

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R. 1454  
15 de septiembre de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA INDUSTRIA ARGENTINA: DE LA SUSTITUCIÓN  
DE IMPORTACIONES A LA CONVERTIBILIDAD\*/**

\*/ Este documento fue preparado por el señor **Luis Alberto Beccaría**, consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, y el señor **Bernardo Kosacoff**, experto de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, dentro del marco del Proyecto Conjunto CEPAL/CIID, "Reestructuración productiva, organización industrial y competitividad internacional en América Latina y el Caribe" (CAN/93/S41). Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-9-1291

**INDICE**

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
I. INTRODUCCIÓN .....	5
II. LAS PRIMERAS FASES DEL DESARROLLO INDUSTRIAL ARGENTINO .....	6
III. EL QUIEBRE DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES .....	10
IV. EL PERÍODO POSTERIOR A LA CRISIS DEL ENDEUDAMIENTO (1982-1990) ...	12
V. LAS TRANSFORMACIONES QUE SE ESTÁN GESTANDO A PARTIR DE LA CONVERTIBILIDAD .....	15
VI. EL DEBATE ACERCA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL .....	21
BIBLIOGRAFÍA .....	26

## RESUMEN

El objetivo del trabajo 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. En el mismo se analiza la industrialización argentina en su sendero de largo plazo, con especial atención a los cambios que se están gestando a partir del Plan de Convertibilidad. Se destacan, muy brevemente, los siguientes aspectos:

1. La estructura industrial argentina está sustentada en un largo sendero evolutivo de más de un siglo, destacándose en el ámbito latinoamericano y con rasgos típicos de una economía semiindustrializada en el escenario internacional.
2. La política antiinflacionaria y de reformas estructurales iniciada hacia fines de 1978 fue el punto de quiebre del modelo sustitutivo. El fracaso de la misma a principios de los ochenta desarticuló el funcionamiento de la economía.
3. La inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico en el período 1982-1990 fueron el eje articulador de las transformaciones de los mercados y las empresas. El resultado fue un modelo de organización de la producción de bienes industriales muy distinto del anterior modelo sustitutivo.
4. En la década del ochenta la industria ha sufrido un conjunto de transformaciones desarticuladas que a modo de síntesis se lo puede caracterizar como un proceso de reestructuración "regresiva" y de "creciente heterogeneidad estructural".
5. El estancamiento industrial de los años 70 y 80 estuvo asociado a un cambio de especialización de la producción manufacturera. Las actividades más asociadas al uso intensivo de recursos humanos calificados y requerimientos tecnológicos perdieron relevancia.
6. El estancamiento de la ocupación industrial se produce en un contexto de desarticulación en la formación de recursos humanos, una caída en la calidad de vida de la población y la aparición de problemas estructurales en el mercado de trabajo.
7. En términos globales la descapitalización del sector industrial ha sido uno de los hechos más negativos. Sin embargo se verificaron cambios organizativos e inversiones promocionadas en muchas actividades industriales.
8. La acción simultánea del estancamiento del mercado interno, la profundización sustitutiva en algunas actividades y el sorprendente dinamismo de las exportaciones industriales generaron importantes superávits comerciales en el trienio 1988-1990. En la década del ochenta las exportaciones industriales crecieron al 9% anual acumulativo.
9. El Plan de Convertibilidad está teniendo notables éxitos en el proceso de estabilización de mejoras tributarias y de financiamiento internacional. Asimismo, el avance en algunas reformas estructurales está determinando un punto de quiebre irreversible en el funcionamiento de la economía.

10. En las actividades industriales se verifica la recuperación del nivel de actividad, con un notable dinamismo del complejo automotriz y en menor medida de los productos electrodomésticos y algunos segmentos de bienes de consumo diferenciados.
11. En las últimas dos décadas se gestaron importantes transformaciones en la estructura industrial en algunos sectores a partir de reestructuraciones "ofensivas", mientras que los otros fueron modalidades básicamente "defensivas". Las grandes plantas de insumos, el sector aceitero y el complejo automotriz son los ejemplos más representativos de las reestructuraciones "ofensivas".
12. Las empresas sobrevivientes en condiciones "defensivas" han tenido "impulsos" que generaron importantes crecimientos de la productividad, pero no han superado los problemas básicos de su funcionamiento. 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.
13. Muchas firmas de actividades transables internacionalmente se encuentran en un delicado punto de equilibrio condicionado por el sostenimiento del nivel de demanda. La reducción de costos medios es la obsesión de las empresas.
14. Los cambios en las estrategias de las firmas tienen un dinamismo desconocido en el pasado. Concentración de los mercados, fusiones y acuerdos, evaluación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), dinamismo de las empresas transnacionales, son algunas de sus manifestaciones.

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

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

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

A partir de 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, 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 de dotación de factores y de un nuevo punto de partida muy alentador en la economía. Sin embargo, las nuevas condiciones internacionales nos indican claramente la pérdida de importancia de los productos homogéneos, no diferenciados y de escaso valor agregado, que se expresa con toda su crudeza en la baja de sus precios. Pero a partir de estos productos es factible avanzar en la cadena productiva e incorporar progreso técnico, mano de obra calificada y valor agregado, desarrollando numerosas franjas manufactureras de especialidades y productos diferenciados. El desarrollo de producciones basadas en la disponibilidad de recursos y en el uso intensivo de capacidades tecnológicas y recursos humanos, pueden ser elementos fundamentales que dinamicen las exportaciones y generen nuevas oportunidades de empleo.

El avance en el camino hacia la diferenciación plantea el segundo de los campos de acción señalados. El desarrollo sostenido de una industria competitiva requiere de acciones sistémicas que den masa crítica necesaria para una inserción activa en la división internacional del trabajo, involucrando: 1) a las distintas actividades productivas, y 2) a los diferentes agentes económicos. Los sistemas competitivos se basan en complejos con fronteras cada vez más difusas entre las actividades primarias,

industriales y de servicios. Para que un bien pueda competir, debe ser el resultado de un proceso de elaboración de una cadena productiva articulada y eficiente. Asimismo, la participación de los distintos tipos de empresas es vital. Es muy difícil avanzar en franjas de especialización y tener "impacto macroeconómico" sin la participación de las empresas de mayor envergadura (las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos). Pero al mismo tiempo, no hay experiencia industrial exitosa que no haya desarrollado una trama de empresas PYMES eficientes -en las cuales deben estar concentrados los esfuerzos-, que en muchos casos son los proveedores especializados y subcontratistas, que permiten la potencialización de las nuevas organizaciones competitivas, basadas simultáneamente en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible.

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. A la vez, sus efectos sobre la competitividad industrial son numerosos y su debate aún no ha tenido la profundidad adecuada. El aspecto central a considerar en su evaluación es la generación de "spillovers" (derrames) positivos en la economía que induzcan al incremento de la competitividad sistémica. La eficiencia, la calidad y los precios de sus servicios forman parte esencial de los costos industriales y condicionan las posibilidades competitivas requiriéndose el diseño y funcionamiento de los marcos regulatorios que garanticen el cumplimiento de estos objetivos y además protejan a los consumidores individuales. Asimismo, el aspecto menos considerado y no de menor importancia, es la posibilidad de las empresas privatizadas de conformar redes de proveedores y subcontratistas especializados en el nuevo 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" 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. La Argentina se encuentra en plena gestación de una nueva especialización industrial y las mayores posibilidades de éxito de avanzar sustentablemente en el camino de la competitividad, estarían dadas si se fortalecen y privilegian a las industrias basadas en la incorporación de progreso técnico y de recursos humanos calificados, que articulen un proceso de transformación con crecimiento y mayor equidad.

## I. INTRODUCCIÓN

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

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

Simultáneamente, el dinamismo de las sociedades de mayor industrialización estaba generando el pasaje a un nuevo esquema tecno-productivo, con modelos de organización de la producción industrial que incorporaban una lógica muy distinta de la de los modelos de producción masiva fordista prevaletentes. 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.

## II. LAS PRIMERAS FASES DEL DESARROLLO INDUSTRIAL ARGENTINO

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

Considerando la participación de las industrias manufactureras en el Producto Interno Bruto 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  
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) 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 mediante sustitución de importaciones' (ISI), que en sus cinco décadas abarca a su vez subperíodos diferenciados. El tercero de ellos se inicia en el fracaso de la política de apertura (1979-1981)

y en la larga desarticulación macroeconómica del país desde mediados de los setenta, que se extiende hasta 1990 (ver esquema simplificado de las fases del desarrollo industrial argentino).

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

Simultáneamente comienzan a darse las condiciones para la incipiente industrialización del país, que responden en gran medida a los 'impulsos' que A. Hirschman (1968) describió para América Latina. Entre ellos podemos mencionar: i) la existencia de bienes competitivos del sector primario que requieren de algún tipo de transformación industrial final para exportarse (frigoríficos, tanino, cuero, lana, harinas, etc.); ii) la corriente inmigratoria europea con calificaciones previas en el área industrial; iii) el temprano desarrollo generalizado de la educación y la especialización técnica y profesional; iv) las dificultades de abastecimiento externo en la primera guerra mundial; v) las demandas derivadas de las producciones primarias y de infraestructura (los grandes talleres de mantenimiento ferroviario, maquinaria agrícola, cemento, etc.); vi) Los costos de transporte y las protecciones naturales; vii) 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 PIB, con más de 50.000 establecimientos.

## 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)
<b>ESCENARIO INTERNACIONAL</b>	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 extranjera directa, asociada a infraestructura, financiamiento y captación materias primas y recursos primarios	Inversión extranjera directa, asociada a la captación del mercado interno y los precios de los factores	Inversión extranjera directa Fuerte dinamismo asociado a la globalización, concentración y privatización
<b>ESCENARIO LOCAL</b>			
I. Marco Global	Modelo agroexportador integrado al mundo con incipiente inducción a la industrialización Consolidación institucional Ciclo autoregulado	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
II. Industrial			
1. Sectores dinámicos:	Alimentos Textiles Otros para consumo interno	Automotores Otros metalmecánicos Químicos	Acero y aluminio Petroquímica Pulpa y Papel Aceites vegetales
2. Destino:	Exportación agroindustrial Mercado Interno	Mercado interno	Exportación y mercado interno
3. Origen tecnología:	Importación	Adaptación y desarrollo local de tecnologías alejadas de la "best practice"	Importación y adaptación a condiciones locales. Menor "gap" (brecha) tecnológico en algunos sectores
4. Organización tecnoproductiva	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
<b>EMPRESAS</b>			
Líderes	G.E. vinculados a la exportación PYMES semi-artesanales	Empresas públicas Filiales de E.T. PYMES	G.E. de capital nacional Algunas PYMES Filiales de ET
Formas de Organización	Grupos familiares  Comercialización y Producción bienes primarios	Empresas públicas Empresas familiares ET: Líderes en mercado local y marginales en merc. internac. Producción	Multifirmas  Produc./Comer./Financ. de bienes y servicios industriales

**Fuente:** R. Bisang, M. Fuchs y B. Kosacoff, "Internacionalización de empresas industriales argentinas", Proyecto CEPAL/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.

El agotamiento de la expansión de la frontera agropecuaria, acompañado con la crisis internacional de 1929 y las conflictivas relaciones triangulares entre Argentina—Gran Bretaña—Estados Unidos, 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 PIB. Estas fueron las condiciones en las cuales se desarrolló el primer subperíodo de la sustitución de importaciones. Tenía su punto de apoyo en la incipiente industrialización anterior y avanzó muy rápidamente en los tramos 'fáciles' de la producción manufacturera. Las industrias productoras de bienes de consumo (alimentos, textiles, confecciones), los electrodomésticos, las maquinarias y metalurgia sencillas y la industria asociada a la construcción fueron las actividades más dinámicas durante este subperíodo, que continúa hasta la asunción del primer gobierno de Perón en 1945.

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

A partir de 1958 se inicia el último subperíodo de la ISI que se extiende hasta mediados de los setenta. Articulado en los complejos petroquímico y 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, generador de empleo y base de la acumulación del capital. Con la masiva participación de filiales de empresas transnacionales se ocuparon progresivamente los casilleros vacíos de la matriz de insumo-producto, en el marco de una economía altamente protegida con el objetivo de lograr un mayor nivel de autoabastecimiento.

Estos cambios generaron un acelerado proceso de desarrollo tecnológico basado en la incorporación de tecnologías de los países desarrollados, con significativas adaptaciones al medio local, que determinaron la réplica de las producciones 'fordistas' con un fuerte contenido localista. La producción de series cortas en plantas orientadas al mercado interno (con escalas de producción en promedio diez veces menor que una similar ubicada en la frontera técnica), el elevado nivel de integración de la producción (por el escaso desarrollo de proveedores y subcontratistas especializados) y el alto grado de apertura del "mix" (estructura) de producción, eran algunos de los problemas de competitividad internacional que se observaban en la estructura industrial argentina. Asimismo, las restricciones macroeconómicas de la Argentina se constituían en un obstáculo para financiar las transferencias de ingresos hacia las actividades industriales. Simultáneamente la particular posición deficitaria de la industria en el comercio internacional, restringía las posibilidades del crecimiento sostenido de las actividades industriales sin generar las crisis de balance de pagos.

La percepción de estos problemas condujo a buscar mecanismos dentro de la propia ISI. Por un lado, la política de incentivos a la exportación de manufacturas, buscaba simultáneamente generar las escasas divisas, expandir un mercado interno con signos de agotamiento e impulsar la competitividad global de la industria. Sus resultados no fueron menores mientras que en 1960 las manufacturas no tradicionales prácticamente no se exportaban, en 1975 representaban una cuarta parte de las exportaciones del país. Por otro lado, se buscaba la profundización de la ISI, en la cual la oferta de algunos insumos básicos (acero, aluminio, papel, petroquímica, etc.) era fuertemente dependiente de la importación. Esto motivó la promoción de estas actividades en función de su ahorro de divisas y en la posibilidad de ensanchar la base del mercado interno, a partir de los encadenamientos posteriores de estas industrias con actividades de alto valor agregado y generación de empleo.<sup>1</sup> 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.

### III. EL QUIEBRE DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

La política económica iniciada en abril de 1976 cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvolvían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios. Se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía.<sup>2</sup>

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 (Berlinsky, 1977; Nogués, 1978). A pesar de su fuerte baja -en promedio descenden 40 puntos, del 90 al 50%- en estos tres primeros años no aumentan significativamente las importaciones. Este fenómeno tiene su explicación en los incrementos de competitividad durante la última década, que determinaron la existencia de una fuerte redundancia en las tarifas y por otra parte en el mantenimiento de un tipo de cambio elevado. Por otro lado, la sanción, en 1977, de la reforma financiera, libera la tasa de interés y crea un mecanismo totalmente distinto para la asignación de los créditos.<sup>3</sup>

El segundo subperíodo se inicia hacia fines de 1978 al instrumentarse la versión de economía abierta de la escuela monetarista (enfoque monetario del balance de pagos). La aplicación de esta política tenía como objetivo igualar la tasa inflacionaria interna con la externa, ajustándose esta última a la tasa

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ver Canitrot (1983); Schvarzer (1983); Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli (1985); Damill y otros (1988); y Rodríguez (1979).

<sup>3</sup> 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.

de devaluación del tipo de cambio. Este se determinaba con un cronograma que fijaba un ritmo de devaluación continuamente decreciente en el tiempo, en un contexto de creciente apertura de la economía al exterior (tanto en el mercado de capital como en el de bienes); ello suponía la convergencia de las tasas de interés y de inflación internas con las correspondientes internacionales. En este esquema de política monetaria pasiva, se suponía un período de transición determinado por la distinta velocidad de ajuste en los precios de los productos según se comercien o no en el mercado internacional. Una vez que se lograra la convergencia quedaría establecido un nuevo esquema de precios relativos de la economía. A su vez, en combinación con la política arancelaria, la asignación de recursos favorecería el incremento de la productividad global, desaparecerían los sectores menos eficientes y se desarrollarían las actividades con ventajas comparativas a escala internacional.

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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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.

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.

#### **IV. EL PERÍODO POSTERIOR A LA CRISIS DEL ENDEUDAMIENTO (1982-1990)**

El plano macroeconómico local ha sido el eje articulador de gran parte de las transformaciones ocurridas en el período 1982-1990<sup>5</sup>. La aplicación del 'enfoque monetario del balance de pagos' en diciembre de 1978 ha sido el punto de quiebre del modelo de industrialización anterior. El fracaso de esta política y la crisis de endeudamiento externo resultante, generaron en la década del 80 condiciones de inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico que abarcaron los desequilibrios de las cuentas fiscales y externas, la fragilidad del sistema financiero, etc. La necesaria 'estabilización' de la economía no sólo fue un objetivo permanente, sino que se convirtió en un camino ineludible a partir del conjunto de perturbaciones del funcionamiento de la economía, que tuvieron en los episodios hiperinflacionarios generados a partir de 1989 sus manifestaciones más crudas. Los condicionantes externos, la necesidad de la consistencia y persistencia de las políticas estabilizadoras y el contenido de las mismas ocuparon la atención de la sociedad argentina.

La crisis de la deuda externa en 1982 revirtió el signo de las transferencias netas de recursos del exterior, producto de la interrupción de los flujos de capital y el aumento de las tasas de interés internacional. Los efectos inmediatos fueron el renacimiento y agudización del desequilibrio estructural externo de la economía, pero ahora acompañado por la crisis de financiamiento del sector público. Estos dos desequilibrios básicos se complementaban con la dinámica de funcionamiento de la economía en el corto plazo, en la cual el régimen de alta inflación y la fragilidad financiera amplificaban y agudizaban los efectos de las medidas adoptadas para corregir los desajustes. El desafío de la política económica estaba en la eficiencia para alcanzar los objetivos de equilibrar los desajustes estructurales y, al mismo tiempo, reducir la inflación sin incurrir en costos excesivos en términos de producción, empleo y salarios reales.

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

---

<sup>5</sup> Para un análisis más detallado de las condiciones macroeconómicas, ver, entre otros, Bonvecchi (1992); Heymann (1990); Carciofi (1990); Damill y otros (1989).

de la deuda externa privada. A su vez, el deterioro de los términos de intercambio erosionaron fuertemente el esfuerzo exportador.

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

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

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

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

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

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

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

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

En un contexto caracterizado por el estancamiento de la producción, la industria no sólo disminuyó notablemente su participación en el PIB 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.<sup>6</sup>

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 PIB del 25% al 28%, con un fuerte proceso de absorción de empleo, crecimiento de la productividad, mejora de los salarios reales y caída de sus precios relativos. Los complejos metalmecánicos y petroquímicos fueron los que dinamizaron esta excelente performance industrial a través de la ocupación de franjas con demanda atrasada en el mercado doméstico y complementada con incipientes exportaciones en los años setenta. Estas actividades, junto con la industria alimenticia representaban más del 60% del Producto Industrial.

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

---

<sup>6</sup> Algunas de las contribuciones globales que pueden consultarse son: Kosacoff y Azpiazu (1989); Katz y Kosacoff (1989); Chudnovsky (1991); y Nochteff (1991).

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

En el período 1975-1990 la actividad industrial disminuyó en un 25%, en un proceso de terciarización con baja productividad en la economía, que determinó que la industria disminuyera su participación en el PIB 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.

#### **V. LAS TRANSFORMACIONES QUE SE ESTÁN GESTANDO A PARTIR DE LA CONVERTIBILIDAD**

A fines de marzo de 1991 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Convertibilidad que es el punto de partida de un programa de política económica cuyos objetivos principales son la estabilización y un proceso de reforma estructural. El programa se fundamenta en la fijación del tipo de cambio nominal por ley y que sólo puede ser modificado por igual procedimiento, mientras que el Banco Central está obligado a garantizar la base monetaria con reservas suficientes, en un contexto de total eliminación de restricciones a los movimientos de divisas. Al mismo tiempo, renuncia al impuesto inflacionario, dado que limita la creación de dinero a los resultados positivos del balance de pagos. La política de ingresos se orienta a eliminar la inercia del proceso inflacionario mediante la prohibición legal de indexar contratos y permitir aumentos salariales sólo fundamentados en incrementos de productividad.<sup>7</sup>

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

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

- un considerable aumento del nivel de actividad. El PIB se incrementó el 8.9% en 1991 y el 8.7% en 1992, superando los niveles máximos desde 1980;

---

<sup>7</sup> Para un análisis más detallado, ver Canitrot (1993); Canavese (1992); y Bouzas (1993).

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

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

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

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 dispares a nivel sectorial. La industria automotriz, que ha triplicado su producción en relación a los valores de 1990, y los productos electrodomésticos, que más que duplicaron su actividad en igual período, son los sectores más dinámicos y que explican gran parte del crecimiento industrial.

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

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

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

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

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

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

Las reestructuraciones señaladas se corresponden con una 'nueva microeconomía' de la industria argentina. Sin embargo su impacto agregado no ha sido lo suficientemente importante para dar un sendero

macroeconómico consolidado a la industria argentina. En términos estilizados, las empresas sobrevivientes en condiciones 'defensivas' también han tenido cambios significativos, que se evidencian por ejemplo en sus importantes crecimientos de la productividad, pero sin embargo no han superado totalmente los problemas básicos de su funcionamiento en la medida que aún se fundamentan en radicaciones de la época sustitutiva con escalas reducidas de producción, escaso desarrollo de proveedores especializados y subcontratistas, elevada integración horizontal y un "mix" muy amplio de productos.

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

Los efectos de estos tres 'impulsos' fueron complementados a su vez con inversiones específicas y selectivas que la mayoría de las firmas con estrategias 'defensivas' efectuaron en este período, en particular en tres momentos: el proceso de apertura 1978-1980, el Plan Austral y el Plan de Convertibilidad. Sin embargo, estos nuevos equipamientos no han reestructurado los establecimientos. Las inversiones selectivas efectuadas y los tres 'impulsos' se han traducido en mejoras de productividad significativas, pero que tienden a agotarse en la medida que no se efectúan inversiones radicales y además, son insuficientes, en el nuevo clima competitivo de una economía abierta. En definitiva, es muy difícil alcanzar la competitividad necesaria para mantener los mercados domésticos ante las importaciones y dinamizar las exportaciones sin programas de inversión que modifiquen la estructura productiva de las firmas.

Las firmas industriales sobrevivientes poseen un buen nivel de actividad, determinado simultáneamente por la recuperación de las ventas, y por la ganancia de participación en los mercados, ante la desaparición de oferentes locales. Sin embargo, las empresas se ven enfrentadas a un difícil desafío de competitividad que se acrecienta en igual proporción que la transabilidad internacional de los bienes que producen. La competencia con los productos importados actúa simultáneamente como factor de reducción de mercado y como techo a la fijación de precios. Las condiciones de una economía abierta fueron determinantes en los esfuerzos de ganancia de productividad antes señalados, pero al mismo tiempo sus avances sólo pueden acelerarse con reestructuraciones ofensivas acompañadas de vigorosos procesos de inversión.<sup>8</sup> 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

---

<sup>8</sup> En noviembre de 1992, se efectuó una nueva Reforma Arancelaria, que incluye básicamente una suba transitoria de la tasa de estadística al 10% y un sistema 'espejo' de mejoras en los reembolsos a las exportaciones. En valores promedios, la protección efectiva resultante es del 18.9%. Para un análisis detallado a nivel sectorial y bloques de actividad ver: Lifschitz y otros (1993).

importados (en precios y reducción de mercado). La preocupación empresarial se acrecienta ante la reducción de sus márgenes de beneficio y el aumento excesivo de su endeudamiento.

A pesar de la reducción de costos operativos resultante como efecto del proceso de algunas desregulaciones <sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Asimismo, las mejoras en la administración tributaria y de seguridad social y la mayor transparencia legal de las contrataciones laborales inciden adicionalmente en los costos industriales.

En estas condiciones las empresas centran sus esfuerzos en la reducción de sus costos medios, siendo vital el mantenimiento del nivel de actividad, la mayor penetración en segmentos de los mercados y el replanteo de sus proveedores. Una estrategia que se observa crecientemente es la incorporación de una mayor parte de componentes y piezas importadas en la función de producción de las plantas y el complemento de la comercialización de bienes finales importados por las propias empresas industriales. La larga trayectoria en los mercados, el desarrollo de las redes de comercialización y distribución y las 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.<sup>11</sup> Sin embargo, en la mayoría de los casos no existen las inversiones suficientes para estas transformaciones y este comportamiento se fundamenta en la reducción de costos para permanecer en los mercados.

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

---

<sup>9</sup> Ver al respecto, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993).

<sup>10</sup> 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 (CEPAL, 1993).

<sup>11</sup> El Régimen de Especialización Industrial implementado recientemente por el gobierno, con rebajas arancelarias a las importaciones compensadas con nuevas exportaciones, apunta en esta dirección. Ver Broda (1993) en el que se analizan los 64 casos, correspondientes a 54 empresas que han solicitado ingresar a este programa.

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.<sup>12</sup>

No caben dudas de que las condiciones del sistema financiero han cambiado muy positivamente desde la convertibilidad,<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> La colocación de acciones en la Bolsa había comenzado a ser una opción interesante de búsqueda de financiamiento, pero sólo un muy limitado número de empresas logró viabilizarlo antes de las dificultades de este mercado en 1992, truncándose la alternativa de 'socializar' parte minoritaria de las firmas (realizando una fracción del 'efecto riqueza') y obtener los fondos para los crecientes requerimientos de capital de giro. Las PYMES sólo han tenido alternativas de autofinanciamiento y crédito comercial,<sup>15</sup> dadas las elevadas tasas reales a las que pueden acceder (en un mercado crediticio con fondos suficientes pero escasa capacidad de evaluación del 'riesgo') que sólo pueden ser utilizados para estrangulamientos financieros de muy corto plazo dado que no se corresponden con sus niveles de rentabilidad.

La evaluación del futuro de las empresas es uno de los fenómenos más difundidos en el tramado manufacturero. Los desafíos simultáneos que tienen los industriales se dan en un contexto irreversible a las condiciones vigentes anteriormente en el modelo sustitutivo. En este marco la dinámica de fusiones de firmas, concentración de mercados, acuerdos asociativos en el marco del Mercosur, ventas de paquetes accionarios, negociaciones permanentes con consultoras y empresas del exterior, desarrollo de franquicias, etc., no tiene precedentes en la historia industrial del país. Se verifica en particular el renovado interés de las empresas transnacionales por invertir en la industria (Kosacoff y Bezchinsky, 1993), pero el nivel de concreciones es aún reducido y concentrado en adquisición de empresas. Las negociaciones se demoran por la distinta valuación de las firmas, en las cuales los vendedores desean realizar el 'efecto riqueza' y los compradores desean tomar posiciones en los mercados, pero consideran que el valor real de las firmas es menor y que requieren de importantes procesos de inversión para reestructurarse. El mayor interés de las ET en comparación con las firmas nacionales está relacionado, entre otros motivos, por su estrategia

---

<sup>12</sup> En el último trimestre de 1992 se verificó un clima de amesetamiento de la actividad y de turbulencias financieras en muchas firmas. Asimismo, un análisis de la evolución de la deuda de empresas de la Bolsa muestra la mayor exposición financiera externa y un incremento entre la relación del endeudamiento total y el patrimonio neto de las empresas. Ver Damill y Fanelli (1993).

<sup>13</sup> La capacidad prestable del sistema financiero se acrecentó notablemente entre marzo de 1991 a diciembre de 1992. En esta última fecha al 71% de la misma era en dólares. Ver ABRA Express, Año 3, N° 33, agosto 1993, Buenos Aires.

<sup>14</sup> Solamente en el período comprendido entre febrero y julio de 1993 el sector privado emitió títulos en los mercados internacionales por 2.200 millones de dólares. Ver diario Ambito financiero, del 3 de agosto de 1993.

<sup>15</sup> 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.

de más largo plazo, su menor restricción financiera y su posibilidad de integrar las actividades domésticas a sus estrategias de globalización.

## VI. EL DEBATE ACERCA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

En el último año se ha abierto nuevamente con mayor intensidad el debate sobre la política industrial existente en el país. En particular, tres interrogantes han sido sus principales catalizadores. El primero de ellos, se refiere al efecto diferencial del dinámico comportamiento de la industria automotriz que cuenta con un régimen especial, que ha generado una polémica que abarca desde su justificación hasta la posibilidad de ampliarlo a otras actividades. El segundo de ellos, se relaciona con el déficit de la balanza comercial, que en el corto plazo es consistente con el notable ingreso de capitales, pero hay diferentes opiniones acerca de si se están generando los procesos de inversión suficientes para dinamizar las futuras exportaciones industriales. El tercero de ellos está centrado en los efectos sobre la ocupación que están evidenciando que los incrementos de la actividad industrial están asociados a mejoras de la productividad sin demandas adicionales de empleo en un marco de creciente desocupación estructural.<sup>16</sup>

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; y (3) la falta de compromisos empresariales que permitan acelerar el logro de la competitividad.

En el debate actual existe un gran consenso de la importancia del nuevo clima macroeconómico y asimismo de la necesidad de articular un nuevo modelo de industrialización sustentable y creciente en el largo plazo. La reducción de los elevados impuestos al salario; la modificación del sistema laboral; la 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 (Broda, 1993). 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 (Gerchunoff, 1993).

---

<sup>16</sup> 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.

Las orientaciones que emanen de las políticas públicas resultarán decisivas en cuanto a la posibilidad de inducir el comportamiento de los distintos agentes económicos de forma de garantizar una asignación de recursos que resulte compatible con los intereses de la sociedad en su conjunto, sobre la base de una paulatina convergencia entre los intereses privados y los sociales. Uno de los objetivos deberá ser potenciar el funcionamiento de los mecanismos de mercado permitiendo a los agentes económicos desenvolverse en un marco en el cual se privilegien una mayor competencia. La acción regulatoria deberá 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.<sup>17</sup>

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 que aumente o mantenga su participación en los mercados internacionales a partir de la utilización de recursos con una calidad cada vez más cercana a los patrones internacionales y que tienda, simultáneamente, a lograr una elevación del nivel de vida de la población. En este proceso, la generación y/o incorporación de progreso técnico se convierte en un aspecto clave del dinamismo productivo.

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

Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a

---

<sup>17</sup> El debate acerca de la política industrial se ha amplificado recientemente, en particular en el escenario de los países desarrollados, en los cuales se verifica una acelerada intensificación de la competencia en un marco de creciente globalización. Ver entre otros, Esser y otros (1992); Peres (1993); Reich (1991); Banco Mundial (1992); Chudnovsky (1993) y Bianchi (1993).

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 (Fajnzylber, 1989), como "espúrias" en la medida que no avanzaban en la adquisición de ventajas comparativas y estaban sustentadas en uno o varios de los siguientes factores: bajos salarios; procesamiento de recursos naturales sin preservar el medio ambiente; tipos de cambio elevados; recesión en el mercado local; sobreprotección respecto a las importaciones a sectores con ineficiencias; elevados subsidios a las exportaciones, etc. Estas formas viciosas de competencia derivaban en frágiles éxitos individuales de las firmas pero incompatibles con beneficios de carácter social. Estos avances no eran sostenibles en el largo plazo y entraban en crisis, tanto a nivel del desempeño de la empresa como por los elevados costos sociales involucrados.

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

La implementación de la política industrial deberá tener en claro algunos criterios básicos. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: **explícitas, activas, y de la mayor generalidad y neutralidad posibles**. Asimismo se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan **mayores efectos propulsores y difusores de externalidades positivas** sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes (Ffrench-Davis, 1990).

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

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

técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

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

La Argentina ha incrementado notablemente en las últimas dos décadas su dotación de recursos naturales,<sup>18</sup> en particular: (1) a través de las mejoras agrícolas (representadas en el incremento de la producción de soja); (2) el desarrollo energético (con los descubrimientos de las reservas de gas como el hecho más destacado); (3) la explotación de los recursos pesqueros; (4) el desarrollo de las actividades forestales a través de los créditos fiscales vigentes anteriormente; y (5) algunas perspectivas en los recursos mineros. Asimismo, el cambio más significativo de la estructura industrial en los ochenta es el desarrollo en escala internacional de las varias plantas de insumos intermedios de las industrias siderúrgicas, petroquímicas, aluminio, etc. La sumatoria de ambos cambios estructurales aumenta considerablemente la dotación de factores y de un nuevo punto de partida muy alentador en la economía. Sin embargo, las nuevas condiciones internacionales nos indican claramente la pérdida de importancia de los productos homogéneos, no diferenciados y de escaso valor agregado, que se expresa con toda su crudeza en la baja de sus precios. Pero a partir de estos productos es factible avanzar en la cadena productiva e incorporar progreso técnico, mano de obra calificada y valor agregado, desarrollando numerosas franjas manufactureras de especialidades y productos diferenciados. El desarrollo de producciones basadas en la disponibilidad de recursos y en el uso intensivo de capacidades tecnológicas y recursos humanos, pueden ser elementos fundamentales que dinamicen las exportaciones y generen nuevas oportunidades de empleo.

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

---

<sup>18</sup> Este crecimiento de la dotación de recursos naturales se diferencia de su virtual estancamiento en el período 1930-1970. Este dinamismo replanteó en los ochenta la nueva viabilidad de un modelo agroexportador, ahora con la adición de los recursos energéticos, que las nuevas condiciones del escenario internacional lo inviabilizaron.

potencialización de las nuevas organizaciones competitivas, basadas simultáneamente en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible (Gatto y Yoguel, 1993).

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 (Gerchunoff y Cánovas, 1992). A la vez, sus efectos sobre la competitividad industrial son numerosos y su debate aún no ha tenido la profundidad adecuada. El aspecto central a considerar en su evaluación es la generación de 'spillovers' (derrames) positivos en la economía que induzcan al incremento de la competitividad sistémica. La eficiencia, la calidad y los precios de sus servicios forman parte esencial de los costos industriales y condicionan las posibilidades competitivas requiriéndose el diseño y funcionamiento de los marcos regulatorios que garanticen el cumplimiento de estos objetivos y además protejan a los consumidores individuales. Asimismo, el aspecto menos considerado y no de menor importancia, es la posibilidad de las empresas privatizadas de conformar redes de proveedores y subcontratistas especializados en el nuevo 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' (Bisang, 1993) 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.

## BIBLIOGRAFIA

ABRA Express (1993), año 3, N° 33, Buenos Aires, agosto.

Ambito financiero (1993), 3 de agosto.

Banco Mundial (1992), Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring, Washington, D.C.

Berlinsky, J. (1977), Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina, Buenos Aires, Ministerio de Economía.

Bianchi, P. (1993), Technology and Human Resources in Europe after Maastricht, Bolonia, Italia, Universidad de Bolonia.

Bisang, R. (1993), "Industrialización e incorporación del progreso técnico. Hacia la articulación de un sistema nacional de innovación", Proyecto CEPAL/Fundación Volkswagen: "The transformation of the Argentine economic system: Industry and international trade", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

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

Bonvecchi, C. (1992), El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-80, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Bouzas, R. (1993), "¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90", Desarrollo económico, vol.33, N° 129, Buenos Aires, abril-junio.

Broda, M.A. (1993), "El Plan en su hora decisiva: qué debe hacerse y qué no", El economista, Buenos Aires, 13 de agosto.

Canavese, A. (1992), "Hyperinflation and convertibility-based stabilization in Argentina", The Market and the State, A. Zini Jr. (comp.), Elsevier, North Holland.

Canitrot, A. (1983), "La política de apertura económica (1976-81) y sus efectos sobre el empleo y los salarios. Un estudio macroeconómico", Proyecto PNUD/OIT.

\_\_\_\_\_ (1993), "La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los años 80", Boletín Techint.

Carciofi, R. (1990), "La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino", serie Documento de trabajo, N° 36 (LC/BUE/L.118), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), D. (1986), Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 64 (LC/G.1453-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.18.
- \_\_\_\_\_ (1993), Indicadores macroeconómicos de la Argentina, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. (1991), La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- \_\_\_\_\_ (1993), "La política industrial y tecnológica en transición. Los casos de los Estados Unidos y el Japón", Proyecto CEPAL/Fundación Volkswagen: "The transformation of the Argentine economic system: Industry and international trade", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Damill, M. y otros (1989), Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- Damill, M. y otros (1988), Las relaciones financieras en la economía argentina, serie Ediciones del IDES, N° 15, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Damill, M. y J. Fanelli (1993), Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: Argentina, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Esser, K. y otros (1992), América Latina: hacia una estrategia competitiva, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Fajnzylber, F. (1989), Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5
- Ffrench-Davis, R. (1990), "Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista", Elementos para el diseño de política industriales y tecnológicas en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 63 (LC/G.1565-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 90.II.G.5.
- Gatto, F. y G. Yoguel (1993), "Las PYMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación, B. Kosacoff (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Gerchunoff, P. (1993), "Volvé política industrial", Página 12, Buenos Aires, 11 de julio.
- Gerchunoff, P. y G. Cánovas (1992), "Privatizaciones: la experiencia argentina", Buenos Aires, Instituto Di Tella, inédito.
- Hirschman, A. (1968), "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones", El trimestre económico, vol. 35, N° 140, México, D.F.

- Katz, J. y B. Kosacoff (1989), El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva (LC/BUE/G.104), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y D. Azpiazu (1989), La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales (LC/BUE/G.103), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1993), "De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina", Proyecto CEPAL/Fundación Volkswagen: "The transformation of the Argentine economic system: Industry and international trade", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, inédito.
- Lifschitz, E. y otros (1993), Estimación de los niveles de protección nominal y efectiva legal, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Economía, marzo.
- Machinea, J.L. (1990), "Stabilization under Alfonsín's government a frustrated attempt", serie Documentos del CEDES, N° 42, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993), Informe económico: año 1992, año 1, N° 4, Buenos Aires, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica, febrero.
- Nochteff, N. (1991), "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes", Desarrollo económico, N° 120, Buenos Aires.
- Nogués, J. (1978), "Protección nominal y efectiva: impacto de las reformas arancelarias durante 1976-1977", Ensayos económicos N° 8, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina.
- Peres, W. (1993), "¿Dónde estamos en política industrial?", Revista de la CEPAL, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Reich, R. (1991), The Work of Nations, Nueva York, Vintage Books.
- Rodríguez, C. (1979), "El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre", serie Documento de trabajo, N° 5, Buenos Aires, CEMA.
- Schvarzer, J. (1983), Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).
- Sourrouille, J.V., B. Kosacoff y J. Lucangeli (1985), Transnacionalización y política económica en la Argentina, Buenos Aires, Centro de Economía Transnacional (CET).
- Teubal, M. (1990), "Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológica. La aplicabilidad del concepto de las distorsiones del mercado", Elementos para el diseño de política industriales y tecnológicas en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL N° 63 (LC/G.1565-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 90.II.G.5.