

DESARROLLO INDUSTRIAL E INESTABILIDAD MACROECONOMICA.

LA EXPERIENCIA ARGENTINA RECIENTE.

Bernardo Kosacoff.¹/ Setiembre 1988.

La industrialización de la Argentina tiene sus orígenes en forma contemporánea con la integración a la división internacional del trabajo del exitoso modelo agroexportador que comenzó hacia fines del siglo pasado, en el que se conforma un incipiente y adelantado sector industrial en el escenario latinoamericano. La ruptura de este modelo a partir de la crisis de los años 30 da inicio a la profundización del desarrollo industrial, ahora bajo las condiciones de un típico modelo sustitutivo de importaciones. Este estilo de industrialización se extiende hasta fines de los años 70, cuando se instrumenta la versión de economía abierta de la escuela monetarista, que recrea un escenario con reglas de juego muy distintas, en el cual se modifica el lento pero progresivo sendero madurativo de la industria argentina.

Asimismo, durante las dos últimas décadas el contexto macroeconómico se ha caracterizado por su inestabilidad. El fuerte y continuo proceso inflacionario, las restricciones del sector externo, el déficit estructural de las cuentas fiscales, la fragilidad y cortoplacismo del mercado financiero, etc., son algunas de sus manifestaciones.

El objetivo del presente trabajo es analizar los aspectos más salientes del desarrollo industrial argentino de los últimos quince años en un contexto caracterizado por la inestabilidad macroeconómica. En su primera sección se presenta una visión de los principales rasgos del sector industrial anterior a 1976. Posteriormente, se analizan los principales elementos de la política económica en el período 1976-83, poniendo especial énfasis en la etapa 1978-81, en la cual se instrumenta la política basada en el enfoque monetario del balance de pagos. En la tercera sección, se estudian los efectos de esta política sobre la estructura industrial. Las

¹ Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Se agradecen los comentarios de Jorge Katz, Daniel Heymann, Daniel Azpiazu, Francisco Gatto y Mariana Fuchs.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

condiciones macroeconómicas durante el gobierno democrático son analizadas en la cuarta sección, señalando las restricciones que impone, entre otros elementos, el endeudamiento externo, la inflación, el deterioro fiscal y la desarticulación del proceso de acumulación y del mercado financiero. Por último, se analizan algunos de los rasgos actuales del sector industrial en un replanteo del modelo de industrialización vigente en la Argentina.

1. La industria antes de 1976.

La etapa del proceso de industrialización argentino que se inicia con posterioridad a la crisis de los años 30 y se extiende hasta la asunción del gobierno militar en 1976, se ha caracterizado por el desarrollo de industrias sustitutivas de importaciones, dirigidas básicamente al mercado interno y que se desarrollaron en un fuerte esquema proteccionista, basado en restricciones cambiarias y niveles arancelarios muy elevados. En este proceso, el Estado jugó un papel fundamental, tanto en la transferencia de ingresos hacia el sector industrial -subsidios, créditos promocionales, provisión de servicios- como en su rol de regulador de conflictos sociales y árbitro de las pujas redistributivas.^{2/}

Este desarrollo industrial "protegido" fue conformando una estructura industrial altamente diversificada y oligopolizada. Las empresas extranjeras, con mayor énfasis a partir de fines de la década del 50, jugaron un rol central en este proceso llegando a participar en un tercio de la

² Ver, entre otros, Brodersohn M. (ed.) Estrategias de industrialización para la Argentina, Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1973; Doríman A. Evolución de la industria argentina, Ed. Losada, 1942; Ferrer A. La economía argentina, Fondo de Cultura Económica, 1979; Díaz Alejandro C. Essays on the Economic History of the Argentine Republic, Yale University, Press, 1970; Altimir O., Santamaria H. y Sourrouille J.V. "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", IDES, Desarrollo Económico, 1966; CEPAL, El desarrollo económico en la Argentina, Santiago de Chile, 1957; Mallon R., Sourrouille J.V. La política económica en una sociedad conflictiva, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

producción industrial, desarrollando sus actividades en los mercados industriales más concentrados y dinámicos.^{3/}

El crecimiento de la participación del sector industrial en la economía del país fue la característica central del desenvolvimiento de esta actividad, cuyo comportamiento tuvo una tendencia errática, proveniente en casi todos los casos de las restricciones en el balance de pagos. Frente a estas limitaciones externas, el sector industrial se encontraba limitado en su crecimiento, atento a su dependencia de las importaciones de insumos, bienes de capital y tecnologías y, por otro lado, a su escasa participación en las exportaciones -dada su falta de competitividad internacional-.

Luego de casi treinta años de comportamiento cíclico, en la década comprendida entre 1964 y 1973 la industria registró un crecimiento continuo y con un dinamismo mayor que el resto de las actividades económicas; acompañado por un crecimiento de la ocupación, los salarios y la productividad. Asimismo, este último período se caracterizó por una caída de los precios relativos del sector industrial -asociado a la evolución de la productividad-, por el aumento significativo de las exportaciones industriales y por el incremento del tamaño medio de los establecimientos manufactureros. Las industrias metalmeccánicas, química y petroquímicas fueron las actividades más dinámicas. De esta forma, la profundización del proceso de sustitución de importaciones -con la participación decisiva de tecnologías y firmas extranjeras- iniciada hacia fines de la década del 50, produjo un profundo cambio estructural en el sector industrial. La diversificación de actividades, la incorporación de empresas capital-intensivas, el incremento de las exportaciones de manufacturas no tradicionales y la explotación de franjas del mercado interno con demandas atrasadas, fueron algunos de los elementos claves que permitieron que el sector industrial fuese el motor del desarrollo de la economía en este último período.^{4/}

³ Ver Sourrouille, J. El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de Argentina, O.I.T. Ginebra, Abril de 1976.

⁴ Ver Sourrouille J.V., Lucangeli J. "Apuntes sobre la historia reciente de la industrialización argentina", Revista Techint Nro. 219. Bs. As, 1980.

Sin embargo, hacia mediados de los años setenta se verifica una desaceleración del crecimiento industrial que conduce a una fuerte polémica sobre el agotamiento del modelo de industrialización seguido. Las limitaciones del balance de pagos y la persistencia de la inflación seguían presentes en la economía nacional, mientras las actividades industriales continuaban en su esquema protegido. En el periodo 73/75, se intenta dar un nuevo impulso a la actividad industrial, basado en una acelerada modificación de la distribución del ingreso a favor de los sectores asalariados, que tuvo su correlato en un crecimiento de la producción de los bienes de consumo no durables asociados a las demandas de estos sectores de la población. Esta última experiencia encuentra rápidamente sus limitaciones y finaliza en marzo de 1976, con la asunción del gobierno militar, luego de una profunda crisis económica iniciada a mediados de 1975, que se tradujo en un desorden en el que se descontrolaron algunas de las más importantes variables económicas.^{5/}

En un trabajo reciente, J.Katz ^{6/} ha señalado algunos rasgos estructurales de la actividad manufacturera, relacionados con el tamaño de las plantas, el grado de diversificación, el nivel de subcontratación y la capacidad tecnológica local dentro de un escenario industrial orientado hacia un reducido mercado interno. En relación al tamaño, destaca lo reducido de las plantas locales, que suelen ser por lo menos diez veces menores que las equivalentes a nivel internacional. Ello implica la producción de "series chicas", con menor automatización y una organización de la producción en forma discontinua, es decir con una excesiva fragmentación en talleres y con la existencia de excesivos tiempos muertos. Tal organización de la producción produce un fuerte impacto negativo sobre la productividad de la mano de obra. Esta situación se agrava por el segundo rasgo estructural señalado, que es el alto grado de apertura del "mix" de producción. Con

⁵ Ver Canitrot A. "La experiencia populista de redistribución de ingresos", IDES, Desarrollo Económico Nro.59, Buenos Aires, 1975.

⁶ Ver Katz, J. "Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas", Cuaderno Nro.1 de la Fundación Dr. Eugenio A. Blanco, Buenos Aires, agosto de 1983.

frecuencia, las firmas fabrican una gran cantidad de modelos y tamaños de un producto dado, lo que, en un mercado reducido y con escasa inserción internacional como el argentino, hace que la escala de producción sea aún más reducida.

El tercer elemento hace al alto grado de integración vertical con que operan las industrias. La escasa división social del trabajo industrial, que se refleja en la ausencia en el medio local de una red de subcontratistas especializados y el atraso en términos de normalización y estandarización ha conducido a las firmas a un excesivo autoaprovisionamiento de partes e insumos, afectando de esta forma también a las economías de escala y de especialización, duplicando los esfuerzos globales de la economía.

Por último el autor destaca el cariz "localista" de la capacidad tecnológica nacional, en un proceso de aprendizaje y adaptación al medio local, que determina la existencia de un paquete tecnológico muy idiosincrásico. Este aprendizaje involucra a la ingeniería de diseño de productos, de procesos, de organización y métodos de la producción y está dado en un "proceso madurativo secuencial" que implica un tiempo relativamente largo, que se desarrolla por lo menos en el transcurso de 20 años de funcionamiento de la planta industrial. El sendero tecnológico de cada firma está influido por su historia técnica, la situación del mercado en que opera, el desarrollo de las variables macroeconómicas y la nueva información técnica internacional.⁷ Este conjunto de elementos, sumado a la respuesta dada por los empresarios, da por resultado comportamientos tecnológicos no homogéneos, caracterizados por su distinto ritmo de maduración. A nivel sectorial, se destaca por una parte, a las firmas metalmeccánicas que incorporan tempranamente la ingeniería de diseño de productos, continuando varios años después con la ingeniería de procesos y en una tercera etapa con la ingeniería de

⁷ Esta línea de pensamiento abandona el paradigma neoclásico convencional en el que se supone la existencia de perfecta información, libre acceso a la tecnología, funcionamiento de los mercados, etc. y remite al carácter endógeno del fenómeno tecnológico y la consideración del funcionamiento de las instituciones y de la organización de los mercados. Se compatibiliza en autores como Dosi G.; Nelson R.; Rosenberg N; Winter S.; Freeman C., etc.

organización y métodos; esta última involucra estudios de tiempo y movimiento, estudios de racionalización o reordenamiento de métodos de trabajo, normalización y estandarización de partes, etc.. Por otra parte, están las llamadas industrias de proceso continuo -acero, petroquímico, cemento, etc.- en las cuales los departamentos de ingeniería de procesos, de asistencia técnica a la producción y de ingeniería de proyectos son el instrumento clave para programar, diseñar y construir las sucesivas expansiones de la planta; los departamentos de ingeniería de producto pasan a segundo plano, pues pierden importancia relativa frente a la mayor homogeneidad de los productos elaborados y su mayor universalidad y estandarización.

Estos rasgos estructurales de las actividades industriales se combinan con las restricciones de balance de pagos que caracterizan el funcionamiento de la economía argentina. La particular posición negativa en el comercio internacional de las producciones manufactureras restringe las posibilidades de crecimiento sostenido del sector industrial; a ella se suma el grado de ineficiencia provocado por la protección exagerada. Ambos factores determinan los permanentes comportamientos cíclicos del sector industrial. En el período 1953-1978 la industria manufacturera presenta cinco ciclos de contracción y posterior expansión del producto. Este movimiento de "stop-go" corresponde a máximos cíclicos y a contracciones asociadas con shocks macroeconómicos producidos por políticas estabilizadoras. Asimismo, en este período se verifican cuatro fases de desaceleración de la producción, es decir períodos en los cuales no se verifica una caída del volumen de producción pero disminuyen las tasas de crecimiento. Tres de esas fases se registran en el exitoso período intercensal 1963/1974, lo cual denota las limitaciones que traban un crecimiento permanente de las actividades manufactureras.^{8/}

Estos comportamientos cíclicos, con restricciones de balance de pagos y con la persistencia de fuertes ritmos inflacionarios, cuestionan el estilo de desarrollo industrial seguido hasta la década de los años setenta.

⁸ Ver Heymann, D. Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-78. Cuadernos de la CEPAL, 1980.

El camino elegido a partir de los años sesenta tenía dos direcciones centrales. Por un lado, la expansión de las franjas atrasadas del mercado interno con la activa presencia de empresas multinacionales. Por el otro, una política de incentivos a la exportación de manufacturas, que creara nuevos mercados y mejorara la cuenta corriente del balance de pagos; además, los incentivos provocarían una transformación gradual de la estructura industrial en un marco de crecimiento. Las manufacturas no tradicionales aumentaron su participación en las exportaciones: 3% en 1960; 6% en 1965; 14% en 1970 y 24% en 1975^{9/}, y en cifras absolutas llegaron a cerca de los mil millones de dólares. Este crecimiento responde a causas múltiples, que incluyen variables tan distintas como la abundancia relativa de factores (tanto de recursos naturales como de mano de obra calificada), aspectos institucionales (subsidios, preferencias comerciales regionales, acuerdos gubernamentales), estrategias de las corporaciones multinacionales, ventajas derivadas del conocimiento tecnológico, etc..^{10/}

2. Los cambios operados en el periodo 1976/83.

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.^{11/}

⁹ Ver CEPAL, "El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino". Estudios e informes de la CEPAL Nro.14. 1982.

¹⁰ Ver Katz, J. y Ablin, E. "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico". Revista de Desarrollo Económico, Nro.65, Vol.17, abril-julio 1977.

¹¹ Ver Canitrot, A., La política de apertura económica (1976-81) y sus efectos sobre el empleo y los salarios. Un estudio macroeconómico. Proyecto

La vinculación con el exterior fue un aspecto central de estas políticas, que se instrumentaron a través de las distintas reformas arancelarias en cuanto a la apertura comercial, y la reforma financiera en relación a la liberalización al movimiento internacional de capitales. Esta última reforma también introdujo un cambio sustantivo en relación al financiamiento de las actividades industriales: se liberó del control oficial a la tasa de interés, que se caracterizó -sobre todo al final de la gestión del Ministro Martínez de Hoz- por sus altos valores reales positivos; al mismo tiempo, no se generó un mercado de capitales de largo plazo que atendiera a la inversión, sino uno de corto plazo caracterizado por su esencia especulativa y de redistribución regresiva de riquezas.

En un esquema político fundado en el autoritarismo, se dictó un conjunto de leyes inspiradas en concepciones liberales, sobre capital extranjero, tecnología, promoción industrial y exportaciones. La política económica desarrollada hasta 1981 tuvo entre sus objetivos permanentes la lucha contra la inflación e instrumentó distintas políticas que relegaban el proceso de acumulación de mediano plazo y la distribución más equitativa del ingreso.

En relación a la política industrial, se puede señalar dos subperiodos 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, asociados 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

PNUD/OIT, abril de 1983. Schvarzer, J. Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica. CISEA, Buenos Aires, enero de 1983. Sourrouille, J.V., Kosacoff, B. y Lucangeli, J. Transnacionalización y política económica en la Argentina, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires 1985; Damill, M., Fanelli, J.M., Frenkel, R y Rozenwurcel, G. Las relaciones financieras en la economía argentina, Ediciones del IDES Nro.15, Buenos Aires, 1983; Rodríguez C. "El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre", CEMA, Documento de trabajo Nro.5, Buenos Aires, 1979.

aranceles de importación.^{12/} A pesar de su fuerte baja -en promedio descienden 40 puntos, del 90 al 50%- en estos tres primeros años no aumenta significativamente la competencia externa. Este fenómeno sólo tiene su explicación en los incrementos de competitividad durante la última década, que determinaron la existencia de una fuerte redundancia en las tarifas y 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.^{13/}

La segunda etapa se inicia hacia fines de 1978 al instrumentarse la versión de economía abierta de la escuela monetarista (enfoque monetario del balance de pagos). La aplicación de esta política tenía como objetivo igualar la tasa inflacionaria interna con la externa, ajustándose esta última a la tasa de devaluación del tipo de cambio. Este último 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 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

¹² Ver Berlinsky J. Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 1977; Nogués J. "Protección nominal y efectiva: impacto de las reformas arancelarias durante 1976-77", Ensayos Económicos Nro.8, B.C.R.A., Buenos Aires, 1978.

¹³ 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.

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, mientras que 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 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, 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; 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 superposición 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.^{14/}

¹⁴ 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

Esta crisis en el sector real arrastró a varias instituciones financieras de primera línea, debido al aumento del grado de incobrabilidad de muchos deudores.^{15/} Además se acrecentó la toma de posiciones en activos externos por parte del público. Este período de política económica se cerró con una profunda crisis de los sectores productivos, un fuerte atraso cambiario, un elevadísimo nivel de endeudamiento de las empresas, tasas de interés altamente positivas, un alto deterioro de las cuentas externas que incluye un endeudamiento externo sin precedentes, un ritmo inflacionario persistente y las expectativas centradas en un cambio de política económica que incluyera una devaluación del tipo de cambio.

Con el cambio de autoridades militares de marzo de 1981 se inicia un proceso caracterizado por la adopción de medidas de corto plazo tendientes a solucionar los problemas más urgentes de los sectores productivos. No obstante, también en este período continúa el estancamiento del sector industrial, en un contexto de permanentes devaluaciones de la moneda y persistencia de tasas de interés positivas. Los empresarios centraron sus reclamos en la necesidad de solucionar sus críticos problemas de endeudamiento. Hacia mediados de 1982 se establece un sistema de financiamiento de mediano plazo de las firmas basado en tasas de interés reguladas, que asociadas al creciente ritmo inflacionario, provocó una verdadera "licuación de los pasivos" de las firmas y un fuerte alivio a las instituciones financieras. Asimismo, con la implantación de seguros de cambio el Estado se hizo cargo de la mayor parte de la deuda externa del sector privado. A través de estos dos mecanismos se

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-.

¹⁵ Ver Feldman, E. "La crisis financiera argentina: 1980/82. Algunos comentarios". Revista de Desarrollo Económico, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) N°91, octubre-diciembre de 1983.

socializaron las pérdidas del sector empresarial.^{16/}

La revalorización del tipo de cambio y las restricciones a las importaciones resultantes del abultado endeudamiento externo -cuyos pagos de intereses superaban toda previsión optimista del saldo de la balanza comercial-, generaron nuevamente condiciones de protección al sector industrial. El coeficiente de importaciones de la economía argentina volvió a niveles próximos a los anteriores a la política de apertura.

3. Efectos sobre la estructura industrial.

A partir de 1980, la aplicación de la política antiinflacionaria con un fuerte atraso cambiario, la reducción acelerada de las tarifas arancelarias, el alza de las tasas de interés real y la posterior contracción generalizada de la demanda interna provocaron una crisis sin precedentes. El abarataamiento de los productos importados y el encarecimiento de los que tenían posibilidad de ser exportados afectaron a los bienes transables internacionalmente y difundieron sus efectos negativos a los sectores productores de bienes intermedios y de capital. Además, la elevación de las tasas de interés, el contexto recesivo y el atraso de los precios relativos del sector industrial, llevaron a un creciente endeudamiento de las firmas, con una fuerte disminución de la rentabilidad de sus operaciones, que en muchos casos debieron ser paralizadas.^{17/}

Si bien la crisis afectó al conjunto de la industria, las ramas más afectadas fueron las más expuestas a la competencia internacional. Entre el año 1976 y 1982, la producción de textiles, ropa y calzado disminuyó en 35%, la de madera y muebles en

^{16/} Ver Basualdo, E. Deuda externa y poder económico en Argentina, Ed. Nueva América, Buenos Aires, 1987.

¹⁷ Ver Kosacof B. El proceso de industrialización en la Argentina en el periodo 1976-1983, CEPAL, Buenos Aires, Documento de Trabajo Nro. 13, 1984 y Apiazu D., Khavisse M. La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina, IPAL/CET, Buenos Aires, 1983.

40% y la de productos metálicos, maquinarias eléctricas y material de transporte en 30%.^{18/} En cambio, otras ramas industriales dispusieron de distintos mecanismos para evitar esta competencia: presión de los sectores empresariales para continuar protegidos (azúcar, siderurgia), reglamentos legales sobre normas de fabricación (cocinas a gas), fabricaciones a medida e insumos muy idiosincrásicos de fabricación nacional (sectores metalmecánicos y químico), costo de transporte que brinda una protección natural (cemento), el manejo de redes de comercialización y distribución (cigarrillos, golosinas, automotriz).

Uno de los aspectos más negativos fue el profundo atraso de los procesos de inversión, tanto en el destinado a la apertura de nuevas plantas, como el referido al incremento del stock de capital, mantenimiento y reposición. Hasta 1977, la confianza empresaria en el nuevo equipo económico se manifestó por el reequipamiento de muchos establecimientos fabriles. Asimismo, la subvaluación del tipo de cambio indujo un crecimiento de la importación de bienes de capital. Sin embargo, complementariamente comenzó un proceso de disminución y abandono constante de los procesos de inversión, que se refleja en 1981-1982 en una abrupta caída de la inversión bruta interna fija en equipo durable de producción. El proceso de declinación global en los planes de inversión fue de tal magnitud que determinó una caída en el stock de capital del sector industrial, ya que las inversiones fueron menores a la depreciación.^{19/} A pesar de esta caída, en algunos sectores industriales se han verificado cambios de importancia, que no llegan a modificar este panorama; muchas de estas excepciones están asociadas al

¹⁸ Ver datos de las Cuentas Nacionales del Banco Central; Katz J. y colaboradores Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana. El caso de la industria metalmecánica, IDES, Buenos Aires 1986; Azpiazu D., Basualdo E., Nochteff H. La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986; Herrera A. Reestructuración madurativa y empleo: el caso de la industria de telecomunicaciones, OIT/PNUD, Buenos Aires, 1986.

¹⁹ Ver datos del Banco Central en Guerberoff S. Crecimiento y restricción externa. El caso argentino en los años 90, Mimeo, 1988.

distinto comportamiento antes señalado y a la implementación de proyectos en el marco de la promoción industrial, continuación de planes anteriores a 1976. Los proyectos más significativos fueron en las áreas de papel, petroquímica, textil, siderurgia y cemento.

En relación al sistema financiero hay varios hechos que vale la pena subrayar: 1) el mercado financiero fue de muy corto plazo y casi no existieron créditos de largo plazo; 2) las tasas de interés fueron altamente variables: por ejemplo, en el tercer trimestre de 1979 la tasa activa real fue del 21% anual negativa, pasando al 44% positiva en el trimestre siguiente; 3) los precios relativos del sector industrial fueron muy fluctuantes, llegándose a modificaciones superiores al 30% anual, con sus implicancias sobre los niveles reales de las tasas de interés; 4) existían fuertes diferencias en las tasas de interés en función de la solvencia de las firmas, llegándose a pagar más del 20% anual de recargo como prima de riesgo; 5) el crédito externo en el período 1977/80 tuvo tasas de interés reales negativas frente a los altos costos de los préstamos locales. El acceso a los créditos externos dependía del tamaño y nacionalidad de las empresas.

Estas características, a las que debe adicionarse la evolución de los índices financieros de las firmas (de liquidez, de velocidad de rotación del capital, de proporción de activos inmovilizados, de plazos de cobranzas, etc.) determinaron comportamientos de difícil sistematización y variada índole. A estos elementos se debe agregar el acierto o error y hasta el azar en la toma de decisiones financieras, por parte de los empresarios, que ha sido un factor clave en la suerte final de cada empresa. Los datos de balance de las grandes firmas confirman estos comentarios; según estos registros, en 1981 las tasas reales de interés oscilaron desde el cero hasta el 60% anual. A su vez, este costo financiero comparado con la facturación de las firmas indica porcentajes, que para algunas empresas está en torno del 100% de sus ventas.^{20/}

La intervención del Estado tiene una influencia decisiva en varios planos. En primer lugar, a través

²⁰ Ver Schvarzer J. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera, CISEA, Buenos Aires, 1982.

de la política de promoción industrial, fundamentalmente a partir de los primeros años de la década del 70, favoreció la creación o consolidación de una docena de firmas que se ubican entre las de mayor facturación en la industria argentina. Estas firmas se especializan en la producción de aluminio, papel, siderurgia, cemento y productos petroquímicos. En segundo lugar, el fuerte poder de compra del Estado ha sido un factor decisivo en los resultados de muchas empresas; por ejemplo, 20 de las 100 mayores firmas según facturación, tienen al sector público como su principal demandante. Entre las actividades que más se destacan figuran los fabricantes de equipo telefónico, petroleras, energéticas, de construcción pesada, nucleares e industrias metalmeccánicas. En tercer lugar, la política de privatización de actividades estatales, permitió el rápido crecimiento de algunas firmas privadas, en especial en los sectores petrolero, energético y de comunicaciones.
21/.

Esta combinación de factores -recesión, situación financiera e intervención del Estado- agregada a la mayor vinculación internacional de la Argentina y al atraso cambiario -como producto de la política antiinflacionaria- creó expectativas empresariales inciertas y provocó fuertes cambios en el corto plazo de la posición económica y financiera de las empresas. Esta situación, con efectos de difícil sistematización, tuvo diversa repercusión sobre las firmas y respuestas empresariales muy distintas. Una de las manifestaciones más relevantes fue un proceso de fusiones y adquisiciones, que en general no significó la ampliación de la capacidad instalada, sino la modificación de la propiedad de los activos existentes asociada, en muchos casos, a un proceso de concentración de los mercados.

Entre las 100 empresas de mayor facturación se identificaron 15 cambios de propiedad del capital. Una de ellas fue la venta de una terminal automotriz extranjera a otra firma extranjera; tres casos fueron compras de firmas nacionales por filiales de empresas nacionales (un frigorífico, una firma del área de combustibles y una empresa cementera); en cambio, 4 firmas internacionales transfirieron su capital a accionistas locales (una firma automotriz, otra de

21 Ver Schvarzer J. "Estrategia industrial y grandes empresas. El caso argentino", IDES, Desarrollo Económico Nro.71, Buenos Aires, 1978.

comunicaciones, otra textil y una de aluminio); mientras que en las seis firmas restantes se producen cambios de la propiedad entre residentes locales.

Dentro de este mismo centenar de empresas líderes se produce la fusión de 6 empresas que fueron absorbidas por otras firmas. Estos casos reflejan con suma claridad el proceso de concentración de la producción de tres sectores significativos de la estructura industrial: 1) dos firmas siderúrgicas fueron absorbidas por una tercera, en un contexto de reestructuración del sector caracterizado por la fuerte concentración de la producción de "no planos" y de incremento de la producción de tubos sin costura; 2) tres empresas productoras de cigarrillos fueron compradas por otras dos, las cuales son las únicas firmas que dominan en la actualidad la totalidad de ese mercado y 3) dos fábricas de automotores se consolidaron en un mercado en el que ya habían cerrado tres fábricas, con lo cual los productores quedaron reducidos a sólo 5 empresas, en un mercado de fuerte disminución de las unidades producidas e incrementos muy sustanciales en los contenidos importados.

Por otra parte, se observa, siempre dentro de las 100 firmas de mayor facturación, la presencia de 12 de ellas de capital local, que se caracterizan por la compra de empresas, de muy diversas actividades que inclusive exceden la producción manufacturera, en un proceso de formación de conglomerados. Se han observado algunos patrones comunes entre estos denominados grupos económicos ^{22/}: son empresas locales creadas en la década del cincuenta; en muchas de ellas, parte de las actividades principales están asociadas a la demanda del sector público; integraron vertical y horizontalmente su producción manufacturera; en la década del 70 comenzaron un fuerte proceso de diversificación hacia otras actividades; realizaron alguna inversión significativa en el sector financiero; invirtieron en el exterior; formaron alguna empresa conjunta con firmas extranjeras; poseen una fuerte solidez financiera; han reclutado

²² Ver Azpiazu, D., Basualdo E. y Khavisse M. El nuevo poder económico en la Argentina, Ed. Legasa, Buenos Aires, 1986; Katz, J. y Kosacoff, B. "Multinationals from Argentine" en Sanjaya Lall The new multinationals - The spread of third world enterprises. John Wiley/IRM series on multinationals, 1983.

recursos humanos de alta calificación y desarrollaron una alta capacidad gerencial.

La política monetarista creó aparentemente un conjunto de condiciones altamente favorable para las empresas transnacionales. En primer lugar, sancionó un conjunto de leyes que las favorecía, respecto a la situación precedente -sobre Inversiones Extranjeras, Transferencia de Tecnología, Promoción Industrial y la Reforma Financiera, en particular en los aspectos relacionados a la apertura al exterior del mercado de capitales-. En segundo lugar, se adscribió totalmente a los principios ideológicos liberales creyendo plenamente en las leyes del mercado como el mejor asignador de recursos de la economía, lo cual favorece preferentemente a las firmas con posiciones oligopólicas, que es una de las características de las empresas de capital extranjero. En tercer lugar fue una experiencia de política económica prolongada, creando de esta forma condiciones de continuidad y estabilidad en el mediano plazo.

Sin embargo, a pesar de estas condiciones, las empresas transnacionales no se han expandido durante este período en la industria argentina. No se ha registrado la entrada de casi ninguna nueva firma extranjera de importancia y las inversiones, tanto en ampliación como modernización de las firmas ya radicadas han sido de una pequeña significación. La verificación de este proceso resalta la autonomía de las decisiones de inversión de las empresas transnacionales respecto a la política económica que se aplica. La consolidación de la estructura industrial argentina con la ocupación de los principales mercados, su agotamiento y la escasa participación en el comercio internacional, en el marco de una política que no privilegió la producción y el crecimiento, son condiciones que determinan la inexistencia de mercados con altas tasas de retorno, sin las cuales las motivaciones de inversiones en el aparato productivo quedan desestimuladas.^{23/}

Considerando los indicadores industriales, las empresas transnacionales han vivido también el proceso de desindustrialización. El conjunto de estas firmas, entre los años 1973 y 1981, han tenido

²³ Ver Sourrouille J.V., Kosacoff, B., Gatto F. Inversiones extranjeras en América Latina. Política económica, decisiones de inversión y comportamiento económico de las filiales, BID/INTAL, 1984.

una tasa anual negativa de crecimiento de la producción del -2,6%, que ha sido más acentuada que el promedio industrial, poniendo fin a más de dos décadas de crecimiento continuo y mucho más acelerado que el resto de las firmas. Este comportamiento ha incidido en la participación del capital extranjero en la industria que ha descendido del 31.2% en 1973 al 28.3% en 1981 ^{24/}. En este período se ha verificado el cese de actividades de una decena de las firmas transnacionales más importantes del país, destacándose la desaparición de cuatro firmas automotrices y dos siderúrgicas en el marco de los procesos de reestructuración de estos sectores. Asimismo, se verificaron la nacionalización de algunas firmas y el cierre de plantas de empresas transnacionales, estimándose que en conjunto se afectó la producción de algo más de un centenar de establecimientos de firmas de capital extranjero, que ocupaban a más de 50.000 personas, y representaban aproximadamente el 24% del empleo y el 17% de la producción del total de empresas industriales transnacionales radicadas en el país.

En forma muy global se puede evaluar la pérdida de importancia relativa del capital extranjero en las actividades industriales durante el período monetarista, como producto del desarrollo de un reducido número de grandes empresas de capital nacional que han liderado el desarrollo de algunos mercados oligopólicos, con alto peso en el sector industrial, especialmente dedicados a la fabricación de bienes intermedios (siderurgia, aluminio, papel, petroquímico y cemento) frente a una actitud relativamente pasiva de las firmas internacionales, siendo ésta, posiblemente, la transformación más importante del sector industrial durante el período. Estos cambios determinaron la pérdida de importancia de actividades como la industria metalmeccánica -más asociada al sendero madurativo y a la utilización de ingeniería y mano de obra calificada- y, la mayor preponderancia de industrias de gran escala, de procesos continuos, intensivas en el uso de capital y de escasa generación de empleo. En la actualidad, las actividades manufactureras en la Argentina siguen caracterizándose por la fuerte presencia de capital extranjero, con una mayor concentración de sus mercados y con una

²⁴ Ver Kosacoff, B. y Azpiazu, D. CEPAL, Oficina de Buenos Aires, Las empresas transnacionales en la Argentina, Documento de Trabajo Nro.16, Buenos Aires, 1985.

mayor articulación de las firmas grandes de capital nacional y extranjero en el liderazgo del proceso de acumulación.

Los efectos de esta política iniciada en 1976 han concluido en lo que se ha dado por denominar la "desindustrialización" de la economía argentina. Algunos indicadores son suficientes para medir la profundidad de este fenómeno. Entre 1975 y 1982: el producto industrial cayó en más del 20%, ubicándose a niveles similares a los de quince años atrás; la participación de la industria en el producto bruto interno disminuyó del 28% al 22%, asociado a una mayor terciarización de la economía con menores niveles de productividad; cerraron alrededor del 20% de los establecimientos fabriles de mayor tamaño; se produjo un incremento considerable de la productividad de la mano de obra, pero más asociado a la "racionalización" de su uso que a un cambio tecnológico; el nivel de inversión en equipo durable de producción disminuyó en los últimos cinco años a una tasa superior al 5% anual; la participación de los asalariados en los ingresos cayó del 49% en 1975 al 32.5% en 1982.

4. Las condiciones económicas durante el gobierno democrático.

Durante la gestión del actual gobierno democrático, el cuadro macroeconómico está caracterizado por la inestabilidad. La persistencia del largo proceso inflacionario -que se inició con mayor intensidad a mediados de 1975-; el fuerte endeudamiento externo del país y la desarticulación del proceso de acumulación como resultados del fracaso de las políticas instrumentadas en el último gobierno militar; la agudización de los desajustes fiscales, etc., son algunos de los elementos que evidencian la profunda crisis económica -tanto en los aspectos monetarios como reales- que afecta al desempeño de corto plazo, como al sendero de crecimiento de largo plazo de la economía. ^{25/}

A partir de 1982 no sólo se interrumpe el flujo de nuevos fondos externos, sino que se inicia una

²⁵ Ver Heymann, D. "Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización. Estudios e Informes de la CEPAL Nro. 64.; M. Damill, et al, op.cit.

enorme traslación de ingresos al exterior que sólo cubren una parte de los intereses de la deuda, que es asumida por el sector público y que genera el perverso vínculo entre deuda externa y déficit fiscal. La economía se ve obligada a generar permanentes superávits en su balanza comercial, que deben ser adquiridos por el gobierno, cuyas formas de financiamiento están fuertemente deterioradas.

El endeudamiento externo se caracterizó por la inexistencia de contrapartidas ciertas en términos de nuevas inversiones, reestructuraciones y mejora de competitividad de la economía. Por el contrario se diluyó fundamentalmente en huida de capitales al exterior y la transnacionalización del ahorro; el incremento del gasto del gobierno -en el que se destaca el equipamiento militar- y el incremento del consumo -viajes al exterior, compra de bienes finales importados, etc.- Asimismo, las elevadas tasas de interés internacionales, la brutal caída de los precios de exportación de los productos agrícolas -más del 50% entre 1981 y 1986- asociado a la guerra de subsidios entre EE.UU. y la C.E.E., la ausencia de nuevos préstamos que no estén relacionados con el refinanciamiento de los intereses; las crecientes prácticas proteccionistas de los países desarrollados, etc., generaron un contexto internacional por demás adverso.

Estos dos marcos determinaron que la capacidad de generación de divisas se fundamente en la reducción de las importaciones más que en el crecimiento de las exportaciones y por otro lado, en la caída de los procesos de inversión que compensaba la transferencia de recursos al exterior frente a una mayor inflexibilidad de la reducción de los niveles de consumo. Por otra parte, el proceso continuo de renegociación de la deuda externa genera una permanente incertidumbre y una ingerencia en el desenvolvimiento de la política económica que se instrumenta con restricciones muy fuertes para pensar en los programas de crecimiento, frente a desequilibrios en los cuales los acreedores externos no aceptan asociar el problema del endeudamiento con las restricciones del comercio internacional y la necesidad de superar las falencias estructurales de la economía.

Uno de los aspectos centrales que diferencia a la economía argentina en los 80 en comparación a las décadas anteriores es el deterioro de las cuentas del gobierno. En efecto, 1) la caída de los precios internacionales del sector agropecuario determinaron

la disminución de sus impuestos de exportación ^{26/} ; 2) el sistema previsional argentino -que es de carácter público pasa de una situación superavitaria a un déficit estructural, 3) el sistema impositivo redujo su recaudación en términos reales. Además tendió a una mayor regresividad en la medida de su escaso poder de tasar a las ganancias y al patrimonio y tener que recaudar impuestos indirectos y al consumo y a través del regresivo impuesto inflacionario y la generalización de desgravamientos impositivos -en particular a las grandes empresas- y 4) la estatización de la deuda externa con los consiguientes pagos de sus servicios a través de las arcas fiscales. La necesidad de financiar el déficit fiscal no puede hacerse como hasta 1982 con el ahorro externo y las fuentes de financiamiento interno no sólo tienen las restricciones arriba señaladas sino que se enfrentan con la desarticulación del mercado financiero.

Este mercado está caracterizado por su desmonetización -la relación M_1 con el PBI disminuyó del 9% en 1980 a valores cercanos al 3%- y la inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo en los cuales se pueden colocar los bonos del gobierno. Estos deben ser vendidos en el mercado a muy corto plazo, con escasos montos de colocación y a tasas de interés reales fuertemente positivas, en términos internacionales. En forma complementaria, el Parlamento no ha logrado acuerdos del manejo del Presupuesto que permita una reasignación de los gastos y un replanteo de la estructura de ingresos. Como producto de ello, la discusión de gastos e ingresos vive una permanente presión de los grupos de interés en un contexto de discusiones parcializadas entre los distintos interesados y cada uno de ellos con los distintos fragmentos del aparato gubernamental, y la resultante de ello está siendo una pérdida del objetivo de equidad de la sociedad argentina y una inadecuada

²⁶ Este inadecuado mecanismo de tributación es aplicado frente a la dificultad institucional de implementar impuestos más progresivos al sector agropecuario. En agosto de 1988, en función de los incrementos de precios internacionales como producto de la sequía en EE.UU., se creó un doble mercado de cambio, en el cual se generó un mecanismo de restablecimiento de las retenciones.

asignación de recursos sin análisis de efectos reales, tanto anterior como ex-post.^{27/}

En este plano es que se verifica que el gobierno democrático no logra romper la tendencia iniciada hace poco más de una década de deterioro de la atención a los sectores sociales -viviendas, educación, salud, infraestructura física y de transporte, servicios sanitarios, etc.- y que afectan el piso de bienestar que en el pasado destacó a la Argentina en el contexto latinoamericano.

Esta situación social se ve agravada con la pérdida de dinamismo de la economía, en la cual el estancamiento de la producción está asociado con las dificultades de generar ocupación.^{28/} Este hecho se verifica en los incrementos de las tasas de desocupación y con la pérdida de expectativas de la población en lograr una movilidad social ascendente que anteriormente caracterizó a la sociedad.

Sin embargo, el estancamiento de la producción es complementario a profundos cambios en la producción de bienes y servicios de la economía argentina, que están determinando una creciente heterogeneidad estructural de la economía, que aún no está suficientemente estudiada y abre un conjunto de interrogantes muy fuertes sobre el sendero evolutivo del país. Hay evidencias empíricas, en el terreno del actual productor agropecuario pampeano, en el grupo líder de las empresas industriales, en la producción energética, en algunas áreas de servicios, etc., que la organización de la producción de hoy en día ha ganado terreno en eficiencia, en comparación a quince años atrás. El caso particular del sector industrial se retomará más adelante.

Al momento de la asunción, las autoridades tenían una visión más optimista sobre el desenvolvimiento de

²⁷ En la actualidad existen una gran variedad de mecanismos regulatorios y de intervención del Estado, en los que no están claros la consecución de sus objetivos ante la ausencia de su evaluación y cuantificación de las transferencias y costos y beneficios sociales.

²⁸ Ver Beccaria L., Yoguel G. "Apuntes sobre la evolución del empleo industrial en el periodo 1973-84", IDES, Desarrollo Económico Nro.108, Buenos Aires, 1988.

la economía en un contexto de reclamos de recomposición de ingresos y de reactivación de la economía. Este optimismo se basaba en una parte, en una subestimación de la profundidad de la crisis, y por otra parte en la previsión de un tratamiento preferencial en la negociación de la deuda externa -que los hechos desmintieron-, la perspectiva alentadora de la exportación de granos -la caída de precios internacionales y el cierre de mercados no estaban considerados- y de las posibilidades de aprovechamiento de las nuevas fuentes energéticas-campo en el cual las rigideces fueron muy grandes-.

En los lineamientos de una Estrategia de Crecimiento Económico 1985/89 de la Secretaría de Planificación, se plantearon los objetivos de recuperar la capacidad de crecimiento dentro de un marco de mayor equidad, en el cual se recomendaba un "ajuste positivo" y se postulaba reorientar la economía a partir de la expansión simultánea de la inversión y las exportaciones. Asimismo, se explicitaba la necesidad de la estabilidad y el crecimiento con metas diferentes pero complementarias. Es en el plano de la estabilización en el cual las autoridades ponen su mayor esfuerzo y el llamado "Plan Austral" de junio de 1985 es el hito más importante. En un contexto de tasas inflacionarias del orden del 30% mensual, un déficit fiscal del 15% del PBI y la desmonetización de la economía, la política económica combina medidas fiscales y monetarias con un congelamiento de precios y salarios y un sistema de conversión de los contratos de deuda que estaba combinado con la reforma monetaria ²⁹/. Con un fuerte apoyo de la población, se logra en primera instancia el detenimiento de la espiral inflacionaria con un saneamiento del déficit fiscal y en un segundo momento, una cierta reactivación de la economía. Sin embargo, hacia mediados de 1987 se desarticula y sus problemas no han tenido aún una explicación clara,

²⁹ Ver Heymann, D. op.cit.; Machinea J.L. y Fanelli, Stopping Hyperinflation: the case of the Austral Plan in Argentina, 1985-87. Fundación Ortega y Gasset, Toledo, 1987; Guerberoff S. "Flexibilidad de precios, variaciones de stocks e incertidumbre", IDES. Desarrollo Económico Nro. 106, Buenos Aires, 1987; Dornbusch R. y Simonsen M.H. "Inflation stabilization with incomes policy support: a review of the experience in Argentina, Brazil and Israel", National Bureau of Economic Research, Working Paper Nr.2153, 1987.

pero los mismos se encuentran tanto en la lentitud de las reformas estructurales como en el "aflojamiento" de la política fiscal y monetaria y en la desarticulación de las cuentas externas.

5. Las actividades industriales.

En el plano de las actividades industriales, el país no contó con un programa articulado y explicitado de política industrial. Inclusive, prácticamente no han existido políticas sectoriales, mientras que la única excepción que ha sido el área informática tampoco tuvo la ejecución pensada. Existen cuatro planos que merecen ser comentados y que ubican algunos de los problemas centrales de la industrialización argentina hoy en día. Ellos son: el proceso de inversiones, la promoción industrial, la apertura de la economía y la exportación de manufacturas.^{30/}

En relación al proceso de inversiones se observa en los últimos años un conjunto de fuerzas contrapuestas, cuya resultante es el incremento de la heterogeneidad estructural al interior de las actividades industriales, pero que aún no ha sido estudiado y evaluado en forma profunda. Existen por una parte un conjunto de indicadores que evidencian una ruptura y un deterioro en el flujo de incorporaciones de maquinarias y equipos en el sector industrial. En este sentido, la relación entre las inversiones y el PBI que en la década pasada estaba en valores cercanos al 23% disminuyó al 14%.^{31/} Asimismo, la vigencia de altas tasas de interés reales positivas en contraposición a su signo negativo del pasado desvió recursos hacia colocacio-

³⁰ Algunos de los principales argumentos acá desarrollados se presentan en Katz J. y Kosacoff B. El sector manufacturero argentino: maduración, retroceso y prospectiva, Mimeo, 1988 y Katz J. Desarrollo industrial y cambios en la organización y división social del trabajo en el sector manufacturero argentino, mimeo, 1988.

³¹ La caída del coeficiente de inversión afectó tanto a la inversión del sector privado como a la del sector público. En esta última se verifica una alta correlación entre su nivel y su impacto inductor sobre la inversión en el sector industrial.

nes fuera de la industria. El fuerte incremento de la transnacionalización del ahorro; la inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo; la persistencia de la inestabilidad, la incertidumbre y la inflación, etc., crearon adicionalmente condiciones sumamente adversas para el proceso de inversiones.

Sin embargo, en sentido opuesto existió un conjunto de factores que indujo a la formación de capital en numerosas firmas y sectores. Como veremos más adelante el conjunto de sistemas promocionales a la inversión industrial fue una fuente de subsidios muy fuerte, a la que se adicionaron otros mecanismos como la capitalización de la deuda externa. Asimismo, la sobrevaloración de la moneda durante el período 1978-81 determinó una importante incorporación de máquinas y equipo de origen importado. Las líneas crediticias del Banco Nacional de Desarrollo para la compra de bienes de capital y los créditos preferenciales de organismos internacionales y de los gobiernos de España e Italia también favorecieron en los últimos años la introducción de nuevo equipamiento. En igual sentido y a pesar de los efectos negativos de la tasa de interés positiva antes mencionados, la vigencia de la misma -asociada su vez a otros factores-, tuvo un impacto muy importante sobre la organización del trabajo industrial. El fuerte peso financiero del manejo ineficiente de excesivos stocks, de procesos discontinuos asociados a tiempos muertos, de falta de organización en los sistemas de compras, etc., determinaron la gradual incorporación al 'lay out' de producción de tecnologías de automatización que abarcan el control de procesos, el manejo de inventarios, la mejora de los sistemas de control de calidad, etc. Esta incipiente difusión de nuevas tecnologías está teniendo impacto muy fuertes sobre la organización de la producción y en conjunción con la racionalización del empleo se verifican fuertes incrementos de la productividad así como cambios significativos en las relaciones obrero-empresariales. Complementariamente, también han madurado algunos proyectos de uso intensivo de ingeniería atento al bajo costo relativo de la misma en el medio local. Todo este conjunto de equipamientos e incorporaciones tecnológicas han pasado por una evaluación mucho más rigurosa y esta asignación de recursos está asociada a una mayor productividad del

capital, en comparación con las grandes plantas de insumos.^{32/}

La continuidad de los sistemas de Promoción Industrial, tanto a nivel nacional, como en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y los regímenes provinciales de San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan han tenido un impacto importante en la localización de las actividades industriales. Sus objetivos y su instrumentación han sido una fuente de polémicas, que incluyó al ámbito parlamentario, en el cual en setiembre de 1988 se acaba de aprobar una nueva legislación.

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

Las principales críticas que se realizan a estos sistemas promocionales apuntan a la escasa selección de las actividades dentro de un modelo de industrialización coherente; los elevados costos fiscales; la ausencia de una evaluación 'ex post' de los mecanismos; el carácter discriminatorio de los otorgamientos; la falta de competitividad en la organización de los mercados y la inexistente fiscalización de las actividades que tienen incentivos no sólo asociados a la formación de capital sino que también abarcan a la

^{32/} Ver Azpiazu D., Basualdo E. y Nochteff H. El impacto de las nuevas tecnologías electrónicas sobre el proceso de trabajo y el empleo. Análisis de casos. Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT ARG/87/003, Documento de trabajo 16, Buenos Aires, 1988.

operatoria de las firmas. En forma contrapuesta, estos mecanismos generaron una incipiente descentralización de la localización de las actividades hacia espacios de menor desarrollo relativo y permitieron la instalación y reestructuración de muchas firmas que de otra manera no se hubiese efectuado.^{33/}

Considerando ahora el tema de la apertura, su inadecuada utilización en el periodo 1978-81, -caracterizada por objetivos más antiinflacionarios que industrialistas y más incentivadores de importaciones que de exportaciones-, tiene en la memoria de los empresarios un -justo- mal recuerdo, pero a su vez impide actualmente una reconsideración de la factibilidad de la vigencia de un modelo autónomo. Las resistencias a las modificaciones arancelarias son manifestaciones ejemplificadas de esta situación. Los actuales intentos de acuerdos preferenciales con Brasil, España e Italia y las discusiones muy embrionarias aún con Japón y Alemania, abren posibilidades interesantes de acuerdos bilaterales de apertura negociada y gradualista que permitan desenvolverse a las actividades en una atmósfera más competitiva y sin las restricciones que imponen las estrecheces del mercado doméstico. De esta forma son sustitutos adecuados a una apertura generalizada que cree en el libre mercado como regulador.

Hasta ahora sólo se disponen de las primeras evidencias todavía muy preliminares, de los efectos de la integración en la industria de bienes de capital con el Brasil. A pesar de su muy escaso impacto macroeconómico, las señales que brinda la buena performance de un centenar de pequeñas y medianas empresas nacionales, reflejan las posibilidades competitivas de firmas metalmecánicas productoras de series cortas y a pedido, caracterizados por sus fuertes contenidos de ingeniería y mano de obra calificada. Sin duda que los inminentes acuerdos en el sector alimenticio y el automotriz, y más aún la posible integración de un "mercado común" tendrán un

³³ Ver, entre otros, D. Azpiazu, La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Documento de trabajo Nro. 27. CEPAL, Buenos Aires 1988 y F. Gatto, G. Gutman y G. Yoguel Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. 1973-1984. PRIDRE-CFI/CEPAL, Buenos Aires, Documento Nro.14, 1988; Roiter M. La industrialización reciente de Tierra del Fuego, PRIDRE-CFI/CEPAL, Documento de trabajo Nro.13, 1987.

impacto mucho mayor. Igualmente importantes pueden ser los acuerdos con los países europeos mencionados, que en la actualidad se encuentran centrados, en su parte industrial, en la posibilidad de adquisición en condiciones preferenciales de equipamiento y en la factibilidad de acuerdos empresariales, que abarcan desde "Joint-ventures" hasta aprovechamiento conjunto de oportunidades comerciales.^{34/}

La política económica ha puesto mucho énfasis en la necesidad de incrementar las exportaciones de manufacturas. El discurso oficial, el mantenimiento de un tipo de cambio elevado, la articulación de una gama de amplios y generosos incentivos a la exportación apuntalan la posibilidad de una mayor orientación exportadora. Sin embargo, los resultados no han sido muy alentadores. El nivel actual de las exportaciones industriales es similar a la década pasada, reflejando su escasa orientación exportadora y a su vez la mayor especialización hacia la exportación de bienes intermedios -en detrimento de las actividades metalmeccánicas- tiene grandes limitaciones. En efecto, estos productos se colocan como "commodities" en el mercado internacional, en el cual el país es "tomador de precios" que sólo cubren en muchos casos los costos variables de producción. Estas exportaciones "anticíclicas" de productos de escaso valor agregado, evidencia la desarticulación del aparato productivo, en la medida que no se continuaron los encadenamientos hacia la utilización de estos insumos por industrias que incorporen ingeniería y valor agregado.^{35/} Asimismo, las políticas comerciales no están vinculadas con los

³⁴ Ver al respecto B. Kosacoff- R. Bisang Los acuerdos de integración de Argentina y Brasil en el sector de bienes de capital. CEPAL, Buenos Aires, 1987; F. Porta, El acuerdo de integración Argentina-Brasil en el sector de bienes de capital: carácter y evolución reciente, CEI, Buenos Aires, 1988 y J.C. Del Bello, Perspectivas de relaciones económicas entre Argentina e Italia a la luz del tratado de asociación particular, CEI, Buenos Aires, 1988.

³⁵ A título de ejemplo el desarrollo de la industria de especialidades químicas utilizando los insumos petroquímicos, el área metalmeccánica en relación a los insumos siderúrgicos y aluminio, la industria del zapato industrializando el cuero, etc..

instrumentos de política industrial ^{36/}, y se centran más en la transferencia de ingresos que en los necesarios cambios en la oferta que modifiquen la competitividad de la industria argentina, por lo cual sus efectos son menos directos y socialmente más costosos.^{37/}

En la actualidad el sector industrial ha perdido su capacidad de generar empleo y ser el motor del crecimiento de la economía. Las actividades manufactureras se han estancado en su conjunto, pero con una heterogeneidad creciente a su interior, con una diferenciación entre las firmas y en la organización de los mercados. En este contexto se observa un grupo de empresas -conformados por los Grupos Económicos Nacionales, las empresas transnacionales y empresas medianas de fuerte dinamismo tecnológico- que están extendidas a lo largo de la mayoría de los mercados y que hoy en día poseen una organización productiva más avanzada que en el pasado. La racionalización de sus procesos productivos, su conocimiento del escenario internacional, su desarrollo gerencial, la incorporación de tecnología de automatización, sus equipos de ingeniería, su capacidad financiera, etc., son características de estas empresas. Aún no ha sido evaluado el peso macroeconómico de estas firmas, ni el grado de difusión en el escenario local, como tampoco su estrategia de mediano plazo en el área productiva y tecnológica.

La viabilidad de un proceso de crecimiento sostenido y equitativo de la economía argentina está condicionada por la modalidad que asuma su proceso de

³⁶ En relación a los sistemas de promoción industrial antes mencionados, en éstos no existe casi ningún incentivo para el desarrollo de industrias orientadas a la exportación, ya que los principales beneficios están asociados a ventajas fiscales e impositivas que no están involucradas en las exportaciones.

³⁷ Ver al respecto, D. Azpiazu, B. Kosacoff, "Exportaciones e industrialización en la Argentina entre 1973-86", Revista de la CEPAL Nro.36, 1988; INDECCEPAL, Exportaciones Industriales. Perfil y comportamiento de las empresas exportadoras de manufacturas, Estudio Nro.6, Buenos Aires, 1987; D. Azpiazu, R. Bisang y B. Kosacoff Desarrollo industrial y exportación de manufacturas, Documento de trabajo Nro.22, CEPAL, Buenos Aires, 1986.

industrialización. En este área la existencia de distorsiones y externalidades invalida al mercado para dar las mejores señales en la asignación de recursos. La definición de un conjunto articulado de políticas explícitas microeconómicas, sectoriales y macro -evaluando a su vez el escenario internacional y que involucren al Estado, al Parlamento, a los empresarios y trabajadores-, es un requerimiento básico para avanzar en la reconversión y modernización del aparato industrial. Para ello es condición necesaria un replanteo de la 'ingeniería institucional' del sector público, que permita un mejor control de gestión y la profesionalización de sus cuadros con el fin de instrumentar en forma adecuada una política industrial de mediano y largo plazo.

Cuadro 1
ARGENTINA, PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

	1971	1973	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987(a)
A. Indicadores económicos básicos										
Producto bruto interno a precios de mercado (australes a precios de 1970)	9194.6	10102.3	11700.3	10342.4	10017.5	10311.0	10565.0	10192.2	10646.0	10820.9
Población (millones de habitantes al 30/6)	24.4	26.1	28.2	29.7	29.2	29.6	30.1	30.6	31.0	31.5
Producto bruto interno por habitante (australes de 1970 por cada millón de habitantes)	377.9	387.3	400.2	347.4	343.3	348.0	351.0	330.5	343.1	343.6
B. Indicadores económicos de corto plazo										
	Tasas anuales de crecimiento									
Producto bruto interno	3.8	-0.6	1.5	-6.7	-5.0	2.9	2.5	-4.4	5.4	1.6
Producto bruto interno por habitante	2.1	-2.2	-0.1	-8.2	-6.5	1.3	0.9	-5.8	5.3	0.1
Relación de precios del intercambio	13.3	-16.0	17.5	5.9	-15.6	-3.1	3.2	-13.9	-15.0	-4.7
Valor corriente exportaciones	-1.8	-24.7	2.7	14.0	-15.6	2.8	3.5	3.5	-13.4	-9.5
Valor corriente importaciones	10.5	3.6	57.3	-10.5	-43.4	-15.6	1.8	-16.3	23.9	20.7
Precios al consumidor										
Diciembre a diciembre	37.1	23.4	37.6	171.0	209.7	433.7	689.0	555.4	81.9	174.6
Variación semestral anual	34.7	179.1	100.2	194.5	164.6	345.8	626.7	570.2	99.1	131.3
Índice (b)	36.5	192.8	97.3	63.5	222.5	770.6	122.0	593.0	65.4 (i)	114.8 (ii)
Salario total del obrero industrial (real) (c)										
(Variación semestral anual)	4.6	-3.6	14.7	-10.3	-14.5	20.3	25.0	-12.1	5.4	-9.0
Tasa de participación obrera (d)	6.0	2.6	2.0	4.5	4.3	4.2	7.3	5.0	4.6	5.7
Porcentajes del PIB										
Ingresos corrientes del Gobierno General (e)	20.3	15.6	27.5	25.0	22.7	21.7	22.0	27.0	25.4	24.2
Gastos corrientes del Gobierno General (e)	17.4	21.6	24.5	27.2	25.9	26.0	23.6	25.4	23.3	24.6
Necesidad de financiamiento del sector público no financiero (f)	4.5	15.4	7.5	15.0	15.0	15.6	10.6	5.9	4.0	7.0
C. Sector externo										
	Millones de dólares									
Saldo del comercio de bienes y servicios	-131	-360	-3259	-492	230	2931	3716	4351	1555	150
Saldo del comercio de bienes	-129	-493	-2519	-187	2297	3201	3520	4582	2129	590
Pago neto de utilidades e intereses	-256	-430	-1801	-270	-4719	-3405	-3710	-3504	-4416	-4560
Saldo de la cuenta corriente	-177	-1223	-4769	-474	-2353	-2461	-2771	-3307	-2859	-4350
Saldo de la cuenta capital (g)	-59	-106	2410	1620	1683	2652	2571	1825	1516	2750
Variación de las reservas internacionales netas (g)	...	...	...	-1433	-755	1445	207	1371	-563	-1100
Deuda externa (h)	...	7373	27162	25671	45634	45069	45900	48710	51450 (i)	51700 (ii)

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

- (a) Cifras preliminares.
 (b) Variación de saldos a fin de año.
 (c) Deflacionado con el IPC procedido del mes de relevamiento y el mes siguiente. Las cifras de 1971 y 1973 corresponden al salario nominal horario del obrero industrial, caso que la información del salario total no está disponible.
 (d) Proporción sobre la población económicamente activa. Procedido simple de los resultados de las encuestas de junio y noviembre de cada año en Capital Federal y Gran Buenos Aires; en 1985, procedido de encuestas de junio y noviembre.
 (e) Administración nacional, administraciones provinciales, municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y sistemas de seguridad social.
 (f) Gobierno general y empresas públicas.
 (g) El saldo de 1986 se produjo en virtud de las definiciones de la cuenta capital y reservas internacionales. Las cifras publicadas para 1981 en adelante corresponden a la nueva definición.
 (h) Deuda pública y privada efectivamente contratada. Incluye intereses.
 (i) Cifras en miles.

Cuadro 2
ARGENTINA. OFERTA Y DEMANDA GLOBALES (a)

	Australas a precios de 1970							Composición porcentual							Tasas anuales de crecimiento			
	1970	1980	1981	1985	1986	1987(b)	1970	1980	1987(b)	1970	1980	1987(b)	1984	1985	1986	1987(b)		
Oferta global:	9583.9	13367.8	11654.0	11034.0	11740.2	12017.3	109.0	118.3	111.1	109.0	118.3	111.1	2.8	-5.3	6.4	2.4		
Producto bruto interno a precios mercado	8774.5	11300.3	10565.0	10102.2	10546.0	10820.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	2.5	-4.4	5.4	1.6		
Exportaciones de bienes y servi- cios	789.3	2067.6	1089.0	931.8	1974.2	1196.5	9.0	18.3	11.1	9.0	18.3	11.1	6.1	-14.4	17.4	9.3		
Demanda global	8683.9	13367.8	11654.0	11034.0	11740.2	12017.3	109.0	118.3	111.1	109.0	118.3	111.1	2.8	-5.3	6.4	2.4		
Demanda interna	8754.4	12077.3	10155.7	9336.4	10162.1	10541.0	99.8	106.9	97.4	99.8	106.9	97.4	3.3	-8.0	8.8	3.7		
Inversión bruta interna	1860.5	2674.4	1306.9	1045.5	1235.7	1434.2	21.2	23.7	13.3	21.2	23.7	13.3	-11.1	-20.0	18.2	16.1		
Inversión bruta flujos	1881.2	2575.6	1326.4	1171.8	1263.3	1448.8	21.2	22.8	13.4	21.2	22.8	13.4	-9.0	-11.7	7.8	14.7		
Construcción	1160.8	1457.1	738.0	669.4	715.8	814.5	13.2	12.9	7.5	13.2	12.9	7.5	-16.5	-9.3	6.9	13.8		
Privada	686.1	854.2	518.9	472.4	435.7	487.6	8.0	7.6	4.5	8.0	7.6	4.5	-1.0	-9.0	-7.8	11.9		
Pública	482.5	602.9	219.1	197.1	380.1	326.9	5.3	5.3	3.0	5.3	5.3	3.0	-39.3	-10.0	42.1	16.7		
Equipo durable de produc- ción	700.5	1118.5	558.4	502.4	547.5	634.3	8.0	9.9	5.9	8.0	9.9	5.9	2.7	-14.6	9.0	15.9		
Variación de existencias	-0.6	98.7	-19.5	-126.3	-27.5	-14.6	0.0	0.9	-0.1	0.0	0.9	-0.1	.	.	.	.
Cuentas totales	6873.6	9402.9	8638.6	8276.9	8726.4	9106.8	78.6	83.2	84.2	78.6	83.2	84.2	5.9	-6.2	7.7	2.0		
Exportaciones de bienes y servi- cios	609.5	1576.5	1506.3	1697.5	1578.0	1476.4	9.2	11.4	13.6	9.2	11.4	13.6	-0.7	12.5	-7.0	-6.4		

FUENTE: Banco Central de la República Argentina.

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

(b) Cifras preliminares.

Cuadro 3

ARGENTINA. PRODUCTO BRUTO INTERNO POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA, A COSTO DE FACTORES (a)

	Australas a precios de 1970						Composicion porcentual						Tasas anuales de crecimiento					
	1970	1980	1984	1985	1986	1987(b)	1970	1980	1984	1985	1986	1987(b)	1980	1984	1985	1986	1987(b)	
Producto bruto interno	7774.2	10011.9	9360.5	8950.4	9432.2	9587.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	2.5	-4.4	5.4	1.6	
Bienes	3802.1	4618.6	4244.3	3965.8	4210.7	4284.4	49.0	46.1	44.5	41.2	40.5	41.2	41.2	1.2	-6.6	6.2	1.3	
Agricultura	1023.1	1255.7	1439.3	1420.3	1360.7	1406.1	13.2	12.5	14.7	13.2	13.2	12.5	14.7	3.2	-1.3	-2.8	1.8	
Mineria	177.7	246.2	248.1	241.6	240.4	235.9	2.3	2.5	2.5	2.3	2.3	2.5	2.5	-0.6	-2.6	-0.5	-1.9	
Industria manufacturera	2098.6	2464.9	2252.8	2020.1	2280.2	2267.3	27.0	24.6	23.6	23.6	23.6	24.6	23.6	3.8	-10.3	12.9	-0.6	
Construcción	502.6	651.8	304.1	283.8	309.4	355.1	6.5	6.5	3.7	3.7	3.7	6.5	3.7	-20.0	-6.7	9.0	14.8	
Servicios básicos	1062.1	1417.3	1490.9	1464.8	1531.4	1578.9	13.6	14.2	16.5	15.2	15.2	14.2	16.5	5.0	-1.8	4.5	3.1	
Electricidad, gas y agua	181.0	351.4	411.9	417.5	448.6	472.7	2.3	3.5	4.9	4.9	4.9	3.5	4.9	6.5	1.4	7.4	5.4	
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	881.2	1065.9	1079.0	1047.3	1062.8	1106.2	11.3	10.6	11.5	11.5	11.5	10.6	11.5	4.4	-2.9	3.4	2.2	
Otros servicios	2916.0	3976.1	3625.5	3519.9	3690.3	3743.8	37.4	39.7	39.0	37.4	37.4	39.7	39.0	3.0	-2.9	4.8	1.4	
Comercio, restaurantes y hoteles	1183.3	1619.1	1373.7	1260.3	1369.7	1390.3	15.2	16.2	14.5	14.5	14.5	16.2	14.5	4.5	-8.3	8.7	1.5	
Finanzas, seguros y servicios prestados a las empresas	591.5	895.2	706.5	697.9	745.7	767.5	7.6	8.9	8.0	8.0	8.0	8.9	8.0	1.2	-1.2	6.8	2.9	
Servicios comunitarios, sociales y personales	1135.2	1461.8	1545.3	1561.7	1574.7	1588.0	14.6	14.6	16.5	14.6	14.6	14.6	16.5	2.5	1.1	0.8	0.7	

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

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

(b) Cifras preliminares.

Cuadro 41

ARGENTINA. INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

	1970	1980	1984	1985	1986	1987(a)	Tasas anuales de crecimiento			
							1984	1985	1987(a)	
1. Producto bruto interno de la Industria manufacturera a costo de factores (austriales a precios de 1970)	2098.6	2484.9	2252.8	2020.1	2280.2	2267.3	3.8	-10.3	12.9	-0.6
Alimentos	454.5	535.9	529.3	529.4	576.0	553.3	7.6	0.0	8.8	-3.9
Textiles	276.9	246.0	224.3	174.4	212.7	196.7	2.5	-22.2	22.0	-7.5
Madera	43.9	44.6	29.4	25.2	29.9	30.2	-6.5	-14.3	18.7	1.0
Papel	118.5	122.4	114.3	110.5	115.9	111.1	1.1	-3.3	4.9	-4.1
Químicos	284.6	364.9	387.0	364.8	398.2	388.7	5.2	-5.7	9.2	-2.4
Máquinas no metálicas	117.6	132.9	102.9	80.0	98.0	107.3	-7.3	-22.3	22.5	9.5
Industrias metálicas básicas	104.9	136.8	137.6	128.4	144.6	164.6	-3.4	-6.7	12.6	13.8
Maquinaria y equipo	552.7	711.3	572.5	468.0	547.3	559.1	5.2	-18.0	17.0	2.1
Otras industrias	145.0	170.2	155.5	139.4	157.3	156.4	3.8	-10.3	12.9	-0.5
2. Producción de algunas manufacturas importantes										
Arroba (ailes de tons.) (b)	815	1806	1792	2299	2582	2850	-3.6	28.3	12.3	10.4
Acero crudo (ailes de tons.)	1857	2702	2652	2945	3246	3631	-10.6	11.1	10.2	11.9
Laminados laminados en caliente (ailes de tons.) (c)	2233	2653	2441	2057	2479	2805	-3.6	-15.7	20.5	13.2
Laminados planos en frío (ailes de tons.) (d)	496	732	818	574	828	917	0.3	-29.6	44.2	10.7
Autos (ailes de unidades)	220	262	157	138	171	193	4.6	-17.7	23.8	13.4
Tractores (unidades)	10990	3461	12322	6377	8655	3153	51.6	-46.2	26.3	-60.9

Fuente: Banco Central de la República Argentina; Centro de Industrias Siderúrgicas; Asociación de Fábricas de Motores y Industria de Máquinas Argentinas de Tractores.

(a) Cifras preliminares.

(b) Incluye acero especial.

(c) Incluye la producción destinada a la remanación en frío.

(d) Cifras ajustadas a la producción de tractores en caliente.