

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

23

**SUMARIO**

América Latina: crisis y opciones de desarrollo. <i>Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	7
Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo (Apuntes para un libro de memorias). <i>Diego Cordovez</i>	31
Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional. <i>Richard Lynn Ground</i>	47
El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global. <i>Carlos Massad y Roberto Zahler</i>	85
Monetarismo global y destrucción industrial. <i>Victor E. Tokman</i>	111
La crisis estructural de la industria argentina. <i>Adolfo Dorfman</i>	127
Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque. <i>Branislav Gosovic</i>	139
La participación: una visión desde arriba. <i>Marshall Wolfe</i>	159
Publicaciones recientes de la CEPAL	185

## La crisis estructural de la industria argentina

*Adolfo Dorfman\**

En una apretada síntesis, el autor esboza las principales tendencias del desarrollo industrial argentino y presenta los problemas que las mismas traen aparejadas. Así, pasa revista a la evolución del producto industrial en las últimas décadas y a los vacíos que presenta la estructura del sector; el creciente progreso técnico, sobre todo en las ramas dinámicas; la caída de la ocupación industrial, provocada tanto por la modernización industrial como por la merma de la producción en los años recientes; la concentración del poder económico en la industria y la presencia creciente del capital extranjero; la persistente centralización geográfica; la expansión de las exportaciones industriales, y otras.

A lo largo del texto, pero sobre todo en la última parte, esboza las principales medidas que debieran guiar la estrategia del desarrollo industrial en ese país. Los lineamientos básicos se refieren a superar tanto la actual crisis industrial, mediante una adecuada política expansiva, como a fallas estructurales que afectan al sector. La superación de dichas fallas requiere, en especial, expandir la estructura industrial en los sectores que presentan vacíos importantes —como la producción de insumos intermedios metálicos y químicos y de bienes de capital— la descentralización geográfica de la producción, y la combinación adecuada de las demandas interna y externa. La expansión productiva que provocarían la reactivación de la industria y la superación de los vacíos existentes en su estructura no debería ser impulsada de manera unilateral por las fuerzas que moldean las tendencias predominantes del desarrollo industrial. Por ello, sugiere una combinación entre las grandes empresas que utilizan alta tecnología y gran densidad de capital con las medianas y pequeñas que absorben una proporción mayor de mano de obra, y una evaluación cuidadosa de la participación del capital foráneo.

\*Ex funcionario de la CEPAL.

## Introducción

La industria argentina atraviesa por la crisis más profunda de su historia. En ella deben distinguirse dos tipos de causas de distinto origen, significado y trascendencia, que se entrelazan entre sí de variadas maneras. Unas, de carácter estructural, se relacionan con la composición y el peso relativo de las ramas que integran la industria así como la naturaleza del cambio tecnológico que se propaga por todo el sector. Las otras, de índole coyuntural, la afectan con extraordinaria intensidad desde hace más de un lustro y se manifiestan en cambios estructurales radicales, la consolidación de un concentrado poder económico, y la desarticulación y regresión del proceso por el cual se establecieron importantes industrias argentinas, lo que ha promovido la desnacionalización de las empresas y el poderío creciente del capital transnacional.

Es imperativo distinguir claramente entre ambos tipos de condicionantes de la crisis para aquilatar con acierto su impacto relativo. Confundirlos induciría a un error de consecuencias importantes y acaso irreparables para la política económica, ya que cifrar las esperanzas de recuperación sólo en la mejora coyuntural —en las medidas de corto plazo— sería olvidar que son meros paliativos que no alcanzan a tocar los fenómenos estructurales de fondo. Y si éstos no se interpretan debidamente y no se abordan en su integridad, quedarán sin resolver problemas críticos del sector manufacturero, cuyas repercusiones en todo el aparato económico y social del país sería gravísimo menospreciar o subestimar.

### I

## La evolución de largo y mediano plazo

Ya a mediados del decenio de 1930 el sector industrial argentino contribuía con un producto bruto similar al de las actividades agropecuarias y desde entonces no cesó de crecer (con altibajos cíclicos de corta duración), tanto en su valor absoluto como en su posición relativa con respecto al producto agropecuario. No está demás recordar que ese crecimiento tuvo como telón de fondo un avance muy lento —cuando no un estancamien-

to— de las actividades del agro y que al dinamismo del sector manufacturero se atribúan, en gran medida, las tasas favorables de la evolución económica global del país. Incluso en el sector primario, la influencia directa de la industria se manifestaba en el crecimiento más acelerado de los cultivos industriales con relación a los tradicionales, lo que reflejaba la marcada tendencia del proceso de sustitución de importaciones de encauzarse hacia la producción de los insumos primarios, en sus etapas iniciales y menos complejas, con características acaso distintas que las de ahora en cuanto a su impacto económico y social y el origen del capital. Así, la fuente de las materias primas en las etapas ya cumplidas de la sustitución de importaciones industriales fue, primero y en elevada proporción, la explotación agrícola intensiva y luego, en las etapas sucesivas, serían los hidrocarburos y la gran minería, sobre todo la metalífera.

La participación del sector industrial en el producto interno bruto es muy elevada (casi un tercio del total) y aporta cerca de dos terceras partes de lo que generan las actividades productivas propiamente dichas del país.

Al considerar las series de largo plazo, sin embargo, no cabe subestimar la incidencia que ha tenido el cambio del año base en las estadísticas, modificación aconsejada por las importantes transformaciones que ha experimentado la estructura de la producción argentina. Esa modificación introduce distorsiones en los años en que se superponen las series calculadas con la base antigua y con la base nueva.

Así, como se aprecia en el cuadro 1, el abaratamiento relativo de algunos productos químicos y metalmecánicos no sólo hace disminuir en términos relativos el producto total del sector industrial sino que, además, reduce la participación de esas ramas dinámicas. Sería equivocado concluir de lo anterior que en la Argentina se ha invertido el proceso de cambio estructural, siendo que subsisten vacíos por colmar en la producción de bienes intermedios químicos y metálicos y bienes de capital. Podría tratarse, más bien, de un problema de disparidad de precios relativos, transitorio, sin consecuencias para el análisis estructural, salvo la muy significativa de que esas ramas dinámicas parecen haber logrado una acrecentada eficiencia, parte de cuyos frutos se traspasa al consumidor a través de los precios.

Cuadro 1  
ARGENTINA: INCIDENCIA RELATIVA DEL SECTOR INDUSTRIAL CON CAMBIO DE AÑO BASE

(Porcentajes)

	Base 1960			Base 1970		
	PIB	Industrias I	II	PIB	Industrias I	II
1970	36	30	55	27	35	45
1980	34	25	60	25	30	50

Fuente: Estadísticas oficiales.

Columna I: Alimentos, textiles, vestuario y afines.

Columna II: Productos químicos y afines, y metalmecánicos.

En el marco de este breve ensayo no es posible hacer un análisis prolijo del desarrollo industrial argentino de mediano y largo plazo y caracterizar en forma específica sus diversas etapas. Sin embargo, so riesgo de caer en definiciones un tanto arbitrarias, con deslindes a veces confusos, nos parece útil identificar por separado las "etapas" y los "períodos" del desarrollo industrial. Las primeras estarían signadas por un cambio en la característica que define el proceso industrial; los períodos se caracterizan por modificaciones que, siendo importantes, no llegan a ser medulares.

Luego del período de industrialización incipiente, la primera etapa se caracteriza por la sustitución de importaciones sencillas, en que predominan las industrias livianas, de uso intensivo de mano de obra y pronunciada dependencia de las importaciones de insumos y equipos de capital. La etapa siguiente se distingue por el establecimiento de importantes industrias dinámicas, que superan a las industrias vegetativas en su aporte al producto sectorial (aunque siguen siendo numerosas las industrias químicas y metalmecánicas livianas, no básicas), y por la gran afluencia de capitales extranjeros, sobre todo hacia las empresas de ese nuevo tipo. En la tercera etapa se intensifica la instalación de industrias básicas metalúrgicas, químicas, de pasta y papel; se generaliza la tecnificación y se asiste a la concentración de las empresas en grandes unidades integradas; adquieren preeminencia las empresas transnacionales y las transferencias tecnológicas; la exportación de productos industriales representa proporción importante del comercio exterior y, en muchas ramas, es significativa con

respecto al volumen de producción. Hacia el final, por efecto del aperturismo económico desaparecen numerosas empresas pequeñas y medianas (así como algunas grandes) y se acentúa la desnacionalización.

En cuanto a los períodos, al de industrialización incipiente (hasta fines de los años veinte) siguió el de formación industrial, que concluyó a mediados del decenio de 1940. El período preparatorio de la gran transformación se extendió desde la posguerra hasta principios de los años cincuenta y le siguió el de consolidación industrial, hasta mediados del decenio de 1960.

A partir de entonces, y hasta la actualidad, se vive el período de maduración industrial (que no debe confundirse con el de madurez), rico en cambios y en distorsiones, en que se van gestando elementos decisivos para la definición de la futura industria argentina.

En lo que toca a las concomitancias e interrelaciones del desarrollo industrial con algunas variables esenciales del ámbito sociopolítico, se advierte la acción recíproca entre el desarrollo industrial, la organización empresarial y de la clase obrera, las actitudes (a menudo cambiantes) de los poderes públicos y los planteamientos teóricos, que se traducen en la formación de una suerte de "conciencia industrializante". Ninguno de esos factores evoluciona en línea recta sino que se generan procesos en compleja trabazón y sinuoso recorrido que se entrelazan en múltiples actos de estímulo o de retraso.

El análisis estructural de la industria argentina revela, además, la preeminencia de las indus-

trias vegetativas (que satisfacen las necesidades masivas, básicas de la población) incluso hasta poco después de la segunda guerra mundial, que fueron desplazadas poco a poco por el avance de las industrias dinámicas que crecían a tasas mucho más aceleradas. Aun con el cambio de año base en las series estadísticas a que se aludió, con la reducción que implica en su participación porcentual, estas industrias generan mucho más de la mitad del producto industrial. En cambio, si la clasificación se basa en las categorías de industrias livianas (bienes de consumo), e industrias pesadas semipesadas (bienes intermedios y de capital), la segunda categoría apenas alcanzaría a aportar una tercera parte de lo que genera todo el sector industrial.

De lo que antecede se deduce que las fallas estructurales de la industria argentina estriban en la falta o insuficiencia de industrias intermedias, de insumos metálicos y químicos, y de equipo. Como sea que el proceso de sustitución fácil de importaciones terminó hace tiempo, hay que suplir esas deficiencias estructurales y para ello será necesario establecer las industrias críticas faltantes avanzando, en la medida en que sea posible y económico, hacia la producción nacional de los insumos industriales. Se cerrarían así, integralmente, algunos ciclos y se aliviarían considerablemente las presiones sobre la balanza comercial, mitigando con ello las condiciones de dependencia y desequilibrio que de ellas derivan.

Esas fallas vienen incubándose desde hace tiempo pero se manifestaron con mayor claridad a consecuencia de la política económica aperturista aplicada hasta fines de 1983.

## II

### La evolución industrial reciente

El estudio de los índices recogidos trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) permite trazar la evolución de la industria en el decenio de 1970 y hasta 1983. Los índices se basan sólo en unos 1 500 establecimientos (reducidos últimamente a poco más de 1 300) representativos de 27 grupos o ramas industria-

les. Representan quizá más de las dos terceras partes de la producción industrial en su conjunto y ocupan más de la mitad de los trabajadores. Corresponden, en consecuencia, a los estratos fabriles superiores que han sido afectados relativamente menos por la recesión que las empresas medianas y pequeñas. De allí que las caídas de la

producción y del empleo que revela el estudio de esos índices subestimen el verdadero alcance de la crisis en la industria argentina, ya que el cierre de empresas ha sido mucho mayor en los estratos medio e inferior (no captados por la estadística), que carecen de capacidad financiera y equipos adecuados.

Al estudiar la evolución de esos índices desde 1970 (año base = 100) hasta la fecha, se advierte que el nivel general alcanzó a 123 en 1974, inició su descenso con un índice de 115 en 1976, para bajar a 108 en 1978. Luego logró un repunte de 122 en 1980, pero la caída subsiguiente fue muy abrupta (a 102 en 1982). En 1983 volvió a experimentar cierta recuperación, ya que, según cifras provisionales, habría superado los 110.

No obstante, ese promedio global encubre grandes diferencias internas entre categorías y grupos, además de comportamientos disímiles. Así, el renglón alimentación y afines mantuvo índices relativamente altos —similares al promedio general, en el que sin duda influye—, ya que hacia esos renglones esenciales se orienta el po-

der adquisitivo popular. En cambio, el de textiles y vestuario sufrió una profunda y prolongada recesión; después de alcanzar su nivel máximo, superior a 120, en 1974, bajó a 70 en 1982 y tuvo escasa recuperación en 1983. El grupo de la industria mecánica es muy heterogéneo y en él se dieron movimientos compensatorios; con todo, tanto el deprimido salario real como el agotamiento de la demanda intraindustrial, provocaron descensos importantes a partir de 1980 (año en que se superó el índice de 130, superior al promedio general). Las disparidades de comportamiento se acentúan a medida que se avanza en la desagregación industrial.

Así pues, la actividad industrial ha sido duramente golpeada por la onda recesiva, retrotrayéndose a niveles alcanzados hace ya quince años. En consecuencia, una proporción muy elevada de capacidad productiva permanece ociosa: de acuerdo con distintas fuentes entre el 40% y el 50% o más para ciertos grupos o ramas. En consecuencia ha bajado también el empleo en el sector.

### III

## La ocupación industrial

Tradicionalmente el sector industrial se ha caracterizado por una demanda fuerte y sostenida de mano de obra. En los albores de su desarrollo, cuando predominaban las actividades artesanales o semindustriales, con escasa capitalización y poca dotación de energía, el obrero industrial representaba el factor más importante de la producción. Esa situación se mantuvo durante mucho tiempo y aunque se establecieron industrias mejor equipadas técnicamente, la mera ampliación de las actividades industriales se tradujo en un aumento considerable de la fuerza de trabajo.

Por largo tiempo la industria manufacturera absorbió contingentes de mano de obra que oscilaban en torno a la cuarta parte de la población económicamente activa, superando holgadamente ese porcentaje en algunos años. En efecto, el personal total en 1939 no llegaba a 700 000 personas. Al término de la segunda guerra mun-

dial (1946), se acercaba a los 1.2 millones y siguió creciendo hasta alcanzar 1.5 millones en 1964 y dos millones en 1974. El máximo aparentemente se alcanzó alrededor de 1976-1977 con algo más de dos millones, y luego comenzó el descenso, apenas interrumpido por brevísimos períodos de bonanza. Es posible que en 1983 el personal total ocupado en las industrias manufactureras no superara el nivel registrado hace veinticinco años. Es natural que en ese lapso se haya modificado la estructura del empleo junto con las exigencias de capacitación para optar al trabajo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Esas cifras, derivadas de los censos industriales y de los índices para el último decenio, no concuerdan del todo con las de los censos de población, que arrojan resultados superiores, probablemente por la inclusión de estratos semindustriales.

El número de horas trabajadas en la industria había llegado a su punto más bajo en 1982 —25% menos que el de 1970 y 35% que el de 1975, año de máxima— aunque se recuperó ligeramente en 1983. Como este índice se refiere a unas pocas grandes empresas, cabe suponer que el deterioro fue mucho mayor en las empresas medianas y pequeñas, y que hasta la mitad de la capacidad de trabajo de la fuerza obrera permanecía ociosa en 1982-1983. (Como se trata de un índice industrial global, existen dispersiones considerables según las ramas, pero, en general, las actividades que muestran caídas menores, e incluso ascensos, tienen escasa importancia en cuanto a volumen de producción y de empleo).

El personal ocupado —haciendo caso omiso de su jornada de trabajo— habría disminuido en forma similar, bajando incluso en 1983 con respecto a 1982, frente a un ligero aumento de las horas trabajadas.

Las curvas que presentan los índices de empleo industrial y de horas trabajadas desde 1970 a la fecha no siguen cursos coincidentes en todo ese período. Aunque se mantiene un paralelismo satisfactorio, el número de obreros teóricamente ocupados es mayor que el de horas efectivamente trabajadas. Este fenómeno apunta a la ocupación con jornada muy incompleta en elevada proporción del personal en todos los subsectores fabriles.

Al período de extensión del desarrollo industrial (al que acompañaron cambios estructurales de escasa incidencia en profundidad) corresponden los mayores aumentos. En los diez años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial se dieron grandes incrementos que siguieron muy de cerca al proceso creciente de masificación urbana; éste a su vez fue resultado de la gran migración interna desde el interior, atraída por las expectativas —satisfechas en una primera etapa, para verse frustradas en tiempos más recientes— de contar con un trabajo mejor remunerado y gozar de los servicios que ofrecen los conglomerados urbanos. El estancamiento, o retroceso, de las actividades rurales, así como la sobrepoblación relativa que comenzaba a registrarse, obraron como factores de expulsión del campo a las grandes ciudades.

Si se relacionan las series de producción con las de empleo se advertirá que el descenso ha sido

más pronunciado en el componente trabajo, lo que revela un aumento de la productividad obrera; ello no es extraño en vista de la creciente mecanización y tecnificación de las industrias establecidas y el elevado coeficiente tecnológico y de capital de las nuevas actividades. En efecto, la modernización actual de numerosos segmentos de la industria transformadora argentina requiere una inversión por trabajador del orden de los 150 000 dólares. Cifras de magnitud semejante se derivan de las solicitudes de radicación de capitales extranjeros aprobadas en los últimos años. En las industrias muy tecnificadas, como las petroquímicas, estos coeficientes son muy superiores, acercándose en algunos proyectos al millón de dólares por persona ocupada.

A juzgar por estos antecedentes, parecerían poco propicias las perspectivas de mantener siquiera el mismo nivel ocupacional de la industria. No sería extraño que —aun cumpliéndose las previsiones más optimistas sobre expansión del mercado interno y con un vertiginoso ascenso de la demanda internacional de productos industriales argentinos— fuera difícil ocupar ni siquiera a 20% de la población económicamente activa en la industria.

Habrà pues que prever que el sector industrial dejará de cumplir el papel de dinámica absorción de la fuerza trabajadora que lo caracterizó durante largos períodos. Sin embargo, toda política prudente de desarrollo industrial, que se inspire no sólo en el producto que genera sino que atienda sus múltiples y más amplias funciones de orden social, deberá contener disposiciones suficientes para amortiguar esa desaceleración en el empleo industrial y moderar sus alcances y características. Sin alterar la estructura ocupacional de actividades de alto nivel tecnológico —sobre todo las industrias químicas y metalúrgicas—, queda amplio margen para graduar el avance de la mecanización en aspectos que no sean inherentes al proceso mismo. Al respecto, la adopción de medidas que signifiquen gran ahorro de mano de obra no es necesariamente la solución más sabia ni la más eficiente en economías como la argentina. Debe preverse, además, un sistema bien articulado de fomento de las empresas medianas y pequeñas, donde no se agota tan rápidamente la capacidad para absorber fuerza de trabajo.

De todas formas, habrá que buscar también

posibilidades de empleo en otros sectores, lo que será muy factible en una sociedad con graves

fallas de infraestructura y grandes posibilidades de acrecentar la demanda interna efectiva.

## IV

### Los progresos tecnológicos: la electrificación

La disminución relativa de la cantidad de horas-hombre necesaria para obtener un volumen dado de producción industrial, su baja elasticidad-producto y la probable caída de ese coeficiente en el futuro, se deben: i) al cambio de estructura industrial al intensificarse la incorporación de industrias metalmeccánicas y químicas; ii) a la mayor concentración fabril en unidades de elevada escala de producción; y iii) al avance de la tecnificación, la mecanización y el uso de energía en la industria. El mecanismo que hace posible el desplazamiento relativo y absoluto de la fuerza trabajadora del ámbito industrial —elevando su productividad pero haciendo redundante el esfuerzo de grandes contingentes— es, sin duda, el progreso tecnológico. Este proceso, que se manifiesta tanto en la esencia misma de la producción como en la concatenación de sus etapas sucesivas a diferentes niveles, ha adquirido gran vigor en periodos recientes.

El estudio del progreso tecnológico de una rama industrial no ofrece muchas dificultades, ya que existe abundante material para fundamentarlo. Reducido a nivel de empresa, el estudio es aún más fácil: en ambos casos los resultados son relativamente homogéneos y sin solución de continuidad en el tiempo.

En cambio, al comparar la evolución tecnológica de industrias diferentes (alimentaria, textil, química, metalmeccánica) no se presenta esa homogeneidad y podrán advertirse transformaciones profundas o diferencias esenciales entre procesos, así como en los aspectos relacionados con la propia mecanización. No hay un patrón idéneo para la totalización. De allí que sea necesario

buscar un criterio de carácter más universal, que haga menos aleatorios los resultados y justifique su adecuada cuantificación.

El uso de la energía, o mejor aún, el grado de electrificación industrial, ofrece a nuestro juicio una pauta general aceptable del progreso técnico en la estructura fabril. Los cambios que en ella se operan tienden, desde todos los ángulos, a sustituir el trabajo humano por trabajo mecánico o a introducir procesos que generan bienes antes desconocidos (sobre todo por procesos químicos). Todo ello exige elevada densidad de capital y el uso cada vez mayor de energía, en particular eléctrica. En el consumo total de energía se dan simultáneamente fenómenos de signo contrario: por un lado se establecen industrias que hacen uso intensivo de energía (sobre todo en la metalurgia y la química básica), con lo que se eleva el coeficiente global por unidad de producto y por el otro se acentúa la tendencia a economizar energía, lo que reduce el consumo unitario. Por ello, el coeficiente energía/producto, después de subir velozmente en las etapas en que se integran nuevas actividades del tipo señalado, tenderá a estabilizarse durante la consolidación de la estructura y mostrará indicios de aflojamiento en etapas posteriores.

No sucede lo mismo, en cambio, con el consumo de energía eléctrica. Las necesidades irán aumentando sostenidamente al compás de la mecanización de las operaciones y de la introducción de controles y mecanismos cada vez más complejos en la producción y al ascender las actividades semindustriales o artesanales a estratos superiores. El consumo absoluto de electricidad



se duplica o triplica cada diez años (con períodos más alcistas) y la elevada elasticidad resultante se mantiene por largos períodos.

En las industrias transformadoras argentinas el consumo de energía eléctrica se duplicó entre 1939 y mediados del decenio de 1970 con respecto al producto de ese sector. Aunque es probable que haya consumido menos de la tercera parte del total nacional de energía, su participación en el consumo de electricidad fue superior a la mitad. La electrificación industrial se aceleró mucho a partir de 1975, si bien la tasa fue francamente inferior en años más recientes por el fenómeno de la recesión. (Véase el cuadro 2)

Cuadro 2  
ARGENTINA: EVOLUCION RECIENTE DEL INDICE DE ELECTRIFICACION INDUSTRIAL

Años	Horas trabajadas	Consumo de electricidad	kWh/hora-obrero
1970	100	100	100
1973	109	130	120
1975	115.5	138	120
1977	113	155	135
1979	102.5	187	180
1981	78.5	165	210
1982	75.5	165	220
1983 <sup>a</sup>	80	180	230

Fuente: Datos de INDEC y la Secretaría de Energía elaborados por el autor.

<sup>a</sup>Estimaciones provisionales.

## V

### La concentración del poder económico

Las últimas cifras globales relativas a la actividad industrial argentina se remontan al censo de 1974. Sus resultados están avalados hasta cierto punto por estadísticas más incompletas, pero de alcance suficiente, tomadas de los Registros Industriales de la Nación para 1980 y 1981. En esos años, las empresas que ocupaban más de 500 obreros generaban 40% de la producción, con menos del 30% de la mano de obra, y concentraban la mayor parte de la fuerza motriz, lo que muestra su elevado grado de tecnificación y alta productividad. Según diversas fuentes, un número de establecimientos no muy superior a 2 000, con ocupación unitaria mayor que 100 obreros, contribuía en esos años con cerca de 70% del producto y 60% del empleo. Al otro extremo, figuraba la actividad industrial que ocupaba menos de 10 obreros por establecimiento, y que representaba las dos terceras partes del total, pero aportaba sólo 10% de la producción y absorbía 20% del personal, lo que indica su gran densidad de mano de obra y baja tecnificación.

Según las cifras anteriores, la industria grande, sumada a la medianamente grande, generan la mayor proporción del volumen de producción industrial y representan el grueso de esa actividad. Situaciones parecidas se dan en todos los

países periféricos, y se presentan con características muy atenuadas y sin gran detrimento del progreso tecnológico en los propios países industriales.

Esa fuerte concentración se acentuó por efecto de la política económica aperturista de los años más recientes, con una posible mortandad mucho mayor en los estratos medianos e inferiores de la industria que en sus niveles más altos. Agréguese a lo anterior la marcada tendencia a la fusión de empresas, la consolidación de conglomerados en varios segmentos importantes de la actividad fabril, unida a vínculos más fuertes con los intereses financieros, y se conocerá el perfil actual de la industria argentina.

Según los datos del censo de 1964, el capital extranjero representaba la cuarta parte del valor total de la producción industrial. Esa proporción subió a más de 30% en 1974 superando el 50% y más en algunas ramas críticas de los sectores químico y metalúrgico. A juzgar por las solicitudes de radicación de capitales extranjeros, aprobadas o en curso de estudio hacia mediados de 1983 en los organismos competentes del poder público nacional, antes de cerrar el presente decenio las industrias de ese origen estarían aportando nuevos valores de producción superiores por un

amplio margen al actual producto industrial, lo que implica un incremento masivo del capital extranjero en la actividad fabril en forma de inversión privada directa. Hacia 1982, se estimaba ese tipo de inversiones en unos 5 000 millones de dólares, de los cuales más de las tres cuartas partes correspondían a industrias dinámicas. A la misma fecha, la deuda externa con instituciones multilaterales y bilaterales de crédito ascendía a unos 3 500 millones de dólares, destinados sobre todo al desarrollo del sector energético y la industria.

La política de desprotección industrial ha resultado nefasta para esa actividad en la Argentina. Baste mencionar dos aspectos: la desnacionalización de industrias, que se manifiesta en la absorción de empresas de capitales nacionales

por las de origen foráneo, y el desmoralizante retroceso del proceso industrial en gran número de ramas. Actividades que tardaron, quince, veinte o veinticinco años en completar su ciclo productivo en el país, se han visto obligadas a dismantelar esas estructuras en pocos años o meses, para volver a la importación de elevadas proporciones del valor que antes generaban, en grave desmedro del empleo y de la consolidación de la estructura industrial, sin contar la pérdida de divisas y el deterioro de la balanza comercial.

En suma, en los últimos años continuó con ritmo acelerado la concentración del poder económico industrial, en forma de monopolios u oligopolios, acentuándose la dependencia de las transferencias tecnológicas y los capitales extranjeros.

## VI

### Las exportaciones industriales

La industria argentina no se limita a abastecer una proporción muy elevada de la demanda interna, sino que destina a mercados externos volúmenes cada vez mayores de una gran variedad de bienes. Entre 10% y 20% del producto industrial —según los períodos y la naturaleza de la actividad— sale a los mercados externos. Esa proporción sube mucho en algunas ramas y es muy sensible a medidas de fomento o desaliento, como el tipo de cambio internacional y los incentivos de promoción, que no han seguido una línea congruente.

Si, como correspondería por definición, las exportaciones industriales abarcaran todos los bienes que han experimentado alguna transformación y que se originan en actividades clasificadas como industriales en los censos nacionales, habría productos que desde hace mucho tiempo figuran entre los renglones exportados, algunos en volúmenes importantes, como las carnes y otros productos frigorizados, los derivados lácteos, la lana lavada o semielaborada, el algodón desmotado, los cueros curtidos, y el extracto de quebracho. Todos ellos contribuyeron en medi-

da importante al ingreso de divisas y representaron proporciones no desdeñables de las exportaciones totales argentinas.

Esas importaciones industriales, que se han dado en llamar tradicionales, porque se hallan estrecha y directamente vinculadas con las actividades agropecuarias básicas, con escasa transformación o semielaboradas, representan prolongaciones naturales de la especialización primaria y en nada modifican el esquema de dependencia. A ellas se fueron sumando primero otros renglones, como los productos textiles y los de mayor elaboración en las categorías antes citadas, y luego, en volumen y variedad cada vez mayores, exportaciones originadas en las industrias químicas y metalmecánicas.

En largos períodos las exportaciones industriales propiamente dichas representaron proporciones pequeñas del total, con fuertes oscilaciones y aumentos temporales en los años de la segunda guerra mundial, para luego retroceder a niveles anteriores o aun situarse por debajo de ellos. Son productos típicos de las industrias tradicionales, con algunos pocos renglones nuevos,

que suelen desaparecer cuando cambian las circunstancias externas anormales que hicieron posible su aparición.

Hacia los años cincuenta comenzaron las modificaciones profundas, con aumentos vigorosos en la década siguiente y, sobre todo, en ciertos años del decenio de 1970. Se advierte con claridad la influencia de factores coyunturales externos y, en no escaso grado, de las medidas de orden nacional a que se aludió antes. No obstante las variables circunstanciales, se trata de un fenómeno irreversible que afecta a una tercera parte, o bastante más, de todas las exportaciones industriales y a una cuarta parte del total exportado.

Así pues, las exportaciones de productos con algún grado de transformación industrial van teniendo una incidencia cada vez mayor en el comercio. Al mismo tiempo, van perdiendo importancia relativa los renglones que gozaban antes de indiscutible primacía, con un grado de elaboración más elemental. Las exportaciones de productos elaborados más que se sextuplicaron

entre fines del decenio de 1950 e igual período del de 1960; de éstas, casi 40% eran bienes de consumo, 50% bienes intermedios y el resto, bienes de capital. Tuvieron un papel descollante las ventas externas de productos industriales no tradicionales, que de un 15% de las exportaciones industriales a mediados del decenio de 1960, representaban 40% diez años después. El mayor aumento correspondió a la industria metalmeccánica, incluidos los automotores y alguna maquinaria, aunque, en general, la estructura fue bastante cambiante si se analiza por grupos principales.

Entre mediados y fines de los años sesenta se duplicó en dólares corrientes el valor de esas exportaciones no tradicionales, igual que su incidencia porcentual. Desde entonces, su crecimiento fue muy acelerado, sobre todo —con algunas oscilaciones— desde mediados de los años setenta. Los valores absolutos de lo exportado (en dólares corrientes) se decuplicaron entre 1970 y 1980.

## VII

### ¿Mercado nacional o exportaciones?

La creciente importancia de los mercados externos para la producción nacional, unida a la estrechez y reciente contracción de la demanda interna, han promovido corrientes de opinión que cifran desmesuradas esperanzas en la evolución favorable de esos mercados. Por razones de diversa índole, creemos arriesgado exagerar esas posibilidades. Quizá la fundamental, es que se pierde de vista el enorme potencial económico y social que ofrece una demanda interna que se diversifica y crece sostenida y aceleradamente, la que podría mantener su papel de estimulante básico del progreso de la industria nacional, siempre y cuando se cumplan los requisitos de orden económico, social e institucional que lo hagan posible. Podrían mencionarse, también, las trabas que entorpecen el comercio internacional de los productos industriales procedentes de nuestros países, los subsidios directos o implícitos

que reciben esos bienes en numerosas plazas exportadoras, y los costos internos en la Argentina.

Un aspecto significativo concierne a las posibilidades de exportación de productos petroquímicos intermedios o semiterminados, tema que está muy en boga. En ese campo, las inversiones previstas en las solicitudes de radicación de capitales extranjeros —aprobadas o en estado avanzado de estudio— suman varios miles de millones de dólares. Es muy notable la influencia del capital extranjero en la explotación intensiva de las reservas conocidas de gas natural (incluso el aprovechamiento del gas que ahora se vende) al punto que —de llevarse a la práctica todos los proyectos petroquímicos ahora en estudio— se correría el riesgo de agotar los yacimientos en plazo limitado.

La experiencia reciente muestra la influencia que ejercen las modificaciones radicales del tipo

de cambio internacional y un régimen favorable de reintegros para ciertas exportaciones. Los productos siderúrgicos y el papel ofrecen buenos ejemplos de que no es tan decisiva como se pretende la incidencia de los costos internos y lo son menos aún las pretendidas ventajas comparativas.

Por otra parte, gran proporción de las nuevas exportaciones industriales se realiza por conducto de filiales de grandes industrias transnacionales establecidas en la Argentina. Esa situación presumiblemente se acentuará en el futuro, a juzgar por las tendencias en la radicación de capitales, como en las industrias automotriz y la gran petroquímica. Ahora bien, es indudable que en esas circunstancias, las decisiones no estarán en manos de las autoridades nacionales sino de esas empresas que, como es lógico y natural, no las tomarán necesariamente en defensa de los intereses comerciales del país.

Es un profundo desacierto económico auspiciar industrias sólo para exportar aunque se trate de industrias petroquímicas dotadas de alto ingrediente tecnológico. Exportar —como en este caso— materias primas nacionales enmascararán-

dolas bajo un rótulo más refinado, a mercados internacionales muy competitivos en que son similares las escalas de producción, el acceso a los canales comerciales y la dotación de insumos en varios países, constituye una variante de la dependencia, del coloniaje tecnológico. En esos casos es decisiva la política de subsidios a los precios de esos insumos básicos, como es el gas natural. La Argentina en la actualidad se encuentra en una etapa crítica a ese respecto.

El país necesita un desarrollo industrial que se proyecte también a los mercados mundiales, pero sobre una sólida base en un vasto mercado interno, sin desconocer que habrá casos en que las exportaciones representen porcentajes importantes de la producción y no meros excedentes que mejoren la economicidad de la empresa.

Las reflexiones anteriores ponen de manifiesto la necesidad de no dejarse atraer por el señuelo de las exportaciones industriales, sino de sopesar en forma cuidadosa los variados factores que determinan la conveniencia de promover industrias que destinan proporciones muy importantes de producción a los canales internacionales.

## VIII

### Las perspectivas

Para superar la crisis industrial argentina en sus aspectos coyunturales será necesario introducir cambios institucionales en el país y revisar a fondo las políticas económicas y sociales. La reestructuración de la demanda interna, el progreso sostenido de las actividades económicas en general, y un plan de obras públicas vigoroso e inteligente, incrementando el componente de origen nacional de los insumos y los elementos de equipamiento, son condiciones necesarias y suficientes para salir de la fase recesiva de la economía industrial. Pero las fallas estructurales deben afrontarse con medidas más de fondo, lo que exige un programa coherente de mediano y largo plazo, que se cumpla con firmeza en sus lineamientos básicos, sin altibajos ni contramarchas, y que se proponga —entre otros objetivos— com-

pletar los componentes de la estructura industrial que cuenten en el país con elementos adecuados para su establecimiento, desarrollo o integración.

Al contrario de lo que se supone en algunos círculos, no se han agotado en la Argentina las posibilidades de sustitución de importaciones. El proceso no es tan sencillo como en períodos anteriores, pero es perfectamente viable y podrá ponerse en marcha. La expansión de las actividades industriales tradicionales, para satisfacer una mayor y más diferenciada demanda efectiva, y el desarrollo insuficiente o falta de algunas iniciativas, permiten vislumbrar dilatados horizontes de crecimiento.

Llenar los vacíos estructurales del andamiaje industrial, aparte su importancia para la cimen-

tación interna y el ahorro de divisas, será factor principal para cumplir el constante anhelo de descentralización industrial, insatisfecho hasta ahora. Baste recordar que a mediados del decenio de 1960 se concentraba en el Gran Buenos Aires 55% de la producción fabril nacional y que más de las dos terceras partes de éste correspondían al eje La Plata-Buenos Aires-Rosario, lo que no es más que una lógica derivación del histórico fenómeno de la concentración. No hay indicios de que la situación se haya modificado sustancialmente desde entonces.

Al dar prelación a la producción de insumos intermedios esenciales metálicos y químicos se orientará el emplazamiento de esas actividades a los lugares en que se encuentran los recursos naturales correspondientes, que, por fortuna, se hallan distribuidos en diversos puntos del territorio nacional y alejados de la actual megalópolis industrial-demográfica. Esos nuevos polos industriales se complementarán con el desarrollo natural de los ya existentes —como Córdoba o Mendoza, o el de formación más reciente de Bahía Blanca, y otros en el sur cercano— atendiendo a sus características peculiares. Ese proceso contribuirá a acelerar en forma racional la descentralización industrial, cuya postergación está resultando también onerosa en términos de contaminación ambiental y deterioro ecológico. Esos logros no pueden ser resultado de la dictación de decretos sino de la formulación de políticas industriales idóneas.

Eso no implica que haya que considerar exclusivamente el mercado interno, olvidando las posibilidades que se ofrecen en el exterior. Ya se ha visto cómo las exportaciones industriales crecieron en volumen y pasaron a representar elevadas proporciones de las ventas argentinas en el mercado externo. Esa tendencia puede ampliarse considerablemente hasta exportar volúmenes importantes tanto de productos de las industrias tradicionales como, en especial, de los pertenecientes a las ramas dinámicas de la economía industrial. La metalurgia básica y la petroquímica ofrecen excelentes ejemplos, pero no son los únicos. El desarrollo de esas posibilidades, por otro lado, afirmará la economicidad de las instalaciones en esos campos críticos de la estructura.

Con la expansión de la demanda interna y el aumento de las exportaciones industriales no sería utópico pensar en duplicar el producto indus-

trial durante el presente decenio. Pero para lograrlo habrá que actuar con un claro criterio de oportunidad y conveniencia económica y social. Si se dejara librado el desarrollo sólo a los factores que aparecen como predominantes en la actualidad, posiblemente se lograrían aumentos importantes en algunas ramas de elevada densidad tecnológica y de capital, pero con exiguo empleo de fuerza trabajadora, y con el agravante de que esas actividades estarían dominadas por los grandes centros transnacionales de capital de donde emanarían también las decisiones respecto a la producción y la exportación. Se reforzaría así el dominio oligopólico de ese vital sector del desarrollo nacional y se reducirían las perspectivas de los estratos medianos-bajos y pequeños, donde radica la máxima posibilidad de una mayor demanda de mano de obra.

Habría que tender a una combinación adecuada de industrias de alta tecnología y gran densidad de capital, con escasísimas necesidades de mano de obra, y de aquellas que ofrezcan buenas posibilidades de absorber fuerza trabajadora y de incorporar, al mismo tiempo, las innovaciones tecnológicas que resulten necesarias y adecuadas.

No se trata, de ningún modo, de hacer caso omiso del progreso tecnológico ni de preconizar el retorno utópico a la pequeña empresa, cuya imagen se va idealizando con el tiempo, pero cuyo predominio, fuera de ser anacrónico en el mundo y en la propia Argentina, sería antieconómico. Se busca más bien combinar el desarrollo de industrias de alta tecnología y gran escala de producción, con el de aquellas que ofrecen posibilidades ciertas de subsistir y expandirse, funcionando a niveles menos complejos. Numerosos ejemplos internacionales abonan la creencia de que ello es factible. Para promover esas empresas se requiere el esfuerzo inteligente, coordinado y complejo, en varios niveles gubernamentales y en la propia empresa privada (quizá por medio de organizaciones cooperativas y cámaras industriales), que podría beneficiarse de la valiosa cooperación de agrupaciones de empresas medianas y pequeñas en los países industrializados.

Frente a los aportes de capital y de tecnología del exterior, sería errado mantener una actitud negativa, de rechazo total. Su contribución puede ser decisiva en ciertos campos, o superflua e innecesariamente costosa, y hasta nociva, en

otros. Se trataría de preparar un claro programa de desarrollo industrial, firmemente afincado en la totalidad de la trama socioeconómica, mediante múltiples vínculos, y respaldado por una capacidad de negociación que logre convenir términos satisfactorios para ambas partes. En el uso del capital y la tecnología extranjeros se dan opciones que deben evaluarse con cautela. En los propios países industrializados hay diferencias internas entre sectores industriales y grupos de intereses, así como entre esos países, que hay que saber aprovechar. El conocimiento a fondo de esas situaciones puede ser muy fructífero, en particular en lo que concierne a los aportes de la

industria mediana al desarrollo de los estratos homónimos de nuestros países. Existe ya una experiencia rudimentaria al respecto, en pocos países y algunos sectores importantes, que convendría ampliar en forma considerable, por iniciativa y con el firme apoyo del sector público, a diversos niveles y en estrecha colaboración con la iniciativa privada local.

Con una orientación de ese tipo podrían mobilizarse con provecho esfuerzos privados, radicados en sectores industriales con clara vocación nacional, cuyo desarrollo representaría la garantía máxima de que los beneficios de ese proceso redundarán en óptimos resultados para el país.