analizar el desempeño de las exportaciones industriales en el período 1974-1990, relacionando su comportamiento con las transformaciones que se fueron gestando en la organización de la producción industrial. A tal fin, una sección inicial estará dedicada a examinar la evolución evidenciada por las exportaciones argentinas de manufacturas desde mediados de los años setenta tanto en términos nominales como reales. En las secciones siguientes se analizan las modificaciones verificadas en las exportaciones industriales desde tres planos complementarios: las producciones que explican el comercio exterior, el perfil de especialización de las principales actividades exportadoras resultante de tales cambios y las nuevas características de los exportadores industriales. Finalmente a través del estudio del comportamiento de algunas producciones en particular —aceites vegetales, siderurgia y automotores— se indagará acerca de las causas y dinámicas de funcionamiento que derivaron en los cambios de nivel y perfil de especialización de las colocaciones externas de manufacturas.

1. EXPORTACIONES ARGENTINAS: DINAMISMO Y APERTURA EXPORTADORA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

Uno de los hechos económicos más sorprendentes de la economía argentina en el año 1990 fue el resultado final de la exportación de bienes del país. En este año, la cifra, que superó los 12.000 millones de dólares, sobrepasó los cálculos más optimistas y estableció, a principio de los noventa, un nuevo piso para las colocaciones de productos argentinos en el exterior. Más aún, revisando los resultados en el período 1974/90, surge que estas magnitudes, lejos de ser el resultado aleatorio y puntual de una serie de factores de corto plazo, forma parte de una tendencia de mayor alcance, cuyo rasgo central es una creciente inserción en los mercados externos. En esa dirección, resulta destacable que —en el marco de un virtual estancamiento de la producción total— las exportaciones, a valores corrientes, exhibieron en el período

citado una tasa anual de crecimiento del 7,4% anual acumulativo y del 6,4% anual medido en dólares constantes.

Si estos guarismos resultan sorprendentes en el marco recesivo general, no lo es menos el verificar que dicho comportamiento está explicado en gran medida por la performance de las exportaciones industriales y que, a su vez, dentro de éstas, las más dinámicas hayan sido las denominadas MOI (Manufacturas de Origen Industrial). En efecto, el total de las colocaciones externas de bienes industriales creció a una tasa de casi el 9% entre 1974 y 1990, como producto de un incremento del 8,1% anual acumulado por parte de las MOA (Manufacturas de Origen Agropecuario) y de un 10,4% anual de las MOI.¹

De esta forma, el mayor protagonismo de las exportaciones industriales ha determinado su creciente participación en el total de las exportaciones argentinas, a punto tal que mientras en el período 1974/76 su participación fue del 58,76%, durante el último trienio de la década de los ochenta, ésta creció hasta alcanzar casi el 80%. Lejos de ser homogéneo entre las diversas producciones este proceso fue simultáneo con una mayor preponderancia de las actividades estrictamente industriales, a punto tal que las MOI pasan de representar algo más de un tercio del total a mediados de los setenta, a explicar casi el 40% del comercio durante los últimos tres años de la década de los ochenta.

En otras palabras, la exportación se ha constituido en uno de los impulsores de la actividad interna (o en un freno a su reducción dada la retracción del consumo local), en base a la conducta de las empresas manufactureras, especialmente la de aquéllas dedicadas a la producción de bienes no basados en insumos agropecuarios. De manera

¹ A lo largo del presente trabajo se adopta la definición de Manufacturas utilizada en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU Rev. 2). Dado que los datos de comercio exterior son compilados por el INDEC utilizando las partidas NADE y los de producción por el Banco Central y otras instituciones utilizando las CIIU, un análisis que ligue el comportamiento de la producción con la exportación requiere de la compatibilización previa de la información. En ese sentido se reprocesaron las series estadísticas del INDEC a fin de adecuarlas a la clasificación CIIU, de acuerdo con un trabajo previo de compatibilización entre ambas clasificaciones. Al respecto puede verse: Cavanaugh, M., Eggers, F., Fontanals, J., González, J., Pelegrino, H., y Santotomé, A.: Tabla de Compatibilización entre la NADE y la CIIU, mimeo CEPAL, Oficina en Buenos Aires, enero 1986.

muy sintética es sorprendente en el contexto de crisis y desarticulación de la sociedad argentina, ocurrida durante dicho período, la existencia de estas performances que apuntan a caracterizar parte de las transformaciones que se están gestando en la economía local.

CUADRO 1. Evolución de la composición de las exportaciones argentinas
(miles de dólares corrientes y porcentajes)

Año	Total	Industriales		MOA		MOI		
		Valor	% *	Valor	% **	Valor	% **	% *
1974	3930701	2354591	59.90	1547310	65.71	807281	34.28	20.53
1975	2961264	1628189	54.98	990457	60.83	637732	39.16	21.53
1976	3916058	2404849	61.40	1617157	67.24	787692	32.75	20.11
1977	5651841	3530338	62.46	2451095	69.42	1079243	30.57	19.09
1978	6399539	4075529	63.68	2722510	66.80	1353019	33.19	21.14
1979	7809923	4938318	63.23	3515159	71.18	1423159	28.81	18.22
1980	8021417	5205197	64.89	3403040	65.37	1802157	34.62	22.46
1981	9143044	5142589	56.24	3031782	58.95	2110807	41.04	23.08
1982	7624936	4816599	63.16	2696580	55.98	2120019	44.01	27.80
1983	7836062	4183131	53.38	2805226	67.06	1377905	32.93	17.58
1984	8107404	4546464	56.07	3075986	67.65	1470478	32.34	18.13
1985	8396017	4939408	58.83	2855132	57.80	2084276	42.19	24.82
1986	6852212	4521204	65.98	2923584	64.66	1597620	35.33	23.31
1987	6360159	4825750	75.87	3162389	65.53	1663361	34.46	26.15
1988	9132580	7067561	77.38	4452908	63.00	2614653	36.99	28.62
1989	9567213	7821384	81.75	4550427	58.17	3270957	41.82	34.18
1990	12352594	9298175	75.27	5374174	57.79	3924001	42.20	31.76
Var. 90	7,41	8,98		8,09		10,38		

* Porcentaje respecto de las exportaciones totales

** Porcentaje respecto de las exportaciones industriales

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

1.1. *Aumento de las exportaciones: ¿ilusión monetaria o esfuerzo exportador?*

El fenómeno exportador —resultante, entre otros factores, de la competitividad intrínseca de las firmas, de la incidencia de las variables macroeconómicas, regulatorias y del contexto internacional— tiene disímiles resultados si se valúan las colocaciones externas de manufacturas en valores monetarios o en volúmenes físicos. En ese sentido, teniendo como telón de fondo una tendencia general hacia una mayor participación en los mercados externos por parte de las firmas argentinas, han ocurrido, a lo largo del período analizado, profundas alteraciones en los términos del intercambio. El resultado de ello es la aparición de una brecha muy significativa entre el *poder adquisitivo* resultante de las exportaciones y el *esfuerzo exportador* implícito que han significado los fuertes crecimientos de las cantidades físicas colocadas en los mercados externos por las firmas.

Este ha sido uno de los problemas más graves que enfrentó la economía argentina, en los años ochenta, en el cual la caída de los precios internacionales de los principales productos exportados —especialmente los referidos a algunas MOA— genera un deterioro absolutamente ajeno a la productividad de las firmas y al entorno macroeconómico local, y, en cambio, fuertemente vinculado a la conducta de los escasamente competitivos mercados internacionales. Por su relevancia, en ese sentido, se destacan las políticas agrícolas y la “guerra de subsidios” entre los principales países desarrollados cuyas consecuencias fueron un acelerado deterioro de los precios de intercambio de los productos agrícolas, a punto tal de ser el eje del grueso de las controversias en el ámbito de las negociaciones del GATT, atento a la falta total de compatibilización de los criterios de la liberalización multilateral del comercio de bienes.

Esto se suma al deterioro permanente de los precios de los *commodities* internacionales en el plano de las MOI —relacionado a las profundas transformaciones tecno-productivas ocurridas en los países desarrollados y en los denominados NICs (New Industrialized Countries)— que generó, durante algunos años, corrientes de comercio caracterizadas por un círculo vicioso de sobreofertas, *dumping* y caídas de precios internacionales.

Estos factores han determinado que el crecimiento de las exportaciones argentinas tiene una columna vertebral firmemente consolidada

en fuertes incrementos de los volúmenes físicos de las colocaciones externas, pero que ha sido permanentemente erosionada por el deterioro de los precios internacionales. De esta forma, el fenómeno de la declinación de los precios externos ha ocultado parcialmente el dinamismo exportador argentino en la medida en que la excelente performance exportadora no se tradujo en la generación de divisas en igual proporción.

Así, como puede observarse en el Cuadro 2, la evolución del poder adquisitivo de las exportaciones —que refleja en dólares constantes de 1990 el desenvolvimiento de las exportaciones industriales— indica una tasa de crecimiento anual del 3.7%, mientras que la serie que detalla los valores a precios de 1970 —deflacionada por el índice de precios implícitos de las ventas argentinas al exterior— señala la evolución de los volúmenes físicos a una tasa de crecimiento que duplica la observada en la serie anterior. O, en otras palabras, mientras que el país incrementó sus envíos al exterior a razón de poco más del 7% anual en volúmenes físicos, el poder de compra de tales ventas sólo creció a una tasa del 3,7% anual. Esta diferencia se debe simplemente al deterioro de los precios de los bienes exportados por nuestro país.

Nuevamente el análisis de la serie indica que el efecto no ha sido homogéneo a lo largo de los años, mostrando mayor intensidad durante la primera mitad de los ochenta. Como puede observarse, los casos de mayor caída corresponden a producciones claves por su participación en el comercio exterior argentino. Aceites vegetales, carnes precocidas, acero y aluminio fueron profundamente afectados a partir de 1980 y recién recuperaron su dinamismo a finales de la década. Son producciones que, por lo demás, encontraron serias dificultades pararancelarias en los mercados de los países desarrollados, especialmente los que conforman la CEE.

Finalmente, si la diferencia entre las evoluciones no ha sido más divergente aún es resultado del repunte operado en algunos precios internacionales de producciones claves ocurridos a partir de 1987. En tal caso se verificaron aumentos sustanciales en las cotizaciones de algunos productos siderúrgicos, químicos y, en menor medida, de las carnes y los productos derivados de la industrialización oleaginosa.

CUADRO 2. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas en valores corrientes y constantes (miles de dólares)

Año	Exportaciones					
	Corrientes		Precios 70 *		Precios 90 **	
	Valor	Indice	Valor	Indice	Valor	Indice
1974	2354591.1	100.0	1974195.1	100.0	5160497.8	100.0
1975	1628189.9	69.1	1373756.9	69.6	3267347.8	63.3
1976	2404849.9	102.1	2390748.4	121.1	4613268.6	89.4
1977	3530338.4	149.9	3687532.1	186.8	6378839.6	123.6
1978	4075529.7	173.1	3797658.8	192.4	6834814.1	132.4
1979	4938318.9	209.7	4674740.7	236.8	7364215.9	142.7
1980	5205197.9	221.1	3188014.9	161.5	6800097.1	131.8
1981	5142589.5	218.4	2681260.8	135.8	6157617.3	119.3
1982	4816599.6	204.6	2618784.7	132.7	5653074.9	109.5
1983	4183131.0	177.7	2932190.0	148.5	4848765.5	94.0
1984	4546464.7	193.1	3512830.6	177.9	5146598.0	99.7
1985	4939408.6	209.8	3286065.3	166.5	5615557.5	108.8
1986	4521204.9	192.0	3638524.9	184.3	5297043.9	102.6
1987	4825750.7	205.0	4225747.4	214.0	5506804.2	106.7
1988	7067561.3	300.2	6569287.8	332.8	7759921.9	150.4
1989	7821384.1	332.2	5711221.4	289.3	8182815.9	158.6
1990	9298175.4	394.9	6474431.6	328.0	9298175.4	180.2
Var (%)	8.98		7.70		3.74	

* Deflactado por el índice de valor unitario en dólares para las exportaciones argentinas elaborados por la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

** Deflactado por el índice de Precios Mayoristas de los Estados Unidos.

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Pero más allá de las recuperaciones de los precios, quizás el hecho más relevante que surge de la contrastación de lo ocurrido entre los valores monetarios y físicos es la extrema volatilidad de los precios de algunas producciones claves dentro del comercio externo de manufacturas. El tema tiene mayor relevancia si, como se examinará posteriormente, se verifica que el dinamismo de las colocaciones externas se basa en algunos productos —como los aceites vegetales, y una serie de insumos industriales de uso difundido— sujetos a fuertes variaciones de precios, abriendo un interrogante sobre la viabilidad y conveniencia de este tipo de especialización externa.

No obstante ello, la magnitud del esfuerzo exportador por un lado y el escaso dinamismo de la producción en su conjunto por otro obraron como impulsor para generar una mayor apertura de la economía local.

2. LA INDUSTRIA EN LOS OCHENTA:

HACIA UNA MAYOR APERTURA EXPORTADORA

Resulta indudable que el dinamismo exportador sumado a los cambios estructurales internos a nivel productivo y regulatorio devinieron en una nueva forma de inserción de la industria argentina en el contexto internacional. Particularmente ilustrativo de ello resultan tanto los procesos de apertura importadora de la economía como la mayor incidencia de los mercados externos en la colocación de las producciones locales.

A nivel agregado, durante los últimos años de la década de los ochenta la Argentina exportó, en promedio, alrededor de un 7% de su producción, cifra que significa un marcado incremento respecto del porcentaje registrado a mediados de los setenta ubicado en el entorno del 4% (véase Cuadro 3).

La mayor apertura exportadora, impulsada principalmente por las actividades manufactureras, no ha sido un proceso lineal y homogéneo entre las diversas producciones. Por un lado, del análisis de lo ocurrido entre los años 1974 y 1990, surge que el incremento del coeficiente de apertura (definido como el cociente exportaciones/valor bruto de producción) parece ser un fenómeno relativamente reciente, que se manifiesta con cierta intensidad a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta.

CUADRO 3. Estimación de los coeficientes de exportación por sector de actividad económica. Argentina 1973/1990.
(porcentajes)

Actividad	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	4.95	4.37	3.05	5.38	6.03	5.39	4.10	3.06	4.22	5.61	6.56	5.64	6.12	4.87	4.31	6.12	6.39	7.86
Agricul. Silv. Caza y Pesca	13.41	16.12	16.57	23.64	26.94	25.23	18.79	15.71	24.80	21.03	31.27	23.83	24.11	16.85	10.4	13.56	11.03	16.46
Industrias Manufactureras	8.46	6.85	4.55	8.01	9.36	8.91	6.92	5.72	7.38	9.89	9.39	9.37	11.28	9.47	9.91	14.93	17.10	20.37
Alimentos, Bebidas y Tabaco	16.20	12.69	9.44	15.84	17.57	14.41	11.86	9.24	9.63	14.58	19.27	18.86	16.82	16.51	17.58	26.69	26.47	29.24
Textiles Confec. y Cuero	7.38	4.80	4.31	10.79	13.46	16.49	11.66	10.49	12.20	11.13	9.31	10.36	12.39	10.40	13.63	17.16	15.52	20.03
Maderas y Muebles	0.13	0.15	0.07	0.21	0.49	0.56	0.27	0.23	0.17	0.25	0.11	0.52	0.68	0.86	1.01	2.23	3.52	7.36
Papel Imprenta y Edit.	4.17	3.84	1.34	2.59	11.18	2.69	1.85	1.63	1.66	2.06	1.95	1.62	2.08	2.07	3.14	5.41	6.13	8.8
Industrias químicas	2.81	3.14	2.11	3.56	3.78	4.01	3.02	4.43	7.52	9.25	7.01	5.94	8.91	4.44	4.71	7.32	9.03	12.99
Minerales no Metálicos	1.40	1.42	0.47	1.11	2.15	1.87	1.11	0.67	0.95	1.68	0.71	0.91	1.23	1.50	2.34	2.87	5.31	7.01
Indust Metálicas Básicas	6.18	5.54	0.54	3.73	2.73	6.11	4.42	4.11	8.93	7.45	6.35	6.61	12.09	10.21	9.92	16.24	19.94	19.47
Prod. Metal. Maq. y Equipos	5.43	5.90	5.30	5.77	5.60	6.04	3.94	3.05	4.32	8.25	3.97	4.84	7.65	6.90	5.55	8.52	11.78	14.72
Otras Industrias Manufact.	2.14	1.75	1.07	4.61	6.05	3.20	1.24	2.62	4.50	2.41	0.84	0.65	0.86	0.93	1.16	2.28	3.68	5.9

Nota: Los valores correspondientes al periodo 1973/1984 se calcularon utilizando los valores brutos de producción y de exportaciones en pesos suministrados por el INDEC y el BCRA. Para los años posteriores se estimaron los valores de producción de acuerdo con las variaciones del volumen físico del PBI estimado por el BCRA y la variación de las exportaciones valuadas en dólares ajustados por el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos.

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Por otro lado, y aun considerando la existencia de sectores que por sus características no son transables internacionalmente, existen distintas evoluciones entre las diversas agrupaciones productivas respecto de la participación de los mercados externos como destino de la producción. En este plano, sin duda, el hecho más destacable reside en que el mayor grado de apertura de la economía en su conjunto responde principalmente al dinamismo evidenciado por el sector industrial, a punto tal que éste, durante el último trienio, exhibe un coeficiente similar al de las producciones primarias.

La comparación de los valores extremos de la serie ilustra sobre la magnitud del fenómeno. En el trienio 1973/75 el sector primario colocabá en el exterior el 15.3% de su producción y la industria no alcanzaba la mitad de esa cifra; quince años más tarde la relación cambió sustancialmente: la industria exporta en promedio poco más del 17% de su producción, mientras que las actividades primarias no llegan al 14%. En otras palabras, sorprende que siendo la Argentina un país de tradición agroexportadora, su industria tenga, a fines de los ochenta, un coeficiente de apertura similar al de las producciones estrictamente primarias.

Este hecho, ilustrativo de las profundas transformaciones que se verifican en la economía argentina, responde a un doble efecto: por un lado, la paulatina disminución de los coeficientes de apertura de los sectores primarios —en descenso desde mediados de los ochenta— y, por otro, una mayor apertura de la producción manufacturera, en un contexto muy restrictivo de la demanda local.

Los datos de la serie indican que el efecto es más llamativo en este último caso, particularmente durante los últimos años de la década de los ochenta, a punto tal que en 1990, aproximadamente el 20% de la producción industrial se dirigió a los mercados externos.

La tendencia, si bien creciente para la mayoría de las producciones manufactureras, parece adquirir mayor relevancia en algunas áreas en particular. Así, por ejemplo, en los rubros alimentos, bebidas y tabaco y en la industria textil, en los últimos años, los mercados externos absorbieron alrededor de un cuarto de la producción. El fenómeno, más intenso durante los últimos tres años, responde, en el primero de los casos —alimentos— al marcado dinamismo que caracterizó a algunas producciones locales asociadas a la expansión de la frontera natural y que rápidamente se insertaron en el comercio internacional. El "boom" de los aceites vegetales, el aumento de las capturas pesqueras

y cierto repunte en las colocaciones externas de los frigoríficos, propulsaron una mayor apertura del sector acompañado por un escaso crecimiento de la demanda interna.

Algo similar ocurre con el sector textil Confecciones y Cueros, donde al crecimiento de las colocaciones externas de las fibras de algodón y cueros, se le sumó una profunda caída en la producción, acelerando el proceso de apertura exportadora.

Hasta acá todo parecería indicar que la mayor apertura manufacturera hacia los mercados externos está sustentada en producciones que, en lo sustantivo, tienen su base de competitividad en la dotación de recursos naturales; o, en otras palabras, que el mayor aperturismo industrial respondió exclusivamente a producciones que si bien tienen algún grado de procesamiento industrial son una prolongación de las ventajas comparativas que caracterizan al sector primario (aunque ello suponga fuertes incorporaciones de capitales en los procesos industriales y cierta sofisticación tecnológica).²

Extendiendo el análisis a las producciones restantes, se verifica que la mayor apertura industrial no responde con exclusividad a la conducta de las MOA, sino que, por el contrario, está avalada además por la conducta exhibida por producciones estrictamente industriales. Así, sobresalen por su magnitud los coeficientes de exportación tanto de las actividades metalúrgicas básicas (hierro y acero y metales livianos) como la metalmecánica y, en menor medida, las químicas y papeleas. Todas estas producciones comparten un rasgo en común: son actividades estrictamente industriales no ligadas con las ventajas emergentes del sector agropecuario. Son, por otro lado, precisamente las actividades que más han incrementado sus coeficientes de apertura hasta situarlos a niveles similares a los exhibidos por las industrias vinculadas al agro. En todas estas producciones, los coeficientes de finales de los ochenta son superiores entre 3 y 4 veces a los registrados a principios de los años setenta.

² Por ejemplo, en el interior de la producción de alimentos, bebidas y tabaco se producen cambios de significación que ilustran sobre este punto. Así, las reducciones de las ventas externas de azúcar contrastan con el incremento de las exportaciones de carnes operadas durante los últimos años, más aun cuando en este último caso se trata de productos precocidos elaborados con procesos tecnológicos sofisticados y destinados casi con exclusividad al mercado norteamericano.

El caso de mayor significación lo constituyen las industrias de productos metálicos básicos —en particular el acero y el aluminio—, que pasaron de exportar poco más del 5% de su producción a principios de los setenta a casi el 20% a fines de los ochenta.³

Un comportamiento similar se verifica en las producciones de maquinarias y equipos que, partiendo de un nivel similar a las mencionadas previamente, en la actualidad colocan casi un 15% de su producción en el exterior.⁴

Otras producciones menos relevantes en términos de los volúmenes exportados —como papel, imprenta y editoriales o maderas y muebles— también exhiben una rápida incorporación a los mercados mundiales respecto de los registros de mediados de los años setenta.

Finalmente cabe destacar que las conductas observadas en estas producciones parecen tener un mayor dinamismo durante los últimos años, especialmente a partir del bienio 1987/88.

3. HACIA UN NUEVO PERFIL EXPORTADOR:

NUEVOS LIDERAZGOS EN LAS ACTIVIDADES EXPORTADORAS

El dinamismo que caracterizó a las exportaciones manufactureras no se verificó con igual magnitud en todas las actividades productivas. Por el contrario y como reflejo de la heterogeneidad que caracterizó el “ajuste” interno del sector industrial, el rasgo central, además del dinamismo de la inserción internacional de la producción manufacturera, es la diversidad de conductas observadas entre las distintas producciones.

³ El análisis de los desempeños de las empresas de mayor relevancia en estos sectores —como son Siderca, Acíndar, Aluar, Ref. Uboldi y Propulsora Siderúrgica— indica que considerando los volúmenes físicos, sus coeficientes de exportación son muy superiores al promedio, verificándose casos donde las colocaciones externas son superiores al 50% de la producción.

⁴ Nuevamente la heterogeneidad del sector permite identificar simultáneamente empresas dedicadas casi con exclusividad al mercado local y otras con una fuerte propensión exportadora. En este último conjunto se destacan por su relevancia cuantitativa los casos de las producciones de máquinas y equipos de oficina —cuya empresa líder exporta más del 80% de su producción— y, crecientemente, el sector autopartista.

3.1. *Cambios de liderazgos productivos y mayor inserción exportadora*

El análisis de estas transformaciones responde a los comportamientos individuales de cada una de las industrias, en donde se complementan dos factores centrales. Por una parte son pocas las actividades industriales que concentran el grueso de las exportaciones de manufacturas del país y, por otro, las fuertes alteraciones en su composición sectorial son representativas de las transformaciones que se efectivizaron en el sector industrial argentino en los últimos tres lustros.

Con el mayor nivel de detalle que permite la CIU —cinco dígitos— se verifica que en el promedio de las exportaciones de MOA entre 1974/76, las cinco ramas industriales más relevantes representan el 72% del total de ese tipo de bienes. Estas cinco mayores ramas, en el trienio 88/90 representan el 80% de las colocaciones externas de MOA. Este fenómeno no es exclusivo de los productos relacionados con el sector primario, sino que se verifica también para los bienes estrictamente industriales. En este caso, las cinco principales ramas explicaban el 48% de las colocaciones externas efectuadas a mediados de los setenta, mientras que a fines de los ochenta alcanzan al 56,5%. Estos indicadores denotan una clara especialización exportadora en un número muy reducido de ramas industriales (según la clasificación utilizada son 184 ramas que componen el sector industrial).⁵

Mientras que estos niveles de concentración se mantienen durante toda la serie con una leve tendencia a incrementarse, llaman poderosamente la atención las transformaciones en la composición sectorial de manufacturas exportadas entre los períodos extremos de la serie analizada.

Desde el ángulo de las exportaciones de manufacturas fundamentadas en la utilización de insumos agropecuarios, al inicio del período, la actividad más destacada era la industria frigorífica, cuyas exportaciones representaban el 31% del total. A su vez, otras industrias asociadas al complejo pecuario tenían una alta participación, destacándose las curtiembres —en el 4º lugar con el 7%—, los lácteos —en el 7º lugar con el 3%— y los lavaderos de lana —en el 8º lugar con el 2.8%—. Es

⁵ Esta característica adquiere una dimensión más nítida al observar este fenómeno desde la perspectiva de la participación empresarial, que se examinará a posteriori.

decir, cuatro actividades asociadas a la actividad ganadera figuraban en los primeros ocho puestos del ranking.

El resto de las actividades mostraba una mayor diversificación, entre las que se destacaba una posición predominante de la industria azucarera como el principal producto no pampeano. En este caso la performance exportadora estaba relacionada con los acuerdos regulatorios vigentes tanto para la comercialización interna como, particularmente, para la internacional.

En cambio, la especialización que se observa en el trienio 1988/90 está evidenciando que no han sido menores las transformaciones en las actividades primarias argentinas y que se reflejan en aquellos productos que requieren un último proceso de industrialización previa a su colocación en el exterior. En este sentido se destaca claramente el comportamiento del rubro aceites vegetales que, con una exportación promedio anual superior a los 2.000 millones de dólares, ha pasado a ser la actividad más dinámica e importante dentro de las MOA.⁶

Un comportamiento muy distinto es el que se observa en las industrias vinculadas al sector pecuario y azucarero, las cuales a pesar de seguir teniendo posiciones de privilegio en el ranking de exportadores han evidenciado comportamientos poco dinámicos en su inserción internacional, a excepción de la industria de la curtiembre que mantuvo y acrecentó levemente su posición exportadora.

Asimismo, aparece un conjunto de productos que también se caracterizan por su dinamismo y que merecen destacarse dentro de la corriente exportadora de las MOA. En este terreno sobresalen los productos derivados de la pesca y la pasta de papel. Nuevamente, el dinamismo de estas últimas actividades como el evidenciado por la producción aceitera está íntimamente relacionado con la expansión de la frontera productiva en el ámbito local destinada, casi con exclusividad, a los mercados externos.

Sintetizando, el eje central de las transformaciones es la aparición

⁶ Sobre la dinámica que caracterizó al complejo aceitero puede consultarse Feldman, S. y Gutman, G., "La Industria Aceitera en la Argentina. Un caso de expansión productiva orientada al mercado mundial", en *Proceso de industrialización y dinámica exportadora: Las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica argentina*, CEPAL, Doc de Trabajo N° 32, Buenos Aires, octubre de 1989.

y/o potenciación de una serie de actividades que conjugan una cierta expansión de las fronteras productivas internas con una demanda internacional capaz de absorberla, reproduciendo en lo sustantivo —ahora con un cierto nivel de industrialización— la lógica de la exportación de granos y carnes de principios de siglo, donde la base de la competitividad residía en la favorable dotación de recursos naturales.

Por su parte, no son menores los cambios observados en la composición de las MOI. Tal como se indica en el Cuadro 4, el dinamismo de este tipo de industria está asociado a comportamientos muy específicos y heterogéneos de un selecto grupo de ramas industriales, que, a su vez, reflejan algunos rasgos distintivos del nuevo patrón de industrialización que se ha ido generando en el país a posteriori del agotamiento y ruptura del modelo sustitutivo.⁷

El tipo de especialización verificado en las exportaciones ocurridas durante el trienio 1974/76 era un fiel reflejo de los rasgos centrales del modelo previo. De forma estilizada podía caracterizarse a ésta como una salida exportadora de las actividades más dinámicas en la segunda fase de la sustitución de importaciones que, habiendo saturado un dinámico, pero pequeño, mercado interno, generaron una sorprendente performance exportadora, en el cual se combinaban procesos de aprendizaje y ganancias de competitividad, con un fuerte sustento de mecanismos de incentivos a las exportaciones y una definida orientación hacia los países latinoamericanos. En esta línea no sorprende que entre las veinte actividades más representativas exista un claro predominio de las producciones que conforman los complejos metalmecánicos y petroquímicos.⁸

Quince años después el panorama que presentan las exportaciones de manufacturas no sólo está asociado al dinamismo comentado sino que también expresa profundos cambios en su especialización.

⁷ Un análisis más detallado de estas transformaciones y sus causales puede consultarse en Azpiazu, D. y Kosacoff, B., *La Industria Argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989.

⁸ El tema ha sido ampliamente estudiado, tanto a nivel local como en otras experiencias internacionales. Sobre el particular puede verse Katz, J. y Ablin, E., "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente", en *Desarrollo Económico* Nº 65, abril-junio 1977 y Ablin, E., y otros, *Internacionalización de Empresas y Tecnología de Origen Argentino*, CEPAL-EUDEBA, Buenos Aires, 1985.

Aquí también, en forma muy estilizada ya que será desarrollado más adelante, la resultante final ha sido una participación creciente en los mercados internacionales de un conjunto de industrias de procesos, productoras de insumos intermedios de uso difundido que, por lo demás, son el elemento sustantivo de la nueva industrialización argentina y que, como contrapartida, lideran claramente las colocaciones externas de las MOI. A título ilustrativo, las cinco primeras actividades corresponden a este tipo de industria y representan más de la mitad de su total. A su vez, estas colocaciones se complementan posteriormente con otro conjunto de producciones, entre las cuales aparecen nuevamente algunas actividades metalmecánicas —autopartes, máquinas de oficina, etc.— pero, como se verá más adelante, corresponden a empresas y formas de organización de la producción industrial muy distintas de las estructuras funcionales del período sustitutivo.

Estos comentarios muy estilizados pueden comenzar a especificarse y cuantificarse con los resultados presentados en el Cuadro 5. En el mismo, a partir de un análisis estático comparativo entre los promedios 1974/76 respecto del trienio 1988/90, se presentan al máximo nivel de desagregación, por un lado, las actividades más dinámicas y, por otro, aquellas que evidenciaron deterioros en valores corrientes, discriminadas entre los clasificaciones de MOA y MOI.

En el primero de los casos surge que las 10 actividades con mayor incremento en sus exportaciones explican la casi totalidad (97.6%) del aumento en valores corrientes registrados por las exportaciones MOA. En otras palabras, sólo diez producciones explican el dinamismo exportador de las MOA.

La identificación de las actividades más dinámicas permite confirmar, nuevamente, la posición preferencial de la industria aceitera que representa casi el 60% del incremento. Asimismo, el resto de las actividades está conformado por los frigoríficos, las curtiembres y los productos lácteos dentro del sector pecuario; las fibras de algodón y sus hilados dentro de las industrias textiles; la pasta y la fabricación de papel, la industria frutihortícola y la elaboración de pescado. Es decir que, desde el punto de vista de su dinamismo y de su aporte al flujo exportador, estas diez industrias explican la casi totalidad de la mejor performance de la Argentina en este campo.

Como contrapartida, en dicho cuadro se presentan las 10 actividades MOA que más se han contraído en sus exportaciones. En realidad, sólo se pueden destacar dos actividades —revelantes por su peso rela-

CUADRO 4. Cambios en la composición de las exportaciones argentinas de manufacturas
(miles de dólares y porcentajes)

Cambios en la composición de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario							
Actividad	Exp. Promedio 1974/76	Participación		Actividad	Exp. Promedio 1988/90	Participación	
		Relat.	Acum.			Relat.	Acum.
Frigoríficos	432658.60	31.24	31.24	Aceites vegetales	2241950.40	46.78	46.78
Aceites y grasas vegetales	225290.43	16.27	47.51	Frigorífico	759461.51	15.85	62.63
Azúcar	163414.30	11.80	59.31	Curtiembre	401970.38	8.39	71.02
Curtiembres	97210.99	7.02	66.33	Elab. de pesca	245700.93	5.13	76.15
Mol. de legumbres y cereal.	74087.71	5.35	71.68	Fiambres y embutidos	186041.01	3.88	80.03
Frutas, hortal. y legumbres	48037.25	3.47	75.15	Fibras de algodón	128069.53	2.67	82.70
Lácteos y helados	41537.16	3.00	78.15	Alim. para animales	109121.78	2.28	84.98
Lavaderos de lana	39323.28	2.84	80.99	Hilados de fibras textiles	101340.72	2.11	87.09
Fibras de algodón	38790.93	2.80	83.79	Azúcar	79432.34	1.66	88.75
Elaboración de pescados	30830.99	2.23	86.02	Fab. de papel y cartón	56545.36	1.18	89.93

Cambios en la composición de las exportaciones de manufacturas de origen industrial							
Actividad	Exp. Promedio 1974/76	Participación		Actividad	Exp. Promedio 1988/90	Participación	
		Relat.	Acum.			Relat.	Acum.
Automotores	108448.6	14.57	14.57	Ind. básica del hierro	786413.2	24.05	24.05
Ind. básicas del hierro	81566.2	10.96	25.53	Refinería de petróleo	399595.1	12.22	36.27
Sust. químicas básicas n.e.c.	45655.2	6.13	31.66	Sust. químicas básicas n.e.c.	356838.5	10.91	47.18
Maq. de oficina	45338.0	6.09	37.75	Metales no ferrosos	234143.0	7.16	47.34
Maq. y equipos excl. elec.	41283.0	5.55	43.30	Fáb. de plásticos y resinas	185063.7	5.66	53.00
Maq. y eq. para agricul.	36489.1	4.90	48.20	Autopartes	114050.5	3.49	56.49
Maq. y equipos para la ind.	34604.1	4.65	52.85	Maq. de oficina y cálculo	111900.2	3.42	59.91
Autopartes	30165.9	4.05	56.90	Automotores	92064.4	2.82	62.73
Curtiembres	27052.9	3.63	60.53	Maq. y equipos excl. elect.	86076.9	2.63	65.36
Prendas de piel	26196.1	3.52	64.05	Maq. y equipos para la ind.	81087.8	2.48	67.84

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

tivo— con un deterioro significativo. Ellas son el ya comentado caso del azúcar —cuyas exportaciones corrientes en el trienio 88/90 fueron 84 millones de dólares menores que las de mediados de los setenta— y la molienda de legumbres y cereales. El resto de las actividades son de magnitudes con escaso impacto global.

Por su parte, en el contexto de las manufacturas de origen industrial, las 10 actividades con mayor dinamismo explican el 84% del incremento de las ventas externas. Es definitivamente representativa la performance de las industrias de insumos intermedios a punto tal que las cinco primeras del ranking explican el 71,5% del incremento de las exportaciones. A su vez se destacan la industria autopartista —de gran dinamismo en el interior del complejo automotor— y la fabricación de máquinas de oficina y cálculo, cuya conducta está asociada con el aporte de las “printers” y cintas de computación del mayor productor mundial y la desaparición de las anteriores empresas fabricantes. Finalmente, en menor medida, contribuye la colocación externa de maquinarias y equipos industriales.

Con un comportamiento opuesto, se verifica que las 10 actividades que más han perdido posición en la corriente exportadora corresponden en su totalidad al complejo metalmecánico. Este deterioro está encabezado por la reducción de las exportaciones de automotores, pero abarca todo tipo de industrias metalmecánicas en un amplio abanico que va desde los equipos ferroviarios hasta los electrodomésticos y que es la contrapartida de la evolución interna de dichas actividades.

De esta forma, junto con una mayor apertura exportadora, el sector industrial ha ido modificando profundamente su perfil de colocaciones externas como un reflejo de lo ocurrido en los cambios estructurales de la producción local. El ingreso de nuevas actividades exportadoras cuyas competitividades se relacionan fuertemente con los recursos primarios (aceites, pesca, papel, etc.) o con desarrollos estrictamente industriales de gran envergadura que rápidamente rebasaron la capacidad de absorción de la demanda local contribuyó rápidamente a modificar el perfil de especialización de las exportaciones manufactureras. El análisis de éste —que por lo demás se encuentra en formación y sujeto a modificaciones fruto de cambios en los marcos regulatorios locales e internacionales— es de significativa importancia ya que definirá —entre otros temas— la dinámica futura de las colocaciones externas, su capacidad de constituirse en una fuente de acumulación económica y su impacto sobre la actividad local.

CUADRO 5. Actividades que explican los cambios en la composición de las exportaciones de manufacturas (miles de dólares corrientes y porcentajes)

Exportaciones de manufacturas de origen agropecuario											
Actividades más dinámicas						Actividades menos dinámicas					
Actividad	Prom.	Prom.	Valor	Diferencia		Actividad	Prom.	Prom.	Valor	Diferencia	
	1974/6	1988/90		%*	%**		1974/6	1988/90		%*	%**
Aceites y grasas veg.	225290.4	2241950.4	2016660.0	59.2	59.2	Azúcar	163414.3	79432.3	-83982.0	-2.5	-2.5
Frigoríficos	432658.6	759461.5	326802.9	9.6	68.8	Mol, legumbres y cereales	74087.7	21968.1	-52119.6	-1.5	-4.0
Curtiembres	97211.0	401970.4	304759.4	8.9	77.7	Malta y Cerveza	10415.8	94.0	-10321.9	-0.3	-4.3
Elab. de pescados y otros	30831.0	245700.9	214869.9	6.3	84.0	Harinas pescado y grasas	16421.1	8780.9	-7640.2	-0.2	-4.5
Elab. frutas y hortalizas	48037.2	186041.0	138003.8	4.0	88.0	Saladeros y peladeros	12382.2	4812.1	-7570.2	-0.2	-4.7
Fibras de algodón	38790.9	128069.5	89278.6	2.6	90.6	Otros prod. de tabaco	4497.6	0.0	-4497.6	-0.1	-4.8
Hilados fibras textiles	28367.3	101340.7	72973.5	2.1	92.7	Bolsos y Valijas	2971.3	873.4	-2098.0	-0.1	-4.9
Productos lácteos	41537.2	109121.8	67584.6	2.0	94.7	Terciados y aglomerados	1640.1	791.0	-849.0	-0.0	-4.9
Pasta para papel	653.8	50742.0	50088.3	1.5	96.2	Pastas alim. secas	507.4	0.0	-507.4	-0.0	-4.9
Fab. papel y cartón	9451.4	56545.4	47093.9	1.4	97.6	Prep. hojas de tabaco	557.1	468.0	-89.1	-0.0	-4.9

(continúa)

(continuación)

CUADRO 5. Actividades que explican los cambios en la composición de las exportaciones de manufacturas
(miles de dólares corrientes y porcentajes)

Exportaciones de manufacturas de origen industrial											
Actividades más dinámicas						Actividades menos dinámicas					
Actividad	Prom.	Prom.	Valor	Diferencia		Actividad	Prom.	Prom.	Valor	Diferencia	
	1974/6	1988/90		%*	%**		1974/6	1988/90		%*	%**
Ind. básicas hierro y acero	81566.2	786413.2	704847.0	27.9	27.9	Automotores	108448.6	92064.4	-16384.2	-0.6	-0.6
Ref. de petróleo	11228.9	399595.1	388366.3	15.4	43.3	Equipos ferroviarios	11104.7	2380.5	-8724.2	-0.3	-0.9
Químicos básicos n.e.c.	45655.2	356838.5	311183.3	12.3	55.6	Aparatos eléctricos	6429.1	1168.4	-5260.7	-0.2	-1.1
Metales no ferrosos	3920.2	234143.0	230222.8	9.1	64.7	Motores y turbinas	10622.5	5893.0	-4729.6	-0.2	-1.3
Plásticos y resinas	12732.4	185063.7	172331.4	6.8	71.5	Heladeras, lavar. y otros	12861.1	9746.8	-3114.4	-0.1	-1.4
Autopartes	30165.9	114050.5	83884.6	3.3	74.8	Equipos de comunicación	5802.0	3570.3	-2231.7	-0.1	-1.5
Máquinas de Oficina	45338.0	111900.2	66562.2	2.6	77.4	Aparatos de radio y telef.	4787.4	2560.3	-2227.1	-0.1	-1.6
Máq. y Equip. industria	34604.1	81087.8	46483.6	1.8	79.2	Ap. fotografía y óptica	3074.1	1512.3	-1561.9	-0.1	-1.7
Otros químicos n.e.c.	13492.2	59039.5	45547.3	1.8	81.0	Tanques y depósitos met.	2816.7	1591.8	-1224.9	-0.0	-1.7
Máq. y Eq. excl eléctrico	41283.0	86076.9	44793.9	1.8	83.6	Cocinas, calef. y calefac.	2058.3	1247.6	-810.7	-0.0	-1.7

* Participación respecto del incremento total de las exportaciones promedios entre los períodos 1974/6 y 1988/90.

** Participación acumulada respecto del incremento de las exportaciones promedios entre los períodos 1974/6 y 1988/90.

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

3.2. *Cambios en la composición de las exportaciones: ¿hacia un nuevo perfil de especialización del comercio exterior argentino?*

Es desde esta perspectiva que conviene plantearse el perfil que, cambios mediante, va delineándose en las exportaciones argentinas de manufacturas. O, en otras palabras, en qué rubros se está especializando el comercio exterior argentino de manufacturas y qué consecuencias tiene, actualmente y en el futuro, este tipo de especialización sobre la actividad interna.

Para ello es necesario catalogar⁹ cada una de las producciones de acuerdo con algunas características claves —uso de energía, mano de obra, nivel de valor agregado, tecnología, etc.— a fin de identificar cómo ha ido evolucionando la participación de cada una de estas producciones a lo largo del período examinado.

Por su impacto sobre los factores productivos locales y la trama industrial doméstica, uno de los indicadores más relevantes es la proporción de valor agregado sobre el valor de producción incorporado a productos que componen las exportaciones. Se trata en este caso de determinar cómo ha ido variando este indicador a medida que se ha dinamizado el comercio exportador de manufacturas.

A principio de los setenta, casi el 50% de las colocaciones externas correspondían a producciones con un bajo valor agregado. Las exportaciones de MOA —frigoríficos, molinería de trigo, azúcar y otros productos similares— replicaban con algún grado de industrialización el modelo agroexportador de granos de principios de siglo. En definitiva, se trataba de productos que esencialmente tenían un proceso primario de industrialización —a menudo influido por los tratamientos cambiantes específicos— pero cuya ventaja internacional estaba asociada a los recursos naturales. (véase Cuadro 6.)

⁹ A tal fin en un trabajo previo se procedió a clasificar las producciones —utilizando la CIU a cinco dígitos— para una serie de temas (valor agregado, uso de energía, incidencia salarial, niveles tecnológicos, etc.) de acuerdo con los datos censales de 1984 y otros antecedentes internacionales sobre la materia. Dichas clasificaciones constan en Bezchinsky, G., Bisang, R. y Eggers, F. *Tabla de categorización tecno-económica de las producciones industriales argentinas*, CEPAL, Buenos Aires, enero de 1992, mimeo. A partir de estas clasificaciones se procedió a reclasificar a las exportaciones de manufacturas para el período 1974/90 de acuerdo con las tipologías contenidas en dicha Tabla.

CUADRO 6. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo con su valor agregado (miles de dólares y porcentajes)

Valor Agregado	Expor. Prom. 1974/76		Expor. Prom. 1988/90	
	Valor	%	Valor	%
Bajo	982778.6	46.0	3705399.6	45.9
Medio	146867.2	6.9	1355455.7	16.8
Medio-alto	684119.7	32.2	2365325.9	29.4
Alto	315444.7	14.9	636192.4	7.9
Total	2129210.2	100.0	8062373.6	100.0

Nota: Las clasificaciones de las producciones de acuerdo con su valor agregado responden a los niveles registrados en el Censo Económico de 1984. Al respecto véase Bezchinsky, G. y otros, *op. cit.*

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL, en Buenos Aires.

Sin embargo, la casi totalidad del resto de las exportaciones correspondía a bienes que tenían valores agregados medio-altos o altos. Ello respondía a una multiplicidad de tipologías de bienes que en lo sustantivo reflejaban cierto grado de madurez emergente del proceso sustitutivo correspondientes a bienes que se ubicaban al final de la cadena productiva. Es decir que con todos sus defectos, el modelo sustitutivo enfatizaba sobre las producciones finales (de alto o medio-alto valor agregado) acumulando acervos tecno-productivos, demandantes de mano de obra calificada, que incipientemente se orientaban hacia los mercados externos. Se inscriben en estos casos las colocaciones externas de maquinarias y aparatos eléctricos, máquinas de cálculos y oficina, confecciones textiles, algunas producciones agroalimentarias, maquinaria agrícola y automotores. De esta forma, esta categoría de productos tenía una participación similar a la conformada por bienes de bajo valor agregado.

Los cambios ocurridos durante casi dos décadas tendieron a modificar sustancialmente el panorama inicial, panorama que, por otra parte, era deseable se profundizara a favor de las producciones con la incorporación de mayor valor agregado. Sin embargo, quince años más

tarde los resultados no son muy favorables. Por un lado, las producciones con un bajo contenido de valor agregado siguen detentando casi el 50% de las exportaciones totales aun considerando que éstas se expandieron notablemente. En otras palabras, gran parte del crecimiento se dio a partir del aumento en las colocaciones externas de este tipo de productos.

Por otro lado, existe una notable disminución en la participación de las producciones de alto valor agregado, a punto tal que no llegan a representar el 8% del total, a la vez que se verifica un crecimiento de las colocaciones de productos de valor agregado medio.

¿Cómo explicar la involución registrada a lo largo de los años setenta y ochenta? Inicialmente, como se examinara previamente, una parte del dinamismo exportador se basó en la incorporación de nuevas producciones —aceites, pesca, refinería de petróleo, etc.— que si bien son un paso posterior en la cadena productiva respecto de los bienes primarios siguen teniendo un reducido nivel de valor agregado incorporado, en un proceso donde el dinamismo de su inserción externa descansa preponderantemente en la expansión e incorporación a la actividad económica de recursos naturales abundantes. Complementariamente, la involución (e incluso el desmantelamiento) interna y la consecuente desaparición del comercio exterior de algunos sectores productores de bienes finales en la rama metalmecánica devino en una reducción en la participación de los productos de valor agregado medio-alto y alto. Finalmente, el ingreso de las producciones de insumos industriales de uso difundido —con valor agregado medio— se constituyó en el segmento más dinámico del comercio exterior de manufacturas. Nuevamente detrás de estas conductas existe la incorporación de recursos naturales abundantes —como el gas y la forestación—, a procesos industriales —intensivos en capital— en el marco del desarrollo de las industrias de insumos industriales. Sus resultados son la expansión exportadora de algunos productos siderúrgicos —alambrión, palanquilla, etc.—, insumos petroquímicos basados en el petróleo o el gas y, recientemente, la pasta de papel.

De esta forma, visto en perspectiva, se verificó una suerte de proceso involutivo, pues a medida que crecían las colocaciones externas no se produjo el necesario y deseable recambio de las actividades a favor de los bienes de mayor valor agregado que estaban asociadas al uso más intensivo de recursos humanos calificados y de factores tecnológicos. Por el contrario, la especialización en la exportación de pro-

ducciones de bajo y medio valor agregado es coincidente con una tendencia a las colocaciones externas de bienes intensivos en el uso de recursos naturales.

Ello parece confirmarse cuando se examina el contenido energético de las producciones que conforman las ventas externas argentinas, considerando la creciente importancia que, en su generación, tienen en el período examinado el gas y la termoelectricidad.

A mediados de los años setenta el grueso de las exportaciones correspondía a producciones que tenían un consumo energético medio y/o medio-alto. Este conjunto de industrias —entre las que se cuentan el grueso de las actividades metalmecánicas, textiles y papeleras— explicaba casi el 75% del comercio exterior entre 1974 y 1976, mientras que las producciones intensivas en el uso de este factor —como la siderurgia y las refinerías— escasamente superaban el 12%.

Casi dos décadas más tarde el panorama tiende a concentrarse de manera distinta. Por un lado, la participación de las industrias exportadoras que hacen un uso marginal de energía se reduce a menos de un 5%, respecto de poco más del 10% que detentaba a mediados de los años setenta. Mayor intensidad en la caída registran las industrias catalogadas como consumidores medios de energía, que reducen su participación de un 34% a un 17%. Por otro lado, todo parece indicar que la especialización se produce a favor de aquellas producciones que son media-alta y muy intensivas en el uso de energía. El fenómeno parece ser de mayor magnitud en este último caso, a punto tal que casi una cuarta parte de las colocaciones externas están ubicadas en esta categoría.

La explicación de este fenómeno es complementaria a la especialización de las colocaciones externas en industrias de bajo y medio valor agregado: parte de la expansión de las exportaciones fue motorizada por producciones que son intensivas en el uso de energía. Los casos más notables son los referidos al complejo del aluminio, la siderurgia, algunas producciones petroquímicas y, en menor medida, la industria de la pasta de papel. Se trata, en algunos casos, de energía hidroeléctrica asociada a proyectos específicos —como los de Futaleufú y su relación con la producción de aluminio—, mientras que en los restantes esta conducta revela un hecho de mayor relevancia: la incorporación a la red de producción industrial de un nuevo recurso abundante en el economía argentina como es el gas.

La utilización de este recurso afectó de diversas formas el perfil de

las exportaciones industriales. Inicialmente la reconversión de una larga lista de plantas industriales que sustituyeron el consumo de fuel oil por el de gas en la generación de su propia energía contribuyó a mejorar sus costos y con ello, eventualmente, su inserción externa. Por otro lado, en casos como la siderurgia, el precio relativo del gas fue, entre otros, uno de los factores que incidió en la adopción de tecnologías productivas intensivas en el uso de este insumo, el que, por lo demás, se constituyó en uno de los elementos explicativos de su competitividad internacional. Finalmente, la utilización del gas como insumo petroquímico contribuyó a cimentar la aparición de varios proyectos destinados casi con exclusividad a la exportación.

CUADRO 7. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo con su contenido energético (millones de dólares y porcentajes)

Intensidad Uso de energía	Expor. Prom. 1974/76		Expor. Prom. 1988/90	
	Valor	%	Valor	%
Alta	248719.8	11.7	1898591.3	23.5
Media-alta	784927.7	36.8	3590691.4	44.5
Media	667181.8	31.3	1311565.6	16.3
Media-baja	231290.5	10,8	889479.9	11.1
Baja	197090.4	9.4	372045.4	4.6
Total	2129210.2	100.0	8062373.6	100.0

Nota: Las clasificaciones de las producciones de acuerdo con el consumo energético surgen de los niveles registrados en el Censo Económico de 1984. Al respecto véase Bezchinsky, G. y otros, *op. cit.*

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

La industrialización de algunos recursos energéticos y de otros productos primarios relativamente abundantes en la economía argentina incidió a su vez sobre el grado de utilización de los factores de producción (capital y trabajo). En efecto, la incorporación de sectores exportadores de cierta relevancia —como la pesca, la siderurgia, el aluminio o la actividad aceitera— se basó en el uso de tecnologías básicamente intensivas en el uso de capital. Ello contribuyó a modificar otro de los aspectos claves, por su incidencia posterior sobre la actividad interna, del perfil exportador de manufacturas argentino: el referido a la especialización en producciones intensivas en el uso de capital.

La magnitud de los cambios observados —Cuadro 8— es reveladora de esta tendencia. A mediados de los setenta, las proporciones entre aquellas actividades que tenían una caracterización entre media y alta respecto de las media-bajas y bajas era de aproximadamente dos tercios y un tercio a favor de las primeras de ellas. En otras palabras, el grueso de las colocaciones argentinas tenía un contenido salarial importante, hecho que devenía del tipo de productos colocados en el exterior. Estas operaban sobre la base de tecnologías que requerían una mayor preponderancia de la mano de obra. Incidentalmente al interior de esta categoría de bienes se encontraban los crecientes niveles de calificación de la mano de obra que en determinados sectores —como la metalmecánica, o la química fina— aparecían como sustentadores de ciertas ventajas competitivas internacionales.

A principios de los noventa la situación cambió radicalmente: dos tercios de los productos colocados en el exterior se corresponden con bienes que demandan bajo contenido salarial, y que, como contrapartida, son intensivos en el uso de capital. El cambio —explicado preponderantemente por el ingreso de sectores intensivos en capital muy orientados a las exportaciones en desmedro de las actividades de contenido salarial medio— permite extraer algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, y más allá de la existencia de casos puntuales que no comparten la tendencia general, el costo salarial tiende a perder significación entre los factores explicativos de la competitividad de las exportaciones de manufacturas. Por el contrario, tanto el precio del capital como de algunos recursos naturales específicos pasa a ocupar el rol central en la determinación del posicionamiento internacional de los costos de las empresas manufactureras.

CUADRO 8. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo a su costo salarial (miles de dólares y porcentajes)

Contenido Salarial	Promedio 1974/76		Promedio 1988/90	
	Valores	%	Valores	%
Bajo	358054.3	8.0	3196306.6	39.6
Medio Bajo	1053778.3	49.4	2580366.8	32.0
Medio	450289.6	21.1	1496601.3	18.6
Medio-Alto	238317.9	11.9	740591.5	9.2
Alto	28770.1	0.8	48507.2	0.6
Total	2129210.2	100.0	8062373.6	100.0

Nota: Las clasificaciones de las producciones de acuerdo con su contenido salarial surgen de los niveles registrados en el Censo Económico de 1984. Al respecto véase Bezchinsky, G. y otros, *op. cit.*

FUENTE: Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

En segundo lugar, de confirmarse esta tendencia, el impacto de las exportaciones sobre la actividad productiva interna vía absorción directa de la mano de obra tiende a ser decreciente en el tiempo. O, en otras palabras, es cada vez menor el efecto directo de una variación en las exportaciones industriales sobre el nivel de ocupación doméstico.

Finalmente, y en la medida en que esta tendencia se consolide en el tiempo, resulta notable que a pesar de la dotación de recursos humanos del país —en términos de calificación y números— el perfil de especialización resultante haya sido hacia producciones de mayor intensidad de capital. El tema cobra mayor relevancia si se lo plantea desde una perspectiva de mediano plazo, en la cual —privatizaciones y nuevos marcos regulatorios para algunas producciones claves mediante— uno de los ejes del desarrollo sea la industrialización basada en recursos naturales. En estos casos —emprendimientos industriales basados en el uso del gas, la explotación de riquezas forestales, o en la extracción del petróleo— tendería a reforzarse la tendencia ya que en su industrialización intervienen —con las tecnologías disponi-

bles— ingentes dotaciones de capital y, en general, demandan escasos incrementos de mano de obra. En otras palabras, si se profundiza el modelo de especialización basado en la explotación e industrialización de recursos naturales con alta intensidad en el uso de capitales, se reforzará la tendencia hacia el crecimiento, a mediano plazo, del desempleo estructural de la Argentina y al menor dinamismo de la industria como generadora de nuevos puestos de trabajo.

Resta examinar cómo se conjugan estos elementos incorporando además el tema tecnológico y permitiendo, a modo de síntesis, delinear el perfil de especialización contemporáneo de la industria argentina. Obviamente que una aproximación a los temas tecno-productivos —industrias maduras, intensivas en capital o trabajo, etc.— y a la base de sustentación de su competitividad —basadas en recursos agrícolas, petroleros, etc.— encierra siempre la posibilidad de error al uniformar a todas las empresas bajo un mismo parámetro y calificar a las producciones y no a las firmas. Aun así, la información contenida en el Cuadro 9 permite visualizar a grandes rasgos cómo ha ido variando el patrón de especialización de las colocaciones externas argentinas de manufacturas y cuál es el perfil que éste adopta al inicio de la década de los noventa.

Inicialmente, a mediados de los años setenta la inserción de la industria en el contexto internacional giraba en torno a:

- un claro predominio de las actividades basadas en la explotación de los recursos agrícolas y petroleros, a punto tal que contribuían a explicar casi el 60% de las exportaciones.
- la conducta de un conjunto de industrias maduras, especialmente aquellas que tenían un contenido laboral elevado, que explicaban casi un 20% de las ventas externas.
- cierto dinamismo de las industrias nuevas que explicaban casi un 30% de las exportaciones de manufacturas. Obviamente, cierta calificación de la mano de obra local y su menor costo relativo incidían para que hubiera un mayor énfasis en las industrias nuevas intensivas en mano de obra.

De esta forma, el incipiente proceso de apertura exportadora se centraba preponderantemente (casi dos tercios del total) en producciones que utilizaban intensivamente los recursos naturales (casi una prolongación de las ventajitas emergentes de los recursos primarios). Sin

embargo, el tercio restante se componía de producciones que exhibían algún grado de dinamismo tecnológico, a la vez que implicaban el uso intensivo de mano de obra calificada. Más aún, en el contexto del enfoque de la maduración de un grupo de firmas surgidas al calor de la sustitución de importaciones se destacaban un núcleo acotado de producciones —electrónicas, electromecánicas y químicas— que podían catalogarse como de alta tecnología y explicaban poco más del 5% de las exportaciones. Visto en perspectiva, esta caracterización a mediados de los setenta implicaba un cierto avance respecto de algunas décadas previas, en dos direcciones: por un lado, devenían en un creciente flujo de exportaciones industriales, no contempladas originalmente en modelos que sustentaban su desarrollo volcado casi con exclusividad en el mercado local. Por otro lado, no sólo se trataba de producciones agroindustriales sino que había un porcentaje creciente de exportaciones explicadas por productos estrictamente industriales caracterizadas, además, por ciertas excelencias tecnológicas.

Con este punto de partida cabe plantearse si la evolución posterior de las colocaciones externas de manufacturas tendió a profundizar este esquema hacia las producciones de industrias nuevas y con alto contenido de mano de obra calificada, capaces de sustentar un proceso de acumulación social basado en las ganancias obtenidas a través del comercio internacional. Los indicadores correspondientes al último trienio de los ochenta señalan que el incremento de las colocaciones externas no fue neutro sino que, por el contrario, tendió a cambiar el perfil de la especialización prevalente. Varios indicadores —que por lo demás revelan el sendero de especialización de las exportaciones de manufacturas— sostienen esta afirmación:

- las industrias intensivas en el uso de recursos naturales (agrícolas, petróleo o mineros) contribuyen a explicar casi el 70% de las exportaciones de manufacturas. El caso más revelador de la tendencia es lo ocurrido con la refinación del petróleo y las industrias mineras, que cuadruplican y duplican su participación, respectivamente;
- el incremento de las producciones de insumos industriales básicos (como el acero, la pulpa de papel y algunos petroquímicos) derivó en una rápida inserción internacional. Este fenómeno, que, como se vio previamente, es uno de los rasgos centrales que explican el incremento de las ventas externas de manufacturas, tiene su con-

tracara en una mayor participación de las industrias maduras, a punto tal que éstas contribuyen con casi el 20% a las ventas externas de bienes industriales. En dicha tendencia resulta por demás ilustrativo el hecho de que las producciones que más incrementaron su importancia fueron precisamente aquellas que están sustentadas por funciones productivas intensivas en el uso de capital, en una economía que, paradójicamente, es escasa en la dotación de este factor;

- la contrapartida de la mayor participación de ambos grupos de producciones es la declinación de la presencia de las industrias nuevas. En su conjunto, de explicar inicialmente el 23.1%, a fines de los ochenta representan poco menos del 11%, evidenciando reducciones similares independientemente de su contenido tecnológico medio o alto y de la intensidad de uso del capital o de la mano de obra. Obviamente este proceso de involución guarda una estrecha relación con lo ocurrido en el plano productivo interno, donde varias de estas producciones sufrieron los efectos de la crisis, siendo reconvertidas o literalmente desapareciendo del espectro productivo.

Sintetizando, el incremento de las colocaciones externas de manufacturas fue coincidente con un cambio en su composición en un proceso que —abandonando la tendencia previa— tiende a especializar el comercio de manufacturas en producciones basadas en recursos naturales, tecnológicamente maduras, de medio y bajo valor agregado y con altos coeficientes de utilización de capital y energía.

Esta suerte de “nueva” especialización hacia la cual está orientándose el comercio exterior argentino forma parte de una compleja trama de interrelaciones que alcanza también uno de cuyo otro al tipo de agente que viabiliza este comportamiento. En ese sentido, así como se han verificado cambios que tienden a conformar una nueva forma de inserción externa, también es dable observar modificaciones en el perfil de los agentes que efectúan estas operaciones.

CUADRO 9. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo con su contenido tecnológico (millones de dólares y porcentajes)

Industrias	Exp. Prom. 1974/6		Exp. Prom. 1988/90	
	Valor	%	Valor	%
Basadas en petróleo e intensivas en capital	11228.9	0.5	399595.1	4.6
Basadas en rec. agrícolas intensivas en capital	210599.0	9.8	452952.7	5.6
Basadas en rec. agrícolas intensivas en trabajo	933517.7	43.6	3574971.0	44.6
Basadas en rec. mineros intensivas en capital	95276.7	4.5	943361.0	11.8
Maduras e intensivas en capital	91862.7	4.1	832688.1	10.3
Maduras e intensivas en trabajo	290064.8	13.5	1004006.8	12.5
Nuevas intens. en capital con cont. tecnológico alto	23053.4	1.1	57284.6	0.7
Nuevas int. en capital y cont. tecnológico bajo y medio	171738.0	8.3	287285.0	3.6
Nuevas intens. en trabajo con contenido tecnológico alto	84189.7	4.1	172403.5	2.1
Nuevas intens. en trabajo y cont tec. bajo y medio	217679.3	10.5	337825.7	4.2
Total	2129210.2	100.0	8062373.6	100.0

Nota: Las clasificaciones de las producciones expresadas en sus correspondientes CIU a cinco dígitos para cada una de las clasificaciones puede consultarse en Bezchinsky, G. y otros, *op. cit.*

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

3.3. *Nuevos roles para viejos agentes económicos:*

Los grandes exportadores industriales

A principios de los años setenta resultaba normal para los analistas económicos que los ránking de exportaciones fueran encabezados por empresas comercializadoras de cereales; en el otro extremo, la presencia de firmas industriales quedaba relegada a la actividad de algunos frigoríficos y marginalmente las curtiembres. A grandes rasgos y salvo algunas excepciones materializadas por la actividad de empresas estatales, la maduración tecno-productiva de algunos sectores metalmeccánicos, si bien se traducía en corrientes de exportaciones, individualmente no superaban, por lo general, los 10 millones de dólares anuales. Algunos años más tarde comienzan a aparecer con cierta importancia las colocaciones externas de automotores, respondiendo en gran medida a la presión del marco regulatorio y siempre con el respaldo de acuerdos bilaterales con países específicos a los cuales, por lo demás, no fueron ajenos los créditos subsidiados.

La escasa participación de firmas industriales con grandes volúmenes de exportaciones —contracara de la conformación productiva interna y del carácter eminentemente “mercadointernista” que rodeó su desarrollo inicial y/o posterior consolidación— queda claramente evidenciada al examinar quiénes eran los grandes exportadores industriales a mediados de los setenta y su importancia en el total exportado. (véase Cuadro 10.)

No sorprende desde esta perspectiva que solamente dos firmas —una empresa estatal siderúrgica y un frigorífico— exporten más de 50 millones de dólares por año. Siguiendo el orden descendente, otras dos colocaban en el exterior entre 25 y 50 millones de dólares, mientras que en el escalón inferior inmediato había unas 25 firmas. El análisis de estas últimas es revelador de las modificaciones que se encontraban en plena evolución: convivían en este estrato empresas metalmeccánicas —automotrices, maquinaria agrícola, etc.—, que continuaban con sus programas de colocaciones siguiendo la lógica del modelo sustitutivo, con otras que iniciaban las producciones aceiteras y las curtiembres. Finalmente, esta treintena de empresas explicaban menos del 25% de las exportaciones de manufacturas, hecho que indica la presencia de un gran número de firmas con bajos niveles de exportaciones.

Una década más tarde el panorama había cambiado radicalmente. Teniendo como telón de fondo la duplicación de las colocaciones

externas, el escenario era dominado ahora por menos de veinte firmas industriales que detentaban casi el 40% de las ventas externas de manufacturas: su contracara era el ingreso de los grandes exportadores industriales.¹⁰

Así, por primera vez una firma industrial exportaba más de 200 millones de dólares, mientras que otras cuatro superaban los 100 millones de dólares. Aun considerando el crecimiento de las colocaciones totales, el dinamismo de los grandes exportadores fue tal que ya las 36 firmas más importantes explicaban el 54% del comercio.

La tendencia se fue profundizando en los años posteriores simultáneamente con el aumento de la inserción internacional del sector manufacturero. Así, en 1988, ya son nueve las firmas que superan los 100 millones de dólares de exportaciones, mientras que dos años más tarde esa cifra se eleva a quince. En el primero de los casos las mencionadas empresas cubren el 20% de las exportaciones, mientras que en 1990 quince firmas explican un tercio del comercio.

Estos indicadores forman parte de una tendencia de largo plazo que aún simultáneamente tres elementos.

En primer lugar la presencia de sectores productivos que durante la última década, en el medio de la crisis interna, han ingresado con gran dinamismo a los mercados internacionales. Resulta destacable en ese sentido el fenómeno evolutivo que los caracteriza: entre mediados de los setenta y ochenta se produce el recambio de las empresas exportadoras donde van perdiendo relevancia las producciones metal-mecánicas y algunas MOA —como los frigoríficos y la molinería— a

¹⁰ El hecho supera largamente lo anecdótico y es revelador de las profundas transformaciones de la sociedad argentina. Cabe recordar en ese sentido que históricamente el sector industrial abogaba por un tipo de cambio controlado y bajo, hecho que junto con fuertes mecanismos diferenciales de protección le permitía contar con un adecuado acceso a los insumos externos y le garantizaba, indirectamente, un mercado local creciente (como efecto de la reducción de los precios de los bienes-salario altamente exportables). Obviamente, ello lo diferenciaba de la posición de las empresas exportadoras de bienes primarios, sustentadoras de la necesidad de un tipo de cambio elevado (libre y sin retenciones). Ya desde mediados de los ochenta las posiciones entre ambos tipos de firmas en este tema tienden a confluir: ambos requieren de un tipo de cambio elevado pues la exportación representa una parte relevante del destino de sus producciones.

CUADRO 10. Concentración de las exportaciones argentinas de manufacturas
(millones de dólares, valores absolutos y porcentajes)

Exportaciones	Número de Empr.	1990			Número de Empr.	1988			Número de Empr.	1984			Número de Empr.	1976		
		Valor	%*	%**		Valor	%*	%**		Valor	%*	%**		Valor	%*	%**
Más de 200	4	1568.85	16.87	16.87	1	288.14	4.07	4.07	1	253.17	5.56	5.56	0	0	0	0
100 y 200	11	1430.78	15.38	32.35	8	1070.63	15.14	19.21	4	594.44	13.07	18.63	0	0	0	0
50 y 100	s/i	s/i	s/i	s/i	24	1831.25	25.92	45.13	13	926.26	20.37	39.00	2	101.91	4.21	4.21
25 y 50	s/i	s/i	s/i	s/i	22	781.17	11.05	56.18	18	659.89	14.51	53.61	2	65.03	2.70	6.91
10 y 25	s/i	s/i	s/i	s/i	68	1033.11	14.62	70.80	43	664.54	14.61	68.12	26	392.70	16.32	23.23
Resto	s/i	s/i	s/i	s/i	5605	2060.27	29.20	100.00	4671	1448.1	31.88	100.00	s/i	1845.20	76.77	100.00
Total	s/i	9298.17	100	100	5728	7064.56	100		4750	4546.46	100.00		s/i	2404.84	100	

* porcentaje relativo; ** porcentaje acumulado.

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

favor de los promisorios comportamientos de la industria aceitera, máquinas de oficina (aunque responde a la estrategia individual de una firma de porte como es IBM), la pesca, y las producciones de insumos industriales intermedios. Estas producciones, que situaban su "techo" exportador en el entorno de los 25 millones de dólares, por diversas razones se lanzaron rápidamente a los mercados externos y el grueso de ellas aparece entre las firmas que colocan entre 50 y 100 millones de dólares en el exterior entre 1988 y 1990. A su vez, a mediados de los ochenta, comienzan a ingresar firmas en los escalones inferiores —como algunas firmas textiles, nuevamente las automotrices pero ahora a través de autopartes, y las empresas petroquímicas— que cinco años más tarde se perfilan en los peldaños superiores de la pirámide exportadora. En suma, hay una especie de "corrimiento" de la base hacia mayores "mesetas" de exportación.

En segundo lugar, ello indica que un número de exportadores de cierta relevancia va creciendo a lo largo del tiempo. En ese sentido, es notable como siendo esta actividad demandadora de mecanismos de aprendizaje —desde lo estrictamente administrativo hasta lo relacionado con la adaptación y captación de la demanda externa— se van incorporando temporalmente nuevos exportadores que "maduran" a lo largo del tiempo y, mediante condiciones económicas y productivas que se lo faciliten, se consolidan en esta actividad varios años después. Incidentalmente, la contracara de la casi duplicación de las colocaciones externas entre 1984 y 1988 es el aumento de casi un 30% en el número de firmas industriales que registran operaciones de exportación.

Finalmente, si bien el crecimiento de las exportaciones es simultáneo con el número de firmas, su velocidad es mucho mayor, con lo cual comienza a consolidarse la figura de la gran firma exportadora industrial, que concentra una parte apreciable del comercio exterior. Nótese, en ese sentido, que en grandes líneas, una veintena de exportadores capta más del 40% del total.

4. LAS CAUSAS DE LOS CAMBIOS: HACIA UNA TAXONOMIA DE LOS COMPORTAMIENTOS DE LOS SECTORES MAS DINAMICOS

¿A qué responden los cambios observados tanto en el nivel de inserción de la economía como en la composición del comercio exterior de manufacturas?

La aproximación a una respuesta para este tipo de interrogantes debe inicialmente enmarcarse en los profundos cambios que desde inicios de los años setenta caracterizan a la sociedad argentina. Circunscribiendo el análisis al tema concreto de las exportaciones, en la explicación de los cambios de su conducta confluyen una serie de factores de muy diversa índole, catalogados como la intersección de dos tipos de variables —las de corte monetario y las estrictamente físicas— que operan a nivel interno y/o internacional. Todo ello rodeado por las características de las respectivas políticas regulatorias que sustentan la direccionalidad e intensidad de las colocaciones externas de manufacturas argentinas.

De esta forma, a la explicación de por qué un sector se volvió exportador (o bien por qué dejó de serlo) contribuyen elementos tales como: los cambios estructurales en la producción local, las políticas de (des)incentivos a la producción, el comportamiento de la demanda interna, la evolución del tipo de cambio, los niveles de las tarifas, la tasa de interés y otros indicadores monetarios, los cambios en los mercados internacionales, el surgimiento de nuevas tecnologías que re o desvaloricen determinados recursos naturales, el rediseño de las estrategias de las compañías multinacionales e, incluso, las condiciones climáticas.

A fin de sistematizar las innumerables variables que puedan explicar la conducta de las exportaciones argentinas de manufacturas, que, a su vez, tienen una marcada heterogeneidad en términos de su inserción internacional, se han seleccionado una serie de sectores para los cuales el análisis de los elementos que explican su rápida inserción externa contribuye a delinear una serie de taxonomías de las razones que sustentan la conducta de las firmas industriales.

En dicho análisis, se priorizarán los aspectos estructurales por sobre los monetarios, en el entendimiento de que si bien éstos pueden ser relevantes a corto plazo, están íntimamente influidos, en el largo plazo, por la evolución de aquéllos.¹¹ En otras palabras, de no existir

¹¹ Por ejemplo, es posible incrementar exportaciones temporalmente para algunos sectores a través de modificaciones cambiarias, pero difícilmente ello pueda sostener una corriente exportadora de magnitud a largo plazo a menos que sea sustentada por mejoras en la capacidad productiva interna. En el caso límite, existen condiciones físicas —calidad del producto, capacidad de producción, etc.— que son condiciones necesarias a las facilidades monetarias para

ciertas competitividades físicas genuinas, es insostenible su mantenimiento a largo plazo a través de factores de competitividad espúreos de corte monetario.

a) *Expansión productiva basada en recursos primarios orientada al mercado externo*

Se trata de producciones que exhibieron un rápido crecimiento asociado básicamente a la dotación de recursos naturales y a la posibilidad de una adecuada colocación externa. Los casos recientes de mayor significación exportadora son sin duda los aceites vegetales, la pesca y la frutihorticultura. A ellos se suman otros de mayor antigüedad —como las curtiembres y los frigoríficos— compartiendo una clara dependencia en su evolución de la conducta seguida por la demanda internacional. Asimismo la expansión de los recursos forestales y las reservas de gas y petróleo ha sido la base del dinamismo exportador de las manufacturas asociadas a estos recursos.

Como arquetipo de esta tipología examinaremos con algún detalle el caso de los aceites vegetales.

El complejo aceitero

A mediados de los años sesenta la producción y exportación de aceites vegetales tenía un carácter marginal. En el contexto de los cultivos de la pampa húmeda, escasamente tres cuartos de millón de hectáreas eran destinados a las oleaginosas, destacándose entre ellas el girasol y el lino; otras producciones, como la soja, eran de menor importancia. El producido de estos cultivos se industrializaba internamente y se dedicaba casi con exclusividad al consumo local; sólo una ínfima parte de la producción se volcaba a los mercados externos.

A principio de los setenta comenzó la difusión de un nuevo cultivo: la soja. Así, mientras que en ese momento la superficie anual culti-

exportar; en el extremo opuesto, de no existir capacidades físicas de producción adicionales, a corto plazo los incentivos monetarios tampoco tienen efecto sobre las ventas externas.

CUADRO 11. Evolución de algunos indicadores del complejo aceitero

Concepto	Unidad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Producción de soja	Miles de Tn	3.500	3.770	4.150	4.000	7.000	6.500	7.100	6.700	9.900	6.500	10.700
Producción de girasol	"	1.650	1.260	1.980	2.300	2.200	3.400	4.100	2.200	2.915	3.200	3.900
Rendimiento soja	Kg por Ha	1.727	2.005	2.090	1.750	2.405	1.988	2.142	1.897	2.264	1.653	2.156
Producción total aceite	Miles de Tn	1.067	810	1.208	1.573	1.654	2.034	2.397	2.047	2.441	2.402	2.816
Prod. subproductos oleagin.	"	1.986	1.682	2.596	3.409	4.196	4.662	5.491	5.481	6.632	6.103	7.421
Exportación aceites	"	784	520	815	1.198	1.349	1.639	1.883	1.677	2.127	1.903	2.508
Exp. subproduct oleag.	"	1.656	1.525	2.085	3.123	3.891	4.156	5.143	5.043	6.561	6.141	7.225
Consumo interno aceite	"	283	290	393	375	305	0.395	514	371	314	499	308
Consumo interno subp. oi.	"	330	157	511	286	305	506	348	438	71	38	196
Exportaciones totales complejo aceitero	Millones dólares corrientes	769.4	631.9	756.7	1061.7	1552.2	1441.2	1406.1	1366.1	2302.8	2142.2	2280.9
Precio aceite soja	Dólares por Tn	598	507	447	527	724	572	342	334	463	432	447

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL sobre la base de datos de CIARA. *Anuario Estadístico*, varios números.

vada de esta oleaginosa oscilaba alrededor de las 33 mil ha, una década más tarde ascendía a poco más de 2.3 millones de ha y a fines de los ochenta superaba ya los 5.2 millones de ha (Véase Cuadro 11.)

La expansión de la frontera cultivable (en base al doble cultivo y/o al desplazamiento parcial de otras producciones), sumada a las mejoras en los rendimientos por ha (el promedio para el período de 1965/70 fue de 980 kg/ha, mientras que durante el último trienio creció hasta los 2.300 kg/ha) redundó en un crecimiento exponencial de la producción de semillas, especialmente a lo largo de la década del ochenta. Como ejemplo de ello cabe mencionar que la producción de 1990 triplicó a la de 1980.

Una conducta similar, aunque de menor magnitud, siguió la producción de girasol, la restante oleaginosa que explica el dinamismo del sector. Así, a fines de los noventa se producían casi 4 millones de tn, mientras que en 1980, la producción no superaba el millón setecientas mil toneladas.¹²

Este dinamismo productivo respondió a la avidez de la demanda mundial por los productos oleaginosos y se tradujo en una fuerte corriente exportadora, que dinamizó las colocaciones externas de esta agroindustria. Si bien inicialmente las ventas externas se refirieron especialmente a granos, la instrumentación de políticas cambiarias que inducían el desarrollo de las primeras etapas industriales devino en un cambio en el perfil exportador del complejo aceitero. En lo sustantivo, se trataba de una réplica de lo ocurrido en el sector pampeano con las producciones trigueras de principio de siglo, con la adición de un proceso posterior de industrialización. Ello tuvo una rápida repercusión en el plano productivo interno y se tradujo en dos hechos destacables, más aún si se considera el escaso dinamismo industrial que caracterizó a la década de los ochenta.¹³

Por un lado, favorecidas por la existencia de ciertas restricciones al librecomercio de granos,¹⁴ se establecieron alrededor de cuarenta plantas industriales destinadas a su transformación en aceite o pellets. Estos

¹² Véase Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, *Anuario Estadístico de Oleaginosas 1990*, Buenos Aires, 1990.

¹³ Véase Feldman, S. y Gutman, G., *op. cit.*

¹⁴ Casi simultáneamente con el incremento de las cosechas de soja y girasol se implementaron mecanismos regulatorios que prohibieron su exportación, a la vez que las ventas externas de los productos que le siguen en la cadena

avances productivos respondieron a dos tipologías empresarias: una basada en firmas de capital nacional que tenían una experiencia previa en la elaboración de aceites, y otra en empresas de capital internacional dedicadas previamente a la comercialización internacional de granos. En ambos casos ello se materializó en la construcción de grandes plantas industriales con tecnologías acordes con los mejores estándares internacionales (generando, incluso, algunos desarrollos en un núcleo de empresas proveedoras de bienes de capital) en sitios que conjugaban la posibilidad de un fácil acceso al grano y una rápida salida hacia el exterior a través de vías navegables.

Por otro lado, dado el destino final de estas producciones, los emprendimientos fabriles fueron complementados por inversiones en elevadores y terminales portuarias como forma de cerrar el circuito productivo que se inicia con la adquisición del grano y termina con la colocación del embarque para la exportación.

El destino final de estas producciones —verdaderos “commodities” internacionales— está indisolublemente ligado a la marcha de las exportaciones. Como puede observarse en las estadísticas, al amparo de un consumo interno estable y marginal, los avances en las superficies cultivadas y la producción inicial de granos y posterior de aceites y subproductos guarda una correlación casi perfecta con los volúmenes exportados. O, en otras palabras, se trata de un típico caso de un complejo exportador por excelencia con un mínimo grado de elaboración interna, cuya competitividad se basa en la dotación natural de factores asociado a un equipamiento industrial y de infraestructura muy eficiente.

Las cifras son por demás elocuentes de este dinamismo: las colocaciones pasaron de un promedio de 225 millones de dólares en el trienio 1974/76, a poco más de 700 millones al inicio de los ochenta. Finalmente, a lo largo del trienio 1988/90 las colocaciones externas superaron los 2.200 millones de dólares.

La evolución de las colocaciones externas fue más dinámica aún si se consideran los volúmenes físicos enviados al exterior tanto de aceites como de otros subproductos. En ese sentido, a comienzos de los

productiva —pellets y aceites— no contaban con restricción alguna; incluso durante algunos años estas colocaciones externas fueron beneficiadas con algunos mecanismos de promoción a las exportaciones.

ochenta se exportaban casi 800 mil tn de aceites y 1.6 millones de sub-productos, mientras que una década más tarde el sector colocaba alrededor de 2.2 millones de tn de aceite y 7.7 millones de tn de subproductos.

Obviamente la contrastación de ambas tendencias indica que parte del dinamismo productivo y exportador se diluyó por efecto de reducciones en los precios internacionales. En ese sentido, en algunos años el fenómeno fue particularmente intenso: así, entre 1981 y 1984 el precio fue creciente, incentivando fuertemente la producción; dos años más tarde la cotización internacional del aceite de soja se redujo sensiblemente (pasó de valores promedios del orden de los 720 dólares por tn en 1984 a poco más de 330 durante 1986 y 1987). Finalmente, los últimos tres años de la serie indican una leve recuperación aunque sin alcanzar los guarismos de principios de la década.

Sintetizando, se trata de producciones que con distinto grado de complejidad tecno-productiva tienen su base de competitividad en el uso de recursos naturales abundantes. En algunos casos su inserción internacional requiere de pasos productivos que demandan cierta excelencia tecnológica, una alta intensidad de capital y una reducida absorción de mano de obra; por lo demás, su dinamismo está acotado por las características que rodean a la demanda internacional y el marco regulatorio que sustenta el comercio tanto a nivel local como internacional.

b) *Las producciones de insumos industriales de uso difundido:
Del estrangulamiento externo a la apertura exportadora*

A mediados de los setenta, cuando finalizaba la segunda etapa de la sustitución de importaciones, se percibía que una de las limitantes más significativas de este modelo de industrialización era su incapacidad de generar divisas para sostener, en el largo plazo, el crecimiento de la economía. Estos estrangulamientos del sector externo aparecían como resultado de dos tendencias íntimamente ligadas al funcionamiento y conformación estructural del tejido industrial. Por un lado las ramas productoras de bienes industriales finales que habían sustentado el dinamismo productivo local comenzaban a exhibir menores ritmos de crecimiento como resultado de la saturación del mercado interno. Por otra parte, la estructura industrial en su conjunto tenía claramente

un escaso aprovisionamiento local de insumos intermedios de uso difundido y de bienes de capital, creando un alto grado de dependencia de los mercados externos.

En suma, el desafío consistía en profundizar la industrialización ensanchando el mercado interno simultáneamente con la solución del problema externo. En este sentido, frente a la escasa posibilidad de profundizar la industrialización en el área de bienes de capital, se había generalizado un consenso de la necesidad de avanzar en la sustitución de los bienes intermedios en la cadena productiva.

Este tipo de bienes tenían una alta incidencia en la estructura de las importaciones y, al mismo tiempo, eran los puntos de partida fundamentales para el desarrollo de varios complejos industriales integrados que culminaban en actividades con mayor valor agregado, ocupación y cierta excelencia tecnológica.

Sin embargo, emprendimientos de este tipo —grandes complejos integrados dedicados al acero, el papel o la petroquímica— tenían escasas posibilidades de ser desarrollados exclusivamente por los empresarios locales en función de los fuertes requerimientos de capital, la escasa tasa de ganancia, los largos períodos de maduración y la magnitud de alguna infraestructura adicional requerida para su puesta en marcha. Esto derivó en que todos los planes de desarrollo diseñados durante esos años plantearan la necesidad de su promoción en función de las externalidades positivas que iba a generar el ahorro de divisas y el posterior desarrollo de las industrias encadenadas a partir de estas grandes plantas de insumos.

Una visión de tres décadas más tarde indica que las diferentes respuestas a estos desafíos quedaron conformadas por un nutrido sistema de promoción industrial, una activa participación del estado como productor, fuertes transferencias económicas en la financiación de estos proyectos, la aparición de empresas privadas de porte internacional y el establecimiento de una treintena de plantas productivas con rasgos marcadamente distintos a los que caracterizaban al núcleo dinámico de la sustitución de importaciones basada en la metalmecánica.

En su proceso de maduración, la propuesta original de profundizar la sustitución de importaciones y orientarse preponderantemente al mercado interno, se vio afectada por una marcada desarticulación de la industria local y un notable reducción en el consumo. De esta forma, este tipo de producciones —de flujo continuo, con elevados costos de parada/arranque de las plantas y cuantiosas inversiones fijas— no

encontraba en el mercado local una capacidad de absorción compatible con su potencial productivo. Como consecuencia, varios de estos emprendimientos comienzan a tener una clara inserción en los mercados externos y contribuyen a delinear, a fines de los ochenta, un nuevo modelo de inserción internacional del sector industrial argentino. El análisis de lo ocurrido con uno de los sectores más dinámicos en este plano —el siderúrgico— permite examinar algunas de las razones que sustentan esta conducta, que, por lo demás, es extensible, salvando las especificidades obvias, a otras producciones de similares características como son la petroquímica, la industria del aluminio y el papel.

La industria siderúrgica

En 1974 la Argentina importó productos siderúrgicos por más de 500 millones de dólares y exportó sólo 133,3 millones. Por su saldo negativo —unos 370 millones de dólares en dicho año y casi el doble en el siguiente— se contaba entre los sectores más deficitarios de la cuenta comercial argentina.

Quince años más tarde el panorama cambió radicalmente. No sólo las exportaciones crecieron aceleradamente —los niveles promedio de los años 1988/90 son, en valores nominales, unas 10 veces superiores a los registros del período 1974/6— sino que también las compras externas decrecieron sensiblemente (como doble efecto de caída del consumo y sustitución de importaciones). De esta manera y desde el punto de vista sectorial, la actividad siderúrgica se cuenta entre uno de los sectores más superavitarios —unos 600 millones de dólares anuales— en la relación comercial con el exterior.

Más aún, el fenómeno está sustentado por un núcleo acotado de firmas —algunas de las cuales se cuentan entre los más destacados productores mundiales en términos económicos y tecnológicos— que colocan sus producciones en un centenar de países en un mercado altamente competitivo al cual no son ajenas las prácticas de “dumping”, subsidios e intervenciones estatales en procesos de reconversión industrial.

¿Cómo explicar un fenómeno de estas características en un país tradicionalmente agro-ganadero, que además, pasó por un turbulento período de crisis económicas durante las últimas décadas?

Para aproximar una respuesta en esa dirección, inicialmente cabe

diferenciar los factores externos de los estrictamente locales que contribuyen a explicar el fenómeno.

A nivel internacional, varios son los elementos tendientes a delinear un mercado con una alta concurrencia que tiene como telón de fondo un fuerte proceso de reconversión industrial. Este, por su parte, refleja tanto el impacto de los cambios tecnológicos ocurridos en otros sectores —como en la computación y la electrónica— como algunos avances verificados en los procesos de producción de la siderurgia. A ello se le suma, a su vez, el ingreso de un serie de proyectos productivos encarados desde los setenta por varios NICs y los problemas emergentes de los cambios en los precios relativos de la energía.

La confluencia de estos factores conduce a procesos de reconversión a los cuales no son ajenas las intervenciones estatales, tanto en las corrientes comerciales internacionales como en la reformulación de las capacidades productivas. Quizás el caso más ejemplificador de esto último sean las políticas comunes de la CEE, referidas al cierre, ampliación y reconversión de plantas productoras. Como resultado de ello, el mercado ha sido muy inestable, "sobreconcurrido" y, a menudo, sujeto a fuertes prácticas de "dumping". Desde esta perspectiva, no llaman la atención los vaivenes en los precios internacionales, especialmente de aquéllos —como la palanquilla, el alambón y la chapa caliente— considerados como "commodities" y referenciales para el resto de las producciones.

A lo largo de la serie existen dos picos relacionados íntimamente con el precio de la energía: los ocurridos a mediados y fines de los setenta. A partir de allí, durante el grueso de la década de los ochenta —especialmente durante los años 1982 a 1984— los precios estuvieron muy deprimidos. Recién a fines de los ochenta se verifica un repunte de cierta magnitud que facilitó las colocaciones externas argentinas.

Sin embargo, el fenómeno argentino no puede explicarse exclusivamente a través de las variaciones en las cotizaciones internacionales. Como puede observarse en el Cuadro 12, también en valores constantes se verifica el pasaje de un sector claramente importador en los setenta a otro exportador en los ochenta. En otras palabras, el crecimiento está sustentado básicamente por un aumento en los envíos físicos, que pasaron de unas 470 mil tn a poco más de 2 millones como promedio de los últimos años de la década de los ochenta.

Parece, en cambio, responder más apropiadamente a la conjun-

CUADRO 12. Evolución de algunos indicadores seleccionados de la producción siderúrgica

Concepto	Unidad	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Producción nacional	Miles de Tn	2356	2198	2409	2684	2786	3203	2702	2527	2913	2966	2652	2945	3242	3603	3624	3883	3657
Importación	"	2208	2477	1114	1327	1007	1235	1490	1041	1019	941	1097	524	982	989	1250	531	s/i
Consumo interno	"	4155	4654	3123	3692	2820	3883	3799	2824	2929	3104	3057	2139	2847	3416	3089	1841	s/i
Exportación	"	477	74	460	376	1032	623	423	771	1032	859	701	1369	1417	1343	1998	2269	2022
Precio Internacional	Dls FOB por Tn chapa gruesa	328	295	260	268	272	308	330	320	308	254	261	262	274	293	411	365	340
Capacidad de reducción	Millones de Tn		2.362					2.989					3.494					3.969
Exportaciones	Millones de dls	133.4	22.2	89.2	s/i	219.2	198.2	144.2	272.8	333.0	190.2	184.2	340.9	323.7	355.9	644.4	933.6	781.2
Importaciones	"	508.1	746.0	356.2	s/i	218.1	366.6	592.2	378.3	314.6	292.9	331.8	203.7	230.6	356.4	471.7	244.1	145.2
Saldo comercial	"	-374.8	-738.8	-267.0	s/i	1.1	-168.4	-448.1	-105.6	18.4	-102.7	-147.6	137.3	93.1	-0.5	172.7	689.4	636.0
Cantidad de empresas:																		
Integradas			2			4			4				4					
Semiintegradas			10			2			1				1					
Laminadores			47			38			34				31					

FUENTE: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del CIS, Anuarios Estadísticos, varios números.

ción de una serie de factores estructurales y monetarios internos, una de cuyas principales manifestaciones es una mayor apertura externa.

Inicialmente, a principio de los setenta, el sector estaba conformado por unas sesenta firmas, que giraban en torno a la presencia central de dos empresas estatales: SOMISA y Altos Hornos Zapla. Desde el punto de vista productivo, el sector en su conjunto exhibía una marcada desarticulación, mostrando los mayores desequilibrios en la etapa de fundición —los clásicos faltantes de palanquillas en la década de los sesenta— y laminación de planos en caliente. La profundización del proceso sustitutivo hacia esas producciones encontraba serios escollos que iban desde aspectos estrictamente económicos —los considerables montos requeridos por las técnicas tradicionales de los altos hornos/convertidores de acero—, tecnológicos —ciertas incompatibilidades entre los requerimientos de algunos mercados específicos y las escalas óptimas de producción—, hasta los de orden político, plasmados en el marco regulatorio estatal (centrado en el concepto de auto-producción con una fuerte ingerencia militar basada en la idea de autonomía en la defensa).

A nivel empresarial, había dos plantas estatales integradas —producían desde el mineral de hierro hasta los productos finales—, una decena de firmas semintegradas —adquirían el semielaborado de SOMISA, o (en muy escasa proporción) lo producían partiendo de chatarra o bien lo importaban— y una cuarentena de pequeños establecimientos que efectuaban los procesos de laminación final. En general, el grueso de estas firmas podían ser consideradas pequeñas en el contexto internacional, dominado por las firmas americanas, japonesas o europeas (e incluso en comparación con las empresas brasileñas). En suma, era un esquema de cierta “complementación” productiva entre firmas públicas y privadas, con elevada protección, surgido y consolidado durante casi cuatro décadas, que apuntaba a cubrir una ávida demanda local asociada al dinamismo que caracterizó a la metalmecánica y a la construcción durante los años sesenta y principio de los setenta.

Contando con varios proyectos previos, en la segunda mitad de los setenta, dos empresas —Acíndar y Siderca— integran su producción, adoptando tecnologías que recién hacían su ingreso al mercado comercial a escala mundial. Basados en el uso del gas y la electricidad, con un fuerte apoyo oficial y exhibiendo rápidos y crecientes niveles de excelencia operativa, estos avances productivos entraron en pleno funcionamiento simultáneamente con la crisis de principio de los

ochenta y transformaron notablemente la estructura y la dinámica del mercado.

Por otro lado, la crisis interna, las ganancias de productividad de estos emprendimientos empresariales y los regímenes promocionales (que por cierto no estuvieron ausentes en la financiación de estas inversiones) contribuyeron a la concentración del mercado a través del cierre de empresas laminadoras y/o su absorción por parte de Acíndar (desde la fusión con Gurmendi —su otrora principal competidor—). De esta forma, a mediados de los ochenta había 4 firmas integradas y solamente 1 semintegrada, mientras que el número de laminadores se había reducido de 47 a 34 (incluso varios de éstos son controlados por las firmas integradas).

Obviamente, concentración, ganancias de productividad, expansión de las capacidades productivas tendientes a mitigar los desequilibrios internos del sector, caída en el consumo interno y políticas favorables desde el punto de vista cambiario, contribuyeron a redefinir la forma de inserción del sector en el contexto internacional. En un marco internacional sobreconcurrido, un núcleo acotado de firmas —SOMISA, SIDERCA, Acíndar y Propulsora Siderúrgica— detentan una clara orientación exportadora en una estrategia que en lo sustantivo las hace aparecer como “tomadoras” de precios en los competitivos mercados internacionales y fuertemente oligopólicas en los respectivos mercados locales. De esta forma, los cambios ocurridos en la conformación estructural interna tienen su contrapartida en el plano de las exportaciones.

Como resultado de ello, con un mercado interno que a principio de los ochenta había establecido una “meseta” de consumo de alrededor de los 3 millones de tn —cuando un lustro previo era de 4 millones—, por un lado, SOMISA se quedó sin los habituales clientes locales (ahora integrados) de insumos, y por otro, las empresas recientemente integradas comenzaban a subocupar su capacidad instalada. La salida para las firmas más grandes fue una mezcla de desactivación parcial de la producción (como el apagado temporal de uno de los hornos de SOMISA) y/o la exportación (que por lo demás no se veía favorecida, al inicio de los ochenta, por la evolución de los precios internacionales).

De esta forma, el primer paso hacia la reversión de la tendencia deficitaria del balance comercial del sector surgió como una respuesta combinada de reducción de las importaciones (vía menor consumo y sustitución) y aumentos de las exportaciones como paliativo de la caí-

da del mercado local. *O, en otras palabras, las colocaciones externas fueron, en lo sustantivo, un mecanismo anticíclico al comportamiento del consumo interno.*

Los últimos años de la serie indican ciertas modificaciones de fondo a este panorama. Por un lado, los registros de exportaciones de los años 1988/90 son sustancialmente superiores a los verificados previamente y, por otro, todo parece indicar que responden a una tendencia de más largo plazo que morigera la contraciclicidad al consumo como explicación de las exportaciones.

Si bien es necesario reconocer que, durante los últimos años de la serie examinada, contribuyeron significativamente a la explosión exportadora, cierta recuperación en las cotizaciones internacionales, algunos precios internos favorables (como la energía y la mano de obra valuados en dólares) y el establecimiento de una nueva e inferior "meseta" de consumo interno, no es menos válido que durante el trienio 1988/90 se invirtió la relación colocación interna versus externa a favor de esta última.

En apoyo a una mayor inserción internacional y coadyuvado por cambios en el marco regulatorio —por primera vez desde la década de los cuarenta, en 1988, se eliminó la casi totalidad de las trabas para-arancelarias al comercio siderúrgico y se redujeron significativamente los aranceles— resulta sintomático lo ocurrido en el plano de las inversiones. Por un lado, la puesta en marcha a mediados de los ochenta de uno de los hornos desactivados por parte de SOMISA indica —ante el escaso dinamismo del mercado interno— el claro objetivo de reactualizar capacidades productivas para el mercado externo. Por otro lado, los cambios organizacionales y ciertas inversiones menores efectuadas en Acíndar operaron con idéntico propósito, al igual que las inversiones de más de 600 millones de dólares realizadas en Siderca.

Como resultado de ello y aun reconociendo que el mercado interno prima sobre el externo en la estrategia de las firmas (y con ello revela que cualquier reactivación de la demanda local morigera las exportaciones), la ampliación de las capacidades productivas tuvo como objetivo la expansión de las colocaciones externas. Desde esta perspectiva no sorprende entonces que el sector se haya convertido en uno de los exportadores por excelencia dentro del espectro industrial argentino, colocando —en términos físicos— alrededor de la mitad de su producción en el exterior. A título ilustrativo, con un promedio de

colocaciones externas de 850 millones de dólares entre 1988/90, el sector creció a una tasa anual acumulativa del orden del 23 % respecto de los guarismos registrados entre 1974 y 1976.

En suma, subyacen a este cambio de orientación del destino de la producción transformaciones productivas de significación que giran en torno al abandono de un modelo "mercado internista" basado en inversiones públicas, hacia otro con mayor participación privada, y una mayor apertura exportadora. Al igual que en los casos de la petroquímica, el papel y el aluminio, se trata de producciones basadas en plantas de proceso continuo, con tamaños y tecnologías acordes con los estándares internacionales, intensivas en el uso de capital y de algunos recursos abundantes localmente (como el gas o el petróleo) y con capacidades de producción superiores a las posibilidades actuales de absorción del mercado local. Se trata, por otra parte, de firmas orientadas preponderantemente a producir "commodities" internacionales, con escasas posibilidades de ampliar su "mix" productivo y que se insertan en mercados internacionales sobreabastecidos, sujetos a fuertes fluctuaciones de precios.

c) *Las producciones metalmecánicas: transformación y redefinición de su inserción externa*

A mediados de la década de los años setenta el complejo metal-mecánico aparecía como el caso más dinámico de incorporación del sector industrial a las corrientes exportadoras. Sorprendentemente, luego de haber tenido un rápido dinamismo, orientado casi exclusivamente a atender a la demanda doméstica, una gran diversidad de firmas —que abarcaban la casi totalidad del espectro de bienes metal-mecánicos— habían logrado dinamizar su crecimiento a partir de la incorporación de la demanda externa como un factor adicional en su sendero de crecimiento. Orientadas preferentemente a atender la demanda de los países latinoamericanos, es decir sociedades con un grado similar o menor de desarrollo industrial y tecnológico, varias empresas locales y subsidiarias de firmas multinacionales habían ganado competitividad en el escenario doméstico, factor que, sumado a la existencia de un generoso sistema de promoción de las exportaciones, sustentaba crecientes flujos de exportación. Automotores, máquinas herramientas, instrumentos de precisión, maquinaria para la

industria alimentaria, maquinaria agrícola y máquinas de oficina, eran, entre otros, algunos de los sectores representativos de esta asociación entre liderazgo y maduración en el mercado interno y posterior proceso de internacionalización. En una estrategia empresarial basada preponderantemente en el control del mercado interno, las colocaciones externas eran marginales y tenían un claro matiz procíclico con la evolución de la producción local.

Veinte años más tarde el panorama es muy distinto. En la nueva especialización de la estructura productiva argentina es precisamente el complejo metalmecánico el que desarticula su antiguo rol de motor de crecimiento de la industria y con ello desencadena una profunda transformación de su inserción internacional. A partir de mediados de los setenta, la pérdida de posición en el mercado interno y el desmantelamiento del sistema promocional incidieron en la discontinuación de gran parte de estas incipientes exportaciones. En su reemplazo y acorde con los cambios en la estructura productiva interna y en las condiciones económicas internacionales, aparecen nuevas modalidades de inserción internacional. Apuntan en ese sentido la revalorización de producciones de series cortas y a pedido que, en base a la dotación de recursos humanos calificados y evoluciones tecnológicas, permiten a un centenar de empresas medianas locales dinamizar sus exportaciones favorecidas por los acuerdos de integración del MERCOSUR.

Sumado a ello, en el marco de un proceso internacional de globalización de la producción y el paulatino abandono de modelos económicos autosuficientes, se replantearon las estrategias de varias empresas transnacionales. A diferencia de su conducta anterior, centrada casi con exclusividad en la atención de demandas altamente protegidas, hoy en día estas corporaciones internacionales operan en el marco de una estrategia de especialización productiva intra-países, teniendo como objetivo un cierto equilibrio en su balanza comercial, simultáneamente con el aprovechamiento de las ventajas comparativas dinámicas y estáticas de cada espacio nacional. Un efecto de la implementación de estas estrategias globalizadoras es el creciente papel que —a través del comercio intra-firma— comienzan a tener las exportaciones industriales de las empresas transnacionales.¹⁵ En el contexto argentino

¹⁵ La nueva estrategia de las firmas, que tiene como primera condición la evaluación de las potencialidades de cada mercado, consiste en diseminar la producción en distintos espacios económicos de acuerdo con las ventajas exis-

los casos de IBM, John Deere y las empresas automotrices son claros ejemplos del cambio de estrategia de este tipo de firmas y su impacto sobre las corrientes exportadoras. En particular, el sector automotriz es un excelente ejemplo para visualizar la evolución del complejo metal-mecánico y la relación existente entre sus mutaciones y el nuevo modelo de inserción internacional.

El complejo automotriz

La producción de automotores en la Argentina comienza a finales de los años cincuenta. Anteriormente, hasta la crisis de 1930, el país era uno de los principales mercados importadores del mundo, pero a partir de ese punto las importaciones se interrumpen y sólo esporádicamente ingresan automotores al país. Paralelamente, comienzan a expandirse pequeños talleres de reparación, que permitían prolongar la vida útil de los vehículos. Estas empresas, incipientemente, avanzaron hacia la fabricación de repuestos, y junto con la experiencia metal-mecánica de la industria —talleres ferroviarios, maquinaria agrícola, fábrica de aviones, etc.— constituyeron la base del posterior sector autopartista.

Las restricciones a las importaciones generaron un mercado insatisfecho, en el cual los sectores que tenían los niveles de ingresos más elevados deseaban incorporar el automóvil a su estructura de demanda, en un marco de discusión sobre el papel del transporte público y privado. En este contexto, tal como se señaló en un trabajo reciente,¹⁶ en 1959 se sanciona el primer régimen específico para el sector, que

tentes en cada uno de ellos bajo una estrategia global de largo plazo. Ello replantea, no sólo la conducta exportadora de las firmas, sino que cubre además otros aspectos no menos importantes: la necesidad de operar con tecnologías universales próximas a la "best practice" internacional en todos los países, una marcada intercomunicación entre los distintos espacios nacionales, mayor competitividad en el interior de la corporación para "captar" crecientes paquetes de producción y un nuevo marco regulatorio ahora basado en la existencia de corredores de libre comercio.

¹⁶ Véase Kosacoff, B., Todesca, J. y Vispo, A., "La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil", Documento de Trabajo N° 40, CEPAL, Buenos Aires, 1991.

contiene los elementos característicos de la estrategia de sustitución de importaciones. Sus ejes articuladores fueron los requisitos de crecientes y acelerados niveles de integración nacional de los vehículos y elevada protección arancelaria, en un marco de reserva de mercado. A partir de la radicación de empresas transnacionales en la fase terminal de la producción y la estructuración de fuertes eslabonamientos productivos, que incluía al sector autopartista, proveedores especializados y productores de máquinas-herramientas, el complejo automotriz fue en los años sesenta y setenta, uno de los motores del crecimiento de la economía.

El sector automotriz delineó un sendero tecnológico idiosincrásico que caracterizó al proceso sustitutivo. La producción se basó en procesos y productos industriales provenientes de los países más industrializados, a menudo desconocidos en el medio local. Su incorporación demandó fuertes esfuerzos ingenieriles locales, necesarios para adaptar estos conocimientos a las particularidades y restricciones impuestas en el escenario argentino. A partir de estos esfuerzos tecnológicos se genera una importante capacidad de ingeniería local dedicada, en la industria terminal, a la reducción de escala de producción, al rediseño de productos, a la adaptación del proceso productivo, etc.. Complementariamente, en el plano del desarrollo y la consolidación de la industria autopartista se verifican acelerados esfuerzos tecnológicos para articular el tejido de proveedores locales que permitan cumplir los crecientes requerimientos legales de integración nacional de la producción. Consecuentemente, el desarrollo de una alta capacidad de ingeniería adaptativa, desarrollada endógenamente en las firmas productoras, permitió la radicación de esta industria, acompañando con importantes crecimientos en la productividad, pero en un sendero de aprendizaje localista que no necesariamente le permitía acercarse a las prácticas industriales de los países desarrollados.

A su vez, la ocupación del mercado interno determinó un ritmo de crecimiento —que en los años sesenta era del 20% anual— tal que alcanza a representar cerca del 13% del producto industrial. Este proceso de absorción de la demanda latente estaba caracterizado por el crecimiento, los incrementos de productividad y la fuerte caída de los precios relativos de los cochés frente a los otros bienes. Estos fenómenos se daban en un mercado oligopólico en el cual la competencia era más creciente en la medida en que se fue saturando a lo largo de la década del setenta la demanda doméstica.

Un nuevo régimen automotriz sancionado en 1971 reforzó el contenido nacional de los vehículos e introdujo la preocupación por la apertura exportadora, estableciendo un reintegro del 50% sobre las ventas externas. Complementado con una intensa promoción gubernamental —convenios bilaterales, financiamiento, etc.— este incentivo generó una importante expansión de las exportaciones, fundamentalmente orientadas al mercado latinoamericano. Así, entre 1971 y 1976 se exportaron alrededor de 59.000 unidades, lo que junto a crecientes exportaciones de autopartes generaron, en esos años, un balance comercial predominantemente superavitario, para la actividad en su conjunto. Sin embargo, este proceso no alteró sustantivamente algunos rasgos básicos de la industria, como la existencia de modelos de vehículos obsoletos en términos internacionales, baja competitividad de los productos y escasa actualización tecnológica.

Con una filosofía opuesta a la predominante hasta ese momento, en 1979 se produjo una nueva modificación del régimen automotriz que amplió, a lo largo de un programa de tres años, los contenidos importados y autorizó la importación de vehículos terminados. Este modelo aperturista tuvo un sesgo esencialmente comercial y generó una fuerte aceleración de las importaciones, que en los tres años de plena vigencia del esquema ascendieron a 1.800 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 1.000 millones correspondieron a vehículos terminados. Como parte del nuevo régimen, se creó un mecanismo de promoción del intercambio bilateral de autopartes a través de programas compensados, orientado a las empresas terminales, cuyo atractivo era la desgravación arancelaria. Aunque este instrumento no alcanzó —en general— gran desarrollo, resultó de extraordinaria potencia en el caso de Brasil, circunstancia que coincidió con una fase de consolidación en el proceso de desarrollo de la industria automotriz en dicho país.

La salida del país en 1978 de la filial del mayor productor de automóviles en el mundo —General Motors— acompañada por el desmantelamiento, fusión y retiro de otros productores, fue la evidencia de un punto de quiebre del modelo automotriz. A partir de allí, la industria transita por un período de crisis, transición y reestructuración que aún hoy no está totalmente consolidado.

Entrando en la década de los noventa la organización productiva en la industria automotriz presenta patrones estructurales y de funcionamiento que nada tienen que ver con el vigente durante el período sustitutivo. Los niveles de actividad, la concentración de productores,

las relaciones sindicales, los esfuerzos tecnológicos, la especialización productiva, la inserción externa, el marco regulatorio, la gama de modelos, la integración nacional, la articulación entre terminales y autopartistas y el parque automotor, son —entre otros factores— definitivamente distintos. En el Cuadro 13 se presentan los principales rasgos de las transformaciones de la industria automotriz.

El nuevo modelo sectorial tiene una inserción internacional muy distinta, participando en los procesos de globalización mundial de la industria automotriz, en el cual la complementación en el marco del MERCOSUR tiene una posición privilegiada. En un contexto de fuerte reducción de los volúmenes de producción, se generó un fuerte proceso de reestructuración y concentración de la industria terminal, con la incorporación de nuevos modelos de automóviles, más cercanos a la frontera internacional, y a su vez, con requerimientos de contenidos importados mucho más significativos. Este último aspecto centró la atención en la búsqueda de flexibilización de la legislación en relación a la integración nacional. Para el logro de este objetivo era necesario equilibrar los déficits comerciales que esta nueva forma organizativa demandaba.

En la búsqueda de compensar los nuevos requerimientos de importaciones, la actividad fue estructurándose hacia una especialización exportadora. Las inversiones fueron orientadas a la consolidación de núcleos productivos altamente especializados en el sector autopartista (motores, cajas de velocidad, cigüeñales, diferenciales, cajas puente, matrices, tracción delantera, blocks de aluminio, etc.) con una decisiva participación de la industria terminal. Esta especialización está basada en operar con tecnologías cercanas a las mejores prácticas internacionales, orientadas a los mercados externos que generan las divisas suficientes para producir automotores con un alto contenido de partes importadas muy diversificadas (véase Cuadro 14).

Esta nueva orientación exportadora a partir de las especializaciones en determinados núcleos de autopartes tiene características muy distintas de la salida exportadora del modelo sustitutivo, que, como vimos, estaban fundamentalmente en la exportación de automóviles, con fuertes incentivos promocionales, orientados hacia los mercados regionales y con marcados atrasos en comparación a las mejores prácticas internacionales.

CUADRO 13: Algunos indicadores de la industria automotriz argentina en las últimas décadas

VARIABLE	1973	1984	1988/9
CANTIDAD DE TERMINALES (a)	7	3	3
CANTIDAD DE MODELOS: (a,c)			
CARROCERIAS:	14	17	21
MODELOS S/ADEFA	52	31	39
DIFERENCIACION-PRECIO	s/d	34	24
SERIE MEDIA (a)	5.300	5.000	3.500
SERIE MAXIMA (a)	20.000	17.000	17.000
PRIMEROS 5 MODELOS	85.000 (33%)	62.000 (40%)	52.000 (40%)
PRODUCCION ANUAL (e)	283.000	155.000	130.000
EMPLEO DE TERMINALES	37.500	22.700	19.600 (h)
PRODUCTIVIDAD: (g)			
UNIDADES/OCUPADO	7,5	6,8	6,6
KW/HORA TRABAJ. (f)	4,6	7,5	10,5
PARTICIP. PBI INDUSTRIAL	9,5	6,4	5,2
REGIMEN AUTOMOTRIZ:			
INTERCAMBIO COMPENSADO		12%	12%
CONTENIDO IMPORTADO	4 %	8%	8%
IMPORTACION U.T.	NO	NO	NO
PARQUE AUTOMOTOR:			
HORIZONTE SIMULACION			
STOCK (millones)	2,6	3,8	4,1
EDAD MEDIA	6	12	14
EDAD MAXIMA	17	34	27
HABITANTE / VEHICULO	13	8	8
SALDO COMERCIO EXTERIOR	- 100 MU\$S (1974)	- 300 MU\$S	- 200 MU\$S (1988)
CONT IMPORTADO / VEHICULO	500 U\$S (PROMEDIO 73/80)	← 1.500 U\$S → (PROMEDIO 80/89 DESDE REGIMEN DE INTERCAMBIO COMPENSADO)	
COMPOSICION S/MODELOS:	ALTO CONTENIDO NACIONAL EN TODOS	5 % CONTENIDO IMPORTADO EN GAMA BAJA 40 % O MAS EN SEGMENTOS DE GAMA ALTA	

(continúa)

(continuación)

CUADRO 13: Algunos indicadores de la industria automotriz argentina en las últimas décadas

VARIABLE	1973	1984	1988/9
RELACIONES INSTITUCIONALES			
RELAC. C/SINDICATOS	CONFRONTACION	M.O. "DISCIPLINADA"	AJUSTE GENERALIZADO
RELAC. C/PROVEEDORES	CONFRONTACION	PROCESO AJUSTE	AJUSTE GENERALIZADO
ROL DE LA INDUSTRIA	MOTOR DE EXPANSION	CRISIS CRECIMIENTO	REESTRUCTURACION
CARACTERISTICA			
TECNOLOGICA:	FUERTE PARTICIPACION INGENIERIA ADAPTATIVA AL MARCO LOCAL. REDUCCION ESCALAS DESARROLLO PROVEEDORES PARA CUMPLIR REQUISITOS INTEGRACION NACIONAL		1984-1988 REORGANIZACION DE PROCESOS ADOPCION NUEVOS MODELOS ROL LIMITADO INGENIERIA ADAPTATIVA
TENDENCIA INTERNAC. (d)			
	EXPANSION INTRODUCCION JIT/TQC	FUERTE COMPETENCIA	REESTRUCTURACION PRODUCCION EN NIC's C/BAJO COSTO LOCAL
AUTOPARTISTAS:			
ESTABLECIMIENTOS (b)	1.100	800	600
EMPLEO	50.000	48.000	35.000
MERCADOS:			
TERMINALES	70%	55%	50%
REPOSICION	30%	40%	45%
EXPORTACIONES	POCO SIGNIFICATIVA	5%	5%
ROL AUTOPARTISTAS			
CONTROLADOS:	10% COMPRAS DE TERMINALES	<— 20% COMPRAS DE	—> TERMINALES

a: Automóviles exclusivamente

b: Afiliados a Cámaras Sectoriales exclusivamente.

c: véase Nota Metodológica.

d: tomado del M.I.T. Report on "The Future of the Automobile".

e: promedio del

f: ver (15).

g: aparecen fuertes discrepancias en el cálculo de la productividad por ocupado (la serie de ocupación de Adefa difiere de la del Indec).

h: estimado.

FUENTE: Kosacoff, B., Todesca, J. y Vispo, A., "La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil", Documento de Trabajo No. 40, CEPAL, Buenos Aires, 1991.

CUADRO 14. Exportaciones del sector automotor (1). 1974-1990
(miles de dólares)

Año	EXPORTACIONES						
	Motores y partes	Encendido y arranque	Automot. y chasis c/mot	Carrocerías	Autopartes y semirem.	Remolques	Total
1974	10.251*	1.126	107.560	964	17.163	6.568	143.632
1975	7.686*	949	97.078	1.833	12.487	12.677	132.710
1976	5.841*	1.138	114.240	834	15.268	13.523	150.884
1977	7.909*	1.389	108.896	323	28.204	12.462	159.183
1978	20.468*	981	78.773	2.597	47.753	6.635	157.207
1979	15.561*	1.309	66.972	1.345	49.020	3.144	137.351
1980	28.382*	2.873	74.029	2.984	45.782	2.034	156.084
1981	12.337*	1.801	20.820	3.234	33.896	7.288	79.376
1982	8.960*	1.065	54.267	1.761	28.749	5.860	100.662
1983	8.280*	854	39.407	18	27.215	588	76.362
1984	9.652	824	44.113	953	42.210	1.647	99.399
1985	11.016	618	28.778	64	60.888	1.669	103.033
1986	13.928	683	29.014	610	67.030	4.235	115.500
1987	20.602	632	31.896	1.211	65.942	1.385	121.668
1988	34.106	1.125	55.154	748	83.812	4.960	179.905
1989	38.791	1.308	52.972	1.310	113.863	1.750	209.994
1990 £	27.450	962	33.533	391	87.227	1.406	150.979

* Incluye partes y piezas de motores no destinados a automotores.

£ Estimación proyectada sobre la base de datos de los primeros nueve meses del año.

(1) No incluye tractores, tanques, trolebuses y motocicletos.

FUENTE: Kosacoff, B., Todesca, J. y Vispo, A., "La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil", Documento de Trabajo No. 40, CEPAL, Buenos Aires, 1991.

CONCLUSIONES

A principio de los sesenta la inserción internacional de la Argentina giraba en torno a la colocación externa de un número acotado de productos cuya competitividad descansaba casi exclusivamente en la favorable dotación de recursos naturales. Este perfil de especialización formaba parte de un modelo de funcionamiento de la economía cuyo crecimiento a largo plazo estaba limitado por la disponibilidad de divisas. Los faltantes de éstas generaban el estrangulamiento del balance de pagos y los consiguientes comportamientos cíclicos del nivel de actividad. En este sentido, el sector industrial tenía una responsabilidad primaria en estos desequilibrios, ya que su funcionamiento estaba caracterizado por una parte por elevadas protecciones arancelarias a la producción, que estaba casi exclusivamente orientada a la demanda doméstica, y por otra parte, era el principal demandante de divisas, necesarias para la importación de insumos y bienes de capital y el pago de transferencias al exterior.

El modelo probó no ser estático sino que con todas sus limitaciones evolucionó hacia la solución de estos problemas. En esa dirección, la primera sorpresa que se verifica en el tema de exportaciones industriales surge de los comportamientos exhibidos quince años después, cuando las colocaciones de manufacturas en los mercados externos dejan de ser un fenómeno marginal en el comercio exterior argentino. Incriptas en un sendero evolutivo que abarcó varias décadas, una gran cantidad de firmas y actividades industriales —especialmente metalme-cánicas y petroquímicas— lograron generar un conjunto de ventajas competitivas. Estas estaban claramente asociadas a las características particulares de operar bajo las condiciones de un mercado protegido, con escalas menores que las internacionales y un escaso grado de

desarrollo de proveedores especializados.

En lo sustantivo la estrategia empresarial consistía en detentar una posición de privilegio en el escenario doméstico —coherente con la evolución tecno-económica de las firmas y el marco regulatorio vigente— que le permitía sustentar colocaciones marginales en los competitivos mercados internacionales. En este contexto, las exportaciones respondían a un proceso procíclico a la actividad de las firmas en el mercado local —verdadera base de acumulación— y tenían, necesariamente, un carácter marginal en la operatoria total de las empresas.

Potencializadas por un sistema de promoción a las exportaciones, que se justificaba en la época por ser percibido como un instrumento adecuado para la superación de varios de los problemas de la sustitución (escaso clima competitivo, falta de orientación exportadora a nivel estatal, carencia de escalas óptimas de producción, etc.), a mediados de la década de los setenta las exportaciones industriales pasan a ser un tercio del total.

El modelo se completaba con un perfil de especialización que reflejaba la conducta de los sectores más dinámicos durante la segunda fase de sustitución de importaciones y que, notablemente, se sustentaba en manufacturas que incorporaban alto valor agregado, utilizaban recursos humanos calificados y contenían crecientes acervos tecnológicos. Sorprendentemente, por otra parte, este perfil de especialización era coincidente con las tipologías de industrias más dinámicas en el comercio internacional.

No obstante ello, el modelo organizativo que las sustentaba tenía características propias y lejanas a las mejores prácticas internacionales, por lo cual su competitividad estaba limitada a países de igual o menor desarrollo relativo y condicionada por la vigencia de los sistemas de promoción a las exportaciones y por el mercado interno que seguía siendo la principal base de operaciones.

De esta manera, y aun con las limitaciones antes mencionadas, todo parecía indicar que la dinámica propia del modelo sustitutivo conducía a encontrar algunos puntos de salida aprovechando los acervos tecnológicos y económicos acumulados.

El intento de apertura de la economía 1979/81 y el fracaso simultáneo del logro de la estabilización y las reformas estructurales orientadas hacia esquemas de libremercado, significaron un punto de quiebre en la evolución de esta corriente exportadora, en la medida en que desarticularon la producción industrial en el mercado interno que,

como se expresara previamente, era condición necesaria para el lanzamiento exportador. El virtual cierre de la economía desde principios de los ochenta difirió notablemente del modelo sustitutivo previo, ya que fue acompañado, en los años posteriores, por el continuo y acentuado proceso inflacionario, la desarticulación fiscal y los agobiantes problemas emergentes del endeudamiento externo. Ello, sumado a los acelerados cambios internacionales, contribuyó a modificar el perfil productivo interno y su inserción internacional.

Como fruto de todos estos cambios, a finales de los años ochenta se verifica una segunda sorpresa en la cual las exportaciones industriales aparecen como una de las pocas variables dinámicas que exhibe la economía argentina, que se caracteriza en su conjunto por el estancamiento y la desarticulación productiva.

Esta nueva sorpresa es un reflejo de las profundas transformaciones generadas en el aparato productivo de la economía local, en la cual se fue delineando un nuevo modelo de especialización productiva. En éste, las exportaciones manufactureras tienen, por su magnitud, un impacto macroeconómico significativo y una base de sustentación interna —a nivel productivo, tecnológico y empresarial— totalmente distinta a la vigente en el modelo sustitutivo.

En el marco de una producción estancada las exportaciones manufactureras fueron el único elemento dinámico dentro de la estructura industrial, a punto tal que en el trienio 1988/90, el coeficiente promedio de apertura de la industria fue del 17,5%, muy similar al de la actividad agropecuaria y más del doble al registrado al inicio de los setenta. Varios factores estructurales contribuyen a la explicación de este fenómeno. En esa dirección se destacan, entre otros:

- La expansión de los recursos naturales del país, que en los últimos veinte años tuvieron una performance incomparable frente a su casi estancamiento en la etapa sustitutiva.
- La profundización de la sustitución de importaciones en las áreas de los insumos difundidos, a punto tal de generar una capacidad productiva largamente excedente a la demanda doméstica.
- La persistencia de ramas industriales con un largo proceso madurativo en la industria argentina.
- El cambio de estrategia de varias corporaciones internacionales que incluyen a la exportación en el marco de la globalización de sus producciones.

- La vigencia de un complejo aparato de promoción a las exportaciones y de incentivos a la asignación de recursos

Todos estos factores sustentaron una transformación y consiguiente especialización exportadora del sector manufacturero que estaba muy lejana de ser percibida treinta años atrás, cuando se estilizaban los modelos duales de funcionamiento de la economía argentina.

El nuevo modelo de inserción internacional tiene un perfil de especialización claramente diferenciado del resultante del modelo sustitutivo. Se han cuantificado los contenidos de valor agregado, salarios, energía y tecnología, de las producciones que contemporáneamente dominan las colocaciones externas, verificándose cómo, a diferencia de lo ocurrido dos décadas atrás, la especialización actual recae sobre bienes de bajo valor agregado, poca intensidad de uso de mano de obra especializada, alta incidencia de capital y marcada madurez tecnológica.

A partir de este tipo de especialización, uno de los interrogantes claves que enfrenta el sendero de desarrollo de la sociedad argentina entrando a la nueva centuria gira en torno a cuál es aquella especialización exportadora que sea compatible con las reformas estructurales tendientes a establecer una economía abierta y globalizada, asociada a un fuerte incremento de sus importaciones y que, por lo demás, sea consistente con los equilibrios macroeconómicos (incluidas, especialmente, las cuentas externas).

La experiencia internacional de países como Japón, Alemania y algunas economías del Sudeste Asiático indican que gran parte de la buena performance económica que exhibieron durante las últimas décadas está sustentada en la habilidad de asignar sus factores productivos a aquellas actividades en las cuales los riesgos y las competencias inducen los esfuerzos explícitos y premiados destinados a generar ventajas comparativas dinámicas a través de los procesos de aprendizajes. En este sentido, es muy importante rescatar la ruptura de la abusiva orientación "mercadointernista" de la industria argentina y apuntalar este punto de partida hacia un desafío que signifique el incentivar la asignación de recursos hacia las actividades con mayor valor agregado y ser conscientes de la fragilidad de un modelo de especialización exportadora basado en la expansión de los recursos naturales y de las actividades manufactureras ubicadas en las primeras etapas de la cadena productiva. La profundización hacia la producción de bienes dife-

renciados y de especialidades con mayor valor agregado con una incorporación y generación permanente de progreso técnico y una plena utilización de recursos humanos (con esfuerzos explícitos de incrementar su calificación) parecen ser requisitos ineludibles en una estrategia de insertar de forma consistente a la economía argentina en el escenario internacional.

CAPITULO IV

LAS PYMES ARGENTINAS EN UNA ETAPA
DE TRANSICION PRODUCTIVA
Y TECNOLOGICA

FRANCISCO GATTO
GABRIEL YOGUEL

INTRODUCCION

Este trabajo tiene como propósito central contribuir al análisis de los desafíos económicos y productivos que enfrentan las pequeñas y medianas empresas industriales argentinas para lograr reinsertarse y posicionarse adecuadamente en el proceso de transformación productiva e internacionalización que caracterizará a la economía argentina en la década de los años noventa.

Las Pymes industriales se expandieron fuertemente en la estructura productiva desde la mitad del presente siglo, cuando el sector industrial nacional creció y se desarrolló en el marco de un esquema de industrialización sustitutiva con alto nivel de protección. La dinámica de esas décadas permitió que un conjunto muy significativo de empresas fueran consolidándose en distintas áreas del mercado, tanto desde el punto de vista de la tecnología de producto como de la organización empresarial. Hacia fines de los sesenta, las Pymes industriales argentinas habían empezado a capitalizar muchos años de aprendizaje técnico y de gestión económica, lo cual permitía a un amplio subconjunto de firmas desempeñarse con eficiencia relativa en el ámbito latinoamericano, aunque no alcanzando los niveles de competitividad y desarrollo tecnológico de las Pymes de países desarrollados. De todas maneras, algunas Pymes argentinas lograron expandirse a mercados internacionales y desafiaron, en muchos casos con éxito, a empresas de mayor experiencia y solvencia técnica y financiera.

La crisis y estancamiento del sector industrial nacional en las décadas de los años setenta y ochenta afectó en forma considerable este proceso madurativo de las Pymes. En un contexto macroeconómico caracterizado por la incertidumbre, la inestabilidad y la volatilidad, el objetivo empresarial básico fue la sobrevivencia, concentrándose en

afrontar los problemas coyunturales y de corto plazo. El proceso de expansión se detuvo, el ritmo de inversión se estancó, importantes trayectorias madurativas de empresas y de subsectores manufactureros se interrumpieron y se implementaron iniciativas y estrategias productivas que tuvieron como propósito central disminuir el riesgo y alcanzar una posición económica y financiera menos expuesta a las turbulencias macroeconómicas.

Durante dicho período se produjo el cierre de muchas firmas Pymes de vasta trayectoria, aunque también se observa el nacimiento de muchos nuevos emprendimientos. A diferencia de la situación de las empresas grandes, la mayor rotación de las firmas Pymes se explica porque los mercados donde operan son poco concentrados y con bajas barreras a la entrada de nuevos productores. A pesar de los cambios ocurridos en esa etapa, el papel de las Pymes en la estructura industrial nacional no se modificó sustancialmente. En realidad, los sectores industriales de mayor crecimiento en dicho período se caracterizan por ser actividades de procesos continuos que expandieron la oferta local y las exportaciones de insumos básicos basados en recursos naturales pero que no generaron un tejido de encadenamientos basados en empresas medianas y pequeñas. En ese sentido, la experiencia argentina es de una naturaleza distinta a los casos de reemergencia de las Pymes europeas, donde la revaloración estratégica de estas firmas se gesta en el marco de un proceso de cambio tecnológico, organizativo y de reestructuración industrial.

La década de los años noventa abrió para las Pymes otra fase en su desarrollo. Las transformaciones macroeconómicas que se están implementando, especialmente el fuerte incremento de la apertura externa, la desregulación de los mercados y el proceso de integración subregional (Mercosur), modifican radicalmente el contexto económico donde estas firmas operaban.

Para la mayoría de estas empresas, los años próximos implicarán una sustantiva reconversión productiva, dado que de lo contrario estarán altamente expuestas a ser desplazadas del mercado u ocupar áreas marginales o vegetativas. Este proceso de transformación, también, involucra a las empresas que hasta ahora han sido las más exitosas, dado que las modificaciones organizativas y productivas que implica operar en mercados más abiertos y la construcción de un mercado ampliado como el Mercosur — tres veces aproximadamente el mercado argentino— impactará a casi todas las empresas de manera directa

o indirecta. La internacionalización de la economía argentina conlleva a examinar mucho más profundamente el nivel de competitividad de las empresas y producciones nacionales, a la vez que obligará a establecer nuevas estrategias a nivel de firmas y entes de apoyo (Cámaras y Gobierno) para fortalecer los factores de ventajas competitivas y tratar de compensar las restricciones y limitaciones.

Este trabajo, que intenta así contribuir con nuevos elementos de análisis e información a una mejor comprensión de la actual problemática de las empresas Pymes argentinas, está organizado en cinco secciones. La primera reseña brevemente cómo ha sido el proceso de reemergencia de las Pymes en los países desarrollados. En la segunda sección se realiza una estilización de la evolución reciente de las Pymes en Argentina, y en la tercera se delinear los rasgos básicos que caracterizan a estas firmas. La sección cuarta analiza específicamente la competitividad de estas empresas en el nuevo escenario de apertura a partir de la utilización de una serie de estudios especialmente orientados hacia dicho tema.¹ Finalmente, la última sección intenta discutir las posibilidades futuras para estas empresas Pymes.

1. EL CAMBIO TECNOLÓGICO Y LA REEMERGENCIA DE LAS PYMES EN LOS PAÍSES CAPITALISTAS DESARROLLADOS

Introducción

La producción masiva de bienes poco diferenciados en largas series, la creación de condiciones sociales para su consumo, el aprovechamiento de las economías internas de escala, la automatización rígi-

¹ En el marco del convenio CFI-CEPAL se han desarrollado una serie de investigaciones que han examinado la problemática de las firmas Pymes en varios sectores de actividad industrial. En dicho programa de trabajo participaron también diversos Institutos de Economía de Universidades Nacionales —Mar del Plata, Rosario, Córdoba—, Cámaras empresariales y de Comercio Exterior, Gobiernos locales y provinciales. Los principales documentos están indicados en la bibliografía como documentos de trabajo del Programa PRIDRE. Este trabajo se ha enriquecido a partir de las distintas discusiones y seminarios mantenidos en los últimos años. Agradecemos en particular la colaboración y los comentarios de Virginia Moori-Koenig a versiones preliminares.

da de la cadena de producción y la existencia de un espacio de acumulación predominantemente centrado en el mercado interno nacional —garantizado a través del funcionamiento del estado de bienestar—, fueron algunas de las características centrales del modelo de acumulación predominante entre la segunda posguerra y los comienzos de los setenta (Lipietz, 1987). La asociación positiva entre el tamaño de planta y la productividad de la mano de obra, en un esquema de uso intensivo de energía, constituyeron elementos claves que justificaron el predominio de la firma y el establecimiento fabril “grande” en la organización de la producción.

Tanto la práctica productiva como la teoría económica dieron sustento al paradigma de establecimientos industriales grandes que aprovecharan las ventajas de economías de escala y tamaño (Bain, 1956; Kerr *et al.*, 1960; Pratten, 1977 y Brusco, 1987).² Mientras por sus capacidades de expansión e innovación tecnológica la empresa grande era el agente económico predominante en los mercados, las Pymes tenían el rol de conservar el equilibrio socioeconómico como fuentes generadoras de empleo, no obstante sus reducidos niveles de productividad. Se consolidaron, así, dos claras tendencias que se venían manifestando con anterioridad: i) creciente concentración técnica y económica de los mercados y ii) declinación constante de la participación de las Pymes en la estructura industrial (Shutt y Whittington, 1986).

Desde fines de los sesenta dos acontecimientos independientes comenzaron a poner en tela de juicio la tesis global “fordista”. Por una parte, se produce un cuestionamiento acerca de la conceptualización tradicional de las escalas, especialmente por la incidencia del cambio tecnológico-informático que modifica los grados de flexibilidad en la organización productiva. Por otra parte, la etapa casi ininterrumpida de crecimiento económico comienza a detenerse y se inicia un proceso de crisis y de reestructuración de la economía mundial, derivado del agotamiento de los mercados y por el alza del precio del petróleo, que debilitó uno de los presupuestos básicos del funcionamiento de esas economías: la energía barata. La crisis del modelo de posguerra se

² Desde una perspectiva teórica los modelos agregados de crecimiento sostenían (Solow, 1963; Samuelson, 1962) que existía una asociación positiva entre el producto y el capital por hombre ocupado y que la intensidad de capital de una tecnología dada aumentaba a medida que descendía la tasa de beneficio.

manifestó en la mayor parte de los países desarrollados a través de la pérdida de dinamismo de sus economías,³ de la caída de la rentabilidad empresarial, de una creciente conflictividad social y puso en evidencia los límites del mercado interno como espacio privilegiado de acumulación (Boyer, 1988). En paralelo, desde nuevos aportes teóricos se mostró, asimismo, que no necesariamente existía una asociación positiva entre el producto y el capital por hombre ocupado (Sraffa, 1960; Monza, 1972; Harcourt, 1969).

Como respuesta a esa situación de crisis económica, las empresas grandes implementaron, inicialmente, políticas y acciones tendientes a contrabalancear la caída de la capacidad de acumulación dentro del paradigma técnico vigente. Estas incluyeron la racionalización del empleo, la fragmentación y la relocalización espacial del proceso productivo (Massey, 1982), el desarrollo de nuevos mercados y el uso generalizado de métodos y técnicas que permitieran obtener reducciones de los costos en los procesos industriales. En muchas áreas manufactureras, las nuevas mejoras de productividad estuvieron asociadas a cambios tecno-organizativos (por ejemplo incremento de la subcontratación externa) que redujeron la escala de los establecimientos, revirtiendo así la tendencia al gigantismo de los años cincuenta y sesenta (Lash y Urry, 1987; Piore y Sabel, 1984; Roobeek, 1987).

Este conjunto de modificaciones en la organización de la producción reorientaron el papel económico y productivo de las Pymes que, en forma creciente, comenzaron a disponer de un espacio económico de articulación productiva, especialmente con las firmas de mayor tamaño, creando así un entrelazado crecientemente complejo de complementación y articulación de empresas y firmas (Gatto, 1990a; Gatto, 1990b; Gatto y Yoguel, 1989). En casi todos los países, la participación de las Pymes en el empleo de largo plazo, que había disminuido durante los sesenta, comienza a incrementarse en los ochenta (Sergen-

³ Mientras en los Estados Unidos la productividad de la economía creció a una tasa del 2.8% entre 1948 y 1973, en los setenta y ochenta el aumento fue de sólo el 1% anual. Por otro lado en Alemania Occidental de tasas anuales de variación del 6.6% y 5.2% en los cincuenta y sesenta se pasó a niveles del 3.5% hasta principios de los 80's (Freeman *et al.*, 1981). Considerando el conjunto de naciones industrializadas el producto real de bienes y servicios creció a una tasa del 5% anual en los sesenta, 3.5% en los setenta y sólo 2.5% en los ochenta.

berger *et al.*, 1990), revirtiendo una tendencia de décadas de disminución de su peso en la estructura industrial.

De todas maneras, la reemergencia y la mayor participación de las Pymes en las estructuras productivas se produce en el marco de una fuerte heterogeneidad de situaciones nacionales, que combinan distintos modelos de organización industrial, diferentes escenarios de cambio tecnológico en los que coexisten formas tecno-organizativas "fordistas" con otras "posfordistas" y una multiplicidad de "formas intermedias" de regulación, comprendidas entre los modelos extremos de "mercado" (máxima desintegración vertical) y de "jerarquía" (máxima integración vertical) (Aoki, 1989).⁴

El período que se inicia —visto desde la perspectiva de las Pymes industriales— podría caracterizarse más que por oposiciones binarias del tipo fordismo-posfordismo (Piore y Sabel, 1984), jerarquía-mercado (Williamson, 1985), maquinofactura-sistemaactura (Hoffman y Kaplinsky, 1988), por la coexistencia de distintas formas organizativas en una etapa de transición tecnológica. Sin embargo, el carácter estructural de ciertos aspectos de la crisis sentó las bases para la difusión de nuevas formas generales de organización de la producción dentro de un "paradigma emergente" (Pérez, 1986).

La introducción de la microelectrónica y su aplicación al proceso productivo permiten generalizar prácticas organizativas vigentes con anterioridad (ie: "just in time", "total quality control") y flexibilizar el proceso de trabajo y la escala productiva.⁵ De esta forma, se posibilita combinar eficientemente series de producción de desigual magnitud y estandarización y aprovechar economías de variedad, fragmentar la

⁴ La constitución de distintas formas intermedias de inserción productiva incluye la formación de distritos industriales (Italia, U.K., Estados Unidos, Japón), la configuración de parques tecnológicos (U.K., Estados Unidos, etc) y/o a la conformación de redes de firmas. Estas diversas formas constituyen para las Pymes una posibilidad de compensar las desventajas de escala que tienen con las grandes a partir del aprovechamiento de economías externas provenientes de las distintas formas de cooperación interempresarial implícitas.

⁵ La aplicación de la informática no necesariamente supone, sin embargo, una modificación en las formas en que es llevado adelante el proceso productivo. Así, es perfectamente viable tanto la utilización de elementos provenientes de las nuevas tecnologías bajo modalidades típicamente fordistas como formas organizativas posfordistas no informatizadas.

producción y difundir los mecanismos de subcontratación industrial, creando espacios para las Pymes en el marco de una fuerte articulación con las firmas grandes (Hoffman, 1988 y Yoguel y Kantis, 1990). Algunos autores (Sabel, 1988) señalan que a diferencia de la mecanización rígida predominante en el período anterior, la introducción de la microelectrónica al proceso de diseño y de producción generan un nuevo tipo de equipamiento flexible que posibilita producir eficientemente pequeños lotes de una amplia variedad de bienes, atendiendo a segmentos crecientemente diferenciados y pequeños de mercado. Entre otras consecuencias, este conjunto de innovaciones obliga a redefinir los niveles de articulación productiva interempresarial y modificar el carácter rígido de la división del trabajo entre firmas y entre los puestos de trabajo en el interior de las empresas; rompiendo, en los casos más avanzados, los límites existentes entre concepción y ejecución de la producción.

La "enriquecida" participación de las Pymes en el tejido industrial implica, a su vez, la reforma de la visión tradicional de la "firma Pyme independiente": empresas operando autónomamente en mercados competitivos, en los que su funcionamiento, su espacio económico y el esquema de optimización no dependía de las decisiones tomadas por otros agentes económicos. Por el contrario, tanto debido a los cambios en la organización de la producción (aumento de la posibilidad de fragmentar el proceso productivo), como por el carácter volátil e indeterminado de la demanda, la inserción productiva de las Pymes supone la introducción de nuevas modalidades de interacción entre firmas que se materializan en distintos tipos de redes (Szarka, 1990).

En ese nuevo contexto, las tendencias futuras de las firmas Pymes depende de: i) la forma cómo influyen en sus decisiones las acciones de otros agentes económicos, ii) como aumentan los flujos de información con el medio externo y los internalizan apropiadamente, iii) el tipo de actividades sobre las que tienden a especializarse (ie: contenido de conocimientos) y iv) del grado de vinculación con otras firmas e instituciones, tanto públicas como privadas. Estos nuevos requerimientos de las empresas están en parte asociados con las nuevas formas que adopta el proceso productivo y de competencia, que se desplaza de posiciones implícitas de enfrentamiento vía precios a modalidades de cooperación cruzada, complementación técnica concertada, asociaciones, joint-ventures, etc. (Camagni, 1991).

Reemergencia de las Pymes en los países capitalistas desarrollados

Durante los últimos años se asiste a un creciente interés por analizar la dinámica de las pequeñas y medianas firmas industriales y su ubicación en el entramado industrial (Sengenberger *et al.*, 1990; Rothwell y Zegveld, 1982; Storey y Johnson, 1987; Storey, 1986 y Yoguel y Gatto, 1989). Como se apreciará en la discusión de las experiencias de Japón, Alemania, Italia, Reino Unido y Estados Unidos, no existe una única forma de "reemergencia" de las Pymes, sino diversas combinaciones, vinculadas tanto con el viejo paradigma fordista como con el creciente predominio de nuevas formas de organización de la producción y de gestión, con las estrategias de las firmas grandes para descentralizar la producción, con la creciente segmentación de los mercados y la aparición de nichos, etc. Incluso en la mayoría de los casos no existen modelos "puros de reemergencia", sino una combinación de diversas formas de funcionamiento de las Pymes en la estructura productiva.

Así, mientras en Japón predomina la forma de subcontrato contractualizado (Koshiro, 1990; Vispo, 1992), en Estados Unidos y el Reino Unido, el mayor peso de las Pymes se manifiesta en una fragmentación y descentralización de los procesos de producción (Piore, 1990 y Shutt y Whittington, 1984). En Italia se combina una reemergencia basada en la descentralización de la producción con formas organizativas postayloristas en actividades industriales tradicionales (Becattini, 1990). En Alemania predominan Pymes independientes con alta presencia de artesanos y de diferentes relaciones de subcontrato con grandes firmas (Weimer, 1990). En Francia se difunde una reaparición bajo la forma de Pymes asociadas a las grandes compañías. Estos distintos modelos de desarrollo de Pymes se manifiestan en una desigual importancia cuantitativa y cualitativa de estas firmas en la estructura industrial de los países considerados e implican diferentes organizaciones sociales del mercado (Sengerberger *et al.*, 1990).

En algunos casos las nuevas formas de gestión del proceso productivo (ie: disminución del número de subcontratistas directos, incorporación de métodos "Just in time", mayor independencia de las subsidiarias, formación de redes, etc.) se enmarcan en una estrategia de disminución de costos y/o riesgos por parte de las grandes empresas. En otros casos, predomina una estrategia flexible, en la que se destacan las diversas formas de cooperación y complementación interem-

presarial para incrementar el grado de coordinación horizontal y vertical, la eficiencia y la flexibilidad productiva (Piore, 1991). En cada una de las situaciones, y en las múltiples formas intermedias, el rol y la inserción de las Pymes es claramente diferente. Por ejemplo, mientras en el marco de una estrategia de derivación de costos, la introducción de "just in time" lleva implícito el traslado de los stocks hacia subcontratistas y proveedores, en el segundo caso se facilita la flexibilidad del proceso productivo y se promueven los flujos de información y la coordinación entre agentes económicos.

Sobre el fenómeno de la "reemergencia" se han desarrollado distintas explicaciones, no uniformes, que consideran aspectos tales como los cambios sectoriales producidos en la demanda, la prevalencia de factores de tipo cíclico, el impacto de la tecnología sobre los tamaños de planta, la tasa de creación de Pymes que más que contrarresta su tasa de mortalidad, las ventajas de costos salariales asociados a la desregulación del mercado de trabajo, la mayor flexibilidad productiva de estas firmas para adaptarse a una demanda volátil, etc. Un análisis realizado por Piore (1990) en Estados Unidos entre mediados de los setenta y ochenta revela que el 50% del incremento del empleo de Pymes se debe a un desplazamiento sectorial (efecto estructura) y el resto a cambios intrasectoriales que han favorecido la participación de las Pymes. Otros estudios (Sengerberger *et. al.*, 1990) señalan que los cambios en la participación de las Pymes en la estructura industrial ajustan con los ciclos desde los sesenta, asociando el aumento de la participación de las Pymes a la presencia de "malos tiempos" económicos.⁶ Desde esta perspectiva los cambios producidos en el tamaño de la estructura de negocios puede ser una manifestación de la crisis institucional. Sin embargo, dado que el desvío del empleo hacia establecimientos menores continúa incluso luego de considerar los efectos del ciclo económico, el mayor dinamismo de las Pymes estaría indicando cambios más profundos en la estructura económica (Sengerberger, *et al.*, 1990).

Otras interpretaciones explican los cambios en la dinámica del empleo de cada estrato focalizando el análisis en los fenómenos de rotación de firmas (clausura y creación) —que han sido considerables

⁶ Cabe señalar que la relativa asociación entre malos tiempos e incremento del peso de las Pymes en la estructura industrial también se produjo en la Gran Depresión en Alemania, Japón y Francia.

en las últimas décadas— y en el carácter inestable de los puestos creados (Storey y Johnson, 1987). Por ejemplo, mientras en Gran Bretaña, 2/3 de los negocios creados en los últimos años fracasan en menos de 24 meses, en Alemania el 37% de las insolvencias en 1985 eran en firmas de menos de cuatro años. En esos casos, la contribución a la dinámica del empleo se debe más a la continua creación de empresas que a los cambios en el tamaño medio de los establecimientos sobrevivientes. Así, considerando los fenómenos de rotación de empresas pequeñas y que la tasa de variación del empleo del estrato Pyme es contracíclica, su contribución al aumento del empleo es reducida e inestable.

Otros argumentos focalizan su atención en los cambios tecnológicos de equipamiento. Así, se considera que como consecuencia de la generalización del uso de máquinas herramienta con control numérico se ha producido, en particular en el sector metalmeccánico, una significativa reducción del tamaño de planta óptimo, generando un nuevo espacio para las Pymes (Acs y Audretsch, 1990). Partiendo de una investigación sobre 94 actividades metalmeccánicas en Estados Unidos, los autores muestran que la participación de las Pymes ha tendido a aumentar en los sectores con uso intensivo de máquinas con control numérico y robots programables y han perdido peso en las actividades en las que las máquinas transfers, prensas y ensambladoras son decisivas. El estudio muestra, a su vez, que las Pymes han aumentado su participación en las actividades intensivas en mano de obra calificada.

Según Acs, las firmas Pymes desafían posiciones competitivas en los mercados, permitiendo "reestructurar" el tejido industrial a partir de desviar recursos desde los sectores y empresas más ineficientes a las actividades más eficientes. El efecto conjunto de la presión competitiva de las firmas Pymes en los mercados opera evitando las consecuencias de concentración que resultan de una puja interoligopólica. Finalmente, otros autores (Rothwell, 1989) consideran que las Pymes cumplen un importante rol en el proceso de innovación en las industrias intensivas en mano de obra calificada y en aquellas actividades en las que las economías de escala, la importancia de R y D y la comercialización de la producción no son significativas.

Algunos casos de desarrollo de Pymes en países avanzados

En forma sintética y como marco de referencia para analizar el caso argentino se presentan, en esta sección, los rasgos distintivos y las formas predominantes del desarrollo de las Pymes en Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Italia y Alemania.⁷

En *Italia*, la "reemergencia de las Pymes" obedece tanto al desarrollo de las relaciones de subcontratación generadas por grandes firmas como al crecimiento de áreas especializadas o "distritos industriales". En estos últimos casos, las firmas Pymes han avanzado de su estado convencional a una nueva organización productiva asentada en mayores niveles de innovación y de división social del trabajo y, por tanto, mayor especialización productiva en procesos parciales en ramas industriales tradicionales. (Cortellese, 1988; Becattini, 1989; Brusco, 1990; Gatto, 1990; Quintar y Gatto, 1992). Esta fragmentación y división social del trabajo ha implicado el desarrollo de un tejido articulado y complementario de firmas (Brusco, 1982; Becattini, 1990). "Además de operar sobre la base de precios competitivos, las ventajas comparativas de estas firmas han tendido a desplazarse hacia un proceso continuo de innovación tecnológica, incremento de la flexibilidad de productos y diseños, aumento de productividad por especialización en series cortas de producción, mejoras de gestión empresarial, apoyo en servicios calificados extrafirma, permanente proceso de aprendizaje y adaptación técnica y creciente internacionalización" (Gatto, 1990).

El supuesto microeconómico que subyace por detrás de la conformación de distritos industriales es que, a través de distintos mecanismos de cooperación y fragmentación del proceso productivo, el conjunto de firmas puede compensar las economías de escala de las firmas grandes y generar economías externas que fortalecen sistémicamente factores de competitividad individuales de cada empresa. Así, por medio de distintas actividades conjuntas (diseño, compra de materia-

⁷ En la mayoría de los países desarrollados las pequeñas y medianas empresas en función del número de ocupados, aunque con distintos límites. Así, en Japón dan cuenta del 71.8% del nivel de empleo manufacturero; en Alemania explican el 41% del empleo, en Estados Unidos el 30.3, en Italia el 74% y en Francia alrededor de la mitad.

les, uso de equipo y de funciones de marketing, propaganda, comercio exterior, investigación y desarrollo, etc.) las firmas pueden obtener mayor nivel de eficiencia.⁸

Por el contrario, en *Estados Unidos* y en *Gran Bretaña*, el desarrollo de Pymes se vincula especialmente con la descentralización de la producción por parte de las grandes firmas y la creación de empresas multiplantas, el desarrollo de funciones de licencia y franchising y la desintegración vertical de procesos productivos. Esto se manifiesta claramente en Estados Unidos en un aumento de la participación del empleo en las plantas de menos de 200 ocupados (Piore, 1990).⁹ En menor medida, en ambos países existe también un crecimiento de Pymes en producciones de alto contenido científico (Ruta 128 Boston, corredor M4) que son la expresión de las nuevas prácticas tecno-organizativas y la posibilidad para las firmas Pymes de actuar en sectores muy complejos durante las primeras etapas del ciclo de producto. Tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña el rol de la política gubernamental en el desarrollo de Pymes innovadoras ha sido muy importante (Rothwell y Zegveld, 1981), recibiendo en Estados Unidos alrededor del 50% de sus ingresos durante el primer año de vida.

En la variación global del empleo es significativa en ambos países la influencia de las plantas pequeñas. En Estados Unidos entre 1969 y 1976 este tipo de firmas contribuyeron con el 82% de la variación de puestos de trabajo (Birch 1979), lo cual se debería no sólo al aumento de tamaño medio de las firmas existentes (Piore, 1991) sino a una tasa de creación de firmas sustancialmente superior a la tasa de cierre de empresas (efecto rotación positivo). Estos datos se vuelven a confirmar en la década del ochenta, acentuando la importancia de las firmas de

⁸ Si bien escapa a la naturaleza de este trabajo, debe señalarse la fuerte heterogeneidad en los llamados "distritos industriales" italianos, combinándose formas organizativas fordistas con otras típicamente posfordistas (Quintar y Gatto, 1992).

⁹ Sin embargo, el aumento de la participación de las empresas de menos de 100 ocupados en el empleo desde fines de los setenta (del 40 al 46%) es un indicador de que el incremento en el peso de las Pymes no puede ser explicado sólo por las tendencias a la fragmentación del proceso productivo de las grandes empresas. Esto se confirma en Estados Unidos al observar que las Pymes han tenido un importante rol como generadores de empleo, creando 1.300.000 puestos, mientras las firmas grandes disminuyeron la ocupación en 100.000 puestos.

menos de 10 ocupados en la creación neta de puestos (Birch, 1987). Otros estudios (Evans, 1987) confirman, además, que en Estados Unidos la tasa de incremento del empleo está inversamente asociada con el tamaño y la edad de los establecimientos.

En *Japón* (Koshiro, 1990), el desarrollo de las Pymes adquiere la forma de subcontratistas contractualizados, que establecen una fuerte vinculación con las firmas grandes.¹⁰ Las nuevas relaciones que se gestan entre Pymes y grandes son de naturaleza distinta a lo que era la subcontratación en el esquema fordista de los sesenta y jerarquizan aspectos nuevos de las empresas, tales como las exigencias de calidad, cumplimiento de los plazos de entrega, confiabilidad, rapidez de respuesta a las órdenes de compra, etc. Las ventajas comparadas de estas firmas dejan de ser fundamentalmente los precios y se asientan en el tipo de coordinación que pueden alcanzar en los planos tecnológico y productivo con las firmas contratantes.

“Una relación más cercana con firmas grandes puede generar dependencia y aun subordinación, pero la dominación no es un producto inevitable de la relación entre Pymes y grandes firmas” (Koshiro, 1990). Así, en el caso japonés, se manifiesta un esquema de competencia y cooperación en el marco de contratos de largo plazo, donde las firmas subcontratistas que satisfacen los tests de las grandes pueden desarrollar nexos estables con sus clientes. Se forman cadenas productivas verticalmente integradas de firmas independientes que se benefician en distinto grado de los mecanismos de cooperación establecidos.¹¹

En el marco de una fuerte heterogeneidad de situaciones que dificulta la construcción de una tipología de firmas (Mendius *et al.*, 1987), en Alemania existe un predominio de Pymes independientes con una

¹⁰ Definiendo como Pymes industriales a las firmas de menos de 300 ocupados, en Japón éstas dan cuenta del 67.5% del empleo manufacturero. Del total de firmas Pymes, las independientes representan un tercio del total, las parcialmente subcontratistas 11.5 y las denominadas totalmente subcontratistas (aquellas para las que el primer cliente representa más del 80% de las ventas) dan cuenta del 54% de las firmas.

¹¹ En forma minoritaria, también se observan en Japón otras formas de desarrollo de Pymes que tienen algunas similitudes con las denominadas áreas sistema en la tercera Italia. Se han identificado alrededor de 400 áreas geográficas especializadas (metalmecánica, confección, cerámica, etcétera).

alta participación de firmas artesanales (Weimer, 1990). Una diferencia de este tipo de empresas respecto a las desarrolladas en otros países es que como resultado de no haber tenido a lo largo de su historia una regulación salarial especial, la participación de la mano de obra calificada es muy elevada y aumenta a medida que disminuye el tamaño de la firma (Weimer, 1990). Dado que las diferencias salariales entre tamaños de firmas no son significativas con relación a la experiencia del resto de los casos,¹² las Pymes tuvieron que desarrollar ventajas competitivas no basadas en diferenciales salariales.

Existen, sin embargo, otras formas bajo las que se manifiesta el aumento de la participación de las Pymes en la estructura productiva: i) un nuevo tipo de vinculación con las grandes plantas (subcontrato contractualizado, subcontrato de innovación, etc), ii) creación de nuevas firmas tanto en sectores tradicionales como en high-tech. Una diferencia importante del caso alemán en relación con la situación de Estados Unidos y Gran Bretaña es la escasa importancia que ha tenido el proceso de fragmentación del proceso productivo y descentralización de firmas.

Las desventajas de las Pymes respecto a las firmas grandes —centradas en el acceso a los recursos humanos y financieros y en las escalas de compra y producción— pudieron en parte ser contrarrestadas, por las empresas artesanales en Alemania, a partir del desarrollo de mecanismos de cooperación entre firmas que si bien comenzaron como organizaciones de compra conjunta, evolucionaron hacia formas de cooperación más avanzadas (entrenamiento y capacitación, investigación y desarrollo, publicidad conjunta, comercialización, etc.). Por último, la tasa de creación de puestos está inversamente asociada al tamaño medio de la planta (Fritsch 1989) y a la edad de las mismas (Hull's, 1986).

Los casos internacionales muestran que, en el marco de una etapa de fuerte cambio tecno-organizativo, el espacio económico de las Pymes independientes, autosuficientes y tradicionales se está reduciendo. Por el contrario, las Pymes emergentes, no obstante las distintas formas que asumen en cada país, tienen en común la fuerte vinculación de estas

¹² Mientras en Alemania el salario promedio de las Pymes equivalía al 90% de las firmas grandes, en Japón la proporción era del 77% y en Estados Unidos, donde el desarrollo de Pymes está más asociado a la crisis del fordismo que a la emergencia de las nuevas formas tecno-organizativas, el ingreso medio en las firmas Pymes equivalía al 57% de los salarios medios de las grandes, proporción relativamente similar al caso argentino.

firmas con otras empresas y con el sistema productivo en general. Esto se manifiesta en crecientes modalidades de articulación, lo cual reposiciona a las Pymes de manera dinámica y activa en el tejido industrial. Más aún, en algunos casos (Italia, Japón) la competitividad global de la industria no puede desvincularse de la performance de las Pymes.

En marcado contraste con este panorama internacional, en Argentina la "reemergencia" de las Pymes en la última década se produce siguiendo el modelo antiguo y tradicional de gestión y organización productiva, aumentando su autocentramiento e incrementándose el aislamiento de estas firmas respecto al resto del aparato productivo.

2. LA EVOLUCION RECIENTE DE LAS PYMES EN ARGENTINA

En el marco de un proceso de reestructuración económico y productivo, que por su extensión y profundidad ha afectado al conjunto de sectores de actividad económica y empresas del país, el sector manufacturero argentino ha tenido, desde mediados de los setenta, una performance global poco exitosa en términos de crecimiento del producto fabril, dinamismo tecnológico y empresarial, generación de puestos de trabajo, consolidación de su base de recursos humanos y ampliación de su oferta exportable con bienes más complejos y de mayor valor agregado. En ello han influido los cambios permanentes en las condiciones generales de la economía nacional, la persistencia de desequilibrios macroeconómicos que crearon escenarios de corto plazo muy poco atractivos para favorecer el proceso de inversión, las modificaciones recurrentes de los marcos jurídicos y regulatorios como consecuencia de una política sectorial errática, los cambios en el contexto internacional, etc. (Kosacoff y Azpiazu, 1989; Katz y Kosacoff, 1988; Gatto *et al.*, 1988).

Entre las principales transformaciones ocurridas en el sector industrial en las últimas dos décadas se destaca un aumento de la heterogeneidad intrasectorial, tanto en términos de las actividades manufactureras predominantes como entre los agentes económicos involucrados. Así, por ejemplo, mientras creció la importancia de la producción de "commodities" industriales —especialmente insumos difundidos basados en recursos naturales—, retrocedieron las actividades más eslabonadas y articuladas intrasectorialmente (ie: complejo metalmeccánico). Por otra parte, durante este período se produjo una significativa desa-

parición de establecimientos grandes y medianos de vasta trayectoria, el redimensionamiento de las plantas de mayor tamaño a través de políticas de racionalización del personal, la consolidación de grupos económicos empresariales con expansión horizontal y aumentos significativos en la proporción y cuántum de los puestos de trabajo generados por las Pymes en la estructura industrial. Este incremento de la ocupación devino, sin embargo, en el marco de procesos de involución productiva y tecnológica en un amplio segmento de firmas Pymes (Gatto *et al.*, 1988; Roitter, 1992).

Hacia mediados de los ochenta, las Pymes industriales, que constituían alrededor de 27.000 establecimientos, daban cuenta del 40% de la ocupación industrial (586.100 puestos de trabajo) y generaban alrededor de un cuarto de la producción industrial.^{12b} Como consecuencia del desigual peso de las Pymes en la ocupación y en la producción industrial, la productividad de estas plantas es sustancialmente inferior a la que registran los grandes establecimientos industriales.¹³

Las actividades que explican el peso de las Pymes en la industria manufacturera involucran un número fuertemente heterogéneo de sectores. En el cuadro 1 se presentan las 30 actividades que dan cuenta de al menos el 1% del valor de producción de las firmas pequeñas y medianas. Estas ramas, entre las que destacan confecciones, productos metálicos diversos, productos plásticos, algunas agroindustrias (lácteos, panadería, vinos, matanza de ganado), calzado, muebles y un variado conjunto de bienes metalmecánicos, generan alrededor del 60% del valor de producción y del empleo de las firmas Pymes. Con la excepción de algunas actividades en las que las Pymes son predominantes (calzado, muebles, aserraderos y carpintería metálica, entre otras), en el resto de las actividades las firmas pequeñas y medianas comparten espacios con las empresas grandes.

^{12b} En Gatto y Yoguel (1989) se define a las plantas medianas como aquellos establecimientos independientes que hacia mediados de los ochenta facturaban hasta 3,5 millones de dólares anuales. A valores de 1993 este límite se ubica en alrededor de 5 millones de dólares anuales.

¹³ Si bien debe considerarse que la participación de las Pymes en el valor de producción industrial podría estar relativamente subvaluada tanto por la subdeclaración del cuántum producido como, en menor medida, por la declaración de puestos de trabajo, es de destacar que la productividad de este estrato a mediados de los ochenta era 70% inferior al registrado por las firmas grandes.

CUADRO 1: Principales ramas en las que se concentra el valor de producción y la ocupación en las Pymes

	Ramas	VBP ¹	VBP ²	Ocup. ³	Establ. ⁴
Confección prendas de vestir	32202	5.56	49.57	29827	1312
Fción. prod. metálicos diversos	38199	5.35	45.98	30767	1840
Fción componentes y accesorios para automotores	35600	4.80	50.17	23879	1268
Imprenta y encuadernación	38432	4.02	31.59	22409	918
Const. maq y equipos para las industrias	34202	2.54	40.60	14038	821
Elab. prod. lácteos y helados	38240	2.42	48.93	13981	617
Elab. productos de panadería y confitería	31120	2.40	21.36	7332	458
Fabricación de calzado de cuero	31171	2.26	44.17	23452	1971
Elab. de vinos	32401	2.21	74.71	16261	870
Mat. ganado. preparación y conservación de carne	31321	2.03	47.25	9933	467
Tejidos de fibras textiles	31111	1.96	10.85	10629	238
Elab. fiambres, embutidos y similares	32116	1.58	13.13	5611	246
Fabricación de muebles	31113	1.50	31.49	7022	320
Construcción maq. y equipo para agricultura	33201	1.49	59.86	14376	941
Aserraderos y talleres para preparar la madera	38221	1.45	42.48	8748	388
Fabricación de medias	33111	1.45	77.14	13934	694
Elab. bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas	32133	1.38	42.84	8712	368
Fción de envases de papel y cartón	31340	1.38	28.13	11310	490
Elab. y env. fruta, hortalizas y leg.	34120	1.27	39.71	5668	259
Fción de medicamentos y prod. farmacéuticos	31132	1.27	35.28	10038	256
Fción de prod. de caucho diversos	35221	1.24	11.54	6343	187
Curtiembres	35590	1.23	57.42	7209	314
Constr. aparatos y suministros eléctricos n.c.o.p.	32312	1.20	23.71	6360	246
Hilados de fibras textiles	38399	1.20	43.33	7281	321

(continúa)

(continuación)

CUADRO 1: Principales ramas en las que se concentra el valor de producción y la ocupación

	Ramas	VBP ¹	VBP ²	Ocup. ³	Establ. ⁴
Fción. de prod. de carpintería metálica	32114	1.10	13.79	5536	169
Fción de prod. quím. no clasif. en otra parte	38134	1.10	61.07	8845	509
Fción de cuchillería, herramientas manuales y art.	35299	1.07	37.56	2926	167
Constr. de maquinaria y eq.except. la máq. eléctrica	38110	1.04	30.39	6483	325
Fción. prod minerales no metálicos	38299	1.00	52.78	5803	256
	36999	1.00	47.51	5531	220
Subtotal	30	59.50		350244	17456
Total		100.00		586086	27299

FUENTE: Elaboración propia en base a CNE'84, INDEC, 1985.

¹ Indica la participación de las Pymes de la rama en el valor de producción total generado por las Pymes en la industria.

² Indica la participación de las Pymes en la rama específica.

³ Indica el número de ocupados en establecimientos Pymes de la rama específica.

⁴ Indica el número de establecimientos Pymes de la rama específica.

Si por el contrario se consideran los mercados en los que las Pymes son determinantes (35 actividades industriales en las que dan cuenta de más del 60% de la producción nacional) quedan identificados segmentos de muy escaso peso en la estructura industrial, de bajo contenido tecnológico y muy sesgados por las especificaciones de la demanda local (cuadro 2).¹⁴ Este conjunto de actividades da cuenta de sólo el 12% del valor de producción y del 17% del empleo generado en el estrato. En oposición, en las actividades industriales de procesos intensivos en capital, insumos básicos, rubros con amplios gastos de I/D o de marketing y publicidad, y con importantes economías internas de escala, la presencia de las Pymes es muy reducida.

Debe señalarse, a su vez, que en el marco de una caída significativa del empleo de las firmas grandes, las Pymes aumentaron significativamente su peso en la estructura ocupacional en los últimos 15 años, pasando de un tercio del empleo en los setenta a generar alrededor del 40% de los puestos de trabajo en los ochenta, proporción similar a la que alcanzan las grandes unidades fabriles.

Sin embargo, este mayor peso de las Pymes en la estructura ocupacional se explica por razones sectoriales que por una participación creciente de este tipo de firmas en cada uno de los mercados. En efecto, mientras la mayor participación en la estructura industrial de los sectores con fuerte presencia de Pymes explica el 50% del aumento del empleo Pyme, los cambios en el peso de las Pymes en cada una de las actividades dan cuenta del 25% del incremento ocupacional y una combinación de ambos efectos justifica el resto (Beccaria y Yoguel, 1988).¹⁵ Adicionalmente, dado que el peso del valor de producción de

¹⁴ Dentro de este subconjunto, las actividades en las que las Pymes dan cuenta de más del 80% del valor de producción son las siguientes: elaboración de yeso, cordelería, preparación de fibras textiles vegetales, preparación y teñido de pieles, fabricación de productos de tejeduría, elaboración de otros productos del tabaco, viviendas prefabricadas, construcción de material de transporte diverso, carteras para mujer, artículos de deporte y atletismo, impermeables y pilotos, espejos y vitraux, electrotipia, confección de artículos de lona, fabricación de muebles y accesorios metálicos.

¹⁵ El caso argentino se corresponde con lo sucedido en el caso de Estados Unidos (Piore, 1992), donde, a partir de un análisis estructural-diferencial, se muestra que una considerable proporción del mayor peso de las Pymes es explicado por cambios sectoriales de la demanda y no por una mayor importancia de las Pymes en cada una de las actividades.

CUADRO 2: Participación de las ramas Pymes en 1984 en la generación de puestos de trabajo y valor de producción

	Ramas	VBP ¹	VBP ²	Ocup. ³	Establ. ⁴
Elaboración de yeso	36923	0.06	98.24	507	18
Cordelería	32150	0.06	95.96	472	12
Preparación de fibras textiles vegetales	32112	0.03	95.84	245	3
Preparación y teñido de pieles	32320	0.04	94.13	536	8
Fab. productos de tejeduría	32119	0.37	91.65	1871	75
Elaboración de otros prod. de tabaco	31403	0.01	89.64	203	8
Fabricación de viviendas prefabricadas de madera	33113	0.07	87.35	669	33
Constr. material de transporte diverso	38490	0.03	87.32	199	11
Fabricación de carteras para mujer	32332	0.21	85.00	1820	101
Fcción de artículos de deporte y atletismo	39030	0.15	84.90	811	44
Confección de impermeables y pilotos	32204	0.09	84.67	466	35
Fabricación de espejos y vitraux	36202	0.08	83.42	304	23
Electrotipia y otros servicios relacionados con la	34203	0.23	81.65	1618	97
Confección de art. de lona	32123	0.15	81.09	611	36
Fcción de muebles y accesorios metálicos	38120	0.64	80.54	4163	258
Fabricación de ataúdes	33192	0.13	79.79	1050	75
Aserraderos y talleres para preparar la madera	33111	1.45	77.14	13934	694
Rectificación de motores	38434	0.73	76.38	6002	411
Fabricación de motocicletas, bicicletas y afines	38440	0.54	76.38	2883	151
Fabricación de otros productos de cuero y sucedáneos	32339	0.15	76.27	983	53
Otros artículos confeccionados de materiales textiles	32129	0.05	74.86	434	24
Fabricación de calzado de cuero	32401	2.21	74.71	16261	870
Fabricación de envases de madera y art. de cestería	33120	0.21	73.84	2816	123

(continúa)

(continuación)

CUADRO 2: Participación de las ramas Pymes en 1984
en la generación de puestos de trabajo y valor de producción

	Ramas	VBP ¹	VBP ²	Ocup. ³	Establ. ⁴
Elaboración de hielo	31211	0.08	73.40	587	36
Const. maquinaria para trabajar ios metales	38230	0.38	70.86	2421	105
Fcción de joyas y artículos conexos	39010	0.05	68.64	563	28
Fabricación de bolsos y valijas	32331	0.14	66.68	821	52
Confección de accesorios para vestir. uniformes	32209	0.37	66.35	2621	150
Fcción de aparatos fotográficos	38520	0.13	64.95	798	24
Fcción de clavos y prod. de bulonería	38191	0.70	64.73	4031	176
Fabricación de medias	32131	0.53	63.30	3037	93
Elaboración de mármol y granito	36993	0.20	62.21	1957	126
Fcción de prod. de carpintería metálica	38134	1.10	61.07	8845	509
Fcción de prod. de pulpa, papel y cartón diversos	34190	0.63	60.87	2267	110
Fabricación de muebles	33201	1.49	59.86	14376	941
Fabricación de básculas y balanzas	28252	0.06	58.46	479	22
Fcción. de prod. de caucho diversos	35590	1.23	57.42	7209	314
Fcción artículos de cemento y fibrocemento	36991	0.74	55.93	5855	229
Fabricación de ladrillos de máquina y baldosas	36912	0.52	55.51	4637	83
Elaboración de pastas alimenticias secas	31174	0.43	55.42	3102	114
Preparación de hojas de té	31214	0.37	54.41	1722	50
Fcción de instrumentos de música	39020	0.02	54.26	263	11
Fcción de tanques y depósitos metálicos	38131	0.45	54.23	2634	120
Subtotal	43	17.31		127083	6456
Total			100.00	586086	27299

FUENTE: Elaboración propia en base a CNE'84,

¹ Indica la participación de las Pymes de la rama en el valor de producción total generado por las Pymes en la industria,

² Indica la participación de las Pymes en la rama específica,

³ Indica el número de ocupados en establecimientos Pymes de la rama específica.

⁴ Indica el número de establecimientos Pymes de la rama específica.

las Pymes industriales se mantuvo relativamente constante, generando alrededor de un cuarto del valor de producción industrial, se produjo una fuerte caída de la productividad del trabajo de este estrato en relación a los niveles existentes en las grandes firmas.

Una de las razones que explica las pérdidas en la productividad media del estrato Pyme es que las actividades industriales que aumentan el empleo son básicamente de carácter vegetativo y están asociadas al consumo de bienes no durables y a la producción de bienes intermedios "no modernos". La mayoría de estas ramas manufactureras tienen "productividades relativas" bajas, que cayeron aún más entre las décadas del setenta y ochenta. En tal sentido, puede considerarse que el crecimiento del peso de las Pymes en la estructura industrial sigue un patrón de desenvolvimiento de tipo extensivo, marcando a nivel agregado un sesgo involutivo de importantes implicaciones con vistas a encarar los desafíos futuros de la reestructuración productiva si las Pymes pretenden adecuarse a las exigencias de la inserción internacional y participar activamente en los procesos de integración subregional en el ámbito del Mercosur.¹⁶

Las mayores diferencias de productividad en favor de las firmas grandes pueden vincularse con que éstas han podido reducir el impacto negativo que ha ejercido la inestabilidad macroeconómica sobre la inversión reproductiva en razón de las posiciones de mercado que suelen ocupar y de su mayor capacidad para acceder a un "set" de opciones para financiar su inversión.¹⁷ Otro factor que explica parcialmente las diferencias de productividad es la importancia de la movilidad existente en la estructura industrial (entradas y salidas de firmas), en espe-

¹⁶ Esta situación contrasta en parte con la de las empresas grandes en las que se ha verificado un descenso del tamaño medio y un aumento tanto de la productividad relativa —medida en términos de valor de producción por persona ocupada—, así como del tamaño medio productivo calculado como el cociente entre el valor de producción y el número de plantas. Esto es la expresión de una profunda reestructuración productiva de las plantas grandes, merced a una fuerte racionalización del empleo, que puede considerarse indicativo de un perfil de crecimiento de tipo intensivo en el uso del factor capital. Estas firmas recurrieron, también, a la fragmentación de procesos y la relocalización territorial, modelando con ello en forma determinante la estructura industrial emergente (Gatto *et al.*, 1988, Kosacoff y Azpiazu, 1989).

¹⁷ Véase Azpiazu, D. (1988).

cial en el estrato de menor tamaño relativo. Las firmas que "entran" presentan niveles de productividad inferiores a los que registran las firmas que "salen" del sector industrial, fenómeno que pone en evidencia el proceso de involución productiva que se ha registrado en el tejido industrial del país (Roitter, 1992).

Las magnitudes y la creciente disparidad entre las productividades de las Pymes y las grandes plantas no sólo expresan una situación de retraso tecnológico y de capacidades diferenciales en materia de inversión, sino que, además, constituyen una muestra palpable de lo lejos que están estas firmas medianas y pequeñas, como conjunto, de lo que acontece con las empresas similares de los países desarrollados.¹⁸

Debe señalarse, sin embargo, que las Pymes no constituyen un universo homogéneo. En primer lugar existen fuertes diferencias de tamaño de planta, involucrando en cada sector desde firmas medianas hasta otras muy pequeñas. En segundo lugar, y al margen de los condicionantes sectoriales específicos, existen grupos de firmas que han registrado trayectorias madurativas exitosas (véanse secciones 3 y 4). Estas experiencias, si bien minoritarias, estuvieron vinculadas a aspectos tales como el adecuado vínculo mantenido con las firmas grandes (autopartes específicas, máquinas para alimentos), a la elección de nichos de mercado de altos ingresos, a la introducción de cambios técnico-organizativos que les permitieron iniciar un proceso incipiente de inserción externa, al aprovechamiento de economías de aglomeración en algunas áreas geográficas, etcétera.

En síntesis, la evolución de las Pymes en los últimos quince años no parecería seguir los patrones que caracterizaron la reemergencia de las pequeñas y medianas firmas en las estructuras industriales desarrolladas. Son muy limitados los casos sectoriales o regionales donde el avance de estas empresas obedece a esquemas de reestructuración "positivo"; es decir, a procesos de transformación basados en cambios tecnológicos y organizacionales o en una reorientación productiva cimentada en nuevas ventajas competitivas. En el mismo sentido, tampoco se observa una modificación de las pautas históricas de interrela-

¹⁸ En la mayoría de los casos europeos analizados en la primera sección, los diferenciales de productividad entre firmas son notablemente inferiores a los que se verifican en la Argentina (Sengenberger *et al.*, 1990).

ción de firmas, buscando incorporar, a través de "networks" o en la participación en cadenas productivas lideradas por firmas industriales dinámicas, el aprendizaje tecnológico y de comercialización que es condición necesaria para ampliar sus posibilidades económicas y de negocios, en particular en el mercado internacional.

El sector de Pymes vivió, así, en los últimos quince años un largo período de crisis, sobrevivencia y de respuestas de corto plazo, sin avanzar hacia un nuevo esquema de articulación productiva, rasgo que diferencia claramente a este estrato de las firmas de mayor tamaño relativo, en las cuales la reestructuración estuvo asociada con una búsqueda de nuevos posicionamientos competitivos y de reorientación de sus actividades industriales principales.

Las reformas macroeconómicas realizadas a partir de 1991, especialmente por los efectos combinados derivados del programa de estabilización y de apertura económica e integración al Mercosur, están influyendo fuertemente en la transformación del sector Pymes ya que se están alterando sus históricas bases y factores de competitividad. En este sentido, un nuevo proceso de reestructuración, cuyos resultados son aún muy difíciles de prever, está en marcha. Las secciones siguientes tienen como objetivo describir el punto de partida de esta transformación y especular sobre algunas posibles consecuencias futuras.

3. ALGUNOS RASGOS BASICOS DE LAS PYMES INDUSTRIALES ARGENTINAS

Esta sección tiene como objetivo describir algunas características estructurales, de orden microeconómico, de las firmas Pymes argentinas, a fin de poder comparar estas empresas con sus similares de países industrializados. Para ello se ha utilizado información cualitativa que surge de distintos estudios de casos,¹⁹ los que intentaron indagar especialmente en la organización y funcionamiento económico y pro-

¹⁹ Estas investigaciones han tenido como objetivo mejorar el conocimiento que sobre este tipo de empresa se tiene en Argentina a fin de comprender más adecuadamente sus peculiaridades, demandas y las posibilidades de instrumentación de acciones. Entre otros véase: Gatto y Yoguel, 1989; Yoguel y Gatto, 1989; Yoguel y Kantis, 1990; Yoguel y Kantis, 1991; Quintar, 1991; Rearte, 1991; Mori-Koenig y Yoguel, 1991; Delgobbo y Kantis, 1991; Gatto, 1992.

ductivo de las empresas pequeñas y medianas. La fuente de información básica fue la propia firma Pyme. Si bien los estudios han sido efectuados fundamentalmente en el sector metalmeccánico, es posible realizar cierta generalización de las características y heterogeneidades predominantes en las Pymes argentinas.²⁰

El concepto que primó para el análisis de los rasgos estructurales de las Pymes fue que este tipo de firmas no debería considerarse como una versión reducida de una firma de mayor tamaño; sino como un agente económico con especificidad económica, empresarial, tecnológica y cultural propia; es decir, lógicas diferenciadas de funcionamiento económico-comercial y conducta empresarial. Como señala Storey (1987) "las Pymes no son empresas *más* pequeñas, sino empresas pequeñas con características económicas propias, ...objetivos diferenciados de corto y mediano plazo, organización burocrática simple, etc..." Más aún, existe suficiente evidencia cuantitativa y analítica que permite sustentar la idea de que ni siquiera una firma Pyme tiene como propósito un horizonte de gran empresa, ni lleva a cabo —por muchas razones— estrategias de expansión permanente.

Partir asumiendo que estas firmas tienen un comportamiento microeconómico diferenciado de otros agentes económicos permite examinar de forma menos prejuiciosa sus estrategias de inversión, sus objetivos y capacidad de expansión, sus conductas de financiamiento y endeudamiento, sus ventajas competitivas, sus formas de organización productiva, etc. A su turno, esto repercute en la determinación de objetivos de política y en la modalidad de provisión de la acción públi-

²⁰ Los trabajos realizados dan cuenta de actividades Pymes que, en términos de los totales nacionales, significan casi el 30% del total de Pymes industriales del país. La base de datos metalmeccánica está compuesta por aproximadamente el 5% (más de 300 unidades productivas) de los establecimientos Pymes de este conjunto de actividades; cerca del 12% de la ocupación (15.500 ocupados) y el 14% del valor de la producción. La participación relativa de las Pymes metalmeccánicas es próxima al 30% del total de Pymes industriales. En forma complementaria se han visitado alrededor de 150 firmas correspondientes a otros sectores (tejidos de punto, jugos, arroz, aserraderos, conserva de tomate, etc). Las áreas geográficas en las que se realizaron los estudios son las más importantes del país en el sector metalmeccánico (Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba) y de significativa importancia en los restantes (agroindustrias en las provincias de Entre Ríos y Neuquén, equipamiento para la industria agroindustrial en Mendoza y tejidos de punto en la ciudad de Mar del Plata).

ca.²¹ Como se explicitará en la próxima sección, esta perspectiva se engloba dentro de una visión sistémica de competitividad que incluye además las articulaciones entre las firmas Pymes y las grandes, las determinaciones macroeconómicas y sectoriales y el rol de las instituciones y del entorno tecno-productivo que rodea a las firmas.

Realizando una estilización a partir de distintos casos estudiados, las Pymes argentinas²² pueden ser caracterizadas por los siguientes elementos:

1. *Las Pymes son predominantemente empresas familiares.* Una alta proporción de las Pymes son firmas concebidas y administradas por grupos familiares, tanto en cuanto a la propiedad de la empresa como por el tipo de gestión empresarial. Cerca del 70% de las plantas son de este tipo de organización, alcanzando a valores próximos al 85% en los establecimientos pequeños y a cerca del 50% en las empresas medianas. Debe considerarse que este rasgo es similar a las Pymes de los países industrializados (por ejemplo Japón, Estados Unidos e Italia).

Una parte muy considerable de las firmas (45%) aún está siendo conducida por la generación "fundadora" y en aproximadamente un tercio de los casos se verifica una gestión empresarial compartida entre la primera y la segunda generación de propietarios. El carácter familiar de las empresas repercute en diversos aspectos del funcionamiento económico y productivo de la firma como, por ejemplo, en el nivel de centralización en la toma de decisiones, en la incapacidad de expansión en filiales de difícil control personalizado, en el carácter familiar que asume el patrimonio de la firma, en la importancia asignada a la experiencia personal en temas vinculados con la gestión comercial y productiva, etcétera.

Dadas estas características, el futuro de las firmas estará muy

²¹ Una respuesta generalizada de las entrevistas con empresarios es la escasa repercusión que la política pública orientada para Pymes tuvo sobre la conducta de estas firmas, no obstante que existieron diferentes propuestas e iniciativas de acción. Una hipótesis plausible es que los canales de "ofertas" no han podido diferenciar acertadamente sus servicios para atender las particularidades de una firma Pyme y no lograron captar una amplia demanda insatisfecha.

²² Se excluyen de este análisis las microempresas y establecimientos muy pequeños.

influido por la forma como se resuelva la transición generacional. Las evidencias empíricas provenientes de los estudios de caso no muestran sin embargo una tendencia clara. Si bien existe un grupo de firmas que están resolviendo la transición hacia formas de conducción más jóvenes sin producir "traumas" en el funcionamiento de la organización, existen numerosos casos en los que el cambio de conducción no está resuelto. Esto constituye un serio problema dado que las conducciones de mayor antigüedad, que se han formado durante el período sustitutivo de importaciones, no necesariamente están en condiciones de producir el cambio en la gestión global de la firma, necesario para enfrentar el nuevo contexto de apertura.

2. *La mayoría de las Pymes industriales no son empresas recién llegadas al mercado, sino firmas con un vasto desarrollo e importante conocimiento técnico incorporado.* Una proporción muy significativa (casi 60%) de los establecimientos Pymes tiene una antigüedad mínima de 20 años; es decir, han sido fundados con anterioridad a 1970. En oposición, sólo un 12% de las plantas industriales son establecimientos creados en los últimos diez/doce años. En cierta medida, esta antigüedad promedio de las empresas se condice con los períodos de mayor crecimiento industrial argentino y con las etapas que, dadas las características sectoriales del desarrollo manufacturero, más incidieron en la expansión de firmas pequeñas y medianas.

Las empresas "antiguas" (más de 15 años) reportan una historia de marchas y contramarchas, es decir una evolución no lineal. Por una parte, las trayectorias de estas firmas han sido el resultado de la necesidad permanente de las empresas de adaptarse a las diferentes coyunturas macroeconómicas y a las distintas situaciones sectoriales, lo cual se refleja en muchos aspectos microeconómicos (por ejemplo equipamiento sin perfil tecnológico definido, "mix" amplio de producción como estrategia de supervivencia, fuerte orientación interna de mercado, etc.). En muchas firmas es posible observar la interrupción de senderos de innovación tecnológica y de expansión económica debido a alteraciones exógenas a las firmas (por ejemplo cambio en los sistemas regulatorios de incentivos). En contraposición, las firmas "antiguas" fueron desarrollando un considerable stock de conocimientos empresariales, técnicos e ingenieriles adaptados a las características de una situación macroeconómica incierta, limitados incentivos de innovación y un mercado nacional cerrado y relativamente pequeño.

Las empresas "nuevas" son, por lo general, más pequeñas en inversión y en ocupación. Estas firmas tienden a ubicarse en niveles de productividad medios bajos, comparables con los últimos estratos de cada rama; es decir, que penetraron en los distintos mercados "desde abajo", donde obviamente la presión competitiva es menor o, por lo menos, es superable a bajos costos.

Ciertamente que existen importantes excepciones a la situación descrita anteriormente, las que en gran medida parecen asociarse con algunas características sectoriales. Por ejemplo en sectores nuevos (por ejemplo componentes electrónicos, nuevos equipos científicos) la edad media de los establecimientos es baja y no habría tan clara diferencia entre empresas de distinta antigüedad. En otros casos (manufacturas con alto contenido de diseño y moda) se observa la presencia de dinámicos nuevos establecimientos dinámicos.²³

Las empresas Pymes "nuevas" no son exclusivamente consecuencia de dificultades en el mercado laboral formal, si bien muchas han sido fundadas por ex trabajadores. Seguramente, la influencia de la situación del mercado laboral es mucho mayor en las muy pequeñas firmas y microemprendimientos. Tampoco las nuevas empresas parecen ser fruto de programas de descentralización y fragmentación productiva de las firmas más grandes, como fue la situación en algunos casos internacionales.

En síntesis, las empresas Pymes no constituyen un sector "nuevo", ni están dirigidas por empresarios recién llegados a la actividad. El activo intangible que conforma el acervo de conocimientos instalado en las firmas constituye un punto de partida clave para examinar sus posibilidades reales y estables de inserción externa y competitividad en el ámbito del Mercosur.

3. *En las Pymes convergen conocimientos formales y aprendizajes adquiridos a través de su propia dinámica.* La educación formal promedio de los dueños con actividad empresarial ejecutiva directa es media (secundaria), completa (60%) o incompleta (20%). Los propietarios ejecutivos con educación terciaria completa se ubican en torno del 10%, correspondiendo un peso significativo a profesionales universitarios no técnicamente vinculados con las actividades.

²³ Un ejemplo en este sentido son los nuevos establecimientos en la producción de tejidos de punto de lana en Mar del Plata (Rearte, 1991).

Un aspecto que debe ser destacado se refiere al proceso de aprendizaje informal empresarial que se realiza en los mismos establecimientos industriales. Cerca del 60% de los dueños de firmas Pymes metal-mecánicas indica haber tenido experiencia laboral previa a la constitución de la actual firma en industrias semejantes y del mismo ramo, mientras que sólo el 20% de los empresarios recibió formación directa por ser miembros de la familia de los fundadores. La experiencia previa (o aprendizaje acumulado) se manifiesta como un elemento clave en la formación de empresas Pymes de cierta envergadura y estabilidad en el mercado y constituye una primera barrera a superar en el desarrollo de firmas nuevas.

La información recogida sobre el proceso de aprendizaje interno a la fábrica indica que, en gran medida, éste se adquiere a través de un proceso de "learning by doing and by using"; es decir, a partir de la resolución de problemas concretos de la labor productiva cotidiana. Asimismo, las empresas confirman la hipótesis de que han resultado muy significativos los aportes técnicos recibidos de las empresas con quienes tienen vinculación productiva.

Por lo general, en las firmas Pymes este conocimiento no se "almacena" de manera formal, ni es fácilmente transferible entre los miembros de la organización; constituyendo, básicamente un *conocimiento tácito*, un activo intangible.

4. *Las empresas medianas argentinas tienen un tamaño de ocupación promedio cercano a 50 personas estables y una facturación anual algo superior a 1.5 millones de dólares, con niveles máximos que rondan los 4,5 millones de dólares y mínimos que se ubican en torno de 0,5 millones de dólares.*²⁴ La facturación media por persona ocupada por año en establecimientos Pymes —a precios de 1990/91— ascendía a aproximadamente 21.000 dólares. La inversión (stock de activos fijos) promedio por ocupado apenas alcanzaba a 25.000 dólares. En ambas variables también se observa una gran dispersión, que no sólo

²⁴ Estas estimaciones se refieren a un promedio de los últimos años. Dadas las variaciones de tipo de cambio real en Argentina, el nivel de facturación en dólares ha variado constantemente, en 1993 equivale a 2.2 millones de dólares anuales

pone de manifiesto problemas de información (ie: valuación de los activos), sino que también indica una marcada heterogeneidad de firmas.

La distribución de los establecimientos por tramos de tamaño ocupacional indica que cerca del 30% de las firmas corresponde al estrato de establecimientos de 20 a 40 ocupados, un 25% al estrato de 40 a 60 ocupados, un 15% a menos de 20 ocupados y otro tanto a las plantas industriales que se ubican en el tramo de 60 a 100 ocupados. Las plantas con tamaños superiores a 100 ocupados alcanzan al 12% del conjunto.

La evolución de los niveles de actividad económica de las Pymes en los últimos años muestra una gran heterogeneidad entre firmas. Los resultados de una submuestra de la Base de Datos referido a 200 plantas metalmeccánicas del Gran Buenos Aires confirman una fuerte disparidad de performances en el interior del conjunto de las Pymes. Las evoluciones contrapuestas no responden a un patrón sectorial claro (Kantis, Yoguel, 1991), sino que parecerían ser el resultado de la capacidad de respuesta microeconómica y de la gestión financiera de las firmas Pymes ante situaciones de mucha turbulencia macroeconómica. Así, mientras el 46% de las plantas había mejorado su nivel de actividad en la década de los ochenta, alrededor del 40% mostraba una trayectoria exactamente opuesta.

De todas maneras, algunas conclusiones preliminares pueden extraerse cuando se analiza la evolución productiva de las empresas: una ascendente trayectoria de las firmas tiene asociación positiva con el incremento de inserción en mercados externos y con la evolución de la producción a pedido, lo que indica que tanto las empresas con competitividad internacional como las firmas subcontratistas habrían tenido una mejor performance que el resto.

5. Las Pymes han registrado un bajo nivel de inversiones en los últimos años y una trayectoria tecnológica con varias situaciones de "stop and go". La mayoría de las firmas Pymes muestra una trayectoria tecnológica estructurada sobre la base de sucesivas inversiones incrementales, que se concretan a lo largo de un prolongado período. Es un proceso semi-continuo de rounds de inversión de bajo peso individual, guiado en muchos casos por razones de "oportunidad favorable" (ie: facilidades para la compra de equipamiento usado devaluado, línea crediticia especial).

Respecto del proceso de inversión, se destaca:

a. En aproximadamente el 15% de los establecimientos industriales Pymes no se registra ninguna inversión en los últimos seis años. En el restante 85% de los casos, menos de la mitad de las empresas ha concretado inversiones inferiores a 100.000 dólares en total durante los últimos cinco años; mientras que el resto ha efectuado inversiones que superan el 10% del stock de inversiones en activos fijos al inicio del período.

b. Si bien el promedio de las firmas indica que la inversión del último quinquenio es equivalente a menos de 1/6 de la facturación anual, la media de la distribución se ubica en torno de 1/10. Esta diferencia se explica porque los establecimientos más grandes —en facturación— son los que han tenido el coeficiente de inversión medio más elevado, lo cual ha redundado, entre otros aspectos, en una ampliación de las brechas de productividad.²⁵ Este débil proceso de acumulación, en un período de fuerte reestructuración del aparato productivo industrial, ha sido uno de los factores explicativos del aumento de las diferencias de productividad entre Pymes y firmas grandes que se comentó en la sección anterior y que contrasta con la experiencia de los países industrializados.

c. Si bien se carece de un parámetro de comparación internacional para evaluar el comportamiento y la magnitud de la inversión de las firmas Pymes, podría asumirse que ésta ha sido muy baja, no obstante que se registren inversiones en la mayoría de las empresas. Existen evidencias parciales que permiten asumir que la antigüedad promedio del equipamiento industrial es superior a los 12 años, observándose aún el peso de la incorporación de equipos importados durante los años 1979-81.

²⁵ Las diferencias de intensidad de capital (activos fijos) entre establecimientos pueden ser explicadas parcialmente por la rama manufacturera de pertenencia. Así, por ejemplo, en la actividad metalmecánica, la inversión media por personal ocupado en la rama 38240 (Bienes de capital) es superior a 35.000 dólares per cápita y duplica a las ramas 38399 (Construcción de aparatos eléctricos), 38110 (fabricación de cuchillería) y 38191 (fabricación de clavos). Las actividades de autopartes (38432) y de fabricación de productos metálicos (38199) se ubican en torno del promedio de 25.000 dólares.

d. Una parte considerable de la inversión que realizan las empresas Pymes consiste en equipamiento "usado", de segunda o tercera mano, adquirido a un bajo precio relativo y cuya utilización parcial suele incidir negativamente en la rentabilidad y productividad del equipamiento. Las firmas industriales dedican un esfuerzo ingenieril y financiero importante para la adaptación, compatibilización, alistamiento y mantenimiento de equipos más allá de su vida productiva estimada. De todas maneras, se han detectado muchos casos de firmas donde los rendimientos de los equipos no alcanzan los valores estándares internacionales para activos comparables, empeorando aún más la situación que se deriva de operar normalmente por debajo de la capacidad óptima.²⁶

e. Las principales razones indicadas por las firmas para la incorporación de nuevos equipamientos se refieren —en orden de importancia— a: i) reducción de costos, ii) incremento de productividad, iii) introducción de equipamiento imprescindible para mantenerse en el mercado, iv) mejoramiento de calidad, v) incremento de la capacidad productiva. Resulta muy complejo poder aislar e identificar *ex-post* los principales efectos globales técnico-productivos que generaron las nuevas inversiones. En muchos casos, la inversión incidió, simultáneamente, en varios factores de competitividad de la empresa: baja de tiempos unitarios de producción, reducción de costos por pérdida de materiales, reducción de fallas, mejoramiento de las escalas productivas, ampliación de las posibilidades de fabricación.

f. A pesar de los condicionantes tecno-productivos que imponen los mercados sectoriales sobre las empresas, se observa una marcada heterogeneidad tecnológica y de equipamiento intrasector; es decir, a nivel de las empresas. Una de las razones que ayudan a explicar la posibilidad de la sobrevivencia en el largo plazo de fuertes disparidades tecnológicas entre firmas que conforman un mismo mercado es que, al interior de cada rama, existen mercados muy segmentados, de muy escasa interrelación entre sí, a veces con bajos niveles de competitividad. La segmentación del mercado obedece a múltiples factores (ie: volúmenes de órdenes de compra), incluyéndose en muchos casos

26 Dada la retracción y estancamiento del sector industrial en los años ochenta, se ha producido una importante reducción de turnos de trabajo. Esta situación incide en el alto peso que tienen en la estructura de costos, los costos fijos.

una suerte de segmentación "geográfica" productor-cliente. Este tipo de funcionamiento "recortado" de algunos mercados facilita la existencia —y perdurabilidad en el tiempo— de firmas con desiguales niveles de eficiencia y rentabilidad.

g. *Gran parte de las inversiones de las firmas Pymes se financiaron con recursos propios de los dueños y socios*, recurriendo, en segundo lugar, a fuentes de financiamiento formal bancario o a las facilidades otorgadas por los proveedores de bienes de capital y equipos. En comparación con la oferta de financiamiento de inversiones en otros países, especialmente desarrollados, es notable, en Argentina, la ausencia de instrumentos más específicos (ie: financiamiento para iniciación de negocios, "venture o risk capital", leasing, sistemas de fondos de garantías, etcétera)

h. *La gestión empresarial es centralizada, con evidencias de predominio de las habilidades "sustentadas en la fabricación"*. La toma de decisiones en las empresas Pymes argentinas está centralizada y restringida a los dueños de las empresas. En muy pocos casos, se recurre al uso de servicios de asesoramiento públicos (ie: INTI) o privados (por ejemplo cámaras o consultores). A diferencia de otros ámbitos geográficos-industriales Pymes, donde el entorno institucional de apoyo juega un rol clave, las Pymes —especialmente aquéllas del sector metalmeccánico— tienen una conducta tecnológica muy atomizada, debilitándose el desarrollo de ventajas positivas (economías externas) de eficiencia y productividad que implicarían una actividad más concertada y sistémica. Esta modalidad de gestión está en muchos casos explicada por el origen familiar de muchas de las empresas.

La gestión fuertemente centralizada aumenta conforme se pasa de plantas medianas a pequeñas. Adicionalmente y casi al margen del tamaño de la firma, las habilidades gerenciales se sustentan casi exclusivamente en el "know-how" de fabricación, siendo menos numerosos los casos en los que éste se combina en forma eficiente con "un adecuado espíritu empresarial" que permita rectificar cursos de acción, identificar oportunidades de negocios, etcétera.

i. *Las Pymes han tendido a ampliar su mix de producción como respuesta a la situación de crisis de los últimos años, manteniendo un alto nivel de integración vertical*. Contrariamente a lo que parece observar-

se en las experiencias de desarrollo reciente de Pymes en los países industrializados, las empresas Pymes argentinas mantienen aún dos rasgos típicos de su débil inserción productiva en el tejido industrial nacional: por una parte, las Pymes muestran un alto grado de integración vertical y, por otra parte, no se orientan hacia un mayor nivel de especialización que redunde en mayores niveles de productividad.

En la industria argentina es muy limitada la práctica de la subcontratación. Este hecho afecta a las Pymes desde dos perspectivas: por un lado, reproducen internamente el "modelo" de las empresas más grandes que tienden a utilizar proveedores subcontratistas sólo en casos de fuertes fluctuaciones de demanda pero no como una modalidad productiva estable de división del trabajo. Las empresas Pymes tienden a fabricar muchas de las partes y piezas que requieren para cada bien producido, lo cual no sólo plantea un problema de eficiencia-escala óptima sino que obliga a mantener un muy diversificado stock de equipamiento. Por otro lado, la falta de un claro mercado de subcontratación impide que estas empresas tengan una conducta más decisiva en materia de especialización. A pesar de ciertos cambios recientes, la modalidad de subcontratación sigue siendo vista como una modalidad de atender demandas cuando exceden la capacidad productiva de la empresa, es decir como subcontratación de capacidad.

Aproximadamente el 50% del total de empresas Pymes *no* subcontrata ninguna parte de la producción a terceras empresas. En el extremo opuesto, algo menos del 5% del total de firmas subcontrata más del 30% de la producción a terceras firmas subcontratistas. Un grupo importante de empresas (35%) sólo subcontrata hasta el 10% de su facturación, orientándose la subcontratación hacia procesos que no pueden realizarse internamente.

Varias son las razones económicas y productivas que explican este comportamiento de las firmas. Existe suficiente evidencia en el sentido de que en períodos de alta inestabilidad económica el *costo de transacción* —en el sentido de Williamson (1985)— es elevado y tiende a crecer dadas las incertidumbres presentes en el escenario macroeconómico, reduciendo las ventajas de descentralizar productivamente hacia terceros. Por otra parte, el tamaño del mercado interno opera como un límite a la división social del trabajo y a la búsqueda de ventajas de especialización y escala.

En el marco de esas condiciones, las firmas tendieron a ampliar su mix productivo como mecanismos de mejorar su posicionamiento en

el mercado, reducir riesgos y apuntar a una tasa de ganancia más estable. En el caso de las Pymes metalmecánicas del Gran Buenos Aires, alrededor del 50% de las plantas, por ejemplo, tienen actualmente una gama de líneas ampliamente diversificadas y en aquellas firmas con cierta especialización por línea se observa una importante diferenciación de modelos.

Esta estrategia que ha sido eficaz en un mercado semicerrado puede constituirse en una característica desfavorable en un esquema abierto (Kantis y Yoguel, 1991). Debe señalarse que las plantas que tienen una gran amplitud de líneas requieren, para operar en mercados abiertos y más competitivos, incrementar las tareas asociadas con investigación y desarrollo, las acciones de marketing y penetración de mercados y desarrollar una estructura burocrático-administrativa más compleja. La conducta tendiente a la diversificación productiva de las firmas resultó ser independiente de la importancia de la producción a pedido y del peso del trabajo encargado a terceros, es decir de los mayores o menores encadenamientos de las firmas en el tejido productivo.

Esta orientación del negocio, que casi siempre se asentó más en las capacidades del conocimiento productivo de los dueños que en sus habilidades empresariales, impactó en los niveles de eficiencia global de las firmas, que en la mayoría de los casos pudieron compensar sus ineficiencias microeconómicas (insuficiente escala, elevados tiempos muertos en equipos no utilizados, problemas de calidad) debido a las circunstancias inestables macroeconómicas y financieras prevalentes en la década pasada. Sin embargo, en el escenario futuro más abierto y estable, estas ineficiencias se traducen rápidamente en pérdida de capacidad competitiva y de mercado,²⁷ y plantean un serio desafío de rediseñar las estrategias productivas sobre un esquema de mayor especialización.

²⁷ La mayor apertura del mix de líneas y/o modelos no fue acompañada de un aumento de la capacidad productiva debido a la insuficiencia del proceso de acumulación. Por consiguiente, una proporción significativa de las Pymes se encuentran produciendo un mayor número de bienes en una escala aún más reducida y con equipamientos más obsoletos, desactualizados y en parte mal aprovechados. En el caso de los bienes seriados, que a su vez son transables, esta situación se ha constituido en un factor que afecta significativamente sus niveles de competitividad en el nuevo escenario de apertura.

j. *Las Pymes se orientan casi únicamente hacia el mercado interno.* Las Pymes tienen un claro sesgo de orientación productiva hacia el mercado interno nacional. Del total de empresas metalmecánicas entrevistadas, sólo el 20% de las firmas han exportado más del 10% de la producción de los últimos años. Sin embargo, un número mayor de empresas registran experiencias trucas y discontinuas en los mercados externos.

La crisis del mercado interno empujó a un número creciente de Pymes a efectuar "exportaciones contracíclicas", pero sin realizar cambios tecno-organizativos en el interior de la planta. Esto se ha visto reflejado en exportaciones esporádicas que representan, para casi tres de cada cuatro casos del Gran Buenos Aires, menos del 5% de la facturación anual (Kantis y Yoguel, 1991). En el resto de las ramas Pymes (confecciones, muebles) las exportaciones son mínimas y sólo en el rubro calzado se observa una presencia mayor de Pymes exportadoras.

Las empresas medianas con más de 20 años en el mercado tienen una mayor inserción en mercados externos en comparación con otras empresas Pymes, ya que representan el 60% del grupo exportador. El mayor número de operaciones de comercio exterior de las firmas Pymes, aunque por montos en general pequeños, se destinan a Uruguay y Chile. En tercer lugar, aunque con montos por operación significativamente superiores, se ubican las exportaciones dirigidas a Brasil. Algunas empresas del rubro de autopartes (especialmente de Rafaela, Santa Fe) están regularmente exportando a Estados Unidos. Prácticamente no existen casos continuos de empresas que exporten a Europa (España o Italia) y se registran negocios puntuales con países árabes y Sudáfrica.

Las empresas Pymes orientan una parte significativa de su producción a atender demandas de su zona de influencia regional o local, siendo relativamente generalizado el hecho de que sus principales clientes se ubiquen en su propia área de localización. Esta situación es particularmente evidente en los casos de las Pymes proveedoras de un cuasi-servicio industrial (por ejemplo tratamiento térmico, lavado de prendas de lana, pequeñas fundiciones, etc.) que operan como subcontratistas o proveedores.

k. *Dado el tipo de productos, procesos o bienes que fabrican las empresas, la mayoría de las Pymes vende su producción a otras firmas, no ingresando directamente al mercado final consumidor.* En el caso

extremo de la industria metalmecánica, cerca del 50% de las Pymes vende más del 70% de su producción a otras empresas y el 20% utiliza canales de distribución ajenos a la firma para colocar más del 70% de sus ventas.

Aunque la cartera de "clientes" de la mayoría de las Pymes, que no opera directamente en el mercado, es reducida, sólo un porcentaje limitado de las empresas tiene un solo cliente que represente más del 50% de sus ventas. Para más de la mitad de las empresas su principal cliente representa menos del 10% de su facturación anual.²⁸

1. *La mayoría de las Pymes carece de estrategias empresariales a mediano plazo.* El grado de elaboración de la estrategia empresarial adquiere una importancia determinante en el nuevo escenario que se abre con el proceso de apertura e integración (Mercosur). Sin embargo, un número muy importante de Pymes tienen una escasa comprensión de este fenómeno; ejemplo de ello es que casi el 60% de las firmas entrevistadas en el Gran Rosario carecen de una estrategia explícita. La situación es levemente mejor en el Gran Buenos Aires, donde cerca de un tercio de las firmas no posee una estrategia o la centra en la sobrevivencia en el mercado interno. Dadas las características de inestabilidad de la situación macroeconómica y el alto nivel histórico de protección, las Pymes sólo desarrollaron —y concibieron como útiles— estrategias de corto plazo de tipo reactivo.

A su vez, únicamente un reducido grupo de empresas considera posible incrementar su cooperación interempresarial, aunque para ello requiere realizar previamente cambios tecno-organizativos y de gestión para tener éxito en su inserción externa y/o en la defensa de su posición en el mercado interno (Moori-Koenig y Yoguel, 1991).

Como resulta normalmente cuando se intenta caracterizar con trazos gruesos a un conjunto muy heterogéneo de agentes económicos, algunos segmentos de firmas —especialmente las Pymes más gran-

²⁸ En las ramas con predominio de relaciones intrasector se observan relaciones empresa-principal cliente de mayor peso —en el 15% de los casos de autopartistas el principal cliente representa más del 70% de sus ventas—. Por el contrario, las actividades especializadas en bienes finales muestran un grado muy bajo de "cautividad", ya que sólo el 10% de las firmas dice tener un cliente con peso individual próximo al 50% de su facturación.

des— caen fuera de algunos de los atributos globales señalados. Si bien los rasgos descriptos han ido conformándose a lo largo de los últimos cuarenta años, la incidencia de los quince años finales de desarrollo industrial parecería ser decisiva en el sentido de profundizar algunos aspectos que restringen la capacidad competitiva de las firmas en el largo plazo. El estancamiento de los sectores industriales con mayor encadenamiento en Pymes impidió a la mayoría de estas empresas expandir sus capacidades técnicas y de gestión, dificultando aún más su proceso de internacionalización e inserción externa.

4. FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES ARGENTINAS²⁹

Marco conceptual

El estudio de la competitividad de las Pymes industriales en Argentina en el nuevo escenario definido por la apertura de la economía y el proceso de integración subregional requiere de un enfoque que integre en el análisis, además de los aspectos microeconómicos y sectoriales, los cambios producidos en los escenarios internacional y nacional. Las transformaciones que de ellos se derivan cuestionan varios aspectos del funcionamiento de las Pymes en las últimas décadas (Roitter, 1992; Roitter y Yoguel, 1992) y colocan, en un primer plano del debate económico, la discusión sobre la necesidad de encarar un proceso de reestructuración y reconversión industrial. La fragmentación de los procesos productivos, los cambios tecnológicos y la adecuación de las escalas óptimas de producción, la segmentación de los mercados y la volatilidad de la demanda, rasgos básicos emergentes del nuevo escenario, aumentaron el riesgo de las empresas que operan como agentes independientes con elevada integración vertical a nivel internacional (Sabel, 1988; Sengerberger *et al.*, 1990).

En esta nueva situación, los enfoques tradicionales de competencia centrados exclusivamente en la confrontación de precios relativos puntuales están siendo relegados a un segundo plano (Alavi 1990;

²⁹ Esta sección se basa fundamentalmente en los estudios e investigaciones realizados en el del Programa CFI-CEPAL-PRIDRE en los trabajos del Programa CEPAL-Pymes y Moori-Koenig y Yoguel, 1992.

Chudnovsky y Porta, 1991).³⁰ El concepto de competitividad "micro" de la firma requiere ser abordado desde una perspectiva dinámica, que incluya la consideración de muy diversos factores; algunos que inciden en forma directa (ie: tecnología utilizada, eficiencia en la organización intraplanta) y otros que forjan la competitividad de manera más indirecta (ie: infraestructura disponible, política comercial pública, calidad del mercado laboral). Desde esta óptica, se pretende integrar en el análisis aspectos tan diversos como: i) las prácticas organizativas y de gestión de las firmas, ii) el sistema de relaciones en el que están inmersas, iii) las condiciones de funcionamiento del sector en el que operan y iv) el contexto macroeconómico y regulatorio de las actividades.

Balance de competitividad de Pymes metalmecánicas

En años recientes, diversos trabajos (Moori-Koenig y Yoguel, 1991 y Kantis y Delgobbo, 1991) comenzaron a abordar el estudio del posicionamiento competitivo de las firmas Pymes desde esta perspectiva de análisis, tratando de detectar los diversos factores que condicionan la capacidad competitiva de la empresa en el mediano plazo. Utilizando como variables centrales, i) la modalidad de gestión empresarial, ii) la factibilidad de producir bienes que en el mercado externo no se elaboren en series largas, iii) el acceso a la información de mercados externos, iv) el grado de elaboración de estrategias competitivas, v) el entorno y el marco institucional en el que las firmas se localizan y vi) la base tecnológica y el proceso de inversión, las firmas fueron clasificadas en distintos grupos de posicionamiento competitivo (Moori-Koenig y Yoguel, 1991).

Las que pertenecen a los grupos de mejor posicionamiento, que se caracterizaron por una gestión descentralizada y adecuada para proce-

³⁰ Si bien los precios continúan jugando un rol central en la competitividad de las firmas, comienzan a intervenir elementos no vinculados directamente a los costos de producción que son difíciles de cuantificar y que explican en parte las diferencias de precios entre firmas. Entre ellos destacan los servicios pre y posventa, la adaptación rápida de la oferta a la demanda, la rapidez en la captación y decodificación de los flujos de información y el aprovechamiento de las economías externas a la firma derivadas del entorno en el que se inserta.

sar el conjunto de la información disponible, desarrollan estrategias orientadas al mercado externo y/o dinámicas hacia el mercado interno, poseen una base tecnológica relativamente importante y producen bienes con escasas posibilidades de ser elaborados en series largas a nivel internacional. Por el contrario, en los casos de peor posicionamiento competitivo prevalecen firmas con una estructura gerencial fuertemente centralizada, con escasa o nula información sobre competidores potenciales y mercados externos, con estrategias débilmente estructuradas —inexistentes o de carácter vegetativo—, con bajos niveles de inversión y con un mix de producción susceptible de ser elaborado en series largas a nivel internacional y por tanto sujeto a “graves problemas de escala”, agravados por la inexistencia de factores de compensación por parte de las firmas.

Los diferentes posicionamientos competitivos reflejan la importancia de las diversas “historias productivas” de las firmas, que son el resultado de las distintas acciones estratégicas desarrolladas en el pasado. Estas acciones han permitido a algunas empresas superar en parte las restricciones a su desarrollo derivadas del marco sectorial y de las turbulencias macroeconómicas. Las firmas que se encuentran en mejores condiciones para enfrentar el nuevo escenario son aquellas que tienen “historias productivas” caracterizadas por una anticipación “activa” a los cambios producidos en el contexto sectorial y macroeconómico, a diferencia de otras que mostraron comportamientos de tipo “inercial”. Desde esta perspectiva, es posible encontrar diversas elecciones estratégicas, que si bien están condicionadas por las tendencias sectoriales y macroeconómicas, dependen de aspectos endógenos vinculados al manejo gerencial y a la capacidad para utilizar sus recursos internos, equipamiento, capacidad ingenieril y know-how.³¹

³¹ Estos estudios se enmarcan en la tradición de las investigaciones que consideran que el proceso de innovación es endógeno a las firmas (Nelson y Winter, 1982; Nelson, 1991). Las diferencias entre firmas son explicadas a partir de acciones pasadas (estrategias) encaradas por éstas que les permiten distintos grados de libertad de las determinaciones macroeconómicas y sectoriales. Así, para ser exitosas en un mundo en el cual es central el proceso de innovación, las firmas deben tener una estrategia coherente que les permita decidir qué senderos escoger y necesitan una estructura (en el sentido de organización, gobierno y toma de decisiones) que apoye y guíe la construcción de las capacidades centrales necesarias para llevar a cabo la estrategia (Nelson, 1991).

En relación al impacto de la apertura económica y al proceso de integración Mercosur, las firmas fueron incluidas en dos grupos: i) aquellas que se "autoevaluaron afectadas" y ii) las que por distintas razones no perciben estar amenazadas ante el nuevo contexto. A su vez, las restricciones que manifestaron enfrentar las firmas afectadas se distinguen entre aquellas vinculadas con las condiciones macroeconómicas, sectoriales y de funcionamiento de mercados externos (restricciones exógenas) y las relacionadas con aspectos que son específicos de la firma (restricciones endógenas). Por último, en el caso de las firmas que manifestaron no estar amenazadas por el actual contexto se distinguieron los factores que basan sus ventajas, considerando como endógenos aquellos que se sustentan en la eficiencia micro y la gestión global de la firma y exógenos a los derivados del tipo de producto elaborado que les otorga cierta protección "natural" de la competencia externa. A continuación se presentan las principales conclusiones de los estudios mencionados.³²

a. *El proceso de apertura y de integración subregional impactará negativamente sobre un grupo numeroso de firmas Pymes.* Si bien este efecto general abarca al conjunto de actividades manufactureras, se han detectado importantes diferencias sectoriales. Un mayor impacto relativo es esperable en las firmas que producen bienes manufactureros susceptibles de ser elaborados en series largas a nivel internacional o caracterizados por procesos productivos poco complejos tecnológicamente, con fuerte incidencia del costo laboral. Una menor incidencia parecería tener la apertura e integración al Mercosur en las firmas que elaboran bienes intensivos en mano de obra calificada y que no se benefician de economías internas de escala (Moori-Koenig y Yoguel, 1991). Los resultados de las investigaciones citadas señalan que dos de cada tres Pymes metalmecánicas enfrentarán distinto tipo de amenazas y/o restricciones para continuar su sendero de inserción externo iniciado en los ochenta (Moori-Koenig y Yoguel, 1992b), proporción que varía significativamente a nivel sectorial, siendo menor la incidencia en

³² Estos estudios trabajaron con alrededor de 100 firmas Pymes metalmecánicas, que formaban parte de una Base de Datos de 300 empresas construida a partir de distintos relevamientos sectoriales y regionales llevados a cabo en el marco del Programa PRIDRE, CFI-CEPAL.

las ramas de bienes de capital por sus características de producción específica. (Kantis *et al.*, 1993).³³

b. *El tamaño relativo de la planta y el coeficiente de inversión de los últimos años no parecen ser aspectos decisivos en el grado de "afectación" de las firmas frente a la apertura.* Los resultados que surgen de las investigaciones citadas indican que la distribución de las firmas afectadas por tamaño es relativamente semejante a los pesos de cada "estrato" en el total de la muestra. Sin embargo, a nivel sectorial, el tamaño de las firmas que enfrentan restricciones comienza a tener más relevancia, en particular en los sectores de producción de implementos agrícolas y autopartes, donde una considerable proporción de las firmas "pequeñas e intermedias" están afectadas. Una hipótesis que podría explicar que entre las firmas afectadas no haya un predominio relativo de algún tamaño es que los tamaños de planta de las firmas (de pequeñas a medianas) distan significativamente, en casi todas las ramas, de los tamaños óptimos existentes a nivel internacional.

El coeficiente de inversión, estimado como el cociente entre el cuántum invertido en los últimos cinco años y la facturación del último año, tampoco constituye un elemento diferencial que permita distinguir a las firmas afectadas de las que no lo están. Mientras la mitad de las firmas que realizaron inversiones importantes enfrentan restricciones y/o amenazas, las proporciones de afectados y no afectados que en los últimos años registran un coeficiente de inversión muy reducido (inferior al 10% de la facturación) son similares. Debe aclararse, sin embargo, que no existen evidencias que permitan afirmar que el nivel absoluto del stock de capital no guarda relación con el grado de afectación frente a la apertura y el proceso de integración subregional.

c. *La ausencia de asociación entre procesos recientes de inversión y nivel de afectación de las firmas Pymes revela, en una primera instancia, que, en el marco de muy escasas inversiones productivas, éstas*

³³ La proporción de afectados va aumentando al pasar de bienes de capital a autopartes e implementos agrícolas, donde alrededor del 70% de las firmas se encuentran en esa situación. Sin embargo, mientras los productores de autopartes están ya actualmente afectados (1992), las firmas que elaboran implementos agrícolas y bienes de capital visualizan que estarán más afectadas en los próximos meses o años.

estuvieron guiadas por factores que no contemplaban las características del nuevo escenario (apertura e integración), o que si lo tomaban en consideración no lograron aún cristalizarse en mejoras en los niveles de eficiencia y competitividad de las empresas. Sin embargo, ha sido posible verificar algunas diferencias sectoriales de comportamiento, que indicarían la insuficiencia del mercado como coordinador exclusivo de los procesos de inversión en situaciones de alta turbulencia macroeconómica e inciertos escenarios futuros.³⁴ Este fenómeno se hace más evidente en los mercados más atomizados, en los que la presencia de uno o varios coordinadores es mucho menos frecuente que en los mercados concentrados. A modo de ejemplo, las firmas de implementos agrícolas y de bienes de capital, mercados más atomizados, que enfrentan restricciones y amenazas en el proceso de apertura e integración registran en promedio coeficientes de inversión significativamente superiores al de las firmas no afectadas; lo cual parecería en principio contradictorio. Sólo en el segmento de autopartes, donde la presencia de coordinadores en el mercado es más evidente, las firmas Pymes afectadas registran coeficientes de inversión inferiores al de las no afectadas.³⁵ Estos resultados guardan relación con la naturaleza de las restricciones y/o amenazas que las firmas enfrentan, con el tipo de producto que elaboran y con las condiciones de funcionamiento de los mercados en los que operan.

d. Las restricciones y/o amenazas que enfrentan las firmas afectadas por el nuevo escenario son de distinta entidad, origen y envergadura. Así, pueden distinguirse firmas afectadas por factores exógenos a ellas,

³⁴ La situación de alta inestabilidad económica argentina hacia fines de los años ochenta implicaba que los mercados sólo reflejasen —en el mejor de los casos— señales para la asignación de recursos de corto plazo.

³⁵ Cabe destacar que los resultados del sector autopartista, básicamente influidos por el segmento que dirige su oferta hacia las terminales, pueden estar revelando una mayor coordinación y armonización de políticas de inversión como consecuencia de la mayor dependencia que han tenido las firmas proveedoras de partes y piezas respecto a las terminales. Por el contrario, en el segmento que dirige su oferta hacia el mercado de reposición predominan, en general, procesos de involución tecnológica. Debe señalarse también que el sector automotriz registra mayores y más antiguas interrelaciones argentino-brasileñas, a la vez que siempre dispuso de esquemas regulatorios particulares.

otras en las que son determinantes los problemas derivados de su funcionamiento y gestión y otros casos en los que ambos tipos de restricciones son significativos.

En alrededor del 40% de las firmas entrevistadas, las principales restricciones consisten en desventajas exógenas derivadas de problemas de financiamiento —acceso y costo—, insuficientes márgenes para operar en mercados externos debido al valor del tipo de cambio real o por diferenciales de costos motivados por asimetrías en los precios de los insumos y servicios. Otros factores exógenos que inciden desventajosamente son la fuerte presión competitiva en mercados pequeños y marginales motivada por la recesión internacional, las insuficiencias de tamaño y escalas.

Entre las firmas afectadas por razones exógenas predominan, tanto a nivel global como sectorial, aquellas firmas que han realizado esfuerzos sostenidos de inversión y de inserción externa. Esto significa que la eficiencia micro constituye una condición necesaria pero no suficiente para encarar con éxito el nuevo contexto.

Un tercio de las firmas consultadas se consideran afectadas por restricciones específicas a su funcionamiento (razones endógenas). Entre éstas predominan aspectos vinculados con las deficiencias en la organización de la producción, el nivel relativo de atraso tecnológico, el bajo nivel de productividad, el insuficiente tamaño económico, la escasa disponibilidad de información y un estilo de gestión más centrado en los aspectos de fabricación que en la visión global del negocio.³⁶ El resto de

³⁶ Entre las restricciones endógenas que enfrentan las firmas pueden distinguirse dos grandes grupos. El primero se refiere a aquellas cuya resolución no es exclusivamente un tema individual de las firmas, sino que requiere de la acción coordinada entre agentes. Estas hacen referencia a las necesidades de reconversión, de cambios en la gestión global del negocio, de actualización tecnológica, de desarrollo de proveedores, de búsqueda de socios y de acceso a mercados externos. El segundo grupo involucra restricciones que están circunscriptas a las firmas, tales como la disponibilidad de información, estilo de gestión, mantenimiento y renovación de equipos y capacidad financiera. Este último caso también necesita de acciones de coordinación entre agentes pero de distinta naturaleza al anterior. Mientras en el primer caso sería necesario considerar a la red de firmas involucradas para la resolución conjunta de las restricciones y la generación de economías externas a las empresas, en el segundo caso la acción pública tendría un carácter más directo y orientado a solucionar problemas puntuales y específicos.

las firmas está afectado por una combinación de los factores mencionados más arriba (endógenos y exógenos).³⁷

Debe señalarse por último que la visión de las firmas respecto al grado de afectación se producen en el tránsito desde un esquema de sustitución de importaciones hacia otro de "reestructuración heterogénea". Este nuevo escenario lleva implícita la emergencia de un nuevo modelo de organización social de la producción y de inserción externa, que conlleva la aparición de nuevos parámetros macro y la valoración de los factores institucionales y de entorno a la firma como nuevos aspectos centrales en la construcción de ventajas competitivas.

e. En las firmas que se autoevaluaron no afectadas por el proceso de integración y apertura convergen, también, factores exógenos y endógenos para explicar sus ventajas relativas. Aproximadamente el 70% de las firmas no afectadas sustentan sus ventajas competitivas en factores endógenos; el resto de los casos está protegido en el mercado interno fundamentalmente por razones exógenas dado que las firmas gozan de cierta "protección natural" (costo de los fletes, volúmenes de órdenes de compra, segmentación "geográfica" productor-cliente, etc). Esta constatación revela claramente que, por lo menos en ciertos mercados, no ser una firma afectada no es sinónimo de ser empresa competitiva nacional e internacionalmente.

El primer tipo de firmas (no afectadas endógenas) se diferencian de las que gozan de "protección natural", por haber realizado importantes inversiones y cambios tecno-organizativos orientados en algunos casos a consolidar su inserción externa. Esto se manifiesta en coeficientes de inversión y de exportación sustancialmente superiores al

³⁷ A nivel sectorial, mientras la mayor parte de las firmas productoras de implementos agrícolas enfrentan restricciones derivadas de su nivel de eficiencia microeconómica, el peso de este tipo de factores es mucho más reducido en autopartes y especialmente entre los productores de bienes de capital donde dan cuenta de alrededor de la mitad de los casos. La mayor incidencia que adquieren las restricciones de naturaleza exógena en autopartes y bienes de capital se debe a diferentes razones. Mientras en el primer caso pesan las decisiones de las terminales automotrices, en el segundo las razones están más asociadas a la ausencia de canales de financiamiento para exportar y/o vender en el mercado interno, asimetrías de distinto tipo e insuficientes márgenes por caída del tipo de cambio real.

resto de las empresas entrevistadas. Por el contrario, es importante señalar que las firmas protegidas por razones exógenas han tenido un sendero madurativo caracterizado por una muy reducida inserción externa y un débil proceso de inversión. Si bien no estarían afectadas en el nuevo contexto, tendrían un sendero de crecimiento vegetativo vinculado a la estructura y funcionamiento del mercado en el que operan.

f. *El posicionamiento competitivo de las firmas está condicionado por las diferentes iniciativas productivas desarrolladas por las empresas en el pasado.* Estas acciones han permitido a algunas de ellas levantar o superar, total o parcialmente, las restricciones a su desarrollo derivadas de la crisis macroeconómica o del modelo de industrialización sustitutiva. Al mismo tiempo, la existencia de situaciones heterogéneas refleja grados de libertad en la elección de senderos de crecimiento por parte de las firmas que no se pueden prever fácilmente *ex ante*.

Sin embargo, no existe una asociación directa entre el posicionamiento competitivo de las firmas y los niveles relativos de eficiencia "micro". Si bien las empresas que tienen mayores posibilidades de continuar con un sendero de crecimiento exitoso son las que han realizado los mayores esfuerzos de inversión y cambios tecno-organizativos, se han detectado situaciones inversas. Uno de los casos es el comentado en el apartado anterior. Otro tipo de situación es la que enfrentan firmas que operan en actividades industriales donde se está registrando una reconversión sectorial, pudiendo ser desplazado o amenazado del mercado debido a cambios en las prácticas organizativas de sus principales clientes.³⁸

La escasa asociación existente entre el posicionamiento competitivo de las firmas y el grado de afectación frente al nuevo escenario es una expresión de que la apertura de la economía y la constitución del Mercosur si bien generan condiciones favorables para promover la eficiencia y competitividad de las firmas no son suficientes para su inserción exitosa en el mercado ampliado. Un número importante de firmas

³⁸ Algunas terminales automotrices están modificando algunas prácticas productivas, desplazando el armado de subconjunto fuera de la planta principal y operando más a un estilo SKD. En estos casos un proveedor independiente puede quedar excluido, independientemente de su nivel competitivo.

pertenecientes a los grupos de mayor posicionamiento competitivo enfrentan restricciones tanto en el mercado interno como en su proceso de inserción externa. Por el contrario, algunas firmas de "bajo posicionamiento competitivo" gozan de "cierta protección natural" y no están amenazadas por el nuevo escenario. Algunas de estas firmas podrían sobrevivir aun con problemas de competitividad endógena.

La apertura de la economía y la constitución del mercado ampliado no garantiza, entonces, que los criterios de eficiencia "micro" centrados en la fabricación sean una condición suficiente para posicionarse exitosamente en las nuevas condiciones del mercado.³⁹

g. En términos generales, en los grupos de "mejor posicionamiento competitivo" predominan firmas "no afectadas" que sustentan sus ventajas en factores endógenos y firmas que enfrentan restricciones derivadas del cuadro macroeconómico y sectorial (restricciones exógenas). En los grupos de "peor posicionamiento competitivo" coexisten firmas afectadas por problemas de competitividad endógena con otras no amenazadas que gozan de "cierta protección natural".

De todas maneras gran parte de las firmas que se consideran no afectadas por el actual contexto y que sustentan sus ventajas competitivas en factores de tipo endógeno, tienen limitaciones para profundizar su sendero de crecimiento. Entre éstas se destacan el tamaño económico tanto de la firma como de la planta, las dificultades para desarrollar proveedores y avanzar en un sendero de desintegración vertical, los tiempos necesarios para lograr acuerdos de complementación productiva y/o comercial con socios extranjeros, etcétera.

h. Una de las debilidades detectadas es la falta de información que manejan las firmas referida al impacto que sobre las empresas podría

³⁹ A lo largo de los estudios se han distinguido dos situaciones diferentes de eficiencia micro. Por un lado el de aquellas firmas con relativamente altos niveles de productividad en el proceso de producción y con escasa flexibilidad en la gestión global del negocio para realizar cambios y adaptaciones de acuerdo a la evolución del cuadro sectorial. Por otro lado, el de aquellas empresas en las que la "eficiencia micro" abarca ambos aspectos y tienen una concepción más sistémica y dinámica de la formación de ventajas micro, pudiendo conciliar en estos casos aspectos exclusivamente productivos con otros vinculados con la performance general del negocio.

derivar del nuevo escenario futuro. La información disponible en relación al mercado ampliado es en general reducida, lo cual limita la posibilidad de implementar acciones estratégicas. Al mismo tiempo, las Pymes, debido al tipo de gestión predominante en ellas, tienen dificultades de acceso a la misma y por lo tanto no pueden realizar una adecuada decodificación del nuevo escenario. En este marco, la toma de decisiones podría conducir a una duplicación de esfuerzos en la búsqueda de información y en los procesos de inversión.

El contexto futuro introduce modificaciones significativas en el tipo y la magnitud de la información requerida por las firmas (estrategias de los demandantes, criterios de especialización productiva entre países, ventajas y desventajas competitivas respecto a Brasil y a terceros países, etc.). El estilo de gestión centrado en la "fabricación", que no constituía una limitación en la fase de sustitución de importaciones, se convierte en el nuevo escenario en una restricción significativa no sólo para crecer sino para poder tener viabilidad en el mediano plazo. La escasa información sobre escenarios futuros, en el marco de una gestión de tipo "fabricante", ha tenido como resultado en algunos casos la realización de inversiones importantes que pueden implicar, para las firmas amenazadas por el nuevo contexto, un proceso de "devaluación" del capital invertido.

El conjunto de conclusiones presentadas permite sustentar la hipótesis de que en los años próximos las Pymes industriales argentinas transitarán un período significativo de transformación a fin de poder reubicarse en el escenario industrial y comercial futuro. Las dificultades que enfrentan actualmente las firmas Pymes son de naturaleza diferente a los que fueron sus desafíos en la etapa sustitutiva de importaciones e involucran alcances temporales de distinta magnitud, muchos de los cuales exceden —por sus características— el corto plazo, período en el cual se implementa la transformación macroeconómica. Esta situación implicará establecer nuevas modalidades de coordinación entre las esferas macro y sectoriales, a fin de hacer viable la reconversión de las unidades productivas de manera eficiente.⁴⁰

⁴⁰ Debe señalarse por último que para un número importante de firmas la apertura no constituye un aspecto exógeno a ellas sino que reaccionan activamente importando bienes finales para aprovechar los canales existentes de comercialización y aumentando el contenido de importaciones en la función de producción.

En la próxima sección, a modo de conclusión general, se discuten algunos posibles horizontes para el desarrollo de Pymes industriales en Argentina que se sustentan en los elementos avanzados fundamentalmente en esta sección y en las dos anteriores.

5. ESCENARIO FUTURO

En esta sección se realiza una breve estilización sobre los posibles escenarios que podrían tener las Pymes industriales argentinas en las próximas décadas, tomando en cuenta los desafíos que impone el nuevo escenario internacional (sección 1), la trayectoria pasada de las firmas a nivel nacional (secciones 2 y 3) y los estudios de caso sobre la competitividad de las Pymes en el actual proceso de apertura e integración subregional (sección 4).

Las *Pymes industriales* enfrentan un desafío de reacomodamiento en una estructura industrial abierta e inserta en un esquema de integración subregional. Las nuevas condiciones les plantean nuevas problemáticas que no eran centrales en períodos anteriores y que no se pueden resolver en forma autónoma e independiente por parte de cada una de las empresas. Entre ellas se destacan los efectos desiguales en los costos de las asimetrías existentes con los precios de los factores internacionales, la necesidad de encarar a nivel microeconómico un fortalecimiento de su competitividad, el replanteo de la gestión productiva de la firma, la necesidad de nuevas demandas de financiamiento, nuevos requerimientos de información de mayor complejidad, etcétera.

Los estudios específicos de competitividad indican que gran parte de las empresas Pymes, en particular las que producen bienes transables, están actualmente, o serán afectadas en el futuro por los procesos señalados precedentemente. Un grupo minoritario está en condiciones ya sea de supervivencia vegetativa o de aprovechar, a partir de sus condiciones endógenas, las nuevas oportunidades que brinda la apertura de la economía y la constitución de un mercado ampliado.

El escenario futuro de mayor probabilidad es el de una mayor dispersión intrapyme e intrasectorial que la existente actualmente, con: a) la presencia de algunas empresas exitosas que se asientan más en un buen posicionamiento competitivo que en ventajas competitivas de los sectores a que pertenecen, b) la depuración (desaparición o reconver-

sión) de una franja importante de Pymes productoras de distintos tipos de bienes, c) la entrada de nuevos productores Pymes innovadores que aprovechen el nuevo espacio ampliado y d) la sobrevivencia de firmas que conservarán un espacio en mercados vegetativos.

Una primera estilización de la presencia de las Pymes en los escenarios futuros, en el marco de una política industrial pasiva que asigna la coordinación de las decisiones de los agentes productivos al mercado y/o a las relaciones de tipo jerárquico entre firmas, nos permite distinguir entre:

i) *Firmas con reducidas posibilidades de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado*

En este grupo, que puede llegar a involucrar un número importante de las Pymes industriales argentinas, se incluye un número heterogéneo de casos, predominando los productores de bienes que utilizan escasa proporción de mano de obra calificada y que están por debajo de la escala óptima mínima en procesos similares a nivel internacional. Están involucradas tanto firmas productoras de bienes intermedios como finales, predominantemente elaborados en series cortas: mientras algunas firmas cerrarán, otras reducirán su nivel de actividad sustancialmente y/o se trasladarán hacia otros sectores.

Un número importante de agentes económicos que están actualmente "amenazados" (véase sección 4) ante este nuevo encuadre podrán llegar a desaparecer por: i) dificultades de "gestión" para encontrar productos sustitutos de los que producen actualmente (amenazados por la volatilidad y los cambios en la demanda), que sean viables en el nuevo escenario, ii) un excesivo sobreequipamiento, en el marco de una escasa capacidad utilizada, producido por la diversificación del mix de producción, difícil de revertir en la nueva situación, iii) ausencia de equipamiento moderno para poder obtener economías de escala y acercar costos y tiempos de producción internacionales, iv) excesiva integración vertical incompatible con las tendencias a la fragmentación de procesos, etc. En este grupo, los agentes económicos más perjudicados serán los productores de bienes que utilizan escasa proporción de mano de obra calificada y están por debajo de la escala óptima mínima en procesos que a nivel internacional tienen importantes economías de escala. En general estos agentes tienen escasas posi-

bilidades de compensar estas asimetrías por ser los más expuestos a las importaciones.

En este grupo pueden distinguirse dos subgrupos:

- a) productores de bienes seriados que están actualmente por debajo de la escala óptima mínima y que elaboran sus bienes en series cortas, para los que la continuación de la producción en el nuevo escenario puede resultar inviable;
- b) productores de bienes que forman parte de "subconjuntos" y en los que su permanencia en el mercado dependerá del grado de "eficiencia" del resto de los bienes que integran el subconjunto y/o de las políticas comerciales de las firmas que transan el subconjunto terminado. En ese sentido, ya existen casos de "agentes económicos eficientes" desde la perspectiva microeconómica, que están quedando desplazados (oferentes pasivos de las terminales automotrices sin autonomía relativa). Este caso involucra a las Pymes productoras de partes, piezas y subensambles que son posteriormente transformados o que forman parte de otros bienes elaborados en general por firmas de mayor tamaño. Los casos más afectados dentro de este subgrupo serán aquellos en los que: i) la empresa demandante comenzará a importar las partes ya sea aprovechando las ventajas del Mercosur o del resto del mundo, ii) la empresa demandante puede optar por una estrategia de organización productiva SKD e importar elementos más complejos que incluyen la pieza o parte que antes demandaba, iii) se comienza a importar el bien completo.

Para las empresas Pymes de ambos subgrupos un elemento clave para su desarrollo futuro consiste en monitorear adecuadamente las estrategias de compra de sus principales demandantes a fin de poder anticipar situaciones conflictivas y poder reorientarse hacia otros mercados.

- ii) *Productores de bienes que pueden llegar a sobrevivir en forma vegetativa con reducidos niveles de competitividad endógena*

Se trata de firmas que sobrevivirán en el nuevo escenario pero que tienen niveles de eficiencia "micro" reducida en términos de equipam-

miento, productividad y control de calidad. Este es el caso de numerosos productores en segmentos de mercado en los que predominan reducidos niveles de "competitividad". Este es el caso de numerosos oferentes del mercado de reposición (automotriz, electrodoméstico, proveedores de piezas) que elaboran bienes que ya no se producen en el mundo. El caso de estas firmas contrasta con el de los productores que elaboran bienes más complejos pero que pueden quedar fuera del mercado por razones ajenas a su "competitividad micro" (falta de financiamiento, acuerdos comerciales entre filiales de terminales ubicadas en Argentina y Brasil, asimetrías con Brasil, etcétera).

iii) *Firmas con amplias posibilidades de adaptarse a las nuevas condiciones del mercado ampliado tanto en el mercado externo como en el interno*

En este grupo están incluidos tanto los productores Pymes de bienes intensivos en mano de obra calificada donde no es central la escala de producción, como las Pymes que a partir de una adecuada combinación de bienes estándar y especiales, diferenciando productos y/o asociándose con firmas extranjeras logren una fuerte inserción externa en el nuevo contexto y/o un comportamiento dinámico en el mercado interno.

En el primer subgrupo podrán sobrevivir las firmas que generen mecanismos de compensación a las diferencias de escala segmentando la demanda a partir de servicios de pre y pos-venta, aprovechando las diferencias salariales en la mano de obra calificada,⁴¹ generando adecuadas interfases con los clientes y proveedores, etc. En el segundo subgrupo se incluyen las firmas que tendrán una importante inserción externa en el nuevo contexto. Se trata de Pymes productoras de bienes

⁴¹ La desregulación del mercado de trabajo puede perjudicar a este tipo de Pymes debido al éxodo del personal más calificado necesario para sustentar una estrategia de diferenciación de producto y calidad. En ese sentido, si los empresarios centran sus estrategias sólo en ventajas de costos que podrían dejar de ser centrales en las próximas décadas, podrían abandonar o no iniciar acciones conducentes hacia la innovación, creación de nuevos productos y penetración en nuevos mercados, que resultarán centrales para el mejoramiento de su posicionamiento competitivo.

intensivos en mano de obra calificada (ingenieros y técnicos o equivalentes) y/o en diseño y moda que preferentemente no elaboran bienes seriados y que han tenido un sendero madurativo que les permitió estar cerca de la frontera en tecnología de producto y de proceso. Este tipo de Pymes elaboran bienes en tiempos de producción cercanos a los internacionales. Dado que se trata de bienes transables no seriados no existen diferencias importantes de escala que deban compensar. En ese marco su competitividad se centra en la intensidad del uso del factor relativamente más barato en Argentina: mano de obra calificada. El desafío de las Pymes industriales argentinas es la elección de nichos de mercado que sean intensivos además en otros factores en los que la Argentina tiene ventajas comparadas tales como los recursos naturales, la lana, el gas, el cuero y la provisión de servicios conexos y bienes de capital al complejo agroalimentario.

Desde una perspectiva dinámica y sistémica de la competitividad de las firmas, la reconversión del sistema productivo no debería ser la sumatoria de acciones aisladas de las firmas sino que requiere también de la acción coordinada entre agentes económicos públicos y privados. La resolución de las restricciones exógenas y endógenas existentes en el actual contexto no son únicas y llevan implícito diferentes organizaciones sociales del mercado, tal como la experiencia internacional lo demuestra a partir de los diferentes grados de cooperación empresarial, del grado de utilización y creación de recursos externos y de la potenciación del entorno y marco próximo a las firmas.⁴²

La reemergencia de un espacio de "política industrial" con fuerte especificidad (sectores, tamaños, requerimientos específicos, etc.) podría contribuir a la transformación de ventajas competitivas de las firmas en ventajas competitivas sectoriales y regionales. La implementación de distintas acciones de política industrial activa puede traer como

⁴² Algunas áreas industriales argentinas (ie: Córdoba, Mendoza, Rafaela) han desarrollado una serie de mecanismos de apoyo institucional (privados y públicos) que facilitan la inserción de las firmas en el exterior. Estos operan reduciendo los costos de coordinación e información entre agentes, sensibilizando a los sectores empresariales sobre la necesidad de explorar nuevos mercados y generando economías externas a las firmas pero internas al área. Además el desarrollo de estos entornos ocupará un lugar central en el nuevo contexto como generador de "compensaciones" ante las desventajas de escala de las firmas nacionales de menor tamaño localizadas en ellos.

consecuencia que la acción ccordinada del mercado se complemente con la actividad de promoción, coordinación y regulación proveniente de las entidades públicas y privadas.⁴³

Es importante señalar que, independientemente de los escenarios posibles, las firmas se enfrentan hoy ante la vulnerabilidad de las ventajas competitivas adquiridas en el pasado, que eran funcionales a un modelo de comportamiento del sector industrial que hoy no está vigente. Las nuevas condiciones de funcionamiento del mercado determinan que gran parte de las Pymes se encuentren actualmente ante el dilema de perder posiciones en el mercado e incluso llegar a desaparecer o reconvertir su proceso productivo.

La diferencia sustancial entre ambos escenarios (con política pasiva o política activa) radica fundamentalmente en la intensidad del impacto del proceso de apertura sobre las firmas, en el grado de racionalidad en los procesos de inversión y en la asignación de recursos, en la intensidad de los procesos de devaluación del capital y en el grado de duplicación de esfuerzos. Debe tenerse presente que las Pymes carecen de la autonomía y participación de mercado que tienen firmas de mayor envergadura.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el ajuste "micro" implícito en los procesos de reconversión tiene un tiempo de maduración mucho más significativo que el ajuste "macro" y que un porcentaje importante de firmas parten de un reducido "posicionamiento competitivo", es probable que la estructura industrial de las Pymes argentinas resultante de ambos escenarios no difiera sustancialmente. En ese sentido, proba-

⁴³ Es importante señalar que dadas las diferentes restricciones que enfrentan las firmas, las acciones encaradas para compensar las asimetrías de las firmas de cada grupo tienen que tener un alto grado de especificidad. En algunos casos se requieren acciones tendientes a solucionar los problemas endógenos de las firmas pero que requieren de importantes esfuerzos de coordinación entre agentes por las tareas de reconversión involucradas. Para otras firmas se destacan las acciones tendientes a contarrestar los problemas exógenos que no son fáciles de compensar por involucrar procesos de reconversión de complejos productivos que requieren de modificaciones en la regulación sectorial. Un número significativo de las firmas amenazadas en el nuevo contexto requiere la instrumentación de acciones destinadas a replantear la gestión global del negocio y el diseño de mecanismos que posibiliten un adecuado acceso a la información.

blemente prevalecerá en el futuro una estructura de tipo dual, con fuerte diferenciación entre firmas, un intenso proceso de depuración y la aparición de nuevas firmas que aprovecharán el mayor tamaño del mercado en el marco de una mayor heterogeneidad entre los sobrevivientes.

Mientras en el escenario con política "pasiva" se producirá una fuerte depuración de firmas e incluso es probable que desaparezcan algunas con "eficiencia micro", que no han logrado aún consolidar su posicionamiento competitivo, en el escenario con "política activa" existirá una menor probabilidad de que desaparezcan firmas con eficiencia "micro" y una mayor chance de que una proporción de firmas amenazadas se puedan reconvertir. Para un grupo mayoritario de firmas el sendero más previsible es la desaparición o el inicio de un proceso de reconversión productiva que les permita superar el débil posicionamiento competitivo actual, tendencia que será más fuerte cuanto más transables sean los bienes producidos.

Estas consideraciones introducen una serie de cuestiones a la agenda del debate sobre la internacionalización de la industria argentina en los próximos años y al rol de las Pymes en ese proceso. En primer lugar debe considerarse que dado que la velocidad del ajuste "macro" es sustancialmente superior a la del ajuste "micro", que en relación a un número importante de aspectos aún no ha comenzado, puede llegar a existir en un número importante de sectores un problema de "timing" para poder levantar las restricciones tanto endógenas como exógenas emergentes del nuevo escenario. Sin embargo, la conservación del equilibrio macro va a requerir, entre otras cosas, el diseño de instrumentos explícitos de política "horizontal" dirigidos hacia las Pymes para integrarlas en la nueva modalidad de internacionalización. Deben destacarse en ese sentido las experiencias exitosas de internacionalización y/o aprendizaje de Pymes innovadoras en el mercado interno que en forma no generalizada se han desarrollado en las dos últimas décadas. En ese sentido, se pueden mencionar el proceso de aprendizaje de los subcontratistas de IBM, la exportación de plantas llave en mano durante los setenta, el aprovechamiento de nichos del mercado mundial por parte de los productores de bienes de capital para la industria de alimentos y bebidas, las embrionarias experiencias realizadas por el Sistema de Innovación Nacional (CONEA, UBATEC), etcétera.

En segundo lugar se debería discutir si la industria argentina tiene que restringirse en lo fundamental a aprovechar las ventajas naturales

y salariales y/o tender a crear ventajas competitivas en sectores y grupos de firmas que ofrezcan factores de competitividad crecientemente complejos, y que faciliten una inserción permanente y jerarquizada en los mercados mundiales.

En tercer lugar, hasta ahora, la internacionalización de las actividades industriales está asentada en plantas grandes poco encadenadas hacia adelante y hacia atrás y por tanto con escasos impactos directos e indirectos sobre el empleo y la producción global. En ese contexto, la creación de un espacio para las Pymes requiere no solamente discutir el actual esquema de internacionalización sino además la necesidad de una profunda reestructuración productiva de las Pymes para poder afrontar este desafío.

En cuarto lugar, debe contemplarse que la creación de un nuevo espacio para las Pymes en el marco de una mayor complementación productiva con las firmas grandes requiere el inicio de una tendencia a la desverticalización y a la fragmentación de los procesos de producción de estas últimas, las que, por el contrario, han tendido en los últimos años a aumentar el grado de integración vertical intraplanta, constituyéndose este hecho en un factor estructural limitante.

En quinto lugar, el nuevo escenario de integración del Cono Sur, el proceso de estabilización macroeconómica de la economía argentina en los últimos meses y el tránsito de un esquema de economía semicerrada a otro en el que prevalece un proceso de apertura, pueden contribuir a disminuir los costos de coordinación entre agentes económicos y, por tanto, favorecer los procesos de desintegración vertical y de complementación productiva tanto a nivel nacional como regional. Sin embargo, los procesos de reestructuración no son automáticos y, por lo tanto, requieren acciones coordinadas e integrales tanto del sector privado como estatal, es decir que se hace necesario, por una parte, gestar un espacio público (que combine los intereses estatales y privados) y que dé soporte específico a las firmas para mejorar el flujo de información y la capacitación que requiere el nuevo marco ampliado de competencia. Por otra parte, se hace necesario recurrir a enfoques más abarcativos de naturaleza sinérgica para mejorar la competitividad de la industria argentina, en los que se complementen criterios de selectividad en la política industrial con adecuadas medidas de soporte en el área social y educativa.

Finalmente, debería discutirse si son factibles esquemas de internacionalización que permitan combinar crecimiento con mayores niveles

de equidad en el marco de una especialización intraindustrial más compleja. En este contexto, la equidad no se debería reducir exclusivamente a un componente salarial sino fundamentalmente a los requerimientos (cuanti y cualitativos) de empleo directo e indirecto que se producen a partir de la inserción externa y al grado de difusión al conjunto del entramado productivo y social de los beneficios de la mayor competitividad externa de la industria.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acs, Z. y Audretsch, D.: *Innovation and Small Firms*, MA: The MIT Press, USA, 1990.
- Azpiazu, D., *La promoción de la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial 1974-1987*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 27, Buenos Aires, 1988.
- Aspiazu, D, Bisang, R y Kosacoff, B, 1988.
- Bain, J., *Barriers to new competition*, Cambridge University Press, 1956.
- Becattini, G., "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano", *Sociología del Trabajo*, invierno 1988/89.
- Becattini, G., "Italy" en Sengenberger, W., Loveman, G. y Piore, M., (ed.): *The re-emergence of small enterprises. Industrial restructuring in industrialised countries*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 1990.
- Beccaria, L. y Yoguel, G., "Apuntes sobre la evolución del empleo industrial en el período 1973-1984", en *Desarrollo Económico*, vol. 27, N° 108, Buenos Aires, 1988.
- Birch, D., *The job generation process*, MIT, 1979.
- Birch, D., *Job generation in America*, New York, 1987.
- Boyer, R., "Technical change and the theory of regulation", en G. Dosi *et al.*, *Technical change an economic theory*, Londres, 1988.
- Brusco, S., "Small firms in industrial districts: The experience of Italy", en *New firms and regional development in Europe*, Keeble, D y Wever, E. (ed), 1987.
- Brusco, S., "The idea of the industrial district: Its genesis", en *Industrial and inter-firm cooperation in Italy*, editado por Pyke, F., Becattini, G. y Segenberger W., ILO, Geneva, 1990.
- Brusco, S., "The Emilian model: productive decentralization and social integration", *Cambridge Journal of Economics*, vol 6, 1982.

- Camagni, R.: "Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space", *Innovations Networks*, editado por R. Camagni, Belhaven Press, Londres, 1991.
- Cortellese, C.: "El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: El caso de Italia", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 57, Santiago de Chile, 1988.
- Chudnovsky, D. y Porta, F., *La trayectoria del proceso de integración Argentino-Brasileño. Tendencias e incertidumbres*, CENIT, Documento de Trabajo 5, 1989.
- Freeman *et al.*, *Unemployment and technical innovation*, SPRU, Sussex, Gran Bretaña, 1981.
- Delgobbo, A., "Los establecimientos productores de implementos agrícolas frente al proceso de apertura e integración subregional", Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 33, enero 1993.
- Delgobbo, A y Kantis, H, *Competitividad e internacionalización de las Pymes metalmeccánicas. Estudios de caso en la provincia de Santa Fe*, programa CFI-CEPAL, 1991.
- De Mattos, C., "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias", en *Experiencias de Planificación Regional en América Latina*, S. Boisier *et al.* (ed.), CEPAL, ILPES, SIAP, Sgo. de Chile, 1981.
- Evans, D., "Tests of alternative theories of firm growth", en *Journal of Political Economy*, 1987.
- Gatto, F., "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva", en *Revolución tecnológica y reestructuración productiva*, F. Alburquenque, C. de Mattos y R. Fuchs (eds.), FLPES-IEV-GEL, 1990a.
- Gatto, F., "Algunos aspectos del resurgimiento de las Pymes en las estructuras industriales de países desarrollados. Elementos para la realidad argentina", en *Cauces para construir en democracia*, año 2, N° 4, junio 1990.
- Gatto, F. y Yoguel, G., *La producción industrial de las pequeñas y medianas plantas manufactureras en la provincia de Buenos Aires*, Documento de Trabajo N° 19, Programa CFI-CEPAL, Buenos Aires, 1989.
- Gatto, F. *Pequeñas y medianas empresas industriales, apertura económica y Mercosur: un desafío de competitividad y gestión empresarial*, mimeo, CEPAL, 1992.
- Gatto, F., Gutman, G. y Yoguel, G., *Reestructuración industrial en la*

- Argentina y sus efectos regionales*, Documento de Trabajo N° 14, Programa CFI-CEPAL, Buenos Aires, 1988.
- Gordon, R., "Innovation, industrial networks and high technology regions", en Camagni (ed.).
- Harcourt, G., "Some Cambridge controversies in the theory of capital", *Journal of Economic Literature*, 1969.
- Hoffman, *Technological advance and organizational innovation in the engineering industry*, Sussex 1988.
- Hulls, C., "Job generation in the Federal Republic of Germany: A review", Discussion Paper, Berlin, Labour Market Policy, Research Unit, 1986.
- Kantis, H. y Delgobbo, A., *La competitividad de las Pymes metalmeccánicas de Rosario ante la conformación del MERCOSUR: Primeros resultados*, programa CFI-CEPAL, PRIDRE, Documento de Avance N° 9, 1991.
- Kantis, H., Moorri-Koenig, V. y Yoguel, G., *Análisis de la competitividad de las Pymes productoras de bienes de capital de Córdoba, Santa Fe y Gran Buenos Aires*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 34, 1993.
- Kantis, H. y Yoguel, G., *Eslabonamientos productivos y restricciones para el desarrollo de las Pymes. El caso de la metalmeccánica en el Gran Buenos Aires*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 22, 1991.
- Katz, J., *Estrategias y ventajas comparativas dinámicas*, Cuaderno N° 1, Fundación Eugenio Blanco, Buenos Aires, 1983.
- Katz, J. y Kosacoff, B., *El sector manufacturero argentino: maduración, retroceso y prospectivas*, CEPAL, Buenos Aires, 1988.
- Kerr et al., *Industrialism and industrial man. The problems of labor and management in economic growth*, MIT, 1960.
- Kosacoff, B., *El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-1983*, CEPAL, Buenos Aires, 1984.
- Kosacoff, B. y Azpiazu, D., *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, CEPAL-Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1989.
- Koshiro, K., "Japan", en *The re-emergence of small enterprises. Industrial restructuring in industrialised countries*, editado por Sengenberger, W., Loveman, G. y Piore, M. (ed.), International Institute for Labour Studies, Geneva, 1990.

- Lash, S. y Urry, J.: *The end of organized capitalism*, Basil Blackwell, Oxford, GB, 1987.
- Lipietz, A., *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*, Londres 1987.
- Massey, D., *Spatial divisions of labor social structures and the geography of production*, MacMillan, 1984.
- Mendius, H. et al., *Arbeitsk rajteprobleme und Humanisierungspotentiale in Kleinbetrieben*, Frankfurt-New York, 1987.
- Monza, A., "La validez teórica de la función de producción agregada", *Económica*, La Plata, 1971.
- Moori-Koenig, V. y Yoguel, G., *Algunos aspectos microeconómicos de la competitividad de las Pymes metalmeccánicas en el proceso de internacionalización*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nº 26, 1991.
- Moori-Koenig, V. y Yoguel, G., *La competitividad de las Pymes autopartistas en el nuevo escenario de apertura e integración subregional*, programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nº 30, 1992 a.
- Moori-Koenig, V. y Yoguel, G., *La competitividad de las Pymes metalmeccánicas en el nuevo escenario de apertura e integración subregional*, programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nº 31, 1992 b.
- Motta, J., *Las pequeñas y medianas empresas autopartistas y de bienes de capital de Córdoba ante la apertura y la conformación del MERCOSUR: Primeros resultados*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nº 32, 1992.
- Nelson, R., *Why do firms differ, and how does it matter?*, CCC Working Paper Nro 91-7, University of California at Berkeley, Center of Research in Management, 1991.
- Nelson, R. y Winter, S., *An evolutionary theory of economic change*, Harvard University Press, Cambridge, 1982
- Notcheff, H., *op. cit.*, en *Desarrollo Económico*, vol. 31, Nº 123, Buenos Aires, 1991.
- Perez, C., "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en C. Ominami *La tercera revolución industrial*, Bial-Gel, Buenos Aires, 1986.
- Piore, M.: "United States of America", *The re-emergence of small enterprises. Industrial restructuring in industrialised countries*, editado por Sengenberger, W., Loveman, G. y Piore, M. (ed.): International Institute for Labour Studies, Geneva, 1990.

- Piore, M. y Sabel, C., *The second industrial divide*, New York, Basic Books, 1984.
- Pratten, C., *Economics of scale in manufacturing industry*, Cambridge, 1977.
- Quintar, A., *La incidencia de las características de los empresarios en el desarrollo de las Pymes. El caso de la metalmecánica en el Gran Buenos Aires*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 23, 1991.
- Quintar, A. y Castaño, A., *Historia de las pequeñas y medianas empresas metalmeccánicas de Rosario*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Avance, 1992.
- Quintar, A. y Gatto, F., *Distritos industriales italianos: Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 29, 1992.
- Rearte, A., *Emergencia de las nuevas Pymes competitivas en una industria tradicional. El caso del distrito textil de Mar del Plata*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 25, 1991.
- Roitter, M., *Involución productiva y estrategias de supervivencia: Un balance sobre el desenvolvimiento de las Pymes industriales entre dos décadas*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 28, Buenos Aires, 1991.
- Roitter, M. y Yoguel, G., "Involución y desarticulación productiva en los años recientes: el caso de las pequeñas y medianas empresas argentinas", *Ciclos*, vol. II, N° 2, 1er semestre de 1992.
- Roobeek, A., "The crisis in fordism and the rise of a new technological paradigm", *Futures*, abril, GB, 1987.
- Rothwell, R., y Zegveld, W., *Innovation and the small and medium sized firms*, Londres, 1982.
- Rothwell, R., "Small Firms, Innovation and industrial change", *Small Business Economics*, vol 1, N° 1, 1989.
- Sabel, C., "Flexible specialization and the re-emergence of regional economies", en P. Hirst y J. Zeitlin, *Reversing industrial decline? Industrial structure and policy in Britain and her competitors* (1988).
- Samuelson, P., "Parábola y realismo en la función de producción sustituta", *Review of Economic Studies*, vol. 19, 1962.
- Sengenberger, W., et al., *The re-emergence of small enterprises: industrial restructuring in industrialised countries*, Internacional Institute for Labour Studies, Ginebra, 1990;
- Shutt, J. y Whittington, C.: "Fragmentation Strategies and the Rise of

- Small Units Cases from the North-West", *Regional Studies*, vol. 21, núm. 1, Cambridge University Press, GB, 1986.
- Solow, R., *Capital Theory and the rate of return*, 1963.
- Sraffa, P., *Producción de mercancías por medio de mercancías*, Oikos, 1960.
- Storey, D., "The economics of smaller businesses: some implications for regional economic development", en A. Amin y J. Goddard, *Technological change, industrial restructuring an regional development*, Londres, 1986.
- Storey, D. y Johnson, S.: *Job generation and Labour Market Changes*. London, Macmillan, 1987.
- Szarka, "Networking and small firms", en *International Small Business Journal*, vol. 8, Nº 2, Gran Bretaña, 1990.
- Vispo, A., "On the specificity of Japan's subcontracting practices with special reference to Argentine", mimeo, CEPAL, 1992.
- Weimer, S., "Federal Republic of Germany", en Sengenberger y Loveman (Ed.), *The reemergence of Small Firms*, International Institute for Labour Studies, Geneve, 1990.
- Williamson, O.: *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, Nueva York, 1985.
- Worcel, G. y Ascúa, R., *Dinamismo empresarial y cooperación institucional: El caso de las Pymes de Rafaela*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nº 24, 1991.
- Yoguel, G., *Movilidad de plantas industriales: Su efecto sobre las estimaciones de ocupación y producción*, CEPAL, mimeo, Buenos Aires, 1989.
- Yoguel, G. y Gatto, F., *Primeras reflexiones acerca de la creciente importancia de las plantas pequeñas y medianas en las estructuras industriales. Crisis productiva, cambio tecnológico y tamaños de planta*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nº 17, Buenos Aires, 1989.
- Yoguel, G. y Kantis, H., *Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos: El rol de las pequeñas y medianas firmas subcontratistas*, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo Nº 21, 1990.

CAPITULO V

DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
A LA GLOBALIZACION
LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA
INDUSTRIA ARGENTINA

BERNARDO KOSACOFF
GABRIEL BEZCHINSKY

I. INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es analizar las tendencias actuales de la participación de las Empresas Transnacionales (ET) en la industria argentina, considerando los cambios estructurales que se están produciendo en los escenarios doméstico, regional e internacional, y confrontándolos con las condiciones imperantes en el modelo de sustitución de importaciones.

La economía argentina ha sufrido una serie de importantes cambios estructurales en las últimas dos décadas. Estos cambios, que afectan a las estructuras productivas en su raíz, han sido particularmente intensos en el sector industrial. Si bien el nuevo modelo de industrialización que se perfila en el país aún no se ha terminado de definir, es evidente que la etapa actual difiere sustancialmente de lo que era el modelo basado en la sustitución de importaciones, que rigió en el país desde principios de la década del treinta hasta fines de los setenta (véase Katz, Kosacoff, 1989; Kosacoff, 1992).

Estas modificaciones quedan claramente expresadas en tres planos. En primer lugar, la economía actual es mucho más abierta comercial y financieramente que la del modelo sustitutivo. En segundo lugar, el proceso de integración regional del Mercosur (iniciado en 1986) trae aparejadas importantes posibilidades por la extraordinaria ampliación del mercado que significa, pero al mismo tiempo enormes desafíos, debido a la intensificación de la competencia. Más allá de estas señales, y de las dificultades que existen para la armonización de políticas y para la eliminación de las asimetrías entre los países miembros, el proceso es tomado por todos los actores económicos (y especialmente por las empresas privadas) como una tendencia irreversible. En tercer lugar, nos encontramos actualmente ante un significativo cambio en el

contexto macroeconómico, que incluye un sistemático esfuerzo de estabilización y una profunda reforma del estado, cuyo aspecto más saliente es el proceso de privatización de empresas públicas y los cambios en las regulaciones de las actividades económicas, que está produciendo importantísimas transformaciones en el funcionamiento del sistema económico.

También en el plano externo la economía está sufriendo una serie de cambios fundamentales. Las nuevas condiciones del escenario internacional están caracterizadas por la intensificación de la competencia, que se evidencia en la creciente globalización de la economía, viabilizada por la reciente dinámica en las inversiones extranjeras directas (IED) que realizan las ET, determinadas por sus ventajas de propiedad y localización, con una alta concentración en la Tríada (Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón) (Mortimore, 1992; Dunning, 1988; UNCTC, 1991).

Estas nuevas formas de globalización están relacionadas con los profundos cambios tecnológicos y de organización industrial y la nueva especialización del comercio con una dinámica participación de los bienes intensivos en conocimiento (Ostry, 1991; OCDE, 1991; Lall, 1992; Guerrieri, 1991).

Los efectos estructurales de este dinamismo de las ET son decisivos en las distintas etapas del desarrollo competitivo, generando un debate que se centra en los efectos de derrame ("spillovers") de estas empresas, que *actuarían* como motor de crecimiento económico, y en las posibilidades de desarrollar estrategias competitivas en los países semiindustrializados. Estas nuevas formas competitivas incluyen nuevas formas de inversión, destacándose la intensificación de las alianzas estratégicas entre las ET, incentivadas por los desafíos de la innovación tecnológica y los cambios en la orientación de mercado como efecto de los acuerdos de integración regional (Ozawa, 1992; UNCTC, 1992, Esser, 1992; Oman, 1984; Mytelka, 1991; Vernon, 1992).

En un contexto nacional e internacional con estas características, todas las empresas se ven forzadas a redefinir sus estrategias productivas, comerciales, financieras y tecnológicas. En este sentido, las subsidiarias de las ET en la Argentina son un actor central dentro de este proceso. En la segunda sección se evalúan los rasgos básicos de la presencia de las ET en la industria argentina, distinguiendo las condiciones actuales de las imperantes durante la sustitución de importaciones. A partir de la información recabada de las principales ET en 1992,

en la sección tercera se señalan algunos de los rasgos más destacados de la actual transición de las estrategias de las ET en relación con la transformación económica en la Argentina y su inserción internacional. En la sección cuarta se efectúan los comentarios finales.

II. RASGOS BASICOS DE LA PRESENCIA DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA INDUSTRIA ARGENTINA

1. *El proceso de sustitución de importaciones*

Las ET han jugado un papel de gran relevancia desde el comienzo del proceso de industrialización en la Argentina y su integración activa en división internacional del trabajo. Habiéndose especializado al inicio de su radicación en el país en las actividades industriales necesarias para viabilizar la exportación de materias primas, fueron posteriormente difundiendo su presencia en todo el tejido industrial. En particular, a partir de fines de la década del cincuenta y durante los años sesenta, las ET fueron el actor central en el período de profundización del proceso sustitutivo de importaciones, liderado por los sectores metalmecánico y petroquímico. Esta etapa se caracterizó por la excelente performance del sector industrial, que se desempeñó como el motor del crecimiento económico hasta mediados de los años setenta.

La entrada masiva de ET y su radicación en actividades dinámicas se traduce en un fuerte incremento de su participación en el producto industrial: crece desde menos de una quinta parte en 1955 a cerca de un tercio a comienzos de la década del setenta. Sus modalidades de funcionamiento económico corresponden al modelo típico de una economía pequeña y protegida y con inversiones orientadas casi exclusivamente a la explotación integral del mercado doméstico. Antes de su radicación, el mercado estaba caracterizado por la existencia de importantes demandas excedentes producto, por una parte, de las dificultades de abastecimiento a través de las importaciones (debido a las restricciones externas que caracterizaban a la economía argentina), y por otra parte de las limitaciones locales para avanzar en los encadenamientos más complejos de la estructura industrial, en los cuales no era suficiente la simple expansión via la incorporación de mano de obra adicional, requiriéndose de procesos tecnológicos y estructuras empresariales insuficientemente desarrolladas en el medio local.

En estas condiciones, la ocupación de los "casilleros vacíos" de la producción industrial por el capital extranjero tuvo las siguientes características: a) en comparación con las firmas competidoras de capital nacional, las ET se destacan por producir en plantas de mayor tamaño, la productividad de su mano de obra y sus salarios son más elevados, como asimismo sus coeficientes de importación y su dotación de capital por hombre empleado; b) su comportamiento tecnológico se basa en la incorporación de equipamiento y prácticas productivas ya desarrolladas en las casas matrices, que, a pesar de no ser de frontera a escala internacional, sin duda resultaron novedosas en el mercado local. Así, en muchos casos las radicaciones produjeron el desarrollo gradual de planteles locales de ingeniería y de organización y métodos de trabajo destinados a adaptar productos y procesos a las condiciones productivas locales; c) estas empresas se financiaron fundamentalmente a través del ahorro nacional por el acceso preferencial a las líneas crediticias con tasa de interés negativa. Su aporte neto de divisas en el mediano plazo terminó siendo negativo debido a que las transferencias al exterior eran mayores que los ingresos de capital efectuados.

Esta particular presencia de las ET presentaba dos facetas muy distintas. Vistas desde la óptica del mercado local, estas empresas estaban entre las más importantes de la estructura industrial, con una ubicación preferencial en los mercados más dinámicos. Asimismo, se destacaban por haber generado una verdadera "revolución industrial", a través de un desempeño tecnológico y de una organización del tejido industrial desconocidos en el país. Sin embargo, si el punto de referencia es el escenario internacional, estas subsidiarias resultaban ser marginales dentro de su propia estructura corporativa (muy raramente su participación en las ventas globales supera el 1%), y su performance tecnológica estaba muy alejada de las mejores prácticas internacionales.

La típica planta industrial de la subsidiaria local de las ET no superaba, por lo general, la décima parte de una planta que producía un bien similar en los países desarrollados. A su vez, la fragilidad del tejido industrial local estaba caracterizada por el escaso desarrollo de proveedores especializados y subcontratistas. Estos dos elementos determinaban la pérdida de economías de escala y de especialización. La introducción de tecnologías fuera del "estado del arte" al medio local requirió de importantes equipos de ingeniería especializada en adaptar las escalas y en integrar la producción que estaba orientada a un mercado doméstico de reducido tamaño y fuertemente protegido. Su tra-

yectoria de aprendizaje generaba un sendero idiosincrásico muy distinto al clima competitivo de los países desarrollados, con lo cual no se traducían en la posibilidad de alcanzar mayores niveles de competitividad internacional. Es decir que, a pesar de que las firmas debían actuar en el medio local con esfuerzos adaptativos intensivos en requerimientos tecnológicos, éstos tenían deseconomías estáticas y dinámicas tanto en términos de escala como de división del trabajo.

Estas condiciones fueron generando un agotamiento del mercado interno en la medida en que se iban eliminando las demandas excedentes. Al mismo tiempo, la importante incorporación de progreso técnico no necesariamente se traducían en la posibilidad de desarrollar ventajas comparativas dinámicas para operar en los mercados internacionales, y la propia estructura industrial había llegado a un techo en su capacidad de generar incrementos en el empleo y en la productividad.

Simultáneamente, el dinamismo de las sociedades de mayor industrialización estaba generando el pasaje a un nuevo paradigma tecnológico, 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, superando 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.

Dentro de este marco, no es extraño que a partir de 1976, se modificara sustancialmente el flujo de inversiones directas. Prácticamente desaparecen las nuevas inversiones del escenario industrial, siendo frecuente el cierre y redespliegue de algunas firmas importantes¹ y gran parte de las nuevas inversiones se concentran en

¹ Durante este período se retiraron del país varias de las principales ET, entre las que se destacan General Motors, Citroen, Chrysler, Peugeot, Squibb, Olivetti, etcétera.

el área financiera y el sector petrolero. El contexto de apertura económica del período 1978-81; la crisis y estancamiento del sector industrial; el acceso preferencial de las firmas locales a la promoción industrial en los pocos sectores dinámicos; los problemas de endeudamiento externo y el contexto global de incertidumbre e inestabilidad macroeconómica fueron algunos de los aspectos centrales que explican la pérdida de participación del capital extranjero en la industria argentina.²

A partir de mediados de los ochenta se verifica una cantidad destacada de procesos de inversión que denotan un nuevo dinamismo en el escenario doméstico, que resulta en el incremento de su participación en la estructura industrial. Este comportamiento no está difundido en todo el tejido industrial, concentrándose en especial en los procesos manufactureros asociados al aprovechamiento de los recursos naturales (agroindustrias, petróleo, petroquímica, cemento, etc.), y en la reestructuración del complejo automotor. A nivel de las plantas industriales de las subsidiarias de ET se dan importantes transformaciones que resultan en un fuerte incremento de su productividad. La eliminación del sobreempleo, la racionalización de las líneas de producción, la implementación de importantes cambios organizacionales asociados a tecnologías desincorporadas son algunos de los rasgos que permitieron este comportamiento. Sin embargo, en la medida en que estos cambios no estuvieron acompañados por una difundida reestructuración de equipamientos ya amortizados y muy lejanos de las prácticas internacionales, en particular por sus rasgos idiosincrásicos en términos de escala y especialización, orientados a un mercado interno reducido y cerrado, a finales de la década del ochenta los cambios productivos señalados se revelaron insuficientes frente a una economía en transformación, en particular en relación con su inserción externa.

² La participación de las empresas extranjeras en el Censo de 1984 era del 26.8% de la producción, mientras una década atrás superaba el 32%. Ver Sourrouille, Kosacoff, Lucangeli (1985), Kosacoff y Azpiazu, (1989) y Azpiazu (1992).

2. *El escenario de los años noventa*

Durante la década del ochenta, las condiciones macroeconómicas fueron el eje articulador de un escenario caracterizado por las dificultades, que llegan a su punto más crítico con los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990. En forma simultánea durante este período se generan tres elementos que resultan el punto de apoyo de la nueva presencia del capital extranjero en la economía argentina en la década del noventa. El primero de ellos está asociado a la propia dinámica de la resolución del endeudamiento externo, que colocó a la capitalización como el instrumento de financiamiento privilegiado para las nuevas inversiones y los procesos de privatización de las empresas del estado. El segundo de estos elementos se refiere a la consolidación de los Grupos Económicos nacionales, que como agentes de la industrialización son organizaciones muy diferenciadas de la típica empresa familiar de la sustitución, y que serán fundamentales en la articulación de acuerdos con las ET para proyectos específicos. Finalmente, la notable expansión de la frontera de recursos naturales en el período 1970-1990 (gasíferos, pesqueros, cultivos oleaginosos, forestales, etc.), que en contraposición con su virtual estancamiento en las cuatro décadas anteriores, genera, en un contexto de economía abierta, el retorno a una mayor especialización del país en producciones intensivas en el uso de recursos naturales.

Estos cambios están influyendo en las decisiones de las ET referidas a su participación en el país. Las evidencias actuales señalan comportamientos y tendencias muy distintas, pero la resultante final es la de una participación más activa de la IED en relación a la observada en las dos décadas pasadas. La fusión de empresas, las relocalizaciones internacionales, la compra de firmas, el cierre de plantas, la reorientación hacia actividades de ensamblaje y comerciales en detrimento de las industriales, la nueva relación entre el sistema financiero y el sector manufacturero, etc., son hechos cotidianos con tendencias contrapuestas que aún es difícil sistematizar. En un contexto de profundas transformaciones económicas y de reinserción internacional, articulada con el proceso de apertura y de consolidación del Mercosur, algunos de los elementos más relevantes que se analizarán más adelante se refieren a: 1) la difusión de formas de globalización con participación manufacturera de la filial local; 2) la importancia de la capitalización de la deuda y del proceso de privatizaciones; 3) el desarrollo de distin-

tas modalidades de asociación entre empresas; 4) los recursos naturales como factor "clave"; y 5) el nuevo marco regulatorio para el capital extranjero.

En el caso particular de la capitalización de la deuda, no sólo se impuso como uno de los mecanismos que permitieron la resolución de la dinámica del endeudamiento, sino que también se convirtió en uno de los instrumentos financieros privilegiados en la nueva estrategia de las ET. Durante la segunda mitad de la década del ochenta, 82 ET utilizaron diferentes mecanismos de capitalización de deuda para financiar distintos procesos de inversión por 660 millones de dólares (Fuchs, 1990). En particular se concentraron en el sector industrial, destacándose distintos proyectos en las áreas alimenticia, automotriz, petróleo y productos químicos (véase Cuadro 1).

A partir de 1991, la capitalización se articuló con el proceso de privatización de empresas estatales, adquiriendo una nueva dimensión, con un impacto estructural altamente significativo. Este fenómeno es uno de los ejes de las transformaciones que se están gestando en la sociedad argentina, destacándose las modificaciones en el área de telecomunicaciones, petróleo, energía eléctrica, transporte, caminos, y en el área industrial en los sectores de siderurgia, petroquímica y astilleros (véase Cuadro 2). En relación con la participación de las transnacionales debe destacarse su alto nivel de participación en este proceso (más de un 40% del valor patrimonial total de las empresas privatizadas pertenece a firmas de capital extranjero, véase Cuadro 3), así como el elemento novedoso que significa la aparición en el ámbito local de asociaciones entre estas firmas y un núcleo selecto de grupos económicos nacionales en la articulación para negocios específicos. Estas alianzas se caracterizan en general por el rol de "operadores técnicos" que asumen las empresas transnacionales, mientras que los responsables de la gestión administrativa e institucional son las empresas locales. A su vez, estos consorcios se suman a entidades bancarias locales y extranjeras para la conformación de "paquetes financieros". Además de participar ET norteamericanas, se destaca la alta presencia de empresas españolas (en telecomunicaciones, transporte, energía, agua y gas), francesas (petróleo, energía, agua, siderurgia y telecomunicaciones), italianas (gas), chilenas (energía), y la ausencia de empresas de origen japonés. Dos rasgos distintivos de estas empresas son, por un lado, que en su gran mayoría no tenían presencia previa en el país, y por otro, el hecho de que varias de ellas son en realidad empresas estatales.

En relación con el marco regulatorio del capital extranjero, a diferencia del fuerte carácter restrictivo que caracterizó al tratamiento legal hacia el capital extranjero durante la sustitución de importaciones, en la actualidad la legislación tiende hacia una filosofía de liberalización e incentivo para la radicación del inversor extranjero. La legislación vigente en materia de inversiones extranjeras es la ley 21382 (de 1976, con su texto ordenado en 1980) con las modificaciones introducidas por la ley 23697 (de Emergencia Económica de 1989) y el Decreto Reglamentario 1225/89. La ley de inversiones extranjeras (21382) supuso una liberalización sustancial en torno a la incorporación de IDE así como en lo relativo a las actividades de las ET en el país. La eliminación de todo tipo de prohibición en cuanto a sectores de destino, la igualdad de derechos y obligaciones respecto a los inversores nacionales y la supresión de todo tratamiento diferencial (acceso al crédito interno, recurrencia a regímenes de promoción, etc.), la posibilidad de invertir en bienes de capital usados y de capitalizar bienes inmateriales, la libre remisión de utilidades y de repatriar capitales, la consideración como relaciones entre "entes independientes" de aquellas que se establecen entre las casas matrices y sus subsidiarias locales son, entre otros, los rasgos más destacados de esta legislación que modifica totalmente la filosofía regulatoria y restrictiva predominante en los regímenes y antecedentes legales anteriores. Por su parte la ley 23697 y el decreto 1225/89 establecen la igualdad plena de derechos de las ET respecto a las de capital nacional al revocar el requerimiento de aprobación previa oficial que, hasta allí, era necesario para efectuar determinadas inversiones (defensa, seguridad nacional, servicios públicos, energía, radiotelecomunicaciones, etc.). Consolidando esta actitud hacia el inversor extranjero, en el mes de noviembre de 1991 se firma el Decreto 2428/91, por el cual la Argentina —primer país latinoamericano— se adhiere al Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (BM), eliminando toda posibilidad de restringir las operaciones de las firmas extranjeras en el país.

CUADRO 1. Capitalización de deuda externa
por parte de empresas de capital extranjero
(miles de dólares)

EMPRESA	SECTOR DE ACTIVIDAD	REGIMEN*	PAIS DE ORIGEN	MILES DE DOLARES
SWIFT-ARMOUR S.A.	Frigonífico	psc/cdp	USA	138.018,7
TRANSAX S.A.	Autopartes	cdp	USA	56.020,4
LA ISAURA S.A.	Petrolera	cdp	ESP	50.118,5
LOUIS DREYFUS Y CIA LDA. S.A.	Exportac. cereales y oleag.	cdp	SUI	35.030,5
MALTERIA PAMPA S.A.	Elaboracion malta	cdp	BRA	33.748,-
RENAULT ARGENTINA S.A.	Automotriz	cdp	FRA	28.189,6
CERVECERIA RIO PARANA S.A.	Cervezas	cdp	BEL	24.425,9
DOW QUIMICA ARGENTINA S.A.	Productos Químicos	cdp	USA	13.027,4
AUTOLATINA ARGENTINA S.A.	Automotriz	cdp	USA	12.790,7
SYNTEX S.A.	Productos Químicos	psc	USA	11.872,2
CIA. EMBOTELLA. ARGENTINA S.A.	Bebidas s/alcohol	psc	USA	11.765,-
GTE SILVANIA S.A.	Tubos y lámparas fluore.	cdp	USA	11.325,3
PEPSI COLA ARGENT. S.A.	Bebidas s/alcohol	psc	USA	9.800,-
SAAB-SCANIA ARGENT. S.A.	Automotriz	cdp	SUE	9.661,9
PARAFINA DEL PLATA S.A.	Aceites lubricantes	cdp	SUI	9.573,1
PIRELLI S.A. PLATENSE	Neumáticos	psc	ITA	9.571,4
COCA COLA S.A.	Bebidas s/alcohol	cdp	USA	9.383,-
KODAK ARGENTINA S.A.	Aparatos fotográficos	psc/on	USA	9.370,9
BANCO BEAL S.A.	Banco	psc	BEL	8.407,8
ABBOTT LABORATORIOS S.A.	Laborat. medicinal	psc	USA	7.500,-
SHELL S.A.	Petrolera	on	HOL	7.499,8
ESTAB. MECAN. JEPPENER S.A.	Metalmecánica	cdp	ITA	7.196,7
NCR ARGENTINA S.A.	Maquinaria contabilidad	psc	USA	7.100,-
LUCAS INDIEL S.A.	Autopartes	cdp	ING	6.560,1
SUCHARD ARGENTINA S.A.	Golosinas	psc	SUI	6.469,2
H.F. FULLER ARG. S.A.I.C.	Adhesivos	cdp	USA	6.422,0
EQUITEL S.A.	Telecomunicaciones	on	ALE	6.400,-
COMPANIA ARGENT. DE TE	Producción de té	cdp	BEL	6.011,2
CARREFOUR ARGENT. S.A.	Supermercado	psc	FRA	5.170,8
PRODUCTOS ROCHE S.A.	Laborat. medicinal	psc	SUI	5.000,-
HUGHES SERVICE S.A.	Servicios petroleros	psc	USA	4.594,8

(continúa)

(continuación)

CUADRO 1. Capitalización de deuda externa
por parte de empresas de capital extranjero
(miles de dólares)

EMPRESA	SECTOR DE ACTIVIDAD	REGIMEN*	PAIS DE ORIGEN	MILES DE DOLARES
MORGATE ARG. S.A.	Sin información	psc	S/D	4.548,7
LABORAT. GLAXO ARGENT. S.A.	Laboratorio medicinal	cdp	ING	4.335,1
CIBA GEIGY S.A.I.C.	Productos Químicos	on	USA	4.268,3
FRIG. RIOPLATENSE S.A.	Frigorífico	psc	USA	3.990,-
CARGILL S.A.C.I.	Industria alimenticia	cdp	USA	3.739,7
CIMET S.A.	Alambres, cables cobre	psc	ALE	3.692,6
ASGROW ARGENTINA S.A.	Prod. semillas híbridas	psc	USA	3.500,-
QUIMICA HOECHST S.A.	Prod. Químicos y farmac.	cdp	ALE	3.260,6
LIQUID CARBONIC ARG. S.A.	Gases carbónicos	cdp	USA	3.166,7
CIA. GILLETTE S.A.	Hojas de afeitar	psc	USA	3.143,3
NEUMATICOS GOOD YEAR S.A.	Neumáticos	on	USA	3.000,-
DYCASA ARG. S.A.	Constr. obras públicas	on	ESP	3.000,-
CYNAMID ARGENTINA S.A.	Productos químicos	psc	USA	2.986,8
EATON S.A.	Autopartes	cdp	USA	2.488,9
STAUFFER QUIMICA S.A.	Productos químicos	psc	USA	2.480,6
AGA ARGENTINA S.A.	Gases comprimidos	psc	SUE	2.076,9
PIONEER ARGENT. S.A.	Sin información	cdp	USA	2.001,8
FOXBORO ARGENTINA S.A.	Autopartes	psc	USA	2.000,-
SIEMENS S.A.I.C.	Telecomunicaciones	on	ALE	2.000,-
LABORAT. PHOENIX S.A.	Laboratorio medicinal	psc	USA	1.969,4
PERKINS ARGENT. S.A.	Autopartes	psc	USA	1.928,5
BAUSCH Y LOMB ARGENT. S.A.	Productos ópticos y científ.	psc	USA	1.800,-
HUDSON, CIOVINI Y CIA. S.A.	Bebidas alcohólicas	psc	CAN	1.721,5
ARTHUR MARTIN S.A.	Fabric. cocinas y estufas	psc	BEL	1.573,9
PITTSBURGH S.A.	Imp. químicos y metál.	psc	USA	1.510,-
VITROFAR S.A.	Envases de vidrio	on	USA	1.500,-
BAHCO SUDAMERICANA S.A.	Herramientas	psc	SUE	1.400,-
MC DONALDS RESTAURANTES	Servicios alimenticios	psc	USA	1.385,-
PUNTA DEL AGUA S.A.	Sin información	cdp	S/D	1.357,8
WORTHINGTON ARGENT. S.A.	Bombas hidráulicas	psc	USA	1.177,-

(continúa)

(continuación)

CUADRO 1. Capitalización de deuda externa
por parte de empresas de capital extranjero
(miles de dólares)

EMPRESA	SECTOR DE ACTIVIDAD	REGIMEN*	PAIS DE ORIGEN	MILES DE DOLARES
POND'S ARGENT. S.A.	Cosméticos	psc	USA	1.007,-
ELAB. ARG. CEREALES S.A.	Productos alimenticios	psc	USA	1.000,-
SEMILLAS INTERSTATE ARG. S.A.	Producción de híbridos	psc	USA	1.000,-
S.A. NESTLE	Golosinas	on	SUI	900,-
BOEHRINGER ARGENT. S.A.	Laboratorio medicinal	psc	ALE	842,5
BAKER TRANSWORLD S.A.	Sin información	psc	USA	800,-
ROVAFARM ARGENT. S.A.	Laborat. medicinal	psc	SUI	789,2
ARGENMILLA S.A.	Agrícola-ganadera	psc	ITA	756,3
MACUSA	Curtiembre	psc	ITA	750,-
AEROSOL FILLING ARGENT. S.A.	Productos químicos	psc	USA	736,2
FICHET S.A.	Sin información	psc	ALE	445,4
MACROSA S.A.	Metalmecánica	psc	ITA	321,3
MAGATE ARG. S.A.	Sin informacion	psc	S/D	290,-
QUIM. ARG. HOUGHTON S.A.	Product. químicos indust.	psc	USA	250,-
MTM S.A.	Telas metálicas	psc	ALE	230,7
LABORAT. UPJOHN S.A.	Laboratorio medicinal	psc	USA	220,-
CIA. SUD. KREGLINGER S.A.	Comercio mayorista	psc	BEL	150,-
FRAM ARGENTINA S.A.	Autopartes	psc	USA	123,-
BLACK Y DECKER ARG. S.A.	Herramientas	psc	USA	120,-
DOW CORNING S.A.	Lubricantes y siliconas	psc	USA	49,2
CITICORP ASESORA S.A.	Servicios consultoría	psc	USA	30,-
TOTAL				655.838,9

* psc: capitalización deuda externa con seguro de cambio.

cdp: capitalización deuda externa pública.

on : "on lending".

FUENTE: Elaborado por el Area de Desarrollo Industrial de la CEPAL, Oficina en Buenos Aires, en base a información del BCRA.

CUADRO 2. Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones (hasta febrero de 1993)
(Porcentajes y millones de dólares)

Sector	Empresa Privatizada	Total recaudado (Efectivo + títulos *)	Transnacionales	País	%	Grupos locales	%
Petróleo	YPF						
	Tordillo	179,09	Santa Fe Energy	USA	20,00	Techint	47,50
			Energy Development Corporation	USA	12,50	Pérez Companc	20,00
	El Huemul - Koluel	170,48	Total Austral	Fra	10,00		
	Puesto Hernández	286,35	Oxy	USA	40,50	Pérez Companc	57,00
						Otros	2,50
	Vizcacheras	167,69	Repsol	Esp	50,00	Astra	50,00
	Santa Cruz I	55,00	Quintana Petroleum	USA	28,56	Soldati	46,44
			Marc Rich	Sui	25,00		
	Tierra del Fuego	143,50	Chavuco Resources	Can	33,34	Bridas	52,37
			Coastal Argentina	USA	14,29		
	Santa Cruz II	141,60				Inter Rio	20,00
						Holding Establishment	
						Astra	40,00
						Pérez Companc	40,00
	Palmar Largo	36,00	Norcen Int. Ltd.	Can	25,50	Macri	29,00
			Dong Won Co. Ltd.	Cor	20,00	Soldati	25,50
Aguarague	143,70	Ampolex	Aus	35,71	Techint	35,72	
		Petrobras	Bra	21,43	Soldati	7,14	
Refinería Campo Durán	64,10				Isaura	15,01	

(continúa)

(continuación)

CUADRO 2. Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones (hasta febrero de 1993)
(Porcentajes y millones de dolares)

Sector	Empresa Privatizada	Total recaudado (Efectivo + títulos *)	Transnacionales	País	%	Grupos locales	%
						Pérez Companc	39,99
						Macri	30,00
						Astra	15,00
	Ebytem S.A.	19,04				Isaura	100,00
	Destilería Dock Sud	11,71				Soldati	100,00
	Planta de Aerosoles	1,62				Superservicios (Beraldi)	100,00
	Oleoductos Troncales	77,05				Pérez Companc	33,00
						Bolland	20,00
						Bridas	17,00
						Macri	19,00
						Astra	10,00
						Techint	3,00
	Destilería San Lorenzo	12,21				Perez Companc	56,49
						Soldati	42,51
Gas	GAS DEL ESTADO						
	Transportadora de Gas del Sur	356,20	Enron Pipeline Company	USA	25,00	Pérez Companc	25,00
			Citicorp Equity Investments	USA	25,00	Argentina	
						Private Development	25,00

(continúa)

CUADRO 2. Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones (hasta febrero de 1993)
(Porcentajes y millones de dolares)

Sector	Empresa Privatizada	Total recaudado (Efectivo + títulos *)	Transnacionales	País	%	Grupos locales	%
	Transportadora de Gas del Norte	210,22	Novacorp International	Can	25,00	Techint	39,00
			Transcogas	Can	36,00		
	Distribuidora de Gas Metropolitana	300,02	British Gas	G.B.	41,00	Pérez Companc	25,00
						Astra	20,00
						Invertrad (Aciúndar)	14,00
	Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte	155,55	Manra	Esp	21,00	Soldati	28,00
			Gas Natural	Esp	51,00		
	Distribuidora de Gas Pampeana	235,41	Camuzzi Gasometri	Ita	100,00		
	Distribuidora de Gas Litoral	103,60	Tractebel	Bel	40,00	Garovaglio y Zorraquin	20,00
			Iberdrola	Esp	20,00	Diecisiete de Abril (Bemberg)	20,00
	Distribuidora de Gas Centro	138,00	Societa Italiana per il Gas	Ita	25,00	Macri	75,00
	Distribuidora de Gas Cuyana	122,00	Societa Italiana per il Gas	Ita	25,00	Macri	75,00
	Distribuidora de Gas Noroeste	72,03				Cartellone	40,00
						Banco Francés	20,00
						Cia. de Consumidores de Gas de Santiago	40,00

(continúa)

(continuación)

CUADRO 2. Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones (hasta febrero de 1993)
(Porcentajes y millones de dolares)

Sector	Empresa Privatizada	Total recaudado (Efectivo + títulos *)	Transnacionales	País	%	Grupos locales	%
	Distribuidora de Gas del Sur	148,03	Camuzzi Gasometri	Ita	100,00		
Energía Eléctrica	SEGBA						
	Central Costanera	90,10	Endesa	Chi	50,01	Pérez Companc	12,50
			Distribuidora Chilectra Metropolitana	Chi	5,00	Inter Rio Holding Establishment	12,50
			Enersis	Chi	15,00		
	Central Puerto	92,21	Costanera Power Electricidad	USA	4,99		
			Chilectra Quinta Región	Chi	17,50		
			Distribuidora Eléctrica Quinta Región	Chi	82,50		
	Edenor	427,00	Electricité de France	Fra	20,00	Astra	40,00
			Endesa	Esp	10,00		
			Emp. Nacional Electrica del Ribagorzana	Esp	20,00		
			Société d'Aménagement Urbain et Rural	Fra	10,00		
	Edesur	511,01	PSI Energy Inc.	USA	10,00	Pérez Companc	40,50
			Enersis	Chi	19,50		
			Endesa de Chile	Chi	10,00		
			Distri. Chilectra Metropolitana	Chi	20,00		

(continuación)

(continuación)

CUADRO 2. Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones (hasta febrero de 1993)
(Porcentajes y millones de dolares)

Sector	Empresa Privatizada	Total recaudado (Efectivo + títulos *)	Transnacionales	País	%	Grupos locales	%
	Central Alto Valle	22,10	Dominion Energy Inc.	USA	60,00	Coop. Prov. de serv. públicos (Neuquén)	40,00
	Central Güemes	86,20	Duke Güemes	USA	25,00	Soldati	25,00
			TEW Americas Development	USA	15,00		
			Iberdrola	Esp	20,00		
			The Argentina Investment. Co.	Is.Cay.	15,00		
	Pedro de Mendoza	8,55				Acindar	74,97
						Massuh	25,03
	Dock Sud	25,00				Polledo	100,00
	Edelap	139,00	Houston Power Corporation	USA	51,00	Techint	49,00
	Sorrento	8,79				Malvicino	17,97
						late	17,97
						Eleprint	3,98
						Argon	60,07
Agua	OBRAS SANITARIAS		Lyonnaise des Aux-Dumez	Fra	33,30	Soldati	20,70
			Compaigne Generale des Eaux	Fra	s/d	Meller	10,80
			Anglian Water	G.B.	4,50	Banco Galicia	8,10
			Aguas de Barcelona	Esp	12,60		

(continúa)

CUADRO 2. Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones (hasta febrero de 1993)
(Porcentajes y millones de dolares)

Sector	Empresa Privatizada	Total recaudado (Efectivo + títulos *)	Transnacionales	País	%	Grupos locales	%		
Telecomunicaciones	ENTEL Telefónica de Argentina	749,01	Holding B.V. (Telefónica)	Esp	10,00	Techint	8,31		
			Banco Central de Espana	Esp	7,04	Soldati	5,00		
			Banco Hispanoamericano	Esp	5,00	Pérez Companc	14,56		
			Republic New York Financiaría	USA	1,50				
			Manufacturers Hannover	USA	4,30				
			Bank of New York	USA	4,16				
			Southel Equity Corporation	USA	4,00				
			Citicorp Venture Capital	USA	20,00				
			Bank of Zurich	Sui	4,16				
			Centro Banco de Panama	Pan	1,40				
			Vanegas	Pan	1,25				
			Banco Atlantico	Pan	0,75				
			Bank of Nova Scotia	Can	0,10				
			Arab Banking Co.	A.Sau.	4,31				
			Bank of Tokio	Jap	4,16				
			Telecom	677,01	Cable et Radio	Fra	32,50	Pérez Companc	25,00
					J.P. Morgan	USA	10,00		
		Stet	Ita	32,50					

(continúa)

(continuación)

CUADRO 2. Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones (hasta febrero de 1993)
(Porcentajes y millones de dolares)

Sector	Empresa Privatizada	Total recaudado (Efectivo + títulos *)	Transnacionales	País	%	Grupos locales	%
Transporte Aéreo	AEROLINEAS ARGENTINAS	742,99	Iberia	Esp	47,50	Amadeo Riva	10,26
			Banco Hispanoamericano	Esp	11,88	Devi S.A.	3,58
			Banesto	Esp	11,88	Medefin	1,73
			Cofivacasa	Esp	6,33	Riva S.A.	3,58
						F. de Vincenzo	3,26
Ferrocarriles	FERROCARRILES Rosario-Bahía Blanca Mitre		Iowa Interstate Railroad	USA	s/d	Techint	s/d
			Montana Rail Link	USA	s/d	Aceitera General Deheza	s/d
			Anacostia Pacific		s/d		
			RBC		s/d		
			Resto Línea Roca	Loma Negra	65,00		
				Petroquímica Comodoro			
				Rivadavia	10,00		
				Acíndar	10,00		
				Decavial	5,00		
				Banco Francés	5,00		
				Asociación de Cooperativas Argentinas	5,00		
				Línea General Urquiza			
Petersen Thiele	6,25	Pescarmona	71,25				
Railroad Development Corp.		Olmatic	12,50				
		Alesia	10,00				

(continúa)

CUADRO 2. Participación de las empresas extranjeras en las privatizaciones (hasta febrero de 1993)
(Porcentajes y millones de dolares)

Sector	Empresa Privatizada	Total recaudado (Efectivo + títulos *)	Transnacionales	País	%	Grupos locales	%
Hotelería	HOTEL LLAO-LLAO	6,11	Choice Hotels Int.	USA	10,00	COFICA y Sur Hotel	45,00
			Citicorp	USA	45,00		
Astilleros	TANDANOR	59,80	Sud Marine Enterprises	Fra	5,00	Cia. Arg. de Transportes Marítimos	92,10
			Banco Holandes Unido	Hol	2,90		
Siderurgia	ALTOS HORNOS ZAPLA	18,16	Société Industrielle de Metallurgie Avancee	Fra	19,33	Pensa	28,30
			Albert Duval	Fra	13,99	Perfin	5,01
	SOMISA	147,26	Citicorp	USA	33,37	Propulsora (Techint)	90,00
						Siderca (Techint)	10,00
Petroquímica	Petropol	6,92				Indupa	s/d
	Inductor	27,92				Indupa	s/d
	Petroquímica Río III	7,30				Bunge y Born	s/d
	Polisur	22,30				Garovaglio y Zorraquin	s/d
	Monómeros Vinílicos	14,60				Viniclor	s/d

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de información periodística y del Ministerio de Economía

NOTA: * Los títulos de la deuda se computan a su valor de mercado.

CUADRO 3. Privatizaciones por origen del capital
de las empresas adjudicatarias y sectores de actividad
Diciembre de 1992

Empresas adjudicatarias / Sectores	Valor Patrimonial ¹	
	Millones US\$	%
1. Empresas Nacionales	4607,0	27,9
2. Empresas extranjeras	6821,2	41,3
3. Estado Nacional	5104,5	30,9
Total	16532,7	100,0
a. Teléfonos	3919,9	23,7
b. Aerolíneas	874,1	5,3
c. Ferrocarriles		
d. Sector Eléctrico	3458,1	20,9
e. Puertos	6,0	0,0
f. Caminos		
g. Televisión y Radio	13,9	0,1
h. Petróleo	3500,1	21,2
i. Gas	4065,9	24,6
j. Obras Sanitarias		
k. Industria		
- Petroquímica	260,9	1,6
- Talleres Navales	59,8	0,4
- Acero	199,4	1,2
l. Inmuebles del Estado	107,0	0,6
m. Otros	67,6	0,4

FUENTE: "Argentina. Un país para invertir y crecer", cuadros 8 y 9, Secretaría de Programación Económica, MEyOSP Buenos Aires, 1993.

NOTA: ¹ Es el resultado financiero total computado como si se hubiera transferido el 100%

III. NUEVAS ESTRATEGIAS DE LAS ET INDUSTRIALES EN LA ARGENTINA: ALGUNAS EVIDENCIAS EMPIRICAS

El objetivo de la presente sección es describir los principales rasgos característicos del nuevo patrón de inserción de las ET en la industria argentina en la década del noventa. Esto se hará a partir de la información recabada en la encuesta realizada a 61 de las principales subsidiarias de ET industriales en la Argentina.^{3/4} El eje articulador de esta caracterización es el de las estrategias que las filiales locales de las ET están desarrollando con vistas al logro de una nueva forma de inserción en la economía local. Dentro del espectro de las ET que desarrollan su actividad en el sector industrial se han podido identificar tres tipos de firmas, de acuerdo con su estrategia de inserción:

1. empresas que basan su actividad manufacturera en la producción de bienes intensivos en el uso de recursos naturales y que cuentan con las ventajas competitivas que les otorgan estos bienes para competir internacionalmente;

2. empresas que, aprovechando la experiencia industrial adquirida durante la etapa sustitutiva, se insertan en esquemas de globalización de la producción a nivel de sus corporaciones, especializándose en unos pocos bienes o partes destinados a la exportación y atendiendo a la demanda doméstica con productos o bien completamente importados o con fuertes contenidos importados;

³ La Encuesta sobre las Estrategias de las Empresas de Capital Extranjero frente a los Cambios Estructurales, la Globalización y la Integración Regional fue realizada en forma conjunta por el Proyecto ARG. 91/019 "Integración Económica" PNUD-Subsecretaría de Estudios Económicos, Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y el Proyecto "La Transformación del Sistema Económico Argentino: Industria y Comercio Internacional.", financiado por la Fundación Volkswagen en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

⁴ Las 61 empresas que comprende la encuesta representan un 23% de la facturación de las primeras 200 empresas industriales del país, y casi el 60% de las ventas de las primeras 100 subsidiarias de ET industriales. En términos de comercio exterior, dan cuenta del 8% de las exportaciones totales, del 12% de las exportaciones industriales, y del 13% de las importaciones totales del país en 1991.

3. empresas que involucran hacia esquemas donde el ensamblaje y la importación van adquiriendo creciente importancia frente a la producción local en su estrategia de ocupación del mercado doméstico.

Estos tres tipos de estrategias definen un perfil que, si bien no ha consolidado aún su forma definitiva, sin duda difiere sustancialmente del que presentaban estas empresas durante el período sustitutivo y tiene efectos significativos sobre la producción industrial, el comercio exterior, la innovación tecnológica y otros aspectos del modelo de desarrollo que se está gestando en el país.

1. *Mayor inserción exportadora*

Un aspecto destacado de la renovada dinámica de las ET industriales es la evolución de sus exportaciones. Durante el período sustitutivo, dado que el objetivo central de la presencia industrial de las ET en la Argentina era abastecer el mercado interno, las exportaciones quedaban limitadas a las empresas cuya actividad se relacionaba con la explotación de recursos naturales.⁵ En las nuevas condiciones, en cambio, si bien el mercado interno sigue siendo el objetivo prioritario, la exportación pasa a ocupar un lugar destacado para todas las ET que continúan realizando actividades industriales en el país. Si bien no hay datos que permitan evaluar la real incidencia de las ET en las exportaciones totales, se cuenta con algunos indicadores que permiten reflejar el papel destacado que las exportaciones tienen en la nueva estrategia de inserción local de estas firmas.

⁵ A mediados de los años setenta esta orientación presenta modificaciones sustantivas. Apoyados en su desarrollo local y en un generoso sistema de apoyo promocional, se verifica un importante incremento de las exportaciones industriales, fundamentalmente al área latinoamericana. Sin embargo, la interrupción de las condiciones locales que favorecieron ese fenómeno y la no transición hacia nuevas formas competitivas erosionaron rápidamente esa performance. Al respecto, véase por ejemplo, Bisang, Kosacoff (1992).

CUADRO 4: Evolución de las exportaciones según estrategia de las empresas. 1981-1992

Estrategia	Tasa de crecimiento anual acumulativa (%)		
	1981-1986	1986-1991	1991-1992
Sustitutivas	5.8	22.5	-1.6
Recursos Naturales	-1.8	13.3	-1.7
Globalizadas	3.6	16.7	5.2
TOTAL	-1.2	15.8	-0.9

FUENTE: Elaboración en base a los datos de la Encuesta efectuada en forma conjunta por el Proyecto "Integración Económica" ARG 91/019 PNUD-Secretaría de Programación Económica y el Proyecto "La Transformación del Sistema Económico Argentino: Industria y Comercio Internacional", financiado por la Fundación Volkswagen en Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Según datos de la encuesta, las ventas al exterior sufrieron un incremento de más del 100% entre 1981 y 1992, con un especial dinamismo en el quinquenio 1986-1991, período en el cual las exportaciones de estas empresas crecieron a una tasa anual acumulativa del 15.8%. Si bien el agotamiento de la sustitución de importaciones creó las condiciones para que todas las ET radicadas en el país buscaran en mayor o en menor medida la salida exportadora, los motivos de las distintas empresas y las características de su mayor inserción en los mercados externos difieren de acuerdo con su estrategia de reconversión. Mientras que en el caso de las empresas que operan dentro de esquemas de globalización el destino principal de los bienes son las casas matrices u otras filiales de la Corporación, en el de las empresas cuya actividad se relaciona con los recursos naturales, su comportamiento está muy influido por los precios y condiciones del mercado internacional. Finalmente, para las firmas que siguen actuando dentro de la lógica de la sustitución de importaciones, la evolución de las ventas al exterior responde básicamente a un fenómeno relacionado

con el ciclo económico doméstico más que a una nueva estrategia de inserción local. Es decir que la reactivación y la contracción del mercado interno afectarán en mucha mayor medida a las exportaciones de estas últimas que a las de las empresas dedicadas a los recursos naturales, y en mucha menor medida a las empresas globalizadas. El Cuadro 4 muestra datos de la encuesta que reflejan esta situación diferenciada.

2. *Mayores niveles y cambio en la composición de las importaciones*

El modelo de sustitución de importaciones, bajo el cual se produjo la industrialización de la Argentina, tuvo su eje en el desarrollo de industrias de bienes finales (básicamente bienes de consumo y algunos insumos intermedios), pero siguió siendo dependiente de la importación de una gran cantidad de insumos, así como de bienes de capital. Las nuevas condiciones de apertura de la economía obligan a las ET radicadas en el país a replantear su estrategia para abastecer el mercado local; tanto la importación de bienes finales que anteriormente producían en el país como la inclusión de mayores componentes importados en las funciones de producción, anteriormente vedados durante la sustitución por las barreras comerciales y por las regulaciones sobre la integración nacional de la producción, son ahora posibilidades que todas las ET en menor o mayor medida están considerando.

La encuesta aporta algunos datos sobre los cambios que se están produciendo a nivel de las importaciones. El primer hecho a destacar es el peso de las ET en las importaciones totales: durante 1992, las 61 empresas encuestadas importaron por un total de 1857 millones de dólares, un 13% de las compras totales de la Argentina en el exterior durante ese año. Además, el análisis de las importaciones por tipo de bien arroja también algunos resultados interesantes. En primer lugar, resulta significativa la baja incidencia de las importaciones de bienes de capital, que es un síntoma de la escasez de nuevas inversiones. Una explicación razonable de este fenómeno es que muchas de las inversiones de ET en la Argentina en los últimos años se han llevado a cabo mediante la compra de empresas o plantas existentes. Por otra parte, hay que tener en cuenta que una gran cantidad de firmas se encuentran aún en un período de transición, habiendo concentrado sus

esfuerzos hasta el momento en la introducción de cambios organizacionales o de mejoras puntuales que no implican la renovación del equipamiento físico de sus plantas en gran escala (véase Cuadro 5).

CUADRO 5: Estructura de las importaciones por tipo de bien. 1991-1992

Tipo de bien	Porcentaje sobre el total	
	1991	1992
De insumos	47.7	53.5
De bienes de capital	11.2	2.8
De bienes finales para comercializar	38.4	38.2
TOTALES	100.0	100.0

FUENTE: Idem Cuadro 4.

En segundo lugar, la importancia de las importaciones de bienes finales para comercializar (que concentran casi un 40% de las importaciones totales tanto en 1991 como en 1992) denota una de las características de la nueva forma de inserción de las ET en la industria argentina, en la cual la comercialización de productos importados de la Corporación pasa a tener un papel de la misma importancia que la producción industrial local, y en algunos casos mayor. Podría argumentarse que este peso de las importaciones de bienes finales para comercializar es coyuntural, producto de que las empresas no pudieron abastecer la reactivación del mercado interno con su producción local y, dada la apertura comercial, recurrieron a la importación como la fuente más fácil y económica para abastecer a la demanda doméstica, aunque parece deberse a una tendencia más estructural. Este cambio está basado en el aprovechamiento integral de la red comercial, de distribución, de financiamiento, de servicios post-venta, marca, etc., que estas firmas desarrollaron durante décadas en la Argentina, que les facilita la comercialización de bienes finales importados. Finalmente, se destaca la importancia de los insumos importados, cuyo monto se ha

incrementado en un 40% entre 1991 y 1992, lo que refleja también su creciente incidencia en las funciones de producción de estas empresas, que tiende hacia la pérdida de valor agregado local, a partir de procesos manufactureros más intensivos en el ensamblaje de partes importadas.

También el tipo de bienes importados varía de acuerdo con la estrategia de las empresas. Se destaca la importancia que tienen para las empresas de recursos naturales y para las globalizadas las compras de insumos en el exterior, mientras que para las sustitutivas tienen un peso prácticamente equivalente al de las compras de bienes finales para comercializar. Incluso en el caso de las empresas globalizadas, el gran incremento de las importaciones de 1992 respecto de 1991, si bien se produjo tanto en insumos como en bienes finales, fue relativamente mayor en aquéllos. Estos datos resultan indicativos de la diferente lógica con que operan las distintas empresas (véase Cuadro 6).

CUADRO 6: Importaciones por tipo de bien por estrategia
1991-1992
(miles de dólares y porcentajes sobre el total)

Estrategia	De insumos		De bienes de capital		De bienes finales para comercializar		Total (miles de u\$s)	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Sustit.	49.3	48.4	5.4	5.1	45.3	46.5	481295.6	639057.2
Rec. Nat.	68.8	60.5	5.3	5.9	25.8	33.6	169033.0	194251.0
Global.	42.9	60.1	18.6	1.3	39.0	38.6	524797.5	1024442.0
TOTAL	49.0	56.6	11.5	3.0	39.5	40.4	1175126.1	1857750.2

FUENTE: Idem Cuadro 4.

3. *Importancia del comercio intra-corporativo*

La existencia de importantes flujos de comercio internacional en el interior de las corporaciones transnacionales ha sido uno de los elementos distintivos del patrón del intercambio comercial. Asimismo, una de las características principales del actual proceso de globalización es la creciente complementariedad entre inversión extranjera directa y comercio, y en particular del intra-corporativo. Mientras que en la etapa anterior de expansión de las ET a nivel mundial, las mismas se establecían en los distintos países como forma alternativa al comercio para el abastecimiento de esos mercados, y producían los mismos bienes en distintas localizaciones, actualmente buscan racionalizar sus estructuras productivas globales, especializando a sus distintas filiales en los distintos componentes de la producción internacionalizada. Una consecuencia directa de esta nueva forma de organización es la generación de importantes corrientes comerciales entre las distintas filiales de las corporaciones transnacionales. Si bien no existen cifras que permitan evaluar con certeza la importancia de este fenómeno, diversos autores lo mencionan como uno de los principales aspectos del proceso de globalización, fundamentalmente por las implicaciones que tiene para la capacidad de aplicar políticas de los distintos Estados, y en especial, los de los países de menor desarrollo relativo (Dunning, 1992; Mortimore, 1992; Ostry, 1990; Vernon, 1992).

Los datos de la encuesta confirman la existencia del fenómeno del comercio intra-corporativo, que tiene en la Argentina una extraordinaria importancia. En efecto, casi el 60% de las exportaciones de estas empresas son en realidad transacciones dentro de la Corporación, mientras que lo mismo ocurre con casi el 80% de las importaciones. Este es un indicador contundente, en un contexto de importantes cambios en la estrategia de las empresas transnacionales ante el pasaje de una economía fuertemente protegida a una economía abierta. La producción internacionalizada y las nuevas formas de globalización exigen la homogeneización de los estándares de calidad de los productos y de los componentes y por lo tanto traen aparejado un cambio en la función de producción y en la composición de las importaciones de estas empresas. Donde anteriormente integraban el producto final con partes producidas en el país o con importaciones de diversa procedencia y calidad, actualmente deben importar los componentes que cumplan con los requerimientos de calidad de la

producción internacionalizada, lo cual se asegura fundamentalmente con la provisión intra-corporativa de esas partes y componentes. El Cuadro 7 muestra asimismo el incremento en el comercio intra-corporativo en 1992 respecto del año anterior.

CUADRO 7: Comercio exterior por tipo de transacción. 1991-1992
(miles de dólares y porcentajes)

Rubro	Intra-Corporativo		Extra-Corporativo		Total	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Exportaciones	495142,7	560108,0	463495,0	391174,0	958637,7	951282,0
%	51,7	58,9	48,3	41,1	100,0	100,0
Importaciones	822926,7	1455884,8	352199,4	401865,4	1175126,1	1857750,2
%	70,0	78,4	30,0	21,6	100,0	100,0
Saldo Comercial	-327784,0	-895776,8	111295,6	-10691,4	-216488,4	-906468,2

FUENTE: Idem Cuadro 4.

Los datos disponibles muestran también que, a pesar de su mayor inserción exportadora, el saldo comercial de estas empresas es fuertemente negativo, y que el comercio intra-corporativo juega un papel decisivo en este fenómeno. Si bien el proceso de reconversión de las filiales de ET no ha concluido, y su configuración final depende en gran medida del desarrollo del proceso de integración regional, parece claro que el patrón de comercio resultante es fuertemente deficitario. Aunque puede esperarse un incremento de las exportaciones de bienes producidos por empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales y de partes fabricadas por empresas que trabajen dentro de esquemas de globalización de sus corporaciones, también es dable esperar aún un incremento de las importaciones por efecto de la profundización de los procesos de globalización y de la transformación de muchas empresas industriales en ensambladoras y representantes comerciales de sus casas matrices. Un cambio de esta tendencia requiere de importantes procesos de reconversión y especialización

exportadora, que necesariamente deberán estar articuladas con importantes procesos de inversión en nuevas plantas industriales.

CUADRO 8: Estructura del comercio por origen/destino geográfico y por tipo de transacción. 1991-1992

Rubro	Origen/Destino	Tipo de transacción	Porcentajes sobre el total y miles de u\$s	
			1991	1992
Exportaciones	Al Mercosur	Intra-corporativo	15,0%	20,8%
		Extra-corporativo	11,0%	8,4%
	Al Resto del Mundo	Intra-corporativo	36,7%	38,0%
		Extra-corporativo	37,3%	32,7%
Totales (miles u\$s)			958637,7	951282,0
Importaciones	Del Mercosur	Intra-corporativo	24,1%	33,4%
		Extra-corporativo	4,1%	4,9%
	Del Resto del Mundo	Intra-corporativo	45,9%	45,0%
		Extra-corporativo	25,9%	16,7%
Totales (miles u\$s)			1175126,1	1857750,2
Saldo comercial	Del Mercosur	Intra-corporativo	-139645,9	-421336,4
		Extra-corporativo	57462,3	-11141,8
	Del Resto del Mundo	Intra-corporativo	-188138,1	-474440,4
		Extra-corporativo	53833,3	450,4
Totales (miles u\$s)			-216488,4	-906468,2

FUENTE: Idem Cuadro 4.

El comercio intra-corporativo tiene también una gran importancia en la relación de las filiales de la corporación en el interior del Mercosur, lo que se ve reflejado en el Cuadro 8. La particularidad que presenta este fenómeno es que es mayor aún que el comercio intra-corporativo con el resto del mundo, lo cual indica que la diferencia en los niveles de desarrollo de la región y de los países centrales hace que las empresas deban recurrir en mayor medida a la red corporativa dentro del Mercosur para poder acceder a los estándares técnicos y de calidad que exige la producción internacionalizada.

La estructura de comercio de las empresas varía también de acuerdo con la estrategia de inserción que se encuentran desarrollando. En primer lugar, el comercio intra-corporativo adquiere en el grupo de empresas globalizadas una relevancia que no tiene en los otros dos grupos. En cuanto a las exportaciones, mientras que en el caso del grupo de empresas globalizadas casi la totalidad de las mismas tienen como destino a la Corporación, en los otros dos casos el valor de las transacciones de mercado es levemente mayor que el de las intracorporativas. Por otra parte, en tanto que las exportaciones (sean intra o extracorporativas) de las empresas sustitutivas y de las que trabajan en base a recursos naturales han disminuido en 1992, las ventas intraempresa de las firmas globalizadas han aumentado mientras que sus ventas al exterior vía mercado disminuyeron (véase Cuadro 9). Respecto de las importaciones, las transacciones intra-empresa tienen una importancia decisiva tanto para las empresas sustitutivas como para las globalizadas, mayor aún en este último caso. En cuanto a las empresas que se basan en la explotación de recursos naturales, las compras provenientes de la Corporación son sólo levemente superiores al 50% del total.

En definitiva, el patrón de comercio exterior que exhiben estas empresas es una manifestación de su nueva forma de inserción en la economía local. El alto peso de las transacciones intra-corporativas es un fenómeno muy diferente del que se registraba en el pasado, ya que si bien seguramente las importaciones de las ET fueron siempre mayoritariamente intra-corporativas, los niveles actuales son mucho mayores, y la composición (con una gran incidencia de los bienes finales para comercializar y un peso marginal de los bienes de capital) es muy distinta. En cuanto a las exportaciones, en tanto, no sólo los niveles actuales son sustancialmente mayores que los de la etapa sustitutiva, sino que una gran parte de las mismas se canaliza a través de las redes

corporativas, hecho que en el pasado sólo se verificaba en algunos casos de exportaciones de productos agropecuarios o agroindustriales de bajo grado de elaboración, o en casos puntuales y aislados.⁶

CUADRO 9: Exportaciones por tipo de transacción y según estrategia.
1991-1992
(miles de dólares y porcentajes sobre el total)

Estrategia	Totales (miles de u\$s)		A la corporación		Al resto	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Sustitutiva	178333,5	160786,0	37,4	41,5	62,6	58,5
Recursos Naturales	478175,0	402121,0	33,6	31,7	66,4	68,3
Globalizadas	302129,2	388375,0	88,6	94,2	11,4	5,8
TOTAL	958637,7	951282,0	51,7	58,9	48,4	41,1

FUENTE: Idem Cuadro 4.

4. *Importancia del Mercosur*

Frente al proceso de apertura de la economía, que elimina casi por completo el incentivo de las filiales locales de las ET de producir para el mercado interno, el proceso de formación del Mercosur se ha convertido en uno de los puntos centrales del interés de las ET por continuar con sus actividades industriales en el ámbito local. Se trata de la conformación de un gran mercado común que las ET están en muy buenas condiciones para abastecer, dado que cuentan en general con filiales en los dos mercados principales (Brasil y Argentina), en los

⁶ Por ejemplo, el caso de IBM, que constituye una de las experiencias pioneras de inserción de filiales argentinas en procesos de producción internacionalizada. Véase, por ejemplo, Vispo, Kosacoff (1991).

cuales ejercen posiciones de liderazgo. La mayoría de las ET están encarando acciones para racionalizar y complementar sus actividades en ambos países, mientras que las que cuentan con filiales en uno sólo de los países están intentando formalizar acuerdos de complementación productiva y comercial con otras empresas en la misma situación.

Contrariamente a la visión que se tiene sobre la distinta magnitud de los mercados y la diferencia de escalas de producción en distintos sectores industriales entre Argentina y Brasil, los datos de la encuesta muestran una situación bastante diferente. En efecto, de las 48 líneas de producción para las cuales hay información sobre los dos países, 24 tienen una escala superior al 50% de las brasileñas.⁷ Mientras que la mayoría de estas líneas corresponden a producciones metalmecánicas o automotrices, las producciones vinculadas con la explotación de los recursos naturales se concentran en las 21 líneas que no tienen contraparte en Brasil (véase Cuadro 10).

CUADRO 10: Distribución de las líneas de producción según su escala relativa respecto de la filial brasileña y el tipo de estrategia de la empresa (cantidad de líneas)

Estrategia	0-15%	15-25%	25-50%	50-100%	+100%	Total
Sustitutivas	1	6	8	10	5	30
Recursos Naturales	2	1	4	4	1	12
Globalizadas	0	2	0	2	2	6
TOTAL	3	9	12	16	8	48

FUENTE: Idem Cuadro 4.

⁷ De estos 24 casos, hay tres en los que las escalas son equivalentes, mientras que en ocho las argentinas son superiores a las brasileñas.

CUADRO 11: Comercio exterior por origen/destino geográfico
(miles de dólares)

Rubro	Mercosur		Resto del Mundo		Total	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Exportaciones	249156.5	278159.0	709481.2	673123.0	958637.7	951282.0
%	26.0	29.2	74.0	70.8	100,0	100,0
Importaciones	331340.1	710637.2	843786.0	1147113.0	1175126.1	1857750.2
%	28.2	38.3	71.8	61.8	100,0	100,0
TOTAL	-82183.6	-432478.2	-134304.8	-473990.0	-216488.4	-906468.2

FUENTE: Idem Cuadro 4.

Este hecho es sumamente importante a la hora de tomar decisiones en el interior de la Corporación sobre la complementación de actividades en el ámbito del Mercosur. Hasta el momento no se conocen casos de ET que hayan decidido abandonar definitivamente la producción industrial en el país, y ello obedece seguramente al hecho de contar con instalaciones que no son tan marginales en cuanto a escala (especialmente a nivel regional), con una experiencia industrial acumulada, y con una serie de otros activos⁸ que es posible aprovechar con vistas a la presencia en el mercado regional. Este mismo hecho tiene seguramente su influencia sobre la decisión acerca de la incorporación de las filiales locales dentro de esquemas de globalización, dadas las exigencias en términos de tecnología, escala y calidad de la producción internacionalizada.

La importancia del Mercosur para estas empresas se manifiesta también en los importantes niveles de participación de la región en el comercio exterior de las mismas. Mientras que en 1991 el mercado regional concentró casi el 30% de las exportaciones e importaciones de las empresas, en 1992 esos porcentajes ascendieron a cerca del 30 y

⁸ Mano de obra calificada, en algunos casos materias primas en condiciones favorables, etcétera.

del 40% respectivamente. La tendencia para los próximos años será seguramente al incremento de esos niveles de participación, dado que la atención del mercado ampliado se encuentra en el centro de la estrategia de prácticamente todas las ET (véase Cuadro 12).

CUADRO 12: Importancia del Mercosur dentro del comercio según estrategias. 1992
(Porcentajes sobre el total respectivo)

Estrategia	Exportaciones	Importaciones
Sustitutivas	54.7	26.6
Recursos Naturales	7.8	21.5
Globalizadas	40.9	48.7
TOTAL	29.2	38.3

FUENTE: Idem Cuadro 4.

La importancia del Mercosur varía también de acuerdo con la estrategia de las empresas, presentándose además situaciones diferenciadas para las exportaciones y las importaciones. En cuanto a las primeras, se destacan las empresas sustitutivas, para las cuales (si bien con montos relativamente reducidos) la región es el destino de cerca del 60% de las exportaciones (véase Cuadro 12). Otro hecho destacado de este grupo es que dentro de las ventas a la región son levemente mayores las que se realizan fuera de la Corporación que dentro de la misma. Esto es muy distinto de lo que ocurre entre las empresas globalizadas, donde el Mercosur como destino de las exportaciones tiene un peso relativo menor (aunque con montos mucho mayores), y las transacciones intra-corporativas son más del 90% del total (véase Cuadro 13). Para las empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales, el Mercosur resulta totalmente marginal. En el caso de las empresas globalizadas, su acceso a los mercados internacionales se ve facilitado por el hecho de que actualmente operan cerca de la frontera técnica internacional, mientras que en el caso de las empresas que

explotan los recursos naturales, su acceso se basa en las ventajas comparativas de la producción primaria local.

Por el lado de las importaciones, el mercado regional tiene una importancia significativa para las empresas globalizadas, que realizan cerca del 50% de sus compras externas en esa zona. Para las empresas que continúan dentro de la lógica de la sustitución tiene una importancia mucho menor (y fuertemente intra-corporativa), mientras que para las que se dedican a la explotación de los recursos naturales, al igual que en el caso de las exportaciones, resulta de una significación menor.

CUADRO 13: Importancia del comercio intra-corporativo.
Total y con el Mercosur, según estrategia. 1992
(porcentaje respecto del total respectivo)

Estrategia	Exportaciones		Importaciones	
	Al Mercosur	Totales	Del Mercosur	Totales
Sustitutivas	47.5	41.5	76.9	74.7
Recursos Naturales	36.7	31.7	68.9	53.8
Globalizadas	71.3	94.2	92.2	85.3
TOTAL	71.3	58.9	87.2	78.4

FUENTE: Idem Cuadro 4.

5. Producción y tecnología

La instalación de las ET en la Argentina durante la etapa sustitutiva tuvo la característica distintiva de que, dada la reducida dimensión de un mercado local altamente protegido, las plantas tuvieron que ser adaptadas para producir en escalas mucho menores que aquellas para las cuales habían sido concebidas en los países de origen, y con un grado de integración mucho más elevado. Su conducta tecnológica

estaba fundamentada en la introducción de productos y procesos ya desarrollados en las sociedades más avanzadas, pero que requerían adaptación a las condiciones imperantes en el escenario doméstico. Esto dio lugar a importantes esfuerzos de ingeniería y de investigación y desarrollo que, sin embargo, siguieron un sendero muy localista y divergente del de las mejores prácticas internacionales.

CUADRO 14: Distribución de las empresas según el porcentaje de las ventas que destinan a investigación y desarrollo. 1991

Porcentaje de las ventas en I & D	Cantidad de empresas
Sin gastos de I & D	9
0-1 %	12
1-2 %	12
+ 2 %	6
TOTAL	39

FUENTE: Idem Cuadro 4.

El nuevo escenario que enfrentan las ET en la Argentina, con crecientes exigencias de inserción internacional y con la presión competitiva que significa la integración en la red corporativa global, llevó a varias de estas empresas a encarar la incorporación de productos y procesos mucho más cercanos a la frontera técnica internacional.⁹ Esto está generando la situación paradójica de que, si bien en las nuevas condiciones las empresas producirán con tecnologías más cercanas a las mejores prácticas internacionales, los requerimientos en términos de investigación y desarrollo y de ingeniería local serán mucho más

⁹ Si bien esto no se ha difundido a todo el conjunto de ET radicadas en la Argentina, parece ser una tendencia que se difundirá entre las firmas que sigan desarrollando alguna actividad a nivel local.

reducidos, debido a que estas técnicas, dada su mayor flexibilidad y la nueva dimensión en que colocan al problema de las economías de escala, y la posibilidad de incorporar mayores contenidos importados, pueden ser aplicadas sin mayores modificaciones en el medio local. Por otra parte, el perfil de la producción industrial futura de las filiales de ET no justifica la realización de grandes gastos de I&D a nivel local, dado que se tratará:

1. de bienes o partes fabricados con tecnología de punta y escala similar a la internacional para ser destinados a la exportación;
2. de transformación de recursos naturales, para la cual también se puede acceder a tecnología de punta desarrollada en el exterior;
3. de procesos de fabricación con un alto contenido de ensamblaje y un bajo nivel de integración local.

La encuesta ha recogido datos de I&D de 39 empresas, que totalizan 32.6 millones de dólares para 1991, apenas el 0.1% de lo que las Corporaciones respectivas destinaron a I&D en ese mismo año. Este indicador evidencia los rasgos esenciales de la presencia tecnológico-industrial de las ET en la Argentina. La participación de las filiales locales en los gastos de I&D son absolutamente marginales y proporcionalmente mucho menores que la ya escasa participación en las ventas del conjunto de la Corporación. Es decir que las filiales locales acceden al conocimiento generado en los laboratorios de las sociedades desarrolladas, pero no tienen una intervención activa en la generación de innovaciones mayores. Sus esfuerzos están concentrados en actividades adaptativas, que a su vez tienden a reducirse en el nuevo contexto de la economía doméstica. Este último fenómeno se evidencia en la escasa importancia de los gastos de I&D en las ventas de las filiales locales, que son muy inferiores a los valores promedio de sus corporaciones. En efecto, en el Cuadro 14 se verifica que, en 1991, 39 subsidiarias locales destinaron el 1% de sus ventas a gastos de I&D. En la situación más extrema, 9 de estas empresas declararon que no realizan este tipo de gastos, mientras que 24 no superan el 2%, y sólo 6 firmas asignaron más del 2% de sus ventas a gastos de I&D.

6. Posición marginal dentro de las respectivas Corporaciones

Una de las características reiteradamente señaladas en los trabajos sobre la inserción de las ET en la industria argentina es el hecho paradójico de que, si bien a nivel local se encuentran entre las firmas líderes de los sectores en los que desarrollan su actividad, dentro de sus respectivas corporaciones resultan marginales (Sourrouille, Gatto, Kosacoff, 1984).

Esta característica se mantiene en la actualidad en lo que respecta a la incidencia de la facturación de las filiales locales dentro de la respectiva corporación en su conjunto. Según datos de la encuesta, 45 de las 61 empresas informaron sobre la facturación de sus corporaciones respectivas en 1991. Estas 45 firmas suman un total de ventas en la Argentina de 7118 millones de dólares en ese mismo año, lo que representa casi el 90% de las ventas de todo el padrón de la encuesta, y un 0.8% de las ventas totales de sus corporaciones respectivas (casi 848000 millones de dólares) en ese mismo año. Este primer indicador confirma que, en términos agregados, la importancia de las filiales locales dentro de sus redes corporativas sigue siendo marginal (véase Cuadro 15).

CUADRO 15: Distribución de las empresas según su participación en la facturación y el empleo totales de la corporación a nivel mundial en 1992

Variable	0-1 %		1-2 %		2-5 %		+ 5 %		Total	
	Cant. Emp.	Valor	Total Emp.	Valor Prom.						
Ventas %	62.2	62.4	13.3	11.2	22.2	24.0	2.2	2.4	45	0.8%
Ocupados %	42.8	28.7	25.7	34.7	14.3	4.1	17.1	32.5	35	1.2%

FUENTE: Idem Cuadro 4.

CUADRO 16: Distribución de las líneas de producción de acuerdo con su escala relativa dentro de la corporación y por tipo de estrategia de las empresas (cantidad de líneas)

Estrategia	0-5 %	5-10 %	10-20 %	20-50%	+ 50 %	Total
Sustitutivas	6	7	11	4	2	30
Recursos Nat.	1	4	2	0	3	10
Globalizadas	0	5	2	3	1	11
Total	7	16	15	7	6	51

FUENTE: Idem Cuadro 4.

Veintiocho de estas empresas tienen un peso en la facturación total de sus corporaciones menor al 1%. En estos casos no se observan rasgos característicos en cuanto al monto de facturación local de las empresas ni en cuanto a su estrategia de inserción. En sólo 17 casos la facturación local es superior al 1% de las ventas totales de la Corporación, ubicándose entre el 1.3 y el 3.2%.¹⁰ En cuanto al empleo, sólo seis empresas tienen más del 5% del empleo total de sus corporaciones respectivas. Sin embargo, con una sola excepción, se trata de empresas de escasa significación en el mercado local.

La comparación de las filiales locales con sus corporaciones a nivel de sus escalas de producción arroja también algunos resultados dignos de mención. Si tomamos en consideración a la filial de mayor escala, se cuenta con información sobre 59 líneas de producción pertenecientes a 28 empresas, véase Cuadro 16. Ocho de esas líneas se producen sólo en la Argentina, tratándose o bien de productos derivados de la producción agropecuaria, o bien de empresas cuya actividad a nivel local no está relacionada con la actividad principal de la Corpora-

¹⁰ Hay un solo caso de una empresa del rubro alimenticio cuya facturación local representa el 47% del total de la Corporación. Sin embargo, esto se debe a que la rama de actividad de esta firma a nivel local es marginal dentro del total, y lo que se consignó como ventas de la Corporación fue lo facturado dentro de ese rubro. En otros tres casos ubicados entre el 1 y el 3.2% se da una situación similar.

ción. De las 51 líneas que se producen tanto en la Argentina como en otras filiales de la Corporación, la mayoría tienen escalas que se ubican entre el 5 y el 20% de las mayores a nivel de la Corporación, sin que se registren en este caso diferencias de acuerdo con el tipo de estrategia local de las firmas.

7. Asociaciones y propiedad del capital

La literatura reciente sobre el tema del nuevo dinamismo de las ET en la escena internacional hace referencia al tema de las alianzas estratégicas como uno de los fenómenos más novedosos que presenta el panorama de fines de los ochenta y principios de los noventa. En efecto, las ET han generado en los últimos años una gran cantidad de alianzas entre ellas en áreas de producción, comercialización e inclusive (lo que es más significativo) en áreas claves para su propia capacidad competitiva como los proyectos de investigación y desarrollo. Entre las causas que se han mencionado para explicar este fenómeno (Mytelka, 1990; OCDE, 1991) impensable en la época de auge del sistema fordista de organización de la producción se cuentan la necesidad de hacer frente a los costos crecientes de la I&D y de la inversión, la incertidumbre respecto del futuro, la complejidad que representa la convergencia de distintas tecnologías,¹¹ etcétera.

De cualquier manera, la ET ya no es vista como una organización cuya importancia reside en la posesión y el control sobre una gran cantidad de activos en distintas localizaciones, sino como el "sistema nervioso central" de una gran red internacional de capacidades productivas, tecnológicas, comerciales, financieras, etc., sobre las que no necesariamente ejerce el control mayoritario, pero que alimentan la capacidad competitiva de la corporación en forma "sistémica" (Dunning, 1992).

El desarrollo de estas redes globales se ha concentrado fuertemente en lo que se ha dado en llamar la Tríada (Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón) (UNCTC, 1991). Dentro de los países en desarrollo, sólo algunos del sudeste asiático participan en forma

¹¹ Microelectrónica, telecomunicaciones, biotecnología, nuevos materiales, etcétera.

significativa de este fenómeno, mientras que el resto sólo lo hace en forma marginal y en casos muy aislados.

En el caso argentino, en los últimos años se han producido gran cantidad de asociaciones entre ET y empresas locales. Esto sin duda constituye un hecho novedoso para el medio local, en el cual las ET siempre tuvieron un control accionario absoluto sobre sus filiales locales, pero se trata de asociaciones con características muy distintas de las alianzas estratégicas que se producen a nivel de la Tríada. En primer lugar, son asociaciones cuyo objetivo central es la explotación de un negocio puntual que en general es marginal dentro de la corporación en su conjunto. En segundo lugar, la casi totalidad de estas asociaciones se concentran en las privatizaciones de empresas de servicios públicos. En tercer lugar, las pocas asociaciones que se registran en el sector industrial se llevan a cabo a través de la creación de nuevas empresas. Es así que, según los datos de la encuesta, de las 58 empresas que respondieron a esa pregunta, en 49 casos el capital extranjero participa con más del 90% (en 39 esa participación llega al 100%). De los 9 casos restantes, sólo en 3 el capital extranjero tiene una participación menor al 50%.

8. *Dinamismo de las ET en el mercado local*

La década del setenta y casi toda la década del ochenta constituyen un período en el cual la inversión extranjera en la Argentina tuvo una dinámica muy diferente de la que había exhibido durante el auge del esquema sustitutivo.¹² Desde principios de los setenta, cuando comenzó a hacerse evidente el agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, se redujo la afluencia de inversiones extranjeras, tendencia que sólo se revirtió parcialmente durante la aplicación de la política de apertura aplicada entre 1976 y 1983, aunque con algunas características distintivas respecto del período anterior. Por un lado, los sectores privilegiados fueron el

¹² En particular en la segunda fase de la industrialización sustitutiva de importaciones el sector industrial fue el motor de crecimiento de la economía. En el período intercensal 1963-1973 la industria creció al 8% anual, y este dinamismo fue claramente impulsado por las subsidiarias de las ET, que aumentaron su participación en el producto industrial del 15% en 1958 al 30% en 1973.

financiero y el petrolero, y por otro, la mayor afluencia de capitales extranjeros en ese período tuvo la contrapartida de la salida del país de algunas de las principales ET industriales.¹³

CUADRO 17: Evolución de las ventas según estrategia de las empresas. 1981-1992

Estrategia	Tasa de Crecimiento Anual Acumulativa (%)		
	1981-1986	1986-1991	1991-1992
Sustitutivas	0.5	5.0	4.4
Recursos Naturales	-1.6	9.1	1.0
Globalizadas	2.6	11.7	11.6
TOTAL	-0.8	8.5	5.6

FUENTE: Idem Cuadro 4.

La disminución en el ritmo de ingreso de inversiones extranjeras sólo se ha revertido en los últimos años, a partir de la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales en el país, que tienden a constituir un modelo de economía abierta, con mucha menor injerencia del estado en la actividad económica, y mucho más integrada al mundo. Además de la importante afluencia de inversiones extranjeras que ha significado el proceso de privatización de empresas del estado, hay una corriente de nuevas inversiones en la industria.

Una de las facetas destacadas de la nueva dinámica de las ET industriales es el incremento de las ventas de estas empresas a partir de mediados de los ochenta, lo que les permitió recuperar, en un contexto de estancamiento industrial en la Argentina, las posiciones perdidas durante la década anterior. Sin embargo, el incremento de las ven-

¹³ Según datos de los Censos Económicos Nacionales, las ET habían pasado de representar el 30.4% del producto industrial en 1973 al 26.8% en 1984.

tas no fue igual para todas las empresas, como lo reflejan los datos de la encuesta presentados en el Cuadro 17. Se destaca el dinamismo de las empresas que trabajan bajo esquemas de globalización, que se dio con particular intensidad a partir de mediados de los ochenta, cuando la tasa de crecimiento anual acumulativa fue superior al 11%, lo cual llevó a este grupo de empresas de concentrar el 20% de las ventas totales en 1981 al 40% en 1992. Las empresas que basan su actividad en los recursos naturales tuvieron también un gran dinamismo en sus ventas, si bien durante 1992 (año de reactivación del mercado interno) experimentaron un crecimiento de sólo el 1%. Las empresas que continúan dentro del esquema sustitutivo previo tuvieron tasas de crecimiento menores aunque importantes en relación con el resto de la industria en el período 1986-1991, pero la disminuyeron muy levemente en 1992.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos analizado una serie de evidencias sobre el reciente dinamismo y las nuevas formas de inserción de las ET en la economía argentina, que difieren sustancialmente de los que presentaban durante la etapa de sustitución de importaciones.

En relación con el patrón de comercio exterior, hay tres hechos destacables. En primer lugar, se verifican crecientes niveles de exportaciones, pero también niveles de importaciones mucho mayores, con el consiguiente incremento del comercio intra-industrial. Si bien la apertura de la economía fuerza a las empresas a tener que redefinir su estrategia de inserción local, llevándolas a encarar programas de racionalización y de especialización, también funciona como incentivo para que esa especialización se haga sobre la base de mayores contenidos importados que los que se registraban durante la etapa sustitutiva y con una mayor orientación exportadora. En estas nuevas condiciones, son las firmas que desarrollan su actividad en sectores vinculados con los recursos naturales las que cuentan con mayores ventajas dada la dotación de recursos del país, y las empresas que se insertan en procesos de globalización, dado que son las que encaran los esfuerzos productivos con mayor orientación a los mercados internacionales. En segundo lugar, el fuerte peso del comercio intra-corporativo, que se corresponde con la tendencia que coinciden en señalar los estudios

recientes sobre inversión y comercio a nivel internacional: el 60% de las exportaciones y el 80% de las importaciones de estas empresas son en realidad transacciones intra-firma. En tercer lugar, la importancia del Mercosur en el comercio de estas firmas, denotando que las mismas han avanzado en el proceso de integración y complementación con las filiales en los otros países de la región: el 30% de las exportaciones y el 40% de las importaciones se realizan dentro de la región. El comercio intra-corporativo es especialmente importante en el caso de las importaciones y más acentuado con el Mercosur que con el resto del mundo, lo cual se explica por el hecho de que la producción internacionalizada requiere de estándares técnicos y de calidad que sólo puede proveer la Corporación, especialmente dentro de los países del Mercosur.

En cuanto a la ubicación de las filiales locales de ET a nivel internacional, los datos relevados confirman la persistencia de una de las características que presentaron estas firmas desde su instalación en el país: a pesar de ser las empresas de mayor tamaño en el mercado local, su posición es marginal dentro de sus corporaciones respectivas, a punto tal que las ventas promedio de las filiales encuestadas representan menos del 1% de las ventas de sus corporaciones respectivas. En cuanto al nivel tecnológico de las plantas locales de estas empresas, también se da la situación asimétrica de ser las plantas más grandes y eficientes del medio local, aunque su tamaño y tecnología estén alejados del estado del arte de los países desarrollados. Paradójicamente, si bien algunas empresas han reestructurado recientemente sus plantas en el país, lo que las lleva a operar mucho más cerca de la frontera técnica internacional (especialmente en tecnologías de producto), lo hacen con tecnologías desarrolladas en los países centrales, que son directamente aplicadas a la producción local, sin necesidad de los importantes esfuerzos de ingeniería que requerían las tecnologías de la etapa sustitutiva. Esto explica los bajos niveles de los gastos de IyD de estas firmas, que oscilan en el 1% de las ventas de las filiales y representan sólo el 0.1% de lo que sus respectivas corporaciones destinan a ese fin.

Se han podido identificar cuatro tipos de ET en cuanto a sus estrategias para adaptar sus estructuras empresariales locales a las nuevas condiciones tanto internas como internacionales:

1. *Empresas que se insertan en sectores de servicios*, vinculados con el proceso de *privatización*, en asociación con grupos económicos loca-

les. Estas asociaciones se caracterizan en general por el rol de "operadores técnicos" que asumen las empresas extranjeras, mientras que para los grupos locales queda la gestión administrativa e institucional del negocio, y los bancos locales y extranjeros conforman el "paquete financiero". En este tipo de operaciones juega un papel central el mecanismo de capitalización de la deuda externa, que ha sido utilizado como fuente de financiamiento privilegiada para estas inversiones. En este caso, la lógica es la de un negocio con una alta rentabilidad asegurada por altas tarifas y por la explotación en condiciones monopólicas en el mercado local, en áreas de especialización en bienes no comerciables con el exterior, con serios atrasos en el punto de partida de la provisión eficiente y global de servicios, caracterizados por la existencia de una demanda reprimida. Una señal clara del interés de las empresas transnacionales en este proceso es el hecho de que (excluyendo la reciente venta de Y.P.F.) algo más del 40% del valor patrimonial de las empresas privatizadas pertenece a firmas de capital extranjero.

Además de los efectos macroeconómicos de estas privatizaciones sobre las cuentas fiscales y sobre la distribución del ingreso (Gerchunoff, Cánovas, 1992), se plantea la necesidad de evaluar su impacto sobre la competitividad industrial, a partir de los derrames ("spillovers") positivos que generen. Por una parte, deben medirse la mejor asignación de recursos, la calidad y precio de los servicios. Por otra parte, la inducción al desarrollo de proveedores y subcontratistas especializados que inicien una trayectoria competitiva que los haga viables simultáneamente como proveedores locales e internacionales.

2. Empresas que desarrollan actividades vinculadas con el aprovechamiento de las ventajas que otorga la dotación de recursos naturales del país. Luego de más de cuatro décadas de estancamiento (entre 1930 y 1970) de la frontera de recursos naturales de la Argentina, se ha verificado en los últimos veinte años una significativa expansión de los mismos, dinamizada por los cambios agrícolas (en particular la producción de soja); los descubrimientos de grandes reservas de gas y nuevas explotaciones petroleras; el desarrollo forestal inducido por desgravaciones impositivas; la explotación pesquera y las posibilidades en el área minera, aún muy incipientes. A partir de estas nuevas posibilidades, cuyos encadenamientos hacia producciones de mayor valor agregado involucran la conformación de redes productivas asociadas a pro-

cesos industriales, de comercialización, de transporte y de otros servicios, es donde se verifica el mayor dinamismo y el mayor flujo de nuevas inversiones, en particular en los complejos agroindustriales, petroquímicos y papeleros. La lógica de estas inversiones es la explotación de una ventaja natural del país con dos objetivos: abastecer el mercado ampliado (Mercosur o América Latina en su conjunto) y exportar al mercado mundial. En este sentido, es un excelente ejemplo la activa presencia (en algunos casos de reciente incorporación) de prácticamente todas las grandes ET alimenticias del mundo, que han generado un clima de inversión y de compras —en muchos casos aún en gestación— de las empresas líderes de capital nacional.

3. *Empresas que se "globalizan"*. Este es el caso donde se produce el cambio más importante en la lógica industrial de las firmas radicadas en el país, que significa la difusión de las estrategias de globalización de las corporaciones transnacionales, en las cuales participa industrialmente la filial local. Si bien la atención del mercado local (ahora el mercado regional) sigue siendo el núcleo central de la presencia de estas firmas en el país, su estrategia industrial es muy distinta de la que seguían para la atención de un mercado interno protegido. En efecto, los bienes que comercializan en el mercado local o bien son completamente importados, o incluyen crecientemente un proceso de ensamblaje de componentes importados. La producción industrial se desplaza hacia una pequeña gama de bienes o componentes que tienen como destino la exportación, en muchos casos realizada a través de los canales intra-corporativos. Esta especialización productiva se realiza con tecnologías cercanas a la frontera técnica internacional y se lleva a cabo en plantas instaladas en los últimos años. La experiencia pionera de Saab Scania a finales de los setenta en su planta de camiones, complementada con la filial brasileña; la reestructuración de la planta local de IBM a principios de los ochenta para la producción y exportación de impresoras y cintas (Vispo, Kosacoff, 1991); la reconversión de la industria automotriz, con mayor énfasis a finales de los ochenta, especializándose en algunos núcleos de autopartes destinados al mercado de exportación, y el fuerte incremento de importaciones en su función de producción (Kosacoff, Todesca, Vispo, 1991), son algunas de las evidencias más claras de la incipiente difusión de estrategias empresariales integradas en los procesos de globalización. Esta distinta forma de inserción internacional se refleja en una tendencia (dentro de un

marco de permanente negociación con las autoridades económicas) a un patrón caracterizado por el comercio intraindustrial y la intensificación del comercio exterior.

4. *El resto de las ET, que parecen no haber definido su estrategia y siguen funcionando dentro de la lógica de la sustitución.* Si bien las nuevas condiciones de apertura de la economía eliminan el incentivo que tuvieron históricamente para producir localmente, prácticamente no se registran casos de empresas que hayan tomado la decisión de dejar definitivamente el país. Algunas estarán buscando un esquema de "globalización" en los casos en los que sea posible especializar su producción; otras se están convirtiendo en representaciones de sus casas matrices para la comercialización de productos importados. En todos los casos, la tendencia es hacia una nueva función de producción, con mayor contenido importado en la fabricación local, complementado con un incremento en la comercialización de bienes finales importados. La formación del Mercosur es sin duda un incentivo para que estas empresas decidan mantenerse "a la expectativa", tratando de buscar algún esquema de reconversión que les permita aprovechar las instalaciones industriales que poseen (en muchos casos en más de un país), avanzando hacia la especialización y la complementación, o los canales de comercialización que desarrollaron durante el período sustitutivo, para abastecer el mercado ampliado con productos importados.

A partir de esta caracterización, las perspectivas que presenta el proceso de reestructuración de las ET parecen entroncarse con un nuevo patrón de especialización de la industria argentina. En condiciones de apertura de la economía, el único sector industrial que mantiene importantes ventajas competitivas es el vinculado con la transformación de los recursos naturales, y especialmente el agroalimentario y el petrolero-gasífero. Existen pocas dudas acerca de que éste es un sector con grandes posibilidades de crecimiento en los próximos años, aunque subsiste el interrogante acerca de si habrá una evolución hacia procesos con mayor valor agregado que permitan ofrecer productos de alta calidad tanto en el mercado local como en el exterior, o si, por el contrario, habrá una involución hacia un esquema de mera exportación de materias primas o de productos con un mínimo grado de elaboración. Las políticas que se pongan en práctica a nivel regional para

incentivar la producción de alimentos con mecanismos adecuados de control y con estándares de calidad adecuados son sin duda el elemento fundamental que decidirá la evolución futura de este sector, teniendo en cuenta el atractivo que el Mercosur presenta para las empresas tanto locales como transnacionales. En este campo es donde el avance hacia la diferenciación y hacia mayores niveles de valor agregado local puede generar mayor cantidad de "spillovers" hacia el resto de la economía, en particular en cuanto a la incorporación de progreso técnico y al empleo. Similares criterios abarcan a las industrias derivadas del petróleo y el gas, el papel y la pesca, pero con una evolución futura que dependerá de los ciclos del negocio a nivel internacional.

En cuanto a los sectores industriales que no basan su actividad en la transformación de recursos naturales, y especialmente el sector metalmeccánico, el panorama es más incierto. El esquema de globalización, que requiere contar con un mercado interno con un mínimo de "masa crítica" que motive estas estrategias, parece estar produciendo importantes resultados en cuanto a la producción de bienes de tecnología y calidad y con escalas internacionales. Además, introducirá en el tejido industrial nuevas prácticas organizativas y nuevos criterios de eficiencia que aún no están difundidos. Pero estas prácticas aún están restringidas a algunas actividades (entre las que se destacan el caso de IBM y el proceso de transformación automotriz, basado en la especialización en algunas autopartes), y aún no se evidencian señales de su difusión generalizada al resto de las actividades.

En definitiva, el contexto que se observa es el de la transición hacia un nuevo modelo de inserción de la economía argentina en el mundo, y, por consiguiente, hacia una nueva forma de inserción de las ET en el escenario local. El escenario es completamente distinto del que presentaba el período sustitutivo, por razones locales, regionales e internacionales. El proceso de compras, asociaciones y fusiones de empresas en el que participan activamente las ET es una de las manifestaciones de esta transición en la que estas empresas tratan de adaptarse a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía argentina.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Azpiazu, Daniel, "Las Empresas Transnacionales en una economía en transición: la experiencia argentina en los años '80", Fundación Volkswagen y CEPAL, Santiago de Chile, 1992.
- Bezchinsky, Gabriel; Kosacoff, Bernardo, "Las estrategias empresariales en una economía en transformación: las filiales de empresas transnacionales frente a los desafíos del mercosur y la globalización", mimeo, Buenos Aires, 1993.
- Dunning, John, *Explaining International Production*, Unwin Hyman, Londres, 1988.
- Dunning, John, "International Direct Investment Patterns in the 1990s", mimeo, Nueva York, 1992.
- Esser, Klaus, "Exigencias económicas y desafío a la política económica en América Latina en los años noventa", en *América Latina. Hacia una Estrategia Competitiva*, Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1992.
- Fuchs, Mariana, "Los programas de capitalización de la deuda externa argentina", mimeo, CEPAL, Buenos Aires, 1990.
- Gerchunoff, Pablo, Cánovas, Guillermo, *Privatizaciones: la experiencia argentina.*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992.
- Guerrieri, Paolo, "Technological and trade competition: a comparative analysis of the United States, Japan and the European Community"., Universidad de Roma, mimeo, Roma, 1991.
- Katz, Jorge; Kosacoff, Bernardo, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, CEAL, Buenos Aires, 1989.

- Kosacoff, Bernardo; Todesca, Jorge; Vispo, Adolfo, *La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 40, Buenos Aires, 1991.
- Kosacoff, Bernardo, "El sector industrial argentino", mimeo, CEPAL, Buenos Aires, 1992.
- Kosacoff, Bernardo; Azpiazu, Daniel, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, CEPAL-CEAL, Buenos Aires, 1989.
- Lall, Sanjaya, "Technological Capabilities and Industrialization", en *World Development*, N° 2, 1992, Banco Mundial, Washington, 1992.
- Mortimore, Michael, *Un Nuevo Orden Industrial Internacional I: La competencia internacional en un mundo que gira en torno a las empresas transnacionales.*, CEPAL, Santiago de Chile, 1992.
- Mortimore, Michael, *Un Nuevo Orden Industrial Internacional II: ¿Incorporación o marginalidad para los países en desarrollo?*, CEPAL, Santiago de Chile, 1992.
- Mytelka, Lynn, *Crisis, technological change and strategic alliance*, 1990.
- OCDE, *Background Report Concluding the Technology Economy Program.*, OCDE, París, 1991.
- Oman, Charles, *New Forms of International Investment in Developing Countries*, OCDE, París, 1984.
- Ostry, Sylvia, *Governments & Corporations in a shrinking world: trade and innovation policies in the United States, Europe and Japan*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1992.
- Ozawa, Terutomo, "Foreign Direct Investment and Economic Development", en *Transnational Corporations*, vol I, N° I, UNCTC, Nueva York, 1992.
- Sourrouille, Juan, Gatto, Francisco, Kosacoff, Bernardo, *Inversiones extranjeras en América Latina. Política económica, decisiones de inversión y comportamiento de las filiales.*, Buenos Aires, BID/INTAL, 1984.
- Sourrouille, Juan; Kosacoff, Bernardo; Lucangeli, Jorge, *Transnacionalización y política económica en la Argentina.*, CET-CEAL, Buenos Aires, 1985.
- UNCTC, *World Investment Report 1991: The Triad in Foreign Direct Investment*, Nueva York, 1991.
- UNCTC, *World Investment Report 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth*, Nueva York, 1992.

- Vernon, Raymond, *The role of transnationals in a Hemisphere Free Trade Area*, mimeo, IDB/ECLAC, Washington, 1992.
- Vispo, Adolfo; Kosacoff, Bernardo, *Difusión de tecnologías de punta en la Argentina: algunas reflexiones sobre la organización industrial de I.B.M.*, Documento de Trabajo N° 38, CEPAL, Buenos Aires, 1991.

CAPITULO VI

REESTRUCTURACION, EMPLEOS Y SALARIOS
EN LA ARGENTINA

LUIS A. BECCARIA

INTRODUCCION¹

Argentina ha comenzado a transitar una etapa de reestructuración² económica cuya profundidad la diferencia de los muchos ensayos que se habían realizado anteriormente y que incluían el —al menos declamado— objetivo de largo plazo: ubicar a su economía en un sendero de crecimiento persistente, que sentase las bases para el mejoramiento de las condiciones de vida, la eliminación de la pobreza y la disminución de las desigualdades. Este proceso de reconversión —cuyos componentes son muy similares a los incluidos en paquetes del mismo tipo que se están implementando en la región y en muchos países del mundo en desarrollo— puede ser evaluado desde diferentes perspectivas. Aquella que aparece como inmediata es el análisis de las posibilidades de lograr todos o algunos de los objetivos buscados; otra es indagar sobre el tiempo que —aún en términos muy groseros— resultará necesario esperar para que las políticas den los frutos buscados. Se suele también tratar de evaluar los costos —en términos de intensidad y/o duración— que pueden generarse como consecuencia de algunas de las medidas.

¹ Una versión anterior del documento fue presentada al 1º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por ASET en mayo de 1992.

² A lo largo de este trabajo se hará referencia a los términos “reestructuración” y “reconversión” como sinónimos y para identificar los procesos de modificación de varios aspectos de la estructura productiva *que surgen como respuesta a modificaciones en las reglas del juego que enmarcan la acumulación de capital*. En este sentido, puede haber modificaciones en la estructura productiva por razones diferentes a ésta —alteraciones en el mercado mundial, por ejemplo—.

Este documento pretende aportar a la discusión que se ha instalado acerca de esta última preocupación, analizando el probable efecto que las alteraciones en el patrón de acumulación puedan tener sobre el mercado de trabajo, como consecuencia de la reconversión que ya ha comenzado a experimentar el aparato productivo. Para ello se tomará en cuenta, fundamentalmente, lo que pueda esperarse que acontezca en la industria manufacturera. La sección III del trabajo aborda específicamente este tema.

La evaluación de este proceso de reestructuración no puede dejar de tomar en cuenta la situación en la cual el mismo se inicia. Para ello se analizarán algunas de las consecuencias que el estancamiento experimentado por la economía argentina durante los últimos quince años ha tenido sobre el empleo y los salarios. Las secciones I y II reseñan brevemente la evolución de la industria y el mercado de trabajo con anterioridad a 1975 y entre ese año y principios de los noventa y respectivamente.

Se intentará, por lo tanto, brindar elementos que evidencien las consecuencias más relevantes del programa de ajuste estructural, señalando los costos más significativos que conlleva toda decisión de cambiar la estructura productiva. En la sección final se vuelcan algunas ideas que podrían ser útiles a la necesaria discusión sobre las posibles adecuaciones que la política de reestructuración debe tener para morigerar esos costos y compensar aquellos difíciles de evitar, alterando la forma que ellos se distribuyen entre los diferentes grupos de la sociedad.

I. INDUSTRIALIZACION Y MERCADO DE TRABAJO:

DESDE LA POSGUERRA HASTA MEDIADOS DE LOS SETENTA

1. *El proceso de industrialización*

La industria manufacturera tuvo un desarrollo temprano en el país; ya al inicio del siglo, el sector generaba una porción no despreciable del producto y del empleo total. Sin embargo, es a partir de los años treinta, y especialmente en la década siguiente, cuando se profundiza la sustitución de importaciones de bienes de consumo no durables. Parte de la renta de la pampa húmeda —que era básicamente apropiada a través de mecanismos cambiarios— fue empleada para incentivar a la manufactura.

Este proceso sustitutivo se completó prácticamente durante los sesenta y la primera parte de los setenta, lográndose el abastecimiento doméstico de una amplia gama de no durables, avanzándose hacia la consolidación de ramas productoras de bienes intermedios (como la siderúrgica, la química o la papelera) y de capital. El sector metalmecánico, y en menor medida el químico, se constituyeron en los líderes de un proceso de industrialización donde el capital extranjero tuvo un papel preponderante y los mercados tendieron a concentrarse. Los establecimientos grandes —según los estándares locales— incrementaron su participación en la producción y fueron absorbedores significativos de mano de obra. Otra característica frecuentemente mencionada es el alto grado de integración vertical que mostraba el sector. Sólo en algunos casos —la industria de confecciones y el complejo automotor son los más notables— se estructuró una red de subcontratistas.

Este proceso de industrialización estuvo asentado en la protección a la competencia internacional, la que se lograba a través de elevados impuestos a la importación y diversos mecanismos no arancelarios. Desde mediados de los cincuenta, la política industrial incorpora una gama de incentivos a la promoción de las inversiones: ellos están destinados a ciertos sectores y/o a las que realizaba el capital extranjero. La importancia de los regímenes sectoriales se intensificó hacia principios de los setenta.

Esa protección a cuya sombra se desarrolló la industrialización ocasionaba que la productividad media se alejase —en buena parte de las actividades— de la internacional; no obstante ello, se verificó un proceso de aprendizaje y desarrollo técnico local. Este factor fue —al menos parcialmente— causa y resultado, de manera simultánea, de la existencia de una mano de obra con altos niveles de calificación. Un elemento significativo en este fenómeno fue el temprano proceso de expansión de la educación formal —desde fines del siglo pasado— que proveyó una fuerza de trabajo capaz de absorber el entrenamiento específico que se brinda en los establecimientos.

Si bien el proceso sustitutivo se apoya inicialmente en el uso extensivo de la fuerza de trabajo —con lo cual la ocupación del sector aumenta aceleradamente hasta principios de la década del cincuenta— tal característica se modifica en el decenio siguiente. Es allí cuando se instalan nuevas actividades que sustituyen bienes de consumo durable y algunos insumos, las que incorporan tecnologías que hacen un uso intensivo del capital. Consecuentemente, el empleo muestra un creci-

miento inicial —dada la magnitud de las inversiones— pero se incrementará posteriormente a tasas reducidas. Tal comportamiento está presente aún durante el período 1964-74 que es de un sostenido crecimiento de la producción industrial. Por tanto, el nivel de empleo manufacturero existente al inicio de la década de 1970 era similar al de fines de los cuarenta —alrededor de 2 millones de personas—.

Dadas algunas de las características del mercado de trabajo que se discutirán más abajo, si los niveles salariales promedios del sector no resultaban elevados como proporción de los márgenes brutos de beneficio que se obtenían, su poder de compra era bastante más grande que el registrado en otras naciones de la región. De la misma manera, las diferenciales salariales resultaban moderadas desde una perspectiva internacional. Como se señalará, el poder de negociación sindical se constituía en una pieza clave para entender estos dos resultados.

La industria argentina de mediados de los setenta mostraba, entonces, una estructura sectorial en la que prevalecían el sector alimenticio —asociado a la producción de bienes consumo y también a la exportación de bienes de base agraria—, el textil, el químico y el metalmecánico. Los grandes establecimientos lideraron el crecimiento observado durante los sesenta y primera parte de los setenta aun cuando la importancia relativa de los pequeños y medianos, tanto en el empleo como en la producción, no era despreciable.³ Los límites a ese proceso de sustitución basado en una elevada protección comenzaron a ser evidentes. Si bien se incentivó la exportación de bienes no tradicionales, el costo de tal esfuerzo era significativo —aun cuando el volumen que se logró colocar no fue despreciable—. Se mencionaron, sin embargo, algunos desarrollos de adaptación y generación tecnológica basados en el uso de mano de obra calificada que conformaban al menos las bases para el desarrollo de ventajas comparativas en algunas actividades como las metalmecánicas.

³ Esto no se debía, sin embargo, a la existencia de redes de subcontratación sino a la posibilidad que las reglas de juego —entre otras: protección arancelaria, negociación salarial por ramas, escaso dinamismo de la demanda de trabajo— daba a esas unidades de apropiarse de parte de los mercados, aun a tasas de ganancia reducidas.

2. *El mercado de trabajo*

Argentina, junto con Uruguay y Chile, constituyen, prácticamente, las únicas economías de América Latina que atravesaron la posguerra —y al menos, hasta mediados de los setenta— sin serios problemas de empleo. Tal situación no sólo se reflejó en los reducidos niveles que, en promedio, registró la desocupación abierta sino también en la importancia de los ocupados en actividades irregulares que reciben sólo ingresos muy reducidos, la que resulta menor que en gran parte del mundo en desarrollo. En efecto, las evidencias disponibles muestran que el grueso del denominado sector informal argentino no tenía las características típicas de “refugio”: mostraba estabilidad (y sus empleados tienen bastante antigüedad en el puesto), la productividad era baja pero no muy reducida y, consecuentemente, los ingresos razonablemente adecuados (véase, por ejemplo, Sánchez, Palmieri y Ferrero, 1976, o Llach, 1978).⁴

Estas características del mercado de trabajo no fueron resultado, al menos en el caso argentino, de un crecimiento acelerado de la demanda de mano de obra de parte del segmento formal de la economía. Por el contrario obedecieron, entre otras cosas, al relativamente lento ritmo de aumento de la población activa, consecuencia, a su vez, de un bajo crecimiento demográfico y una tasa de actividad similar a la del mundo desarrollado, la cual, por lo tanto, no podía esperarse que creciese mayormente. Debe recordarse que el país fue, durante ese período, receptor de corrientes migratorias provenientes de naciones limítrofes.

La relativa homogeneidad de la sociedad argentina se asentaba, en buena medida, en esa conformación del mercado de trabajo. Ella explicaba que las dispersiones entre las remuneraciones correspondientes a distintos sectores nunca fueron muy marcadas; lo mismo sucedía con las existentes entre calificaciones. A esto último también contribuía otra conocida característica de la oferta de trabajo: su alto nivel promedio de calificación producto de la —ya comentada— extendida, y temprana, cobertura del sistema educativo. También han sido importantes para explicar tal situación las características de las corrientes inmigratorias, de fin del siglo pasado y del presente, provenientes fundamentalmente de Europa. Muchos de los inmigrantes que se afincaron en

⁴ Para una versión algo diferente, véase Marshall, 1978.

Argentina tenían oficios industriales y experiencias de trabajos en la industria manufacturera. Todos estos hechos, por otra parte, permiten entender que la mencionada inmigración más reciente de mano de obra proveniente de otros países de América del Sur correspondía, en su mayor parte, a mano de obra no calificada. Debería además agregarse el efecto de la acción sindical como explicativa del nivel y evolución de las diferenciales salariales. Todos estos elementos operaron para generar una distribución del ingreso relativamente equilibrada. El fenómeno de la pobreza, si bien estaba presente, no tenía la relevancia que asumía en otras sociedades del continente (véase Altimir, 1979).

El mercado de trabajo urbano argentino de principios de los setenta mostraba, entonces, niveles de subutilización que no eran despreciables pero que eran significativamente menores que los típicos de otros países de la región. Consecuentemente, los salarios reales eran relativamente altos y con una dispersión moderada, los ingresos del sector informal eran, en promedio, similares a los de los asalariados pero —también a diferencia de otros países— su distribución era más heterogénea. Un resultado de esta situación era que los niveles de desigualdad de la distribución del conjunto de los ingresos fuesen moderados. Todo ello coexistía, vale enfatizarlo, con signos evidentes de agotamiento del patrón de acumulación.

Las conclusiones resumidas en el párrafo anterior no implican, sin embargo, que se sostenga que no existían problemas de ocupación. Algunos autores (Marshall, 1978, 1980) enfatizaron temas tales como el escaso poder de absorción de empleo que mostraba el aparato productivo, con el concomitante lento crecimiento de los salarios dada la acción básicamente "defensiva" a la que estarían forzados los sindicatos. En el marco de un proceso endémicamente inflacionario, éstos trataban básicamente de impedir una contracción de las remuneraciones reales. Más recientemente, otros autores (MTSS, SP y OIT, 1985, 1986, y Monza y Rodríguez, 1989, por ejemplo) también enfatizaron que ya desde la posguerra podrían identificarse dificultades para generar empleo por lo que desde los años cincuenta una porción significativa de la fuerza de trabajo estaba claramente subempleada. La importancia creciente del sector terciario y de las actividades informales así como en ciertas áreas del sector público serían evidencias que apoyarían esta visión.

De cualquier manera, aún en esas contribuciones se planteaba que la situación argentina presentaba efectivamente diferencias con la de

otros países de la región, especialmente en lo que hace a la magnitud de la subutilización. Se reconoce, incluso, que en algunas coyunturas favorables fue posible presionar hacia un incremento de los salarios reales.

II. EL PERIODO DE ESTANCAMIENTO: 1975-90

1. *La evolución de la actividad y el empleo industrial*

Hacia mediados de los setenta se inicia un largo período de estancamiento de la actividad productiva del cual la industria no resultó ajena. Si bien no es éste el lugar para analizar en detalle las causas de tal comportamiento, parece conveniente señalar brevemente algunas de sus características. El mismo comienza con un típico episodio recesivo derivado de la restricción externa que estructuralmente enfrentaba el modelo sustitutivo luego de una fase de crecimiento.⁵ La agudeza del episodio era, más allá de los efectos que el manejo de la política anti-cíclica haya tenido, un claro signo de lo señalado más arriba acerca de las cada vez mayores restricciones estructurales que venía enfrentando el modelo de crecimiento.

Frente a ese panorama que mostraba la situación macroeconómica hacia 1975/76, se reduce en forma significativa la demanda agregada, con el fin de mejorar las cuentas externas y dominar la inflación, que había llegado a niveles muy elevados luego de una fuerte devaluación y de la apertura de las negociaciones salariales. El nivel de actividad se resiente inicialmente para recuperarse luego como producto de una buena performance exportadora. Sin embargo, la inflación continúa registrando valores elevados. Hacia fines de los setenta se pone en práctica una política antiinflacionaria basada en el manejo activo del tipo de cambio, el que era incrementado nominalmente a una tasa decreciente buscando que los precios internos convergiesen a ella. Anteriormente, se habían introducido modificaciones sustanciales al funcionamiento del sistema financiero que habían producido, entre otras cosas, la elevación de la tasa de interés. La apreciación que el

⁵ El modelo ya clásico de comportamiento de corto plazo de la economía argentina puede consultarse en Canitrot, 1975.

peso registraba al hacerse lenta aquella convergencia, junto con ese régimen financiero abierto al exterior, elevó aún más el costo doméstico del dinero. Los resultados de tal proceso resultan ya bien conocidos: el aumento de las importaciones que afectó a algunas ramas manufactureras locales, el acrecentamiento de las dificultades financieras de muchas firmas y el elevado endeudamiento externo.

La salida fue una fuerte devaluación, que tuvo, como era esperable, efectos recesivos. La historia posterior es también conocida y muestra que la restricción externa que significó el nivel de las obligaciones financieras contraídas internacionalmente⁶ y la permanente inestabilidad fueron un marco que no resultó propicio para nuevos emprendimientos. La producción manufacturera permaneció, entonces, prácticamente estancada ante la significativa ausencia de nuevas inversiones.

A lo largo del período analizado no existieron políticas industriales claras, aun cuando se implementaron medidas que impactaron sobre el sector. Si bien desde la irrupción misma del gobierno militar, en 1976, los aranceles fueron repetidamente reducidos, los niveles de protección continuaban siendo altos; esas disminuciones eliminaron, básicamente, la parte redundante de la misma. Los regímenes promocionales continuaron en vigencia, pero siguieron sin responder a criterios identificables, dependiendo su asignación de las diferentes capacidades de presión de los distintos grupos.

Aquella evolución que registró la actividad industrial agregada presenta, sin embargo, excepciones, lo cual refleja una característica central de este proceso: su heterogeneidad. En términos sectoriales, se redujo —en general— la importancia de las ramas que proveían al consumo doméstico, siendo significativo el menor peso que pasó a tener el complejo metalmecánico, la industria textil y las alimenticias no ligadas a la exportación. Por el contrario, se expandió la industria química, de papel y la siderurgia. Lo acontecido con las dos primeras estuvo ligado a la puesta en producción de proyectos cuyos diseños originales eran anteriores a mediados de los setenta, destinados a completar la sustitución de importaciones y también a aprovechar las ventajas derivadas de la existencia de recursos naturales. En cuanto al res-

⁶ Unida a otros factores como el reducido nivel que los precios de los bienes exportados experimentaron durante varios años del período bajo análisis.

tante, su mayor dinámica relativa también obedece en parte a los resultados de ideas originadas en la etapa sustitutiva, y destinados, algunos de ellos, a la exportación. En este caso, como en el de otras actividades de proceso, el efecto del estancamiento del mercado interno fue compensado por exportaciones, las que, en ciertos casos, originaban un pérdida al productor. La estructura de la protección arancelaria y para-arancelaria tendió, precisamente, a favorecer a los sectores productores de bienes intermedios.

Pero las diferencias no sólo se registran entre ramas. Es en el interior de las mismas donde se observan algunas desigualdades de comportamiento significativas. Esto fue producto de varios factores: algunas empresas se beneficiaron de los incentivos promocionales vigentes; más allá de que pueda cuestionarse la razonabilidad de los mismos, éstos generaron nuevas inversiones y posicionaron favorablemente a varios grupos. Existieron también transferencias de ingresos a través de procedimientos como los seguros de cambio. Ambos mecanismos, así como la forma en que fue empleado el poder de compra del estado, tendieron a favorecer fundamentalmente a empresas grandes. Estos grupos que tuvieron capacidad de acumulación —además de transferir montos importantes de recursos líquidos al exterior— diversificaron sus actividades —incluso fuera del sector industrial— e incorporaron tecnología.

De alguna forma el diferente comportamiento que se observa en la productividad del estrato de establecimientos pequeños y medianos respecto del resto estaría reflejando esa realidad. En efecto, a lo largo del período recién mencionado, los primeros expandieron su ocupación en más del 25% mientras que los grandes lo redujeron en 8%. Como esta diferencia no se repitió en la estructura de la producción —la que se mantuvo sin demasiadas variaciones— se deduce que las unidades mayores aumentaron su productividad en relación a la de los establecimientos menores. Debe enfatizarse que, como se verá más adelante, existieron otros factores que permiten explicar esa evolución relativa de ambos estratos.

Este comportamiento agregado de la industria, así como las modificaciones que se dieron a su interior, tuvieron efectos sobre otras variables. En primer lugar, cabe mencionar el insatisfactorio comportamiento del empleo, hacia principios de los noventa la ocupación industrial total era similar a la de 1973, año que no constituye el pico, tal como se aprecia en el Cuadro 1.

Simultáneamente con esta evolución del empleo, las remuneraciones experimentaron un significativo retroceso. Más allá de recuperaciones parciales durante algunos períodos, los sueldos y salarios reales que se registraban al inicio de los noventa eran entre un 10% y un 25% inferiores a los vigentes veinte años atrás.

Las diferencias entre sectores y tipos de firmas que se verificaron en la producción y en las inversiones llevaron a que el empleo y los salarios también se comportasen en forma desigual. Estas variables mostraron una creciente heterogeneización, tanto a nivel de ramas como en el interior de las mismas, entre firmas. Recuérdese, en este sentido, que recién se señaló que las unidades más grandes lograron reducir su empleo, probablemente en mayor medida que la producción. Tal resultado no sólo se logró como consecuencia de la incorporación de nuevas maquinarias, sino también de las modificaciones habidas en ciertas reglas de juego, fundamentalmente, la reducción del poder negociador de los sindicatos. Tal situación facilitó la readecuación de los planteles⁷ y de los procesos de trabajo, no siempre asociados a la introducción de tecnología "incorporada".

A nivel de rama, los resultados de la comparación de los dos últimos censos económicos indican que el casi estancamiento del empleo que se registra entre 1973 y 1984 (un aumento del 3.5% en once años, equivalente a 45 mil puestos de trabajo) es producto de que 78 ramas⁸ expandieron la ocupación en más del 5% —lo cual significa 190 mil puestos— mientras que 74 mostraron una contracción de su ocupación en más de ese porcentaje, originando una reducción de 143 mil puestos.⁹

La estructura de las calificaciones demandadas debió también haberse afectado como consecuencia de la dinámica arriba reseñada. Lamentablemente no se cuenta con datos que informen adecuadamente sobre este fenómeno. Sin embargo, es posible arriesgar que los cambios sectoriales —que originaron una mayor presencia de las ramas

⁷ Que habrían crecido durante los primeros años de la década de los setenta, acompañando un fenómeno de reducción de la eficiencia por sobreempleo.

⁸ Subgrupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Naciones Unidas (CIIU).

⁹ Las otras 20 ramas registran un nivel de empleo aproximadamente constante entre ambos años.

“de proceso”— habrían llevado, *per se*, a reducir el nivel medio de calificación. En este mismo sentido habría operado el efecto de la introducción de nueva tecnología. Se sabe que aquéllas —en las cuales el contenido electrónico es significativo— no sólo disminuyen los requerimientos unitarios de mano de obra sino que tienden a modificar su estructura, reduciendo la participación de aquella calificada. Existen algunas evidencias empíricas que confirmarían estas mismas tendencias para el caso argentino (Azpiazu, Basualdo y Nochteff, 1988). El desmantelamiento de los equipos de diseño que muchas empresas habían desarrollado también debió haber tenido un impacto sobre este mismo fenómeno (véase Katz, 1991).

Este comportamiento de la *demanda* de calificaciones no implicó que el nivel de escolaridad del personal de la industria disminuyera. Por el contrario, dos tendencias habrían provocado su aumento; en primer lugar, el continuo crecimiento del grado de escolarización de la población argentina. En segundo término, esto último, junto con la caída —al menos relativa— de la demanda de personal calificado debió llevar a los empleadores a elevar el nivel de escolaridad requerido para una ocupación dada. Debe enfatizarse que ambos comportamientos no resultan peculiares del período analizado ya que, con mayor o menor intensidad, se venían manifestando desde el inicio del proceso de industrialización.

El incremento de la heterogeneidad también se aprecia en las remuneraciones, habiéndose encontrado que la principal fuente de aumento de la desigualdad en la distribución de las remuneraciones es la que se verifica entre trabajadores de un mismo sector (Beccaria, 1991). La ampliación de las distancias entre los ingresos medios de diferentes actividades no habría jugado un papel significativo. Parecería razonable suponer que este resultado se derivaría de dos factores: 1) del incremento comentado de la desigualdad en la distribución de las productividades; 2) del hecho de que, en un contexto de fuerte reducción de las remuneraciones reales, algunas firmas habrían estado dispuestas, en mayor medida que otras, a compensar las caídas salariales de al menos parte de su fuerza de trabajo, especialmente las del personal más calificado.

En resumen, la configuración del sector industrial que se observa hacia principios del decenio de los noventa presenta algunas diferencias con el que emergía veinte años atrás, en el momento culminante del proceso de sustitución de importaciones. Más allá de ser relativa-

mente (al resto de la economía) más pequeño, mostraba una estructura sectorial donde —sin alterar los grandes trazos— se había reducido el peso de las industrias metalmecánicas en favor de aquellas que como las químicas o la papelería o algunas alimentarias, se basaban en la explotación de recursos naturales. Se percibe también una reducción en el esfuerzo innovador local, que había caracterizado a varias industrias durante períodos anteriores. La distribución geográfica de la actividad se desconcentró en alguna medida. Esta tendencia no se observa, sin embargo, en lo que hace a la estructura de los mercados. Las firmas grandes pasaron a tener una mayor participación de la producción total y de varias ramas. En algunos casos —el más notable es el de la industria automotriz— se han producido modificaciones en la organización social de la producción.¹⁰

Esta nueva realidad refleja fundamentalmente los efectos del largo estancamiento de la economía argentina. La estructura manufacturera que se observa al inicio de la década actual no resulta, entonces, de la decisión (consensuada o no) de emprender un cambio del modelo de industrialización. Aun cuando se han realizado diversos intentos por alterar las reglas del juego que conformaban el marco dentro del cual se desenvolvía la industria, los cambios efectivos recién se comenzaron a dar muy recientemente. Específicamente, los niveles de protección continuaron siendo elevados aun luego de reducciones sucesivas en los aranceles. Siguieron existiendo además —y tal como se señaló más arriba— mecanismos incentivadores de la inversión.

Lo recién manifestado no implica la inexistencia de otros factores —más allá que el mero efecto de la crisis— que hayan influido sobre la estructura industrial. En este sentido, cabe mencionar, por un lado, los derivados del cambio técnico; aun cuando en forma más bien aislada han colaborado en alterar la gama de bienes producidos, y los procesos de producción empleados, en varias ramas. Por otro lado, los empresarios lograron un mayor control de esos procesos de trabajo como consecuencia de la reducción del poder de negociación de los sindicatos, especialmente durante los años en que su actividad fue

¹⁰ En este sector se ha aumentado la participación de los componentes extranjeros —dados ciertos cambios en el régimen del sector— y, por tanto, se produjo una fuerte alteración en la estructura y características del sector autopartista. Véase, al respecto, Kosacoff, Todesca y Vispo (1991).

directamente prohibida. Incluso algunas políticas industriales específicas han tenido un efecto; así, por ejemplo, los cambios en la distribución geográfica de la producción han sido fruto —principalmente— de los incentivos promocionales.

Debe enfatizarse, sin embargo, que los elementos que caracterizan al sector manufacturero actual seguramente seguirán cambiando —quizás en forma significativa— en los próximos años. Dicho de otra forma, la industria está hoy claramente atravesando un proceso de transición que se discutirá en una sección próxima.

En lo que hace al empleo generado por el sector, cabe recordar que su volumen es hoy menor que el registrado a comienzos de los setenta. El nivel de calificación de la mano de obra (más allá del grado de instrucción formal) es también más reducido. Los salarios que se pagan son, como se señaló, bastante más bajos que los abonados veinte años atrás. Estas remuneraciones, a su vez, muestran diferencias entre ramas y entre firmas que no se advertían anteriormente. Esta última situación no hace más que reflejar el heterogéneo desarrollo del sector desde mediados de los setenta, agudizado por la reducción de la importancia de ciertos mecanismos que, como el accionar de los sindicatos, morigeraban los efectos de las diferencias en productividad.

2. Los cambios en el mercado de trabajo y en los niveles de vida de la población

El mercado de trabajo en su conjunto acusa los efectos de los hechos que afectaron la actividad y empleo industriales recién comentados. Con el inicio de la fase de estancamiento comienzan a advertirse tendencias que llevan a modificar algunos de los aspectos más salientes que caracterizaban al mercado de trabajo urbano argentino de posguerra y que fueron reseñados en el acápite 2 de la Sección I. Empieza a observarse un proceso de incremento del grado de subutilización de la mano de obra. Inicialmente los indicadores de este fenómeno no treparon a valores muy altos como consecuencia de la reducción de la oferta de trabajo¹¹ y luego, por el incremento de la informalidad. Ya en los

¹¹ Esto se debió a que habría funcionado, aparentemente, el conocido "efecto trabajador desalentado".

ochenta, sin embargo, se advierte que la desocupación y subocupación abiertas se estabilizan alrededor de nuevos y más altos niveles, sólo excepcionalmente conocidos antes en el país (véase Cuadro 1).

Aquella lenta evolución económica estuvo asociada a comportamientos diferenciales entre sectores y empresas: de la misma forma que lo ocurrido con la industria (y comentado en un acápite anterior) se agudiza la heterogeneización de la estructura productiva.

CUADRO 1. Algunos indicadores de empleo, ingresos y distribución

Año	Salario Industrial (base 1980 = 100)	Ocupación Industrial (en miles)	Tasa Desocupación (%)	Tasa Subocup. (%)	Coefficiente Variación Distribución Ingreso	% Remunerac. en Ingreso Ncional	% de Hogares Pobres
1970	108.7	1861				43	5
1973	114.2	2010			44		
1974	127.5	2120	4.2	5.0	90	45	
1980	100.0	2132	2.6	5.2	95	39	8
1985	109.7	2050	6.1	7.3	119	38	
1987	97.4	2125	5.9	8.4	121	37	
1989	79.1		7.8	8.9	121	28	
1990	85.6	2025	7.4	9.0	128	32	27

NOTAS: La serie de salario es la calculada por el INDEC y se refiere al salario. Las tasas de desocupación y subocupación son un promedio simple de las dos observaciones de cada año. La distribución del ingreso corresponde al Gran Buenos Aires. Las familias pobres se definen como aquéllas con un ingreso inferior a la 'línea de pobreza'; la estimación también corresponde al Gran Buenos Aires. Para las estimaciones del empleo industrial, véase Beccaria, 1989; para el cálculo de la participación de los asalariados en el ingreso nacional, véase Beccaria, 1991.

Los cambios en las condiciones en las cuales se desenvolvían aspectos significativos de la puja distributiva —en particular, el de la discusión de los salarios y las condiciones de trabajo— explican, junto con la reducción de la demanda de trabajo asociada al estancamiento productivo, la significativa disminución de las remuneraciones.

Este proceso fue acompañado de un empeoramiento de la distribución del ingreso al estar presentes varios de los factores que también se comentaron anteriormente, cuando se analizaron las remuneraciones del sector industrial. Datos disponibles para el Gran Buenos Aires confirman el aumento de su concentración: hacia 1974, el 30% de los perceptores más pobres recibían —en términos per cápita— el 11.4% de los ingresos; esa proporción había descendido al 9.5% en 1991. Por su parte, aquéllos ubicados en el decil más elevado vieron crecer —entre esos años— su participación relativa del 28.1 % al 36.3%. Esto ha generado un comportamiento similar en la distribución del ingreso de los hogares.

Debe tenerse en cuenta que la mencionada expansión del sector no estructurado, que se verificó en respuesta a ese comportamiento de la demanda de las empresas formales, se produjo juntamente con modificaciones en algunas de sus características. En particular, se fue incrementando la proporción de ocupaciones marginales que es posible encontrar en su interior y, consecuentemente, disminuyó el nivel de ingresos medios que genera. Pasó a jugar ahora plenamente el papel de mecanismo de ajuste, situación que no fue típica de su comportamiento en años anteriores. Ello implicó un aumento de la heterogeneización del sector, al ir creciendo la relevancia de las actividades "refugio", que cumplen el papel de alternativa al desempleo. Esta situación se refleja en el hecho de que el grado de desigualdad de la distribución de los ingresos de los no asalariados —que conforman el grueso de aquellos empleados en el sector informal— creció tan aceleradamente como el de la correspondiente a la de los asalariados: el coeficiente de variación aumentó más de 50% entre mediados de los setenta y principios de los noventa.

El efecto combinado del deterioro del poder de compra de los salarios y la caída del empleo formal provocó un significativo cambio en la distribución funcional del ingreso, tal como se observa en el Cuadro 1: la proporción de las remuneraciones de los asalariados en el ingreso nacional cae de un valor del 43.% para el promedio de los primeros años de los setenta, al 30.% hacia fines del decenio siguiente. Magnitudes como esta última no eran conocidas en la Argentina de posguerra (y aun en períodos anteriores a la conflagración).

Pero el período de estancamiento económico no sólo provocó un desmejoramiento de la distribución relativa de los ingresos, tanto funcional como personal. Como la caída de los ingresos reales fue genera-

lizada —afectó tanto a asalariados como a no asalariados—, como hubo un incremento del desempleo y el subempleo, y como la distribución personal —según se mencionó— se concentró, se produjo también un empeoramiento de lo que suele denominarse la “distribución absoluta”, esto es, un incremento de la incidencia de la pobreza (véase Cuadro 1).

En resumen, si bien el mercado de trabajo argentino se distinguió del estereotipo del de los países en desarrollo, los cambios que han venido operándose desde mediados de los setenta han sido notorios, provocando que esas diferencias sean cada vez menos manifiestas.

Debe tenerse en cuenta que el estado no ha compensado el efecto de la reducción de los niveles de ingresos primarios, ni de la concentración de su distribución, a través del manejo fiscal. La estructura impositiva ha acentuado sus rasgos inequitativos y los gastos sociales —si bien no han caído fuertemente, especialmente con relación al producto— no han podido hacer frente a las crecientes demandas. En efecto, ellos han mostrado, por un lado, una reducción en términos per cápita lo que, unido a la incapacidad de superar los problemas de funcionamiento y de gestión que ya tenían muchos sistemas prestadores, ha llevado a significativos deterioros en la calidad de varios de los servicios públicos. Tampoco se ha alterado su estructura con el fin de llegar en forma privilegiada a los sectores más afectados.

Tales mutaciones no sólo provocaron una caída en el nivel promedio de bienestar de la población sino que afectaron la relativa homogeneidad de la sociedad argentina. La falta de equidad ha sido, sin dudas, la característica más saliente del proceso de deterioro económico en que la Argentina ha estado inmersa en los últimos tres lustros. A lo largo del mismo, ciertos sectores han logrado una rápida acumulación basada no siempre en los beneficios derivados de los aumentos de productividad o aun de la protección arancelaria, sino de mecanismos directos de incentivos —los ya mencionados seguros de cambio y la promoción industrial son sólo dos ejemplos— que implicaron fuertes transferencias de rentas internas. Resulta entonces cada vez más evidente y marcada la diferenciación entre grupos de población.

La Argentina enfrenta, entonces, el inicio de un proceso de reestructuración productiva en condiciones extremadamente difíciles. Lógicamente, los cambios más drásticos encaminados a proveer de un nuevo dinamismo a la economía se implementan precisamente cuando los

mecanismos de acumulación muestran signos evidentes de agotamiento. Sin embargo, quizás en pocos casos este deterioro de la capacidad productiva ha ido acompañado de un desmejoramiento de la realidad social como el observado en Argentina. Para enfatizar el punto: no se argumenta que el *nivel* de bienestar del país sea inferior al de otros que se plantean recorrer fases de reestructuración; lo que parece necesario destacar es la *disminución* sufrida por la calidad de vida, especialmente en algunos segmentos de su población.

III. EL PROCESO DE REESTRUCTURACION INDUSTRIAL EN CIERNES: PERSPECTIVAS

La reestructuración productiva en marcha posiblemente agudice varios de los factores que han generado el panorama actual. Por lo tanto, en esta parte del documento se pretende discutir ciertos posibles desarrollos que se darían en el ámbito de la industria manufacturera así como explorar algunos de sus probables efectos sobre las variables que se han venido analizando.

1. *Las nuevas reglas del juego*

Se mencionó anteriormente que a partir de 1976, las diversas administraciones económicas realizaron cambios en algunas de las regulaciones más importantes que estuvieron presentes durante la posguerra. Así, poco después del golpe militar de ese año se rebajaron los aranceles, proceso que continuó a lo largo de los setenta y ochenta. Durante la segunda parte de los setenta también se alteró la legislación referente al mercado financiero —especialmente lo relacionado con las transacciones externas—.

Hacia fines de la década del ochenta se intensifica la discusión de, y en algunos casos se ponen en marcha, proyectos destinados a disminuir la participación del estado en la producción de bienes y servicios no públicos.

De cualquier manera, los cambios operados entre 1976 y 1989 no llegaron a modificar significativamente los aspectos más salientes de las reglas de juego sobre las que se basó el proceso sustitutivo. Algunos sectores vieron disminuir sustancialmente su protección

efectiva, pero esto no resultó un fenómeno generalizado. Ninguna de las empresas públicas más importantes llegó a privatizarse. La legislación que regulaba el mercado laboral permanecía básicamente inalterada.

A partir de la instalación del nuevo gobierno en 1989, y como quizás no había acontecido durante los 40 años anteriores, se advierte un realineamiento de los sectores más hegemónicos del poder económico detrás de un modelo de crecimiento cuyo eje básico resulta claro: disminuir drásticamente el papel del estado en la asignación de los recursos. La reducción de las barreras que dificultan el pleno funcionamiento del mercado implica: abrir la economía a la competencia extranjera, desregular los mercados domésticos —de mercancías y factores—, un repliegue del estado de la actividad productiva. Se favorece el papel asignador del mercado aun en actividades donde hay consenso acerca de las fallas del mismo —salud— o donde existen dudas acerca de su eficiencia —carreteras—.

Con prisa y sin pausas se van promoviendo e implementando cambios significativos en el marco regulatorio. Los aranceles fueron, ahora sí, reducidos a valores muy bajos. El programa de privatizaciones está casi completamente definido y ya se han realizado algunas muy importantes y existe un cronograma para prácticamente todas las restantes. La legislación laboral ha sido alterada, flexibilizando las reglamentaciones que habían enmarcado la relaciones obrero-patronales por cuatro décadas. Se observa una generalizada desregulación de muchos mercados específicos.

Estos comentarios no suponen, sin embargo, que todas las medidas que toman las autoridades reflejan los objetivos de esos "sectores hegemónicos". Se está frente a un proceso complejo en el cual no dejan —ni dejará— de tomarse cursos de acción "no deseados" para algunos de quienes apoyan decididamente las líneas generales del enfoque. Esto obedece, en primer lugar, a que entre esos grupos no necesariamente existe pleno acuerdo sobre aspectos de detalle del modelo. En segundo término, a que las autoridades consideran necesario tomar medidas —como la eliminación de ciertos subsidios, los cambios en los criterios en la asignación del gasto¹² o algunas modificaciones en el mercado financiero— que pueden afectar a algunos

¹² O la consideración de criterios claros y estrictos en este campo.

miembros de esos sectores en el corto y mediano plazo (incluso algunas pueden llegar a perjudicar a todos) con el objetivo de dar coherencia al programa de reformas. Las sugerencias de los organismos internacionales y los acuerdos en la negociación de la deuda pueden constituir otras razones. Esto es, los administradores tienen cierta independencia en el diseño de la política económica ya que pueden tomar en cuenta el conjunto de las restricciones políticas percibidas. Finalmente, los sectores destinados a tener un papel menos protagónico con las nuevas reglas del juego tratan de presionar para quedar lo mejor posicionados que sea posible.

Pero más allá de estas observaciones, se percibe que a lo largo de estos últimos años —y en especial, a partir de 1990— está emergiendo un conjunto coherente de medidas que se articulan como partes de un modelo con perfiles definidos.

El comentario anterior tampoco implica asegurar que este nuevo conjunto de reglas de juego ya está consolidado ni que llegue a estarlo en un futuro de forma tal que sienta las bases para un proceso de crecimiento (más allá de las características que éste pueda asumir). Si bien las relaciones de fuerza que hoy se perciben parecen favorecer sus posibilidades —un sindicalismo disminuido, la existencia de apoyo externo—, deben tenerse en cuenta al menos dos aspectos. Por un lado, que algunos de los efectos que provoque el nuevo proceso de crecimiento puede afectar esa relación de fuerzas y dificultar la consolidación del modelo. Por el otro, debe recordarse que junto con este proceso de redefinición del modelo de crecimiento —y como condición necesaria para su viabilidad— se están implementando medidas destinadas a la estabilización de la economía (véase próximo apartado). Se ha tenido éxito en el control de la inflación pero no parece imposible —especialmente en un país que tiene aún frescas las traumáticas experiencias pasadas— que el manejo de corto plazo de la economía pueda llegar a enfrentar problemas que dificulten la obtención de las metas de largo plazo.

El tenor de las medidas que se están instrumentando se caracteriza por cristalizar la relación de fuerzas que existe entre los diferentes sectores. Ciertos aspectos de la nueva legislación laboral constituyen un ejemplo de esta situación. La mayor facilidad para ajustar el tamaño de los planteles que le ofrecen a las firmas las nuevas modalidades instituidas en el marco legal implica transferir a los trabajadores parte de los riesgos típicos del proceso de reconversión sin que, paralelamente,

éstos pasen a compartir los frutos de esas decisiones. Aun cuando pueda demostrarse que tales cambios influirán positivamente al nivel de ocupación, su introducción fue posible, sin duda, debido a la debilidad relativa por la que viene atravesando el movimiento obrero. La reducción de los riesgos —el argumento que suele justificar los cambios en el marco regulatorio del mercado de trabajo— podría haber sido conseguida por otros medios —subsidios a las nuevas inversiones, por ejemplo— cuyos costos podrían ser distribuidos de otra manera (más progresivamente). El camino elegido —el cambio de la legislación— constituye, sin embargo, un elemento más en la consolidación de la nueva relación de fuerzas.

2. El probable comportamiento de la industria

En esta sección se presentarán algunos comentarios acerca del camino que tomaría la industria manufacturera si se consolidan las tendencias reseñadas en la sección anterior respecto al cambio significativo de las reglas de juego que sirven de marco al proceso de acumulación. Esto implica que se evaluarán algunos de los impactos que se apreciarían si se llegase a modificar definitivamente el modelo de desarrollo de la economía argentina. Antes de entrar en el tema, parece conveniente efectuar algunas consideraciones referidas a un aspecto particular que seguramente caracterizará a ese proceso y que influiría sobre el comportamiento de aquellas variables que resultan relevantes para el análisis a realizar.

El mismo tiene relación con lo manifestado en la sección anterior acerca de que las propuestas de modificaciones estructurales van unidas a una política de corto plazo destinada fundamentalmente al control de la inflación. Esta constituye la primera prioridad de la política económica y el resto de su estructura (y, a la sazón, de la de cualquier estrategia) se debilitaría sensiblemente de no conseguirse ubicar la tasa de crecimiento de precios en un sendero "razonable". No parece necesario aquí abundar sobre las dificultades que Argentina ha tenido en eliminar —o aún morigerar— ese fenómeno, ni acerca de las complicaciones que el mismo ha generado, y que han permeado todos los niveles de la realidad social del país. Como ha sido reiteradamente señalado, la misma persistencia con la cual la economía ha sido expuesta a este proceso consolidaba ciertos comportamientos que

reducían el efecto de las medidas estabilizadoras. Esto —quizás—¹³ explica por qué algunas estrategias fueron exitosas sólo durante un período breve: el mero encendido de una luz roja en alguna variable (déficit fiscal, saldo del balance de pagos, tipo de cambio, perspectivas sobre negociaciones salariales, etc.) afectaba la confianza de ciertos agentes —fundamentalmente los formadores de precios— y se recreaba la espiral inflacionaria.¹⁴

Una consecuencia de lo anterior es que durante los próximos años el manejo macroeconómico seguramente será particularmente cuidadoso y tratará de evitar procesos expansivos que puedan afectar el impacto estabilizador (sobre los precios) de otros instrumentos. Por lo tanto, aun si se verificase aquel escenario que va a tenerse en cuenta para realizar las previsiones —esto es, aquel que prevalecería si se consolidan las nuevas reglas de juego comentadas en el apartado anterior— debería pronosticarse que el nivel de actividad agregado no aumentará muy aceleradamente. Tal expectativa es, no obstante, consistente con un crecimiento —en algunas ramas— respecto de los muy reducidos niveles que se verificaban hacia fines de los ochenta o principios de los noventa. Se supone, sin embargo, que durante algunos años, se tendrá particular cuidado en evitar “recalentamientos de la economía” para tratar de consolidar el nuevo marco de estabilidad alcanzado.

De la misma forma seguramente jugará la específica estrategia antiinflacionaria basada en el mantenimiento del tipo de cambio. Ello demorará las decisiones de inversión en muchas actividades —especialmente, las destinadas fundamentalmente a la exportación—. Simétricamente, acelerará el desplazamiento de cierta oferta nacional por producción extranjera. Consecuentemente, la intensidad del proceso de crecimiento será menor que aquel posible con un tipo de cambio real más elevado.

Otra restricción a la velocidad de crecimiento de la economía

¹³ Y más allá de los errores que ellas pudieron tener en el diseño y/o implementación.

¹⁴ No es éste el lugar para abordar esta temática, pero lo recién manifestado sobre la actitud de algunos agentes no significa asignarles un comportamiento “irracional”. Este se deriva, generalmente, de una evaluación económica efectuada a partir de la información disponible, y de sus expectativas.

podría venir dada por los requerimientos de repago de la deuda externa. Estos seguirían constituyendo, eventualmente, una restricción durante la etapa de reestructuración, cuando los efectos de la misma no se hagan todavía sentir sobre el nivel de exportaciones mientras que la apertura eleva el de las importaciones. Sin embargo, debería preverse —consistentemente con la premisas sobre las cuales se basa el ejercicio— que si se verifica el mantenimiento —y se comienzan a observar algunos logros— de las nuevas reglas de juego, habría mayor facilidad para lograr flujos de capitales que reduzcan la restricción externa. Por lo tanto, aun cuando no inexistente, se considera que este factor no ejercería una influencia significativa.

Si bien el comentario puede parecer reiterativo, debe quedar claro —con relación a este último tema— que no se está concluyendo que el nuevo programa tendrá necesariamente un efecto benéfico sobre las cuentas externas. Sin embargo, reiterando una conocida frase, la predicción sobre esta variable —y, en definitiva, sobre la suerte del esquema neoliberal— “es otro cantar”.

Pasando ahora de lleno al objetivo de este apartado tal como se lo expuso más arriba, el primer tema es el referente al comportamiento agregado de la industria. En el marco de la reestructuración pueden identificarse dos procesos simultáneos: por un lado, la aparición o consolidación de sectores que lograrán aprovechar las ventajas comparativas del país en el nuevo marco regulatorio; el nivel de actividad de esas ramas crecerá a tasas aceleradas. Por otro lado, y tal como aconteció en otras economías que han atravesado procesos similares a los que previsiblemente recorrerá la Argentina (véase, por ejemplo, García, 1991), desaparecerán o se achicarán fuertemente aquellas ramas cuyos niveles de productividad están bien por debajo de los internacionales. No se está haciendo referencia aquí al hecho casi banal observado frecuentemente en toda economía de que en todo momento se observa que algunos sectores crecen mientras que se estancan o reducen sus niveles de actividad. El aspecto a remarcar es que diferentes grupos de actividades que se han expandido al amparo del modelo sustitutivo tienen distinta capacidad de respuesta a los cambios en las reglas de juego.

Un punto relevante aquí es la diferente evolución temporal que tendrían ambos procesos. Mientras que el efecto de la apertura tiende a desplazar relativamente rápido a los productos de aquellos sectores domésticos de baja productividad, el incremento de la oferta de las

ramas eficientes deberá esperar la maduración de las inversiones que deben realizarse.

Por lo tanto, a lo largo del proceso de reestructuración, la tasa de crecimiento promedio del sector industrial seguramente alcanzará un valor positivo —especialmente debido a los bajos niveles iniciales— pero reducido porque será el resultado neto de ambos procesos. Además, el ritmo iría aumentando en el tiempo ya que, durante las primeras fases de la reestructuración —y luego de algún proceso de recuperación que se verificaría como respuesta a los resultados positivos de las medidas antiinflacionarias— primará el impacto negativo de la apertura.

Parece previsible que, en lo que hace a la estructura según rama de actividad, continúen las mismas tendencias observadas en los años recientes y analizadas anteriormente. Esto significa la consolidación de las actividades basadas en la explotación de recursos naturales. El complejo metalmeccánico no experimentaría alteraciones significativas: seguirían creciendo algunas producciones siderúrgicas, en la automotriz prevalecería el patrón observado recientemente que es el de la integración creciente con otras plantas que las firmas multinacionales tienen en otros países.

Entre las ramas que venían proveyendo al mercado interno y que se achicarían como consecuencia de que la apertura comercial las colocará en una posición competitiva difícil con la oferta extranjera, cabe mencionar confecciones, algunas fibras y/o hilados textiles, bienes de capital y productos electrónicos. La concreción de la iniciativa del Mercosur no parece que vaya a alterar significativamente estos probables resultados. Quizás facilite la expansión de algunas actividades metalmeccánicas basadas en el uso de mano de obra calificada.

Un aspecto que probablemente caracterice a la nueva etapa de acumulación será el aumento de la participación de los insumos extranjeros. Se reducirá, por tanto, la complejidad de las relaciones industriales y el nivel de producción total por peso de demanda final. Este proceso también ha venido operando durante los últimos años en varias ramas metalmeccánicas —el caso de la automotriz es el paradigmático pero no el único—,¹⁵ textiles y de confección.

¹⁵ La firma IBM ha reducido la producción (y exportación) de impresoras —de alto contenido de partes y piezas nacionales— e incrementado la de cintas, actividad que constituye prácticamente una armaduría.

La concentración de la producción industrial es otro de los resultados que puede preverse que acompañarán al nuevo modelo: en varias ramas, sólo las empresas más eficientes podrán competir en una economía más abierta. Tal como ya se ha comenzado a observar, a los establecimientos medianos y pequeños les es crecientemente difícil sobrevivir con las nuevas reglas del juego.

Las inversiones que requiere la reconversión industrial incorporarán nueva tecnología. Tal como aconteció en Argentina durante los últimos años —donde se comenzó a introducir equipamiento moderno, según lo visto anteriormente— uno de los resultados de tal proceso es una menor elasticidad empleo-producto. Esta intensificación de la introducción de nueva tecnología está ampliamente fundada tanto en la experiencia de los países avanzados como en la de procesos de reestructuración habidos en economías en desarrollo; la “revolución informática” ha influido prácticamente todas las actividades (incluso las no manufactureras). No parece posible considerar un escenario de reconversión basado en la apertura comercial sin una intensificación del uso de esta tecnología. Es de prever que este fenómeno no sólo produzca ese impacto sobre la demanda unitaria de trabajo sino que también afecte su estructura.

El aumento de la relación capital/producto que se derivará del proceso de inversión no necesariamente busca reducir el uso del insumo trabajo sino que resulta de la escasa capacidad de seleccionar técnicas que se tiene luego de decidida la gama de bienes a producir. Por otra parte, la competencia con productos extranjeros requiere ciertos estándares de calidad que en muchos casos sólo pueden ser provistos por procesos productivos que emplean determinado equipamiento.

Es por este tipo de razones que la mayor flexibilidad que la nueva legislación laboral generará a través de las modalidades de contratación “atípicas”, no afectará el nivel de empleo vía una reducción de los precios relativos del factor. Su impacto estaría dado por la reducción de la incertidumbre que rodea una decisión de inversión. Sin embargo, si resultan válidas las predicciones acerca de los cambios en la estructura sectorial de la industria, la mayoría de los nuevos emprendimientos corresponderían a actividades poco demandantes de trabajo. Consecuentemente, el efecto incentivador de la legislación no parece importante. Este resultado es, por otra parte, el logrado en países europeos que han modificado la regulación laboral.

Es de esperar que también continúe introduciéndose cambio técni-

co "no incorporado", asociado o no a la instalación de maquinarias. La relativamente débil posición negociadora de los sindicatos constituye un incentivo adicional —aun cuando no definitorio— para promoverlas. Esta tendencia también implicará una menor respuesta del empleo ante cambios en la producción.

En cuanto al tema de los cambios no ya en la organización interna de las plantas sino en la estructura de relaciones interindustriales, parecería que durante el período bajo análisis se reduciría la complejidad de las mismas. Por un lado, y como ya se señaló en un párrafo anterior, ella se debilitaría al aumentar el uso de insumos extranjeros que provocaría la apertura. Se podría llegar incluso a romper cadenas de subcontratación que han venido funcionando por varios años. Por otro lado, la posibilidad que brinda la nueva legislación laboral de recurrir a modalidades de empleo "atípicas" reducirá el costo del ajuste interno que provocan las fluctuaciones en la demanda, disminuyendo los incentivos para externalizar el mismo a través de las compras a subcontratistas. La reducción de la intensidad de las compras-ventas de ciertos bienes intermedios en el interior de la industria produciría una disminución de la demanda de trabajo por unidad de producción (y no sólo por unidad de demanda final, como se vio anteriormente) debido a que ella es superior en las firmas subcontratistas, que son pequeñas y medianas.

Resumiendo las predicciones anteriores: la producción industrial mostraría durante el proceso de reconversión una performance agregada modesta como consecuencia de la desaparición o achicamiento de algunas ramas y sectores, y la expansión de otros. Habrá un crecimiento más dinámico de las ramas cuyas tecnologías son "de proceso", basadas en la explotación de recursos naturales; se verificaría una disminución del valor agregado unitario generado domésticamente así como una disminución de los requerimientos de trabajo por unidad de valor agregado, resultado este último de la incorporación de tecnología.

3. El efecto sobre el empleo y las remuneraciones en la industria

La conclusión del apartado anterior es que la demanda de trabajo industrial mostrará una evolución insatisfactoria, y no aventurado suponer que hasta que concluya la etapa de reestructuración pueda

observarse un estancamiento o pequeña reducción en su nivel absoluto. Esto obedecería al comportamiento conjunto de los factores discutidos a lo largo del apartado anterior. Ellos generan tres efectos: (i) un escaso dinamismo del nivel de actividad asociado al proceso de reestructuración; (ii) una reducción de la demanda por unidad de producción en la mayoría de los sectores, especialmente en los más dinámicos; este resultado se deriva del aumento de la productividad, de la reducción del coeficiente de valor agregado y, en menor medida, de un posible debilitamiento de las relaciones de subcontratación; (iii) una reducción de la elasticidad empleo-producto promedio como consecuencia del cambio en la estructura sectorial que se deriva del incremento de la participación de las ramas con menos requerimientos unitarios del factor.

De alguna forma, ciertas manifestaciones de los dos últimos efectos también habrían estado presentes durante la etapa de sustitución de importaciones, aun cuando cabe prever que su efecto sea bastante más significativo en los años por venir.

También es de prever que se mantengan las tendencias evidenciadas a lo largo de estos últimos años en lo que respecta a la composición de la mano de obra. La preeminencia de las ramas "de procesos" y las características de la tecnología que se adoptaría disminuirían los requerimientos de personal calificado, continuando con la polarización ya señalada: aumentará en forma más que proporcional la demanda, por un lado, de trabajadores de baja calificación y, por el otro, de personal técnico.

Como ha venido aconteciendo recientemente, se verificará probablemente un incremento de los requerimientos educacionales que se exijan para cubrir las vacantes. Específicamente, se continuaría elevando el límite mínimo de años de educación formal para poder acceder a esos puestos escasamente calificados —que serían aquellos que se abran en mayor proporción—.

Tales previsiones sobre la estructura del empleo no implican suponer la inexistencia de problemas del lado de la oferta de calificaciones. Si bien se apreció que la industria no sería un gran demandante de mano de obra de alta calificación, seguramente la reconversión requerirá contar con personas que desempeñen tareas altamente complejas. En muchos casos, el sistema de capacitación formal no puede brindar hoy el entrenamiento que requiere el desempeño de estas ocupaciones.

Con relación a los salarios, es previsible que —dadas las condiciones arriba descritas— éstos vayan creciendo al ritmo que lo haga la productividad, o aun por debajo de ella. Esta consideración no está basada exclusivamente en la reciente decisión de las autoridades de promover los acuerdos que ligan los aumentos salariales a los de la productividad. Se considera que tal estrategia no podría sostenerse, por ejemplo, en un mercado de trabajo más tenso ya que los empresarios generarían mecanismos —como ya aconteció en el pasado— para eludir, al menos parcialmente, los límites impuestos. Aquella previsión, en cambio, parte de suponer el ya mencionado comportamiento de la demanda agregada de trabajo. Bajo esas condiciones, el poder de contratación de los sindicatos —de no mediar cambios significativos en el entorno político— continuará siendo reducido. Por lo tanto, y si bien no es correcto discutir lo que acontecerá con los salarios manufactureros exclusivamente a partir de las condiciones de la demanda laboral del sector (véase sección siguiente), parece improbable que haya una presión autónoma en el marco de la industria por incrementos salariales importantes. En este contexto, es dable suponer que las firmas decidan, en términos generales, mantener la relación salarios/productividad.

Esta podría, incluso, caer levemente durante algunos períodos en los que puede haber reducciones en la rentabilidad. Tal situación puede verificarse, por ejemplo, si se incrementan los impuestos y éstos no pueden ser plenamente trasladados hacia el precio de los bienes que producen las firmas.

La consideración anterior se refiere a la relación entre evolución de las remuneraciones y la productividad en cada firma o establecimiento. Esto implica que la estructura intersectorial de aquéllas seguirá la evolución de la de ésta, profundizando la relativamente alta heterogeneidad que los salarios ya presentaban hacia principios de los noventa. En efecto, si el período de ajuste tiene como una de sus características más distintivas la diversidad de destinos que mostrarían los diferentes sectores y tipos de firmas, también es de suponer que esa variedad se refleje en el comportamiento de las remuneraciones.

IV. EMPLEO, INGRESOS Y BIENESTAR DURANTE LA REESTRUCTURACION

Se consideró en el apartado anterior que aun cuando se pronostique un crecimiento sostenido en su producción, la industria continuará absorbiendo un volumen escaso del empleo.

En cuanto a la demanda de trabajo del resto de las ramas, la dinámica que mostrarían durante la fase de reconversión no parece que resultará muy distinta. La construcción seguramente se estabilizará en un nivel de actividad más elevado que el registrado en los últimos años como consecuencia de la estructuración de un mercado de capitales. Sin embargo, no parece razonable extrapolar al mediano plazo las elevadas tasas de crecimiento observadas durante 1991 y principios de 1992.

El sector público, por su parte, dejará de cumplir el papel de mecanismo contracíclico que algunos de sus componentes parecen haber jugado durante algunos de los últimos 20 años. Si bien no resulta razonable pronosticar una disminución significativa del empleo público —como a veces puede deducirse de algunos discursos oficiales—, éste posiblemente disminuya levemente en términos absolutos como producto de caídas en algunas áreas (ferrocarriles, algunas dependencias de la administración central) y un mantenimiento o leve crecimiento de otras.

No es dable esperar alteraciones importantes en el resto de las ramas; incluso el avance técnico asociado a la microelectrónica afectará significativamente a las actividades terciarias, como de hecho ya ha comenzado a verificarse.

Consecuentemente, salvo en la construcción, no parece esperable una reversión de la tendencia que viene observándose en el país de un crecimiento lento en el empleo. Tal pronóstico implica que el mercado de trabajo continuará registrando muchos de los rasgos que lo han caracterizado más recientemente: un elevado nivel de subocupación —que no necesariamente se traducirá en altas tasas de desocupación abierta—, bajos salarios y una marcada desigualdad en su distribución. Este último aspecto posiblemente se agudice durante la fase de reestructuración ya que los argumentos señalados para el caso de la industria posiblemente se verifiquen en varias actividades de servicios.

V. IMPLICACIONES

Las dos últimas secciones no están destinadas meramente a presentar opiniones sobre el probable devenir futuro de algunos aspectos de la economía argentina. Su objetivo es el de aportar al debate sobre las estrategias de crecimiento haciendo referencia a un aspecto particular como es el del mercado de trabajo. Específicamente, se buscó enfatizar que el sendero que ha comenzado a recorrer la economía tiene implicaciones negativas sobre el nivel de bienestar de la población en el sentido de que no puede esperarse que mejorará la difícil situación actual.

Esta proposición no implica negar la necesidad de realizar cambios profundos en el patrón de crecimiento. Claramente el "no hacer nada" tendrá más costos que aquellos que puedan emerger de la estrategia emprendida en el país. Tampoco se desconoce el hecho de que cualquier intento de reestructuración seguramente perjudicará el bienestar de algunos grupos. De la misma manera, aquella opinión no es inconsistente con el atribuir razonabilidad a algunas de las medidas tomadas —o que se está intentando tomar—. Sin embargo, se considera que es posible manejar los instrumentos de política económica y social de forma tal que el proceso de reestructuración transite un recorrido más equilibrado en término de los efectos que deben soportar los diferentes grupos sociales. Esto aparece como particularmente importante en el caso argentino, ya que muchos de sus habitantes han venido experimentando, durante ya largos años, difíciles condiciones de vida; por lo tanto, no es razonable seguir cargando sobre ellos una parte significativa de los costos del ajuste.

Resulta legítimo el argumento usualmente esgrimido según el cual una sociedad puede decidir el soportar "tiempos duros" para reconstruir el aparato productivo sobre bases más sólidas, lo cual facilitaría luego un aumento sostenido del bienestar. Sin embargo, tal planteo está unido —aun en el marco de una democracia— a la idea de que no existe ese margen de maniobra que creemos que sí existe.

En este punto, es posible individualizar en los proyectos de reconversión que se han dado en algunos países y, en particular, en la Argentina, dos aspectos —interrelacionados— que llevarían a elevar los costos del ajuste. El primero se refiere a la *dinámica* del proceso. La lógica de esos intentos de reestructuración en democracia parece ser la de montarse sobre situaciones económicas extremadamente críti-

cas —hiperinflaciones, por ejemplo—, las que brindan un marco político permeable a la necesidad de “imponer orden” en la economía —coyuntura que se ve reforzada por una disminuida capacidad de respuesta de los sindicatos—. Si bien se hace necesario tomar acciones drásticas en tales circunstancias, parecería que esas “mejores” condiciones políticas son vistas como la oportunidad de acelerar la introducción de los cambios profundos. La aplicación apresurada de algunas medidas —como la apertura de la economía o la eliminación de algunos subsidios— tiene un rápido impacto negativo sobre el empleo, ya que el efecto de las inversiones que se generarán como respuesta a las nuevas reglas de juego tomarán un tiempo en aparecer. Más importante, quizás, esa preocupación por imprimir un ritmo acelerado a la modificación de regulaciones puede dificultar la capacidad de adaptación de algunos oferentes de transables que podrían llegar a adecuar su nivel de eficiencia si tuviesen algo de tiempo. En resumen, se privilegia el no perder la ocasión que estaría brindando una “adecuada” coyuntura política y de relación de fuerzas por sobre la conveniencia de lograr una transición más ordenada y menos costosa.

El segundo aspecto hace directamente al *tipo de medidas* tomadas, aun a aquellas que no son definitorias de las líneas generales trazadas pero que hacen a la implementación de las mismas. Si se ponderase, en mayor medida que lo que aparece implícitamente en la estrategia analizada, el objetivo de reducir los costos del ajuste, resultaría conveniente hacer jugar al estado un papel más decisivo aun dentro de una estrategia que tienda a reducir su papel en términos globales. Se está haciendo referencia, en primer lugar, a la intervención en aquellas áreas donde la teoría economía siempre ha reconocido la conveniencia de tal participación: cuando existen economías o deseconomías externas, como el apoyar el desarrollo de la infraestructura tecnológica, o donde el mecanismo del mercado no funciona eficientemente (salud, educación). En segundo lugar, a la posibilidad de implementar algunos instrumentos explícitos de política industrial tendientes a facilitar —como se señaló en un párrafo anterior— la adaptación al nuevo marco regulatorio de unidades actualmente productoras de ciertos bienes transables.

Este último punto no debe entenderse como sugiriendo continuar con prácticas que han tenido un efecto no deseado en el pasado como es el mantenimiento de firmas que sólo producían gracias a la absorción de ingresos de otros sectores (vía subsidios). La idea es efectuar

apoyos —no generalizables— a actividades que potencialmente pueden ser productivas pero que no pueden soportar los efectos de una abrupta apertura comercial.

No se pretende brindar aquí un catálogo de medidas de política industrial, simplemente se considera posible una mayor intervención del estado en el marco de un proceso tendiente a llegar a una economía más abierta. Tal estrategia, seguramente, minimizará los costos del ajuste.

Se hace necesario enfatizar la palabra *minimizar*, ya que no todas podrán eliminarse. Cuando se reconoce esta situación surge la necesidad de incluir en el programa ciertas medidas que tiendan a compensar los costos que no puedan evitarse, lo cual constituye, entonces, el argumento para mejorar algunos aspectos de la política social. No se entrará aquí a proponer los contenidos que ésta debería tener en períodos de ajuste estructural, solamente se desean efectuar dos comentarios.

El primero en realidad explícita un aspecto recién abordado ya que se refiere al tema de la relación entre la política social y las medidas tomadas para inducir los cambios estructurales: no parece conveniente asociar mecánicamente a los primeros con la equidad y a los segundos con la eficiencia. Dicho de otro modo, en el diseño mismo de las medidas “económicas” (y en la oportunidad de su aplicación) debe tenerse presente desde el inicio la minimización de los costos.

El segundo aspecto se refiere a las características de las políticas sociales. Debe tenerse en cuenta que si bien resulta necesario realizar algunos cambios en sus rasgos tradicionales —con el fin de hacerlas más eficientes y equitativas—, estas modificaciones deben llevarse a cabo con sumo cuidado a fin de no perjudicar a algunos grupos. Concretamente, la mayor focalización parece ser un objetivo que debería buscarse. Sin embargo, avanzar con demasiada profundidad en esa línea puede, entre otras cosas: (i) ocasionar costos importantes para algunos sectores si, por ejemplo, se deja de proveer ciertos servicios a la clase media baja cuyos miembros pueden ser afectados por la reestructuración, o (ii) perjudicar a la misma población objetivo de la política social cuando se evalúa incorrectamente el impacto de diversas acciones y/o no se toma en cuenta el “*timing*” de la eliminación de unas y la introducción de otras.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Altimir, O., *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Series Cuadernos de la CEPAL, Nº 117. Santiago de Chile, 1979.
- Azpiazu, D., E. Basualdo y H. Nochteff, *El impacto de las nuevas tecnologías sobre el proceso de trabajo y el empleo*. Documento de Trabajo Nº 16, OIT-Ministerio de Trabajo. Buenos Aires, 1988.
- Beccaria, L., "Industrialización, mercado de trabajo y distribución del ingreso", CEPAL, mimeo, Buenos Aires, 1989.
- Beccaria, L., "Distribución del ingreso en la Argentina: explorando lo sucedido desde mediados de los setenta", en *Desarrollo Económico*, Nº 123, 1991.
- Canitrot, A., "La experiencia populista de redistribución de ingresos", en *Desarrollo Económico*, Nº 59, 1975.
- García, N., "Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina", en *Estudios del Trabajo*, Nº 2, 1991.
- Katz, J., "Reflexiones en torno al modelo de largo plazo de la Argentina contemporánea", presentado al Seminario "Las ventajas comparativas de la Nación", Buenos Aires, 1991.
- Kosacoff, B., J. Todesca y A. Vispo, "La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil", CEPAL, Documento de Trabajo Nº 40, Buenos Aires, 1991.
- Llach, J., "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970", en *Desarrollo Económico*, Nº 68, 1978.
- Marshall, A., *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso Argentino*. PISPAL, Santiago de Chile, 1978.
- Marshall, A., "Labour markets and wage growth: the case of Argentina" en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 4, 1980.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Planificación y OIT (MTSS, SPY OIT), *Balance de utilización de mano de obra*, Documento de Trabajo N° 2, Buenos Aires, 1985.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Planificación y OIT (MTSS, SPY OIT), *El terciario argentino y el ajuste del mercado de trabajo urbano 1947-1980*, Documento de Trabajo N° 11, Buenos Aires, 1986.

Monza, A. y M. Rodríguez, "La cuestión ocupacional en Argentina", Buenos Aires, mimeo, 1989.

CAPITULO VII

CAMBIOS Y REESTRUCTURACION RECIENTES
EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO
EN LA ARGENTINA

GRACIELA GUTMAN

INTRODUCCION

Las agroindustrias han constituido uno de los sectores industriales de más temprano desarrollo en Argentina. La producción agroalimentaria ha ocupado históricamente un papel central en el proceso de desarrollo del país, en su triple rol de productor de alimentos para el mercado interno, de principal sector exportador y proveedor de las divisas necesarias para llevar a cabo el proceso de industrialización y una de las principales fuentes de recursos fiscales para el estado.

La expansión de estas industrias se asentó en indudables ventajas comparativas de la producción primaria, y tuvo lugar en mercados fuertemente protegidos y, durante varias etapas, fuertemente subsidiados. Ello aisló la producción interna de la competencia internacional, lo que llevó a la temprana conformación de estructuras de mercado oligopólicas y a la consolidación de un reducido número de grandes conglomerados (de capitales nacionales y extranjeros), responsables del grueso de la producción y las ventas en los respectivos mercados.

Las dos últimas décadas han sido escenario de importantes procesos de reestructuración en buena parte de los sistemas agroalimentarios (SAA) del país. Estos cambios se expresan en la dinámica productiva y tecnológica reciente, y en los niveles de inserción de estos sectores en los mercados mundiales.

Como se ha evidenciado en numerosos estudios de caso, estas transformaciones han respondido a impulsos provenientes de los mercados mundiales y a cambios en el contexto económico y social interno (Gutman y Gatto, ed., 1990). En varios aspectos, estos procesos han seguido las tendencias presentes en los sistemas agroalimentarios mundiales. Sin embargo, los cambios registrados en el país han ocurrido, en la mayoría de los casos, en forma desfasada e incompleta.

Las reglas competitivas imperantes en los mercados de los productos agroalimentarios en los principales países industriales se encuentran en plena transformación, como consecuencia de: i) importantes cambios económicos (procesos de innovación tecnológica, nuevas formas de organización empresarial, nuevos sectores y actores estratégicos, rearticulaciones entre sectores de la cadena agroalimentaria); ii) cambios en las pautas de consumo y en los hábitos de compra de la población; iii) la renegociación y redefinición de los marcos regulatorios en los ámbitos multilaterales, regionales y nacionales; iv) el recrudescimiento de la competencia interempresarial en un contexto de demanda relativamente estancada (Gutman, 1992 b).

La producción agroalimentaria en Argentina no ha logrado aún adaptarse eficazmente a las nuevas reglas competitivas imperantes en los mercados internacionales y a la actual conformación del sistema agroalimentario mundial. Son numerosas las manifestaciones de esta situación, entre otras:

- la fragmentaria articulación de estas producciones en el interior de las cadenas agroalimentarias y con el resto de los sectores económicos;
- la persistencia de formas de acumulación asociadas a la apropiación de rentas (naturales o de monopolio);
- la débil conformación y la desarticulación del sistema innovativo local;
- el escaso desarrollo de modernas formas organizativas y asociativas empresariales, en particular en las etapas de circulación y distribución de alimentos.

El propósito del presente estudio es el de avanzar en el conocimiento de la configuración actual y las perspectivas de los SAA en Argentina, a partir de la evolución reciente de las etapas de industrialización y distribución de alimentos. Los ejes de análisis que se han priorizado son aquellos que más estrechamente remiten a las actuales condiciones de competitividad en los mercados mundiales: cambio tecnológico, reestructuración productiva, diferenciación y especialización empresarial, formas de articulación entre sectores y entre firmas; formas de comercialización y patrones de comercio internacional.

La sección I resume las principales etapas en la evolución histórica de estas industrias, su dinámica y características actuales, y su lugar

dentro del conjunto de la producción industrial del país. En la sección II se discute el patrón actual de inserción internacional de las producciones alimentarias. Las estrategias productivas, comerciales y tecnológicas de las principales empresas agroalimentarias y las modalidades de articulación intersectorial se presentan en la sección III. Finalmente, se presentan un conjunto de conclusiones y reflexiones en torno a las perspectivas abiertas a estas producciones frente a los cambios en curso en el escenario mundial y a la actual política de apertura externa.

I. LAS INDUSTRIAS DE LA ALIMENTACION

1.1. *Antecedentes históricos*¹

En la evolución histórica de las industrias de la alimentación podemos distinguir cuatro etapas:

a) El primer período, que comienza hacia fines del siglo XIX y se extiende aproximadamente hasta la crisis de los años treinta, se confunde con los inicios del proceso de industrialización en el país. En efecto, la inserción de la Argentina dentro del patrón internacional de producción y comercio que se consolida a fines del siglo pasado tiene como eje la explotación de los recursos agropecuarios, orientados hacia los mercados mundiales, en lo que se conoce como "el modelo agroexportador". Alrededor de estas producciones, se desarrolla en forma incipiente la industria de la alimentación, que se dirige a un mercado interno, en su mayor parte abastecido por importaciones.

De acuerdo con la información del Censo de 1914, la industria de la alimentación representaba para la época casi el 60% de la producción industrial del país, con el 40% de los establecimientos y el 33% de la mano de obra ocupada (Dorfman, 1983). "Los efectos directos e indirectos derivados de la gravitación del sector sobre el resto del aparato productivo industrial fueron significativos desde su inicio, influyendo, junto con otros elementos, en la gestación de las industrias de medios de transporte, de metalurgia liviana, de maquinarias industria-

¹ Para un desarrollo de estos temas véase, entre otros: Dorfman (1983); Villanueva (1972).

les simples, de implementos agrícolas, de la construcción" (Gatto y Gutman, 1990, p. 21).

Buena parte de las instalaciones productivas en las primeras décadas del siglo tenían un carácter artesanal o semiartesanal. Las industrias frigoríficas y de molienda de cereales presentaban, no obstante, niveles tecnológicos y organizativos próximos a estándares promedio internacionales.

En esta época comienza a consolidarse el poder económico de un conjunto de empresas, algunas en sus orígenes de capital extranjero, que rápidamente extienden sus actividades del comercio de exportación hacia los sectores productivos, y que figuran actualmente a la cabeza de los grandes grupos económicos nacionales (GGNN), como es el caso de Bunge y Born.²

b) A partir de mediados de la década del treinta, las industrias de la alimentación comienzan a perder importancia relativa dentro del sector industrial, frente al avance de las manufacturas textiles y metal-mecánicas. Un segundo período se abre, el que se extiende hasta fines de la década de los cincuenta, en el contexto de la primera etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones. En estos años se registra un fuerte crecimiento de la producción de las industrias de segunda transformación de materias primas agropecuarias, orientadas a satisfacer la demanda de un mercado urbano en expansión. Las industrias de la alimentación avanzan rápidamente en el proceso de sustitución de importaciones hasta llegar a una situación de prácticamente total autoabastecimiento en materia alimentaria. Hacia 1955 sólo un 4% de la oferta interna total de los sectores de alimentos y textiles provenía del exterior (Gatto y Gutman, *op.cit.*, p. 23).

c) El tercer período en la evolución de estas industrias se ubica entre la década del sesenta y mediados de los setenta.³ En un contexto

² Varios estudios recientes dan cuenta de las estrategias y la evolución histórica de este grupo. Véase entre otros: Azpiazu *et al.*, (1986); Schwarzer (1989).

³ Los sesenta fueron años de crecimiento sostenido e ininterrumpido de la producción manufacturera del país, impulsado por capitales extranjeros y centrado en el desarrollo de las industrias metal-mecánicas, químicas y petroquímicas; hacia fines de estos años comienzan a evidenciarse los signos de agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva y se abre un período de crisis y retracción de la producción industrial. Numerosas investigaciones dan cuenta de las características del proceso de industrialización en Argentina. Véa-

de crecimiento de la demanda interna, se profundiza el proceso de diferenciación en el interior del sector: algunas empresas agroalimentarias comienzan a desarrollar estrategias de diferenciación productiva, ampliando el mix de producción, dirigidas a una demanda cada vez más estratificada (la industria láctea es un ejemplo resaltante de esta estrategia); se introducen nuevas técnicas en la etapa de conservación; surgen nuevas modalidades de comercialización de alimentos.

d) La actual etapa, que arranca con la drástica modificación de los patrones de organización económica y social del país impuesta por el gobierno militar, se continúa hasta nuestros días, en un contexto de crisis económica y profundos cambios estructurales. Los años noventa muestran una organización social de la producción muy distinta a la que predominó en décadas anteriores. Este modelo ha sido caracterizado como de "reestructuración desarticulada" (Kosacoff, 1992).⁴ El desempeño de las industrias de la alimentación así como sus principales características estructurales se presentan a continuación.

se, entre otras, Azpiazu *et al.* (1986); Bisang *et al.* (1992); Katz y Kosacoff (1989); Kosacoff y Azpiazu (1989); Kosacoff (1992).

4 Siguiendo a este autor, los principales rasgos del nuevo modelo son: i) fuerte proceso de apertura económica (el nivel promedio de protección arancelaria para la producción industrial cae a menos del 10%); ii) cambios drásticos en las modalidades de financiamiento del sector industrial (tasas de interés positivas; desarticulación de los mercados financieros); iii) modificaciones de la base empresarial, con la acentuación del liderazgo de GGNN, privatización de empresas estatales, retroceso relativo de ciertos capitales transnacionales, y desarticulación de numerosas Pymes; iv) ruptura del tejido institucional que acompañó al proceso de sustitución de importaciones, particularmente importante en las infraestructuras científico-tecnológica y de servicios; v) desarticulación de las formas de regulación del estado y de su rol como productor y orientador del proceso productivo; vi) desplazamiento del sector industrial en la generación de empleo; vii) cambios en la estructura sectorial de la producción con una mayor participación de las industrias productoras de insumos intermedios de uso difundido.

1.2. *Estructura y dinámica recientes de las industrias de la alimentación*⁵

A pesar de las modificaciones registradas en la estructura productiva desde los años cincuenta, las industrias de la alimentación y la bebida siguen manteniendo un peso relevante dentro del total de la producción manufacturera del país, bien superior a la importancia relativa que estas industrias alcanzan, en promedio, en el conjunto de los países de la OCDE. A mediados de la década de los ochenta, con cerca de 28.400 establecimientos, representaban el 23% del valor de la producción industrial, dando ocupación al 24% de la mano de obra del sector (cerca de 330.000 puestos de trabajo; datos del Censo Económico Nacional de 1985).⁶ Su importancia dentro de las economías regionales del interior del país es aún mayor; y su contribución en el total de exportaciones industriales de la época fue superior al 50%.

Los gastos en alimentación, si bien con una tendencia decreciente, continúan absorbiendo un porcentaje elevado del total de los presupuestos familiares. Hacia fines de la década de los ochenta, éstos alcanzaron al 40% de los gastos totales de las familias, proporción similar a la registrada en los países más atrasados de la CEE y más del doble de la observable en los países más desarrollados. La composición de estos gastos es reveladora, al mismo tiempo, de los diferentes patrones de consumo y de los desiguales grados de desarrollo de la industria en Argentina y en Europa: un 10% de los gastos en alimentación están representados por el consumo de carnes, principalmente carnes rojas; el consumo de frutas y legumbres alcanza al 6%; los cereales a un 5,3%; los lácteos al 5%. Encontramos en Argentina un elevado predominio del consumo de alimentos frescos: los alimentos preparados y semipreparados alcanzan a sólo un 1% de los gastos en alimentación; y

⁵ Esta sección se apoya ampliamente en estudios realizados, en equipo, en el marco de proyectos de investigación del CONICET, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; y en investigaciones realizadas para la CEPAL, Oficina de Buenos Aires. Los resultados de estos estudios fueron presentados en diversas publicaciones. Véanse Referencias Bibliográficas.

⁶ Recordemos que, para el conjunto de países de la OCDE, la participación de las industrias de la alimentación en la producción industrial alcanza a sólo el 11% del valor de producción.

un desarrollo incipiente de las prácticas de consumo fuera del hogar (un 4,5% del total, frente a un 20% para los países de la CEE).

Históricamente, la producción de alimentos se ha orientado en su mayor parte hacia el mercado interno, lo que no se contradice con el hecho de que determinadas producciones presenten elevados coeficientes de exportación, y ocupen los primeros lugares en el ranking de exportaciones industriales del país, como veremos más adelante.

Estas industrias, como en general toda la producción industrial del país, sufrieron los impactos negativos de las políticas de apertura externa, desregulación financiera, liberalización de los mercados y racionalización laboral implementadas a partir de mediados de los años setenta, las que inician un período de fuerte crisis, cambios drásticos en las condiciones de regulación de la producción y profundas modificaciones en la estructura productiva y en el patrón de acumulación imperantes hasta esos años (Katz y Kosacoff, 1989; Kosacoff y Azpiazú, 1989; Kosacoff, 1992). La severa contracción del mercado interno, bajo la doble presión de la disminución de los salarios reales y la ocupación, fue particularmente significativa para las industrias alimentarias, las que registran caídas de la producción del orden del 4% en 1977 y del 6% en 1978.

A partir de estos años se inicia un período de reestructuración productiva y tecnológica de un conjunto significativo de producciones alimentarias, impulsadas por una serie de factores: las caídas mencionadas en el consumo interno; políticas de estímulo a las exportaciones (cuyo principal objetivo era generar divisas para la atención de los servicios de la deuda externa); nuevas oportunidades de exportación abiertas en los mercados mundiales.

Los datos presentados en los Cuadros 1 y 2 permiten una rápida lectura de la estructura de la industria hacia mediados de los ochenta, y de su evolución entre 1973 y 1984.

Las industrias de la alimentación conforman un conjunto muy heterogéneo de actividades, tanto en relación con las características técnicas de la producción como con los grados de concentración económica y de performance relativa. En términos relativos al resto del sector industrial, estas actividades son mano de obra intensivas y de baja calificación.⁷ La gran mayoría de las industrias primeras transformadoras de

⁷ En la década del setenta la relación personal calificado/personal no calificado en el sector alimentario era casi un 50% inferior al promedio de la indus-

materias primas agrícolas, productoras de bienes no diferenciados y altamente influidas por la estacionalidad de la producción primaria —frigoríficos, industrias de la leche, molinería, refinerías de azúcar, aceites crudos—, se caracterizan por el elevado peso de las materias primas en su estructura de costos, por una baja intensidad de capital por persona ocupada y procesos técnicos continuos (mecánicos, de fermentación o químicos), que permiten la producción en series no muy largas, adaptables al ritmo de ingreso de las materias primas. En las industrias de la segunda y tercera transformación, la estructura técnico-productiva es más heterogénea, coexistiendo empresas altamente tecnificadas con establecimientos de carácter artesanal o semiartesanal.

Los indicadores económicos elaborados permiten apreciar las diferentes características estructurales de estas industrias. El número de plantas industriales que operan en cada actividad es muy variado: en un extremo se ubican las panaderías, con más de 13.400 establecimientos en 1984; encontramos actividades con más de 1000 plantas (bebidas gaseosas, productos lácteos, vinos, conserva de frutas y legumbres); y otras con muy pocos establecimientos, como en la producción de cerveza o de azúcar.⁸

La dispersión en los tamaños medios de las plantas es alta: actividades tales como refinerías de azúcar, cerveza y frigoríficos, con plantas relativamente grandes, coexisten con actividades de tipo artesanal y de mano de obra familiar como las panaderías y ciertas fabricaciones de bebidas no alcohólicas. Las diferencias en productividad son también notables entre las distintas industrias, destacándose el gran crecimiento de la productividad en la fabricación de aceites vegetales, la que se multiplicó casi cinco veces entre 1973 y 1984.

La dinámica en estos años muestra diferentes situaciones de reestructuración:

tria (Gatto y Gutman, *op cit.*, p. 25). Ello explica asimismo los menores niveles absolutos de los salarios del sector.

⁸ Esta amplia dispersión obedece a distintas circunstancias: algunas actividades, como las panaderías y la producción de quesos, se han organizado con un predominio de la pequeña empresa familiar artesanal; en otros casos, las características del proceso productivo y los requerimientos de localización de las plantas en las cercanías de la producción de las materias primas han llevado a las industrias a organizarse bajo la forma de multiplantas (i.e., las usinas lácteas).

- procesos de concentración técnica (disminución de plantas y aumento del tamaño medio): lácteos, fiambres y embutidos, aceites, pescados, vinos, chocolate y cacao, galletitas y bizcochos, bebidas gaseosas;
- casos de expansión (aumento en el número de plantas y en el empleo): de frutas y hortalizas, arroz, yerba mate;
- casos de reestructuración con racionalización del empleo (disminución de plantas y de ocupados): frigoríficos, cerveza y alimentos para animales.

Las actividades que mostraron un mayor dinamismo entre 1973 y 1984 fueron aceites vegetales, azúcar, lácteos, pesca, y frutas y legumbres; las mayores caídas se verificaron en la producción frigorífica.

Encontramos en este sector niveles de concentración elevados. Estos se expresan en la estructura de la producción y de los mercados; en los grados de concentración absoluta; en las actividades de exportación.

- Casi el 50% de la producción, en 1984, corría por cuenta de sólo cuatro actividades: matanza de ganado, aceites y grasas vegetales, azúcar y productos lácteos; las seis siguientes aportaron un 21%, y las diez siguientes poco más del 18%.
- Los niveles de concentración económica son significativos. En 1984, la participación de las ocho mayores empresas en el valor de producción de la rama fue superior al 60% en las industrias lácteas, aceites vegetales, arroz, galletitas y bizcochos, azúcar, chocolate y productos de confitería (Gutman, 1990 b). Ello se revela asimismo en el predominio de las grandes empresas en casi todas las ramas de actividad: con excepción de las panaderías, en el resto de los rubros los establecimientos grandes participan con más del 60% del valor de la producción, llegando en algunos casos a más del 90% —aceites y grasas, azúcar, bebidas alcohólicas, cerveza—. La presencia de establecimientos Pymes sólo es significativa en panaderías, envasado de frutas y legumbres y vinos; en el resto de las actividades tienen una participación marginal dirigida a mercados locales, o bien se articulan subordinadamente con empresas de mayor tamaño (Yoguel y Gatto, 1989).
- Las dos situaciones anteriores se traducen en altos niveles de concentración absoluta: las cincuenta mayores empresas y/o con-

glomerados de la alimentación daban cuenta en 1984 del 40% del valor de la producción de alimentos y bebidas.

- Los niveles de concentración absoluta son aún mayores en la actividad de exportación: las diez mayores empresas exportadoras de productos agroalimentarios en 1987 eran responsables del 80% de las exportaciones del sector y del 22% de las exportaciones industriales totales.⁹

La participación de capitales extranjeros ha sido significativa desde los inicios del desarrollo agroalimentario del país, tanto en actividades industriales (frigoríficos), como en infraestructura (ferrocarriles, electricidad, puertos) y en las actividades de comercialización externa. Hacia mediados de los setenta, estos capitales daban cuenta del 15% del valor de producción de las industrias de alimentos, y del 32% en las industrias de bebidas (Azpiazu *et al.*, 1986). En 1984 alcanzaban cerca del 20% del total de la producción de alimentos, bebidas y tabaco. Su presencia en sectores específicos es elevada: a comienzos de la década de los ochenta alcanzaba el 84% de la producción en la elaboración de cerveza; el 78,5% en la producción de alimentos para animales; el 74% en bebidas alcohólicas; el 67% en bebidas no alcohólicas; el 32% en chocolate y cacao; el 31% en dulces y mermeladas (Kosacoff y Azpiazu, 1989).

La orientación exportadora de las industrias de la alimentación, tema que retomaremos en la próxima sección se verifica en un número reducido de actividades: aceites y grasas vegetales; conservas de frutas y legumbres, productos de la pesca, industria de la carne, azúcar y, en menor medida, algunos productos de la molienda de cereales y más recientemente derivados lácteos. La dinámica reciente en materia de inserción internacional de estas producciones, y su peso en el total de exportaciones alimentarias, son muy diferentes. Durante los años ochenta, las de mayor peso en el total de las exportaciones alimenta-

⁹ Estas empresas fueron: Cargill (oleaginosas; capital extranjero); FACA (oleaginosas; cooperativa); Swift Armour (carnes y aceites; capital extranjero); Molinos Río de La Plata (harinas, diversos; GGNN); Dreyfus y Cía. (cereales, oleaginosas; capitales extranjeros); SAFRA (carnes); Guipeba (oleaginosas; cap. nacional); Frig. Meatex (carnes); Buyatti (oleaginosas; capital nacional); SANCOR (lácteos, cooperativa) (Rev. *Prensa Económica*, y Gutman, 1990 b)

CUADRO 1. Argentina: Industrias de la Alimentación, 1984.

Rama	Establ. (cantidad)	Ocupados (cantidad)	Participación en los totales industriales (%)		Participación en el total de alimentos (%)	Distribución del VBP			
			Ocupados	Valor B. Prod.		Grandes	Pymes	Micro	
31111	Matanza de ganado	519	51120	3.71	3.76	16.62	88.42	10.85	0.73
31151	Aceites y grasas	137	8633	0.62	2.57	11.36	96.07	3.84	0.09
31180	Refinerías de azúcar	31	23224	1.68	2.51	11.09	99.60	0.36	0.04
31120	Productos lácteos	1892	24674	1.79	2.34	10.34	74.17	21.36	4.47
31171	Panaderías	13403	66204	4.79	1.06	4.68	8.31	44.18	47.51
31340	Bebidas n/alc. y gaseosas	4775	27578	2.00	1.02	4.51	62.82	28.13	9.05
31113	Fiambres y embutidos	870	16484	1.19	0.99	4.37	65.25	31.49	3.26
31161	Moliendas de trigo	118	7492	0.54	0.94	4.15	88.15	11.63	0.22
31321	Elaboración de vinos	1420	16323	1.18	0.90	3.98	42.99	47.24	9.77
31190	Chocolate y cacao	196	10400	0.75	0.80	3.54	87.26	11.98	0.76
31219	Diversos	950	10113	0.73	0.75	3.31	77.72	20.06	2.22
31132	Frutas, hort. y jaleas	599	18342	1.33	0.75	3.31	62.38	35.28	2.34
31172	Galletitas y bizcochos	184	13732	0.99	0.56	2.47	83.24	16.15	0.61
31220	Alimentos p/animales	142	2533	0.18	0.51	2.25	81.44	16.77	1.79
31140	Elab. pescados y mariscos	137	10210	0.74	0.43	1.90	59.68	33.23	7.09
31312	Bebidas espirituosas	37	2110	0.15	0.38	1.68	95.65	4.24	0.11
31163	Preparación de arroz	109	2261	0.16	0.26	1.15	68.22	30.28	1.50
31330	Cervezas y maltas	17	3690	0.27	0.26	1.15	95.13	4.85	0.02
31164	Yerba mate	130	3174	0.23	0.26	0.93	71.43	27.73	0.84
31213	Café y especias	170	3422	0.25	0.21	0.93	48.66	46.35	4.79
31152	Harinas y grasas n/comest.	107	2051	0.15	0.21	0.93	53.15	44.45	2.40
	Resto *	2429	20793	1.52	1.16				

* Resto: 3113, 31131, 31162, 31174, 31211, 31212, 31214, 31311, 31322.

FUENTE: Elaboración propia sobre la base del Censo Económico Nacional de 1985, tomado de Gatto y Gutman (1990).

CUADRO 2. Argentina: Industrias Agroalimentarias (1973 y 1984)
Indicadores Económicos

CIIU	Ramas Agroalimentarias	Tamaño medio ¹		Salarios medios Relativos ²		Productividades Relativas ³	
		1973	1984	1973	1984	1973	1984
31111	Matanza de ganado	101.00	102.20	87.00	81.40	86.40	73.50
31113	Fiambres y embutidos	11.70	18.30	85.70	89.80	64.10	72.90
31120	Productos lácteos	10.30	13.00	107.40	131.20	86.80	117.20
31121	Dulces, mermeladas y jaleas	17.20	19.50	81.40	77.50	137.70	125.80
31132	Frutas, hortaliz. y legumb.	26.90	32.80	74.50	656.30	67.90	77.20
31140	Elab. pescados y mariscos	44.80	75.00	74.00	120.30	55.30	80.80
31151	Aceites y grasas	42.50	63.60	94.80	151.10	77.20	370.80
31161	Molienda de trigo	62.20	63.90	106.90	130.30	120.10	143.00
31163	Preparación de arroz	20.50	20.70	85.70	101.50	157.70	189.50
31164	Yerba mate	20.80	24.60	90.90	75.80	187.80	99.80
31171	Panaderías	4.40	4.90	77.50	66.50	38.80	27.70
31172	Galletitas y bizcochos	41.80	74.40	96.50	118.70	102.50	66.90
31180	Refinerías de azúcar	732.30	683.70	138.50	135.40	140.50	229.80
31190	Chocolate y cacao	40.70	51.60	109.50	119.30	87.60	129.20
31220	Alimentos p/animales	18.10	18.00	s/d	123.20	268.60	186.60
31312	Bebidas espirituosas	34.70	57.00	146.30	172.40	473.80	393.90
31321	Elaboración de vinos	8.60	11.70	93.50	76.40	236.30	103.50
31330	Cervezas y maltas	232.70	229.80	145.00	177.40	143.80	138.60
31340	Bebidas n/aic. y gaseosas	4.10	5.80	119.90	107.60	92.90	77.50
	Totales:						
	Ramas agroalimentarias ⁴	10.5	12.2	100.00	100.00	100.00	100.00
	Industria	10.8	12.5	87.20	79.00	90.34	75.54

¹ Ocupados por establecimiento

² Salarios por ocupado remunerado, en índices, total industrias de la agroalimentación = 100

³ Valor agregado por ocupado en índice total industrias de la agroalimentación = 100

⁴ Indica la relación entre el total de ramas agroindustriales y el total industrial, para las respectivas variables.

FUENTE: Gutman, G. (1987).

rias fueron las exportaciones de aceites y harinas vegetales, y las de carne vacuna, las que en conjunto representaron más del 70% de las exportaciones alimentarias en 1989 y 1990, y un 80% o más en 1987 y 1988. Su evolución en esos años es, sin embargo, opuesta: las exportaciones de aceites y harinas vegetales han mostrado un dinamismo excepcional, las exportaciones de carnes revelaron una tendencia francamente decreciente.

La dinámica reciente de las industrias de la alimentación ha profundizado las tendencias registradas en los ochenta: continuación de los procesos de reestructuración productiva, acentuación de la concentración y centralización de capitales; creciente reorientación exportadora; estrategias de diversificación y diferenciación productiva en actividades volcadas hacia el mercado interno. "La evolución de la producción de alimentos en los años posteriores a 1985 no arroja variaciones muy significativas. Estimaciones realizadas por cámaras sectoriales y organismos públicos nacionales indican que el sector agroalimentario mantiene, a fines de los ochenta, aproximadamente el volumen de producción del año censal 1985, registrándose importantes incrementos en la producción de aceites, lácteos, pesca y en algunas producciones específicas tales como comidas semipreparadas y legumbres congeladas y deshidratadas" (Gatto y Gutman, *op. cit.*, p. 38).

Basándonos en los criterios de dinámica productiva y orientación exportadora, la siguiente tipología da cuenta de la actual estructura de las industrias alimentarias:

- *nuevas industrias de exportación*, de gran crecimiento en el período: aceites y harinas vegetales, industria pesquera, subsectores de la elaboración de frutas y hortalizas;
- *moderna industria alimentaria orientada al mercado interno*, caracterizada por estrategias empresariales de diferenciación de productos y desarrollo de subproductos y alimentos específicos, con marcada segmentación de los mercados, y fuertes estrategias de marketing: derivados lácteos, subsectores en frutas y hortalizas, galletas y bizcochos, alimentos diversos;
- *industrias tradicionales*, dirigidas a mercados masivos, de consumo popular y ampliamente integradas en la dieta básica, con productos poco diferenciados: frigoríficos, azúcar, vinos comunes, molienda de cereales, panadería. Estas industrias han mostrado en

los últimos quince años procesos de estancamiento y/o de retroceso productivo.

1.3. *Cambios recientes en la etapa de distribución minorista*¹⁰

El sistema de distribución minorista de alimentos comienza a mostrar en años recientes cambios importantes, tanto en sus formas de funcionamiento como en su lugar relativo dentro de la cadena agroalimentaria. Estos cambios reflejan parcialmente las transformaciones que han tenido lugar en los países industrializados y, en buena medida, son motorizados por filiales de grandes cadenas de distribución europeas, que se instalan en el país desde comienzos de la década de los ochenta, renovando las formas organizacionales previas e introduciendo nuevas tecnologías de gestión y de circulación de los bienes.¹¹

Las formas de distribución minorista del tipo "autoservicio" se difunden en el país sobre todo en la década del cincuenta, con la instalación de empresas como Casa Tía, de capital extranjero, y la cooperativa El Hogar Obrero.¹²

El primer cambio importante en las modalidades de venta minorista ocurre en la década de los sesenta con el desarrollo de supermercados en cadena, a partir de dos empresas de capitales nacionales

¹⁰ Este acápite es un resumen del estudio presentado en Green, Gutman y Rocha dos Santos (1992); se basa asimismo en una investigación en curso con la colaboración de Mario Roitner, CEPAL Buenos Aires.

¹¹ El análisis presentado a continuación se refiere fundamentalmente al área de Capital Federal y Gran Buenos Aires. El interior del país, en particular en las ciudades de Rosario, Córdoba y Mendoza, registra interesantes casos de expansión de cadenas de supermercados.

¹² Casa Tía se instala en 1947; en 1987 cuenta con 47 supermercados distribuidos sobre todo en el interior del país, y ocupa actualmente el cuarto lugar en el ranking de las grandes empresas de distribución según el monto de ventas. El Hogar Obrero, la mayor cooperativa de consumo del país, data de 1955; llegó a contar en 1989 con 300 supermercados, 120 de los cuales en el Gran Buenos Aires, y a ocupar el 6º lugar en el ranking de las mayores. Actualmente, enfrentada a severas dificultades para adaptarse a las nuevas formas de concurrencia, se encuentra en virtual estado de quiebra (Green, Gutman y Rocha dos Santos).

de origen familiar, las que progresivamente ocupan posiciones de liderazgo en la distribución de alimentos: Supermercados Norte y Disco. La primera se crea en 1960, cuenta en 1989 con 17 supermercados en la Capital Federal y ocupa el segundo lugar en el ranking de ventas. Disco, tercera empresa en el ranking de las grandes, se instala en 1961 y cuenta con 74 supermercados, 36 de ellos en el Gran Buenos Aires.

La verdadera transformación tiene lugar, sin embargo, en los primeros años de la década de los ochenta, con la instalación de dos hipermercados europeos, Carrefour y Jumbo. El primero es una filial de la empresa francesa del mismo nombre, en cuyo capital participa minoritariamente el grupo nacional Pérez Companc (20%). En 1989 encabeza el ranking de ventas alimentarias, contando con cuatro hipermercados (en 1992 abrió un quinto) y un monto anual de ventas cercano a los 830 millones de dólares. Jumbo, de capitales alemanes, se ubica en el quinto puesto en el ranking, con dos grandes hipermercados en el Gran Buenos Aires. La apertura de Makro en 1987, supermercado mayorista de capitales holandeses (el grupo Bemberg participa con un 8% del capital) completa el cuadro de las transformaciones.

La entrada de estos hipermercados transforma rápidamente el funcionamiento de los sistemas de comercialización de alimentos, introduciendo nuevas reglas de juego, renovando las prácticas comerciales y organizativas y modificando las modalidades de articulación intersectorial. Carrefour es la empresa que introduce las rupturas más significativas en las formas previas de funcionamiento, impulsando a través de la competencia procesos de renovación y modernización entre las grandes empresas nacionales. Esta empresa (que a diferencia del resto de los grandes hiper y supermercados tiene un sistema de gestión descentralizado) presenta las más altas tasas de rotación de stocks (14 días promedio, contra 20 en Norte y 22 en Jumbo), y apreciables plazos en los créditos de proveedores (entre 25 y 26 días), lo que le permite aumentar la velocidad de rotación de su capital otorgándole una apreciable ventaja competitiva (particularmente importante en períodos de alta inflación como los que vivió recientemente la Argentina). A partir de su experiencia en Francia y en Brasil, ha desarrollado en el país modernas formas de gestión de stocks y de modalidades de venta (instalación de lectores ópticos en los puestos de ventas) y de marketing, dedicando entre el 1% y el 1,5% de sus ventas a publicidad. Entre las

empresas nacionales, sólo Norte alcanza una performance eficiente, comparable a la de sus competidores extranjeros.¹³

Bajo el imperativo de la competencia, prácticamente todos los grandes hiper y supermercados del país introducen modernas técnicas de gestión, tales como equipos informáticos, lectores ópticos, códigos de barra. Su incorporación, sin embargo, es parcial y fragmentada, con una marcada subutilización de los equipos, estando ausentes los cambios organizacionales necesarios para su utilización racional. Por lo general su empleo se limita a las cajas registradoras, sin avanzar en su aplicación para la gestión coordinada de stocks, compras y ventas, y para organizar las relaciones interempresariales, tal como se observa en Europa.¹⁴

A pesar de estas transformaciones, el pequeño comercio minorista de barrio sigue conservando en Argentina una importancia significativa y, junto con él, los distribuidores mayoristas tradicionales.

De acuerdo con las estadísticas elaboradas por IPSA, la estructura del comercio minorista de la alimentación era en 1987 la siguiente: un 27% a cargo de supermercados en cadena e hipermercados; el 14% en supermercados independientes (hasta tres bocas de expendio); 13% en autoservicios y un 46% en comercios minoristas tradicionales. Esto lleva a un promedio de 4,5 negocios de venta de alimentos cada 1000 habitantes, considerablemente superior a la norma del comercio mundial: 1 a 2 negocios cada 1000 habitantes.

Los grandes super e hipermercados ganan posición en los períodos de hiperinflación, donde alcanzan al 45% de las ventas finales de alimentos, pero luego su participación baja. La reciente relativa estabilización de precios ha permitido al pequeño comercio de barrio retomar sus posiciones: en 1990 alcanzaron al 50% del total de las ventas ali-

¹³ Los datos presentados sobre la estructura y organización de las grandes empresas de distribución minorista provienen de una encuesta realizada por la Embajada de Francia en Buenos Aires, analizados en Green, Gutman y Rocha do Santos, *op. cit.*

¹⁴ En ciertos casos, las dificultades provienen de la baja calidad de algunos insumos, como sucede con las etiquetas y los envases con código en barra, cuya mala calidad obstaculiza el uso de los lectores ópticos. En general, la introducción de estas tecnologías ha sido estimulada por los procesos hiperinflacionarios. Para un desarrollo de estos temas véase Azpiazu, Basualdo y Nochteff (1987).

mentarias; en los 11 primeros meses de 1991 al 56%. Esta "vuelta al almacén" encuentra su explicación, más allá de la persistencia de determinados hábitos de compra de la población urbana, en la disminución de la brecha de precios entre grandes y pequeños minoristas concomitante con el control de la inflación. En un contexto de caída de salarios reales, los minoristas tradicionales ofrecen, con la venta "al fiado" (pago semanal o mensual), un servicio adicional nada desdeñable.

Pasada la época en que las ganancias se sustentaban en las habilidades de los gerentes financieros, en el actual contexto de reestructuración los grandes minoristas comienzan a basar sus estrategias en la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y competitividad: minimizar los stocks, acelerar la rotación de los productos, ofrecer servicios adicionales a sus clientes. Entre los recientes desarrollos destaca el "boom" de los shopping centers en Capital Federal, algunos de los cuales cuentan con un gran hipermercado, como el caso de Carrefour en el Shopping Center "Paseo Alcorta", y todos ofrecen una amplia gama de locales de alimentación especializada.¹⁵ Otro desarrollo de reciente data es la apertura de cadenas de minishops localizados en barrios residenciales y abiertos las 24 horas del día. Carrefour centra su estrategia en una política de precios bajos (vender a precios un 10% por debajo de los de los competidores), una oferta amplia y variada de productos y una cuidadosa selección de proveedores. Esta estrategia es similar a la seguida por Disco. Otras grandes cadenas, como Norte y Jumbo, basan su estrategia comercial en la calidad de los productos ofrecidos.

Las transformaciones en la etapa de distribución minorista de alimentos están en sus comienzos. Hasta el presente, la evolución de los sistemas de comercialización en Argentina muestra diferencias muy marcadas en relación a la observada en los países europeos, reproduciendo sólo fragmentariamente alguna de sus características. Procesos corrientes actualmente en los países más industrializados, tales como el desarrollo de empresas especializadas de servicios, en especial en la etapa de transporte, no aparecen sino muy débilmente. Ello repercute

¹⁵ Entre otros, el Shopping Center "Spinetto" cuenta con 13 restaurantes; Patio Bullrich con 17; Unicenter con 23. Cf. Embajada de Francia en Argentina, "La distribución de productos de gran consumo", 1990.

a su vez en las formas de articulación intersectorial y en las modalidades imperantes de competencia interempresarial. La renovación en las estrategias empresariales, impuesta por la presencia de grandes cadenas extranjeras, y la ampliación de los mercados que traerán aparejada los procesos en curso de integración subcontinental, abren nuevas posibilidades de evolución en el sector.

II. EL PATRON DE EXPORTACIONES AGROALIMENTARIAS

2.1. *Características generales*

Las exportaciones agroalimentarias han constituido históricamente la principal fuente de recursos externos del país, primero bajo la forma de bienes agropecuarios (granos y ganado), incorporando más tarde la exportación de manufacturas de origen agropecuario (MOA).

El marco general de política económica de las últimas décadas no ha sido favorable, sin embargo, a la exportación de alimentos industrializados. Desde la segunda posguerra, el contexto de políticas macroeconómicas y de incentivos a la exportación no han constituido estímulos eficaces para el desarrollo de sistemas agroalimentarios integrados y articulados en todas sus etapas, con mayores niveles de elaboración industrial y un aprovechamiento adecuado de productos y subproductos. Las políticas de incentivos comerciales tradicionales han mostrado a su vez un sesgo hacia la industrialización mínima de los productos pampeanos y regionales tradicionales.

Una evidencia de esta situación es el escaso grado de procesamiento industrial presente en las agroindustrias que constituyen el grueso de las exportaciones MOA o que más éxito han mostrado en su performance exportadora reciente (aceites y grasas vegetales, carne, arroz, elaboración de frutas y hortalizas). La gran mayoría de estas exportaciones están conformadas por bienes indiferenciados, "commodities", en cuyos mercados mundiales el país es tomador de precios. Se trata, asimismo, de la industrialización de materias primas que presentan apreciables ventajas comparativas a escala internacional, ventajas que son apropiadas, en buena parte, por la industria transformadora. En otras palabras, el desarrollo agroindustrial del país se ha basado fundamentalmente en la explotación de ventajas naturales presentes en

la producción primaria (las que, en la mayoría de los casos, requieren algún grado de transformación industrial para acceder a los mercados) y en las ventajas artificialmente creadas por la política comercial. El escaso aprovechamiento de ventajas adquiridas o creadas a través de la industrialización ha restringido el tamaño de los mercados de estas producciones, inhibiendo desarrollos tecnológicos y organizativos asociados a escalas mínimas de producción.

Las restricciones cuantitativas y cualitativas a la producción y exportación de productos agroalimentarios han llevado a la concentración de la oferta agroalimentaria en un reducido número de productos (y en un reducido número de empresas). De esta forma, mientras que las exportaciones tradicionales pierden participación en los mercados mundiales, éstas no son reemplazadas sino muy limitadamente por nuevas agroindustrias exportadoras.

Las condiciones imperantes en los mercados mundiales de productos agroalimentarios durante las últimas dos décadas han constituido poderosas trabas que han jugado en contra de una inserción internacional exitosa de estas producciones. Estas restricciones se expresan en todo su alcance en un período como el actual, en el que el país emprende un proceso de apertura unilateral a los mercados mundiales. En efecto, las producciones que, dada la estructura actual de la producción agroalimentaria del país, se revelan como las más competitivas en los mercados externos, se ven enfrentadas a barreras comerciales y a otras prácticas proteccionistas por parte de los países industrializados principales competidores en los mercados mundiales. Tal es el caso, particularmente, de las consecuencias para las exportaciones argentinas de carnes, productos lácteos y granos de la política de la Comunidad Económica Europea.¹⁶ Recientes evaluaciones del curso de las negociaciones comerciales en los foros internacionales indican que son inciertas las posibilidades de modificaciones sustanciales en las actua-

¹⁶ Cabe recordar, al respecto, que los países de la Comunidad, principales destinatarios de nuestras exportaciones de carnes, alcanzaron la autosuficiencia en esta producción a comienzos de la década del setenta; en consecuencia, las exportaciones argentinas sufrieron una drástica disminución. En los años sesenta, cerca de un 60% de las exportaciones agroalimentarias argentinas se dirigía a estos países europeos; dos décadas más tarde, este porcentaje no alcanza al 20% (Tussie y Wagner, 1992).

les reglas de juego del comercio mundial (Brown y Goldin, 1991; Goldin y Knudsen, 1990; Ritson y Harvey, ed., 1991).

2.2. *Dinámica reciente*

Dentro del conjunto de exportaciones del sistema agroalimentario argentino, los productos primarios no industrializados pierden importancia absoluta y relativa a lo largo de la década de los ochenta, frente a las exportaciones de alimentos manufacturados. De acuerdo con las estadísticas elaboradas por la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE), los productos primarios alcanzaron en 1985 al 44% de las exportaciones totales del país, y las MOA al 31%. En 1989 estos porcentajes fueron 22% y 42%, y en 1990, 28% y 38%, respectivamente.¹⁷ Como veremos más adelante, estos cambios reflejan el rápido crecimiento de las exportaciones de aceites y harinas oleaginosas.

A pesar de la importancia del mercado interno como destino de la producción de las industrias alimentarias, las manufacturas de origen agropecuario han encabezado las exportaciones industriales del país, dando cuenta de más de la mitad de las exportaciones industriales totales en la década del ochenta (en 1986 alcanzaron al 66,7% del total). (Véase Cuadro 3, y Kosacoff y Azpiazu, 1989.) Un número reducido de exportaciones alimentarias explican en años recientes estos resultados: frigoríficos, aceites y grasas —los que considerados en conjunto dan cuenta de casi el 80% de las exportaciones MOA— pesca, elaboración de frutas y hortalizas, productos lácteos y azúcar. La evolución de estas exportaciones, así como los coeficientes de exportación de las respectivas producciones, no son, sin embargo, similares.

¹⁷ Dentro del total de exportaciones agropecuarias de la década del ochenta, entre un 71% y un 88%, según los años, corresponde a exportaciones de granos (cereales y oleaginosas); las exportaciones ganaderas oscilan entre un 2% y un 5% del total; las exportaciones de frutas, legumbres y hortalizas han representado entre un 10% y un 15% (Datos del Área de Desarrollo Industrial de la CEPAL en Buenos Aires).

CUADRO 3. Argentina: Exportaciones industrias de alimentos, bebidas y tabaco
(millones de dólares, 1975-1990)

Ramas Industriales	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
31111	296.3	1018.0	400.4	485.0	618.6	629.3	744.3	904.8
31120	30.0	31.6	17.1	23.7	17.1	60.1	139.6	127.7
31132	28.3	88.0	77.8	85.1	120.3	139.5	180.3	238.4
31140	19.8	143.3	125.6	172.3	214.1	232.5	246.2	258.4
31151	172.1	769.4	1441.2	1406.1	1366.0	2302.8	2142.2	2280.9
31161	23.2	8.4	45.0	42.7	21.8	16.2	31.6	45.4
31162	58.5	90.0	10.9	6.1	8.9	9.6	20.3	36.0
31163	16.9	19.8	33.8	31.2	10.5	11.1	30.4	27.3
31164	1.4	9.5	6.7	11.2	10.9	9.2	9.1	13.8
31172	0.1	3.6	0.7	1.2	1.7	3.3	5.7	10.7
31180	113.4	311.0	27.7	27.9	20.4	55.7	48.4	134.2
31190	2.8	8.8	5.6	7.4	9.1	11.7	14.7	20.3
31214	15.1	28.0	40.4	21.7	18.9	23.5	32.7	35.7
31219	5.5	15.2	12.9	18.9	19.3	25.7	25.4	34.8
31311	6.9	36.6	16.5	9.9	7.6	13.9	16.7	36.2
31321	4.4	11.2	6.0	6.7	9.4	12.8	17.2	23.1
Totales:								
Alimentos, bebidas y tabaco	805.5	2637.8	2279.2	2367.5	2487.6	3576.2	3729.7	4262.6
Exportaciones Industriales	1628.2	5205.2	4939.4	4521.2	4825.8	7067.6	7821.4	9298.2

FUENTE: Elaboración sobre la base de datos de CEPAL, Area de Desarrollo Industrial.

- Las exportaciones de aceites y harinas vegetales, las más importantes y dinámicas de los años ochenta, explican por sí solas entre el 55% y el 65% de las exportaciones MOA, según los años. Esta es una de las actividades que presenta el más elevado coeficiente de exportaciones, el que ha alcanzado en algunos años el 90%.

La dinámica y conformación del subsistema granos oleaginosos en la última década y media encuentran su explicación en un conjunto de factores internos y externos: la evolución de la demanda mundial, en la que juegan un importante papel las aplicaciones de los productos de soja en la alimentación animal; las condiciones y formas de competencia imperantes en el mercado mundial; las políticas internas de estímulo al procesamiento local de granos y a la exportación de la industria aceitera;¹⁸ la extraordinaria expansión en el país de la producción de granos oleaginosos (especialmente soja, pero también girasol) que se registra a partir de la década del setenta, acompañada de profundos cambios tecnológicos y organizativos; el crecimiento concomitante de la industria procesadora, el que involucró, asimismo, importantes cambios en las técnicas productivas y en las formas de organización empresarial.¹⁹

- Por el contrario, la industria frigorífica, que representaba en el período 1973/79 más del 25% de las exportaciones industriales, con una participación máxima de casi el 40% en 1973, registra una tendencia decreciente, llegando en el quinquenio de 1982/86 a sólo el 12% de las exportaciones industriales (Kosacoff y Azpiazu, 1989, p. 114). Este proceso ha sido el resultado, por una parte, de los cambios en el mercado mundial de la carne, particularmente de los efectos de la aplicación de la PAC sobre la demanda de importaciones de carne europea. Por otro lado, es un resultado del atraso tecnológico y organizativo de esta industria, y de su falta de adecuación a las nuevas pautas de consumo imperantes en los principales mercados de destino de estas producciones.

¹⁸ Esta política consistió básicamente en el mantenimiento de una diferencia entre los derechos de exportación que gravan la comercialización externa de los granos, y los que se aplican a la exportación de aceites y harinas.

¹⁹ Para un desarrollo de estos temas veáanse los diferentes estudios de caso presentados en Gutman y Gatto, ed., (1990) y Gutman (1991).

- Dentro del contexto de las nuevas agroindustrias exportadoras se destacan los casos de las elaboradoras de pescado, y las de frutas y hortalizas, las que han mostrado un comportamiento dinámico en años recientes (Cuadro 3). Las primeras pasaron de menos de 20 millones de dólares de exportación en 1975 a casi 260 millones en 1990 (cerca del 3% de las exportaciones industriales totales y un 6% de las exportaciones MOA). La participación de empresas extranjeras en los programas de reconversión de la deuda externa explican en buena parte la expansión de la industria y las exportaciones pesqueras. Las exportaciones de frutas y legumbres han mostrado un dinamismo similar, y sus coeficientes de exportación son crecientes (15% en 1973, 33% en 1986). En este caso, la reestructuración de las actividades en el sector de grandes grupos de capitales nacionales, y la reciente instalación de filiales de modernas corporaciones multinacionales, se encuentran en el origen de la mayor inserción en los mercados mundiales.
- Las industrias de productos lácteos, tradicionalmente dirigidas al mercado interno, comienzan a mostrar en los últimos años de la década de los ochenta y comienzos de los noventa una incipiente reorientación exportadora. Las caídas en el consumo interno por una parte y, particularmente, las oportunidades inéditas abiertas en los mercados mundiales para la colocación externa de estas producciones como resultado de los cambios en las políticas agrícolas de la CEE (tendientes a disminuir la sobreproducción), se encuentran en el origen de estas tendencias.
- Por último, las exportaciones de azúcar muestran una dinámica errática, vinculada con los diferentes cupos, convenios y acuerdos que regulan los mercados internacionales y la participación argentina.

Las exportaciones alimentarias de la Argentina se han dirigido mayoritariamente a los mercados europeos y estadounidenses. Tal es el caso de las exportaciones de carne, las que, a pesar de su disminución, siguen orientándose en más del 50% hacia los países de la CEE. (57% en 1988, 48% en 1990); Estados Unidos y Canadá ocupan el segundo lugar en el destino de estas exportaciones (entre un 17% y un 20%).

Otro tanto ocurre con las exportaciones de aceites y grasas vegeta-

les: cerca del 40% se dirigen a la CEE, aunque aquí América Latina ocupa el segundo lugar en el ranking de regiones de destino.

Entre las nuevas agroindustrias de exportación, más de un 45% de las exportaciones de pescados y alrededor de un 20% de las de frutas y hortalizas se dirigen a la CEE; Estados Unidos y Canadá reciben un 17% de las exportaciones de pescado y entre un 40% y un 45% de las exportaciones de frutas y hortalizas.

Los cambios en las condiciones de acceso a los mercados europeos que surgen a partir de la reforma de la Política Agrícola Común y las potenciales liberalizaciones de los mercados agroalimentarios mundiales que se discuten actualmente en el seno de la Ronda Uruguay del GATT pueden abrir nuevas oportunidades, en particular para productos alimentarios no tradicionales (bienes diferenciados). (Gutman, 1992 b; Goldin y Knudsen, 1990; de Janvry *et al.*, 1986; Ritson y Harvey, 1991; Wilkinson, 1989, 1991). El éxito de posibles estrategias comerciales en esta dirección depende, sin embargo, de una adecuación de los SAA argentinos a las nuevas dinámicas productivas, tecnológicas, organizacionales y de mercado, en curso en los principales países industrializados.

A pesar de la fuerte concentración de las exportaciones agroalimentarias en los dos grandes bloques mundiales, los países de América Latina constituyen actualmente mercados relevantes para un conjunto apreciable de exportaciones alimentarias, los que pueden ampliarse significativamente con el desarrollo y profundización de los procesos de integración subcontinental en curso. Los datos presentados en el Cuadro 4 permiten apreciar la estructura reciente de los mercados de destino de las principales exportaciones alimentarias.

CUADRO 4. Argentina. Industrias alimentarias seleccionadas. Destino de las exportaciones - 1988-1990.
(millones de dólares)

	CEE ¹		AELE ²		EE.UU. y Canadá		América Latina		Africa		Europa del Este ³		CEI ⁴		Resto del Mundo	
	1988	1990	1988	1990	1988	1990	1988	1990	1988	1990	1988	1990	1988	1990	1988	1990
Frigoríficos	365.8	433.8	15.2	18.0	121.9	150.3	26.1	65.3	27.4	27.8	0.08	3.2	-	4.3	72.8	184.3
Productos lácteos	3.9	1.0	-	-	19.0	18.2	16.9	74.2	10.1	23.8	-	-	-	-	7.7	10.3
Frutas y hortalizas	30.9	45.6	2.3	3.4	55.3	92.0	39.1	88.4	2.7	0.3	-	0.2	-	-	9.1	8.4
Pescados y mariscos	104.8	118.0	0.5	0.5	39.7	43.9	14.9	44.0	5.6	4.5	4.9	7.2	-	2.0	62.1	38.4
Aceites y harinas veg.	746.9	890.1	5.1	2.5	88.8	37.3	351.3	352.5	181.0	206.2	124.2	147.4	-	235.7	805.6	409.2
Azúcar	2.4	0.1	-	-	23.4	38.7	2.6	77.3	2.5	18.0	-	-	-	-	24.8	-

¹ CEE: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Luxemburgo.

² AELE: Austria, Islandia, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza.

³ Europa del Este: Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Yugoslavia.

⁴ CEI: EX URSS

FUENTE: Elaboración sobre la base de datos de CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Area de Desarrollo Industrial.

III. ESTRATEGIAS RECIENTES DE EMPRESAS AGROALIMENTARIAS

Las grandes empresas agroalimentarias del país remodelan sus estrategias productivas, comerciales y tecnológicas en respuesta a los cambios en el contexto económico nacional e internacional. Algunas de ellas no son sino una profundización de las formas de producción y organización empresarial presentes desde décadas anteriores; otras, por el contrario, responden —de una forma fragmentaria e incompleta— a las nuevas modalidades de competencia imperantes en los mercados mundiales. Estas nuevas estrategias engloban transformaciones en varios aspectos centrales en la configuración de los sistemas agroalimentarios: origen de los capitales y formas de inversión y de financiamiento; cambio tecnológico; reestructuración productiva y destino de la producción; articulaciones intersectoriales y modalidades de integración; formas de organización empresarial. Discutiremos brevemente los principales cambios en curso.

3.1. *Origen de los capitales.*

Inversiones y formas de asociación de empresas

La configuración empresarial en las industrias de la alimentación comprende, por un lado, un número relativamente reducido de grandes empresas y grupos de capitales nacionales y de filiales de capitales extranjeros, responsables del grueso de la producción y de las ventas y, por el otro, un amplio espectro de Pymes, buena parte de las cuales conservan un carácter artesanal o semiartesanal. Las cincuenta mayores empresas alimentarias del país concentraban, a mediados de los ochenta, el 40% de la producción total de estas industrias (Gutman, 1991).

La importancia de los capitales extranjeros en el sector continúa siendo significativa en las etapas de transformación, a pesar de la pérdida de importancia relativa de estas producciones en el conjunto de inversiones extranjeras en la industria. En el primer quinquenio de la década del ochenta, un 16% de las nuevas inversiones extranjeras en la industria se dirigieron a la producción de alimentos, bebidas y tabaco, transformándose éste en el tercer sector de destino luego de maquinarias y equipos y productos químicos y petroquímicos (Basualdo y

Fuchs, 1989). Siguiendo a estos autores, la mayor parte de las mismas consistió en la instalación de nuevas plantas en los sectores agroalimentarios de exportación más dinámicos (industria aceitera, con nuevas inversiones de Cargill y Cía. Continental). Fueron importantes también la renovación y modernización de instalaciones existentes, y la asociación con grupos locales para la fabricación de nuevos productos. Entre estas últimas, cobran singular importancia las nuevas inversiones destinadas a la producción de fructosa a partir de la molienda húmeda del maíz [Industrias del Maíz S.A., asociación del Grupo Ingenio Ledesma con la firma estadounidense Staley; y Glucovil (asociación del grupo San Martín del Tabacal con capitales alemanes y españoles)] y las inversiones en pesca y su procesamiento, que asocian grupos nacionales con capitales españoles y alemanes.

La modalidad predominante de asociación de capitales nacionales y extranjeros ha sido, ya desde fines de los setenta, la de *joint ventures*, forma de inversión conjunta que facilita a los capitales nacionales el acceso a los mercados mundiales y a las modernas tecnologías. Los capitales extranjeros se benefician sobre todo por su participación en las fuentes de financiamiento local (en una alta proporción, fuertemente subsidiadas); el acceso a los mercados locales vía asociación con capitales nacionales (objetivo importante durante los años de elevada protección comercial), va perdiendo importancia frente a la creciente liberalización de los mercados.

En el Cuadro 5 se presentan las principales inversiones extranjeras realizadas en el período reciente en las industrias de la alimentación, las que son reveladoras asimismo de los procesos de reestructuración productiva en curso en sectores como frigoríficos y lácteos, y de la profundización de los procesos de diversificación y diferenciación productiva en determinados rubros.

Las empresas nacionales no han sido ajenas a este proceso de reconversión productiva. En la década del ochenta, las grandes empresas aceiteras nacionales (Molinos Río de La Plata, Vizentín, Oleaginosa Río Cuarto, las empresas del Grupo Urquía y del Grupo Moreno); las empresas lácteas Sancor y Mastellone, y otras grandes firmas del sector emprenden inversiones (en todos los casos superiores a los 5 millones de dólares y, en muchos casos, por encima de los 10 millones) dirigidas a la renovación de equipos, la ampliación de plantas y de infraestructuras de comercialización, o a la instalación de nuevas unidades productivas. En el caso de las industrias lácteas, un 70% o más de los

nuevos equipos incorporados son de origen nacional; otro tanto ocurre con las inversiones de la industria aceitera. Por el contrario, los equipos recientemente instalados en industrias de la segunda o tercera transformación industrial, en particular los bienes de capital complejos, provienen mayoritariamente del exterior —70% en el caso de productos de confitería y chocolate, 60% en la elaboración de fiambres y embutidos—. ²⁰

La fuerte presencia de insumos y equipos importados en el aprovisionamiento de empresas agroindustriales es una consecuencia asimismo del débil desarrollo de la industria de bienes de capital en el país, la que fue fuertemente afectada en el reciente período de crisis. La industria local de equipos y maquinarias, surgida bajo el estímulo de las políticas de sustitución de importaciones, se ha limitado a la fabricación de equipos simples (i.e. molinos arroceros) o de uso difundido en varias agroindustrias (i.e. deshidratadores, secadoras, pasteurizadoras).

La expansión reciente de las grandes empresas de la alimentación (al igual que en el resto del sector industrial) se ha sustentado, en proporciones apreciables, en el acceso diferenciado a fuentes de financiamiento subsidiadas, mecanismo que ha acelerado el proceso de concentración empresarial. Las principales fuentes de financiamiento externo a las empresas han sido los regímenes de promoción industrial, nacionales y regionales, los programas de capitalización de la deuda externa y, en menor medida, los recientes acuerdos de cooperación técnica y productiva, tales como los firmados con Italia y España. Los proyectos promocionados aprobados en el sector, minoritarios en relación al total de la inversión promocionada industrial (un 7,5% en el período 1974-1987), se concentraron en las producciones pesqueras (34% del total), galletas y bizcochos (15%), conservas de frutas y legumbres (12%) y aceites (10%) (Kosacoff y Azpiazu, 1989) y han beneficiado mayoritariamente a empresas de capital nacional. Las firmas transnacionales han recurrido preferentemente a los regímenes de capitalización de la deuda externa. ²¹

²⁰ CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Area de Desarrollo Industrial. Encuesta de Inversiones 1983/88.

²¹ Para un análisis de los programas de capitalización de la deuda externa, véase Basualdo y Fuchs, 1989.

Cuadro 5. Argentina. Inversiones realizadas por empresas transnacionales en el sector alimentos y bebidas.
(miles de u\$S)

EMPRESA	ORIG/ CAP	TIPO ET ¹	TIPO DE INVERSIONES	ACTIVIDAD	CIU	LOCALIZACION	MONTO INV.	PER. EJEC.
Swift Armour S.A.	USA	ETI	Procesamiento carnes rojas. Adquisición pta. Comalfrí S.A.	Frigorífico	3111	Santa Fe	70920	1988/91
				Frigorífico	3111	Buenos Aires	9200	1988
Cervecería Quilmes S.A.	BEL	ETD	Nva. pta. Cerv. Río Paraná S.A. Reequipamiento y ampliación	Elab. cervezas	3133	Corrientes	11700	1986/88
				Elab. cervezas	3133	Buenos Aires	10000	1985/88
Cargill S.A.	USA	ETI	Nva. pta. procesam. Soja Ampliac. Pta. Proces. soja	Acetiera	3115	Santa Fe	13100	1983/84
				Acetiera	3115	Santa Fe	7800	1985/86
Conarpesa	ESP	ETI	Nva. Pta. Procesamiento Buque Factoría	Pesquera	3114	Chubut	7500	1980/85
				Pesquera	3114	Chubut	3500	1988
Refinerías de Maíz S.A.	USA	ETI	Nueva planta industrial	Prod. mayonesa	3121	Buenos Aires	10000	1985/87
Indo S.A.	SUI	ETD	Nueva línea extracción	Acetiera	3115	Santa Fe	9400	1986/88
Sava Gancia S.A.	ITA	ETD	Nueva planta	Bebidas alcoh.	3132	San Juan	8000	1987/88
S.A. Nestlé	SUI	ETI	Ampliac. fábrica helados	Prod. lácteos	3112	Buenos Aires	6000	1987
Nobleza Piccardo S.A.	GB	ETD	Reequip. y modernización	Cigarrillos	3140	Buenos Aires	6000	1983/88
Osvaldo Mendizábal S.A.	SUI	ETI	Reestr. y reequipamiento	Lácteos	3112	Buenos Aires	5300	1989/91
Cía Elab. de Productos Animales (CEPA) S.A.	ITA	ETD	Platos preparados para exportación	Frigorífico	3111	Buenos Aires	5000	1989/91
					3133	Buenos Aires	5000	1896/89
Cervecería Bieckert S.A.	ALE	ETD	Ampliac. capacidad productiva	Elab. cervezas	3117	Buenos Aires	2800	1986/91
Fleishman Argentina S.A.	USA	ETI	Nva. línea de productos	Fáb. galletitas	3114	Buenos Aires	2500	1984
Pescasur	ESP	ETI	Buque factoría	Pesquera		Santa Cruz		

ETI: Empresa Transnacional Integrada

ETD: Empresa Transnacional Diversificada

FUENTE: CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Area de Desarrollo Industrial, sobre la base de una encuesta a 591 empresas.

Un rasgo distintivo de algunas empresas que operan en el sector es el de haber avanzado tempranamente en el proceso de internacionalización, abriendo filiales en países de América Latina. Uruguay, Chile y Brasil fueron los primeros países hacia los que se orientaron las inversiones argentinas. Entre 1965 y 1982, un 25% de las inversiones externas argentinas corresponden a empresas de este sector, con montos superiores a los 10 millones de dólares (Katz y Kosacoff, 1985). Estas inversiones son reveladoras, por una parte, del mayor grado relativo de maduración tecnológica de las firmas agroalimentarias argentinas con respecto a la de los países receptores, así como de formas de organización empresarial más evolucionadas; por otro lado, son una evidencia del reducido tamaño del mercado interno para determinadas producciones. Se destacan, en este contexto, las radicaciones en Paraguay, Brasil, Uruguay y Chile realizadas a partir de los setenta por el grupo Arcor, 12^o en el ranking de las grandes firmas agroalimentarias argentinas, productor de golosinas, de alimentos diversos y de algunos insumos estratégicos (glucosa, envases). La expansión externa de esta empresa, que se ha beneficiado largamente de los sistemas promocionales nacionales, ha obedecido a diversos factores: conservación de mercados tradicionales, aprovechamiento de amplios mercados internos (Brasil), acceso a materias primas baratas. Esta empresa es un ejemplo resaltante, si bien aislado, de la presencia en el país de modernas modalidades organizativas: "... aprovecha por un lado la experiencia de marketing —clave en un rubro como golosinas— adquirida en el plano local; y por otro integra a las empresas a través de un cierto flujo comercial intra-firma (de productos y/o de equipamientos e insumos); su competitividad, tanto en exportaciones como en inversiones es, en parte, resultado de su forma de organización empresarial" (Bisang *et al.*, 1992, p. 36).

3.2. Cambio tecnológico

La gran mayoría de las técnicas productivas de proceso aplicadas en las industrias de la alimentación en Argentina son de uso difundido y de fácil acceso en los mercados internacionales.

En algunas actividades, los niveles alcanzados por las empresas líderes en los respectivos mercados se encuentran próximos a los estándares internacionales. Tal es el caso, por ejemplo, en la fábrica-

ción de leche pasteurizada y en polvo, en la elaboración de derivados lácteos frescos, en jugos concentrados de frutas. Sin embargo, las escalas relativamente reducidas de la producción asociadas a la dimensión del mercado interno, por un lado, y los problemas vinculados al financiamiento de las inversiones, por el otro, han obstaculizado la difusión de la automatización en los procesos productivos, ampliamente utilizados en las industrias de la alimentación europeas.

Una mención aparte merecen las modernas biotecnologías, las que se encuentran en el centro de la reconversión del sistema agroalimentario mundial. A pesar de la existencia de un Programa Nacional de Biotecnología inaugurado en 1984, los avances en este campo son reducidos, particularmente en las áreas de biotecnología agrícola y alimenticia, y el potencial de investigación, tanto en el sector público como en el privado, es débil.²² Las investigaciones en biotecnología se llevan a cabo, de manera aislada y desarticulada, en unos pocos laboratorios de grandes empresas, como es el caso de Sancor en el área de producción de quesos, algunos ingenios azucareros para el desarrollo dealconaftas, y ciertas empresas citrícolas en procesos de clarificación de jugos. Ello coloca al país en una posición marginal frente a las opciones estratégicas que se abren en el futuro inmediato para el conjunto de las producciones agroalimentarias.²³

El entorno económico nacional ha producido, de esta forma, un sesgo en los senderos de innovación y de desarrollo tecnológico. En este contexto, las grandes empresas agroindustriales y agrocomerciales, y en especial las empresas de capital extranjero, se han transformado en los agentes activos y dinámicos del cambio tecnológico (y, obviamente, en sus principales beneficiarios). Los procesos de investigación básica y aplicada se llevan a cabo, en su mayor parte, en departamentos especializados de las propias empresas, lo que conduce a una cre-

²² Ello no es sino una manifestación de la débil conformación del sistema innovativo local, y del rol progresivamente secundario de las instituciones públicas en el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

²³ La empresa MILAR es tal vez el único ejemplo de desarrollo en el país de la moderna biotecnología. Esta empresa, creada por un acuerdo de *joint-venture* entre la empresa ARCOR y laboratorios estadounidenses, dinamarqueses y holandeses, es la única que produce en Argentina insumos microbiológicos para la industria de la alimentación. El desarrollo de esta empresa es analizado en Bercovich y Katz (1990).

ciente internalización de estas actividades, como parte de las nuevas estrategias de competencia interempresarial. Ello, aunado al rol cada vez más secundario y subsidiario de las instituciones públicas de soporte tecnológico, acentúa el carácter excluyente de las modernas tecnologías para la gran mayoría de empresas Pymes del sector (Gutman, 1990a).

3.3. *Reestructuración productiva.*

Modalidades de articulación intersectorial

Las estrategias empresariales y las modalidades de integración intersectorial que se desarrollaron a lo largo de los años ochenta variaron según el tipo de bien y el destino de la producción.

Las estrategias de diversificación y diferenciación productiva han sido centrales en las agroindustrias orientadas mayoritariamente hacia el mercado interno, impulsadas por las modificaciones en la distribución del ingreso y por cambios en las pautas de consumo. Estas industrias desarrollan una amplia canasta de nuevos productos, renovando al mismo tiempo las infraestructuras de transporte y conservación.

En las modernas agroindustrias de exportación, en particular en el sector frutihortícola, se destacan las estrategias de integración y diversificación dentro de la producción de alimentos, las que llevan a la conformación de verdaderos conglomerados multiproductos y multi-región. Estas estrategias, motorizadas por inversiones de capitales transnacionales en el sector, responden a las nuevas modalidades de competencia a nivel mundial de las grandes firmas internacionales de la alimentación, traduciéndose en un aumento del control de estas empresas sobre áreas estratégicas del nuevo modelo agroexportador del país: comercialización, transporte y almacenaje, información, desarrollos tecnológicos en la producción primaria.²⁴

²⁴ En estas producciones cobran importancia creciente las etapas de pos-cosecha —selección, tipificación, empaque, conservación— las que adquieren un carácter estrictamente industrial. Estas actividades son desarrolladas directamente por las grandes empresas del sector, a diferencia de lo que ocurre en los países europeos, en los que se asiste al surgimiento de empresas de servicios especializadas en estas áreas.

Un caso particular es el reciente desarrollo del subsistema acieiro, en el que las modalidades de expansión y de inserción internacional han conducido a un proceso de creciente especialización, con bajos niveles de integración vertical industrial. A su vez, los mecanismos de integración directa o indirecta con los productores primarios son sumamente débiles, debido a que esta industria procesa una materia prima altamente estandarizada, la que se comercializa mayoritariamente a través de acopiadores o de cooperativas agrícolas.

Las modalidades de integración "hacia atrás" en la cadena agroalimentaria cobran sin embargo importancia en el actual contexto de reestructuración productiva de los sistemas agroalimentarios, frente a la necesidad de garantizar la calidad y la entrega oportuna de las materias primas. Se han difundido sobre todo entre industrias primeras procesadoras de materias primas agrícolas, adoptando en muchos casos la forma de agricultura de contrato o de relaciones estables clientes/proveedores. Estas relaciones intersectoriales se han transformado en el vehículo privilegiado para la difusión y la inducción del cambio tecnológico en la producción primaria. Al mismo tiempo, han conducido a una profundización de los procesos de diferenciación de los productores primarios y de heterogeneización de las estructuras productivas y sociales rurales.²⁵

Las estrategias de integración "hacia adelante" son centrales en las nuevas agroindustrias exportadoras. El recrudescimiento de la competencia en los mercados internacionales y la necesidad de responder rápida y adecuadamente a los cambios en las demandas y a los nuevos patrones de consumo han llevado a avanzar hacia las áreas comerciales (incluyendo el acceso privilegiado y el control monopólico de la información sobre estos aspectos estratégicos) y al desarrollo de infraestructuras de transporte y de almacenaje y distribución, incluso en los países de destino de las exportaciones. Estas estrategias se traducen, en la gran mayoría de los casos, en una internalización de estas actividades por parte de las más grandes empresas del sector, situación que expresa la ausencia de empresas de servicios especializadas, en las eta-

²⁵ Véase al respecto Gutman (1990a), y los estudios de caso presentados en Gutman y Gatto, ed. (1990).

pas de procesamiento industrial, en las actividades de poscosecha, de transporte y de distribución.

A diferencia de los fenómenos observables en Europa y, en general, en los países altamente industrializados (Traill, ed., 1989; Fanfani *et al.*, 1991; Rodríguez Zúñiga y Green, 1992) las grandes empresas de distribución minorista de alimentos (hipermercados, cadenas de supermercados) no muestran aún una influencia determinante sobre el resto de la cadena agroalimentaria. Sin embargo, su proceso de moderna expansión es reciente y se produce con gran rapidez, por lo que es de esperar en un futuro próximo importantes cambios en las modalidades de articulación intersectorial, y el surgimiento de nuevos núcleos de poder económico.

CONCLUSIONES

Los cambios en la dinámica productiva, tecnológica y comercial de los principales países productores y exportadores de bienes agroalimentarios, las estrategias de acumulación y de expansión geográficas de las firmas líderes a escala mundial, las nuevas formas de competencia interempresarial, se expresan en la evolución reciente de la producción agroalimentaria en Argentina. Sin embargo, como hemos podido apreciar en los capítulos anteriores, lo hacen de una forma fragmentaria e incompleta, reproduciendo sólo parcialmente los procesos y la trama sistémica de relaciones y articulaciones entre empresas, productores, agentes especializados e instituciones públicas y privadas, que están en el centro de las nuevas capacidades competitivas a escala internacional.

Los desafíos de la hora actual son múltiples y de diversa magnitud. Recordemos rápidamente los rasgos más resaltantes de la dinámica internacional de estos sectores (Gutman, 1992 b):

- Por un lado, nos enfrentamos a las consecuencias aún inciertas de los impactos sobre el funcionamiento de los mercados mundiales de los cambios en curso en las condiciones de regulación de la producción y el comercio de bienes agroalimentarios en los principales países productores y exportadores mundiales (en particular, la reforma de la PAC y la culminación de la conformación del Mercado Unico Europeo). Estos cambios son difíciles de cuantificar;

las opciones que abren para las producciones agroalimentarias argentinas son varias y contradictorias.²⁶

- Por otra parte, los mercados mundiales de la alimentación se tornan cada vez más variables y dinámicos. Aumenta la velocidad de rotación de los productos, y se vuelven cada vez más determinantes las exigencias de los consumidores en cuanto a la calidad, oportunidad de acceso y presentación adecuada de los alimentos. Las condiciones cambiantes de la demanda influyen en las determinaciones estratégicas de las empresas industriales y de la distribución.
- La incorporación de nuevas técnicas, en especial provenientes de las tecnologías de la información y de las modernas biotecnologías, se encuentra en el centro de la transformación y reestructuración de los SAA europeos y norteamericanos. Los impactos de estos desarrollos científicos y tecnológicos en las industrias de la alimentación de los países industrializados serán significativos a fines de siglo, destacándose el rol potencial de las biotecnologías en la formulación de nuevas estrategias empresariales.
- En resumen, los cambios en curso en el contexto económico y social en el que se desenvuelven a nivel mundial estos sectores señalan la influencia cada vez más determinante de las señales provenientes de los consumidores. Las innovaciones tecnológicas, crecientes en el sector, incorporan estas señales: los actuales patrones de demanda exigen que los criterios de productividad y eficiencia de las nuevas tecnologías sean compatibles con los criterios de calidad de los productos finales (Wilkinson, 1991).

²⁶ A título de ejemplo, es posible que las importaciones netas de carne de la Comunidad aumenten como resultado de la Reforma, lo que abre posibilidades para las exportaciones argentinas, si éstas atienden en cantidad, calidad y condiciones sanitarias, a las demandas europeas. Por otro lado, es altamente probable que la CEE continúe siendo un productor excedentario de cereales, los que se volcarían en mayor proporción al mercado europeo de alimentos para ganado; ello, aunado a los posibles resultados de las negociaciones del GATT, en especial en lo relativo a las políticas de reequilibraje (que llevarían a un aumento en los derechos de importación europeos para los productos sustitutos de cereales en la alimentación animal), pueden traducirse en restricciones adicionales para la exportación de granos oleaginosos y de los productos de su primera industrialización.

- Las nuevas capacidades competitivas que se desarrollan en estos sectores se asientan, además, en nuevas formas de organización empresarial, en el centro de las cuales se encuentra una creciente terciarización de las actividades con el surgimiento de empresas especializadas de servicios, y una modalidad de funcionamiento en forma de redes o "networks" dentro de los cuales se priorizan diversas formas de cooperación y de relaciones estables clientes/proveedores.

Los principales sistemas agroalimentarios del país han atravesado en años recientes por importantes procesos de cambio y reestructuración, los que se acentúan en el actual contexto de apertura económica y de integración subregional. Los capitales extranjeros invertidos en el sector han sido, muchas veces, los iniciadores de cambios importantes en las estructuras productivas y en las formas de organización empresarial, abriendo posibilidades en nuevos mercados de colocación de los productos. Sin embargo, los estudios realizados muestran que estas inversiones han conducido, por un lado, a procesos de concentración/exclusión empresarial tanto comercial como tecnológica. Por otra parte, estos capitales son mucho más volátiles que en períodos anteriores. Los mismos se distribuyen en un amplio espectro geográfico de países y regiones competitivos con las producciones argentinas (en especial en el caso de los productos de contraestación del hemisferio sur), pudiendo transferirse rápidamente de un lugar a otro. Sus criterios de localización atienden prioritariamente a las ventajas competitivas creadas por los diferentes países a través de sus políticas económicas (i.e., subsidios a las inversiones, capitalización de la deuda externa), con las consecuencias previsibles sobre los flujos de comercio y de inversión internacionales.

Todo ello refuerza la importancia estratégica de desarrollar las capacidades competitivas locales. La creciente internacionalización de los sistemas agroalimentarios del país va de la mano con la profundización de los procesos de globalización del sistema mundial.²⁷ En ausen-

²⁷ Véase Agosin y Tussie, 1992, para una discusión de las restricciones que imponen a los países menos desarrollados las nuevas reglas de juego en los mercados mundiales, para la adopción de adecuadas políticas industriales y comerciales nacionales.

cia de un marco programático consensual y participativo que defina las opciones estratégicas de desarrollo económico y social a mediano y largo plazo, se acentúan los riesgos de un retroceso sistemático de la capacidad competitiva de estas producciones en los mercados mundiales, y de una pérdida creciente, y tal vez irreversible, de la autonomía tecnológica. Los elementos de contexto económico y social deben contemplar, entre otros aspectos, prioritarios: el desarrollo de los mercados internos, el aumento de la capacidad de compra de vastos estratos de la población, el refuerzo de las capacidades competitivas de los empresarios locales, la regulación de las articulaciones intersectoriales, el desarrollo de las infraestructuras científicas, tecnológicas y de servicios de apoyo a la producción, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales en el marco de la integración subregional (Gutman, 1990 a), de los últimos años impulsan aceleradamente la reestructuración de los sistemas agroalimentarios mundiales. En el nuevo contexto económico y social mundial, el rol del estado en la programación y el impulso al desarrollo científico y tecnológico de los países en desarrollo vuelve a cobrar una importancia estratégica, permitiendo garantizar, al mismo tiempo, una distribución más equitativa de las ganancias derivadas del cambio tecnológico entre los diferentes productores y empresas.

Las potencialidades de la Argentina como productor y exportador de bienes agroalimentarios están lejos de haberse agotado. La reestructuración y reconfiguración productiva, tecnológica y comercial, y el desarrollo de modernas formas de organización empresarial, se encuentran entre las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para un pleno aprovechamiento de dichas potencialidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agosin, M. y Tussie, D., "Globalization, Regionalization and New Dilemmas in Trade Policy for Development", FLACSO, Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires, 1992.
- Amendola, M. y Bruno, S., "The Behaviour of the Innovative Firm: Relations to the Environment", en *Research Policy* N° 19, North Holland, 1990.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., Khavisse, M., *El nuevo poder económico de la Argentina de los años 80*, Ed. Legasa, Buenos Aires, 1986.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., Notcheff, H.: "El impacto de las nuevas tecnologías electrónicas sobre el proceso de trabajo y el empleo", Proyecto PNUD-OIT Arg/87/003, Buenos Aires, 1987.
- Basualdo, E. y Fuchs, M.: *Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 33, Buenos Aires, 1989.
- Bercovich, N. y Katz, J., "Biotecnología y Economía Política: *Estudios del caso argentino*", CEAL-CEPAL, Buenos Aires, 1990.
- Bisang, R., Fuchs, M. y Kosacoff, B., *Internacionalización y Desarrollo Industrial: inversiones externas directas de empresas argentinas*. CEPAL, Dcto. de Trabajo N° 43, Buenos Aires, 1992.
- Brown, M. and Goldin, I., "The future of agriculture: developing countries implications", OECD, París, 1991
- CEE, The Fast II Programme (1984-1987). Results and Recommendations. *The Future of the European Food System* (vol. 5), Bruselas.
- Dorfman, Adolfo, *Cincuenta años de Industrialización en la Argentina* Ed. Solar-Hachette, Buenos Aires, 1983.
- Fanfani, R., Green, R., Rodríguez Zúñiga, M., Wilkinson, J., "Change-ment Technique et Restructuration de l'Industrie Agro Alimentaire

- en Europe; une Réflexion Théorique Méthodologique”, INRA, Actes et Communications N° 7, París, 1991.
- Gatto, F. y Gutman, G., “El sector industrial agroalimentario argentino”, en Gutman y Gatto, eds., *op. cit.*, 1990.
- Goldin, I. y Knudsen, O., “Agricultural Trade Liberalization: Implications for Developing Countries”, OCDE, Development Centre/World Bank, París, 1990.
- Green, R., Gutman, G., Rocha dos Santos, R., “Changement technique, logistique et distribution alimentaire en Argentine et au Brésil”. *Rev. Problemes d’Amerique Latine*, París (en prensa), 1992
- Gutman, G. y Gatto, F., eds., “Agroindustrias en Argentina. Cambios productivos y organizativos recientes”, CEAL-CEPAL, Buenos Aires, 1990.
- Gutman, G., “Transformación tecnológica en las industrias de la alimentación en Argentina”, en Gutman y Gatto, eds., *op. cit.*, 1990a.
- “Estrategias empresariales recientes en las industrias agroalimentarias en Argentina. Elementos de diagnóstico para la formulación de políticas de desarrollo económico y tecnológico”, Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público Argentino. Préstamo BIRF 271/AR, SAGYP, Buenos Aires, 1990b.
- “Relaciones agroindustriales y cambio tecnológico en producciones alimentarias en la Argentina”, en Revista *Desarrollo Económico* N° 120, Buenos Aires, 1991.
- “Implications of the Reform of the Common Agricultural Policy. The Direct Structural Subsidies to Farmers”, Project CEE N° 8001-CT91-0306, mimeo, París, 1992a.
- “Cambio y reestructuración en Sistemas Agroalimentarios en Europa”, Proyecto CEPAL-Volkswagen Stiftung, Buenos Aires, 1991b.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. y Fafchamps, S. M., “Agrarian Structure, Technological Innovations and the State”, en Bardhan, ed., *op. cit.*, 1986.
- Katz, J. y Kosacoff, B., “El proceso de industrialización en Argentina: evolución, retroceso y prospectiva”, CEAL-CEPAL, Buenos Aires, 1989.
- Kosacoff, B. y Azpiazu, D., “La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales”, CEAL-CEPAL, Buenos Aires, 1989.
- Kosacoff, B., “Industrialización en la Argentina. de la sustitución de importaciones a la reestructuración desarticulada”, mimeo, CEPAL, Buenos Aires, 1992.

- Ritson, C. y Harvey, D. (eds.), "The Common Agricultural Policy and The World Economy", CAB International, U.K, 1991.
- Rodríguez Zúñiga, M. y Green, R., "Las Perspectivas en los Sistemas Agroalimentarios", en Revista *Distribución y Consumo* N° 3, abril-mayo, Madrid, 1992.
- Schvarzer, J., *Bunge y Born: Crecimiento y Diversificación de un Grupo Económico*, CISEA, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.
- Traill B. (ed.), "Prospects for the European Food System". A Report for the FAST Programme of the Commission of the European Communities. Elsevier Applied Science, Londres, 1989.
- Tussie, D. y Wagner, M., "Las negociaciones comerciales de la Argentina en un contexto de ajuste externo", FLACSO, Serie Documentos e Informes de investigación, Buenos Aires, 1992.
- Villanueva, J., "El origen de la Industrialización Argentina", en *Desarrollo Económico* N° 47, Buenos Aires, 1972.
- Wilkinson, J., "Europe within the World Food System. Biotechnologies and the new strategic options", CEC, The Fast Programme II, Bruselas, 1987.
- "The reorganization of the World Food System: Biotechnology and New Patterns of Demand", en Traill (ed.), *op. cit.*, 1989.
- "Biotechnology and the Agrofood System. Impacts on upstream, downstream organisation", 1991.
- Yoguel, G. y Gatto, F., *La problemática de las Pymes industriales: algunos aspectos metodológicos aplicados al caso argentino*, CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 18, Buenos Aires, 1989.
- Young, J.N., "The impact of Food Science and Technology on the EC Food Industry in the next 10-15 Years", en TRAILL (ed.), *op.cit.*, 1989.

CAPITULO VIII

ORGANIZACION INDUSTRIAL,
COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL
Y POLITICA PUBLICA

JORGE KATZ

INTRODUCCION

El nivel de competitividad de la industria argentina ha sido frecuentemente examinado en base a un modelo de equilibrio general de dos sectores. El sector primario capta divisas exportando *wage-goods*, mientras que el sector manufacturero sólo produce para el mercado doméstico y no participa en actividades de exportación. La devaluación de la moneda local induce la expansión de los precios domésticos y la consiguiente caída del salario real. Partiendo de una situación de desequilibrio externo, la economía vuelve al entorno del equilibrio a través de una devaluación, una contracción en la demanda interna de *wage-goods* y la consiguiente expansión de exportaciones. El modelo fue presentado originalmente en la literatura por O. Braun y L. Joy (Braun y Joy, 1968) y posteriormente elaborado por A. Canitrot (Canitrot, 1981) y otros.

M. Sidrauski (Sidrauski, 1968) y más adelante R. Frenkel (Frenkel, 1982), R. Fernández (Fernández, 1983) y otros autores extendieron considerablemente la versión original del modelo incluyendo la presencia activa de un sector monetario, movimientos internacionales de capital, etcétera.

A pesar del gran respeto intelectual que dicho modelo concitara en el medio profesional local, resulta claro que, como consecuencia de su alto grado de agregación, el mismo no permite una exploración satisfactoria de diversas cuestiones de organización industrial que juegan un papel muy significativo en la explicación del desempeño económico de largo plazo de nuestra sociedad, así como de los determinantes del grado de competitividad que la misma logra en los mercados internacionales.

A su vez, queda claro que el mismo proviene de una tradición

intelectual de equilibrio general que toma como dados el perfecto funcionamiento de los mercados y la existencia de expectativas racionales y conductas de maximización de beneficios por parte de los agentes económicos. En ese marco analítico no surge la necesidad de explorar cuestiones relacionadas con el fracaso del sistema de precios, tema que, por el contrario, tiene una importancia crucial fuera de la economía neoclásica convencional.¹

Los modelos neoclásicos de crecimiento han servido para estudiar las fuentes u orígenes del aumento observado de productividad y los "hechos estilizados" básicos del crecimiento económico, pero están contruidos sobre una serie de supuestos simplificadores referidos a las instituciones y el comportamiento de los agentes económicos individuales y los mercados que muchas veces bloquean más de lo que ayudan nuestra comprensión del fenómeno. Su uso se toma aún más irrealista en el caso de países de menor desarrollo relativo, donde, casi por definición, los causales de fracaso del sistema de precios —información imperfecta, ausencia de mercados, etc.— aparecen como más difundidos y persistentes que en los países desarrollados.

En la Sección I de este trabajo reseñamos brevemente los alcances y limitaciones del modelo neoclásico convencional como marco analítico de la problemática del crecimiento económico.

El estudio de dicho tema y el de la competitividad internacional se han visto enriquecidos en años recientes a través de un amplio número de contribuciones provenientes del campo de la Organización Industrial que parten de suponer la existencia de imperfecta información, costos de transacción, "bienes públicos", externalidades y otras

¹ En un trabajo reciente, R. Nelson identifica las raíces de dicha tradición intelectual de la siguiente manera:

"Desde la formulación de la teoría del equilibrio general, hace casi un siglo, los economistas se han ocupado del comportamiento de las firmas y la consiguiente asignación de recursos dadas las tecnologías existentes... Reflejando parcialmente esta orientación general... los economistas siguieron una línea de pensamiento que postulaba que las empresas se enfrentan con una serie de alternativas dadas y conocidas y no tienen dificultad alguna en elegir la mejor, dados sus objetivos (generalmente, la maximización de sus beneficios). Así, el problema económico radica, básicamente, en brindar los incentivos (precios) apropiados, ya que elegir la mejor alternativa no constituiría dificultad alguna" (Nelson, 1991).

'anomalías' semejantes que dan lugar a un mal funcionamiento del sistema de precios. En este campo analítico se le otorga importancia a otras instituciones —además del mercado— como determinantes del comportamiento microeconómico. La información disponible por parte de la firma, la naturaleza del proceso productivo que ésta emplea —si trabaja para "stocks" o lo hace "a pedido"—, su actualización tecnológica, su grado de integración vertical o el "clima" colaborativo o confrontativo de las relaciones laborales inciden, junto a variables de orden macroeconómico —como son el tipo de cambio o la tasa de interés— sobre la performance económica global y el grado de competitividad que una determinada empresa o rama industrial alcanzan doméstica e internacionalmente.

Esta forma 'no ortodoxa' de aproximación a los fundamentos microeconómicos de la teoría del crecimiento y el comercio ha sido enriquecida en años recientes por aportes de muy distinto origen que brevemente reseñamos en la Sección II de este estudio. El primer conjunto de aportaciones está representado por los trabajos pioneros de autores como J. Bain (Bain, 1959), F. Scherer (1980) y Hay y Morris (Hay y Morris, 1979), etc., en el marco del llamado paradigma de 'Estructura-Conducta-Performance'. La *estructura del mercado* —representada por el número de vendedores en el mercado, el grado de concentración, las barreras a la entrada, etc.— determina la *conducta*, que consiste en el comportamiento inversor y de precios, las actividades de I&D, gastos de ventas, etc. Por su lado, la conducta determina la *performance* de la firma que se ve representada por los niveles de beneficios, relaciones de precios y costo marginal, introducción de nuevos productos, etc. Una extensión reciente de esta línea de pensamiento al ámbito internacional es la de R. Caves (Caves, 1989), quien trató de examinar diferencias entre países en organización industrial relacionándolas luego con distintas medidas alternativas de performance competitiva en los mercados mundiales.

Las contribuciones más recientes de los llamados autores de la Nueva Organización Industrial Empírica son de una naturaleza algo diferente a las anteriores, aunque igualmente importantes a la hora de buscar un nuevo basamento microeconómico para la teoría macro. Los logros alcanzados por la profesión en esta dirección han sido recientemente reseñados por R. Gordon en su *Survey* para el *Journal of Economic Literature* de septiembre de 1990. Junto a los autores neokeynesianos estos teóricos de la Nueva Organización Industrial están explorando

el fenómeno de la inflexibilidad descendente de los precios industriales. En lugar de utilizar modelos de competencia perfecta, emplean modelos de conducta monopólica (R. Gordon, 1990), a partir de la idea de que diferentes rasgos descriptivos de la estructura de un determinado sector —como pueden ser, por ejemplo, el tamaño de las plantas que en él operan, el grado de sindicalización prevalente en las mismas, la organización 'stock' o 'flow' de la producción, etc.— influyen sobre la mayor o menor inflexibilidad que exhiben los precios nominales de dicho sector (Carlton, 1989; Breshanan, 1989).

Un tercer grupo de autores preocupado por cuestiones de Organización Industrial y su incidencia sobre el modelo de crecimiento de largo plazo de una determinada sociedad es el de los "neo-shumpeterianos" como R. Nelson y S. Winter (Nelson y Winter, 1982), N. Rosemberg (Rosemberg, 1982), G. Dosi (Dosi *et. al.*, 1988), B. Arthur (Arthur, 1985), O. Williamson (1985), etc. Estos autores introdujeron la idea de que 'la historia cuenta' y de que otras instituciones, además del mecanismo de precios, juegan un papel importante en la definición del "sendero de crecimiento natural" de largo plazo seguido por cualquier firma, industria o sociedad. En este marco analítico existe 'aprendizaje secuencial' y las firmas son diferentes entre sí en cuanto a su acceso al conocimiento tecnológico y a la organización del proceso productivo. También difieren en lo relativo a sus esfuerzos innovativos y a su capacidad para apropiarse de los beneficios del cambio tecnológico y la innovación. Las instituciones —como por ejemplo el sistema de patentes— influyen sobre el patrón de apropiación interfirma e interindustria de los beneficios de la innovación y el cambio tecnológico. Estos autores sostienen que el funcionamiento del Sistema Nacional de Innovación, i.e. la red de firmas, instituciones, etc. que apoya el proceso de cambio tecnológico y la innovación, juega un papel significativo como determinante de la performance de largo plazo de cualquier industria o país.

Junto con las contribuciones mencionadas anteriormente, el debate de años recientes se vio también enriquecido por las aportaciones de la Escuela Francesa de la Regulación —A. Lipietz (Lipietz, 1987), etc.— así como por los autores de la "especialización flexible", como M. Piore y Ch. Sabel (Piore y Sabel, 1984), que prestan particular atención a los nuevos patrones de organización de la producción y de división social del trabajo que actualmente están adoptando las empresas industriales de los países desarrollados como resultado de la revolu-

ción informática y organizacional. En este contexto está emergiendo una nueva literatura microeconómica que se ocupa de aspectos de organización y planificación de la producción a nivel de establecimiento fabril así como de cuestiones inherentes al tejido industrial y a la división del trabajo a nivel sectorial (Florida, 1991).

Es importante comprender que las teorías previamente reseñadas reflejan las visiones de economistas y científicos sociales que trabajan fuera de la óptica neoclásica convencional. Lo que estos autores han intentado hacer es, por un lado, construir nuevos fundamentos microeconómicos para la teoría macroeconómica y, por el otro, desarrollar una mejor comprensión del funcionamiento —y reciente reestructuración— de sus propias sociedades, i.e. países industriales maduros.

¿En qué medida las lecciones que surgen de las líneas de investigación previamente mencionadas pueden ser transferidas a los países periféricos, i.e. a los países de industrialización reciente, donde las firmas, los mercados y las instituciones difieren en muchos aspectos de los de países industriales maduros? Nuestra sospecha es que dicha transferencia sólo puede ser efectuada de manera sumamente precaria y que estos países reclaman un espacio teórico propio que refleje adecuadamente los rasgos altamente idiosincrásicos de su propia organización social e industrial. La literatura sobre Organización Industrial de países industriales maduros puede ser útil como marco de referencia, pero sin duda la trama específica de organización social del mundo periférico debe ser correctamente captada y no suponer que la misma sólo constituye una versión menos madura —y retrasada en el tiempo— del modelo de organización social de los países centrales.

El presente trabajo explora algunas de estas cuestiones con relación al caso argentino, prestando atención al modelo altamente idiosincrásico de organización social e industrial que este país desarrollara a lo largo de tres "momentos" de su historia industrial de posguerra. La Sección III del trabajo examina este tema comenzando por la "primera etapa sustitutiva", esto es, la que abarca desde la salida de la guerra hasta mediados de los años setenta. Los principales rasgos estilizados de dicha etapa así como su performance en términos de crecimiento y competitividad externa son allí estudiados en base a un examen sencillo de correlaciones interindustriales. Los resultados obtenidos son luego comparados con los que previamente presentaron en la literatura autores como G. W. E. Salter o W. Beckerman (Salter, 1966; Beckerman, 1974) referidos a la economía británica. A continuación de lo

anterior, la Sección IV se ocupa del proceso de reestructuración industrial que sufre la República Argentina desde mediados de los años setenta hasta fines de los ochenta, esto es, lo que aquí denominamos la "segunda fase sustitutiva".

En el curso de estos años se observa una marcada contracción de la producción doméstica de durables de consumo y bienes de capital, todos ellos rubros relativamente intensivos en valor agregado doméstico y en el uso de servicios locales de ingeniería. Concomitantemente con dicho proceso contractivo se expande fuertemente la producción local de "commodities" industriales de uso difundido entre los que se destacan la siderurgia, la celulosa y papel, el aluminio, los productos petroquímicos, los aceites de soja y girasol, etc. Todas éstas son ramas de proceso basadas en recursos naturales domésticos en las que la producción se lleva a cabo en plantas de alta intensidad de capital y con bajo contenido de ingeniería y valor agregado local.

Esta reestructuración del aparato industrial local fue inducida por la legislación de promoción industrial que el país implanta a partir de la primera mitad de los años setenta. Una treintena de nuevos establecimientos fabriles de gran porte, altamente intensivos en capital y actualizados en lo que a escalas de planta y tecnologías de proceso se refiere respecto al "estado del arte" internacional, hace irrupción en el escenario industrial doméstico como consecuencia de dicha legislación promocional. El diferimiento impositivo financia una alta proporción de la inversión física de cada uno de estos emprendimientos, excepción hecha del caso de la industria aceitera, donde la explicación de lo ocurrido es algo diferente a la del caso general.

Ocurre, sin embargo, que al momento de la puesta en marcha de muchos de estos nuevos establecimientos fabriles la economía local se encuentra en plena fase contractiva y transitando por una etapa de fuerte desequilibrio macroeconómico. A raíz de ello, y de la caída de la demanda interna que dicho proceso trae aparejada, muchos de estos nuevos establecimientos abandonan la idea original de trabajar básicamente para el mercado doméstico y encuentran en el ámbito de la exportación una posible solución a la subutilización de su capacidad instalada, siendo éste el camino por el que se concreta una rápida expansión de las exportaciones industriales aun en el marco de un fuerte proceso contractivo de la economía en su conjunto y del sector manufacturero en particular.

A lo largo de la década de los años ochenta este nuevo conjunto de

establecimientos fabriles adquiere una enorme importancia dentro del aparato productivo local, concentrando el grueso de la nueva capacidad exportadora que el país desarrolla en esos años. Durante ese mismo período la industria metalmecánica pierde el liderazgo que ejerciera en las dos décadas previas. Sin embargo, y dada la naturaleza capital intensiva de las nuevas plantas de proceso y su escasa influencia “aguas abajo” sobre el conjunto del aparato industrial doméstico, mal puede sorprender el hecho de que la reestructuración del sector manufacturero de los años ochenta haya estado acompañada de un fuerte aumento de la heterogeneidad estructural prevalente en la economía, esto es, de una creciente “dualización” del sector industrial doméstico.

Si bien es cierto que las exportaciones de “commodities” industriales han adquirido un papel protagónico desde el punto de vista del sector externo de nuestra economía, no es menos cierto que aún no disponemos de una evaluación del impacto que la reestructuración del aparato productivo de los años ochenta habrá de tener sobre las ventajas comparativas de largo plazo de nuestra industria manufacturera y su inserción internacional. Gran parte de estas exportaciones ocurre a costos marginales y se halla fuertemente subsidiada por precios domésticos significativamente más altos que los precios de exportación. Por otro lado, países como Brasil, Chile o México han intentado en años recientes avanzar en una dirección parecida desarrollando sus propias industrias de exportación de “commodities” en campos sumamente parecidos y muchas veces competitivos con los nuestros. Por éstos y otros varios motivos, posteriormente examinados en las páginas finales de este trabajo, el destino último del proceso de reestructuración industrial de los años ochenta nos resulta todavía incierto y digno de un detenido debate prospectivo. Estas cuestiones se retoman sobre el final de este estudio.

La historia del desarrollo industrial de nuestro país no acaba, sin embargo, con lo ocurrido en materia de reestructuración del aparato productivo en el curso los años ochenta. Sobre el final de dicha década y en nuestros días el eje de la política industrial se ha ido trasladando desde el ámbito de la promoción sectorial y regional —que indujera, como hemos visto, el proceso de transformación estructural de la década pasada— hacia el campo de las privatizaciones de los activos del Sector Público a cambio de papeles de la deuda externa, repatriaciones de capital, etc. Este giro hacia una política industrial “indirecta” —más inducida por la necesidad de financiar la brecha fiscal que

padece nuestra economía que por la de mejorar la eficiencia microeconómica del aparato productivo— está induciendo contemporáneamente la gradual transición hacia un nuevo cuadro de organización industrial. El proceso se halla en plena gestación y es, por ende, incompleto. En este nuevo escenario una veintena de grandes grupos empresarios y bancarios de capital nacional, muchos de ellos propietarios de las plantas de “commodities” industriales puestas en marcha en el país en el curso de los años ochenta —y en incipiente asociación con bancos y empresas del exterior— han encontrado nuevas oportunidades de inversión en campos protegidos y de alta rentabilidad relativa, asociados, en su mayor parte, a la producción de bienes no transables internacionalmente. La adquisición de activos del sector público, sin embargo, está generando un fenómeno de *crowding out* de los proyectos de inversión en el resto del aparato productivo, razón por la cual su costo de oportunidad en términos de crecimiento industrial y capacidad exportadora está lejos de ser nulo.

En la Sección V —y última del trabajo— se consideran varias cuestiones de política pública derivadas del diagnóstico presentado en este estudio. Profundizar el proceso de industrialización significa, en las actuales circunstancias, proseguir “aguas abajo” hacia industrias de “especialidades” finales que permitirían aprovechar el avance ya logrado en materia de “commodities” industriales y lograr paulatinamente agregarle más valor a nuestras materias primas.

A diferencia de lo ocurrido durante la etapa de la industrialización sustitutiva, donde el proceso de crecimiento industrial fue inducido por el otorgamiento de subsidios masivos y en el contexto de una economía altamente protegida de la competencia externa, el desarrollo de industrias de “especialidades” deberá en la actualidad encararse en el marco de una economía abierta a la competencia externa, en la que el estado no podrá subsidiar de manera directa la instalación de nuevas plantas fabriles. Por otro lado, los grandes conglomerados locales han adquirido escala y experiencia industrial suficientes como para poder desarrollar una estrategia propia de internacionalización de largo plazo sin requerir de apoyos directos del sector público. Distinto es el caso de las Pymes, que demandarían un tratamiento diferente en este plano (Gatto y Yoguel, 1993). Una y otras, sin embargo, deberán aprender en el futuro a operar en un “clima” competitivo totalmente diferente al que han estado acostumbradas hasta el presente.

El que la política industrial directa haya quedado fuera del cuadro

de posibilidades de acción estatal de aquí en más no significa, sin embargo, que las políticas "horizontales" destinadas a fortalecer la competitividad sistémica de nuestros establecimientos fabriles hayan quedado igualmente descartadas. La formación de recursos humanos calificados, los esfuerzos de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, la difusión de tecnologías ya existentes, la construcción de una adecuada red de transporte, de telecomunicaciones, de puertos, etc., así como la difusión de información en lo que atañe a normas y estándares internacionales de control de calidad, packaging, etc., parecen constituir temas en los que la acción gubernamental estaría ampliamente justificada. Es importante observar en este sentido que el deterioro en años recientes de la infraestructura de educación, ciencia y tecnología, salud, etc. atenta contra la posibilidad de mejorar la productividad media de la economía y de proseguir "aguas abajo" hacia el desarrollo de una industria de "especialidades". En otras palabras, la fragilidad actual de la infraestructura física, tecnológica y de capital humano de nuestro país amenaza con transformarse en una barrera de largo plazo que atente contra el proceso de modernización de nuestro aparato productivo. Algunas de estas cuestiones son brevemente examinadas en las páginas finales del trabajo, donde se analizan posibles acciones de carácter sistémico destinadas a contrarrestar este estado de cosas.

I. EL MODELO NEOCLASICO CONVENCIONAL

La teoría neoclásica del crecimiento económico constituye una extensión del análisis estático del óptimo de Pareto a un escenario intertemporal. El cuerpo central de dicha teoría se presenta en la literatura a fines de los años cincuenta y en la década de los sesenta. Robert Solow, del MIT, recibió en 1988 el Premio Nobel en reconocimiento por sus contribuciones pioneras en este campo.

Dicho autor nos recuerda en su discurso al recibir el Premio Nobel (Solow, 1989) que lo que posteriormente se conoció como el modelo básico de crecimiento neoclásico surgió de la insatisfacción que producía en muchos colegas el modelo de crecimiento de Harrod/Domar, en el que la tasa de expansión de la economía depende de tres parámetros exógenos al sistema económico: la tasa de ahorro, la tasa de crecimiento de la población y la relación capital/producto. La pregunta que

el modelo HD pretende contestar es si los mecanismos descentralizados de mercado pueden o no llevar al sistema económico a una situación de crecimiento estable, sin falta de mano de obra, por un lado, o desempleo, por otro.

La respuesta que el modelo brinda es relativamente simple: a pesar de que en teoría existen situaciones en las cuales el stock de capital se incrementa a la misma tasa que la fuerza de trabajo permitiendo una expansión constante sin desequilibrios, las posibilidades de alcanzar efectivamente dicho sendero de crecimiento son pocas. Las expectativas empresarias determinando el ahorro y la inversión juegan un papel muy importante en el logro de dicho equilibrio intertemporal.

En la presentación básica de Harrod/Domar las funciones de producción son rígidas y no hay espacio para la sustitución de capital por trabajo frente a cambios en los precios relativos de los factores. Este constituye precisamente el punto de partida de Solow cuando especifica un modelo que admite un cierto grado de flexibilidad tecnológica en la función de producción. En el modelo de Solow la tasa de progreso técnico juega un rol esencial como determinante de la tasa de crecimiento de equilibrio que alcanza la economía. Sin embargo, el cambio tecnológico en sí es exógeno al sistema económico. Cae —como “manna”— del cielo.

Para poder ocuparse de las cuestiones vinculadas con el cambio tecnológico y el crecimiento de la productividad a este nivel de abstracción, el modelo neoclásico necesita realizar un conjunto de supuestos respecto de la conducta de los agentes económicos y los mercados. En particular, debe postular una relación intertemporal bien definida entre generaciones para posibilitar que la economía se mueva en equilibrio dinámico. La probabilidad del desequilibrio se elimina de los modelos de crecimiento neoclásicos a través de una elegante simplificación que, sin embargo, el mismo Solow califica de “inaceptable” en el trabajo previamente citado. Escribe dicho autor :

La idea se basa en imaginar que en la economía hay un único consumidor inmortal, o un número de consumidores inmortales idénticos. La inmortalidad no constituye un problema. Cada consumidor podría ser reemplazado por una dinastía donde cada uno de sus miembros trata a sus sucesores como una extensión de sí mismo. No se permite falta de previsión o miopía. El o ella debe resolver una función de utilidad en el tiempo infinito. El paso

siguiente es difícil de aceptar en conjunción con el primero. Para este consumidor, cada firma es sólo un instrumento transparente, un intermediario, un artificio para llevar a cabo la optimización intertemporal sólo sujeta a restricciones tecnológicas y de dotaciones iniciales. Así, cualquier tipo de fracaso de mercado es eliminado desde el principio. No existen complementariedades estratégicas ni fracasos de coordinación, ni Dilema del Prisionero. El resultado es una construcción en la cual toda la economía se encuentra resolviendo un problema de crecimiento óptimo a la Ramsey a través del tiempo, sólo afectado por shocks estocásticos en los gustos o en la tecnología. La economía se adapta de manera óptima a ellos (*op. cit.*, p. 310).

Después de dicha observación, Solow concluye:

No encuentro esto convincente. Los mercados de bienes y de trabajo me parecen partes imperfectas de una maquinaria social con importantes particularidades institucionales. No parecen comportarse para nada como mecanismos transparentes y carentes de fricción que simplemente convierten los deseos de consumo y esparcimiento de los hogares en decisiones de producción y empleo (*op. cit.*, p. 311).

Antes de mediados de los años sesenta, los modelos de crecimiento neoclásicos carecían de una teoría endógena del cambio tecnológico. Las nuevas técnicas de producción, los diseños de nuevos productos, etc. llegaban estocásticamente del cielo. Ch. Kennedy (Kennedy, 1964), S. Ahmad (Ahmad, 1966) introdujeron el cambio tecnológico en el modelo agregando simplemente la actividad de "búsqueda de conocimientos" como una más de las muchas que realizan los agentes económicos. Con este propósito, ellos imaginaron la existencia de una "frontera de posibilidad de innovación" —una réplica de la curva de transformación de la teoría de la producción— que definieron como una descripción *ex ante* de todas las innovaciones tecnológicas ahorradoras de trabajo y capital accesibles para la firma. Con perfecto conocimiento de dichas opciones y libre acceso al know how requerido, se supone que el empresario debe elegir entre programas alternativos de "búsqueda tecnológica" y que sólo lo hace en función de los precios relativos de factores.

El problema que existe con esta especificación de la conducta tecnológica es que carece totalmente del componente de incertidumbre y riesgo que subyace bajo la noción de innovación. Como señaló algunos años después W. Nordhaus (Nordhaus, 1973), debemos asumir que cada una de las firmas conoce por adelantado el conjunto completo de opciones innovativas a las que tiene acceso, así como sus respectivas consecuencias. Si esto es así, la pregunta obvia es por qué realizar los esfuerzos de búsqueda en primer lugar, si no existen dudas que resolver.

Además, si cada uno de los agentes tiene la misma información, y los precios de los factores están dados exógenamente, no hay manera de que las firmas se comporten de forma diferente, i.e. el modelo no toma en cuenta la posibilidad de que distintas firmas opten por distintas estrategias. Más allá de su elegancia, este modelo constituye una visión demasiado simple de la organización social e industrial.

A pesar de lo señalado, el modelo neoclásico dio lugar a interesantes experimentos en el campo de lo que se ha llamado la "contabilidad del crecimiento" durante el curso de los años sesenta y setenta. Resulta importante comprender, sin embargo, que más allá de los insights básicos que el modelo permite alcanzar en relación con los "hechos estilizados" básicos del crecimiento económico, el mismo descansa sobre una visión excesivamente simplificada de la organización social, particularmente difícil de aceptar en el caso de los países en desarrollo, donde la falta de información y la imperfección de los mercados constituyen más la regla que la excepción.

Es precisamente por ello que muchos economistas académicos se han visto compelidos a buscar caminos alternativos de exploración del fenómeno del crecimiento a lo largo de las últimas dos décadas. En la Sección siguiente reseñamos brevemente algunas visiones alternativas.

II. ENFOQUES NO CONVENCIONALES

A lo largo de las últimas dos décadas, se observa un resurgimiento del pensamiento heterodoxo en el campo de la teoría del crecimiento. Instituciones más allá del mecanismo de precios, mercados imperfectos, desequilibrio, conducta en condiciones de información imperfecta, "secuencias de aprendizaje", "trayectorias naturales", etc. aparecen como cuestiones centrales de un nuevo y emergente paradigma teórico.

Algunas de estas ideas tienen raíces intelectuales en la noción schumpeteriana de la competencia como proceso de "creación destructiva". En su libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (J. Schumpeter, 1942), escribe:

El primer concepto objetable en el modelo es el de competencia. Durante muchos años, los economistas sólo pensaban en términos de competencia de precios. Esta idea hace referencia a un escenario de condiciones dadas en el cual los métodos de producción y, más particularmente, las formas de organización industrial son invariables. Sin embargo, en la realidad del capitalismo, y en contraste con lo que señalan los modelos de los libros de texto, éste no es el tipo de competencia que más importa. La competencia a través de nuevos productos, nuevas tecnologías, nuevas fuentes de oferta, nuevas formas de organizar el proceso productivo, etc. es la más importante. Esta competencia presenta ventajas en términos de costos o calidad frente a la anterior. No importa que la competencia de precios en el sentido convencional funcione mejor o peor. La fuerza que expande la producción y reduce los precios de largo plazo viene de otra parte.

En otras palabras: la competencia constituye, en la visión de Schumpeter, un proceso a través del cual surgen nuevas actividades, nuevas formas de organización de la producción y de división social del trabajo. Claramente el herramental analítico del economista profesional se vuelve aquí más rico pero a la vez considerablemente más complejo que en el contexto neoclásico. La información imperfecta, la incertidumbre y el desequilibrio llevan a diferencias de comportamiento entre firmas (Nelson, 1981), a la aparición de "lags and leads" innovativos, cuasi-rentas y cambios endógenos en la estructura del mercado. El aprendizaje tecnológico puede ser diferente entre empresas, en función de los gastos en I&D, y también en función de la calidad del equipo de ingenieros y profesionales con que cada firma cuenta. Es posible entonces postular modelos de conducta "adaptativa" en los cuales no es necesario asumir que la firma tiene total conocimiento *ex ante* de todas sus posibilidades tecnológicas futuras, ni que su única función objetiva es maximizar beneficios. Aparecen así modelos "conductistas" y organizacionales de la firma.

Al abandonar la idea de comportamientos automáticos inherente

a la lógica neoclásica emerge la posibilidad de comportamientos evolutivos (Nelson y Winter, 1982). En lugar de multiplicadores de Lagrange —que se adaptan bien a un escenario de equilibrio competitivo perfecto— las cadenas de Markov pueden usarse como una herramienta analítica útil (Silberberg, *et al.*, 1988). La conducta presente de la firma está fuertemente influida por el pasado reciente (Brian Arthur, 1988) y éste incluye no sólo la historia individual de la empresa sino también la del mercado y del ámbito institucional y macroeconómico en el que opera la firma (R. Boyer, 1988). Existe cierto sabor “biologista” en estos modelos dado por el mecanismo evolutivo de búsqueda y selección de respuestas exitosas subyacente en la dinámica de la conducta de la firma.

Son varios los economistas que han seguido esta ruta de aproximación a los temas del crecimiento económico durante los últimos años. Es importante ver, sin embargo, que la mayor parte de sus ideas se inspiran en observaciones estilizadas de qué es lo que está ocurriendo en el presente en los países desarrollados en términos de cambios en la organización de la producción a nivel de la firma individual, cambios en la estructura y organización de los mercados, cambios en el régimen regulatorio, etc. En cada uno de los niveles mencionados —micro, “messo” y macro— los PDs están atravesando importantes transformaciones que de manera gradual van siendo captadas por los modelos teóricos con que operan los economistas profesionales.

No nos resulta obvio, sin embargo, que dichos modelos puedan ser usados exitosamente para estudiar el complejo escenario socio-económico e institucional de países de “industrialización tardía” como Argentina, Brasil o México. Como se mostrará en las próximas dos secciones —a través del caso argentino— tanto durante el período de la industrialización sustitutiva (ISI) como en años más recientes en los cuales el país ha intentado desregular y abrir su economía a la competencia externa, la estructura socioeconómica siguió pautas de organización y comportamiento marcadamente diferentes de las predominantes en las sociedades industriales más maduras. Se aborda el estudio de estas cuestiones en las dos secciones subsiguientes.

III. FIRMAS, MERCADOS E INSTITUCIONES EN PAISES DE "INDUSTRIALIZACION TARDIA": LA EXPERIENCIA ARGENTINA DE INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA DE LOS AÑOS SESENTA Y SETENTA

Los esfuerzos de la ISI comenzaron en la Argentina antes de la Segunda Guerra Mundial. Se hicieron más sistemáticos y generalizados con la ruptura del régimen del patrón oro en los años treinta. No hace falta señalar que estos esfuerzos comenzaron bajo condiciones extremadamente desfavorables en relación con la fragilidad institucional y la falta de mercados. En particular resulta significativa la falta de mercados de capital que pudieran financiar adecuadamente la inversión de largo plazo. Respecto de la madurez institucional del país en ese entonces, cabe señalar que dado que la Argentina se apoyaba en el mecanismo automático del patrón oro, carecía de entidades —como, por ejemplo, un Banco Central— capaces de manejar una política monetaria y fiscal activa. No resulta difícil encontrar otros ejemplos de este tipo, resaltando la ausencia de mercados o la fragilidad institucional. Se necesitó, por lo tanto, realizar un significativo esfuerzo de "construcción" de instituciones que acompañaran los esfuerzos de industrialización. Dichas instituciones surgieron en el "clima" socio-político de la época, fuertemente teñido por el papel que las Fuerzas Armadas juegan en el interior del gobierno nacional y del creciente poder de negociación que los sindicatos adquieren en los años de la inmediata posguerra.

Estos hechos, junto con la existencia de un mercado doméstico pequeño y una estrategia de ISI orientada hacia adentro para abastecer exclusivamente la demanda local, llevó al desarrollo de un sector industrial altamente idiosincrásico. En primer lugar, examinaremos algunos de los rasgos estructurales más salientes del aparato industrial emergente. Continuaremos luego con el estudio del impacto del proceso de ISI sobre el crecimiento económico y la competitividad internacional.

En primer lugar, se observa que la planta fabril prototípica del medio local se diferencia muy significativamente de las plantas industriales de países desarrollados en lo que hace a tamaño, grado de integración vertical, apertura del mix de producción, etc. Las plantas locales rara vez superaban una décima parte del tamaño de unidades de producción comparables de países de mayor desarrollo relativo. Dada

la inmadurez de la estructura industrial local, el grado de integración vertical de estas empresas era mucho más alto que el que prevalecía en países industriales desarrollados. Como consecuencia del pequeño tamaño del mercado local, el mix de producción era significativamente más amplio que el que caracterizaba la operación de firmas similares en los países desarrollados.

Dichos rasgos traen como consecuencia la aparición de *deseconomías estáticas de escala* y de *"diversificación"*.

En segundo lugar, la organización del mercado y las instituciones regulatorias también fueron tomando caminos altamente idiosincrásicos, difícilmente comparables con los descritos en países industriales más maduros. Demanda excedente, monopolio u oligopolio y una alta tasa de protección externa impidieron que las fuerzas del mercado y la competencia desempeñaran adecuadamente su rol disciplinario en el medio local. La existencia de imperfecta información, así como de incapacidad o corrupción por parte de las agencias regulatorias impidieron implementar una política industrial adecuada, capaz de manejar subsidios y protecciones en *quid pro quo* por esfuerzos tecnológicos domésticos y/o una mayor orientación hacia la exportación, como ocurría en el caso de otros NICs, como Corea o Brasil. (Amsdem, 1989; Dahlman y Frischtak, 1990). Desde esta perspectiva, el fracaso de la acción regulatoria fue al menos tan importante como el fracaso del mercado que aquella pretendía corregir.

En tercer lugar, las subsidiarias locales de las grandes ETs adquirieron rápidamente un papel de liderazgo en la estructura de producción emergente. Estas firmas se caracterizaron por traer al medio local nuevos diseños de producto, nuevos procesos de fabricación y nuevas tecnologías organizacionales que tuvieron que ser "adaptadas" a los consumidores, a las materias primas, a la naturaleza de la mano de obra, etc. Para ello, estas empresas crearon departamentos técnicos locales dedicados a actividades de ingeniería "adaptativa". De esta manera, comenzó a gestarse internamente un proceso de "aprendizaje tecnológico" que tuvo consecuencias tanto positivas como negativas sobre la sociedad local. Por un lado, estas transferencias tecnológicas incidieron positivamente sobre las prácticas de producción difundiendo estándares de control de calidad, patrones de subcontratación, modelos de organización del trabajo, etc. prácticamente desconocidos en el ámbito local hasta ese entonces. Por otro lado, sin embargo, las transferencias antes mencionadas colocaron a las firmas —y, de manera más general,

a la sociedad como un todo— sobre un paradigma tecnológico, de consumo y de organización industrial que sólo intenta ser una réplica del paradigma de crecimiento del mundo industrializado. Las capacidades tecnológicas domésticas crecieron en el marco de dicho paradigma y no se planteó para nada la posibilidad de un “sendero” más independiente, como sí ocurriera en países como Corea o Taiwán. En otras palabras: las capacidades tecnológicas domésticas se desarrollaron dentro de los límites impuestos por la estrategia de crecimiento “orientada hacia adentro” y no se transformaron en una nueva herramienta de competitividad internacional. Los esfuerzos tecnológicos locales se desarrollaron como una respuesta “adaptativa” a las señales del medio doméstico y en tal sentido se diferenciaron claramente de aquéllas percibidas por ingenieros y técnicos de firmas e industrias de países industriales más maduros. Como consecuencia de lo anterior, las empresas locales siguieron una “trayectoria inter-temporal de aprendizaje” diferente a la transitada por empresas e industrias similares de países desarrollados.

Por otro lado, el Sistema Innovativo Nacional —i.e. el conjunto de universidades, laboratorios públicos de I&D. etc.— permaneció aislado de la base productiva local y dedicado más a tareas de investigación básica que al desarrollo de nuevas tecnologías de producción. En otras palabras, El Sistema Nacional de Innovación creció como una red fragmentada y heterogénea de agencias e instituciones de creación de conocimiento débilmente conectadas con el sector industrial emergente.

En cuarto lugar, durante el período de la ISI se desarrolló una amplia clase obrera urbana cuyo poder político y de negociación se convirtió en un rasgo central del modelo de organización industrial argentino hasta tiempos recientes. Uno de los objetivos explícitos del golpe militar de marzo de 1976 fue cambiar este estado de las cosas. Desde la perspectiva castrense ello requería una fuerte acción represiva.

Hasta aquí se ha señalado que las empresas manufactureras en Argentina eran relativamente pequeñas en términos de escala, muy integradas verticalmente, con un “mix” de productos muy abierto, etc. También resalta con claridad la existencia de diferencias importantes con los países industrializados en temas relacionados con la estructura y el comportamiento de los mercados —en particular el mercado laboral, caracterizado por la existencia de sindicatos fuertes— y del Sistema

Innovativo Nacional, que creció prácticamente marginado de la economía local. En todas estas dimensiones el modelo de organización social e industrial de la Argentina de posguerra aparece como sumamente idiosincrásico y poco comparable con el de países más desarrollados.

Habiendo identificado algunos de los principales rasgos "estilizados" de la *estructura* productiva que surgió en el período de la ISI, se examinará en el próximo apartado su performance de crecimiento y las incipientes ganancias en términos de competitividad internacional que dicha estructura fue ganando a través del tiempo.

III.1. *Expansión industrial, inversión y crecimiento de la productividad*

No cabe ninguna duda de que el proceso de ISI de la posguerra dio lugar a un período de rápido crecimiento económico. En especial durante las décadas de los años cincuenta y sesenta el producto industrial, la inversión y el empleo manufacturero crecieron fuertemente con un gran impacto sobre los salarios reales y los patrones de movilidad social. Existen varias razones que lo explican. Por un lado, como ocurrió en otros países de menor desarrollo relativo, Argentina tenía, al salir de la Segunda Guerra, una amplia demanda excedente por durables de consumo y bienes de capital. Las importaciones se vieron interrumpidas por circunstancias naturales durante una década y por ello las nuevas plantas fabriles emergentes de la política sustitutiva se encontrarán operando en "mercados de vendedores" donde las consideraciones de precio y calidad ocupaban un segundo lugar desde la perspectiva del consumidor. Este debía afrontar largas colas y por lo tanto tenía escaso poder de mercado como para disciplinar a la comunidad empresaria haciendo uso de su soberanía como comprador. Por otro lado, amplios subsidios a la inversión y altos aranceles de importación llevaron al nacimiento de numerosas firmas e industrias. La producción manufacturera creció a una tasa anual del 8% entre 1964 y 1974, mientras el empleo lo hizo al 2%, dando lugar a una tasa anual de crecimiento de la productividad del trabajo del 6%. Los salarios reales crecieron rápidamente, asociados a la productividad del trabajo.

El Cuadro 1 presenta el panorama interindustrial del período 1964-74. Brinda información sobre 16 sectores manufactureros a dos dígitos de agregación respecto de crecimiento del producto, empleo, productividad laboral, salario real, márgenes brutos y precios implícitos en el

Producto Bruto Interno. Se tomó el año 1964 como base, con un valor igual a 100.

A partir de estos datos se calcularon los índices de correlación interindustrial para cada par de variables. Dichos coeficientes indican el grado de asociación entre dos variables y se presentan en el Cuadro 2. Un coeficiente de correlación superior a .45 resulta estadísticamente significativo.

CUADRO 1: Indicadores industriales 1964-1974. (Índice 1964 = 100)

Actividad	Producción	Precio implícito	Empleo	Productividad	Salario real	Margen bruto
Alimentos	137	409	126	111	115	128
Tabaco	138	603	118	123	126	109
Textiles	173	406	112	161	143	121
Confecciones	148	395	114	134	129	128
Madera	163	452	134	128	121	117
Pulpa y papel	193	402	150	143	138	119
Imprenta	154	408	100	154	127	123
Químicos	224	373	168	156	117	118
Petroquímicos	179	532	127	152	125	110
Caucho	199	369	134	165	130	122
Cuero	131	485	175	55	127	121
Miner. no metál.	181	401	133	147	115	120
Metales	225	422	166	158	151	114
Vehículos	221	323	79	242	176	124
Maquinarias	235	331	118	211	141	120
Maq. eléctrica	195	402	136	158	149	120

FUENTE: Katz y Kosacoff, 1989.

CUADRO 2: Índices de correlación interindustrial. 1964-1974.

	Producción	Producción p/ hombre	Empleo	Precios Implicitos	Salario real	Margen bruto
Producción		0,78	0,00	-0,55	0,40	-0,03
Producción p/hombre	0,78		-0,54	-0,62	0,45	0,00
Empleo	0,00	-0,54		-0,62	0,45	0,00
Precios implícitos	-0,55	-0,62	0,01		-0,01	-0,69
Salario real	0,40	0,45	0,06	-0,01		-0,01
Margen bruto	-0,03	0,00	-0,35	-0,69	-0,01	

FUENTE: Katz y Kosacoff, 1989.

Estos coeficientes permiten identificar varios temas de interés referidos a la performance del sector manufacturero y relacionarlos con los datos de estructura antes examinados. Se observa lo siguiente:

Primero, las industrias metalmecánicas y químicas lideraron el proceso de expansión. *Segundo*, los sectores cuyos volúmenes de producción crecieron más rápido son aquellos en los cuales se registran las más altas tasas promedio de crecimiento en la productividad del trabajo. La industria automotriz aparece como un ejemplo claro al respecto. En la primera década que siguió a su establecimiento, esta industria creció a una tasa superior al 20% anual. *Tercero*, los precios relativos reflejan en parte el impacto del aumento diferencial de productividad entre ramas industriales. En efecto, las industrias químicas y metalmecánicas, que son las más dinámicas del espectro manufacturero, muestran precios relativos descendentes. *Cuarto*, los salarios reales se incrementaron rápidamente, reflejando diferencias en el poder de negociación de los distintos sindicatos así como las imperfecciones del mercado laboral. Las industrias metalmecánicas se caracterizaron por tener sindicatos fuertes que lograron captar *in situ* una amplia porción del crecimiento observado de productividad laboral de esos sectores.

Resulta instructivo observar que el patrón de conducta descrito

por los datos locales difiere significativamente del que muestran los de G.W.E. Salter referidos a la economía inglesa. La naturaleza altamente idiosincrásica del patrón de organización industrial de nuestro país emerge aquí con claridad mostrando que la inflexibilidad de los precios nominales es mucho mayor en nuestro medio y que el poder de negociación de los sindicatos y la imperfección de los mercados laborales permiten en nuestro caso que una fracción significativa de las ganancias de productividad se apropien *in situ* por parte de organizaciones sindicales "fuertes" (Salter, 1962). Un alto nivel de protección externa, prácticas oligopólicas por parte de las firmas locales, imperfecciones en los mercados de trabajo y un pacto colusivo entre empresarios y sindicalistas en el marco de una economía semicerrada, constituyen los rasgos centrales del modelo de organización industrial que podemos inferir tras los datos presentados.

Examinado hasta aquí este primer aspecto del comportamiento interindustrial vayamos ahora a otra dimensión de la performance: el gradual aumento de la capacidad exportadora.

III.2. *Expansión industrial y ventajas comparativas dinámicas*

El proceso de ISI indujo una gradual —aunque no espectacular— expansión de las exportaciones industriales, en particular a comienzos de los años setenta, cuando la demanda excedente en el mercado local comienza a disminuir y los incentivos del gobierno induciendo la exportación se vuelven más fuertes y consistentes. Mientras las exportaciones industriales sumaban menos de 100 millones de dólares en 1969 y representaban menos del 10% de las ventas externas totales del país, en 1973 pasaron a 900 millones de dólares, representando cerca de una cuarta parte de las exportaciones totales.

A pesar de que los subsidios a las exportaciones jugaron un papel importante en este plano, no nos parece correcto decir que el incremento de la actividad exportadora responde exclusivamente a los subsidios gubernamentales. Junto con las exportaciones inducidas por subsidios existen otras derivadas de un gradual proceso de aumento de la productividad y de "aprendizaje tecnológico" en campos como maquinaria agrícola, bienes de capital "hechos a pedido" para la industria alimenticia, máquinas herramientas, partes y componentes para la industria automotriz, etc. Este tipo de efecto no ha sido suficientemen-

te discutido en la literatura y merece, en nuestra opinión, algunos comentarios adicionales.

Considerando que existen grandes diferencias interindustriales en la tasa a la que se mueve la frontera tecnológica internacional a través del tiempo y que el proceso de crecimiento de las firmas locales permitió a muchas de ellas lograr significativos aumentos de productividad, encontramos razones valederas como para esperar *a priori* que distintas firmas o industrias fueran mejorando gradualmente su capacidad competitiva con el exterior.

Resulta claro que una situación de este tipo subyace bajo la experiencia exitosa de empresas de países como Corea, Taiwán o Brasil a lo largo de los años setenta. La literatura disponible respecto a los NICs (*World Development*, 1984; Katz y Ablin, 1978 y 1985), etc. confirma este fenómeno y a su vez destaca que no sólo fueron creciendo las exportaciones de manufacturas sino también el grado de "sofisticación tecnológica" de las mismas y su contenido de ingeniería local. Junto a las manufacturas de origen industrial, también se expande la exportación de tecnología pura bajo la forma de licencias, la venta de plantas "llave en mano" a empresarios de otros países en desarrollo, obras de infraestructura como caminos, tuberías o aeropuertos, etc. (Katz y Ablin, 1985).

En otras palabras: el proceso de la ISI estuvo asociado a un cambio gradual en las ventajas comparativas dinámicas y en el grado de internacionalización de las empresas locales. Dentro de este cuadro general la industria metalmecánica y de bienes de capital fue la que registró avances de mayor importancia a principios de los setenta.

Hasta aquí hemos examinado algunas de las consecuencias de la estrategia de ISI sobre la tasa de crecimiento del producto y la productividad industrial, por un lado, y sobre las ventajas comparativas dinámicas y el patrón de comercio internacional de la Argentina, por otro. En otras grandes economías semiindustrializadas de América Latina, como Brasil o México, se han identificado procesos parecidos. Existen, sin duda, diferencias entre países en términos de competitividad internacional y performance exportadora que no han sido suficientemente exploradas hasta el momento y que merecerían un examen más cuidadoso. Por ejemplo, una cuestión irresuelta es por qué las empresas coreanas o, en menor medida, brasileñas, han sido más agresivas en

materia de exportaciones (Kim, 1990), en tanto que las argentinas o mexicanas lo han sido menos. El diferente manejo macroeconómico de los distintos países seguramente cuenta a la hora de explicar lo ocurrido, pero nos resulta irrealista pensar que la explicación se acaba allí. Las diferencias de estrategia y comportamiento empresario sin duda deberían recibir más atención que lo que hasta el presente han recibido (Nelson, 1992).

Cabe señalar que, a pesar de las consecuencias positivas antes mencionadas —i.e. ganancias significativas en productividad y en capacidades de exportación, expansión de las habilidades ingenieriles y tecnológicas locales, etc.— el proceso de ISI *no logró desarrollar en el caso argentino un sector manufacturero de nivel internacional*, capaz de autosostener su expansión en el tiempo volcándose significativamente hacia el exterior. La realidad muestra que un número importante de firmas e industrias fue encontrando dificultades crecientes para incorporar muchos de los rápidos cambios tecnológicos que la frontera técnica internacional experimentara a fines de los setenta y principios de los ochenta.

En efecto, la rápida difusión de los microprocesadores y las telecomunicaciones, de la “automatización flexible”, etc. abrió camino a una nueva generación de diseños de producto y procesos de producción que, en pocos años, ocupó el mercado internacional de bienes durables y de capital. Los nuevos diseños de producto incorporaron gradualmente controles digitales y comando numérico, miniaturización y otros aspectos de diseño que no pudieron ser absorbidos por la industria manufacturera de muchos países de menor desarrollo relativo, Argentina entre ellos. A partir de esos años nuestra industria mecánica y de bienes de capital fue perdiendo terreno relativo en el mundo al no poder seguir el ritmo de cambio experimentado por la productividad internacional en dichas esferas de actividad. Sus máquinas herramienta, equipos de uso agrícola, bienes de capital, electrodomésticos, etc. encontraron de allí en más crecientes dificultades para competir con versiones de comando numérico y de diseño mucho más sofisticado provenientes de Europa, Estados Unidos o aun Corea o Taiwán.

Junto con lo antes mencionado —y con la “crisis de la deuda” que tomó grandes dimensiones a principios de los años ochenta— el escenario macroeconómico argentino se tornó altamente volátil e incierto. El deterioro del equilibrio fiscal, por un lado, la desaparición del financiamiento externo y el dramático aumento de la tasa de interés, por

otro, fueron llevando al país a un escenario de alta inflación que hizo insostenible el cuadro institucional vigente. A partir de mediados de los años setenta y tras el golpe militar de 1976, Argentina comienza a introducir profundas modificaciones de política pública. La apertura de la economía a la competencia externa, la desregulación de los mercados, la privatización de las empresas públicas, etc. constituyen piezas de un programa neoconservador que el país viene implementando con mayor o menor éxito desde hace ya largos años en la expectativa de que el juego de los mercados eventualmente logre revitalizar el alicaído ritmo de inversión y de modernización tecnológica que exhibe la industria nacional. Ese programa neoconservador ha debido en muchos momentos ser implementado con la intermediación de las Fuerzas Armadas y con una dosis considerable de represión social. Resulta claro que a través de los años el mismo ha ido induciendo importantes cambios en la estructura de la economía y en la performance de los mercados y las instituciones. El análisis de estos temas se efectúa en nuestra próxima sección.

IV. LOS AÑOS OCHENTA:

HACIA UN NUEVO MODELO MACROECONOMICO Y DE ORGANIZACION INDUSTRIAL

IV.1. *Condicionantes macroeconómicos*

Desde mediados de los años setenta la economía mundial comienza a experimentar profundos cambios estructurales. Los países periféricos —Argentina entre ellos— sufren el impacto de dichos cambios y deben adaptarse —con distintos grados de éxito— a un nuevo contexto financiero, tecnológico, comercial etc. que sin duda hubo de afectar seriamente su equilibrio interno y externo. Existen, evidentemente, grandes diferencias entre países en el grado de adecuación que cada uno pudo lograr dentro del nuevo escenario internacional y ellas explican por qué el proceso de ajuste ha sido más exitoso en algunos casos que en otros. Entre dichas diferencias cuentan: a. El mayor o menor acceso al crédito externo, b. Diferencias en los términos de intercambio, c. Los niveles iniciales de endeudamiento, d. El ritmo de expansión de las exportaciones, etc. (Fanelli *et. al.*, 1990).

En el caso particular de Argentina resulta claro que desde los inicios de los años setenta se observan señales de una inminente crisis financiera del Sector Público. En 1975 el déficit fiscal alcanza a 14% del PBI mostrando a las claras la magnitud del problema. En la segunda mitad de la década el país entra en un cuadro de alta inflación que acaba afectando profundamente la formación de expectativas de los agentes económicos, públicos y privados. En 1979, un tipo de cambio fuertemente retrasado indujo la aparición de déficits en cuenta corriente que se financiaban con entradas de capital de corto plazo. El crecimiento de la tasa de interés internacional, la caída de los términos de intercambio para las principales exportaciones del país y la falta de crédito externo luego de la moratoria mexicana de 1982, llevaron a la Argentina a una profunda crisis de su sector externo que completó el ya mencionado cuadro de desequilibrio fiscal. La inversión bruta interna cayó significativamente, pasando de un promedio de 24% del PBI en la década de los setenta a sólo 10% en 1985. Una porción considerable de la deuda externa privada pasó al Sector Público entre 1981 y 1983, sin que el estado hubiera podido asegurarse ingresos fiscales suficientes como para hacer frente a este aumento del gasto. Así, el desequilibrio externo de la economía se vio agravado por, y a su vez retroalimentó, el desequilibrio fiscal.

El escenario macroeconómico brevemente descripto indujo a la comunidad empresaria a reducir considerablemente el horizonte de planeamiento de sus actividades y a desarrollar comportamientos de tipo oportunista que buscaron maximizar la renta financiera frente a la caída de la tasa de retorno de las actividades industriales. En ese contexto macro se produce una fuerte reestructuración del aparato productivo inducido por la legislación de promoción industrial de comienzos de los años setenta. Pasamos a examinar seguidamente los principales rasgos de dicho proceso.

IV.2. Hacia un nuevo escenario de organización industrial

Esta sección tiene por objeto el de estudiar algunos de los hechos estilizados básicos del proceso de reestructuración que sufre el sector industrial argentino en el curso de los años ochenta. Comenzamos listando un conjunto de rasgos centrales para pasar luego a una breve evaluación de conjunto:

- a. El PBI de la Argentina cayó significativamente durante los años ochenta. En 1990 el mismo es casi 10% menor que en 1980. Entre 1980 y 1990 el producto industrial cayó casi un 25% en tanto que el empleo industrial lo hizo casi un 30%. La participación de la producción manufacturera en el PBI es significativamente inferior en 1990 que diez años antes (Katz y Kosacoff, 1989; Katz y Burachik, 1992).
- b. La participación de la producción de bienes de consumo durable y bienes de capital en el producto industrial cayó fuertemente (Katz y Kosacoff, 1989) en tanto que la de las industrias procesadoras de materias primas creció marcadamente en esos años. Los productos petroquímicos, el acero, la pulpa y el papel, el aluminio, el aceite de girasol y de soja, etc. aparecen hacia el fin de la década como los más dinámicos dentro de la producción industrial en tanto que se produce la fuerte contracción de ramas metalmeccánicas y textiles, que caen en aproximadamente un tercio de su valor de producción (Katz y Kosacoff, 1989; Katz y Burachik, 1992).
- c. La organización de la producción a nivel de la planta fue experimentando cambios profundos a raíz de la gradual automatización de procesos en diversos ámbitos de la producción manufacturera. Esto se ve claramente en el sector automotriz donde las tres plantas productoras de automóviles que permanecieron en el mercado tras el proceso de concentración de los años setenta disminuyeron su plantel operario en casi 30.000 obreros en el curso de pocos años. El fenómeno es relativamente marcado sobre fines de los años setenta cuando la fuerte sobrevaluación cambiaria induce un significativo incremento de las importaciones de bienes de capital después de varios años de un muy bajo ritmo de inversiones fabriles.
- d. Como resultado de las compras y fusiones empresarias así como de los cierres de plantas fabriles, el grado de concentración económica aumentó considerablemente a lo largo de la década. Este proceso fue particularmente significativo en industrias como acero, automotriz (Katz y Lengyel, 1992), maquinaria agrícola, textiles, etcétera.
- e. Un reducido grupo de grandes conglomerados locales adquirió creciente control del aparato industrial tras el rápido proceso de diversificación horizontal e integración vertical que se registra durante los años ochenta. Entre ellos se destacan Pérez Companc, Techint,

Macri, Alpargatas, Garavaglio y Zorraquín, etc., que diversifican sus respectivos portafolios de inversiones abarcando desde la pesca hasta las telecomunicaciones, pasando por la producción de acero, energía atómica, exploración y explotación del petróleo, etc. La mayoría de estos grupos está contemporáneamente involucrada en la adquisición de empresas públicas, en asociación con operadores extranjeros de servicios públicos y bancos internacionales.

- f. La participación de las ETS en la producción manufacturera cayó en el curso de la década. Importantes firmas extranjeras decidieron dejar la Argentina o reducir significativamente sus intereses en el mercado local. Ejemplos de ello son los casos de GM, Olivetti, Elli Lilly, Peugeot, Squibb, etcétera.
- g. Concomitantemente con lo anterior las exportaciones industriales sufren una marcada transformación. Las industrias procesadoras de materias primas avanzaron significativamente en las exportaciones totales en tanto que se observa una marcada contracción de las ventas externas de productos industriales tecnológicamente más sofisticados e intensivos en valor agregado e ingeniería local como pueden ser las máquinas herramienta, los equipos de uso agrícola, los bienes de capital y las autopartes (Katz y Burachik, 1992). Desaparecen por completo las ventas de tecnología pura que habían registrado cierto avance en la mitad de los años setenta.
- h. Las relaciones obrero-patronales y el funcionamiento de los mercados de trabajo también experimentan importantes cambios. El poder de negociación de los sindicatos es hoy significativamente menor que una década atrás, después del período de masiva represión e intervención de los sindicatos que siguió al golpe militar de marzo de 1976.
- i. Junto con los cambios anteriormente reseñados se observa una marcada transformación en las instituciones regulatorias de la actividad manufacturera. Mientras que las "viejas" instituciones de la etapa sustitutiva se debilitan y tienden a desaparecer comienza a surgir un nuevo régimen regulatorio en el que adquiere prioridad la apertura y globalización de la economía, la privatización de activos del Sector Público, la desregulación de los mercados, etc. El Mercosur —acuerdo de integración comercial con Brasil, Uruguay y Paraguay— comienza a adquirir significación para distintos grupos empresariales locales que ven ahora su operatoria regional como guía de su programación estratégica de largo plazo.

Los aspectos antes mencionados ratifican el gran cambio que en la actualidad sufre el aparato de producción industrial de nuestro país *vis a vis* la etapa sustitutiva. Resulta importante comprender que pese a la magnitud de los mismos su impacto último sobre la eficiencia microeconómica, la productividad global y el patrón de inserción internacional de nuestra producción industrial es aún incierto. Son muchas las cuestiones que aún quedan por contestar en dichos planos y se carece de estudios en profundidad que exploren estos temas. Pese a ello podemos, a título preliminar, extraer algunas conclusiones del diagnóstico hasta aquí presentado.

En primer lugar, la producción manufacturera de la República Argentina es hoy más o menos semejante a la de dos décadas atrás. El sector industrial ha perdido dinamismo relativo y presencia dentro de la economía nacional. En adición a ello también es claro que la estructura de la producción manufacturera ha experimentado un fuerte cambio en favor de producciones menos intensivas en ingeniería y valor agregado doméstico y más utilizadoras de los recursos naturales disponibles en el país. Una posible manera de interpretar este hecho es considerando que durante la etapa de la industrialización sustitutiva el país incurrió en un grueso *overshooting* en el nivel de protección efectiva que decidió otorgar a la comunidad empresaria y que ello indujo el desarrollo local de actividades tecnológicamente más sofisticadas y complejas que aquellas que nuestra sociedad estaba efectivamente en condiciones de acometer a precios más cercanos a los internacionales. La productividad doméstica sigue siendo bastante menor que la internacional en ese tipo de actividades y sólo resulta factible sostenerlas con alta protección y bajos salarios reales. Desde esta perspectiva, el proceso de reestructuración del aparato productivo que previamente describiéramos puede ser entendido como una respuesta a la baja productividad relativa de nuestra industria metalmeccánica y de bienes de capital, fenómeno que se acentúa en el curso de los ochenta. La desindustrialización de años recientes en los campos antes mencionados debe ser vista entonces como una consecuencia del fracaso de nuestros establecimientos fabriles en seguir el ritmo innovativo y de aumentos de productividad de la economía mundial y como un intento de especializarse en bienes de menor contenido de ingeniería y complejidad tecnológica.

Segundo, el nuevo patrón de especialización elegido nos acredita ahora como productores de "commodities" industriales de uso difundi-

do. Es importante ver que en este ámbito Argentina actúa como oferente marginal y "tomador de precios" en mercados internacionales altamente competitivos. Por lo general nuestra producción se comercializa afuera a costo marginal y fuertemente subsidiada por precios domésticos que son mayores a los internacionales. Más allá de esto, que de por sí es un problema serio para la actividad industrial *down stream*, que ve así dañada sus propia capacidad competitiva tanto doméstica como internacionalmente, aparece otro conjunto de temas que hasta el presente ha recibido poca atención en el debate local sobre el futuro de estas ramas de nuestra producción manufacturera. Nos referimos al hecho de que son muchos los países del mundo que ante un fracaso parecido en el campo metalmeccánico y de los bienes de capital han optado en años recientes por una estrategia similar de repliegue hacia los recursos naturales y hacia la producción de "commodities" industriales en plantas de alta intensidad de capital y de proceso continuo. Brasil, México o Chile constituyen, en el ámbito Latinoamericano, ejemplo de ello en tanto que la experiencia de Rusia o Polonia en el ex campo socialista también puede ser vista desde esta perspectiva. Existen razones para pensar que en muchos de estos casos los programas de política industrial y tecnológica —y en algunos de ellos la posible ayuda externa— tienen y tendrán en el futuro mayor escala y profundidad que los que son dables de hallar en el medio local. Esto, por supuesto, abre una gran cantidad de interrogantes relacionados con el destino último del proceso de reestructuración industrial en que se ha embarcado nuestra economía y con las cuestiones de política industrial que en este sentido sería conveniente debatir en nuestro medio. Algunos de estos temas recibirán mayor atención en las páginas finales de este trabajo.

En tercer lugar, el fenómeno hasta aquí examinado no parece ser independiente del marcado proceso regresivo que la sociedad argentina ha sufrido en diversos ámbitos de su organización productiva en el curso de los años ochenta. Al no poder sostener el mayor ritmo de cambio tecnológico y modernización que experimentara la frontera técnica internacional, la productividad relativa local y los salarios reales han caído. La reestructuración del aparato productivo en dirección a los "commodities" industriales y la búsqueda de un nuevo patrón de inserción en el comercio internacional no parece ser condición suficiente como para asegurar la recuperación de los salarios reales y los niveles perdidos de bienestar comunitario. Desde esta perspectiva, el

crecimiento económico del país y el mantenimiento de niveles mínimos de equidad que aseguren la gobernabilidad democrática del mismo aparecen como seriamente comprometidos en la medida en que no se logre mejorar la productividad media de nuestra economía y diversificar la capacidad exportadora hacia bienes de mayor valor agregado local. En nuestra opinión, el quid de la cuestión es nuestra baja productividad relativa y pensamos que una acción frontal en este campo constituye condición *sine qua non* de cualquier mejoramiento comunitario de cara al futuro.

La discusión anterior nos lleva naturalmente hacia cuestiones de política económica. Cómo revitalizar la productividad relativa de nuestra economía constituye un tema complejo que no puede ser dilucidado en pocas páginas. En nuestra opinión no es sola y exclusivamente una cuestión macroeconómica y de acumulación de capital que deba ser encarada poniendo los "grandes precios" de la economía "bien" y dejando que la "mano invisible" asigne luego los recursos sin mayor ingerencia estatal. Existen numerosos campos en los cuales el sistema de precios no funciona adecuadamente y donde se justifica la intervención de la autoridad económica para "corregir" su mal funcionamiento. Allí donde median externalidades, "bienes públicos", retornos crecientes a escala, imperfecta información, etc. ello resulta notorio y es justamente esto lo que otorga legitimidad a la acción regulatoria. De la larga lista de temas que resultan involucrados cuando planteamos las cosas de este modo hemos optado, por razones de espacio, por referirnos exclusivamente a cuestiones de formación y "reciclaje" de recursos humanos y a temas de generación y difusión de nuevos conocimientos tecnológicos, como dos aspectos íntimamente relacionados con la productividad global de la economía. Muchos otros son tan urgentes como éstos pero quedan fuera del marco del presente estudio.

V. REFLEXIONES FINALES: PRODUCTIVIDAD Y ESFUERZOS "SISTEMICOS" DE POLITICA EDUCATIVA Y TECNOLOGICA

En páginas previas de este trabajo hemos intentado describir algunos de los rasgos centrales del modelo de organización industrial de nuestro país en distintas etapas de su desarrollo histórico. En esta última parte del trabajo identificaremos varios grandes temas de estrategia y política industrial que emergen del diagnóstico hasta aquí ofrecido.

Como indicáramos previamente, nuestras reflexiones de política industrial derivan fundamentalmente de la constatación de que la pérdida relativa de posiciones de la República Argentina en la escena mundial proviene prioritariamente de la baja productividad relativa de nuestro aparato productivo, particularmente en lo que atañe a la producción metalmecánica, de durables de consumo y de bienes de capital.

Resulta claro que la revitalización de la productividad doméstica depende en medida no despreciable de la tasa de inversión y del progreso tecnológico "incorporado" que los nuevos bienes de capital traen consigo. También parece claro que la inversión es función, en parte, de las expectativas empresarias y del comportamiento global de las variables macroeconómicas en que dichas expectativas están fundadas. Sin embargo, y tal como hemos tenido oportunidad de ver en secciones anteriores de este estudio, los determinantes de la productividad no son sólo esos, ni el debate se cierra tras la discusión del capítulo de variables macro. Son muchas las formas "desincorporadas" de incremento de productividad que una planta fabril puede alcanzar y también lo son aquellas otras que demandan muy bajos montos de inversión incremental o que pueden ser introducidas concomitantemente con los esfuerzos corrientes de mantenimiento de los equipos disponibles en planta. En otros términos: no creemos que la discusión sobre productividad deba limitarse a un debate macro relacionado solamente con los "grandes precios" de la economía y con el equilibrio de las cuentas agregadas de la sociedad. Existe un sinnúmero de otros temas que por lo general reciben menos atención pero que son tanto o más significativos a la hora de discutir cómo mejorar la productividad media de una determinada firma, rama de industria o sociedad.

Decíamos en nuestra sección anterior que uno de los temas centrales con que nos enfrenta nuestra actual realidad industrial es el de la "des-sofisticación" de largo plazo que experimentara en el curso de los años ochenta una parte importante de nuestra industria manufacturera. En el plano de la producción metalmecánica y de los bienes de capital resulta notoria la gradual "involución" de nuestros establecimientos fabriles hacia modelos de organización de la producción más cercanos a la "maquila" o ensamble de componentes importados. Sin duda la apertura de la economía ha afectado la nómina de subprocesos industriales factibles de ser encarados domésticamente de manera rentable, así como el valor agregado local capaz de sostenerse en escenarios de

mercado más competitivos. Cómo revitalizar la productividad doméstica en este campo de la actividad industrial y volver a recuperar competitividad doméstica e internacional constituye sin duda una cuestión de gran importancia dada la ya apuntada dualidad de nuestra estructura productiva y la imposibilidad de que la sola producción de "commodities" industriales constituya una base suficiente como para asegurar una razonable equidad distributiva de los beneficios de la modernización industrial.

Un aspecto obvio en relación a la productividad del sector metal-mecánico es cómo volver a niveles de inversión que hagan posible la actualización tecnológica de las plantas locales en términos de "hardware". Existe una amplia gama de equipos computarizados de mecanizado —tornos, centros de mecanizado, frezadoras, etc.— que nuestros establecimientos deben incorporar para acercarse a niveles internacionales de productividad y calidad. Aquí lo macroeconómico cuenta y no hay duda de que se debe seguir buscando la estabilidad macro de largo plazo a fin de que la toma de decisiones de ahorro e inversión por parte de la comunidad empresaria ocurra más fluidamente. Más allá de lo anterior, sin embargo, existen diversos tipos de acciones que permitirían mejorar significativamente la productividad fabril, aun con niveles relativamente bajos de nueva inversión en maquinarias. Nos referimos a la formación y el *recycling* de los recursos humanos empleados en fábrica, al desarrollo de esfuerzos pre-competitivos de investigación y desarrollo de prototipos y nuevas tecnologías de proceso, a la difusión de estándares y normas de uso internacional (GMP norteamericanas, ISO 9000, etc.) y a múltiples formas de "extensionismo industrial" que permitirían mejorar significativamente las prácticas productivas actuales. Estos son todos temas en los cuales abundan las externalidades y los "bienes públicos" y donde se justifica la realización de acciones de política industrial de carácter "horizontal" y "sistémica". Cómo transitar desde la etapa esencialmente electromecánica en que han quedado fijados nuestros establecimientos fabriles del ámbito de los durables de consumo y de los bienes de capital al mundo de la manufactura flexible y de la producción y el diseño asistidos por computadora constituye sin duda el gran desafío que en años venideros deberemos enfrentar en este ámbito de la producción industrial si deseamos sobrevivir en un mundo más expuesto a la competencia externa y a la globalización de la actividad productiva. Pensamos que es mucho lo que se puede avanzar inicialmente en aspectos de organización de la producción que no

son particularmente intensivos en nuevas inversiones (Posthuma, 1992) programando para períodos posteriores la necesaria reestructuración del hardware requerido por estas industrias.

Algo distinto es el caso de las ramas productoras de "commodities" industriales de uso difundido en las que el país estableciera nueva capacidad instalada en el curso de los años 1980. Resulta claro que estos sectores deberán irremediablemente competir con nuevos y muy modernos establecimientos fabriles que recientemente han entrado en producción —o lo harán próximamente— en países como Chile, Brasil, México, etc. Tal es el caso de la celulosa y papel, de la producción petroquímica básica, de los productos siderúrgicos o del aluminio, etc. La disponibilidad, precios, calidad, de las materias primas locales, así como el costo de los servicios de transporte, energía, telecomunicaciones, puertos, etc, y el "clima institucional" que el país esté en condiciones de ofrecer *vis a vis* los países competidores decidirán, en última instancia, el destino último de nuestras plantas fabriles y su competitividad internacional. Estos son campos de industria que seguramente permanecerán "sobreofertados" por largos años dada la reciente expansión de la capacidad instalada en muchos países periféricos y donde el comercio "administrado" y las prácticas de dumping no son infrecuentes. Las políticas comerciales y para-arancelarias deberían manejarse en este plano para evitar prácticas desleales de terceros países tan urgidos como el nuestro por apuntalar su comercio exterior de manufacturas.

Efectuada la discusión anterior de carácter general nos parece conveniente proseguir ahora con aspectos más específicos de política industrial referidos a la formación de recursos humanos y a la generación y difusión de conocimientos tecnológicos. A estos temas nos dedicamos a continuación.

Habiendo el país establecido en años recientes un conjunto de nuevas industrias de proceso relativamente "aggiornadas" respecto al "estado del arte" internacional, parecería que lo más lógico en la actualidad sería proseguir el esfuerzo de industrialización "aguas abajo", esto es, hacia plantas productoras de "especialidades" en campos como química fina, papeles y aceros especiales, aceites hidrogenados y de bajo colesterol, etc. Se trata en este caso de industrias mucho más intensivas en el uso de ingeniería y talento nacional que permitirían aumentar el valor agregado doméstico y una más adecuada captación de las rentas implícitas en nuestros recursos naturales.

V.1. *Formación y "reciclaje" de recursos humanos calificados*

La productividad de planta depende de manera crucial de la calidad de los recursos humanos empleados, comenzando por el management de la empresa y bajando luego hasta los técnicos y operarios de planta, pasando por los elencos profesionales e ingenieriles de la misma.

Las nuevas tecnologías organizacionales reclaman el funcionamiento en "tiempo real" con un "lead time" muy pequeño entre la fase del diseño de producto y la etapa de la manufactura. La planta industrial debe ahora ser concebida como una organización de "flujos" y no de "stocks" lo cual reclama un cambio radical en la concepción misma de la organización del trabajo. Los nuevos temas del management son la eliminación o minimización de inventarios, la subcontratación —doméstica e internacional— de subprocesos, el aprovisionamiento transnacional de partes, componentes e insumos intermedios, etc. Se trata ahora de minimizar los tiempos de fabricación y el *downtime* operativo, o "tiempo muerto".

El planeamiento estratégico, las técnicas organizacionales del "Kan Ban", el *just in time* y la "calidad total" aparecen como nuevos requerimientos para un management industrial moderno en un mercado que evoluciona rápidamente hacia la producción hecha "a pedido" y los sistemas globalizados de producción. La conformación de "redes" de subcontratación y aprovisionamiento aparece como una nueva herramienta de management que las nuevas camadas de administradores de empresas deberán aprender a usar eficientemente en el futuro. Junto a lo anterior —que básicamente involucra al management empresario— también será necesario desarrollar nuevas formas de capacitación de los ingenieros, operadores de máquinas herramienta, controladores de procesos, etc. a fin de permitirles transitar hacia las nuevas formas de organización de la producción "justo a tiempo". Ello involucra su recalcificación y entrenamiento en aspectos matemáticos, de trigonometría, computación, etcétera.

Resulta claro que los avances efectuados por nuestro país en estos campos en años recientes es por demás insatisfactorio. Tanto en lo que se refiere al reciclado del management como en lo que atañe a la formación de nuestros cuadros profesionales y técnicos es poco lo que se ha logrado hasta el momento y enorme el terreno que queda por delante. Las experiencias de Corea y Taiwán en este sentido revelan la

importancia de estas acciones cuando se trata de explicar las mejoras de productividad de largo plazo de una determinada planta fabril o rama industrial.

Junto con acciones de política pública como las anteriores también se destaca la necesidad de flexibilización en la legislación laboral y en el campo de las relaciones industriales como condición necesaria para una satisfactoria difusión de muchas de las nuevas tecnologías de gestión mencionadas. En este sentido, es útil observar que la adopción de nuevas técnicas de organización de la producción —como por ejemplo, *just in time* o “calidad total”— requieren nuevas formas de participación sindical y operaria en la gestión de la producción y reglas claras de participación en los beneficios del cambio tecnológico y el aumento de productividad.

Esta demanda de esfuerzos masivos en el frente educacional y en la generación de recursos humanos emerge en un momento en el que el Sistema Educativo Nacional no parece estar cumpliendo adecuadamente su cometido. El gasto educacional ha caído en la Argentina en el curso de los años ochenta y la calidad de los programas ofrecidos por la enseñanza pública parece haberse deteriorado considerablemente. El impacto que ello habrá de tener en años venideros aún no ha sido debidamente evaluado por nuestros investigadores sociales, pero existen profundas razones a priori para creer que no será despreciable.

El desarrollo de capital humano debe verse como condición necesaria pero no suficiente para mejorar la productividad media de nuestra economía. Otras acciones también son necesarias, por ejemplo, para fortalecer la capacidad tecnológica doméstica. Acerca de estos temas siguen algunas reflexiones.

V.2. *La generación y difusión de nuevos conocimientos tecnológicos*

Junto con los temas tratados previamente sobre formación de recursos humanos aparece otro conjunto de cuestiones relacionadas con la difusión de conocimientos tecnológicos ya existentes en el interior del aparato productivo nacional y con la generación de nuevas tecnologías de producto, proceso y organización del trabajo.

Es importante entender que desde el punto de vista del crecimiento de la productividad total de factores y de la competitividad internacional, el mejoramiento tecnológico de las pequeñas y medianas

empresas aparece como un aspecto fundamental a ser tenido en cuenta. Muchas de estas firmas operan relativamente lejos de las prácticas tecnológicas hoy por hoy disponibles en el medio local y su mejoramiento en términos de planeamiento y organización de la producción constituye un tema prioritario en la actual agenda de política industrial del país. En este sentido resulta conveniente pensar en acciones de "ingeniería institucional" que permitirían una adecuada difusión de conocimientos tecnológicos en el interior del aparato productivo. Claramente esto es lo que está involucrado tras la noción de desarrollar una infraestructura tecnológica "sistémica" que permita mejorar la productividad media de la economía.

Las acciones de "extensionismo industrial" llevadas a cabo por el Ministerio de Industria y Comercio de Gran Bretaña son indicativas del tipo de política tecnológica "sistémica" que sería razonable apoyar. Un informe de los años ochenta de dicha institución indica que " El Servicio de Asesoría del Ministerio llevará a cabo un estudio de factibilidad que durará hasta 15 días-hombre y su costo será compartido por la empresa y el gobierno". Este ejemplo brinda evidencia de cómo una agencia del gobierno central puede explícitamente intervenir en un campo en el que los problemas de imperfecta información parecen afectar de manera crucial la productividad sistémica.

Juntamente con lo anterior resulta importante observar que la productividad promedio de la economía también depende de un conjunto de conocimientos "sistémicos" en campos como telecomunicaciones, puertos, caminos, energía, salud, etc. que demandan soluciones "hechas a medida" de la problemática local y esfuerzos "localizados" de generación de conocimientos tecnológicos que no necesariamente están disponibles *off the shelf* de contratistas internacionales.

El apoyo público a actividades de I&D en áreas como las mencionadas constituye también parte de la política industrial requerida hacia el futuro. La experiencia de países industriales maduros resulta esclarecedora en este sentido si juzgamos, por ejemplo, por el papel que la NASA, los Ministerios de Agricultura o Salud, etc. cumplen en los Estados Unidos, o el MITI en Japón.

Resulta importante comprender que Argentina ha descuidado significativamente este frente de la acción gubernamental. También se nota aquí la urgencia de acciones de ingeniería institucional que permitieran mejorar y afianzar la labor investigativa y de desarrollo de nuevas tecnologías por parte de laboratorios públicos, universidades,

etc. Las acciones colaborativas en esta materia con el sector privado han comenzado en años recientes y revelan que aquí existe una amplia avenida por explorar.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Amsden, A., *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*, Oxford University Press, 1989.
- Arthur, B., "Competing technologies and lock-in by historical small events: The dynamics of allocation under increasing returns", *Center for Economic Policy Research Publication* No 43, Stanford University, 1988.
- Ahmad, S., "On the theory of induced innovation", *Economic Journal*, vol. 76, 1966.
- Bain, J., *Industrial Organization*, Wiley and Son, Nueva York, 1959.
- Braun, D. y Joy, L., "A model of economic stagnation. A case study of the Argentine Economy", *Economic Journal*, No 312, 1968.
- Boyer, R., *La teoría de la regulación. Un análisis crítico*, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1988.
- Breshanan, T., "Industries with market power", en R. Schmalensee y R.D. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, North Holland, Amsterdam, 1989.
- Carlton, D., "The theory and the facts of how markets clear: is industrial organization valid for the understanding of macroeconomics", en R. Schmalensee y R.D. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, North Holland, Amsterdam, 1989.
- Canitrot, A., "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina", *Desarrollo Económico*, No 83, vol. 21, 1981.
- Caves, R., "International differences in industrial organisation", in Schmalensee, R., y Willig, R., "Handbook of Industrial Organisation", vol. II, North-Holland, New York, 1989.
- Dahlman, C. y Frishtak, C., "National systems supporting technical

- advance in industry. The Brazilian experience. World Bank", mimeo, 1990.
- David, P., "A paradigm for historical economics. Path dependence and predictability in dynamic systems with local network externalities", mimeo, Center for Economic Policy Research, Stanford, 1988.
- Department of Industry and Trade, *A human guide to Robots.*, Londres, Dosi G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soeet: *Technical change and economic theory*, Printer Publishers, Nueva York, 1988.
- Frenkel, R., "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimiento de capitales", *Desarrollo Económico*, No 87, 1982.
- Fernández, R., La crisis financiera argentina. *Desarrollo Económico*, 1983.
- Fanelli, J.M., Frenkel, R. y Rosenwurcel, G., "Growth and structural reform in Latin America. Where we stand", CEDES, Documento No 57, Buenos Aires, 1990.
- Florida, R., "The new industrial revolution", *Futures*, vol. 23, 1991.
- Gordon, R., "What in new Keynesian Economics?", *Journal of Economic Literature*, 1990.
- Gatto, F. y Yoguel, G., "Las Pymes Argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", mimeo, CEPAL, Buenos Aires, 1993.
- Hay, D. A. y Morris, D. J., *Industrial Economics, Theory and evidence*, Oxford University Press, 1979.
- Katz, J. y Kosacoff, B., *El proceso de industrialización en la Argentina*. CEAL, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988.
- Katz, J. y Ablin, E., "De la industria incipiente a la exportación de tecnología. La experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería", en Ablin E. et. al. (eds.). *Internacionalización de empresas y tecnología de origen argentino.* CEPAL, Buenos Aires, 1985.
- Katz, J. y Ablin, E., "Tecnología y exportaciones industriales", *Desarrollo Económico*, No 65, 1978.
- Katz, J. y Burachik, G., "Cambios estructurales en la industria manufacturera argentina", mimeo, Buenos Aires, CEPAL, 1992.
- Katz, J. y Lengyel, M., "Industria Automotriz y reestructuración industrial", mimeo, Buenos Aires, 1992.
- Kantis, H. y G. Yoguel, "Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos. El rol de las medianas y pequeñas empresas subcontratistas", Documento de trabajo No 21, CEPAL, Buenos Aires.

- Kim, L., "Korea's national system for industrial innovation", mimeo, mayo de 1990.
- Kennedy, Ch., "Induced bias in innovation and the theory of distribution", *Economic Journal*, 1964.
- Lipietz, A., *Mirages et miracles. Problemes de l'industrialisation dans le tiers monde*, La Decouverte, Paris, 1985.
- Nelson, R., "The role of form differences in an evolutionary theory of technical change", *Science and Public Policy*, vol. 18, 1981.
- Nelson, R., y Winter, S., *An evolutionary theory of Economic Change*, Harvard University Press, 1982.
- Nelson, R. (ed.), *Government and Technical progress*, Pergamon Press, 1988.
- Nelson, R., "Schumpeter and the contemporary research on the economics of innovation", Columbia University, New York, 1992.
- Petrazzini, B. A., "Foreign direct investment in Latin America's privatizations", mimeo, University of San Diego, 1992.
- Piore, M. y Sabel, Ch., *The second industrial divide*, New York, basic Books, 1984.
- Posthuma, A., "Changing production practices and competitive strategies in the Brazilian auto components industry", IDS, University of Sussex, 1991.
- Rosemberg, N., *Perspectives on technology*, Cambridge University Press, 1982.
- Salter, E.G.W., *Productivity and Technical Change*, Cambridge University Press, 1962.
- Scherer, F., *Industrial market structure and economic performance*, Rand Mc Nally, Chicago, 1980.
- Schumpeter, J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Cambridge, 1942.
- Sidrauski, M., Devaluación, inflación y desempleo, *Económica*, La Plata, 1968.
- Solow, R., Technical change and the aggregate production function. *Review of Economics and Statistics*, 1957.
- Solow, R., *Capital theory and the rate of return*, North Holland Publishing Co. Amsterdam, 1960.
- Solow, R., "Growth theory and after", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 1989.
- Williamson, O., *The Economic institutions of capitalism*, Homewood Free Press, 1985.

World Bank, *The challenge of development.*, World Bank Report, 1991.
World Development, Technology exports from the Third world countries,
Pergamon Press, 1984.

