

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN LA ARGENTINA: EVOLUCION, RETROCESO Y PROSPECTIVA

JORGE KATZ

BERNARDO KOSACOFF

BIBLIOTECAS
UNIVERSITARIAS
Centro Editor
de América Latina



CEPAL
BUENOS AIRES

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe

Centro Editor de América Latina
Dirección: Amanda Toubes
Secretaría de redacción: Alberto Bernades
Asesoramiento artístico: Oscar Díaz
Diseño de tapa: Oscar Díaz
Diagramación: Oscar Sammartino
Coordinación y producción: Natalio Lukawecki, Fermín Márquez

CEPAL Buenos Aires
Director: José María Puppo
Revisión del original: Luciana Daelli y Teresa Cillo
Cuidado de edición: Luciana Daelli

LC/Bue/G.104

© 1989 Centro Editor de América Latina
Tucumán 1736, Buenos Aires
CEPAL Buenos Aires
Corrientes 2554, 5to. piso, Buenos Aires

Hecho el depósito de ley. Libro de edición argentina.
Impreso en agosto de 1989. Composición CEPAL Buenos Aires.
Impreso en Litodar, Viel 1444, Buenos Aires. Encuadernación
Cometa, Calle 22 N° 3841/51, San Martín, provincia de
Buenos Aires.

ISBN 950-25-1335-5

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN LA ARGENTINA: EVOLUCION, RETROCESO Y PROSPECTIVA



Presentación

Un eje fundamental en los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido la realización de estudios tendientes a alcanzar una mejor comprensión de las modalidades de la industrialización en la región. Esta misma preocupación, en la esfera de la economía argentina, caracteriza a su Oficina en Buenos Aires desde su creación en 1974. En este sentido, recientemente se editó en la colección Bibliotecas Universitarias, el libro *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*; el presente trabajo de Jorge Katz y Bernardo Kosacoff constituye un nuevo aporte en la materia.

Los autores comienzan efectuando una breve revisión crítica del pensamiento macroeconómico sobre la economía argentina y de la interpretación que de él deriva acerca del funcionamiento del sector industrial. Analizan luego el papel que han desempeñado los principales instrumentos de política industrial en la conformación del sector manufacturero. A partir de la noción de *trayectoria madurativa* caracterizan las distintas etapas del proceso de industrialización argentina; y concluyen su trabajo en el terreno de la prospectiva al reflexionar sobre las transformaciones necesarias en la estructura industrial atendiendo a su inserción internacional.

La Oficina de la CEPAL en Buenos Aires considera que este trabajo aporta a una mejor comprensión del funcionamiento de la industria en la economía argentina y espera que el mismo sea de utilidad tanto en el plano académico como en el de la toma de decisiones en la esfera empresarial y en la de la política pública.

José María Puppo
Director de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

I. Introducción.

Los temas centrales de este estudio

En diciembre de 1968, Oscar Braun y Len Joy (1968) publicaron en el *Economic Journal* un modelo sencillo de la macroeconomía argentina con el que trataban de explicar las relaciones entre el balance de pagos, los precios internos y el nivel de actividad económica.

Dicho modelo se basaba en un esquema simple de dos sectores: uno industrial, que sólo trabaja para el mercado interno y tras una fuerte barrera de protección arancelaria, y otro agropecuario, que exporta y abastece la demanda interna, tanto de *wage goods* como de divisas, para cubrir las necesidades de importación de bienes intermedios y de capital que requiere el sector manufacturero. Partiendo de este esquema ambos autores demostraban que durante la faz expansiva del ciclo económico se genera una demanda creciente de importaciones cuyo costo en divisas no alcanza a ser cubierto por la oferta exportable de bienes primarios, gestándose así condiciones estructurales para una devaluación del peso. El alza del tipo de cambio se transmite a los precios, esto deprime el salario real y, como consecuencia, cae el gasto de los trabajadores. La recesión, por un lado, y la caída de demanda interna de *wage goods*, por otro, al liberar mayores saldos exportables, vuelven a cerrar la brecha en la cuenta corriente externa y a recrear una nueva situación de equilibrio macroeconómico.

Con anterioridad al trabajo de Braun y Joy, Carlos Díaz Alejandro (1963) había examinado las condiciones en que una devaluación puede producir un empeoramiento de la balanza comercial y, por esta vía, una caída del producto doméstico. Para ello emplea un modelo semejante al de aquellos autores y concluye diciendo que, allí donde la elasticidad cruzada de

demanda por el bien doméstico respecto del precio del bien exportable así como el diferencial entre la tasa marginal de ahorro de capitalistas y trabajadores son suficientemente bajos, en tanto que la diferencia entre la propensión marginal de trabajadores y capitalistas a consumir el bien doméstico resulta positiva y relativamente alta, "la devaluación llevará a un empeoramiento del balance comercial y a una caída en el producto". A su vez, Miguel Sidrauski (1968) también en el marco de un modelo de dos países, dos productos, dos sectores sociales, pero incluyendo la presencia activa de un sector monetario, demuestra que la caída en el nivel de la actividad económica posterior a la devaluación puede provenir tanto de un "efecto monetario" -por ejemplo, una emisión monetaria demasiado restrictiva tras la modificación del tipo de cambio-, como del "efecto real" identificado por Díaz Alejandro, es decir, el que se origina en cambios en el patrón de distribución de los ingresos, en las elasticidades cruzadas de demanda y en las propensiones marginales a consumir de distintos sectores de la comunidad.

Rosemary Thorp y Eprime Eshag (1965) también examinaron durante esos años la paradoja de un cuadro inflacionario en el contexto de una recesión económica inducida por una caída en la demanda global; y es notorio el grado de convergencia de las ideas expuestas en el trabajo de estos autores y lo planteado por Braun y Joy.

Asimismo, cabe destacar que los escritos de la CEPAL -incluso anteriores a la década del sesenta- insisten, a través de la pluma de Raúl Prebisch, en describir la economía argentina en el marco de un modelo simplificado de dos sectores, semejante al que inspira a los autores previamente mencionados (CEPAL, 1959).

El modelo "estilizado" de funcionamiento de la economía nacional que subyace bajo todos estos trabajos ha ejercido una notable influencia en el pensamiento económico nacional. Casi quince años más tarde, en un artículo que habría de tener también fuerte repercusión en el medio académico e intelectual local, Adolfo Canitrot (1981) describe la macroeconomía argentina con un modelo formal algo más complejo pero semejante en sus rasgos básicos al de Braun y Joy. De una forma u otra este esquema "estilizado" de la macroeconomía nacional siguió siendo el basamento teórico en el que se ha llevado a cabo el debate económico local hasta nuestros días.

Hay dos rasgos centrales de dicho modelo que merecen destacarse a los efectos del presente ensayo, cuyo objetivo central es examinar el comportamiento de largo plazo del sector manufacturero doméstico.

Primero. Se trata de un modelo simple de dos países, dos productos, en el que, por definición, las manufacturas no se exportan. El modelo se construye sobre la base de una visión dicotómica "estática" en la que, a los

efectos analíticos, se supone que la economía está formada por dos sectores: el agroganadero pampeano, donde rigen precios internacionales -traducidos a moneda local a través del tipo de cambio-, y el industrial, donde a raíz de la protección arancelaria los precios se "forman" sobre la base de un *mark up* sobre los costos y la tasa "deseada" de ganancia del empresario industrial doméstico.

En 1968, y no sin razón en ese entonces, Braun y Joy ven con sumo escepticismo la posibilidad de exportar más bienes industriales cuando dicen : "Aun después de la devaluación (se refieren a la de 1963) la mayoría de los productos no podía competir en los mercados internacionales, y en lo que respecta a los que sí podían hacerlo, el problema no era aumentar el volumen de las exportaciones sino establecer nuevos mercados de exportación, proceso que no es posible realizar en poco tiempo." (*Desarrollo Económico* nº 80, pág. 593). Por su parte, en 1981 Canitrot acepta, en una nota a pie de página, que el efecto recesivo de la devaluación identificado por Carlos Díaz Alejandro resulta ahora atemperado, "por la presencia de exportaciones industriales con una capacidad de reacción más inmediata" (*Desarrollo Económico* nº 82, pág.148), pero dentro del marco de su trabajo no se explora verdaderamente la posibilidad de ampliar el modelo incorporando una mayor potencialidad exportadora de las industrias. La reciente experiencia brasileña, caracterizada precisamente por una fuerte expansión de la capacidad exportadora en el sector manufacturero, revela el nada desdeñable interés, tanto analítico como de política económica, de un modelo de dos sectores con exportación de manufacturas.¹

Segundo. En todos los estudios, tanto el sector industrial como el sector agrícola-ganadero, el financiero, etc., son vistos como parte de un agregado macroeconómico del que sólo interesa la conducta global; es por ello que muchos temas de gran importancia sectorial y muy relevantes en un análisis de largo plazo de la economía en su conjunto, sólo adquieren significación marginal. En el caso del sector industrial, entre los temas relevantes vale la pena mencionar los siguientes:

- a) el peso relativo de las distintas ramas que componen el agregado;
- b) la morfología y el comportamiento de distintos mercados industriales;

¹ Dicho modelo sería particularmente útil en la presente coyuntura en que el país se enfrenta con saldos positivos en su balance comercial que debe estabilizar ante la baja propensión a exportar del empresario doméstico y el impacto inflacionario de la acumulación de reservas.

- c) las diferencias de productividad y crecimiento que es dable observar entre los diversos tipos de firmas que actúan en cada rama -familiares, nacionales grandes, subsidiarias de empresas extranjeras, empresas públicas, etcétera;
- d) el modelo de acumulación y financiamiento que subyace al proceso de crecimiento;
- e) lo idiosincrático de la organización y división social del trabajo que este modelo de industrialización fue generando a través del tiempo;
- f) el particular proceso de maduración de largo plazo que sufren las fuerzas productivas locales, *pari pasu* con el crecimiento manufacturero de nuestra sociedad, y su mayor o menor cercanía con lo que en esta misma materia está ocurriendo en la escena internacional;
- g) la aparición y consolidación en el medio industrial doméstico de grandes grupos económicos, con fuerte control oligopólico en sus respectivas áreas de actividad, etcétera.

En otros términos, al sector manufacturero se lo miró permanentemente desde una óptica macroeconómica de corto plazo, en la que lo que interesa es el equilibrio global de la economía más que el tipo de estructura industrial de gestación y su dinamismo en términos de productividad relativa, ritmo y naturaleza del proceso de acumulación de capital, organización y división social del trabajo, capacidad de generación de nuevos empleos, inserción internacional, etcétera.

Por ello, fueron quedando relativamente relegados en el análisis económico nacional temas fundamentales relacionados con la naturaleza y el comportamiento dinámico de este modelo de industrialización; esa es la razón de que hoy por hoy falten estudios de nuestra problemática industrial suficientemente ricos en detalle y amplios en comprensión que permitan abordar con mayor precisión temas tales como ventajas comparativas dinámicas, modernización tecnológica y reestructuración sectorial, formación de recursos humanos calificados, y otros múltiples aspectos de gran importancia futura para la formulación de políticas públicas.

Este trabajo tiene un propósito múltiple. Por un lado, intenta reconstruir una breve historia del pensamiento económico nacional en torno del modelo macroeconómico desde el cual se ha mirado nuestra economía. Son varios los profesionales argentinos que, en el curso de los años, han ido expresando sus puntos de vista sobre este tema y nos parece oportuno efectuar aquí una breve reseña de las ideas, remarcando en particular cómo fueron caracterizando al sector industrial los diversos autores que de

él se ocuparon a lo largo del tiempo. Este es el contenido del segundo capítulo del libro.

En el tercero se examina el papel que desempeñaron los instrumentos de política económica en la conformación de un modelo industrial tan particular como el nuestro. Se revisan en esta parte la política arancelaria, los regímenes de promoción industrial, los incentivos a la inversión extranjera, los sistemas de promoción a las exportaciones y los distintos modelos de financiamiento a la actividad manufacturera. El objetivo de ese análisis es comprender de qué manera actuaron estos factores en la inducción del tipo de sectores industriales que adquirieron preeminencia a través del tiempo, en la división social del trabajo que fue tomando forma en el interior de dichos sectores, en la naturaleza -tamaño, grado de integración vertical, etc.- de los establecimientos fabriles que se instalaron, y en la evolución dinámica de estas variables a través de los años.

En el capítulo IV se considera con más detalle el proceso de industrialización en sí, tratando de caracterizar con mayor precisión las distintas "etapas" por las que ha transitado la industrialización argentina. En esta parte del estudio se examinan la noción de "proceso madurativo", el desarrollo de largo plazo de la capacidad tecnológica doméstica y el más reciente fenómeno de "desindustrialización" y de involución tecnológica -fenómeno que nuestro sector manufacturero exhibe en el curso de la última década.

En el capítulo V se examinan las "etapas" del proceso de industrialización antes identificadas recurriendo a un estudio simple de correlaciones intersectoriales. Producto, empleo, salarios, productividad laboral y precios relativos de las distintas ramas se utilizan aquí para caracterizar más detenidamente lo ocurrido en materia de "fuentes" u orígenes del crecimiento económico, así como en la distribución de los beneficios de dicho crecimiento entre factores productivos en distintos períodos de la historia industrial argentina.

Finalmente, el capítulo VI -último de este trabajo- entra en el terreno de la prospectiva. Resulta claro que en el curso de la última década el país ha perdido terreno en materia industrial en el concierto de las naciones. Esto deriva tanto del fuerte proceso involutivo que registra una parte significativa de nuestro sector industrial -en particular en el campo metalmeccánico y de producción de bienes de capital- como del rápido ritmo de cambio tecnológico que en nuestros días está incorporando el sector industrial en otras latitudes del mundo. En efecto, actualmente en otros países se está produciendo una acelerada reconversión y modernización de ramas industriales "viejas", como la siderúrgica, la petroquímica, o el aluminio, y en forma concomitante, la apertura también acelerada de nuevos sectores productivos relacionados con la microelectrónica, la industria de las telecomunicaciones, la industria de los nuevos materiales,

etc. Comienzan gradualmente a difundirse, a través del espectro manufacturero y en la producción de servicios, nuevos modelos de organización del proceso productivo y formas hasta hoy desconocidas de división social e internacional del trabajo que brindan importantes avances en la productividad media del conjunto social y cambios de gran significación en las ventajas comparativas dinámicas y en los modos de inserción de distintas sociedades en los mercados mundiales.

A causa del extenso período recesivo que le tocó vivir en años recientes, la Argentina llega con un considerable retraso al planteamiento de cuestiones estructurales de vital importancia, como son las asociadas con la reestructuración y la modernización de su industria manufacturera y con la búsqueda de un nuevo patrón de inserción en el mercado mundial de bienes y servicios. Tanto la estrategia de industrialización -sectores a ser promovidos prioritariamente, fuentes de financiamiento para la nueva formación de capital, tipos de firmas y modelos de organización y división social del trabajo a ser inducidos por la política industrial, etc.-, como el cariz específico de los instrumentos regulatorios y promocionales que deben emplearse merecen un detenido replanteo frente al evidente agotamiento que en esta materia muestran los caminos tradicionalmente seguidos por nuestro país. Argumentaremos aquí que la "mano invisible" adolece de grandes dificultades para inducir el proceso de transformación requerido. A raíz de ello, y de la notoria dificultad que el sector público ha evidenciado en años recientes para actuar en esta materia, el trabajo concluye con algunas reflexiones sobre aspectos de "ingeniería institucional", relacionados con una necesaria reforma y replanteo del aparato estatal encargado de diseñar e implementar la política industrial, así como sobre los contenidos que la misma debería efectivamente reunir para constituirse en un verdadero elemento transformador de la realidad nacional.

II. El modelo macroeconómico recibido

La literatura teórica de los años cincuenta referida al tema del impacto que debe tener una devaluación sobre el balance comercial de determinada sociedad identifica dos efectos diferentes y, a pesar de la naturaleza estática de los modelos empleados, sugiere la existencia de una secuencia temporal entre los mismos (Canitrot, 1981). Es justamente en dicha literatura donde debemos rastrear los orígenes intelectuales del posterior modelo estilizado con que la profesión económica abordó el estudio de la industrialización argentina. Examinemos con más detalle dicho marco teórico.

El primero de los dos efectos mencionados depende de las elasticidades de oferta y demanda de importaciones y exportaciones respecto de los precios. Dado que una devaluación modifica los precios relativos de importables y exportables es natural que la misma ponga en marcha un "efecto de sustitución" de consecuencias positivas sobre el balance comercial. El producto deberá crecer vía aumento de exportaciones y sustitución de importaciones. Tras este primer impacto se sucede un "efecto ingreso" que tiende a revertir -total o parcialmente- la incidencia benéfica del efecto anterior sobre el balance comercial. Ocurre que la expansión del producto genera un aumento de la demanda por importaciones que introduce un movimiento comercial de signo contrario al primero. En otros términos, el "efecto ingreso" tiende a reducir -o a eliminar- el impacto positivo de la devaluación sobre el balance comercial externo.

Antes de ver con mayor detalle cómo se emplearon estas ideas durante la década del sesenta para explorar los movimientos de la macroeconomía argentina, hay dos aspectos que vale la pena tener en cuenta. Por un lado, observamos que el modelo analítico subyacente es de carácter macroeco-

nómico, proviene de la teoría del comercio internacional y es, en esencia, un modelo de corto plazo. El hecho de que el estudio del caso argentino se planteara desde sus inicios en este marco conceptual hizo que, con contadas excepciones (Braun y Joy, 1968), la discusión siempre se concentrara en temas relativos al equilibrio macroeconómico de corto plazo y que se prestara menos atención a aspectos inherentes al ritmo y la naturaleza del proceso de crecimiento de largo plazo. Quedaron así marginados del debate profesional temas de crucial importancia en el estudio del crecimiento económico.

Por otro lado, el modelo de comercio internacional al que previamente hicimos referencia, en su presentación más simple examina el impacto de una devaluación sobre el balance comercial manteniendo como dadas las restantes variables macroeconómicas, es decir, recurriendo a la estática comparativa y suponiendo que el resto del sistema está en equilibrio. Como en la práctica dichos parámetros macroeconómicos están en movimiento es necesario ampliar el modelo analítico a fin de incorporar aspectos teóricos colaterales que el modelo de comercio internacional no examina.

Esto es exactamente lo que ocurre en los trabajos de Braun y Joy, Díaz Alejandro, etc., previamente citados. Dichos autores observan que la devaluación pone en marcha un aumento de precios, un proceso de redistribución regresiva del ingreso y una contracción en el nivel de actividad económica. Salvo diferencias de detalle la ubicación macroeconómica del problema es sumamente parecida en dichos autores. Para Braun y Joy (1968) la devaluación, que ellos suponen del 100% a los efectos analíticos, duplica los ingresos monetarios del sector agropecuario. Como suponen que los salarios monetarios son constantes se produce una caída de los ingresos reales de los trabajadores. Esto, y el aumento de costos que sobreviene en el sector industrial como consecuencia del encarecimiento de los insumos importados y del menor volumen de demanda, "agrava la caída en la demanda interna" (Braun y Joy, 1968, pág. 590) y contrae severamente el nivel de actividad económica y de empleo. Por su parte, Thorp y Eshag dicen: "El principal efecto de la devaluación del peso fue, nuevamente, el aumento de los precios internos en lugar de que aumentara la producción agropecuaria (...) El incremento de precios (...) provocó demandas de aumento de salarios y resultó en conflictos laborales y huelgas" (Thorp y Eshag, 1965). Coincidiendo con los autores mencionados M. Diamand (1967), C. Moyano Llerena (1961) y otros identifican a la fuerte rigidez de la oferta agropecuaria como el principal determinante de la restricción externa que padece la economía nacional y hacen también hincapié en el efecto redistributivo de la devaluación. Moyano, en particular, dedica un extenso análisis al fenómeno redistributivo en el número de invierno de *Panorama de la Economía Argentina* de 1961,

donde se examina el efecto del plan económico puesto en marcha por el gobierno en 1959. Al igual que Braun y Joy y que Thorp y Eshag, este autor señala que el impacto distributivo de la devaluación y el aumento de precios no deben estudiarse sólo en el plano de los salarios, las utilidades empresarias y los ingresos agropecuarios, sino también en el área de la recaudación fiscal y del déficit presupuestario del gobierno, ya que éstos se ven igualmente afectados por el aumento de precios. Los ingresos del gobierno no acompañan el ritmo inflacionario porque los impuestos se pagan sobre la base de lo producido por cada agente económico medido a precios anteriores a la devaluación. Por otro lado, el gasto público -expresado a los nuevos precios- seguramente habrá de crecer aun cuando, por razones de política antiinflacionaria, el gobierno trate de introducir recortes en el presupuesto.

En lo que atañe a la posibilidad de que la devaluación favorezca una mayor sustitución de importaciones y de que se alivie, por ese lado, la rigidez de la restricción externa, Braun y Joy la rechazan dado el efecto recesivo que la distribución regresiva del ingreso tiene sobre el nivel global de la actividad económica; por su parte, Diamand piensa que las importaciones no pueden disminuirse aun más por haber llegado "a un mínimo compatible con el funcionamiento de la economía".

La aplicación de aranceles, cuotas, permisos de importación y otros mecanismos para-arancelarios complementa, en este punto específico del modelo, el papel que juegan las variaciones en el tipo de cambio como mecanismo de ajuste de las cuentas externas.

Tal como veremos en el siguiente capítulo estos instrumentos no sólo tienen importancia en relación con el equilibrio macroeconómico de corto plazo, sino que inciden en la configuración de largo plazo que va asumiendo la estructura industrial. En este sentido, y a pesar de que el arancel ha sido usado por lo general como un instrumento fiscal de política económica de corto plazo, no podemos dejar de reconocer que su incidencia se proyecta más allá, afectando tanto el ritmo como la naturaleza del proceso de acumulación.

A esta altura de la argumentación los diversos autores introducen aspectos de orden monetario y fiscal que tornan aun más complejo, no sólo el modelo teórico inicial, sino su aplicación empírica al caso local.

Dado que los precios están subiendo, el hecho de que la creación de medios de pago sea menos rápida que el ritmo de inflación habrá de inducir una caída de la liquidez real y, por consiguiente, un alza en las tasas de interés lo que, a su vez, determina una contracción de las compras a crédito, de los stocks fabriles y de las nuevas inversiones por parte de los empresarios.

En el plano teórico M. Sidrauski explora el tema y concluye afirmando que: "Se ha demostrado que una devaluación que tiene lugar en un medio

generalmente inflacionario deberá complementarse con un sustancial aumento en la cantidad nominal de dinero si se quiere evitar el desempleo. El temor a la inflación por parte del Banco Central puede llevarlo a aumentar en menos de lo necesario la cantidad de dinero, provocando una caída del ingreso real." (Sidrauski, 1968).

El mismo autor sugiere en dicho trabajo que esta hipótesis -de una política monetaria demasiado restrictiva- puede constituir una explicación adicional y complementaria a la "real" dada por Braun y Joy, Thorp y Eshag, y otros. Diamand, en el estudio comentado, también apunta a la presencia de un "efecto monetario" cuando dice: "En la crisis inducida por el desequilibrio externo hay que distinguir su esencia y su mecanismo. La esencia es siempre la insuficiencia de divisas para sostener la actividad interna. El mecanismo...se induce a través de fenómenos cambiarios y monetarios..." (Diamand, 1968, pág. 20).

Resumiendo el territorio hasta aquí cubierto: el modelo de comercio internacional sugiere la presencia de dos efectos distintos a *posteriori* de una devaluación. En el análisis clásico, la suma de ambos efectos da por resultado una presión expansiva sobre la economía. A diferencia de lo sugerido por el modelo teórico y en función de particularidades que hacen a la distribución del ingreso, a las elasticidades de oferta y demanda de importaciones y a la propensión al consumo de distintos sectores de la comunidad, en el caso argentino la devaluación acaba induciendo una reducción en el nivel de actividad económica, una mayor tasa de inflación y un aumento del desempleo. Cuando al modelo convencional de comercio le agregamos un sector monetario, el cariz más o menos restrictivo de la política monetaria y fiscal puede agravar el impacto recesivo de la devaluación. Si dicha política lleva a que el salario monetario no caiga en igual proporción que la devaluación -dado un ingreso real constante- el balance comercial no habrá de registrar mejoras. En otros términos, la política monetaria puede acabar agravando el efecto real de contracción de la economía originado en la devaluación.

Obviamente el tema no acaba aquí. Podemos ahora introducir los movimientos internacionales de capital, el papel del sector financiero, etc. Escritos más recientes de A. Canitrot (1981), R. Frenkel (1982), R. Fernández (1983) y otros ayudan a integrar dichas variables al escenario hasta aquí descrito.

Respecto del funcionamiento del mercado financiero y de la formación de expectativas en el mismo A. Canitrot expresa: "Quienes operan en el mercado financiero saben que tanto las reservas de moneda extranjera del Banco Central como su capacidad para obtener nuevos préstamos externos son limitadas. Luego, el déficit de cuenta corriente no puede reiterarse de modo indefinido. Por otro lado, saben también que una política de acumulación de superávit a costa de menores salarios y nivel de actividad

económica que la que podría obtenerse eliminando el superávit no es sustentable por mucho tiempo. Por lo tanto, el tipo de cambio de equilibrio al cual se refieren es el que hace nulo el saldo de la cuenta corriente."

Ahora bien, tipo de cambio de equilibrio y tasa de interés están obviamente interrelacionados, de tal forma que la tasa de interés doméstica -expresada en pesos- debe ser igual a la externa -en dólares- más la tasa de devaluación esperada más la prima de incertidumbre. Así, el mayor o menor grado de intervención del gobierno a través del uso de reservas internacionales habrá de afectar la relación entre tipo de cambio y tasa de interés efectiva.

Los trabajos de Canitrot (1981) son los que han descrito con mayor claridad el funcionamiento de este subsector del modelo global: "Supóngase que en un mercado financiero libre hay un aumento de salarios... [Este] produce un aumento de precios pero en una proporción menor. Si el tipo de cambio nominal queda fijo, el tipo de cambio real desciende. Lo que luego ocurra depende del juicio de los operadores del mercado financiero respecto a este descenso del tipo de cambio real. Si ellos creen que este descenso lo ha colocado debajo del nivel de equilibrio, esperarán una devaluación. Aumenta la demanda de dólares y sube la tasa de interés. Frente a esta conducta el Banco Central tiene dos alternativas. Una es vender moneda extranjera de sus reservas, manteniendo el nivel del tipo de cambio y dejando que la tasa de interés continúe con su nuevo nivel más elevado. Otra es no intervenir y permitir que el tipo de cambio se incremente hasta alcanzar el nivel de equilibrio estimado por los operadores. En esta segunda alternativa la tasa de interés desciende a su posición original como resultado de la anulación de las expectativas de devaluación."

Hasta aquí la presentación de algunos de los rasgos centrales del modelo macroeconómico global que ha ido surgiendo a través de los años en la literatura económica argentina. Como vemos, dicho modelo integra aspectos de comportamiento de distintos subsistemas y mercados de la economía nacional -el subsistema agropecuario, el monetario y fiscal, el propiamente financiero, el industrial, etc. Se trata de una estructura formal compleja que, a esta altura, abarca más que el mero efecto de "ajuste" que sufre la economía a *posteriori* de una devaluación -que es como verdaderamente se iniciara- y, a pesar de que está referida a aspectos de corto plazo, acaba incluyendo variables más vastas de comportamiento -como el ritmo y la naturaleza del proceso de inversión, la recepción de capital extranjero, la estructura arancelaria, etc.- que van dando forma al sendero de largo plazo por el que transita la economía. Asimismo se observa con claridad que en este modelo lo estrictamente industrial y de largo plazo representa sólo una parte menor dentro de un conjunto macroeconómico complejo e inter-articulado, y que el área agropecuaria, el mercado laboral, el sector

bancario y financiero, etc., constituyen también capítulos particulares no explorados en profundidad.

Efectuada esta presentación general del modelo macro que inspira el debate económico nacional hasta la década del setenta, creemos conveniente enfocar ahora con mayor detalle el proceso de desarrollo de largo plazo del sector manufacturero. Una posible forma de encarar esta tarea es preguntarnos cuál fue el papel de los instrumentos de política económica en la determinación del sendero particular de crecimiento seguido por la industria nacional. Parece claro que, en los hechos, sólo un reducido número ejerció verdadera influencia en el ritmo y la naturaleza de nuestro desarrollo manufacturero. Es justamente el impacto de tales instrumentos lo que nos proponemos examinar a continuación.

III. Los instrumentos de política económica como determinantes del ritmo y la naturaleza del proceso de industrialización

A falta de una política industrial propiamente concebida como tal, varios instrumentos de política económica fueron dando forma a nuestro patrón de industrialización; algunos de corto plazo y de índole fiscal, como son las cuotas de importación o los aranceles, y otros de más largo alcance, como la legislación de promoción industrial, las leyes de atracción y regulación del capital extranjero, los mecanismos de financiamiento y la promoción de las exportaciones, etc. Veremos a continuación el papel que tuvo individualmente cada uno de estos instrumentos.

1. Nivel y estructura de la protección arancelaria. Sus cambios históricos

El tema de la protección arancelaria aparece a lo largo de toda la historia económica y política de la República Argentina. Este tema fue desde antiguo duro campo de enfrentamiento, no sólo entre distintos sectores económicos de la comunidad -estancieros, invernadores y agricultores de la pampa húmeda, etc., por un lado, y empresarios asociados a los cultivos industriales, a las industrias regionales, a las fuerzas armadas y a las industrias de la defensa, etc., por otro-, sino también entre distintos partidos políticos. En este plano, el tema se ejemplifica bien en la discusión que realiza J. Llach (1984) en su trabajo sobre la década de los años cuarenta y el Plan Pinedo. Observamos allí que el oficialismo logra aprobar en la Cámara de Senadores un programa

de fuerte contenido proteccionista -con el voto en contra de los tres representantes radicales-, pero ello no impide que el socialismo "adopte su tradicional actitud de acerba crítica (...) al proteccionismo espurio" y que desde la bancada radical llegue a escucharse que "...podrán caerse todas las chimeneas pero mientras el campo produzca y exporte el país seguirá comprando lo que necesite seguramente a un precio inferior al determinado por la Aduana para favorecer intereses creados" (Llach, 1984). Como vemos, en torno al tema del librecambio y el proteccionismo históricamente se han constituido dos cosmovisiones totalmente antagónicas de la sociedad argentina y de su inserción en el mundo.

A pesar de lo largo y enconado de la discusión en materia de aranceles y protección externa, debemos reconocer que estamos frente a un tema donde la literatura económica recibida no es concluyente y deja más de una pregunta sin contestar.

Desde el punto de vista de la teoría pura, la imposición de un arancel genera diversos efectos, tanto dentro del país que lo implanta como en sus relaciones de comercio exterior (Corden, 1971). Por lo pronto, existe un "efecto producción" relacionado con el hecho de que el volumen localmente producido del bien sujeto a protección será mayor que el correspondiente a una situación de libre comercio. Existe, además, un "efecto consumo" derivado del hecho de que a un mayor precio -producto del arancel- la cantidad demandada será menor que la de equilibrio sin protección. En tercer término es dable observar que existe un "efecto fiscal" derivado de la recaudación por parte de la autoridad estatal, de un monto *ad valorem* aplicado al total de las unidades importadas. Un cuarto efecto, de carácter distributivo, hace a la transferencia de recursos entre sectores de la comunidad local, en particular desde los consumidores del bien protegido a los productores del mismo; finalmente, un quinto efecto a ser tenido en cuenta se relaciona con el balance comercial del país, que se ve afectado positivamente por la disminución del gasto externo, aun cuando debe tenerse presente que la producción local del bien sujeto a protección puede demandar insumos intermedios importados por un monto más o menos significativo, lo que contrarresta el efecto positivo del arancel sobre el balance comercial.

En función de este listado teórico observamos que la autoridad económica puede emplear la política arancelaria con distintos propósitos. Entre ellos: la promoción industrial, la recaudación fiscal, el control de la demanda doméstica de un determinado bien, etc. También podemos comprender intuitivamente que resulta muy difícil discernir e identificar de manera clara los distintos efectos antes mencionados y las varias motivaciones con que los sucesivos gobiernos nacionales han manejado la política arancelaria a través de los años. Cuando en la década del treinta se recarga con el 40% el ingreso de automóviles para pasajeros, es obvio que

la acción tiene primordialmente objetivos fiscales y de regulación de la demanda doméstica de importaciones, ya que en ese momento no hay mayor posibilidad de que el país fabrique automóviles, cualquiera sea la protección otorgada. Veinte o treinta años más tarde, y en otro nivel de maduración de las fuerzas productivas locales, la implantación de un arancel a la importación de vehículos no puede dejar de verse como un acto de promoción industrial ya que, a pesar de tener efectos fiscales, de balance de pagos, de transferencia de recursos entre sectores de la comunidad, etc., ejerce un indudable impacto sobre la estructura productiva de la sociedad. Entonces, más allá de que en el caso particular de los vehículos haya habido una prohibición lisa y llana de importar -lo cual puede verse como la implantación de una barrera arancelaria ciertamente mayor que la que se necesitaba para inducir la fabricación doméstica de automóviles-, esta situación ejemplifica el hecho de que la implantación de cierto arancel puede verse como una acción de naturaleza fiscal y de regulación de demanda en determinada situación histórica, como un instrumento de promoción industrial, en otro contexto. Pero es más: si ya existe producción doméstica de un bien y la protección induce una caída de las importaciones y un aumento de la producción local del mismo, tanto los motivos fiscales como los de promoción industrial pueden estar presentes, resultando difícil discernir el peso relativo de cada uno de ellos.

A partir de esta discusión se torna obvio que desde la perspectiva del equilibrio general el tema arancelarlo reclama un análisis completo de todos y cada uno de los múltiples efectos involucrados. Sin embargo, también resulta claro que los trabajos de investigación en esta materia actualmente disponibles en nuestro medio están lejos de cubrir satisfactoriamente las diversas dimensiones del problema. Aunque no cabe duda de que la política arancelaria jugó un papel importante en la conformación de nuestra estructura industrial, es mucho lo que aún se desconoce sobre el papel último que ésta tuvo en materia de transferencia de recursos entre sectores de la comunidad y sobre otros temas semejantes, de gran importancia en la historia económica y social de nuestro país.

El estudio del impacto de la protección arancelaria puede encararse examinando aranceles nominales, tasas de protección efectiva y estimaciones de la tarifa implícita en los precios domésticos. Los tres caminos presentan dificultades estadísticas y conceptuales, como veremos a continuación.

¿Qué es lo que efectivamente estamos midiendo al tomar los aranceles *nominales* y comparar sobre esa base los distintos puntos en el tiempo? Sabemos, por un lado, que en un mundo en el que los precios internacionales suben mientras que los valores de aforo permanecen dados, o en el que la nómina de mercaderías exentas de pago se va modificando por diversos motivos de política pública, la incidencia media de los derechos

de importación respecto del monto de la importaciones puede brindarnos una imagen distorsionada de la realidad. Como recuerda J. Lucangeli (1985) "durante toda la década de los treinta la incidencia de los derechos es significativa ya que los precios de importación coinciden con los tarifarios (siendo en muchos años aún menores), llegando en el año 1939 al 40% sobre las mercaderías sujetas a derechos. Sin embargo, a partir de 1940, la incidencia de los derechos respecto a los valores reales de las mercaderías sujetas a derechos disminuye aceleradamente. En 1947 aquel porcentaje alcanzó a 12,7% y en 1950 sólo llegó a 10,4%". Dicho de otra manera, la verdadera incidencia de la estructura arancelaria como barrera de protección difiere a través del tiempo en función del grado de desactualización que sufren los valores de aforo y de la mayor o menor extensión de la lista de posiciones arancelarias exentas de derechos por mecanismos de promoción en uno u otro momento.

Sin en lugar de recurrir a los aranceles *nominales* -que, al no tomar en cuenta los derechos de importación sobre los insumos que usa determinado empresario, obviamente no brindan una buena aproximación al verdadero grado de protección efectiva de que éste goza-, recurrimos a la medición de esta última tasa de protección efectiva, los problemas estadísticos y de interpretación ciertamente no disminuyen. Dado que se requiere información microeconómica de costos de producción -y de los sucesivos cambios de coeficientes técnicos y precios de insumos- sumamente difícil de conseguir en el nivel de precisión y desagregación necesarios, las estimaciones acaban introduciendo un sesgo interindustrial de dirección y magnitud desconocidas, lo que torna sumamente riesgosa las comparaciones entre ramas y subsectores o entre distintos momentos en el tiempo, o con terceros países. En este sentido resulta importante tener presente que los cálculos de protección efectiva de que se dispone en el medio nacional se basan en coeficientes técnicos de 1974 estimados a nivel de actividad (o conjunto de artículos) y no a nivel de productos particulares. No sólo media aquí un sesgo de magnitud desconocida originado en el hecho de que las funciones de producción van sufriendo modificaciones a raíz del distinto ritmo de progreso tecnológico que incorpora cada rama, sino que también media una variable adicional, producto de la agregación de distintas actividades. En un estudio reciente J. Lucangeli (1986) estima, a través de un índice de eslabonamiento de actividades en el interior de cada rama, el verdadero grado de representatividad que la muestra de J. Berlinski de 1977 tenía en aquel momento en cada subsector particular (Berlinski, 1985). Resulta evidente que la representatividad del cálculo difiere entre sectores y que se desconoce la magnitud de este fenómeno.

Ante la falta de estudios inter-industriales que evalúen las diversas particularidades estadísticas mencionadas, se torna extremadamente difícil

comparar ramas y subsectores, o momentos distintos en el tiempo. Sabemos que existe "ruido" estadístico -diferencial entre sectores o entre distintos momentos en el tiempo-, pero poco o nada sabemos acerca de su magnitud.

A pesar de las dificultades mencionadas, la literatura recibida ilumina en este campo varios temas de importancia que consideramos necesario destacar.

Primero. Como se sabe, la legislación arancelaria se construyó atendiendo a tres características: 1) grado de elaboración del bien (o monto del valor agregado incorporado domésticamente); 2) clasificación económica del mismo: bienes de consumo, intermedios y de capital; y 3) existencia o no de abastecimiento local. Habida cuenta de esto, se puede afirmar -examinando las distintas leyes y decretos arancelarios- que: a) el eslabonamiento según grado de elaboración tendió a mantenerse a través del tiempo (aranceles más altos -protección media más elevada- para los bienes de consumo, aranceles menores para los bienes intermedios y aranceles más bajos para los bienes de capital); b) a su vez, las tasas de protección correspondientes a bienes no producidos internamente resultaron sustancialmente menores que los aranceles de los bienes producidos localmente. De tal suerte, en esta materia hubo fuertes incentivos diferenciales entre tipo de bienes y ello no tuvo un efecto neutral sobre la naturaleza de nuestro desarrollo industrial, sino que incentivó más la producción doméstica de bienes finales y el uso intensivo del factor capital, limitando la producción local de maquinarias y equipos.

Segundo. Tal como lo demuestra J. Lucangeli (1986) "...el escenario industrial de 1969 se presentaba marcadamente más protegido que el de 1977 y éste a su vez más que el de 1985." Efectivamente, "se constata, a través de la medición de la protección efectiva en dichos años, una disminución generalizada de la misma lo cual estaría revelando una significativa ganancia de eficiencia del conjunto de actividades industriales. (...) Claramente el proceso de ganancia de eficiencia es comandado por las industrias metalmeccánicas y químicas". En la segunda parte del estudio comentado, Lucangeli extiende la comparación de los dos años iniciales -1969 y 1977- a 1985, concluyendo que "...sobre 37 ramas industriales para las que se pudo reconstruir la tasa de protección efectiva -éstas son prácticamente todas las 40 ramas que había tomado Berlinski en 1977 y que representaban 70% de la producción manufacturera- sólo 9 registran un incremento de la misma, en tanto que 25 sufrieron caídas de dicho índice. La actividad metalmeccánica prevalece entre los sectores que tuvieron buen desempeño."

Tercero. Más allá de esta progresiva caída de la protección efectiva -que para Lucangeli demuestra que "la actividad manufacturera argentina ha continuado por el sendero de la búsqueda de eficiencia iniciada hace casi dos décadas" (Lucangeli 1986)-, resalta el hecho de que sobre el final de la década del setenta se había acumulado una significativa redundancia tarifaria. En estimaciones de J. Nogués (1978), mientras que la tarifa efectiva legal llegaba -en 1976- al 130%, la tarifa real sólo alcanzaba al 40%. Es decir que no sólo se hace necesaria distinguir entre tarifa explícita e implícita -siendo esta última la que verdaderamente refleja el grado de protección a la producción doméstica-, sino que, al hacerlo, se revela la presencia de un considerable monto de redundancia tarifaria que el gobierno puede extirpar -como efectivamente hace en 1976 a través del decreto 3.008- sin afectar necesariamente el comportamiento de las unidades productivas.

Cuarto. Los trabajos mencionados también demuestran que la *varianza inter-industrial* en materia de tasas nominales y efectivas de protección es *elevada pero decreciente* en el tiempo, esto último particularmente después de la reforma arancelaria de 1978 y del programa de apertura externa de los años 1979-1984. Esta reforma unifica y reduce los aranceles correspondientes a los bienes no producidos -que antes se abrían en tres clases atendiendo a si eran de consumo, intermedios o de capital- y, en el caso de los bienes protegidos, reduce considerablemente la distancia entre los puntos extremos (Sourrouille y Lucangeli, 1983).

En resumen, es importante insistir en el hecho de que el manejo de la política arancelaria en nuestro medio fue errático, escasamente racional y cargado de complejidades burocráticas. El arancel se utilizó más como instrumento de recaudación fiscal que como herramienta de promoción industrial de largo plazo, capaz de priorizar sectores, de otorgarles la protección diferencial necesaria en función de la brecha tecnológica relativa que los separa del estado del arte internacional y de ir retirando paulatinamente la redundancia tarifaria emergente del aprendizaje tecnológico doméstico y del gradual acercamiento a la frontera técnica mundial. Cuando efectivamente se intentó actuar en esta dirección, recortando el "agua" acumulada en el sistema tarifario, se lo hizo sin la información microeconómica necesaria, con notoria ausencia de ideas acerca de la estrategia industrial de largo plazo que se perseguía y, mucho más grave aún, mezclando el impacto de este cambio de política económica con el de otros cambios simultáneamente introducidos en el manejo cambiario y monetario (sobre este tema, véase el capítulo IV). Como veremos posteriormente, estos instrumentos, al actuar de manera acumulativa, acabaron por tornar completamente inviable la posición competitiva de

largo plazo de un extenso número de ramas industriales y de algunas de sus respectivas firmas particulares.

En otros términos, cuando se intentó poner cierto orden en el caos arancelario vigente se lo hizo en el marco de un programa macroeconómico global tan masivamente sobredeterminado por la lucha antiinflacionaria que prácticamente restó importancia al intento de re-ordenamiento tarifario buscado por la autoridad económica. La falta de una clara política arancelaria sigue siendo un rasgo de la situación presente y constituye uno de los problemas centrales que la política industrial doméstica deberá enfrentar en un futuro no muy lejano.

2. La legislación sobre la inversión extranjera directa

La historia económica de nuestro país está particularmente signada por el papel que tuvo la inversión extranjera en distintos momentos del desarrollo de la nación. Desde su integración, hacia fines del siglo pasado, hasta la división internacional del trabajo, el país fue un importante y temprano receptor de inversiones industriales externas, las que, a su vez, cumplieron un papel crucial en la conformación de la estructura productiva. Un estudio pionero de la CEPAL (1959) ha descrito y cuantificado la importancia de la inversión externa hasta mediados de la década de los años cincuenta. Antes del quiebre del modelo agroexportador en 1930, la inversión extranjera fue central en el desarrollo y expansión de la infraestructura física y de transporte -ferrocarriles, puertos, electricidad, gas, servicios, etc.- que garantizaba la articulación de la economía argentina con el mercado mundial. Pero dicha inversión también fue decisiva en la compra de títulos públicos y en la instalación de la industria frigorífica que, junto con la de los granos, centralizó la oferta exportadora del país. Para evaluar la incidencia del capital extranjero en este período basta mencionar que el stock de inversión externa alcanzó en 1913 el pico más alto de la serie histórica, con más de 8.000 millones de dólares de 1950. Medido en términos relativos, en el período 1900-1909 el flujo de inversiones extranjeras constituyó el 38% de la inversión bruta interna, incrementando su participación en la misma al 51% en los años 1910-1913.

La creciente importancia del mercado interno, el incremento del poder adquisitivo de la población y la maduración de las actividades productivas explican -como lo demuestran Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli (1985)- el temprano registro de radicaciones de empresas *industriales* en nuestro medio. Algunas de ellas estuvieron asociadas con el *boom* exportador de principios de siglo -como son la ya mencionada industria frigorífica, la del tanino, etc. Otras ramas, también cubiertas por firmas de capital extranjero, aparecen más ligadas al desarrollo del mercado doméstico, como las

industrias cementeras, de producción de cerveza, de aperitivos, las industrias alimenticias, las productoras de química liviana, eléctricas, etc., y los talleres de reparación de ferrocarriles que en esa época ocupaban ya más de 15.000 operarios.

Si bien la Primera Guerra Mundial actuó como un freno a la inversión externa, fue la crisis de 1929 la que motivó el agotamiento del modelo agroexportador. Desde entonces, la inversión extranjera acompañó al nuevo modelo de crecimiento seguido por la economía nacional y, a raíz de ello, se orientó primordialmente al desarrollo del mercado interno. Así, en 1909 dos tercios de la inversión extranjera estaban constituidos por títulos públicos y por la inversión en ferrocarriles, en tanto que las actividades dirigidas al mercado interno sólo representaban una fracción ínfima (1,3% del total); pero en 1953 estas últimas habían pasado a representar el 31,7% del conjunto (CEPAL, 1959).

Esta creciente participación del capital extranjero en el proceso de sustitución de importaciones se concentró fundamentalmente en las industrias alimenticia, metalúrgica liviana, materiales para la construcción y algunos productos químicos y eléctricos de consumo final. Todo ello resulta coherente con la estructura arancelaria examinada en el capítulo anterior. Asimismo, se constata el predominio de capitales de origen estadounidense que van desplazando en importancia a los intereses británicos. Paralelamente, en el curso de las años treinta, y con mayor intensidad aún en 1946-1948, se observa una fuerte disminución del capital extranjero a través del rescate de los títulos públicos, de la nacionalización de los ferrocarriles y otros servicios -teléfonos, transporte público, electricidad, gas, puertos, servicios municipales- y de la expropiación de las empresas de origen alemán como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Estas nacionalizaciones determinaron que el stock de capital extranjero existente en el país se redujera, en 1945, al 50% del existente en 1913 y, en 1949, a tan sólo el 20%. Es entonces cuando la inversión extranjera industrial pasa a ocupar el lugar central de la participación externa en la economía argentina. No obstante, fue recién hacia fines de los años cincuenta que las empresas transnacionales pasaron a cumplir un papel preponderante en el proceso de acumulación de capital en el sector industrial. En el período 1958-1962 se radican alrededor de dos centenares de firmas extranjeras en el sector manufacturero, lo que profundiza el proceso de sustitución de importaciones, especialmente en un selecto grupo de actividades que, merced a la presencia de una fuerte demanda insatisfecha, alcanzaron un rápido ritmo de penetración en la economía nacional. La industria automotriz y la petroquímica son el destino más importante de estas nuevas radicaciones; estas actividades se convierten en el motor de crecimiento del sector manufacturero en los años sesenta

y principios de los setenta (más adelante se efectúa un análisis más detallado de este tema).

La entrada masiva de empresas transnacionales y su radicación en actividades dinámicas se traduce en un fuerte incremento de la participación extranjera en el producto industrial: crece desde menos de una quinta parte de dicho producto en 1955 a cerca de un tercio a comienzos de la década del setenta. Sus modalidades de funcionamiento económico corresponden al modelo típico de una economía pequeña y protegida y con inversiones orientadas casi exclusivamente a la explotación integral del mercado doméstico. Tal como lo analizan Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli (1985) y Azpiazu y Kosacoff (1985), el sector de capital extranjero se caracteriza: a) porque en comparación con las firmas competidoras de capital nacional, son mayores sus tamaños de planta, la productividad de su mano de obra, sus coeficientes de importación y su dotación de capital por hombre empleado; b) porque su comportamiento tecnológico se basa en la incorporación de tecnologías que, a pesar de no ser de frontera a escala internacional, sin duda son novedosas en el mercado local; así, en muchos casos las radicaciones se acompañan con el gradual establecimiento de planteles locales de ingeniería y de organización y métodos de trabajo destinados a adoptar productos y procesos a las condiciones productivas locales; c) porque estas empresas se financiaron fundamentalmente a través del ahorro nacional y porque su aporte neto de divisas en el mediano plazo termina siendo negativo debido a que las transferencias al exterior son mayores que los ingresos de capital efectuados.

La expansión y consolidación del grupo de firmas extranjeras se prolonga hasta mediados de los años setenta, momento en el que se verifica cierto proceso de agotamiento de las demandas excedentes respecto de años anteriores. Las condiciones recesivas que caracterizaron a la economía argentina y, en particular, a su sector industrial, desde la mitad de los años setenta -condiciones que impiden vislumbrar nuevas oportunidades de mercado que merezcan atención- motivaron la escasa reinversión de utilidades por parte del sector extranjero y la no aparición de nuevas radicaciones industriales de importancia. Por otro lado, el programa monetarista, a pesar de su legislación ampliamente favorable para el inversor extranjero, no favorece la asignación de recursos en la esfera productiva; por ello no resulta extraño que en los últimos años el flujo de inversión extranjera se haya orientado hacia la explotación de los recursos petroleros y hacia actividades financieras y bancarias; esto último se vincula con las nuevas oportunidades de negocios que generó la apertura financiera de nuestra economía, tema que examinaremos luego.

En años recientes, la participación del capital extranjero en el producto industrial decae levemente, como consecuencia del cierre de algunas plantas importantes, amén de la escasa reinversión de utilidades y la no

aparición de nuevos emprendimientos. Asimismo, en el marco de un desempeño empresarial muy heterogéneo, las empresas transnacionales participaron minoritariamente en el desarrollo de algunos pocos grandes proyectos de producción de insumos intermedios de uso difundido que, bajo el amparo de regímenes especiales de promoción, fueron encarados por grandes grupos de origen nacional.

Finalmente, para completar este punto, parece conveniente realizar una breve reseña cronológica del marco jurídico en el que se ha encuadrado el tema del control de la inversión extranjera directa en nuestro medio.

Hasta 1948 no existió en el país un conjunto de disposiciones jurídicas que regularan la entrada y el funcionamiento del capital extranjero. Únicamente las circulares del Banco Central establecieron las normas y los controles de sus operaciones relacionadas con entradas y salidas de capital. El decreto 3.347 de 1948 implantó la fiscalización oficial de las inversiones directas creando la Comisión Nacional de Radicación de Industrias; pero, en realidad, el primer marco legal integral sobre el tema fue la ley 14.222 de 1953. Esta ley fue producto de la toma de conciencia -hacia 1952- del elenco gobernante respecto de las limitaciones de la industrialización sustitutiva basada en la incorporación de mano de obra y de los requerimientos de incorporación de capital y de modernas tecnologías en los sectores industriales con mayores atrasos relativos. El impacto de la ley 14.222 fue muy pequeño e involucró nuevas inversiones en la explotación petrolera y en el campo automotriz.

Entre 1955 y 1958, el capital extranjero fue regulado por un conjunto de circulares del Banco Central. En 1958 se sanciona la ley 14.780 sobre Inversión Extranjera; ésta y la ley 14.781 sobre Promoción Industrial fueron los instrumentos claves de la estrategia desarrollista en materia de política industrial. A diferencia de la ley 14.222, esta legislación facilitó y promovió con amplias concesiones la radicación del capital extranjero.

En 1973 el tercer gobierno peronista promulgó la ley 20.557 que se caracterizó por un fuerte control de las operaciones del capital extranjero; esta ley volvió a ser modificada en 1976 por la ley 21.382, cuyos contenidos se oponían totalmente al régimen anterior. Sin embargo, ninguno de estos dos cuerpos legales se vio acompañado por la radicación de capitales industriales. Las desfavorables condiciones económico-políticas por las que ha transitado el país en la última década y los cambios radicales que experimentaron en años recientes los mercados internacionales de capital tuvieron obviamente más peso, como determinantes de la conducta extranjera en esta materia, que el marco legal existente en nuestro medio.

3. El financiamiento del desarrollo industrial

El desarrollo de la economía tiene siempre como contrapartida cierto modelo de financiamiento de la acumulación de capital. Dicho modelo resulta eficiente en la medida en que canaliza adecuadamente el ahorro hacia las posibilidades de inversión. Cuando esa canalización no es fluida se generan repercusiones negativas en diversos planos, entre ellos en el nivel de actividad económica, en el ritmo inflacionario que soporta la sociedad y en la distribución de los ingresos.

Las empresas industriales recurren al financiamiento interno y externo. Entre las fuentes internas se destacan la reinversión de utilidades no distribuidas y las provisiones para amortización del capital. A su vez, el financiamiento externo a la firma puede originarse en el mercado doméstico o en el internacional. Entre las fuentes domésticas se hallan los flujos del sistema financiero -en particular el crédito bancario-, los créditos de proveedores, la suscripción de capitales en el mercado de valores, las deudas fiscales y previsionales, etc. Por su parte, las fuentes internacionales se asocian fundamentalmente con los créditos de proveedores extranjeros, el financiamiento de organismos internacionales, el endeudamiento externo privado y, finalmente, con la inversión externa directa.

La historia del desarrollo industrial argentino muestra serios problemas de articulación entre la industria y las fuentes de financiación del crecimiento. Hay en particular dos problemas que fueron permanentes y que han caracterizado al proceso de industrialización a lo largo de la historia. Nos referimos, por un lado, a la falta de una estrategia de largo plazo que definiera criterios estables para la canalización del ahorro interno y para el uso del financiamiento externo y, por otro lado, a la casi total inexistencia de un mercado de capitales de mediano y largo plazo.

En una visión global pueden definirse dos etapas claramente diferenciadas en las modalidades de financiamiento de las actividades manufactureras. El punto de quiebre entre ambas etapas puede ubicarse en la finalización de la década de los años setenta, oportunidad en la que el gobierno militar intenta implementar un drástico programa monetario y de apertura financiera inspirado en las enseñanzas del enfoque monetario del balance de pagos. Veamos pues, por separado, los dos "modelos" de financiamiento de la inversión industrial que dicho corte estructural permite identificar.

La primera etapa comienza en realidad a mediados de los años cuarenta con la creación del Banco Industrial en 1944 y con la reforma financiera de 1946. Esta implicó la nacionalización de los depósitos y el establecimiento de líneas de redescuento para el desarrollo de varias actividades manufactureras. Por cierto que con anterioridad a esta fecha se había estructurado en la economía argentina un sólido sistema financiero; sin embargo, era

casi inexistente la orientación y el fomento del crédito hacia la industria y todas las operaciones que no eran de corto plazo se asociaban con la cartera hipotecaria.

Diversos estudios han examinado los rasgos centrales del "modelo" de financiamiento del crecimiento industrial que prevaleció en esta primera etapa. Entre ellos, los escritos de O. Altimir, H. Santamaría y J.V. Sourrouille (1966), S. Itzcovich y E. Feldman (1969), M. Brodershon (1972), J. Schvarzer (1982), A. Guadagni (1972), se preocuparon fundamentalmente por cuantificar la posición financiera neta de las empresas industriales y sus fuentes de financiamiento y presentan un conjunto importante de conclusiones que pasamos a resumir.

Por una parte, se observa que las empresas industriales son deudoras financieras netas del resto de los sectores económicos, es decir, que la inversión de las firmas es mayor que su ahorro. Esta brecha ahorro-inversión se dio, en casi todos los años, en un contexto de fuerte incremento de precios y con tasas negativas de interés, lo cual indica la presencia de un subsidio vía transferencias netas de ingresos entre sectores de la comunidad.

Otra de las características fue la elevada proporción de créditos de corto plazo que empleó la industria; este hecho se vincula más con el financiamiento de capital de trabajo que con el proceso de inversión. En realidad, lo que se determinó es que la casi exclusiva existencia de créditos a menos de un año coexistió con la posibilidad casi permanente de refinanciación de las deudas, lo que implica prolongar los créditos al mediano plazo. A pesar de esto no se elimina la inestabilidad y el riesgo asociados a las continuas renovaciones de créditos.

Asimismo se ha verificado la importancia del crédito vía proveedores como fuente de financiamiento de las firmas. Y, en este sentido, un aspecto interesante es la diferencia existente en el uso de esta modalidad de financiamiento según el tamaño de la empresa: el peso relativo del crédito de proveedores es más significativo en las empresas de menor tamaño. En los hechos este fenómeno está evidenciando un proceso en el que las empresas más grandes han tenido acceso privilegiado al crédito bancario que, como vimos, operó por largos años con tasas reales de interés negativas; las firmas organizadas como sociedades anónimas concentraron una parte creciente del total de préstamos, en tanto que las firmas pequeñas y medianas tendieron a financiarse a través del crédito comercial, a un costo significativamente superior.

Otro de los rasgos característicos del caso argentino ha sido la casi inexistencia de un mercado accionario. Los principales motivos de la escasa significación que adquirió localmente el mercado de valores como fuente de financiación del desarrollo industrial son: el pequeño tamaño del mercado local de valores, su carácter especulativo y la presencia de

muchas empresas organizadas jurídicamente bajo la forma de sociedades por acciones pero que, en la práctica, están rígidamente controladas por grupos familiares con un manejo cerrado del proceso de acumulación de capital.

En relación con las fuentes de financiamiento internas a las empresas, se observa que la reinversión de utilidades constituye el componente fundamental, mientras que las provisiones para amortizaciones perdieron importancia relativa a medida que el agravamiento de los ciclos inflacionarios fue depreciando el valor de estas reservas. Se constata asimismo un comportamiento empresarial que tiende progresivamente a una menor distribución de utilidades, con el consecuente incremento del autofinanciamiento, que crece en importancia relativa como fuente de fondos para la acumulación empresarial. Este fenómeno comienza en 1955 y se acentúa a partir de la década del sesenta.

Además del creciente papel jugado por el autofinanciamiento empresarial, otra fuente de financiación cuya participación relativa ha ido en aumento y generalizándose a través del espectro industrial es el endeudamiento con el sector público. El diferimiento de pagos impositivos y de contribuciones al sistema de previsión social se constituyó en una modalidad ampliamente difundida de financiar tanto el giro corriente de los negocios como la formación de capital.

Los regímenes de promoción industrial y los precios internos son otros dos importantes elementos a considerar en el financiamiento industrial argentino. El primero de estos temas se examina en particular algo más adelante. En relación con los precios internos, aunque prácticamente no existen referencias al tema en los estudios económicos disponibles, no puede dejar de mencionarse que en una economía que funciona con muy altos niveles de protección y con un grado creciente de oligopolización en sus diversos mercados cabe esperar que una parte no pequeña de la acumulación empresarial esté financiada por precios domésticos significativamente más elevados que los vigentes a escala internacional.

Ahora bien, retomando nuestra identificación inicial de dos "etapas" en la historia del financiamiento industrial, vale la pena observar que la historia del actual Banco Nacional de Desarrollo es representativa de lo que aquí estamos describiendo como la primera de dichas etapas históricas. En sus primeros años de funcionamiento y hasta la caída del gobierno de Perón en 1955 se convirtió en agente principal del crédito industrial, llegando a representar las tres cuartas partes del total de financiamiento al sector. Así, a pesar de tener una fuerte cartera de corto plazo y de haber concedido gran cantidad de créditos fuera del Área industrial -en especial dirigidos al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) y a la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires-, este período del Banco Industrial se caracteriza por el apoyo y el fomento a la pequeña y mediana

empresa. Pero a partir de mediados de los años cincuenta el Banco pierde importancia como agente de préstamos hacia actividades industriales y va adquiriendo mayor peso como intermediario de las operaciones con el exterior, a través de los créditos para la importación de insumos y bienes de capital, del otorgamiento de avales y de la intermediación en la líneas de crédito de los organismos financieros internacionales; asimismo, fue reduciendo su cartera de clientes concentrándose en grandes empresas particularmente en vinculación con los regímenes de promoción industrial.

En relación con las fuentes de financiamiento internacionales, ya vimos en el capítulo anterior que la inversión directa externa jugó un rol importante en la configuración del sector industrial; sin embargo, desde el punto de vista global, su aporte neto de divisas resulta negativo, ya que financió su desarrollo con la utilización de recursos internos. Por otra parte, los recursos provenientes de los organismos financieros internacionales fueron de una cuantía insignificante. El principal componente de financiamiento externo estuvo constituido en este período por los créditos para importación otorgados por proveedores de insumos y de maquinarias y equipos.

A partir de 1977 se modificaron sustancialmente varios aspectos de financiamiento industrial. La liberalización de la tasa de interés, la eliminación de líneas de redescuento específicamente dirigidas a la industria, la vinculación del mercado doméstico con el mercado internacional de capital y las modalidades de los nuevos regímenes de promoción industrial fueron los núcleos centrales de la política de financiación industrial durante estos años.

En cuanto a los regímenes de promoción industrial -que, como anticipamos, se examinan en el siguiente capítulo- no puede dejar de mencionarse aquí su papel esencial como parte del esquema de financiamiento del desarrollo industrial. El apoyo que recibieron en la última década algunas grandes empresas y grupos económicos especializados en la producción de bienes de uso intermedio difundido y la sanción de varios regímenes provinciales de promoción industrial tuvieron gran impacto sobre el proceso de inversión de años recientes. El financiamiento de estos regímenes especiales se basó fundamentalmente en el otorgamiento de créditos internos y externos intermediados por el Banco Nacional de Desarrollo -en particular para los grandes proyectos- y en la desgravación impositiva, mecanismo que en muchos casos no contó con fiscalización adecuada por parte del sector público.

El contexto macroeconómico existente en el país a partir de la reforma financiera de 1977 y, en particular, a partir de la plena vigencia del enfoque monetario del balance de pagos desde fines de 1978 y hasta 1981 generó un cambio drástico de las reglas de juego preexistentes. El privilegio que en el marco de la política económica adquiere la lucha antiinflacionaria y la ausencia de incentivos para la asignación de recursos en la esfera

productiva pusieron el eje de la supervivencia empresarial más en el área financiera que en el campo estrictamente productivo. El éxito del programa de 1978 dependía, por un lado, de la existencia de total movilidad internacional de activos financieros y, por otro lado, de que prevaleciera entre la tasa de interés doméstica y la internacional un diferencial importante que motivara la entrada de capital compensatorio. Dentro de este diferencial estaba contemplado evidentemente el coeficiente de riesgo de realizar operaciones en el país. Como veremos luego, diversos rasgos estructurales de la economía argentina impidieron que este esquema de política económica funcionara y que lograra cerrar la brecha de precios y eficiencia que separa al país del escenario internacional.

En este contexto, las actividades productivas domésticas estaban afectadas tanto por la competencia externa, vía la sobrevaloración de la moneda local y las rebajas arancelarias, como por tasas de interés real muy superiores a los beneficios operativos. La rentabilidad estaba en definitiva fuera del campo de la producción, razón por la cual las gerencias financieras de las empresas pasaron a ser la columna vertebral del manejo empresarial, ya que de ellas dependía, en última instancia, el resultado final de los negocios. A su vez, el acceso diferencial al endeudamiento externo era determinante en la situación financiera de cada firma.

A principios de los años ochenta el sector industrial acumula un fuerte endeudamiento con el sistema financiero. En incontables casos la deuda supera los valores patrimoniales de las firmas involucradas, sobre todo en sectores productores de bienes transables con el exterior, donde el impacto del conjunto de fuerzas mencionadas es aun más grande que en el caso de los bienes no comerciados. Estos inconvenientes acaban arrastrando también al sector financiero que, a pesar de trabajar con altas tasas de interés real, debe aceptar una creciente cartera de incobrables (Feldman, 1983).

El fracaso de la política de apertura económica concluye en los primeros meses de 1981 con una masiva fuga de capitales hacia el exterior, un insostenible endeudamiento empresarial y el grave deterioro de las cuentas externas del país. A mediados de 1982, mediante el establecimiento de un seguro de cambio y el financiamiento a mediano plazo de las deudas a tasas reguladas, las empresas logran "licuar" parte de su deuda interna y externa volviendo a generarse condiciones para el cerramiento de la economía y para la iniciación de un nuevo ciclo de sustitución de importaciones.

A partir del fracaso de la política monetarista se produce la desarticulación del sistema financiero, que pasa a caracterizarse por el bajo grado de monetización prevalente y por la inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo. Los efectos del endeudamiento externo y su repercusión sobre el déficit fiscal determinan un conjunto de perturbaciones en uñ

mercado financiero doméstico incapaz de financiar al sector público, en un contexto de reversión de los flujos netos de capital del exterior. En términos de las grandes empresas, luego de la licuación de sus pasivos internos y externos se destaca su posición acreedora en el mercado financiero, a diferencia de su histórica posición deudora (Damill, Fanelli, 1987).

4. La exportación de manufacturas

Uno de los rasgos más notorios del desarrollo industrial argentino a lo largo de su historia es su preferente orientación hacia el mercado interno. Hasta mediados de los años sesenta el sector manufacturero casi no participaba en la corriente exportadora. En efecto; las exportaciones de productos industriales no tradicionales, que abarcan a la totalidad de los bienes manufacturados excluidas las ramas frigoríficas y aceiteras, no superaban hasta esa fecha los 100 millones de dólares, representando menos del 5% de las exportaciones del país.

En la década del cincuenta, ya comienza a percibirse el fuerte aislamiento internacional en que se desarrolla la producción de bienes industriales pero se evalúa como muy poco factible la obtención de resultados positivos en materia de exportaciones industriales (CEPAL, 1958). No obstante, a partir de mediados de los años sesenta se verifica un crecimiento continuo y acelerado de las exportaciones industriales, las que diez años más tarde alcanzan valores cercanos a los 1.000 millones de dólares y representan una cuarta parte del total de lo vendido por el país al exterior.

Estudios como los de A. Monti (1978), de D. Felix (1974) y de Ablin y Katz (1979) tratan de "explicar" lo ocurrido en esta materia. El último de estos trabajos, al analizar el fenómeno exportador, asigna un crucial papel a la transformación tecnológica acumulada por la industria durante toda la década previa; dicha transformación, tras permitir un significativo aumento de productividad global, hizo también factible alcanzar grandes cambios en las ventajas comparativas dinámicas de nuestra sociedad. Sin embargo, el estudio concluye afirmando que el aprendizaje tecnológico y el aumento de productividad, aunque importantes, no explican totalmente el aumento de la capacidad exportadora y remarca el carácter multicausal del fenómeno bajo estudio. Entre los otros factores explicativos que deben tenerse en cuenta para comprender lo ocurrido, dichos autores señalan: la abundancia relativa y la calidad de los recursos naturales de que dispone el país como base para su producción industrial así como la existencia de mano de obra calificada que permite hacer la adaptación de productos y procesos productivos a las necesidades particulares del consumidor y de las empresas domésticas -y latinoamericanas-; se destaca también la

importancia de elementos de carácter institucional, como los estímulos de promoción y el subsidio a las exportaciones, las preferencias comerciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y los acuerdos internacionales, entre los que sobresale el firmado durante dichos años con la República de Cuba; finalmente, otro factor que tiene poder explicativo es la relación multinacional que se establece entre casas matrices y subsidiarias, ya que dentro de ese vínculo se gestionan importantes flujos de exportación de manufacturas locales.

Las recientes investigaciones llevadas a cabo en la CEPAL (Azpiazu, Bisang y Kosacoff, 1985) sobre este tema muestran hechos elocuentes. Entre 1973 y 1984, la producción industrial argentina vuelve a acentuar su ya observada orientación hacia el mercado interno: sólo alcanza a exportar el 6% del valor producido resultando remarcable el hecho de que más del 85% del valor agregado industrial se genera en ramas de industria que destinan menos del 10% de su producción a los mercados externos. Sólo se detectan quince grupos industriales que exportan más del 10% de sus valores de producción. Incluso investigando la apertura exportadora a nivel de empresa se verifica que sólo 150 empresas industriales argentinas exportan más del 25% de su producción.

Asimismo, durante los últimos años se produjeron cambios importantes en la estructura de las exportaciones industriales. En el interior de los grupos exportadores de manufacturas de origen agropecuario (MOA), se destaca el dinamismo exportador de la actividad aceitera en contraposición con la fuerte pérdida de mercados externos de la industria frigorífica. En lo que respecta a los grupos de manufacturas de origen industrial (MOI), las actividades metalmecánicas van perdiendo permanentemente los mercados externos ganados en la década del setenta: además, se incrementa la importancia de los mercados externos para algunas industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido que se establecieron en los últimos años con previsiones de mercado más optimistas que las finalmente alcanzadas y que, como reflejo de ello, comenzaron a exportar para mantener un nivel más alto de utilización del equipo de capital instalado.

Dentro del generalizado marco de estancamiento del sector industrial en el período 1973-1984, las actividades de mayor dinamismo exportador (refinerías de petróleo, aluminio, petroquímica, aceites, pesca, sustancias químicas industriales) exhiben incrementos del volumen físico de producción. En cambio, en los grupos industriales con menor dinamismo exportador (calzado, maquinaria agrícola, marroquinería, motores y turbinas, imprenta y publicaciones, maquinaria, productos electrodomésticos) se verificaron caídas sustantivas en el valor agregado e incluso un estrechamiento significativo de la escala productiva global.

Otra de las características estructurales de la exportación de manufacturas es su elevada especialización y concentración. En efecto, tres sectores industriales cubren aproximadamente la mitad de los valores exportados y, si se considera los diez principales grupos industriales exportadores, se verifica que ellos suman casi el 80% del total. Esta elevada concentración se verifica también a nivel de las empresas exportadoras. Las diez principales firmas absorben el 37% del total de exportaciones y las treinta primeras el 57%. Existen sólo unas doscientas empresas cuyas exportaciones superan los 3 millones de dólares anuales (representan el 80% del total del país). En consecuencia, el comportamiento de estas firmas define en gran medida la dinámica de las exportaciones argentinas de manufacturas.

El contexto internacional reciente ha sido profundamente desfavorable para nuestras exportaciones industriales. Las crecientes prácticas proteccionistas de los países centrales, el cambio tecnológico acelerado en diversas ramas de la producción manufacturera, la recesión económica de fines de la década pasada e inicios de la actual, así como el fuerte peso del endeudamiento externo de varios de los clientes latinoamericanos tradicionales de la producción industrial doméstica, deben verse sin duda como factores adversos a nuestra capacidad de penetración internacional. Sin embargo, mucho más perjudicial que todo ello fue la fuerte caída de precios de la canasta de bienes industriales que exporta el país. Entre 1973 y 1986 las exportaciones crecieron en un 5,4% anual en valores corrientes, tasa que no alcanzó a compensar la inflación internacional registrada durante el período, por lo que el "poder adquisitivo" de las exportaciones se contrajo al 0,4% anual. Aunque en términos de volumen físico las exportaciones han crecido el 80%, la caída de precios relativos esterilizó casi íntegramente el esfuerzo doméstico en esta materia.

En 1962 comienzan a aplicarse mecanismos promocionales a las exportaciones industriales conformándose, a partir de esa fecha, una diversificada y acumulativa estructura de incentivos a través de leyes, decretos, resoluciones y circulares. Estos incentivos fueron de carácter fiscal, impositivo, aduanero, cambiario, financiero, etc., y operaron de manera diferenciada intersectorialmente (CEPAL, 1985).

Entre los incentivos fiscales se destacan los reintegros a la exportación, que se implementan ese año y que se mantienen hasta 1975; esta medida, a pesar de presentarse como una devolución de impuestos, opera como mecanismo corrector del tipo de cambio. Los reintegros se hacían efectivos mediante certificados y sus montos se modificaron sustancialmente durante su vigencia.

A partir de 1971, entran en vigencia los reembolsos que paulatinamente reemplazan a los reintegros, dado que la automaticidad de su aplicación los convierte en un instrumento más idóneo. Desde su creación se establecieron listas de productos con reembolsos diferenciados, en general

tendientes a beneficiar a los productos con mayor valor agregado; además se otorgaron reembolsos adicionales a ciertos productos o destinos de exportación y se puso en vigencia un tratamiento especial a las exportaciones de "plantas llave en mano". A partir de 1976 se otorgan beneficios adicionales a los anteriores a las firmas radicadas en la Patagonia y a las exportaciones realizadas por los puertos patagónicos.

También desde 1962 se utiliza en el país el *draw-back*, que consiste en la devolución de los recargos abonados por los contenidos importados de los bienes que se exportan; con ello se trata de contrarrestar los mayores costos provenientes de aranceles a la importación; y a partir de 1963 esta política se complementó con el sistema de admisión temporaria, que facilita a la empresa el ingreso libre de derechos de los insumos contenidos en las futuras exportaciones. En 1986 se amplió y flexibilizó este sistema.

Por otra parte, desde mediados de los años setenta, también se pusieron en práctica un conjunto de incentivos impositivos que comprenden la liberación del pago para los productos exportados del impuesto al valor agregado, de los ingresos brutos, de los impuestos internos y del impuesto a las ganancias. En forma adicional, en 1986 se agrega un nuevo incentivo: el descuento de los impuestos indirectos contenidos en las ventas externas.

Al margen de lo anterior, existe además un conjunto de incentivos financieros que cumplen con el doble papel de facilitar el financiamiento de las operaciones y de subsidiar con tasas promocionales a las exportaciones. Estos incentivos comprenden el prefinanciamiento -destinado a la producción previa de la exportación- y el financiamiento y postfinanciamiento de los productos industriales exportados.

Por último, debe mencionarse la existencia de seguros de crédito a la exportación que garantizan la vigencia del tipo de cambio, así como varios acuerdos bilaterales y regionales y líneas de créditos promocionales a distintos países que incentivan las ventas de productos manufactureros.

La sanción de la ley 23.101 en el año 1985 y de sus decretos reglamentarios articula este conjunto de instrumentos y amplía aun más el esquema de promoción comercial. Se establecen Programas Especiales de Exportaciones (PEEX), que acuerdan con empresas del sector privado reembolsos adicionales como contrapartida a exportaciones incrementales; el proyecto ARGEX -desgravaciones impositivas y arancelarias para proyectos de inversión que generen tres dólares de exportación por dólar importado-; la ampliación de los sistemas de admisión temporaria y del *draw-back*; las plantas llave en mano; el intercambio compensado y facilidades de prefinanciación de los proveedores internos para la exportación (Carta de Crédito Doméstico).

Observamos pues que los mecanismos de promoción de exportaciones industriales cubren un amplio espectro de instrumentos de política pública.

Pero, a pesar de esto, los resultados recientes no revelan cambios verdaderamente significativos en la penetración internacional de nuestra industria manufacturera. Esto pone en evidencia la necesidad de evaluar la *performance* exportadora en el marco más general de la política industrial en su conjunto. Al hacerlo observamos que el núcleo central de dicha política, esto es, aquél relacionado con el proceso de acumulación, genera señales conflictivas con la búsqueda de mercados externos. En efecto, los incentivos que en la actualidad ofrecen los mecanismos de promoción industrial no incluyen requisitos de exportación; además, dicha promoción industrial se concentra en grandes plantas proveedoras de insumos intermedios, prioritariamente orientadas hacia la sustitución de importaciones y que sólo se inclinan a exportar en forma residual y como conducta anticíclica, compensando caídas del mercado interno. Por último, el esquema promocional de Tierra del Fuego se fundamenta en la libre importación de insumos y partes, en la desgravación impositiva y en la protección al producto final, cosa que tampoco genera incentivos exportadores.

5. Los regímenes de promoción industrial

Desde la sanción del decreto ley 14.630 del año 1944 han transcurrido más de cuatro décadas en las que se sucedieron, superpusieron y complementaron distintos regímenes legales de promoción industrial. Esta continuidad temporal lleva a sospechar que, independientemente de la filosofía política del elenco gobernante, las sucesivas administraciones han creído necesario contar con mecanismos de fomento a la inversión industrial como forma de incentivar el escaso *animal spirits* de la comunidad empresaria.

Es seguramente el carácter tardío del proceso local de industrialización lo que induce a sucesivos gobiernos nacionales a suponer que es necesaria una legislación de fomento y protección de esa actividad para permitir la implantación y el gradual desarrollo doméstico de industrias que ya se expandieron y maduraron en otras latitudes del mundo. La protección a la "industria incipiente" constituye, pues, el basamento sobre el que está edificada toda la política de promoción que a continuación examinaremos.

Antes de entrar en materia conviene observar que es muy difícil evaluar aisladamente los regímenes de promoción industrial que el país ha ido poniendo en práctica a través del tiempo. En realidad, los efectos finales de cada esquema dependen del contexto global de la política macroeconómica vigente, de los otros instrumentos de política industrial empleados -aranceles, financiamiento, legislación sobre capital extranjero, etc.- y, de manera más general, del "clima" social subyacente, el cual, sin duda,

condiciona el proceso de acumulación de capital a través de la generación de expectativas positivas o negativas sobre el funcionamiento de la economía en su conjunto.

El trabajo de O. Altimir, H. Santamaría y J. Sourrouille (1966) se destaca por su descripción articulada del conjunto de instrumentos de política industrial y de los regímenes promocionales empleados por nuestro país en el período comprendido entre la postguerra y mediados de la década del sesenta. En dicha investigación se puede diferenciar principalmente, por un lado, la legislación del gobierno peronista y, por otro, la implementada posteriormente durante el programa desarrollista en 1958.

Tal como viéramos anteriormente, el decreto ley 14.630/44 fue un régimen de promoción y protección a las industrias consideradas de "interés nacional" y estuvo vigente durante el período 1945-1957 en forma complementaria con otros instrumentos legales. Durante el período se identificaron cuarenta ramas industriales de interés nacional, considerándose como tales a aquéllas que utilizaban materias primas locales, que elaboraban bienes de primera necesidad o que producían rubros de interés para la Defensa Nacional. Los principales beneficios otorgados consistieron en: 1) el incremento de los aranceles de importación hasta en un 50%; 2) cuotas de importación que garantizaran a los productores locales el acceso al mercado doméstico y prohibición de importación en casos de *dumping*; 3) prioridad crediticia, en particular en el Banco de Crédito Industrial; 4) subsidios directos; y 5) liberalización de recargos a la importación de insumos y bienes de capital y facilidades para la compra de divisas. Este régimen funcionó adecuadamente hasta 1952 y fue complementado con otros instrumentos, en particular con la política crediticia del Banco de Crédito Industrial. Esta política de financiamiento fue el eje de la industrialización sustitutiva de importaciones que caracterizó al período 1945-1955; en dicho período se desarrollaron especialmente una amplia gama de sectores productores de bienes de consumo final, cuya producción se basaba en la utilización intensiva de mano de obra, con tecnologías de producción de baja escala de planta y de alto grado de obsolescencia técnica.

En 1958, la ley 14.781 de promoción industrial reemplazó al decreto ley 14.630 de 1944. Este régimen se articuló con la ley 14.780 de Regulación de Capital Extranjero y con un conjunto de reglamentaciones sectoriales que conformaron el marco legal en el que se desarrolló la promoción industrial en esta nueva etapa de profundización del modelo sustitutivo de importaciones. El objetivo de esta política industrial fue el aprovechamiento de los recursos naturales y el equilibrio del balance de pagos a través de la profundización de la sustitución de importaciones, en el marco de un esquema de autoabastecimiento nacional en rubros como petróleo, acero, pulpa y papel, etcétera.

La nueva ley facultaba ampliamente al Poder Ejecutivo para diseñar políticas específicas; sus principales contenidos fueron: 1) libre importación de bienes de capital no producidos localmente; 2) altos aranceles o prohibición lisa y llana de importación en rubros en los que existía oferta doméstica; 3) tratamiento especial en las compras del Estado; 4) exenciones y desgravaciones impositivas; 5) tratamiento preferencial en las líneas crediticias. La definición concreta del régimen se debía realizar a través de las reglamentaciones que establecían un criterio selectivo de actividades prioritarias. Estas reglamentaciones abarcaron sectorialmente a la industria siderúrgica (decreto 5.038/61), a la industria petroquímica (decreto 5.039/61) y a la industria celulósica (decreto 5.041/61), y regionalmente a la Patagonia, al Noroeste y a la provincia de Corrientes.

Este régimen promocional tuvo sus efectos más importantes en el desarrollo interno de los sectores metalmeccánico -en particular las industrias automotriz y siderúrgica- y petroquímico. Se puede considerar que el eje de su política se asoció fundamentalmente con las franquicias impositivas y con el contexto externo, a través de la radicación masiva de filiales de corporaciones transnacionales, de la importación de bienes y equipos y de la compra de tecnología extranjera, inscritas en una profundización del proceso sustitutivo de importaciones.

La ley 14.781 continúa en vigencia durante la década del sesenta, pero a través de los decretos reglamentarios se busca un ordenamiento sistemático del conjunto de beneficios sectoriales y regionales. Estas son precisamente las características esenciales de los decretos 5.338/63 y 3.113/64 que, además de sistematizar, ordenar y uniformar la promoción, tiene efectos distintos sobre la conformación de la estructura industrial: por un lado, se destaca una mayor incidencia sobre las pequeñas y medianas empresas así como la promoción a las regiones más deprimidas; por otro lado, en el terreno de las empresas de mayor tamaño, se verifica su reequipamiento mediante el otorgamiento de exenciones arancelarias a la importación de maquinaria y equipos. En este nuevo período se destaca la intervención del Consejo Nacional de Desarrollo en la selección y evaluación de los proyectos con el propósito de encuadrarlos en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Este marco legal fue modificado en diciembre de 1973 por la ley 20.560 que da inicio a un largo período -que se extiende hasta nuestros días- caracterizado por la polémica vigencia de distintos regímenes promocionales superpuestos cuyos efectos, positivos y negativos, son múltiples y en muchos casos de difícil interpretación. La ley 21.608 de 1977 vuelve a cambiar las disposiciones vigentes. Y dada la sanción de ambas legislaciones en contextos de política económica tan distintos como fueron los gobiernos peronista y militar, no es de extrañar que los objetivos, instrumentos y beneficiarios hayan sido sustancialmente diferentes. Así, la ley

20.560 se orienta a la promoción a firmas de capital nacional -en particular las pequeñas y medianas empresas-, a propender a la independencia tecnológica, a favorecer el pleno empleo y profundizar el proceso sustitutivo. En su instrumentación se destaca el otorgamiento de aportes directos por parte del Estado. En contraposición, la ley 21.608 engloba sus objetivos en el plano de la eficiencia, acota los beneficios fiscales a un cupo, plantea derechos de importación decrecientes y no excluye la promoción al capital extranjero. Sin embargo, a pesar de sus divergencias en el plano analítico, es imposible diferenciar los efectos económicos de ambas leyes; porque aunque la ley 20.560 se caracteriza por la presentación masiva de propuestas de pequeñas y medianas empresas, muchas de éstas no efectivizan sus proyectos y el carácter central de estos dos conjuntos promocionales revela un punto en común: la consolidación de una treintena de grandes proyectos especializados en la producción de bienes intermedios de uso difundido, que profundizan el proceso sustitutivo de importaciones y que concentran una parte significativa de los montos totales de inversión aprobados.

Esta legislación nacional regulada por la Secretaría de Industria de la Nación, coexiste con regímenes provinciales, entre los que se destacan los de Tierra del Fuego, San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan, cuya aplicación está a cargo de las autoridades provinciales. En el caso de Tierra del Fuego, el incentivo fundamental está dado por la libre importación de insumos y por la alta protección al producto final, en el marco de una legislación fundamentalmente inspirada en criterios geopolíticos que plantean la necesidad de asentamiento poblacional en el área. En el resto de las provincias, el elemento potencializador ha sido la exención al Impuesto al Valor Agregado.

Los estudios de D. Azpiazu (1988) arrojan cierta luz sobre los efectos de la promoción industrial en el ámbito nacional, en tanto que trabajos del PRIDRE (1987) lo hacen sobre el tema de los efectos regionales de dicha promoción a lo largo de la última década. Según estos trabajos, entre 1973 y 1987 obtuvieron los beneficios promocionales alrededor de 1.200 firmas (que poseen 2.800 proyectos). Casi todos los proyectos fueron aprobados en estos últimos cuatro años y se concentran en el encuadre de las promociones provinciales. Sin embargo, los mayores proyectos -antes comentados- corresponden al período anterior y son beneficiarios de las leyes nacionales. Y una diferencia esencial entre ambos conjuntos de proyectos que ilustra sobre su diferente perfil industrial radica en el hecho de que los proyectos nacionales implicaron una inversión en capital por persona ocupada cercana a los 125.000 dólares, mientras que los provinciales tienen en promedio una cifra cinco veces menor.

En el plano macroeconómico es importante señalar que, durante los catorce años de funcionamiento, este marco legal aprobó inversiones por

9.000 millones de dólares -de las cuales sólo se habría concretado algo más de la mitad- y generó la creación de alrededor de 90.000 puestos de trabajo. Estas cifras no constituyen un gran impacto sobre el sector, pero su importancia aumenta significativamente si pensamos que gran parte del lento proceso de acumulación industrial que registra nuestra sociedad en el curso de la última década fue inducido por los regímenes de promoción industrial. Por otro lado, desde la perspectiva provincial, en el territorio de Tierra del Fuego y en las cuatro provincias más beneficiadas se ha producido, independientemente de su costo social, un verdadero cambio estructural en la esfera industrial. Este impacto no sólo se refleja en el crecimiento del empleo sino también en toda la atmósfera productiva que se articula con la actividad industrial, hecho que torna más compleja la evaluación de costo/beneficio social de estos programas promocionales. Sin embargo, ello no impide que estos mecanismos de promoción industrial provinciales resulten criticables por su incorrecta fiscalización, por el hecho de haber permitido la relocalización de máquinas y equipos obsoletos existentes en otras regiones del país, por el exagerado costo fiscal que representan, por su sesgo antiexportador, etc. Quizás una de las principales falencias que subyace a este complejo tema es la mentada falta de un criterio global de política industrial que utilice orgánicamente los reducidos fondos de promoción disponibles, eliminando superposiciones discriminatorias, pujas competitivas entre localizaciones y transferencias inequitativas de recursos entre sectores y regiones de la comunidad nacional.

IV. Las etapas de la industrialización argentina

Diversos autores en la historiografía nacional han intentado dividir la historia industrial de nuestro país en "fases" o etapas diferenciadas en las que resulta factible identificar, de manera más o menos estilizada, distintos "modelos" de crecimiento -atendiendo al tipo de ramas industriales que en cada caso motorizan el proceso expansivo, al origen del capital invertido, a las "fuentes" de donde provienen los aumentos de productividad observados, al mayor o menor grado de apertura externa, etcétera. Desde los estudios pioneros de A. Ferrer (1959), A. Dorfman (1983), G. Di Telia y M. Zymelman (1967), hasta aportes últimos de D. Heymann (1980), pasando por los ya citados trabajos de C. Díaz Alejandro (1963), P. Gerchunoff y J. Llach (1975), D. Azpiazu *et al.* (1976), J. Katz (1969), J. Villanueva (1972) y otros, la metodología de la "periodización" ha servido con frecuencia como instrumento descriptivo del proceso de industrialización que siguiera nuestro país.

Son varias las formas en que se puede emplear la información estadística y el material histórico para construir "fases" o etapas estructuralmente diferenciadas dentro de una serie de largo plazo; pero, tal como veremos a continuación, los distintos enfoques brindan una descripción más o menos parecida a lo ocurrido. En Díaz Alejandro la construcción de "fases" se realiza comparando la estructura industrial observada con aquella que, en teoría, debería haber tenido nuestro país en distintos momentos según el patrón "normal" internacional, dados el ingreso per cápita y la población. Sin embargo, a raíz de lo idiosincrático de la estructura doméstica de precios relativos en el área industrial, el mismo autor reconoce que "... las cifras empleadas en este cálculo están sujetas a tales

errores que resultaría aconsejable poner mayor énfasis en los cambios en el índice del grado relativo de industrialización que sobre su nivel aparente" (Díaz Alejandro, 1970).

Uno de los autores del presente trabajo (Katz, 1969) ha examinado la existencia de "cortes estructurales" en la historia industrial argentina computando la función agregada de producción para el sector manufacturero en un determinado período y sometiendo luego a un test estadístico la hipótesis de que las observaciones de períodos contiguos provienen o no de la misma función de producción. Tampoco aquí el test es concluyente en la medida en que el rechazo de la hipótesis -esto es, el rechazo de que una misma función de producción haya generado las observaciones de "etapas" contiguas- no permite afirmar fehacientemente si estamos frente a un cambio de la función de producción o meramente frente a un cambio en el peso relativo de las distintas ramas que componen el agregado con que se trabaja.

Otro autor que recurre a la "periodización" del desarrollo industrial es D. Heymann (1980). En este caso su interés radica en el estudio del ciclo económico y para poder identificarlo no emplea un indicador único sino un "índice de difusión" dado por un conjunto de series -ventas, empleo, precios, etc.- que, tomadas al unísono, reflejan la existencia de un "punto crítico" (o *turning point* en la nomenclatura del National Bureau of Economic Research que es la que adopta Heymann). Sin embargo, el mismo autor, al comentar el método empleado, acota: "...Ahora bien, aun admitiendo que el consenso cíclico de series (...) sea razonable para definir los puntos críticos de referencia, el criterio para identificar el ciclo no es aún lo suficientemente preciso (...) De hecho pueden definirse los puntos críticos con un método esencialmente cualitativo (...) y dependería del juicio del analista ubicar los máximos y mínimos cíclicos".

En resumen, los distintos ejercicios de "periodización" del crecimiento industrial de nuestro país contienen un monto más o menos alto de subjetividad unido a técnicas estadísticas de distinto grado de sofisticación y complejidad.

No obstante, es importante observar que los varios estudios mencionados brindan una caracterización bastante parecida de lo ocurrido. Emergen así con cierta claridad las siguientes "fases" o "etapas" del proceso de industrialización:

	Pre - 1930
Etapas	1930 - 1943
del proceso	1946 - 1955
de	1958 - 1961
industrialización	1964 - 1974
	1976 - 1981

Comencemos por el corte "pre-y-post-1930" en el que no sólo insisten economistas como Ferrer, Di Tella y Zymelmann, y Díaz Alejandro, pensando tanto en el agotamiento de la frontera agrícola pampeana como en la crisis internacional; también es crucial en el análisis de un extenso grupo de científicos políticos que encuentra en el cambio de las relaciones triangulares Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos, en la firma del Pacto Roca-Runciman y en el complejo tema de la neutralidad argentina en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial un riquísimo laboratorio de investigación social. (O'Connell, 1984; Rapoport, 1980; Escudé, 1983).

En general se describe la economía pre-1930 como una estructura sumamente abierta al comercio, pasiva en lo monetario y fiscal, y donde los cambios climáticos internos y el ciclo económico de Gran Bretaña constituyen las "fuentes" más notorias de inestabilidad doméstica. El control de cambios -que comienza a aplicarse en setiembre de 1931-, el permiso previo de importaciones -que entra en vigencia en noviembre de 1933 conjuntamente con una devaluación del peso y con la implantación de dos mercados de cambio, uno oficial y otro libre- y las modificaciones introducidas por decreto entre 1930 y 1932 en la tarifa de avalúos y en aranceles de importación, constituyen las primeras manifestaciones de política económica activa en una sociedad que había vivido acostumbrada a la regulación automática del patrón oro. Pese a que en los años 1920 existen intentos de utilización del arancel externo como instrumento de política de industrialización, ello debe verse como un hecho aislado (Villanueva, 1972); recién a comienzos de la década del treinta comienzan a observarse distintas formas de intervención activa del gobierno en política económica.

Tras los actos de gobierno de 1931, el siguiente paso en este camino de creciente intervención estatal está dado por los acuerdos que Argentina firma en 1933 con Gran Bretaña y otros países europeos aceptando otorgarles divisas a precio oficial para pagos por importaciones hasta cubrir los montos de compra de productos argentinos. Las importaciones de terceros países, en cambio, deberán hacerse al tipo de cambio libre, siendo Estados Unidos el principal afectado por esta norma. Aparece aquí el bilateralismo que, junto con las regulaciones cambiarias y arancelarias antes comentadas, habría de constituir uno de los pilares centrales de la política económica de la década de los años treinta. Esta "etapa" del desarrollo económico argentino parece extenderse hasta la mitad de la década siguiente, momento en el que, con la creación del Banco de Crédito Industrial en 1944 y la implementación de una vasta gama de regulaciones extra-arancelarias de importación, el país entra en lo que J. Llach (1984) ha dado en llamar la etapa "mercado-internista" de nuestra expansión económica.

Es importante observar que pese a los varios cambios de política económica a que hace referencia nuestro párrafo anterior, el crecimiento industrial de la etapa 1930-1944 está lejos de constituir una gran "discontinuidad" con el pasado. Tal como lo demuestra J. Villanueva, el proceso de industrialización "...arranca muchos años antes de la Década de la Depresión Mundial" y "...en 1935 el 78% de la producción industrial todavía se llevaba a cabo en firmas establecidas *antes* de 1930. Por otra parte, el 66% de los establecimientos industriales establecidos en el país había sido fundado antes de 1930". El mismo autor nos muestra que entre 1924 y 1930 se produce una fuerte expansión de la inversión industrial así como un rápido crecimiento en la importación de equipos y maquinarias para la industria; este fenómeno expansivo se concentra en sectores como productos químicos y farmacéuticos, artículos eléctricos, alimentos y bebidas; esto se suma, por supuesto, a los grandes frigoríficos, molinos harineros, plantas azucareras, talleres mecánicos de mantenimiento y reparación de ferrocarriles, plantas elaboradoras de tanino, etc., ya activas en el medio local desde los primeros años del siglo.

Por otra parte, en un estudio reciente de los autores del presente trabajo se observa que dentro de aquella temprana ola de industrialización anterior a los años treinta, es posible hallar establecimientos industriales de gran envergadura: las plantas de Bunge y Born, Siam Di Tella, Alpargatas, y otras que no sólo cuentan en el medio local con establecimientos fabriles de gran actualización tecnológica para los estándares de la época, sino que muy tempranamente comienzan a buscar formas de expansión hacia terceros mercados de la región latinoamericana; en este sentido se destaca la radicación de las antes mencionadas en el medio brasileño (Katz y Kosacoff, 1984).

Entonces, admitiendo, como lo afirma Villanueva, que la información existente no avala la idea de que en materia de crecimiento industrial estamos frente a una clara discontinuidad con el pasado, observamos que durante la etapa 1930-1943 se produce: a) un creciente cerramiento al comercio exterior: desciende del 24% al 19% del PBI en materia de exportaciones y del 25% al 15% en materia de importaciones cuando comparamos 1925-29 con 1935-39; b) una caída en el ritmo de crecimiento y en la inversión fija; c) una expansión industrial más rápida que la de la economía en su conjunto: la representación del sector manufacturero en el PBI pasa del 18% en 1929 al 21% en 1939; los sectores que más rápidamente se expanden en dichos años son las refinerías de petróleo, los artículos de caucho y de goma, los productos químicos y farmacéuticos y, en menor medida, los textiles y confecciones; comienza también el desarrollo de la industria metalmecánica con la fabricación de electrodomésticos y la reparación y fabricación de maquinaria textil y agrícola y de máquinas herramienta sencillas.

Varios estudios microeconómicos de plantas industriales establecidas a lo largo del período 1930-1943 dan cuenta de lo idiosincrático y particular de la industrialización que toma cuerpo en dicha época. Veamos, a título de ejemplo, la evidencia empírica recogida en estudios como los de R. Turri -planta productora de máquinas herramienta creada en 1937-, Ducilo -planta productora de rayón, fundada en ese mismo año por la firma norteamericana DuPont- (Katz 1986a y 1986b) y, finalmente Acindar -planta productora de acero, puesta en marcha en 1943 en Rosario (Maxwell, 1977).

Estos estudios ponen de manifiesto diversos rasgos estructurales de la industrialización de los años 1930-1943 que parece útil destacar. Entre ellos, los siguientes: 1) no es infrecuente que los productos con que se inicia la sustitución de importaciones hayan sido copia de un diseño extranjero largamente rezagado con respecto al "estado del arte" internacional vigente al momento de la copia; 2) el equipamiento físico de la planta fabril estaba compuesto por máquinas usadas y autofabricadas, de un alto grado de obsolescencia física y tecnológica; 3) el *lay-out* fabril era sumamente primitivo, más producto de la casualidad que del planeamiento ingenieril; 4) el grado de integración vertical de los establecimientos fabriles era poco menos que total, ante la falta de subcontratistas y abastecedores de insumos, partes y componentes; 5) abundaban los criterios extraeconómicos en la búsqueda y contratación de personal calificado, en la compra de maquinarias, etc., así como el autofinanciamiento empresario frente a la falta de un mercado de capitales medianamente organizado, etcétera.

En otros términos, la evidencia disponible sugiere que el tipo de planta industrial que emerge en el medio local en esos años parece estar mucho más afectado por características de "segundo mejor" -frente a la creciente falta de abastecimiento internacional y a las progresivas dificultades de importación- que la industrialización de años previos; ésta o bien contaba con cierto grado de "protección natural" -producto de economías de localización, costos de transporte, etc.- o, alternativamente, debía afrontar con un nivel adecuado de eficiencia operativa el reto de la competencia externa derivado de la mayor apertura que caracterizó a la economía nacional antes de la crisis de los años treinta.

Vamos ahora a la "etapa" siguiente: el ciclo expansivo 1945-1952. Este muestra un fuerte aumento del clima regulatorio en el que se gesta el desarrollo industrial. Ya vimos al discutir las políticas de financiamiento del sector que en abril de 1944 se crea el Banco de Crédito Industrial, apareciendo aquí por vez primera la idea de financiamiento de medio y largo plazo para el desarrollo manufacturero. En ese mismo año se aprueba el régimen de Protección y Promoción de las Industrias de Interés Nacional (decreto 14.630) que estuvo en vigencia trece años -hasta 1957-

y que otorga beneficios promocionales a unas cuarenta actividades declaradas de "interés nacional" a partir de esta legislación. Al reglamentarse, en 1944, el funcionamiento del Banco de Crédito Industrial estas ramas resultaron ser las destinatarias directas del apoyo de dicha agencia. O. Altimir, J. Sourrouille y H. Santamaría (1966) muestran cómo entre 1946 y 1949 "existe una fuerte tendencia al crecimiento de los medios de pago puesta a disposición de la industria siendo las ramas de Alimentos y Bebidas y de producción Textil las que mayor apoyo reciben. Es importante observar que en dichos años dos tercios del financiamiento bancario a la industria proviene justamente del Banco Industrial."

En mayo de 1946 se crea el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) uno de cuyos objetivos centrales era el de administrar las cuotas de importación previstas en el decreto 14.630.

En el curso de esos años, y a partir de una creciente participación de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares -que se crea en 1941-, comienza a desarrollarse el área de la producción estatal, que incluye a la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA) creada en 1947 como parte del Plan Siderúrgico Nacional, a ATANOR que data de 1946, y a todo el grupo de plantas industriales adquiridas a países enemigos que se ponen bajo la órbita de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) en 1947.

En esta "etapa" crece significativamente la intervención del Estado en el campo industrial, no sólo a través de instrumentos indirectos -el control de cambios y el régimen de permisos previos de importación, las cuotas y prohibiciones de importación, el financiamiento preferencial de medio y largo plazo para proyectos industriales, etc.- sino también a través de la producción estatal directa en campos como la siderurgia, diversas ramas de la producción química, etc. Concomitantemente con este proceso de creciente intervención estatal se desarrolla una amplia infraestructura institucional pública encargada de poner en práctica la filosofía intervencionista por entonces prevalente. Asimismo, la industrialización sustitutiva basada en el desarrollo de industrias livianas se caracterizó por la utilización intensiva de mano de obra que, asociada a las dificultades de aprovisionamiento de bienes de capital del extranjero y a un escaso desarrollo de estas industrias a nivel local, dio por resultado un fuerte crecimiento de la producción con caídas de la productividad laboral y un claro replanteo del papel de los sindicatos en la sociedad local. Es en estos años cuando el sector industrial se convierte en el motor de expansión de la economía en su conjunto y en el gran generador de empleo.

Desde el punto de vista macroeconómico esta "etapa" del crecimiento puede ser fácilmente asimilada al "modelo estilizado" que se discute en el capítulo II de este trabajo. La rápida expansión del período 1945-1948,

originada en las reservas de divisas -1.700 millones de dólares- con que el país sale de la Segunda Guerra Mundial, llevó a que la disponibilidad real de bienes y servicios creciera en esos años de manera vertiginosa. Sin embargo, la restricción externa no tardó en hacerse sentir frente al gran incremento de importaciones: en 1947 dicho incremento fue de 76% en volumen físico ante sólo un 1,4% de aumento en las exportaciones; de este modo, ya en 1948 las reservas caían por debajo de los 150 millones de dólares en tanto que se mantenían pendientes permisos de importación por unos 1.500 millones de dólares. La inflación comienza a reflejar este agotamiento del proceso expansivo y en 1951 alcanza a niveles del orden del 50% anual. Todo esto, agravado por la sequía de 1951-1952, preanuncia cambios de dirección en la política económica que el mismo gobierno del peronismo comienza a implementar en 1952.

D. Heymann en el estudio previamente citado (1980) ubica el "pico" cíclico a que aquí se hace referencia en el primer trimestre de 1952, en tanto que la función agregada de producción, estimada por uno de los autores de este trabajo sobre información estadística inherente al conjunto de la industria manufacturera, muestra que las observaciones de 1953 y 1954 no provienen del mismo universo estadístico que generara la función estimada para el período 1946-1952.

Pero, más allá de la ubicación formal del "corte estructural", lo cierto es que a partir de 1951-1952 se suceden cambios profundos. En cuanto al escenario macroeconómico, estos cambios afectan la política de ingresos -congelamiento de salarios, elevación de precios agropecuarios, etc.-, la política cambiaria y de control de importaciones, el manejo del capital extranjero, etc. Más específicamente en el plano industrial, la creciente incapacidad del gobierno para contener el déficit fiscal -lo que empeora el problema inflacionario- lleva a que se decida recurrir a la ayuda del capital extranjero como fuente de financiación del proceso de acumulación industrial; se firman así convenios con empresas como Squibb, Mercedes Benz, California Petroleum Co. y Kaiser. Pese a que el verdadero impacto de la inversión extranjera directa sólo comenzará a sentirse algunos años más tarde -en 1958-1959-, es importante observar que cada uno de estos acuerdos involucra la institucionalización de un monopolio de hecho con fuertes implicaciones en lo que hace a reserva de mercados, precios internos, transferencias de ingresos entre sectores de la comunidad, etcétera.

La industria de bienes de consumo durables, la fabricación de equipos de capital para la industria textil, la producción de maquinaria agrícola y de máquinas-herramienta sencillas, y en general, todo el complejo de industrias eléctricas de consumo final, son las que en esos años toman la delantera, en tanto que los sectores de indumentaria y de cueros y calzado pierden parte del dinamismo que exhibieran en la década anterior.

El siguiente ciclo expansivo abarca desde 1958 hasta la recesión de 1962. Tras varios años consecutivos de saldo desfavorable en el comercio exterior se registra un resultado positivo en 1953 y el ingreso y la demanda global vuelven a repuntar; pero la caída de los precios internacionales posterior a la guerra de Corea y el incremento de importaciones muestran con claridad que la restricción externa de la economía argentina es, en ese momento, particularmente severa; por entonces, algunos sectores opinaban que sólo una inyección masiva de capital extranjero podía financiar el sostenimiento de la acumulación de capital.

En el curso de esta nueva "fase" del proceso de industrialización el sector manufacturero argentino habrá de recibir cerca de 500 millones de dólares de inversión privada directa de origen norteamericano; esto no sólo va a modificar sustantivamente la estructura del sector industrial en términos de participaciones sectoriales relativas, sino que también habrá de incidir muy profundamente sobre la morfología y *performance* de los distintos mercados industriales y sobre la organización y división social del trabajo prevalentes tanto a nivel de rama como de planta fabril individual. Como muestran D. Mallon y J. Sourrouille (1975): "...La política proteccionista sufrió en esos años un vuelco fundamental: de aquélla que correspondía a los intereses de ciertos grupos de presión se pasó a otra que dio libre acceso al capital y la tecnología extranjeros". Debemos recordar que, tras la caída del peronismo en 1955, el país entra gradualmente en una etapa de desmantelamiento del aparato estatal recibido y que la firma -en diciembre de 1958- de un estricto *stand by* con el Fondo Monetario Internacional, permitió desacelerar el ritmo inflacionario y retomar el proceso expansivo, esta vez con una masiva entrada de capitales externos y en el marco de una economía menos regulada que la de los años cincuenta.

En esta etapa es claramente la industria automotriz la que lidera el proceso de crecimiento. "Esta aporta más del 30% del incremento en el producto bruto interno manufacturero en el intervalo 1958-1965 y aumenta su participación en el producto bruto interno en 7 puntos" (Heymann, 1980, pág. 34). Tras una participación del 2,5% del PBI en 1951 la rama automotriz absorbe el 10,3% del mismo en 1965, mostrando entre 1958 y 1965 una tasa anual de crecimiento del 24 por ciento.

Vista la importancia que adquiere en estos años el crecimiento de la industria automotriz -y el de todas sus ramas satélites, como son autopartes, máquinas herramienta, etc.-, interesa examinar más a fondo la atmósfera macro y micro económica en que se produce tanto la implantación como el desarrollo posterior de esta industria en nuestro medio. Ello nos permitirá identificar varios rasgos recurrentes de nuestro modelo de industrialización que han pasado relativamente desapercibidos hasta el presente y que creemos de gran importancia para comprender su carácter

idiosincrático. Veamos primero varios temas microeconómicos relacionados con la implantación de la rama automotriz, para pasar luego a un breve comentario de su incidencia a nivel macrosocial.

En los inicios de la década del cincuenta el país tiene 56 habitantes por automóvil, índice que baja a 35 hacia el fin de esta "etapa" del desarrollo industrial, esto es, hacia 1963-1964.

Dejando de lado el caso de la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA) que a partir de la Fábrica Militar de Aviones, creada en 1927, había producido hasta 1958 unos 13.000 rastrojeros y planeaba producir unas 2.000 unidades anuales del Graciela -un sedán dos puertas-, la verdadera fabricación local de automóviles comenzó con Industrias Kaiser Argentina, IKA, la que puso en venta primeramente la Estanciera y el Jeep Willys y algo más tarde los automóviles de pasajeros Kaiser Carabella, Bergantin, Renault Dauphine y Torino. En 1958 producía unas 26.000 unidades y hacia la mitad de la década siguiente superaba los 30.000 vehículos anuales. Exclusión hecha de las industrias de durables de consumo, que en esos años crecieron en el país significativamente, Kaiser constituye probablemente la primera experiencia doméstica de producción metalmeccánica de "grandes series".

Ahora bien, esta producción posee rasgos tecnológicos particulares que conviene recordar aquí a fin de comprender adecuadamente el impacto que su establecimiento habría de ejercer sobre el medio industrial nacional en los años subsiguientes a su puesta en marcha. Este género de establecimiento fabril requiere la producción de bienes homogéneos, sujetos a un alto grado de estandarización y normalización. El riguroso planeamiento de la "línea" de producción hasta el nivel de los micromovimientos del operario, el desarrollo de subcontratistas especializados, el control de calidad externo e interno a la firma terminal, etc., constituyen condición *sine qua non* para captar adecuadamente las economías de escala que subyacen a este tipo de industrias que usan muy intensivamente equipos "dedicados" caros -máquinas *transfer*. Es por ello que los departamentos de ingeniería de diseño de producto, de fabricación y métodos y de organización y planeamiento de la producción adquieren gran importancia en este tipo de plantas industriales.

Pero el grupo Kaiser -en franca declinación en los Estados Unidos en el momento de decidir su radicación en la Argentina- no contaba en su país de origen con una buena ingeniería propia que le permitiera brindar a la subsidiaria local una adecuada tecnología de productos -planos de conjunto, planos por piezas, etc.-; tampoco disponía de tecnologías de fabricación y de organización y métodos que hicieran innecesaria la creación de elencos locales de ingeniería. Este hecho fuerza a la firma local a desarrollar equipos técnicos propios en una extensa gama de especialidades que van desde el diseño de productos hasta el desarrollo

de subcontratistas independientes, pasando por la autofabricación de innumerables bienes de capital, instrumentos de medición *ad hoc*, dispositivos y máscaras de mecanizado, etc. Los dos modelos inicialmente fabricados -la rural Estanciera y el Jeep- reclamaban un número importante de matrices y dispositivos que no pudieron importarse de Estados Unidos y que tuvieron que fabricarse en el país. Asimismo, y a fin de estandarizar partes y subconjuntos entre ambos modelos, se recurrió desde el comienzo al rediseño local del bastidor, de los ejes traseros y delanteros, de los sistemas de transmisión, de la suspensión, etc. así como a la construcción de herramientas que pudiera servir para mecanizar elementos comunes de los distintos modelos.

Junto a la ingeniería de producto y a la tecnología de fabricación y métodos también hubo que desarrollar localmente la tecnología de organización y planeamiento de la producción, ya que la planta local y sus relaciones con subcontratistas eran absolutamente idiosincráticas y en nada semejantes a las de las plantas automotrices de países más desarrollados. En este plano, la ausencia inicial de subcontratistas independientes, la falta de costumbre por parte de los autopartistas locales de operar con rutinas estrictas de control de calidad y de tolerancia técnica, y la política gubernamental de exigir un rápido cronograma de integración nacional en los vehículos fabricados, fuerzan a la firma a emprender una extensa tarea de desarrollo de proveedores imponiendo reglas estrictas de control de calidad, de cumplimiento de cronogramas de entrega, etc. También hubo de inducirse el desarrollo de la ingeniería de diseño a nivel de los subcontratistas y de los proveedores de partes y subconjuntos. Todo esto acabó difundiendo en el medio metalmeccánico nacional prácticas tecnológicas y estándares de calidad y de cumplimiento de cronogramas inexistentes hasta entonces y que involucraban la tecnología de diseño, los métodos de fabricación y la organización y división social del trabajo. En otros términos: la industria automotriz afectó profundamente el estado de arte metalmeccánico que dominaba en la sociedad local.

Esto, sin embargo, no refleja todo lo ocurrido en el plano microeconómico. Las plantas automotrices que se instalan en la Argentina están lejos de reproducir la escala operativa y la organización del trabajo que imperan por ese entonces en el mundo desarrollado: en lo que se refiere a tamaño, en ningún caso se trata de plantas que superan el 10 ó 15% de un "tamaño típico" de fábrica de país industrializado; en materia de tecnologías de fabricación son significativamente menos automatizadas y más "discontinuas" -producto esto último de la gran variedad de modelos fabricados en la misma "línea"-; y en lo que atañe a organización industrial, son plantas mucho más integradas verticalmente que las de países desarrollados. Todos estos factores contribuyen a que este tipo de establecimientos opere con un mucho mayor *downtime* -tiempo muerto- que una planta de país

desarrollado, lo que explica, a su vez, que la productividad global de los factores sea aquí marcadamente menor que en una planta automotriz de una nación más madura.

En otros términos: las plantas automotrices que se instalan localmente no sólo son idiosincráticas por su escala operativa, por su tecnología de procesos y por su organización y división social del trabajo, sino que, además, deben forzosamente "recrear" en el medio local una significativa cantidad de tecnologías de producto, de procesos, y de organización y métodos que simplemente no se encuentran disponibles en ningún lado para facilitar su funcionamiento. Acaban así juntando lo peor de varios mundos: una tecnología "subóptima" de producción y una ingeniería doméstica dedicada, en buena medida, a resolver los problemas intrínsecos de una escala inadecuada y de una organización industrial y división social del trabajo inmaduras. Suman entonces deseconomías estáticas y dinámicas de escala y de organización industrial que son las que, en última instancia, impiden salir del estrecho círculo del mercado doméstico o regional.

Hasta aquí lo que se refiere al fenómeno microeconómico que subyace a la radicación local de la industria automotriz en la mitad de los años cincuenta. Como veremos luego, el proceso de gradual maduración productiva y tecnológica en el marco de una tecnología altamente "localizada" y poco comparable con la de los países de mayor desarrollo relativo habría de continuar a lo largo de las siguientes "fases" o "etapas" de la evolución industrial, dando por resultado una industria manufacturera cargada de rasgos idiosincráticos en la organización y en la división social del trabajo. Pero mientras que en algunos campos de la producción manufacturera se fue cerrando paulatinamente la brecha relativa que la separaba del mundo industrializado, en otros campos dicha brecha fue ampliándose con el correr de los años. Sin embargo, antes de llegar a estos temas, consideramos necesario examinar el impacto macroeconómico que tuvo la implantación de la industria automotriz en nuestro medio económico y social.

Ya vimos que en 1959 el gobierno del Dr. Frondizi aprueba la ley 14.780 relacionada con el tratamiento del capital extranjero; en ese marco legal, el decreto presidencial 3.639 de marzo de 1959 establece las condiciones particulares en que se habrá de organizar la radicación de capitales para el sector automotriz en los cinco años subsiguientes, fijando un rápido calendario de creciente integración nacional.

Como resultado de dicha legislación se presentaron ante la Secretaría de Industria 25 propuestas de inversión automotriz. Y dado que dicha Secretaría carecía en ese entonces de capacidad técnica como para evaluar y seleccionar proyectos, en 1960 se llega a la situación de que se

encontraban en operación 21 establecimientos para un mercado total de menos de 100.000 vehículos/año.

Este hecho revela, por un lado, un fenómeno recurrente de la política industrial argentina que vuelve a repetirse en distintos momentos y en relación con otros varios sectores de la industria (siderurgia, electrónica, petroquímica): la escasa capacidad del sector público para programar e instrumentar una estrategia sectorial de largo plazo. Pero también revela un curioso rasgo de conducta oligopólica identificado por F. Knickerboker en su tesis doctoral de Harvard (1973): firmas rivales tienden a reaccionar frente a la conducta de sus competidores con movimientos similares. R. Jenkins, en su libro sobre la industria automotriz latinoamericana (1977), cita una frase con la que el Presidente de General Motors explica su inversión industrial en Argentina exactamente desde esta perspectiva. Dice F. G. Donner: "...Para GM, así como para varios otros fabricantes de vehículos, la alternativa era producir en la Argentina o retirarse del mercado". En otros términos, la expansión automotriz de finales de la década del cincuenta y principios de la del sesenta revela un fuerte componente de desequilibrio y búsqueda de rentas oligopólicas por parte de distintos grupos empresarios y la incapacidad del Estado Nacional de "arbitrar" entre ellos en función de algún modelo de "conveniencia social".

Algunos años más tarde esto habría de ocasionar ingentes costos sociales al país, en oportunidad de plantearse la reorganización y concentración de esta rama productiva, es decir, cuando una extensa nómina de las 21 firmas en operación en 1960 tuvo que dejar el mercado ante la imposibilidad de que la demanda doméstica diera cabida a semejante número de establecimientos productores.

Un segundo conjunto de efectos macroeconómicos asociados a la implantación de la industria automotriz incluye temas tan variados como, por ejemplo, el crecimiento del déficit de los ferrocarriles ante la caída de la demanda de servicios de transporte ferroviario, la fuerte incidencia que la construcción de carreteras tuvo en la inversión pública y en el presupuesto del Estado y, de una manera general, el sesgo que la presencia de la industria automotriz hubo de imprimir en el uso del ahorro nacional -público o privado. Obviamente se trata en todos los casos de temas que demandarían individualmente investigaciones particulares y que, por lo tanto, trascienden los límites del presente estudio (en relación con ellos véase: Sourrouille, 1980 y Jenkins, 1977). Pero aunque no examinemos estos temas *in extenso* no podemos dejar de remarcar aquí que la implantación del sector automotriz tuvo un generalizado impacto estructural sobre la sociedad nacional en planos organizativos, tecnológicos, de asignación de recursos, etc., impacto que abarca no sólo aspectos microeconómicos relacionados con la organización y división social del trabajo, sino que también involucra temas más generales de morfología y

funcionamiento de muchos mercados metalmeccánicos, de utilización del ahorro nacional, etc. En todos estos planos el país de la post-industrialización automotriz es ciertamente muy distinto al de décadas anteriores.

La siguiente "fase" del desarrollo industrial -1964-1974- constituye sin duda la etapa más exitosa del proceso de industrialización que examinamos. Por de pronto, tal como lo demuestra D. Heymann (1980, pág.31), a diferencia de las otras etapas de crecimiento aquí identificadas, durante este período no se observa ningún año en el que la actividad económica haya experimentado una caída de nivel absoluto. Por el contrario, la tasa anual de crecimiento "entre puntas" -que alcanza prácticamente al 8%- es la más alta de los distintos ciclos aquí examinados. Crecen, simultáneamente, la productividad industrial -6% por año a lo largo del período-, los salarios, el empleo y las exportaciones.

La estructura industrial relativamente nueva que emerge durante el *boom* de inversiones de 1958-1961, en la que se observa una fuerte presencia de filiales locales de empresas extranjeras, experimenta en la década 1964-1974 un gradual proceso de afianzamiento y de captación del mercado doméstico en el marco de una secuencia madurativa de largo plazo que no siempre ha sido adecuadamente comprendida en el debate económico nacional.

Veamos, en primer lugar, el escenario macroeconómico en el que se inserta esta *performance* exitosa del sector manufacturero. El gobierno de A. Frondizi cae en marzo de 1962, en el curso de un agudo proceso recesivo que cubre los años 1962-1963. El producto real *per cápita* desciende allí al más bajo nivel de toda la década y el nivel de desocupación de 1963 es del orden del 10% de la PEA en el Gran Buenos Aires y mayor aun en el interior. El triunfo de Arturo Illia en 1963 y la designación de E. Blanco como Ministro de Economía marcan los inicios de la etapa recuperatoria, la que se evidencia en 1964 y 1965 con ritmos de crecimiento del orden del 8% para el PBI y del 15% para la producción industrial (Mallon y Sourrouille, pág. 35). La nueva administración pone en marcha un programa monetario, fiscal y salarial expansivo; pero quizá la verdadera explicación del éxito alcanzado por la economía nacional en el conjunto de la década que nos ocupa deba buscarse en el fuerte incremento que registran en esos años nuestras exportaciones -tanto primarias como no tradicionales-; este hecho reduce notablemente el peso que la restricción externa ha tenido tradicionalmente sobre el proceso de crecimiento de nuestra economía. En tal sentido es importante observar que tras ser algo inferiores a 1.000 millones de dólares en 1961, las exportaciones totales alcanzan un nuevo "plateau" de casi 4.000 millones de dólares a mediados de los setenta.

La espiral precios-salarios se reaviva en 1965 y el clima político en que vive la sociedad argentina vuelve a complicarse ante la creciente tensión sindical. Falto de apoyo de otros sectores de la comunidad, el gobierno del Dr. Illia es derrocado por el golpe militar del Gral. Onganía quien en 1967 nombra Ministro de Economía al Dr. A. Krieger Vasena. Este pone en marcha un plan de estabilización diferente a los que se habían intentado con anterioridad: junto al congelamiento de salarios también se pacta un congelamiento de precios -gracias a lo cual el salario real no cae tan fuertemente como en 1959- y junto a la contracción del déficit fiscal se pone en marcha un fuerte programa de inversión pública que lleva a reactivar la economía. Así, hacia 1968 se había logrado bajar la inflación, restablecer una buena posición de reservas externas y expandir el nivel de actividad económica.

Vayamos ahora al panorama intra-industrial. La rama automotriz, pese a mantener un saludable ritmo expansivo -particularmente entre 1969 y 1974- no registra un crecimiento tan acelerado como el del período de su implantación, es decir, 1958-1961. Algo parecido ocurre con la industria de maquinaria no eléctrica, con el sector químico y de materiales plásticos, etc. En otros términos: tras los años de ingreso al mercado, muchas de las industrias "nuevas" registran un proceso de expansión más moderado por la creciente saturación de la demanda doméstica. Por otra parte, de manera gradual, y sin que ello signifique una fuerte incidencia sobre sus ventas totales, estas ramas van avanzando sobre mercados externos, expandiendo de a poco sus exportaciones. Es así, entonces, que el complejo "metalmecánico" mantiene una participación relativa de alrededor de un tercio en el producto industrial, en tanto que la industria química, de derivados del petróleo y los productos del caucho incrementan su participación relativa desde el 15% al 20%. A su vez, alimentos y bebidas y textiles continúan perdiendo terreno relativo en un proceso que arrancara en los años de la postguerra y que continúa como tendencia de largo plazo (Lucangeli y Sourrouille, 1980, pág.8).

A nivel microeconómico este rápido crecimiento industrial tiene como contrapartida un concomitante desarrollo de los departamentos de ingeniería de un extenso número de firmas industriales grandes y medianas, tanto de capital nacional como subsidiarias de empresas extranjeras. La ingeniería de diseño de productos, así como la ingeniería de producción y métodos y -algunos años más tarde- la de organización y planeamiento de la producción, irán ganando terreno y consolidando un rápido crecimiento de la capacidad tecnológica interna. Es importante comprender que este tipo de proceso madurativo no puede ocurrir de la noche a la mañana. En todo establecimiento industrial lleva tiempo desarrollar distintos tipos de capacidades técnicas y de ingeniería y recrear un cambio de actitud en técnicos y operarios en temas tales como el control de cali-

dad, el mantenimiento preventivo de equipos, la estandarización y normalización de partes, subconjuntos y componentes, la subcontratación de terceros, etc. Todo esto configura un proceso de maduración tecnológica del conjunto societal que trasciende el plano de la planta industrial individual y que permea gradualmente a toda la trama comunitaria.

Consideramos que esta temática madurativa ha sido escasamente comprendida en la discusión económica nacional (Katz, 1986a y 1986b). Al menos tres consecuencias dinámicas de este proceso de maduración han sido identificadas en la literatura de años recientes y nos parece importante citarlas aunque sólo sea brevemente.

Primero: se produce el ya mencionado incremento de la exportación de manufacturas de origen industrial. Tras haber sido menos de 100 millones de dólares en 1969 llegan a casi 900 millones de dólares en 1974, constituyendo así casi una cuarta parte del total de nuestras exportaciones. Junto con la exportación de automóviles se registra un fuerte avance en las ventas externas de máquinas-herramienta, de equipamiento agrícola, de bienes de capital para la industria alimenticia, etc.; también la industria química y petroquímica y la rama siderúrgica aumentan significativamente el monto de sus exportaciones.

Segundo: aparece en esta etapa la exportación de tecnología de origen nacional, ya sea a través de la de venta de "plantas completas" "llave en mano" como de la provisión de asistencia técnica en producción y la cesión de licencias tecnológicas a firmas de terceros países (Ablin y Katz, 1985).

Tercero: junto a la exportación de manufacturas de origen industrial y a la venta de tecnología de origen doméstico, también crecen las inversiones directas por parte de empresas industriales argentinas que optan por radicarse con capital propio fuera de las fronteras nacionales iniciando así un proceso de gradual internacionalización de la estructura productiva doméstica (Katz y Kosacoff, 1984).

Tomados en conjunto estos tres hechos sugieren que, *pari passu* con la industrialización sustitutiva de importaciones, se va gestando en esos años un proceso de maduración de las fuerzas productivas locales que, de una forma u otra, involucra tanto a la organización y división social del trabajo como a la búsqueda de nuevos mercados internacionales para el capital y la tecnología de origen doméstico. En suma, el país parece estar a la búsqueda de un nuevo modelo de inserción en el escenario internacional.

Ahora bien, es obvio que todo este proceso madurativo no carece de costos. Hasta aquí hemos examinado sus aspectos positivos; pero no podemos dejar de plantear algunos de los costos sociales que conlleva dicho modelo y que son los que la administración militar -que asume la

conducción del país en 1976- habría de esgrimir para intentar un drámatico cambio de rumbo y un replanteo total de la estrategia de crecimiento económico.

En el capítulo III de este trabajo vimos cómo el desarrollo del sector manufacturero en todo el período de postguerra se basó en una masiva transferencia intersectorial de recursos en la que el sector primario, las clases pasivas, los sectores obreros -en especial los no sindicalizados- etc. financiaron el proceso de acumulación de capital del sector urbano-industrial por la vía de un elevado nivel de protección externa -pagado por el consumidor-, de inversiones de capital con financiación a tasas de interés negativo, de desgravaciones fiscales al capital extranjero, de contratos con el sector público con cláusulas de "costo-plus", etc. Todos estos constituyen mecanismos gracias a los cuales el proceso de industrialización fue financiado por la sociedad en su conjunto.

Resulta evidente que una situación de este tipo difícilmente podía durar para siempre -sobre todo si se tiene en cuenta que el empresariado industrial no llegó a concitar en el medio doméstico una atmósfera de consenso y legitimidad como la que posee en otros países del mundo (*Boletín Informativo Techint*, diciembre de 1985). Por el contrario es más razonable pensar que dicha situación en algún momento debía poner en marcha un proceso reactivo en el seno del cuerpo social, proceso que, en este caso, tomó forma a través del golpe militar de 1976. El mismo ha sido descrito en la literatura de las ciencias sociales como un intento fracasado de modificar algunos de los rasgos centrales del desarrollo económico argentino de postguerra, entre ellos el carácter "endodirigido" y fuertemente protegido del proceso de industrialización y el alto grado de poder sindical subyacente en el modelo de crecimiento (Canitrot, 1981). Veamos primeramente los cambios ocurridos a partir de 1976 a escala macroeconómica, para pasar luego a examinar en particular el área industrial, tanto a nivel de rama como a escala de planta fabril.

Tras haber agotado su curso, dejando las secuelas tradicionales de alta inflación, fuerte déficit fiscal y crisis del sector externo, la expansión de 1973-1974 derivó en un crítico 1975 en el que el nivel de actividad económica comienza a caer. En marzo de 1976 la Junta Militar reemplaza al gobierno civil en el marco de una situación caótica e intenta desregular y abrir la economía apoyándose en una masiva represión social. Es frecuente distinguir dos etapas diferentes en el programa de política económica aplicado por el nuevo elenco de gobierno.

La primera de ellas cubre el período 1976-1978 y muestra al menos cuatro "momentos" diferenciados en los que se recurre sucesivamente a: 1) la liberación de precios y el congelamiento de salarios (abril de 1976-febrero de 1977); 2) la "tregua" de precios con el sector empresario (abril de 1977-julio de 1977); 3) la política monetaria activa en el marco de la

liberación de precios y de la flexibilización de la política salarial (julio de 1977-abril de 1978); y finalmente, 4) la apreciación del tipo real de cambio con una política monetaria pasiva (abril-diciembre de 1978).

A lo largo de todo este período 1976-1978, que se denomina "etapa de sinceramiento" de la economía, se introduce un congelamiento de salarios a un nivel equivalente al 60% de lo alcanzado por éstos en 1975; se reduce la tarifa media de importación desde el 93% al 52% a la par que se eliminan los cambios múltiples y las restricciones financieras a la importación; asimismo, se reducen las retenciones a la exportación y se lleva a un máximo de 25% los incentivos a la exportación no tradicional. El nivel de actividad económica comienza a recuperarse en los inicios de 1977, año que finaliza con un crecimiento del PBI del 5%, un fuerte incremento de las exportaciones y, nuevamente, un saldo positivo de la cuenta corriente externa y un aumento de las reservas internacionales. Como dicen J. Sourrouille, B. Kosacoff y J. Lucangeli (1985) "...conforme a estos datos parecía evidente que la economía estaba pasando por uno de sus clásicos movimientos cíclicos de reajuste posteriores a un programa de estabilización ortodoxo, apoyado en una devaluación masiva".

Sin embargo, el índice de precios -tanto a nivel de consumidores como de mercados mayoristas- giraba en torno al 150% anual y se había acelerado en el segundo semestre de 1977. La inflación, pues, no había retrocedido y esto lleva al gobierno a intentar un nuevo cambio de frente, esta vez más directamente inspirado en el manejo monetario del balance de pagos. Desde fines de 1978 se decide utilizar el tipo de cambio real como instrumento antiinflacionario preanunciando, a través de la "tablita", el ritmo de devaluación esperado. Se supone así que las tasas de interés y de inflación doméstica habrán de "converger" hacia los valores internacionales en el contexto de una situación completamente abierta al movimiento de bienes y capitales con el exterior. Como lo muestra A. Canitrot (1981), la convergencia no tuvo lugar: "No se evidenció tendencia hacia la aproximación de las tasas de inflación interna y externa ni tampoco a la igualdad entre las tasas de crecimiento de los precios de los bienes comerciables y no comerciables". La sobrevaluación del peso afectó fuertemente al sector industrial; este fenómeno, sumado a la existencia de altas tasas de interés real, a la reducción de tarifas, y a la contracción del mercado doméstico -por el bajo nivel de demanda y por la creciente competencia de sustitutos importados-, acabó superando toda posibilidad de ajuste competitivo por parte del empresario doméstico. En 1981, y en el contexto de una creciente incertidumbre relacionada con el posible mantenimiento de la estrategia antiinflacionaria adoptada, se produce el cambio de gobierno. La economía está en plena recesión y el balance de pagos se está deteriorando, lo que fuerza a la autoridad a introducir dos devaluaciones sucesivas en abril y junio. Las mismas llegan demasiado

tarde: la fuga de capitales de 1981 alcanza a los 9.000 millones de dólares (Petrei y Melo, 1984).

El grado de endeudamiento del sector empresario ha tomado para ese entonces proporciones inmanejables. Tal como lo explica uno de los autores (Kosacoff, 1984) de este trabajo: "Hacia mediados de 1982 se establece un sistema de financiamiento de medio plazo (para el sector industrial) basado en tasas de interés reguladas, el que asociado al creciente ritmo inflacionario, provocó una rápida "licuación de pasivos". A su vez, la revalorización del tipo de cambio y las restricciones a la importación resultantes del abultado endeudamiento externo (...) generaron nuevamente condiciones de protección para el industrial doméstico, a resultas de lo cual el coeficiente de importaciones volvió a los niveles anteriores a la política de apertura."

Visto ya lo ocurrido a escala macroeconómica a lo largo de estos años, corresponde ahora mirar con mayor detalle la situación industrial. Lo haremos en tres planos distintos: a) el macrosectorial, atendiendo al cambio en el peso relativo que tienen las diversas ramas de la industria dentro del producto industrial agregado; b) el sectorial, referido al cambio que se observa en la morfología de los distintos mercados industriales y en la división social del trabajo predominantes a nivel de rama; finalmente, c) el microeconómico, relacionado con los cambios que sufre la tecnología de organización y métodos de trabajo a escala de la planta fabril individual. Veremos que en cada uno de estos planos se registra un fenómeno complejo de involución económico-tecnológica que no ha sido mayormente explorado por la profesión hasta el presente.

Comenzando a escala macrosectorial conviene recordar que mientras que en 1975 el sector manufacturero representaba el 27,8% del PBI, en 1983 sólo constituía el 24,2% del mismo. Entre ambas fechas el producto industrial cayó más de un 20%. En el curso de estos años pierden terreno relativo las ramas metalmeccánicas que habían liderado el proceso expansivo de las dos décadas anteriores y ganan participación varias industrias intensivas en recursos naturales como son la petroquímica, el cemento, la siderurgia, la pulpa y papel, el aluminio. En general se trata de plantas industriales surgidas al amparo de regímenes especiales de promoción -cuyo proyecto bien puede provenir de antes de 1976- (Schvarzer, 1978 y Azpiazu, 1988); dichas plantas cuentan con un fuerte monto de subsidio estatal y aparecen en el marco de una rápida expansión y diversificación de grupos empresarios de capital nacional entre los que figuran Celulosa, Garovaglio y Zorraquín, Pérez Companc, Bridas, Astra, etc. Un nuevo juego de alianzas sociales entre el capital nacional y el aparato estatal parece emerger al amparo de la política industrial de este período (Schvarzer, 1983).

Es decir, las ramas que ahora experimentan rápido crecimiento son ramas industriales que operan con *commodities* o *cuasi-commodities* y donde la ingeniería de diseño y de organización y métodos de producción -tan esencial en el área metalmecánica y en la producción de bienes de capital- juega un papel mucho menos importante. Se trata de ramas donde el valor agregado doméstico disminuye y donde adquiere mayor significación el tipo y la calidad de los recursos naturales con que cuenta el país y la forma de organización industrial elegida para la explotación de los mismos (en relación con el caso de gas y petróleo, véase Guadagni, 1986).

Los datos del último censo indican además que es en las industrias regionales -asociadas a los nuevos regímenes provinciales de promoción industrial- y en las escalas intermedias de tamaños de planta donde se ha logrado un cierto avance en la participación relativa dentro del producto industrial agregado; ello involucra a sectores "tradicionales" como alimentos y bebidas, maderas y muebles, textiles, etcétera.

En resumen, desde el punto de vista agregado, el crecimiento industrial de la última década implica la caída relativa del complejo metal y electromecánico (Nochteff, 1984; Katz, 1986b) y una expansión concomitante de las ramas de insumos básicos antes mencionadas, así como de las industrias regionales asociadas a los nuevos regímenes promocionales.

Pasando ahora al plano sectorial, resultan claros los cambios ocurridos en la morfología y funcionamiento de los mercados y en la división social del trabajo. Partiendo del universo de las cien mayores empresas del país en 1975 (Schvarzer, 1983), vemos que en 1981 treinta y tres firmas no aparecían ya en el grupo de la cien mayores; trece de ellas correspondían a situaciones de desaparición final por cierre, fusión, etc. (entre ellas: General Motors, Citröen, Olivetti, Gurmendi, Santa Rosa, Safrar-Peugeot). A su vez, y complementando la observación a nivel agregado efectuada en el párrafo anterior, observamos que en la información de las cien mayores firmas de 1981 ingresan cinco empresas nuevas que no operaban en 1975: Aluar (aluminio), Papel Prensa (papel para diarios), Río Colorado (compañía de perforación petrolera de Bridas y la firma italiana Saipem), Standard Electric (equipos telefónicos, propiedad de ITT) y Equitel (idem, propiedad de Siemens).

Paralelamente al cierre de plantas industriales se produce un cambio sustantivo en la morfología de diversos mercados manufactureros, observándose un aumento de la concentración económica, en la rama automotriz, en el sector siderúrgico, en diversas ramas productoras de bienes de capital (máquinas-herramienta, equipamiento agrícola, tractores), en el campo textil, en la producción de cigarrillos, etc. En no pocos casos -siderurgia, automotriz, textiles- este aumento de concentración ocurre en el marco de la adquisición -y posterior cierre- de plantas fabriles por parte de firmas competidoras, en circunstancias que difícilmente hubieran sido

admitidas por la legislación antitrust norteamericana o europea, pero que resultan aceptadas localmente ante la debilidad del cuadro jurídico-legal de nuestro país. Por otra parte, aunque el tema no ha sido adecuadamente explorado en nuestro medio, existe evidencia fragmentaria indicativa de que las prácticas oligopólicas de fijación de precios, de división de mercados, etc., aumentaron durante estos años junto con el crecimiento de la concentración económica y con el nuevo cierre de importaciones que la economía sufre a partir de 1983 como consecuencia de su crítica situación de balance de pagos.

También es fragmentaria la evidencia disponible sobre los cambios en las prácticas de subcontratación o, dicho de otra manera, sobre los aumentos en el grado de integración vertical y el consiguiente retroceso en la división social del trabajo hacia formas organizativas menos *roundabout* o indirectas. En un trabajo de 1984, H. Petrei y J. de Melo (1984) indican que cuatro de las nueve firmas por ellos examinadas habían aumentado el grado de integración vertical con que operaban; el empresario respectivo consideró que este ajuste de su conducta económica había sido "muy importante" para su supervivencia. En otros términos, frente a la alternativa de despedir mano de obra relativamente calificada -que cuesta volver a conseguir y re-entrenar en oportunidad de una nueva reactivación del nivel de producción- no pocos empresarios optaron por aumentar el grado de autoaprovechamiento de partes, piezas y servicios, perdiendo economías de especialización y desbaratando la infraestructura de subcontratistas independientes que la industria había desarrollado paulatinamente durante las dos décadas anteriores.

Un estudio reciente efectuado por uno de los autores del presente trabajo confirma este hecho, en el marco de la industria local de máquinas-herramienta, constatando otras varias alteraciones de la conducta tecnológica a nivel microeconómico, que examinaremos con mayor detalle seguidamente (Katz, 1986b). Este aumento en el grado de integración vertical y el abandono de prácticas de subcontratación y de producción "indirecta" generalizadas en años anteriores debe verse como una pérdida importante del "capital tecnológico" acumulado por nuestra sociedad en las décadas del sesenta y del setenta.

Pasemos al plano de la firma individual. Resulta claro que el programa de política económica implementado a partir de 1976 modificó sensiblemente la relación obrero-patronal que prevalecía a nivel de fábrica. Más allá de la obvia represión sindical que se observa en los primeros años de la administración militar, lo cierto es que el costo salarial cae sensiblemente ante la liberación de precios y el congelamiento de salarios de 1976. Algo más tarde el costo de la mano de obra para el empleador habrá de seguir bajando ante la supresión de las cargas patronales para el sistema de

seguridad social y de los aportes para el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) -15% el primero y 5% el segundo, sobre la nómina salarial-

En otros términos, podemos suponer que hasta fines de 1979, en que la suma de la apreciación del peso y de la reducción tarifaria comienzan a tener un verdadero efecto represor de la inflación, el empresario registra un aumento del *mark-up* sobre costos y, al mismo tiempo, un mayor grado de control sobre sus sindicatos de fábrica. Pero, a partir de allí, y frente a la persistencia del ritmo inflacionario, la historia toma un cariz diferente. El volumen físico de producción se contrae dramáticamente ante la creciente penetración de sustitutos importados y la concomitante caída de la demanda interna. No son pocas las ramas industriales que en esos años operan a un escaso 10 a 20% de la capacidad instalada. Así, después de haber producido 26.000 tractores en 1976 la industria local sólo llega a fabricar 1.359 en 1981; en 1973 se alcanzaba la máxima producción histórica de máquinas-herramienta con 22.500 unidades, en tanto que en 1982 sólo se produjeron 2.516 máquinas. Estos ejemplos se repiten sistemáticamente a través del espectro industrial, en particular en el campo metal y electromecánico.

La caída del volumen físico de producción trae aparejada una creciente incapacidad para mantener los gastos indirectos de la producción, entre los que se incluyen los gastos destinados a la financiación de los departamentos de ingeniería -de diseño de productos, de organización y métodos de producción, de planeamiento y desarrollo de subcontratistas, etc. Es esto lo que explica la reducción -y en muchos casos el cierre- de las oficinas técnicas de la empresa, que son las que tuvieron a su cargo la "producción" de los conocimientos tecnológicos requeridos para diseñar nuevos productos, para adaptar al escenario doméstico productos y procesos traídos del exterior y, de manera más general, para aumentar la productividad y eficiencia del personal directo de producción. Este efecto es particularmente notable entre 1980 y 1982; y cubre todo el espectro industrial aunque es indudablemente más severo en el área metal y electromecánica.

Otro aspecto microeconómico que caracteriza este período es la escasa posibilidad de recuperación de las inversiones efectuadas por la firma en maquinarias y equipos al amparo de la modificación del calendario arancelario en bienes de capital. La sobrevaluación del peso y la eliminación de aranceles de importación llevaron, durante 1979, a que un número no pequeño de empresas se equipara; pero varios meses más tarde, esas empresas se encontraron con que la contracción del mercado doméstico les impedía usar adecuadamente dichos equipos y recuperar la inversión de capital en un tiempo aceptable. Se suman aquí la imposibilidad de recuperar el gasto de capital y la obsolescencia tecnológica del equipo por imposibilidad de reemplazarlo posteriormente.

En suma, a nivel de establecimiento individual, el período examinado muestra: volúmenes de producción más pequeños que los iniciales; serias pérdidas de "capital tecnológico" evidenciadas en la contracción -o desaparición- de departamentos de ingeniería; equipamientos tecnológicamente obsoletos; inversiones no recuperadas; y, de manera más general, empresarios dispuestos a operar en lo financiero -arbitrando entre monedas y títulos, sacando su capital al exterior, etc.-, más que ocupados de lo tecnológico y productivo. En el plano sectorial esta "etapa" de la historia industrial doméstica ha dejado como herencia: un aumento en la concentración económica; nuevos patrones de diversificación interindustrial de grupos empresariales domésticos que crecieron al amparo de regímenes especiales de protección otorgados por el Estado; y cambios importantes en la división social del trabajo en el seno de las distintas ramas de industria. Por último, a nivel del conjunto del sector industrial la reciente década deja como secuela, por un lado, un marcado proceso de estancamiento, en el cual el sector industrial dejó de ser el dinamizador de la economía y el generador de empleo; por otro lado, deja un cambio fundamental en el peso relativo de los distintos sectores de la industria dentro del agregado: pierden terreno las ramas metal y electromecánicas y la fabricación de bienes de capital -sectores relativamente más intensivos en valor agregado doméstico y en ingeniería de diseño de productos y de organización y métodos de producción- y ganan posiciones relativas los sectores productores de insumos intermedios de uso generalizado como son la siderurgia, la petroquímica, el aluminio; asimismo se produce un deterioro considerable del proceso de acumulación, a tal punto que las nuevas inversiones de capital no alcanzaron a cubrir la amortización del stock preexistente.

Cerramos aquí este capítulo dedicado al estudio historiográfico de las "etapas" de la industrialización argentina. El próximo examina lo ocurrido en cada una de estas "etapas" empleando información estadística referida a productividad, salarios, empleo, márgenes brutos de ganancia y precios relativos a dos dígitos de desagregación de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU). Este análisis permitirá identificar cambios en las "fuentes" u orígenes del crecimiento industrial y en el proceso de distribución de los beneficios de ese crecimiento en las distintas "fases" que hemos reconocido en el proceso de industrialización.

V. El patrón interindustrial de crecimiento y distribución del ingreso en las distintas etapas del desarrollo industrial argentino

En el curso de esta sección examinaremos estadísticamente las distintas "fases" del proceso de industrialización hasta aquí identificadas; lo haremos empleando una metodología relativamente simple de correlaciones interindustriales de corte transversal que fuera utilizada por W. G. Salter (1960) en el estudio del desarrollo industrial inglés en el período 1924-1950 y posteriormente aplicada en el contexto argentino por Lucangeli y Sourrouille en un trabajo ya citado (1980) y por uno de los autores de esta monografía en sus investigaciones sobre el desarrollo industrial de postguerra (Katz, 1969). Aprovecharemos pues resultados disponibles en la literatura económica recibida y agregaremos el material correspondiente a la etapa 1974-1984. Como veremos, los datos de que se dispone para este último período adolecen de dificultades y sólo permiten un análisis muy preliminar del tema que aquí nos interesa.

Los cuadros que siguen presentan datos de crecimiento de: 1) volumen físico de producción; 2) productividad laboral; 3) empleo; 4) salarios reales; 5) precios implícitos en el producto; 6) márgenes unitarios brutos y 7) costos unitarios de mano de obra, de quince ramas de industria en los períodos 1946-1954, 1954-1961, 1964-1974, y finalmente 1974-1984. En cada caso se toma el valor del año base como 100 y se calcula el valor de la variable respectiva en el año final de cada subperíodo.

Con el material estadístico así obtenido, y trabajando luego en corte transversal entre ramas de industria en cada etapa, se estiman los coeficientes de correlación simple entre los varios pares de variables, obteniéndose un cuadro de indicadores de asociación estadística -no de

causalidad- que permite describir rasgos estructurales básicos del proceso de crecimiento y distribución de cada una de las "fases" identificadas. Es importante recalcar que esta metodología no presupone líneas de causalidad en las relaciones entre variables sino meramente grados de asociación estadística entre cada par.

Algo más adelante habremos de observar que los datos estadísticos provenientes del último censo -1985- presentan grandes dificultades interpretativas y que requieren cierta cautela cuando se los emplea en comparaciones intercensales como la que aquí deseamos realizar. Por un lado, están los problemas derivados del anormal ritmo inflacionario que prevaleció durante toda la década y, en particular, en el año 1984, al producirse la compulsión censal; la inflación introduce un fuerte "ruido" en los deflatores de precios y cierto grado de irrealismo en los índices de precios implícitos en el producto sobre los que se debe trabajar para arribar a indicadores de crecimiento del volumen físico de producción. Por otro lado, la información censal de 1984 revela una anormal incidencia de los costos financieros en el valor de la producción fabril; estos costos integran el valor agregado por el establecimiento industrial pero, en rigor de verdad, constituyen un rubro que alberga ingresos eventualmente transferidos al sector financiero de la economía, razón por la cual no nos parece realista computarlos como parte del valor agregado industrial.

Sin embargo, y a pesar de los problemas mencionados, decidimos incluir en el marco de este estudio la comparación intercensal 1974-1984, exigiendo el mínimo posible al material estadístico disponible y sugiriendo al lector extrema cautela en la utilización de los resultados.

Los cuadros 1, 3, 5 y 7 permiten construir cuatro matrices de coeficientes de correlación inter-industrial que se presentan en los cuadros 9, 10, 11 y 12. Los mismos indican el grado de asociación estadística entre los distintos pares de variables en cada una de las etapas históricas aquí examinadas. Dado el número de observaciones con que fueran estimados los coeficientes de asociación estadística, los mismos resultan significativos al 95% de probabilidad a partir de un valor de $r > 0,50$.

Por las razones mencionadas anteriormente, los datos correspondientes al período 1974-1984 son extremadamente débiles. A raíz de ello, los estimadores de correlación inter-industrial correspondientes a esta etapa deben verse como un material preliminar, sujeto a mejoras posteriores.

Los coeficientes de correlación simple de los cuadros 9 a 12 pueden emplearse ahora para arrojar cierta luz sobre las "fuentes del crecimiento económico" de los distintos subperíodos y sobre el patrón de distribución de los beneficios del crecimiento que se registra en las distintas etapas históricas previamente identificadas.

Cuadro 1. Indicadores industriales 1946-1954. (Índice 1946 = 100)

<i>Actividad</i>	<i>Producción</i>	<i>Precio implícito</i>	<i>Empleo</i>	<i>Produktividad</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Alimentos	111	409	98	113	117	99	95
Tabaco	123	407	101	121	123	95	94
Textiles	98	533	132	74	113	149	72
Confecciones	92	511	92	100	105	110	100
Madera	87	500	98	88	93	105	94
Pulpa y papel	138	395	107	129	127	97	105
Imprenta	86	525	82	104	97	104	120
Químicos	131	431	117	112	111	108	109
Petroquímicos	181	457	129	140	113	101	130
Caucho	214	418	200	107	99	110	122
Cuero y calz.	65	604	80	81	106	161	98
Piedra, vidrio	117	470	109	107	116	108	94
Metales	130	489	128	101	118	115	88
Vehículos	115	691	185	62	99	164	43
Maquinarias	309	708	217	100	122	125	86

Cuadro 2. Cambio promedio y desvío estándar en los indicadores industriales entre 1946 y 1954

<i>Actividad</i>	<i>Producción</i>	<i>Precio implícito</i>	<i>Empleo</i>	<i>Produktividad</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Media	133	503	120	105	110	116	96
Desv.estándar	59	94	39	19	10	22	20

Cuadro 3. Indicadores Industriales 1954-1961. (Índice 1954 = 100)

<i>Actividad</i>	<i>Producción</i>	<i>Precio implícito</i>	<i>Empleo</i>	<i>Productividad</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Alimentos	123	847	86	142	104	78	132
Tabaco	105	769	51	205	109	53	106
Textiles	115	615	75	152	122	80	115
Confecciones	147	683	95	154	110	92	156
Madera	100	663	65	152	109	66	114
Pulpa y papel	147	562	130	112	102	85	98
Imprenta	157	571	85	184	109	59	130
Químicos	134	553	87	154	150	83	86
Petroquímicos	160	481	97	164	137	83	100
Caucho	127	1.327	128	99	99	68	68
Cuero y calz.	106	655	66	159	166	101	167
Piedra, vidrio	130	616	85	153	111	72	116
Metales	161	588	95	176	135	73	113
Vehículos	270	529	100	273	207	76	141
Maquinarias	274	389	105	262	212	82	115

Cuadro 4. Cambio promedio y desvío estándar en los Indicadores Industriales entre 1954 y 1961

<i>Actividad</i>	<i>Producción</i>	<i>Precio implícito</i>	<i>Empleo</i>	<i>Productividad</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Media	150	657	90	155	128	76	117
Desv.estándar	51	207	21	45	34	11	24

Cuadro 5. Indicadores Industriales 1964-1974. (Índice 1964 = 100)

<i>Actividad</i>	<i>Producción</i>	<i>Precio implícito</i>	<i>Empleo</i>	<i>Productividad</i>	<i>Salario real</i>	<i>Margen bruto</i>
Alimentos	137	409	126	111	115	128
Tabaco	138	603	118	123	126	109
Textiles	173	406	112	161	143	121
Confecciones	148	395	114	134	129	128
Madera	163	452	134	128	121	117
Pulpa y papel	193	402	150	143	138	119
Imprenta	154	408	100	154	127	123
Químicos	224	373	168	156	117	118
Petroquímicos	179	532	127	152	125	110
Caucho	199	369	134	165	130	122
Cuero	131	485	175	55	127	121
Miner. no metál.	181	401	133	147	115	120
Metales	225	422	166	158	151	114
Vehículos	221	323	79	242	176	124
Maquinarias	235	331	118	211	141	120
Maq. eléctrica	195	402	136	158	149	120

Cuadro 6. Cambio promedio y desvío estándar en los indicadores industriales entre 1964 y 1974

<i>Actividad</i>	<i>Producción</i>	<i>Precio implícito</i>	<i>Empleo</i>	<i>Productividad</i>	<i>Salario real</i>	<i>Margen bruto</i>
Media	180	412	127	152	131	120
Desv. estándar	39	35	40	55	29	10

Cuadro 7. Indicadores Industriales 1974-1984. (Índice 1974 = 100)

<i>Actividad</i>	<i>Producción</i>	<i>Precio implícito</i>	<i>Empleo</i>	<i>Produktividad</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Alimentos, tabaco y bebidas	96	nd	120	80	93	nd	nd
Textiles, confecciones y cueros	105	nd	101	103	100	nd	nd
Madera, muebles	90	nd	110	89	79	nd	nd
Pulpa, papel e imprenta	134	nd	111	120	103	nd	nd
Químicos, petroquímicos	157	nd	108	144	102	nd	nd
Minerales no metálicas	110	nd	102	108	98	nd	nd
Metálicas básicas	72	nd	62	116	135	nd	nd
Vehículos, maquinarias	102	nd	93	106	105	nd	nd

Cuadro 8. Cambio promedio en los indicadores industriales entre 1974 y 1984

<i>Actividad</i>	<i>Producción</i>	<i>Precio implícito</i>	<i>Empleo</i>	<i>Produktividad</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Media	109	nd	102	108	100	nd	nd

Cuadro 9. Índices de correlación Interindustrial 1946-1954

	<i>Produc- ción</i>	<i>Produc. p/ homb</i>	<i>Empleo</i>	<i>Precios implic.</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Producción		0,30	0,81	0,21			
Producción p/ hombre	0,30						
Empleo	0,81	0,03	-0,03	-0,70	0,51	-0,84	0,73
Precios implícitos	0,21	-0,70				0,76	-0,58
Salario real		0,51					
Costo laboral		-0,84		0,76			-0,68
Margen bruto		0,73		-0,58		-0,68	

Cuadro 10. Índices de correlación Interindustrial 1954-1961

	<i>Produc- ción</i>	<i>Produc. p/ homb</i>	<i>Empleo</i>	<i>Precios implic.</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Producción		0,78	0,42	-0,45			
Producción p/ hombre	0,78						
Empleo	0,42	-0,23	-0,23	-0,55	0,85	-0,12	0,33
Precios implícitos	-0,45	-0,55				-0,27	
Salario real		0,85					
Costo laboral		-0,12		-0,26			0,41
Margen bruto		0,33		0,41			

Cuadro 11. Índices de correlación Interindustrial 1964-1974

	<i>Produc- ción</i>	<i>Produc. p/ homb</i>	<i>Empleo</i>	<i>Precios implic.</i>	<i>Salario real</i>	<i>Margen bruto</i>
Producción		0,78	0,00	-0,55	0,40	-0,03
Producción p/hombre	0,78					
Empleo	0,00	-0,54	-0,54	-0,62	0,45	0,00
Precios implícitos	-0,55	-0,62	0,01		-0,01	-0,69
Salario real	0,40	0,45	0,06	-0,01		-0,01
Margen bruto	-0,03	0,00	-0,35	-0,69	-0,01	

Tomemos, en primer lugar, el coeficiente de asociación estadística entre crecimiento del volumen físico de producción y crecimiento de la productividad laboral, el que resulta significativo en las tres últimas etapas aquí examinadas pero no durante el período 1946-1954.

Cuadro 12. Índices de correlación interindustrial 1974-1984

	<i>Produc- ción</i>	<i>Produc. p/ hombre</i>	<i>Empleo</i>	<i>Precios implic.</i>	<i>Salario real</i>	<i>Costo laboral</i>	<i>Margen bruto</i>
Producción		0,64	0,57	nd	-0,14	nd	nd
Producción p/ hombre	0,64		-0,22	nd	0,43	nd	nd
Empleo	0,57	-0,22		nd	-0,66	nd	nd
Precios implícitos	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Salario real	-0,14	0,43	-0,66	nd	nd	nd	nd

Recordemos que este coeficiente ha sido utilizado por ciertos economistas -Verdoorn (1949), Kaldor (1966), Beckerman (1975) y otros- como indicativo de la presencia de economías de escala -estáticas y dinámicas- asociadas a la expansión del volumen físico de producción industrial. En términos estrictos, un coeficiente de asociación estadística positivo y estadísticamente significativo está indicando que las ramas industriales que más rápido crecieron en materia de volumen físico de producción en una etapa determinada son, simultáneamente, las que han logrado incrementos mayores que el promedio en el índice de productividad laboral; contrariamente, indica que las ramas que menos han logrado expandir el volumen físico de producción son las que simultáneamente alcanzaran menores aumentos de productividad laboral en el mismo período. Dicho aumento diferencial de productividad laboral se originaría en la existencia de economías de escala estáticas -resultantes de la expansión del tamaño medio de planta y de la mayor densidad de capital por hombre empleado- así como en la aparición de economías de escala dinámicas -estas últimas derivadas del aprendizaje tecnológico y del desarrollo de la capacidad tecnológica doméstica (Katz, 1968, 1974, 1986). Resulta llamativo que dicha asociación estadística sea significativa y positiva en tres de las cuatro etapas evolutivas aquí examinadas, en tanto que no alcanza significación estadística en los años de la inmediata postguerra -1946-1954- donde el "crecimiento horizontal" del sector manufacturero, en el marco de una economía fuertemente cerrada al exterior, habría impedido la captación de

economías de escala de ambos tipos. El carácter "semi-cerrado" de la economía de dicho período ha sido identificado en la literatura económica local como el determinante principal de las grandes dificultades que enfrentó el sector manufacturero doméstico para absorber el rápido ritmo de cambio tecnológico que el mundo industrializado incorpora al influjo del esfuerzo de reconversión industrial de la postguerra. Dicha etapa representa un momento en el que el país ve crecer significativamente la brecha tecnológica relativa que lo separa de la frontera tecnológica internacional en muchos de los sectores industriales en los que intenta sustituir importaciones al amparo de un alto nivel de protección interna. Típicamente, ésa es la situación en bienes durables de consumo, en maquinarias diversas, etcétera.

Contrariamente a lo ocurrido en esos años, las dos etapas subsiguientes -1954-1961 y, más particularmente 1964-1974- constituyen fases en las que el rápido crecimiento industrial, asociado a la implantación y maduración del complejo automotriz y a sus ramas satélite, coincide con una expansión igualmente rápida de los tamaños medios de planta y con el desarrollo de una creciente capacidad tecnológica doméstica. El coeficiente estadísticamente significativo de asociación entre crecimiento del volumen físico de producción y aumentos en la productividad laboral refleja dicho fenómeno; al mismo tiempo, sugiere que está ocurriendo una importante transformación estructural en las "fuentes" u orígenes del crecimiento industrial que alcanza nuestro país.

Podemos ahora preguntarnos cuáles han sido las consecuencias distributivas del proceso de crecimiento observado. En términos generales, los aumentos diferenciales de productividad entre ramas industriales pueden dar lugar a: 1) aumentos diferenciales de salarios; 2) incrementos diferenciales en los márgenes unitarios brutos; 3) caídas de precios relativos; y 4) alguna combinación de los efectos anteriores. A fin de examinar esta cuestión veamos qué es lo que nos dicen los índices de asociación estadística entre aumentos de productividad y cambios de las variables recientemente mencionadas -precios, salarios reales y márgenes unitarios brutos.

Productividad laboral y precios implícitos en el producto aparecen negativa y significativamente asociadas en todas las etapas; esto revela que los precios relativos de las ramas industriales que crecieron más rápido en términos de productividad laboral tendieron a caer. Y dado que esto se repite en todos los períodos aquí examinados, se puede decir que existe cierta tendencia natural a la caída de precios relativos de aquellos sectores que alcanzan más éxito en cuanto a productividad laboral. Claramente éstos son los sectores metalmecánicos y productores de bienes de capital en los años 1954-1961 y 1964-1974, en tanto que *a posteriori* dicho papel lo cumplen la petroquímica, pulpa y papel, aluminio, etc. La relación entre

productividad laboral y salarios reales aparece como altamente significativa durante la fase 1954-1961, época en que adquieren preeminencia política y de mercado diversos sindicatos asociados a industrias de alto ritmo de transformación tecnológica, como son la Unión Obreros Metalúrgicos, el Sindicato de Mecánicos, y otros que desarrollan una posición de privilegio dentro de la estructura sindical de nuestro país. Una interpretación clásica de lo ocurrido en dichos años es la que sostiene que el avance de los convenios colectivos de planta lleva a institucionalizar un patrón distributivo en el cual los asalariados de las ramas productivas y firmas particulares más exitosas se apropian *in situ* de parte importante del progreso tecnológico diferencial experimentado por dichas ramas y firmas.

A diferencia de esto, el manejo de una política salarial más centralizada y poco propensa a reflejar situaciones diferenciales en materia de productividad laboral, lleva en los años 1946-1954 a que la asociación estadística entre productividad laboral y salarios reales carezca de significación. Son las diferencias interindustriales en el margen unitario bruto las que, durante dicha etapa, acaban capturando parte del mejor desempeño relativo de ciertas ramas de la industria con respecto a otras. En resumen: en el marco de una situación general en la que el sistema de precios relativos tiende a reflejar parcialmente los cambios diferenciales de productividad laboral entre ramas de industria, los salarios reales y los márgenes unitarios brutos registran cierta tendencia a absorber parcialmente los beneficios del crecimiento de la productividad; en este sentido, se observa una clara diferencia entre aquellas etapas en las que el poder central maneja una política salarial homogénea y única a través del espectro manufacturero -primer gobierno del peronismo- y aquellas otras en las que, frente al fracaso de la autoridad pública para actuar de esta forma, se produce una creciente diferenciación entre gremios en el seno del aparato sindical, gestándose así situaciones de mayor privilegio relativo.

La correlación entre productividad laboral y empleo pasa de ser no significativa a ser negativa y estadísticamente significativa en la etapa 1964-1974. Esto estaría revelando que, con el correr de los años y asociado a un creciente ritmo de profundización tecnológica, el sector manufacturero no sólo dejó de generar nuevos puestos de trabajo, sino que las ramas que lograron más éxito expansivo comenzaron a ahorrar mano de obra en términos absolutos. El coeficiente del período 1964-1974 está indicando que ya sobre los inicios de la década del setenta el sector manufacturero ha dejado de constituir un polo dinámico de generación de empleos. Este dato, junto con los rasgos estructurales anteriores referidos a "fuentes" u "orígenes" del crecimiento industrial y a distribución de la mejora de productividad entre distintos sectores de la comunidad, constituyen parte importante del diagnóstico estructural contenido en este estudio.

En síntesis: los indicadores de asociación estadística previamente presentados sugieren que tras una etapa en la que prevalece el "crecimiento horizontal" del sector manufacturero -1946-1954-, el ritmo expansivo tiende a aumentar y aparecen signos indicativos de una creciente captación de economías estáticas y dinámicas de escala. Ello se observa durante la etapa 1954-1961 y, más particularmente, durante el período 1964-1974, épocas en las que se produce la implantación y desarrollo del complejo automotriz, de la industria metalmecánica y del complejo químico-petroquímico como parte importante de un proceso de transformación estructural.

Los precios relativos de los sectores industriales más dinámicos tienden a caer a través de los años; sin embargo, esto no impide que, merced a modificaciones que ocurren en el campo sindical y en materia de convenios colectivos de trabajo, los sectores asalariados de las ramas industriales y firmas más exitosas logren capturar como mayores salarios reales parte del aumento diferencial de productividad que alcanzan esas ramas y plantas industriales. El ritmo de absorción ocupacional del sector manufacturero se deteriora visiblemente en la etapa 1964-1974; a lo largo del último período (1974-1984) se observa una leve recomposición del mismo, pero esta vez en industrias como alimentos y bebidas, maderas y muebles, etc., lo que revela un nuevo proceso de transformación estructural aún no explorado en la literatura industrial y que tiene connotaciones regionales que recién ahora los investigadores locales están identificando.

Cerramos aquí esta sección dedicada al estudio estadístico de las distintas "fases" o "etapas" por las que ha transitado la industrialización argentina. A grandes rasgos los distintos "escenarios" históricos descritos por el material estadístico aquí presentado resultan compatibles con el análisis "discursivo" de nuestra sección anterior. El sexto y último capítulo de este trabajo está dedicado a examinar temas de prospectiva y cuestiones de política pública en este complejo territorio.

VI. Reflexiones sobre prospectiva y política pública

Luego de haber examinado en nuestra última sección el tema de las fuentes u orígenes del crecimiento económico en las diversas fases evolutivas previamente identificadas y habiendo explorado también la distribución entre factores de los beneficios de dicho crecimiento, creemos conveniente cerrar el presente trabajo con una breve incursión en temas de prospectiva y de política industrial.

Pero antes de entrar efectivamente en materia, nos parece necesario examinar dos cuestiones de índole general, que hacen al contexto institucional local y a la economía internacional, que no deben perderse de vista a la hora de reflexionar sobre el futuro. Ambas consideraciones permitirán al lector comprender dos aspectos esenciales: por un lado, por qué creemos que nuestro país deberá avanzar hacia el diseño e implementación de una política industrial *explícita* -a diferencia de la política *implícita* y *no sujeta al control de gestión* con la que actualmente se maneja-; y por otro lado, por qué cualquier acción en este sentido deberá necesariamente comenzar por un considerable replanteo de "ingeniería institucional" que incluya la reconstrucción, jerarquización y profesionalización del aparato público estatal encargado de estos temas. Dicha acción de ingeniería institucional es la que debería permitir a la larga que la intervención de gobierno en materia de desarrollo industrial deje de ser una sucesión de actos de corto plazo, carentes de una concepción estratégica de largo alcance, y se transforme en un verdadero instrumento de gobierno capaz de incidir sobre el ritmo y la naturaleza del desarrollo industrial alcanzado por nuestra sociedad.

En este sentido resulta aleccionador el caso de países de mayor grado de desarrollo relativo que intentan también encarar en la actualidad un

profundo programa de reconversión y modernización industrial a partir de una activa participación del sector público, ya sea en lo que atañe al cierre y reordenamiento de industrias "viejas" -en proceso de relocalización y racionalización- ya sea en lo concerniente a la apertura de industrias "nuevas" en las que el riesgo innovativo es alto y donde no siempre existe un mercado de capitales dispuesto a financiar al empresario naciente. En ambos planos -a veces llamados el de las *sun-set* y *sun-raise industries* en la literatura de países anglosajones- la intervención estatal dista de ser reducida, incluso en aquellos casos en los que en el plano ideológico se adhiere firmemente a principios de mercado, como pueden ser los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña.

Dicha intervención, sin embargo, obedece a estrategias de largo plazo y reúne requisitos técnicos de control de gestión *ex post* que el aparato público local no se halla en condiciones de alcanzar ante la extrema debilidad negociadora de su cuadros técnicos y la escasa información con que opera. En nuestro caso, esto también resulta cierto en lo que atañe a la comisiones asesoras del parlamento, a las centrales sindicales, etc.; ellas deberían cumplir un papel protagónico en la discusión sobre reconversión y modernización industrial, pero en la actualidad se hallan apenas preparadas para asumir esa tarea. La forma de encarar la modificación de esta extrema fragilidad institucional característica de la Argentina actual se transforma así en uno de los desafíos centrales de cualquier acción en esta materia.

Además de lo anterior, también se torna necesario tomar en cuenta el contexto internacional y el nuevo patrón de desarrollo industrial que actualmente va tomando forma en él. Cualquier ejercicio de política industrial que el país intente en el futuro deberá partir del hecho, hoy innegable, de que el mundo industrializado está entrando en lo que se ha dado en llamar Tercera Revolución Industrial, la que -en algunos sectores y países con más intensidad que en otros- está cambiando de manera profunda la organización y el funcionamiento de los mercados industriales. Esta nueva fase de industrialización se caracteriza por la gradual incorporación de un conjunto de innovaciones en productos, procesos y formas de organización del trabajo que, sin duda, deberán tomarse en cuenta al examinar con mayor detenimiento la estrategia futura de desarrollo industrial y de inserción de nuestro país en los mercados mundiales.

El eje de esta transformación es el desarrollo de la industria microelectrónica, que no sólo está produciendo el abaratamiento y la simplificación del manejo de la información, sino que también está modificando los criterios básicos de organización de la producción. De esta forma, las bondades de la automatización flexible y del diseño hecho a medida del usuario aparecen ahora como dos fenómenos de importancia que, asociados a la existencia de nuevas formas de economías de escala y de

especialización, han determinado un importante crecimiento de la productividad global de la industria y están modificando las señales de asignación de recursos en muchas partes del mundo.

El desarrollo de nuevos materiales, la biotecnología, las nuevas fuentes energéticas, etc., recién comienzan a incidir en el comportamiento de los agentes económicos; al igual que la microelectrónica, también habrán de afectar la división social del trabajo, tanto a nivel de fábricas particulares como de sectores industriales y países. A partir de estas transformaciones en todo el aparato productivo se verifican nuevas formas de producción y de vida ejemplificadas en lo que comúnmente se denomina la fábrica, el hogar, la oficina, etc., "del futuro".

Por supuesto que estas transformaciones no ocurren sin conflicto. La "creación destructiva" de raíz schumpeteriana subyace a todo este proceso y necesariamente lleva implícitas nuevas formas de generación y apropiación de rentas derivadas de cambios en la estructura productiva y en las instituciones. Surgen nuevos patrones de organización de la producción y de la división del trabajo, nuevas formas de participación en la distribución del ingreso y una redefinición de los criterios de eficiencia productiva. En forma concomitante, los nuevos modelos de organización y división social del trabajo afectan profundamente toda la estructura ocupacional: disminuye la incidencia de la mano de obra directa en el costo de producción y aumenta el nivel medio de calificación de la mano de obra ocupada por la industria.

Asimismo, la "revolución tecnológica" implica una nueva división internacional del trabajo. En este sentido, la aparición de nuevas técnicas productivas y de nuevos sectores líderes en el espectro industrial, las modificaciones en los criterios de calidad y en los precios relativos, la adaptación de la producción a la demanda, el aprovechamiento integral de las economías de especialización y de escala, etc. están teniendo importantes efectos en la localización de las actividades industriales: se verifica una creciente importancia en el comercio mundial de un reducido número de países altamente industrializados en detrimento de diversos países de menor desarrollo relativo.

Todos estos cambios traen aparejadas, al mismo tiempo, nuevas restricciones y nuevas posibilidades para los países de industrialización intermedia. En lo que atañe a las posibilidades futuras, parece claro que las nuevas tecnologías de automatización flexible permiten producir eficientemente en lotes de producción más reducidos, con menores requerimientos de capital y con un aprovechamiento más integral del capital de trabajo; esto debería dar por resultado un aumento simultáneo de la productividad de la mano de obra y del capital. En este plano, se jerarquiza la importancia de las pequeñas y medianas empresas y aparecen

innumerables producciones manufactureras en las cuales los países de menor desarrollo pueden alcanzar ventajas comparativas dinámicas.

Sin embargo, estas nuevas tecnologías también confrontan a los países de menor desarrollo relativo con un nuevo conjunto de restricciones. Estas se acentúan por la pérdida de dinamismo en las tasas de crecimiento económico de la economía mundial y por el proceso de sobreendeudamiento externo de muchos de los países de industrialización intermedia. A su vez, este ritmo más lento de crecimiento de las economías centrales ha sido uno de los factores determinantes de otra de las características básicas del nuevo escenario internacional: las crecientes prácticas restrictivas y proteccionistas de las economías desarrolladas. En este escenario, los desafíos que deben enfrentar los países desarrollados no son pocos. Como ejemplo, baste mencionar el tema del ya crónico déficit fiscal y comercial norteamericano, el que incide sobre los mercados financieros mundiales afectando las tasas de ahorro y acumulación del mundo periférico.

Por otra parte, el endeudamiento externo de los países semiindustrializados ha llevado a que en los últimos años se registrara una reversión dramática en el signo de los flujos internacionales de capital entre el mundo desarrollado y los países endeudados: estos últimos se han convertido en exportadores netos de capital. En la esfera interna de los países en desarrollo este fenómeno implicó la caída de la tasa de inversión, hecho que compromete el ritmo y la naturaleza del crecimiento de largo plazo de estas economías. La conjunción de: a) el fuerte cambio en la organización industrial inducido por la "revolución tecnológica"; b) el más lento ritmo de crecimiento de la economía mundial; c) el mayor proteccionismo del mundo desarrollado; y d) las restricciones que impone a los países de industrialización tardía su endeudamiento externo, conforman un escenario internacional mucho más difícil e inestable que el del pasado.

Estos condicionantes de la esfera internacional, constituyen uno de los desafíos que la economía argentina tendrá que enfrentar en los años próximos si desea detener la pérdida de terreno relativo que ha venido experimentando en el contexto mundial. Los problemas estructurales de la industria nacional -tamaño reducido de plantas, altos e inadecuados niveles de integración vertical, atraso tecnológico, etc.- deberán ser atacados en el marco del proceso idiosincrático de desarrollo y de organización industrial que describiéramos en secciones anteriores de este estudio; pero deberán replantearse tanto el ritmo como la naturaleza del proceso de crecimiento a efectos de recuperar el terreno perdido. Resulta claro que la reinscripción en los mercados mundiales y la transición al mundo de la automatización flexible deberían constituir el eje de la futura estrategia industrial, pero resta aún por discutir cuáles habrán de ser las acciones de política pública encaminadas a lograr dichos objetivos.

Es difícil que el mercado, caracterizado por la existencia de innumerables distorsiones y externalidades, pueda dar las señales adecuadas para esta compleja tarea. Sin duda, el sector privado continuará siendo el eje central del proceso de industrialización; pero para que su comportamiento sea compatible con los objetivos recién planteados, la conducta empresarial deberá ser guiada por medio de un conjunto de políticas públicas en lo macro, en lo sectorial y en lo micro, que permitan la implantación de industrias nacientes y la gradual transferencia de recursos desde las industrias "viejas" a las "nuevas".

Para la consecución de estos fines creemos que es necesario avanzar hacia el diseño y la implementación de una política industrial *explícita*, a diferencia de la política *implícita* y no sujeta al control de gestión con que actualmente se maneja nuestra sociedad. En el centro de dicha política industrial aparece -en nuestra opinión- el tema de la modernización tecnológica, sin la cual difícilmente podremos recuperar el terreno perdido. Pero avanzar en el camino de la modernización tecnológica reclama, obviamente, varias transformaciones profundas en el comportamiento de los agentes económicos.

La primera de dichas transformaciones se vincula con las nuevas inversiones de capital, tema que ha dado lugar a fuertes controversias a lo largo de los últimos años. Pese a la ausencia de una buena estadística de base sabemos, por ejemplo, que la sobrevaloración del peso en el período 1978-1981 indujo a la adquisición de bienes de capital importados. Asimismo, los regímenes de promoción estimularon en fecha relativamente reciente la formación de capital en diversas ramas de industria. Pero, en contraposición con esto, la existencia de tasas de interés positivas, el mayor grado de transnacionalización del ahorro, y la incertidumbre y el estancamiento global de la economía dieron paso a una caída del coeficiente de inversión agregado. El escenario dista de ser homogéneo y es por ello que conviven los grandes éxitos con los fuertes fracasos, incluso entre firmas competitivas dentro de un sector de producción dado. Además, las altas tasas de interés han inducido a la "mejora" de equipos viejos *vis a vis* la adquisición de maquinaria más moderna, así como a la realización de esfuerzos de reorganización del proceso productivo que originaron fuertes alzas de productividad en el marco de un ritmo de acumulación agregado relativamente bajo. En síntesis, el proceso de inversiones en el sector industrial no exhibe un comportamiento homogéneo y no es sencillo generalizar a partir de la evidencia empírica de que hoy se dispone.

Tampoco resulta factible examinar el tema de la productividad prestando atención solamente al cambio tecnológico incorporado en nuevos bienes de capital; antes bien, existen sobradas razones para suponer que el

cambio tecnológico "desincorporado" ha jugado en años recientes un rol de suma importancia.

Pasemos ahora a examinar el tema tecnológico propiamente dicho. En un trabajo reciente (Katz, 1987) se evalúa la situación tecnológica contemporánea de nuestro país, tanto en el plano público como en el privado. En lo que atañe al primero de ellos, se observa la falta de planificación institucional, la ausencia de fijación de prioridades (si bien en fecha reciente algo se ha hecho en esta dirección), la carencia de evaluación *ex post* de programas de trabajo, la falta de institutos de investigación, etc.; todo ello permite afirmar que estamos muy lejos de poder alcanzar los beneficios sociales que podrían lograrse de un gasto público en Ciencia y Tecnología del orden de los 400 millones de dólares anuales, que es el que contemporáneamente realiza nuestro país. Esto revela la urgente necesidad de reorganizar los esfuerzos de Investigación y Desarrollo (I y D) que encara el sector público, estableciendo prioridades y mecanismos de articulación entre agencias, eliminando repeticiones y evaluando programas a fin de aprovechar economías externas y de especialización en la creación de conocimientos tecnológicos y científicos y en la transferencia de los mismos al sector productivo.

En lo que hace a I y D en el área privada -20% aproximadamente del gasto global-, la política pública deberá apoyar la difusión de prácticas modernas de manufactura, de control de calidad, de diseño de nuevos productos asistido por computadora (*Computer Assisted Design* -CAD-), etc. Este tipo de acciones tendrá que partir de la capacidad tecnológica local existente en los elencos de ingeniería de producto, de proceso y de organización y control de la producción, de nuestros establecimientos industriales y, de manera gradual, habrá de inducir la expansión de los mismos, la incorporación de nuevos recursos humanos calificados, la apertura de nuevos programas colaborativos entre firmas y con institutos del sector público, etcétera.

En el presente contexto de creciente heterogeneidad estructural, se observa que un sector de empresas no precisamente reducido ha iniciado recientemente un marcado proceso de reorganización productiva que involucra tanto a su operatoria interna como a su funcionamiento de mercado. La racionalización de sus procesos productivos, su desarrollo gerencial, su capacidad financiera, su conocimiento del escenario internacional, su orientación hacia la exportación, la mejora de sus elencos de ingeniería, su mayor aprovechamiento de las regulaciones estatales, sus nuevas formas de negociaciones con empresas transnacionales, etc., son algunos de los temas en los que podemos observar la aparición de nuevos modelos de comportamiento en múltiples actividades manufactureras y la gradual consolidación de incipientes "polos de modernidad". Y algunos de los interrogantes que se plantean aquí hacia el futuro son: ¿Cuál es la

importancia macroeconómica de este fenómeno? ¿Qué poder de difusión y qué encadenamiento tiene en el conjunto de la industria?

Pero además se abren otras cuestiones que será necesario dilucidar. Una de ellas es la que se refiere a la nueva inserción internacional del país atendiendo al emergente patrón de desarrollo industrial. En el plano de las exportaciones, la vigencia -durante los últimos años- de un tipo de cambio elevado, la existencia de una amplia gama de generosos incentivos y el discurso oficial sobre la importancia de la apertura en exportación llevan a entrever la posibilidad de una mayor orientación exportadora por parte de un número importante de firmas locales. Sin embargo, esto sólo será significativo cuando se logren articular los instrumentos de política comercial con los instrumentos de política industrial para modificar los actuales problemas y limitaciones de la oferta productiva. Las nuevas señales en la asignación de recursos deberán inducir al incremento de la competitividad internacional y fortalecer a los sectores industriales que intenten recuperar terreno con respecto al estado del arte internacional.

La inadecuada utilización de la idea de apertura económica en el período 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 e impide una discusión realista sobre la factibilidad de un modelo de industrialización más expuesto al juego de los mercados. Las resistencias a las modificaciones arancelarias son manifestaciones claras de esta situación. Los actuales intentos de acuerdos parciales con Brasil, España e Italia y las discusiones todavía embrionarias con Japón y Alemania ofrecen interesantes posibilidades de acuerdos bilaterales de apertura gradualista que permitirían desenvolver actividades nuevas en una atmósfera más competitiva y sin los riesgos elevados de una apertura generalizada y sin distinciones; en este sentido, aparecen como sustitutos adecuados de una apertura más convencional -como la solicitada por algunas Agencias Internacionales- que sustenta la creencia en el libre juego del mercado como único instrumento regulador.

Hasta ahora sólo se dispone de evidencia preliminar acerca de las consecuencias de este tipo de acuerdos. Dicha evidencia se refiere en particular a los efectos de la integración con el Brasil en la industria de bienes de capital. A pesar de su muy escasa repercusión macroeconómica, 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, caracterizadas por altos contenidos de ingeniería y mano de obra calificada. Sin duda que otros acuerdos semejantes en el sector alimenticio y automotriz y, más aún, la posible integración de un "mercado común", provocarán un mayor impacto. Igualmente importantes pueden llegar a ser

los acuerdos con los países europeos antes mencionados, acuerdos que se hallan en plena discusión en estos momentos.

Por último, creemos que merece un breve comentario el papel limitante del financiamiento público y la equidad distributiva en este complejo problema de acumulación y crecimiento industrial. El escenario macroeconómico de hoy es bien diferente del que tuvo vigencia en el pasado; resulta claro que las fuentes de financiamiento del sector público están fuertemente deterioradas. La menor captación de recursos de las exportaciones agropecuarias, el saldo neto negativo del sistema de previsión social y el deterioro del sistema impositivo -caracterizado actualmente por la existencia de exenciones e impuestos de dudosa justicia equitativa-, sumados a las transferencias al exterior en concepto de pago de los servicios de la deuda externa determinan que las cuentas del sector público no posean la capacidad redistributiva de épocas anteriores. Por otra parte, la persistencia del fenómeno inflacionario y la ausencia de un debate adecuado en torno de la naturaleza del presupuesto nacional generan un contexto en el que resulta poco menos que imposible discutir los cambios estructurales que reclama la economía y la sociedad argentina. Alcanzar mayor eficiencia en la asignación de recursos no debe hacernos perder de vista el hecho de que la legitimidad social de cualquier acción en esta materia sólo puede provenir de una simultánea consecución de mayor equidad distributiva. En la última década, la sociedad argentina ha visto deteriorarse la calidad y cobertura de sus servicios sociales, en educación, salud, vivienda, infraestructura urbana, retribuciones al sector pasivo, etc; por ello la búsqueda de nuevos modelos de eficiencia y competitividad deberá tener como principio rector el de revertir las tendencias actuales hacia un modelo social más regresivo y excluyente.*

* En las páginas siguientes se incluyen cuadros estadísticos que permiten observar algunos de los principales indicadores industriales que fueron tomados en cuenta para la cuantificación de los análisis previos.

**Cuadro 13. Producto bruto manufacturero a precios de mercado
1970-1987
(en australes a precios de 1970)**

<i>Periodo</i>	<i>PB 3 PB Manufacturero a precios de mercado</i>	<i>PB311 Fab. de prod. alimenticios exc. beb.</i>	<i>PB312 Fab. de prod. alimenticios exc. beb.</i>	<i>PB313 Industrias de bebidas</i>	<i>PB314 Industria del tabaco</i>	<i>PB321 Fabricación de textiles</i>	<i>PB322 Fabricación de prendas de vestir</i>
1970	2.643,1	345,7	27,2	124,3	95,5	219,0	60,3
1971	2.804,0	326,4	31,2	127,8	97,5	228,6	64,3
1972	2.924,9	348,0	30,9	130,6	103,2	225,7	69,8
1973	3.042,2	352,4	31,1	131,1	108,6	236,9	67,0
1974	3.197,3	356,6	36,4	162,1	123,2	259,5	80,1
1975	3.126,6	369,5	35,5	154,1	123,8	247,3	75,3
1976	3.043,1	396,2	27,0	135,8	140,4	233,6	69,9
1977	3.239,9	400,9	28,0	120,5	120,2	248,8	65,9
1978	2.929,5	398,1	24,3	109,0	120,1	213,9	51,3
1979	3.224,5	401,2	31,9	128,7	124,3	241,9	60,2
1980	3.122,8	401,1	32,2	141,8	123,6	201,8	53,7
1981	2.661,7	398,6	28,5	128,8	115,3	165,9	33,8
1982	2.532,9	369,0	27,9	106,9	105,7	165,9	29,7
1983	2.786,1	379,0	29,5	120,2	112,6	195,5	32,0
1984	2.897,6	388,3	31,9	142,9	127,0	203,2	33,0
1985	2.619,1	397,9	29,8	135,2	127,4	154,3	23,2
1986	2.944,6	415,7	33,7	171,2	130,6	194,4	26,5
1987	2.920,1	400,6	31,0	164,7	122,8	183,5	22,0

Tasa de crecimiento anual acumulativa (en porcentajes)

1970/87	0,6*	0,9*	0,8*	1,7*	1,5*	-0,9*	-2,9*
1970/75	3,4*	1,3*	5,5*	4,4*	5,3*	2,5*	4,6*
1976/82	-2,6*	-1,1*	0,6*	-3,3*	-1,9*	-4,3*	-7,9*
1983/87	1,2*	1,4*	1,2*	8,2*	2,2*	-1,5*	-7,0*

<i>PB323</i>	<i>PB324</i>	<i>PB331</i>	<i>PB332</i>	<i>PB341</i>	<i>PB342</i>	<i>PB351</i>	<i>PB352</i>
<i>Industria del cuero</i>	<i>Fabricación de calzado</i>	<i>Ind. de la madera y sus productos</i>	<i>Fab. de muebles excep. de metal</i>	<i>Fab. de papel y prod. de papel</i>	<i>Imprentas, editoriales y conexos</i>	<i>Fab. de sust. químicas indust.</i>	<i>Fab. de otros productos químicos</i>
23,4	20,7	33,9	16,5	57,4	71,1	66,1	137,9
23,0	19,7	37,7	14,9	60,5	70,6	76,7	155,9
27,6	15,1	38,0	15,1	64,3	72,4	85,0	159,9
24,7	15,8	38,5	15,0	70,1	74,3	92,8	180,3
22,8	17,7	43,0	18,3	75,9	77,4	94,9	162,9
24,5	15,5	40,2	16,2	72,2	82,1	88,8	195,7
26,5	12,9	34,8	11,2	62,6	72,6	84,7	192,6
28,9	12,0	34,3	13,8	66,0	69,2	91,6	179,7
29,5	10,3	32,2	15,3	68,3	71,4	82,2	156,8
25,9	10,3	33,6	19,2	76,0	66,2	99,7	171,9
21,8	10,0	32,0	19,3	62,5	70,0	86,1	183,2
20,9	8,9	26,7	17,9	46,7	61,7	77,6	187,3
23,6	8,0	21,7	16,0	58,6	55,8	93,9	165,4
20,6	7,5	22,3	13,8	65,8	56,7	103,8	177,9
17,3	8,5	22,1	11,6	65,7	58,1	108,1	206,5
19,3	7,0	17,8	11,1	60,8	58,9	92,0	207,1
20,8	6,7	20,4	13,9	66,8	58,7	117,3	225,1
18,3	5,8	18,3	16,4	65,6	54,7	118,0	225,4
-1,1*	-3,2*	-2,3*	0,0*	0,8*	-1,2*	3,5*	2,9*
1,0*	-4,6*	3,4*	-0,6*	4,7*	2,9*	6,1*	7,3*
-1,8*	-5,5*	-5,4*	6,2*	-1,0*	-3,5*	1,7*	-2,2*
-2,6*	-5,1*	-4,2*	4,3*	-0,1*	-0,8*	3,3*	6,1*

Cuadro 13 (continuación)

	PB353	PB354	PB355	PB356	PB361	PB362	PB369
Periodo	Refinerías de petróleo	Fab. de prod. div. del petr. y carb.	Fab. de productos de caucho	Otros fab. de prod. de plásticos	Fab. de obj. de barro, loza y porcel.	Fab. de vidrio y sus productos	Fab. de otros prod. min. no met.
1970	199,2	12,7	55,7	24,5	13,7	27,4	89,4
1971	209,5	11,3	62,7	26,9	14,3	26,7	99,1
1972	215,8	11,5	70,0	34,5	15,1	27,3	102,1
1973	219,4	11,8	74,1	37,3	15,7	24,7	95,6
1974	207,7	10,8	72,2	34,1	16,4	26,5	103,6
1975	189,4	9,6	76,0	31,3	15,0	32,8	101,4
1976	202,9	9,5	83,4	27,4	15,0	28,4	100,6
1977	213,1	11,7	83,6	29,6	12,5	26,2	103,4
1978	215,4	9,6	70,3	26,7	11,1	28,9	202,6
1979	225,7	11,4	88,0	33,3	13,0	32,2	107,5
1980	239,0	11,4	82,9	33,4	12,9	29,3	105,2
1981	231,6	12,1	55,4	25,2	6,5	22,7	92,4
1982	229,0	10,5	56,4	26,5	7,9	20,8	81,7
1983	239,4	11,3	78,2	30,4	10,8	24,2	88,2
1984	232,5	10,9	81,4	35,1	9,9	23,9	80,4
1985	239,2	11,8	58,6	27,1	6,2	15,9	66,7
1986	238,3	11,4	72,5	29,4	9,2	21,6	78,0
1987	223,8	12,7	74,0	23,5	8,9	24,6	85,7

Tasa de crecimiento anual acumulativa (en porcentajes)

1970/87*	0,7*	0,0*	1,7*	-0,2*	-1,8*	-0,6*	-0,2*
1970/75*	-1,0*	-4,5*	6,4*	5,0*	1,9*	3,7*	2,5*
1976/82*	2,0*	1,7*	-4,8*	-0,5*	-6,7*	-4,0*	-2,9*
1983/87*	-1,6*	2,9*	-1,3*	-5,2*	-4,2*	0,4*	-0,7*

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del B.C.R.A..

<i>PB371</i>	<i>PB372</i>	<i>PB381</i>	<i>PB382</i>	<i>PB383</i>	<i>PB384</i>	<i>PB385</i>	<i>PB39</i>
<i>Industr. de hierro y acero</i>	<i>Industr. bás. de metales no ferr.</i>	<i>Fab. de productos metálicos</i>	<i>Construcción de maquinaria</i>	<i>Constr. de maq. aparatos, etc. eléctricos</i>	<i>Constr. de material de transporte</i>	<i>Fab. de equipo prof. y científ.</i>	<i>Otras industr. manufactureras</i>
108,3	26,8	179,7	125,1	95,3	222,1	11,2	153,3
119,4	31,9	202,3	136,6	104,2	249,7	12,1	162,6
128,5	33,6	211,7	140,1	107,3	255,4	16,8	169,6
134,9	34,2	205,2	172,2	109,8	274,0	18,4	176,4
137,4	36,3	225,4	184,4	115,2	284,4	26,7	185,4
134,8	31,9	232,5	166,0	115,1	245,8	23,1	181,3
125,1	25,6	226,8	205,0	93,0	218,8	24,5	176,5
143,8	29,2	256,8	255,0	107,5	275,1	24,6	187,9
137,9	25,7	221,5	187,3	94,0	220,2	25,4	169,9
156,6	34,8	245,5	205,5	100,3	264,7	27,9	187,0
138,9	37,2	235,3	180,5	96,8	280,9	18,8	181,1
125,3	28,0	192,2	128,4	75,5	179,9	13,5	154,4
141,5	30,8	179,6	119,2	70,3	152,4	11,2	146,9
149,0	34,5	217,9	130,6	75,2	183,5	14,3	161,6
140,2	37,1	234,5	123,4	83,1	195,9	17,0	168,1
136,6	28,9	197,7	88,1	71,9	161,5	15,3	151,9
151,2	35,0	226,7	99,2	94,8	190,0	14,7	170,8
176,6	35,4	231,2	95,2	93,0	200,3	18,9	169,4
2,9*	1,7*	1,5*	-1,3*	-0,1*	-0,6*	3,1*	0,6*
4,5*	3,6*	5,3*	5,8*	3,8*	2,1*	15,6*	3,4
2,1*	3,2*	-3,2*	-6,0*	-3,7*	-4,5*	-7,5*	-2,6
4,3*	0,7*	1,5*	-6,2*	5,4*	2,2*	7,2*	1,2

Cuadro 14. Inversión bruta interna 1970-1987
(unidades: australes a precios de 1970)

Año	Inversión bruta interna	Inversión bruta			
		Total	Construcción		
			Total	Pública	Privada
1970	1.860,6	1.861,2	1.160,8	462,6	698,1
1971	2.062,8	2.011,6	1.244,5	515,5	729,0
1972	2.084,8	2.034,5	1.221,3	529,4	692,0
1973	1.987,0	1.887,4	1.089,5	440,2	649,4
1974	2.008,8	1.963,4	1.172,0	469,2	702,8
1975	2.045,1	1.966,7	1.226,3	412,3	813,9
1976	2.186,3	2.172,1	1.392,8	594,5	798,3
1977	2.643,6	2.625,9	1.530,5	789,8	740,7
1978	2.222,3	2.289,7	1.451,7	708,8	742,9
1979	2.449,9	2.445,0	1.448,6	622,8	825,9
1980	2.674,4	2.575,6	1.457,1	602,9	854,2
1981	2.048,9	2.121,8	1.278,7	510,8	767,9
1982	1.644,7	1.538,1	998,5	399,4	599,1
1983	1.469,5	1.457,9	885,2	361,1	524,2
1984	1.306,9	1.326,4	738,0	219,1	518,9
1985	1.045,5	1.171,8	669,4	197,1	472,4
1986	1.235,7	1.263,3	715,8	280,1	435,7
1987	1.434,2	1.448,8	814,5	326,9	487,6

Fuente: Oficina de CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del BCRA

<i>interna fija</i>			<i>Variación de existencias</i>	<i>Inversión bruta interna (como porcentaje del PBI)</i>
<i>Equipo durable de producción</i>				
<i>Total</i>	<i>Equipo de transporte</i>	<i>Maquin. y equipo</i>		
700,5	218,6	481,9	-0,6	21,2
767,2	239,8	527,3	51,1	22,1
813,2	272,3	540,9	50,3	21,9
797,9	278,4	519,5	99,6	19,6
791,4	248,5	542,9	45,5	19,3
740,5	220,4	520,1	78,4	19,5
779,2	206,4	572,9	14,3	21,5
1.095,3	300,3	795,1	17,8	24,4
838,0	244,5	593,6	-67,5	22,0
996,4	316,3	680,1	4,9	22,0
1.118,5	315,3	803,2	98,7	22,8
843,1	208,7	634,4	-72,8	20,1
539,6	128,2	411,4	106,6	15,4
572,7	155,3	417,4	11,6	14,1
588,4	163,3	425,2	-19,5	12,6
502,4	139,1	363,3	-126,3	11,6
547,5	156,0	391,5	-27,5	11,9
634,3	178,0	456,3	-14,6	13,4

**Cuadro 15. Índice de obreros ocupados en la industria
1970-1987
(unidades: índice base 1970=100)**

<i>Período</i>	<i>3</i>	<i>311</i>	<i>313</i>	<i>314</i>	<i>321</i>	<i>322</i>
	<i>Total industria</i>	<i>Fab. de prod. alimenticios exc. beb.</i>	<i>Industrias de bebidas</i>	<i>Industria del tabaco</i>	<i>Fabricación de textiles</i>	<i>Fabricación de prendas de vestir</i>
1970	100,0	100,0	99,9	99,8	100,0	100,0
1971	103,1	106,2	100,3	97,5	100,5	104,8
1972	105,4	108,1	106,1	101,9	98,2	107,4
1973	109,1	113,4	108,3	100,0	97,7	110,4
1974	115,0	122,2	117,8	102,8	105,6	118,0
1975	119,8	120,3	126,5	112,6	109,2	119,1
1976	115,9	123,2	121,0	117,6	105,3	111,9
1977	108,6	117,7	119,1	97,8	96,9	99,2
1978	98,1	105,0	111,1	92,7	84,8	87,9
1979	96,3	104,7	114,6	94,4	75,8	82,7
1980	89,0	99,4	116,9	90,8	60,4	65,0
1981	78,3	93,6	108,4	81,3	45,6	57,4
1982	73,9	98,6	95,1	80,3	48,4	52,2
1983	77,0	101,9	93,4	79,7	52,7	54,5
1984	79,2	99,3	99,1	89,9	58,6	58,5
1985	76,5	103,0	104,2	72,4	52,0	52,1
1986	73,6	95,4	107,9	81,2	50,4	46,9
1987	73,4	93,9	111,6	72,5	50,7	41,4

323	324	331	332	341	342	351
<i>Industria del cuero</i>	<i>Fabricación de calzado</i>	<i>Ind. de la madera y sus productos</i>	<i>Fab. de muebles excep. de metal</i>	<i>Fab. de papel y prod. de papel</i>	<i>Imprentas, editoriales y conexos</i>	<i>Fab. de sust. químicas industr.</i>
100,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
109,6	97,8	103,6	91,7	103,9	98,8	99,9
123,3	88,4	105,4	93,3	108,3	94,6	106,7
139,8	91,7	106,8	94,8	116,0	94,4	109,5
154,3	94,1	113,8	94,3	117,3	97,3	113,4
149,2	90,8	139,3	89,1	122,0	97,7	121,3
152,2	83,1	136,3	71,9	121,1	85,4	124,6
159,8	69,3	130,2	61,8	115,9	74,4	115,2
161,9	58,7	114,3	58,1	119,0	70,6	106,6
146,3	60,3	103,6	57,9	117,1	69,3	102,2
118,1	53,7	93,0	64,0	100,8	75,0	95,9
99,4	51,6	83,7	65,0	93,9	72,8	83,0
98,2	43,3	79,2	60,1	92,7	66,8	79,9
100,0	42,8	79,6	62,6	95,0	66,9	82,9
106,1	47,4	80,6	55,9	98,0	67,6	85,1
97,3	40,6	80,3	53,5	96,2	67,1	81,8
94,8	37,4	75,6	55,4	96,4	64,9	83,2
94,2	33,7	74,3	51,3	99,2	61,1	84,3

Cuadro 15 (continuación)

	352	353	354	355	356	361	362
<i>Periodo</i>	<i>Fab. de otros productos químicos</i>	<i>Refinería de petróleo</i>	<i>Fab. de prod. deriv. del petr. y carb.</i>	<i>Fab. de productos de caucho</i>	<i>Otros fab. de prod. de plásticos</i>	<i>Fab. de obj. de barro, loza y porcel.</i>	<i>Fab. de vidrio y sus productos</i>
1970	100,0	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
1971	110,7	101,6	91,7	106,7	99,5	106,5	95,9
1972	114,3	113,3	91,5	116,1	161,1	110,7	105,1
1973	128,2	117,6	87,5	121,5	190,3	112,3	103,3
1974	116,7	126,2	90,2	131,6	200,7	114,0	104,9
1975	139,4	137,4	96,1	141,5	207,2	113,7	113,6
1976	135,8	161,1	98,6	141,8	179,5	115,5	103,8
1977	126,4	145,3	96,7	140,7	154,9	100,1	108,6
1978	112,2	136,1	87,5	125,7	136,5	87,0	109,0
1979	120,6	120,6	84,3	134,3	144,2	96,3	99,6
1980	127,0	108,7	81,1	125,2	149,2	95,4	89,1
1981	130,5	102,9	78,1	106,2	134,0	64,0	71,2
1982	114,8	100,5	74,4	94,5	132,1	60,6	63,5
1983	122,3	98,1	75,4	104,0	153,8	73,8	64,7
1984	141,9	99,0	75,5	114,6	155,5	76,7	72,0
1985	140,9	98,3	70,6	107,7	147,0	67,9	55,6
1986	151,6	100,3	67,5	102,2	142,8	79,2	49,0
1987	151,9	101,1	60,0	100,2	140,9	75,0	47,8

Fuente: Oficina de CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del INDEC.

369	371	372	381	382	383	384	385
<i>Fab. de otros prod. min. no met.</i>	<i>Industr. de hierro y acero</i>	<i>Industr. bás. de metales no ferr.</i>	<i>Fab. de productos metálicos</i>	<i>Construcción de maquinaria</i>	<i>Constr. de maq. aparatos, etc. eléctrico</i>	<i>Constr. de material de transporte.</i>	<i>Fab. de equipo prof. y científ.</i>
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
101,7	107,8	123,3	104,2	99,4	102,3	103,5	101,0
100,2	111,0	134,4	107,7	102,6	103,2	110,5	105,8
96,5	121,4	137,6	112,9	107,2	101,5	117,3	123,8
103,6	128,5	137,3	118,2	114,9	101,4	121,7	144,1
107,0	134,2	147,0	119,0	116,5	99,4	137,6	163,4
102,9	129,1	140,6	111,1	109,4	91,8	131,8	158,0
95,2	126,0	137,1	105,7	106,3	88,5	118,8	145,4
91,9	117,5	127,2	97,8	95,6	81,3	101,7	143,1
91,2	117,3	128,4	99,9	89,2	78,6	104,3	131,5
85,6	112,6	126,2	91,6	71,5	71,7	101,8	95,9
80,1	97,9	119,2	77,5	49,0	56,9	87,0	79,0
73,1	91,6	111,4	72,6	41,5	49,9	72,2	68,0
75,8	96,4	113,4	75,4	53,8	49,2	73,0	62,0
75,6	104,3	122,2	74,9	51,9	52,2	76,8	66,8
69,9	104,1	113,7	69,7	48,3	47,7	71,2	68,0
65,5	97,7	113,1	67,8	45,1	45,9	69,7	70,3
72,5	96,5	108,2	69,0	43,9	44,0	72,0	76,0

Cuadro 16. Precios relativos 1980-1988
(unidades: índice base 1983 =100)

<i>Periodo</i>	<i>Precios industriales/servicios (1)</i>			<i>Precios industriales/servicios de bienes pampeanos (2)</i>
	<i>Total</i>	<i>Servicios públicos</i>	<i>Servicios privados</i>	
1980	63,0	72,9	58,7	94,7
1981	62,2	64,7	60,9	101,4
1982	90,3	96,0	87,5	92,3
1983	100,0	100,0	100,0	100,0
1984	90,3	102,6	84,7	104,1
1985	82,7	94,6	77,5	129,3
1986	67,6	84,3	61,0	111,8
1987	62,3	80,8	55,4	97,5
1988(8)	76,2	82,4	73,4	104,4

NOTA 1: Los precios industriales están medidos por el IPM nacional no agropecuario exceptuando aquellos productos derivados de bienes típicamente pampeanos. Los precios de los servicios son componentes del IPC. Los servicios públicos son aquellos provistos por empresas públicas (por ej.: electricidad) o con precios típicamente fijados por el gobierno (por ej.: transporte). Los servicios privados son los demás servicios.

NOTA 2: Mide la relación entre dos componentes del IPM: el índice de precios industriales definido en la nota anterior y un compuesto de bienes (primarios —por ej.: trigo, ganado bovino— y manufacturados —por ej.: carne vacuna, harina, aceite vegetal—) típicamente pampeanos o derivados de productos pampeanos.

NOTA 3: Los tipos de cambio reales están definidos como: tipo de cambio nominal x índice de precios internacionales / índice de precios domésticos. Se han calculado de distintas formas, utilizando alternativamente, como indicador de precios internacionales, el índice de precios de las exportaciones argentinas (expresados en dólares estadounidenses) y el índice de precios al consumidor en los Estados Unidos, y, como indicador de precios domésticos, el índice de precios al consumidor y el índice de precios al por mayor.

NOTA 4: Cuando se aplicaron tipos oficiales múltiples, se utilizó el tipo de cambio para transacciones comerciales. A partir de agosto de 1988, el primero de los indicadores (TC* IPX/IPC) se calcula utilizando un tipo de cambio medio para exportaciones, que surge de un promedio ponderado (sobre la base de la estructura de las exportaciones del año 1987) del tipo de cambio aplicado a las exportaciones primarias y el que rige

Tipo de cambio real (3)				Tarifas públicas (N. Gral.)/Índice de precios al consumidor (5)	Precios industriales/salario horario normal (6)	Salario real en la ind. manufacturera (6) (7)	
Oficial (4)		Paralelo				Sal. normal mensual por obrero	Salario horario normal
IPX/IPC (doméstico)	IPC (EEUU)/IPC (doméstico)	IPC (EEUU)/IPM (doméstico)	IPC (EEUU)/IPC (doméstico)				
54,0	34,3	49,2	25,0	75,9	69,9	103,2	103,5
61,2	42,2	61,5	39,5	88,1	76,0	91,5	95,9
90,8	81,2	88,6	85,8	84,6	110,1	81,0	82,4
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
90,8	90,3	98,9	90,9	112,0	72,4	125,3	124,2
92,6	105,6	119,4	91,3	121,6	84,0	107,3	112,6
68,9	90,7	117,4	73,8	109,2	73,9	111,8	110,0
64,8	90,5	123,5	84,6	100,8	74,8	101,0	100,0
75,3	96,3	113,9	84,7	114,0	92,1	95,1	93,6

para las demás exportaciones. Las restantes dos series del "tipo de cambio oficial" se calculan utilizando un tipo de cambio medio del comercio exterior, medido como un promedio simple de la tasa para exportaciones antes definida y la tasa que se aplica a las importaciones.

NOTA 5: El índice de precios y tarifas del sector público es un agregado de precios de bienes y servicios provistos por las empresas públicas, con ponderaciones vinculadas con el valor de las ventas.

NOTA 6: Los salarios normales se definen como la suma de los salarios básicos (incluyendo horas extras) y premios y bonificaciones. Son valores unitarios de los salarios liquidados en el período de referencia. Estos valores tienen significativas variaciones estacionales (más marcadas en los salarios por obrero que en los salarios por hora), debidas en especial al efecto de las vacaciones de verano. Las series no han sido corregidas por estacionalidad.

NOTA 7: Los salarios reales se definen como el monto de los salarios nominales devengados durante un mes, deflactados por el promedio del IPC en el mes y en el siguiente, como estimador del índice de precios a fin de mes (véase cuadro: Medidas alternativas del salario real en la industria manufacturera).

NOTA 8: Cifras provisionarias.

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del INDEC, la SIGEP y otras fuentes.

**Cuadro 17. Importaciones clasificadas por destino económico
de los bienes. 1958-1987
Valor a precios corrientes**

<i>Período</i>	<i>Miliones de dólares</i>			
	<i>Total</i>	<i>Interme- dios</i>	<i>Combusti- bles</i>	<i>Bienes de consumo</i>
1958	1.332,6	733,3	254,0	61,1
1959	993,0	633,9	214,0	23,6
1960	1.249,3	786,0	159,0	23,3
1961	1.460,4	922,0	133,7	41,9
1962	1.356,5	823,8	93,9	41,2
1963	980,7	637,6	58,9	23,7
1964	1.077,2	807,2	86,2	31,7
1965	1.198,6	918,2	117,4	45,8
1966	1.124,3	765,4	110,2	48,4
1967	1.095,5	738,1	95,2	45,6
1968	1.169,2	782,2	85,6	48,3
1969	1.576,1	1.070,5	106,7	68,4
1970	1.694,0	1.167,3	81,6	81,8
1971	1.868,1	1.251,6	125,3	70,0
1972	1.904,7	1.291,5	74,1	82,9
1973	2.229,5	1.611,8	172,3	67,2
1974	3.634,9	2.537,6	535,5	134,3
1975	3.946,5	2.733,3	527,4	131,6
1976	3.033,0	1.922,2	543,0	65,5
1977	4.161,5	2.229,7	685,4	135,5
1978	3.833,7	2.044,3	481,0	212,2
1979	6.700,1	3.314,1	1.118,0	700,3
1980	10.540,6	5.198,9	1.092,8	1.856,9
1981	9.430,2	4.707,7	1.031,4	1632,1
1982	5.336,9	3.303,8	687,9	394,9
1983	4.504,3	3.056,5	470,2	208,8
1984	4.584,9	3.202,4	490,1	249,7
1985	3.814,2	2.507,6	460,4	197,8
1986	4.724,0	3.400,0	423,0	287,0
1987	5.700,0	3.820,0	630,0	275,0

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del B.C.R.A. e INDEC

Composición porcentual

<i>Bienes de capital</i>	<i>Total</i>	<i>Intermedios</i>	<i>Combustibles</i>	<i>Bienes de consumo</i>	<i>Bienes de capital</i>
184,3	100,0	55,0	19,1	4,6	13,8
121,4	100,0	63,8	21,6	2,4	12,2
281,0	100,0	62,9	12,7	1,9	22,5
362,8	100,0	63,1	9,2	2,9	24,8
397,6	100,0	60,7	6,9	3,0	29,3
260,5	100,0	65,0	6,0	2,4	26,6
152,0	100,0	74,9	8,0	2,9	14,1
117,1	100,0	76,6	9,8	3,8	9,8
200,3	100,0	68,1	9,8	4,3	17,8
216,7	100,0	67,4	8,7	4,2	19,8
253,1	100,0	66,9	7,3	4,1	21,6
330,5	100,0	67,9	6,8	4,3	21,0
363,3	100,0	68,9	4,8	4,8	21,4
421,2	100,0	67,0	6,7	3,7	22,5
456,3	100,0	67,8	3,9	4,4	24,0
378,2	100,0	72,3	7,7	3,0	17,0
427,6	100,0	69,8	14,7	3,7	11,8
554,2	100,0	69,3	13,4	3,3	14,0
502,4	100,0	63,4	17,9	2,2	16,6
1.110,9	100,0	53,6	16,5	3,3	26,7
1.096,2	100,0	53,3	12,5	5,5	28,6
1.567,7	100,0	49,5	16,7	10,5	23,4
2.392,0	100,0	49,3	10,4	17,6	22,7
2.059,1	100,0	49,9	10,9	17,3	21,8
950,4	100,0	61,9	12,9	7,4	17,8
768,8	100,0	67,9	10,4	4,6	17,1
642,7	100,0	69,8	10,7	5,4	14,0
648,4	100,0	65,7	12,1	5,2	17,0
614,0	100,0	72,0	9,0	6,1	13,0
975,0	100,0	67,0	11,1	4,8	17,1

Cuadro 18. Exportaciones Industriales argentinas. 1973-1987
(unidades: miles de dólares corrientes)

	3	311	313	314	321	322
<i>Periodo</i>	<i>PB Manufac- turero a precios de mercado</i>	<i>Fab. de prod. ali- mentos exc. beb.</i>	<i>Industrias de bebidas</i>	<i>Industria del tabaco</i>	<i>Fabrica- ción de textiles</i>	<i>Fabrica- ción de prendas de vestir</i>
1973	2.171.652,7	1.340.104,0	14.788,1	5.374,3	102.490,6	10.946,0
1974	2.342.900,8	1.267.457,0	29.686,4	13.870,9	79.664,7	18.411,5
1975	1.626.789,9	792.145,0	22.569,9	695,3	97.703,3	8.728,5
1976	2.360.643,3	1.221.342,0	27.464,7	635,0	166.693,4	20.288,6
1977	3.417.404,7	1.818.855,0	49.715,4	1.119,6	253.094,1	42.659,7
1978	3.909.799,9	1.902.142,0	60.807,6	734,1	333.764,5	79.182,4
1979	4.782.720,1	2.567.722,0	71.564,1	850,6	220.684,3	154.746,9
1980	5.075.438,1	2.502.375,0	63.274,0	253,3	301.659,6	137.962,4
1981	5.037.367,5	2.268.968,0	45.478,3	99,3	217.216,7	58.259,3
1982	4.816.390,2	2.121.318,0	38.090,8	0,0	213.511,4	39.573,1
1983	4.182.022,6	2.342.527,0	31.710,6	943,8	137.607,9	22.140,4
1984	4.572.660,0	2.542.760,0	25.614,0	345,0	202.531,0	20.786,0
1985	4.908.013,0	2.243.277,0	22.670,0	314,0	242.346,0	17.357,0
1986	4.521.866,0	2.349.961,0	17.930,7	233,7	165.298,8	26.606,3
1987	4.833.057,4	2.471.366,9	18.010,6	54,7	229.857,0	49.206,8

<i>323</i>	<i>324</i>	<i>331</i>	<i>332</i>	<i>341</i>	<i>342</i>	<i>351</i>	<i>352</i>
<i>Industria del cuero</i>	<i>Fabricación de calzado</i>	<i>Ind. de la madera y sus productos</i>	<i>Fab. de muebles excep. de metal</i>	<i>Fab. de papel y prod. de papel</i>	<i>Imprentas, editoriales y conexos</i>	<i>Fab. de sust. químicas ind.</i>	<i>Fab. de otros productos químicos</i>
108.360,4	21.145,5	208,5	478,6	13.913,3	24.786,3	63.473,3	36.231,6
96.654,6	29.378,7	360,6	814,8	34.957,2	25.975,1	102.905,1	48.715,6
66.795,7	5.364,6	180,2	402,9	3.816,8	24.020,7	68.314,0	42.964,9
149.202,0	6.888,3	162,2	940,6	6.604,8	25.309,5	96.836,9	46.493,2
215.996,9	22.688,8	398,4	1.889,9	19.583,5	110.600,0	125.133,9	58.181,5
291.183,1	21.849,8	905,7	2.265,9	20.278,0	34.020,6	137.008,4	83.392,0
492.717,6	9.204,6	506,2	2.763,4	20.607,3	38.105,7	165.991,6	97.342,5
391.192,5	2.553,5	365,7	3.906,1	16.910,2	52.312,3	223.442,7	165.721,8
384.153,3	2.826,1	933,1	1.353,7	10.405,9	47.315,0	239.684,6	164.003,2
313.072,7	6.606,1	895,1	1.366,8	10.550,2	36.250,8	264.069,2	129.906,6
271.210,3	5.373,2	169,7	839,2	20.425,3	18.427,3	262.710,7	102.090,7
316.411,0	2.350,0	3.484,0	772,0	26.015,0	16.346,0	276.706,0	62.512,0
304.352,0	2.285,0	3.857,0	883,0	32.594,0	19.643,0	329.860,0	70.673,0
361.872,2	8.780,2	5.223,8	1.758,1	31.184,3	21.747,4	275.619,8	83.616,3
382.687,8	37.292,6	5.630,3	2.379,8	56.556,9	22.133,6	358.093,9	83.520,2

Cuadro 18 (continuación)

	353	354	355	356	361	362	369
<i>Periodo</i>	<i>Refinerías de petróleo</i>	<i>Fab. de prod. div. der. del petr. y carb.</i>	<i>Fab. de productos de caucho</i>	<i>Otros fab. de prod. plásticos</i>	<i>Fab. de obj. de barro, loza y porcel.</i>	<i>Fab. de vidrio y sus productos</i>	<i>Fab. de otros prod. min. no met.</i>
1973	2.758,5	1.377,0	7.425,8	1.205,5	578,1	6.363,8	2.627,8
1974	5.016,0	2.692,6	5.748,7	1.224,4	841,8	9.606,7	3.050,3
1975	1.653,4	9.513,6	2.918,4	1.489,0	179,2	3.187,5	2.560,4
1976	10.529,1	6.239,0	3.520,9	735,6	591,9	8.431,4	3.158,5
1977	14.632,0	9.532,9	7.420,5	2.747,2	2.365,4	17.541,6	5.691,2
1978	28.946,6	20.775,2	14.448,7	2.422,1	1.489,5	28.856,5	5.679,2
1979	32.078,8	15.354,1	7.515,9	2.145,5	1.106,0	28.262,9	5.231,9
1980	265.281,4	9.306,0	7.933,6	2.394,9	540,8	24.998,8	2.867,1
1981	613.748,9	7.956,6	11.828,5	2.712,1	449,0	19.540,5	10.545,3
1982	523.268,3	18.548,6	9.719,6	7.625,7	699,3	15.785,1	17.936,1
1983	303.563,8	34.234,6	12.823,0	2.746,6	467,0	6.034,2	6.564,1
1984	322.794,0	23.823,0	17.254,0	2.964,0	420,0	5.457,0	7.474,0
1985	528.185,0	38.101,0	23.870,0	3.140,0	1.193,0	7.566,0	6.965,0
1986	127.596,3	17.731,3	15.811,7	4.171,4	2.160,5	12.368,6	8.285,7
1987	66.523,1	20.201,7	24.294,7	5.493,8	2.528,5	22.886,7	14.493,0

Fuente: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del INDEC

371	372	381	382	383	384	385	39
<i>Industr. de hierro y acero</i>	<i>Industr. bás. de metales no ferr.</i>	<i>Fab. de productos metálicos</i>	<i>Construcción de maquinaria</i>	<i>Constr. de maq. aparatos, etc. eléctricos</i>	<i>Contruc. de material de transporte.</i>	<i>Fab. de equipo prof. y científ.</i>	<i>Otras industr. manufactureras</i>
110.398,0	5.566,6	20.254,6	134.573,1	30.907,5	94.834,5	7.971,1	2.510,4
133.368,1	6.423,2	36.789,0	194.106,6	45.039,1	137.428,6	10.203,8	2.510,0
22.181,3	635,2	35.010,2	219.279,0	35.132,8	148.253,5	9.903,9	1.190,3
89.151,5	4.702,0	37.525,3	185.567,6	34.722,8	188.241,8	12.420,0	6.244,7
81.218,3	7.220,7	40.881,9	223.514,3	41.842,4	215.238,0	16.386,1	11.255,6
219.164,6	20.484,1	59.764,8	266.246,9	60.449,5	188.043,3	19.404,5	6.090,1
198.168,2	57.874,9	39.569,5	284.509,6	69.513,5	151.457,2	43.800,0	3.325,5
144.765,7	140.578,5	30.608,6	318.111,9	65.189,1	165.027,8	25.143,3	11.351,2
272.647,4	132.696,1	28.443,9	283.498,5	50.996,4	120.753,9	16.393,3	24.456,9
332.976,5	104.758,1	32.324,9	362.203,8	42.674,2	152.642,8	12.222,6	7.794,0
190.217,9	83.323,3	25.954,9	172.246,5	28.620,2	91.767,5	5.566,1	1.714,4
184.198,0	91.338,0	25.904,0	174.711,0	33.470,0	176.128,0	8.488,0	1.605,0
340.935,0	127.553,0	28.059,0	243.056,0	55.863,0	202.071,0	9.465,0	1.880,0
324.026,6	108.377,4	32.402,7	248.358,7	48.382,4	206.354,4	13.752,3	2.252,8
355.941,5	128.008,5	37.429,4	232.026,7	46.847,1	140.014,1	16.730,5	2.846,4

Referencias bibliográficas

- Ablin, Eduardo y Katz, Jorge, "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico, en *Desarrollo Económico* nº 65, vol. 17. Buenos Aires, IDES, 1977.
- Altimir, Oscar; Santamaría, Horacio y Sourrouille, Juan Vital, "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra" en *Desarrollo Económico*, volúmenes 6 y 7, Buenos Aires, IDES, 1966.
- Azpiazu, Daniel, *La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-87*, Documento de Trabajo nº 27, Buenos Aires, CEPAL Buenos Aires, 1988.
- Azpiazu, Daniel *et al*, "Acerca del desarrollo industrial argentino. Un comentario crítico" en *Desarrollo Económico*, nº 60, vol.5, Buenos Aires, IDES, 1976.
- Azpiazu, Daniel y Kosacoff, Bernardo, *Las empresas transnacionales en la Argentina*, Documento de Trabajo nº 16, Buenos Aires, CEPAL Buenos Aires, 1985.
- Azpiazu, Daniel; Bisang, Roberto y Kosacoff, Bernardo, Series de trabajos sobre exportaciones industriales, donde se destacan: *Exportación de manufacturas y desarrollo industrial. Dos estudios sobre el caso argentino (1973/84)*, Documento de Trabajo nº 22, CEPAL, y *Exportaciones industriales. Perfil y comportamiento de las empresas exportadoras de manufacturas*. Serie Estudios nº 6, Buenos Aires, INDEC/CEPAL, 1987.
- Beckerman, Wilfred, *The British Economy in the 1970's*, Cambridge University Press, 1975.
- Berlinsky, Julio, "La protección efectiva de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina", en *Documento de Trabajo ITDT* nº 119, Buenos Aires, diciembre de 1985.
- Braun, Oscar y Joy, Leonard, "A model of economic stagnation. A case

- study of the Argentine Economy", *The Economic Journal*, nº 312, reproducido en *Desarrollo Económico*, nº 80, vol. 20. Buenos Aires, IDES, 1968.
- Brodersohn, Mario, "Financiamiento de empresas privadas y mercados de capital". *Programa Latinoamericano para el Desarrollo de mercados de capital*, Buenos Aires, 1972.
- Canitrot, Adolfo, "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina 1976-81" en *Desarrollo Económico*, nº 83, vol. 21, Buenos Aires, IDES, octubre-diciembre de 1981.
- CEPAL, "Análisis y proyecciones del desarrollo económico. V. El desarrollo económico de la Argentina", anexo VII, *Las inversiones extranjeras en la Argentina*, N.U. 59, II G3. México, Naciones Unidas, 1959.
- CEPAL, "Análisis y proyecciones del desarrollo económico. V. El desarrollo económico de la Argentina", parte 2, *Los sectores de la producción*, N.U. 59, II G3. México, Naciones Unidas, 1959.
- CEPAL, *Políticas de promoción a las exportaciones en algunos países de América Latina*, Estudios e Informes, nº 55, 1985.
- Corden, Max, *The theory of Protection*, Oxford University Press, Oxford, 1971.
- Damill, Mario y Fanelli, José María, *Evolución de las estructuras financieras y las decisiones de inversión de cartera de las empresas en el período 1979-85*. Proyecto BCRA-CEPAL-CEDES, Buenos Aires, 1987.
- Diamand, Marcelo, "Estrategia global del desarrollo industrial", en *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, nº 1, Buenos Aires, 1968.
- Díaz Alejandro, Carlos, "A note and impact of devaluation and distribution effect", en *Journal Political*, diciembre de 1963.
- Díaz Alejandro, Carlos, *Exchange rate devaluation in a semi-industrialized country: the experience of Argentina, 1955-1961*, Cambridge, Mass. Mit. Press, 1965.
- Díaz Alejandro, Carlos, *Essays on the economic history of the Argentine Republic*, Yale University Press, 1970.
- Di Tella, Guido y Zymelman, M., *Las etapas del desarrollo económico argentino*, EUDEBA, Buenos Aires, 1967.
- Dorfman, Adolfo, *Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1983.
- Escudé, Carlos, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-49*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1983.
- Feldman, Ernesto, "La crisis financiera argentina: 1980/82. Algunos comentarios", en *Desarrollo Económico* nº 91, Buenos Aires, IDES, 1983.
- Fellx, David, *Industrialización de importaciones y exportaciones industriales*

- en Argentina, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Instituto Di Telia, CIE, 1964.
- Fernandez, Roque, "La crisis financiera argentina 1980-82", en *Desarrollo Económico* nº 89, abril-junio de 1983.
- Ferrer, Aldo, *La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, México, Fondo de Cultura, 1963.
- Frenkel, Roberto, "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital" en *Desarrollo Económico* nº 87, vol. 22, octubre-diciembre de 1982.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Juan José, "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-72", en *Desarrollo Económico* nº 60, vol. 15, Buenos Aires, IDES, 1975.
- Guadagni, Alieto, "Las tasas de interés negativas y la distorsión de la inversión real en la Argentina", *Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de capital*, Buenos Aires, 1972.
- Guadagni, Alieto, *Decisiones energéticas para el futuro*. DTE 132-DTP7, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Telia, 1986.
- Heymann, Daniel, *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-78*, Cuadernos de la CEPAL, 1980.
- INPE, *Las exportaciones industriales en la Argentina*, Buenos Aires, 1974.
- Itzcovich, Samuel y Feldman, Ernesto, *Un sistema de transacciones financieras para la Argentina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Telia, 1969.
- Jenkins, Rhys, *Dependent industrialization in Latin America. The automotive industry in Argentina, Chile and Mexico*, Nueva York, Praeger Publishers, 1977.
- Kaldor, Nicolas, *The causes of the slow rate of growth of the U.K.*, Cambridge, 1966.
- Katz, Jorge, "Verdoorn effects, returns to scale and the elasticity of factor substitution", en *Oxford Economic Papers*, julio de 1968.
- Katz, Jorge, "Una interpretación de largo plazo del crecimiento industrial argentino" en *Desarrollo Económico*, IDES, y *Production functions, foreign investment and growth*, Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1969.
- Katz, Jorge et al., *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana*, Buenos Aires, BID/CEPAL/CIID/PNUD, 1986.
- Katz, Jorge, "Una empresa argentina productora de máquinas-herramienta", en Katz et al. *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana*, Buenos Aires, BID/CEPAL/CIID/PNUD, 1986a.
- Katz, Jorge, "Productivity and domestic. Technological search effects: the growth path of a rayon plant in Argentina", en *Technology generation in Latin American manufacturing industries*, Londres, MacMillan, 1986b.

- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo, "Multinationals from Argentina" en Sanjaya Lall (eds.) *The new multinationals: the spread of third world enterprises*. John Wiley, IRM, 1984.
- Knickerboker, Arthur, *Oligopolistic reaction and multinational enterprise*, Boston, Harvard University Press, 1973.
- Kosacoff, Bernardo, *El proceso de industrialización en la Argentina*, Documento de Trabajo nº 13, Buenos Aires, CEPAL Buenos Aires, 1984.
- Lucangeli, Jorge, "Protección, crecimiento y desempeño industrial", en *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, 1988.
- Lucangeli, Jorge y Sourrouille, Juan Vital, "Apuntes sobre la historia reciente de la industria argentina" en *Boletín Informativo Techint* nº 219, Buenos Aires, diciembre de 1985.
- Llach, Juan José, "El plan Pinedo de 1940. Su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, vol. 23, enero-marzo de 1984.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan Vital, *La política económica en una sociedad conflictiva*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.
- Maxwell, Phillippe. "Learning and Technical change in the Steelplant of Acindar S.A. in Rosario, Argentina", Monografía de Trabajo nº 4, programa BID/CEPAL. en *Technology generation in Latin America manufacturing industries*. Londres, MacMillan, 1987.
- Monti, Angel, "Las exportaciones manufactureras argentinas", en *Políticas de promoción a las exportaciones* (4ta. parte). CEPAL, 1978.
- Moyano Llerena, Carlos, "Panorama de la economía argentina", *El proceso de distribución*, Buenos Aires, 1961, pág. 55.
- Notcheff, Hugo, *Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina 1976-82. La industria electrónica de consumo*. Buenos Aires, FLACSO/GEL, 1984.
- Nogues, Julio, "Protección nominal y efectiva: impacto de las reformas arancelarias durante 1976/77", en *Ensayos Económicos* nº 8, Buenos Aires, BCRA, 1978.
- O'Connell, Arturo, "La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta", en *Desarrollo Económico*, nº62, vol. 23, Buenos Aires, IDES, 1984.
- PRIDRE, Programa conjunto CFI/CEPAL, Buenos Aires, sobre perspectivas de reindustrialización y sus determinantes regionales. (incluye quince estudios).
- Rapoport, Mario, "La política británica en la Argentina a comienzos de la década de 1940", en *Desarrollo Económico*, nº 62, vol. 16, Buenos Aires, IDES, 1976.
- Salter, E.G.W., *Productivity and Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

- Schvarzer, Jorge, *El Banco Nacional de Desarrollo y el desarrollo tecnológico en la Argentina*, Buenos Aires, CISEA, 1982.
- Schvarzer, Jorge, "Cambios en el liderazgo industrial argentino en el período de Martínez de Hoz" en *Desarrollo Económico*, nº 91, vol. 23, Buenos Aires, IDES, 1983.
- Sidrauski, Miguel, "Devaluación, inflación y desempleo", en *Económica*, vol. XI, La Plata, enero-agosto de 1988.
- Sourrouille, Juan V., *El complejo automotor*, ILET, México, Nueva Imagen, 1980.
- Sourrouille, Juan V.; Kosacoff, Bernardo, Lucangeli, Jorge, *Transnacionalización y política económica en la Argentina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.
- Thorp, Rosemary y Eshag, Eprime, "Economic and social consequences of orthodox economic policies in Argentina in the post-war years", en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, nº1, vol. 27, 1965.
- Verdoorn, J., *Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro*. Milano, L'Industria, 1949.
- Villanueva, Javier, "El origen de la industrialización argentina", en *Desarrollo Económico* nº 47, vol. 12, Buenos Aires, IDES, 1972.

Indice

Presentación	7
I. Introducción. Los temas centrales de este estudio	9
II. El modelo macroeconómico recibido	15
III. Los instrumentos de política económica como determinantes del ritmo y la naturaleza del proceso de industrialización	21
1. Nivel y estructura de la protección arancelaria. Sus cambios históricos	21
2. La legislación sobre la inversión extranjera directa	27
3. El financiamiento del desarrollo industrial	31
4. La exportación de manufacturas	36
5. Los regímenes de promoción industrial	40
IV. Las etapas de la industrialización argentina	45
V. El patrón interindustrial de crecimiento y distribución del ingreso en las distintas etapas del desarrollo industrial argentino	67
VI. Reflexiones sobre prospectiva y política pública	78
Referencias bibliográficas	106

Indice de cuadros

1. Indicadores industriales 1946-1954. Indice 1946 = 100	69
2. Cambio promedio y desvío estándar en los indicadores industriales entre 1949 y 1954	69
3. Indicadores industriales 1954-1961. Indice 1954 = 100	70
4. Cambio promedio y desvío estándar en los indicadores industriales entre 1954 y 1961	70
5. Indicadores industriales 1964-1974. Indice 1964 = 100	71
6. Cambio promedio y desvío estándar en los indicadores industriales entre 1964 y 1974	71
7. Indicadores industriales 1974-1984. Indice 1974 = 100	72
8. Cambio promedio en los indicadores industriales entre 1974 y 1984	72
9. Indices de correlación interindustrial 1946-1954	73
10. Indices de correlación interindustrial 1954-1961	73
11. Indices de correlación interindustrial 1964-1974	73
12. Indices de correlación interindustrial	

1974-1984	74
13. Producto bruto manufacturero a precios de mercado. 1970-1987 (en australes a precios de 1970)	86
14. Inversión bruta interna 1970-1987 (unidades: australes a precios de 1970)	90
15. Índice de obreros ocupados en la industria. 1970-1987 (unidades: índice base 1970 = 100)	92
16. Precios relativos 1980-1988 (unidades: índices base 1983 = 100)	96
17. Importaciones clasificadas por destino económico de los bienes. 1958-1987. Valor a precios corrientes	98
18. Exportaciones industriales argentinas. 1973-1987 (unidades: miles de dólares corrientes)	100

