

PROGRAMA CFI-CEPAL: "Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales". PRIDRE.

REESTRUCTURACION INDUSTRIAL EN ARGENTINA
Y SUS EFECTOS REGIONALES.
1973 - 1984

Resumen y Conclusiones.

Francisco Gatto (CEPAL).
Graciela Gutman (CFI).
Gabriel Yoguél (CFI).

Asistente de investigación:
Gabriel Bezchinsky.

Documento Nro. 14 a. - CFI.
Publicación CEPAL LC/BUE/R 112 a.
(Primera versión para críticas y comentarios)

Buenos Aires, agosto de 1987.



900017201 - BIBLIOTECA CEPAL

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for a systematic approach to data collection and the importance of using reliable sources of information.

3. The third part of the document focuses on the analysis of the collected data. It discusses the various techniques used to identify trends, patterns, and anomalies in the data, and how these insights can be used to inform decision-making.

4. The fourth part of the document discusses the importance of communication and reporting. It emphasizes that the findings of the analysis must be clearly and concisely communicated to the relevant stakeholders, and that regular reports should be provided to keep them informed of the organization's performance.

5. Finally, the document concludes by reiterating the importance of continuous improvement and the need to regularly review and update the data collection and analysis process to ensure it remains effective and relevant.

INTRODUCCION

La presente edición constituye una separata del estudio "Reestructuración industrial y sus efectos regionales" realizado en el marco del Programa CFI-CEPAL: "Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales". FRIDRE, publicado en la serie Documentos Internos Nro. 14.

Este estudio describe y analiza los principales rasgos de la evolución industrial provincial en el periodo 1973-1984, periodo caracterizado por una profunda crisis en el aparato productivo industrial y por cambios significativos en la configuración espacial de la producción manufacturera.

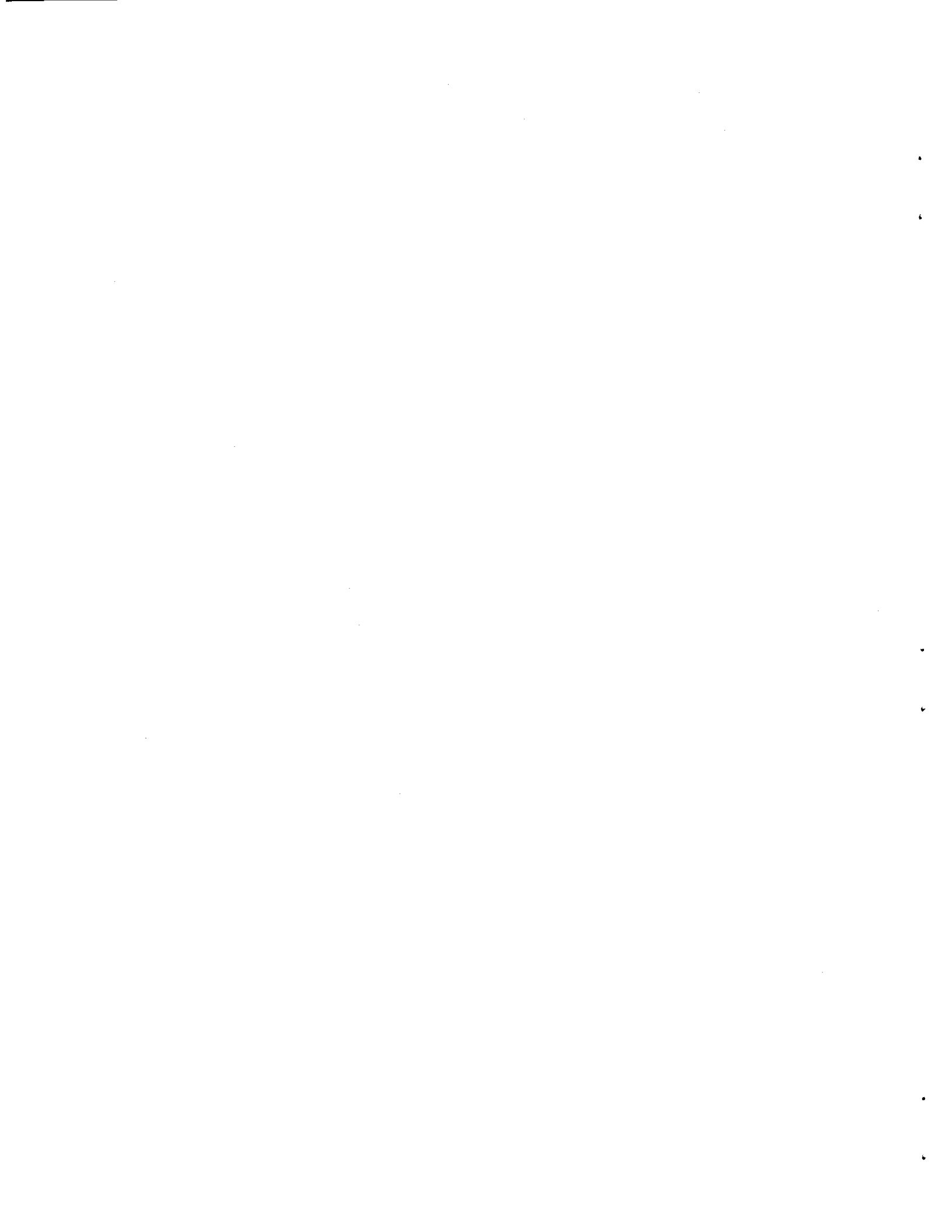
La información utilizada en la investigación proviene de los Censos Económicos Nacionales de 1974 y 1985. En relación a este último, hemos accedido a datos preliminares proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC.

En esta edición presentamos un resumen de los elementos más destacados del diagnóstico realizado, así como las principales conclusiones que de él se derivan y un conjunto de hipótesis sobre el funcionamiento agregado del sector y las características de las transformaciones espaciales producidas.

Se acompaña un glosario de términos y categorías utilizadas.

Buena parte de las ideas aquí expuestas son el producto fecundo de trabajos informales de taller, seminarios de discusión y entrevistas personales con otros equipos de investigación, funcionarios públicos, y estudiosos de la problemática industrial y del empleo.

Agradecemos a todas las instituciones y personas la colaboración recibida, especialmente al Director del INDEC, Dr. Luis Beccaria, a los miembros del programa INDEC-CONICET-CIDES y a R. Bisang, D. Azpiazu, B. Kosacoff y a E. Basualdo los comentarios realizados a versiones preliminares.



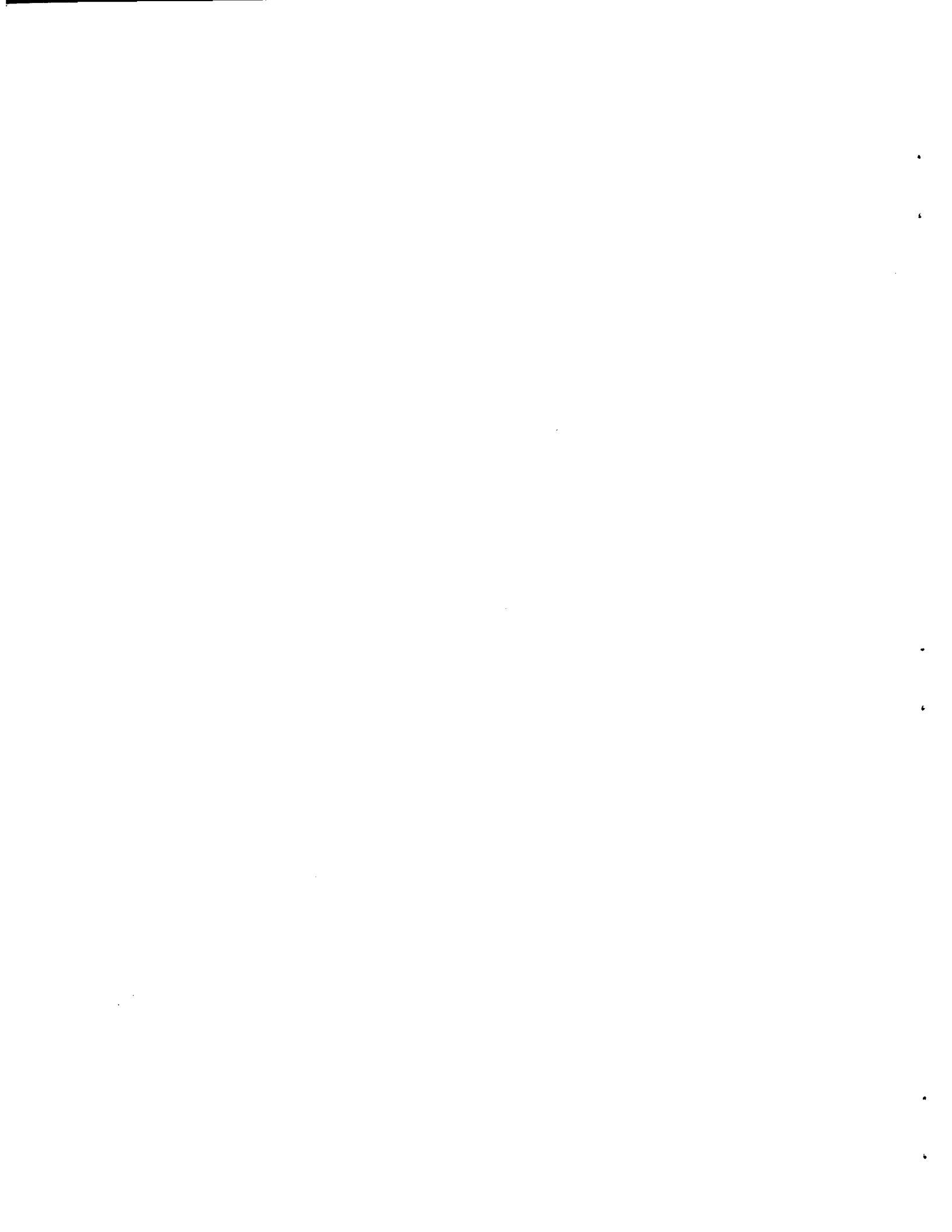
RESUMEN DEL TRABAJO

El objetivo central del estudio ha sido analizar la dinámica manufacturera regional-provincial durante la última década, dedicando especial atención a examinar los efectos y repercusiones del proceso de crisis y reestructuración del sector industrial nacional. El trabajo constituye la primera etapa de un estudio más amplio, por lo que algunas de las conclusiones presentadas tienen carácter provisorio o preliminar.

En la perspectiva de mejorar la descripción y análisis de las estructuras productivas provinciales, se han priorizado algunos aspectos de la dinámica manufacturera nacional (i.e. promoción industrial, localización de los nuevos emprendimientos industriales, creación de firmas y empleo) y se ha prestado atención a la influencia de las políticas macroeconómicas y medidas específicas implementadas en el sector industrial durante la década de referencia. Debe recordarse al respecto, que a lo largo del periodo se instrumentaron "paquetes" de política económica de muy diversos objetivos y basamento ideológico-teórico.

La comparación de los Censos Económicos Nacionales de los años 1974 y 1985 indicaría que en ese lapso se produjo una considerable disminución relativa del ritmo al que venía desarrollándose la actividad industrial en el país. El análisis de la producción real entre los puntos extremos del periodo (1973 y 1984) arroja en algunos casos una leve tasa positiva. Algunos indicadores complementarios o los datos recabados de otras fuentes de información indican una caída del nivel de actividad. Es posible suponer que si el año base de cálculo fuese 1974 o 1975 la evolución de la producción industrial sería de retroceso. El estancamiento relativo de la actividad del sector se pone claramente en evidencia cuando se advierte que en el último decenio se produjo un caída del orden del 7% de la producción industrial por habitante.

Durante la etapa 1973-84 se observa una retracción significativa del sector manufacturero argentino en la creación de empleo. La ocupación asalariada creció aproximadamente en 30.000 puestos de trabajo, lo cual implica un aumento total de sólo el 2,7% en once años. En el periodo intercensal anterior (1963-1973) se registró un incremento de alrededor

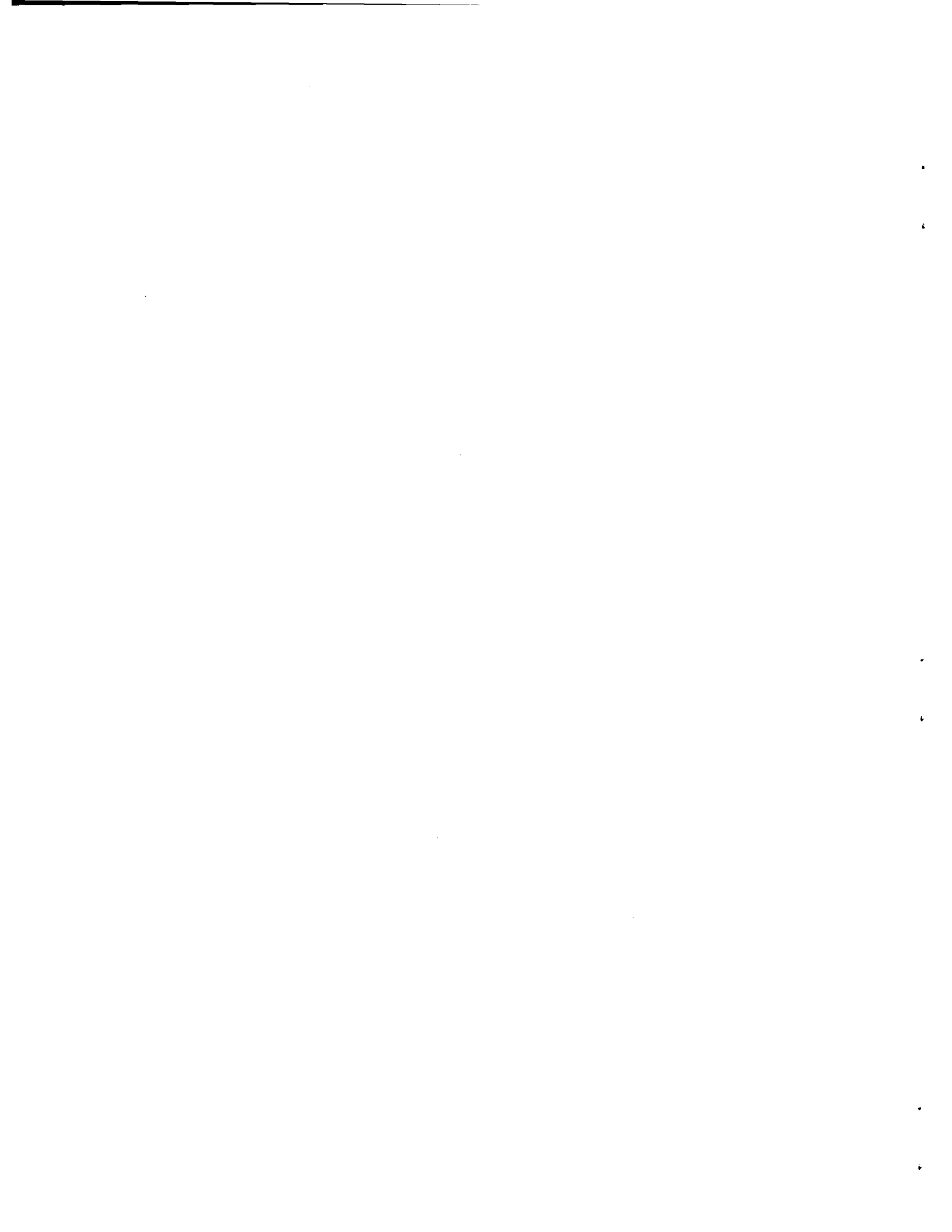


de 200.000 nuevos puestos de trabajo, algo más del 20%.

La pérdida de dinamismo ocupacional del sector (especialmente en el subsector formal de la actividad industrial) deviene de múltiples factores, entre los que sobresalen: las características de la política de reforma financiera y apertura económica implementada especialmente en el subperiodo 1978-1981; la caída de los niveles de inversión; el sesgo capital intensivo de los programas sectoriales de promoción industrial; el disciplinamiento social-político correspondiente con la subetapa 1976-1983; las diferentes estrategias empresariales implementadas para enfrentar en cada caso su específica situación de crisis.

En relación con los principales indicadores del sector se observa:

- i) Durante el periodo se verificó un aumento del tamaño medio de los establecimientos, que pasa de un promedio de 10.8 ocupados a 12.5. Este cambio obedece principalmente a la reducción operada en el estrato de establecimientos más chicos (menores a cinco ocupados). Asimismo se registra un incremento importante en el tamaño medio medido por la producción industrial por establecimiento.
- ii) La información preliminar da cuenta también de un incremento relativo en la participación del valor agregado en la producción total industrial, a precios corrientes de cada año censal. Es decir, se registra una disminución del peso de los insumos en el valor de producción, que está más allá de los problemas de estimación a precios corrientes de las variables, valor de producción y materias primas.
- iv) Se ha detectado una caída relativa en la participación de los salarios en el valor agregado total, también medido a precios corrientes, que disminuyen de aproximadamente 38% en 1973 a 26% en 1984, sin que se registre una caída simultánea del costo laboral real. Esta variable es la inversa de la participación de los beneficios brutos en el valor agregado, los que por lo tanto crecen en el periodo. Varios son los factores que operan en el crecimiento relativo del margen bruto destacándose los aumentos de productividad via

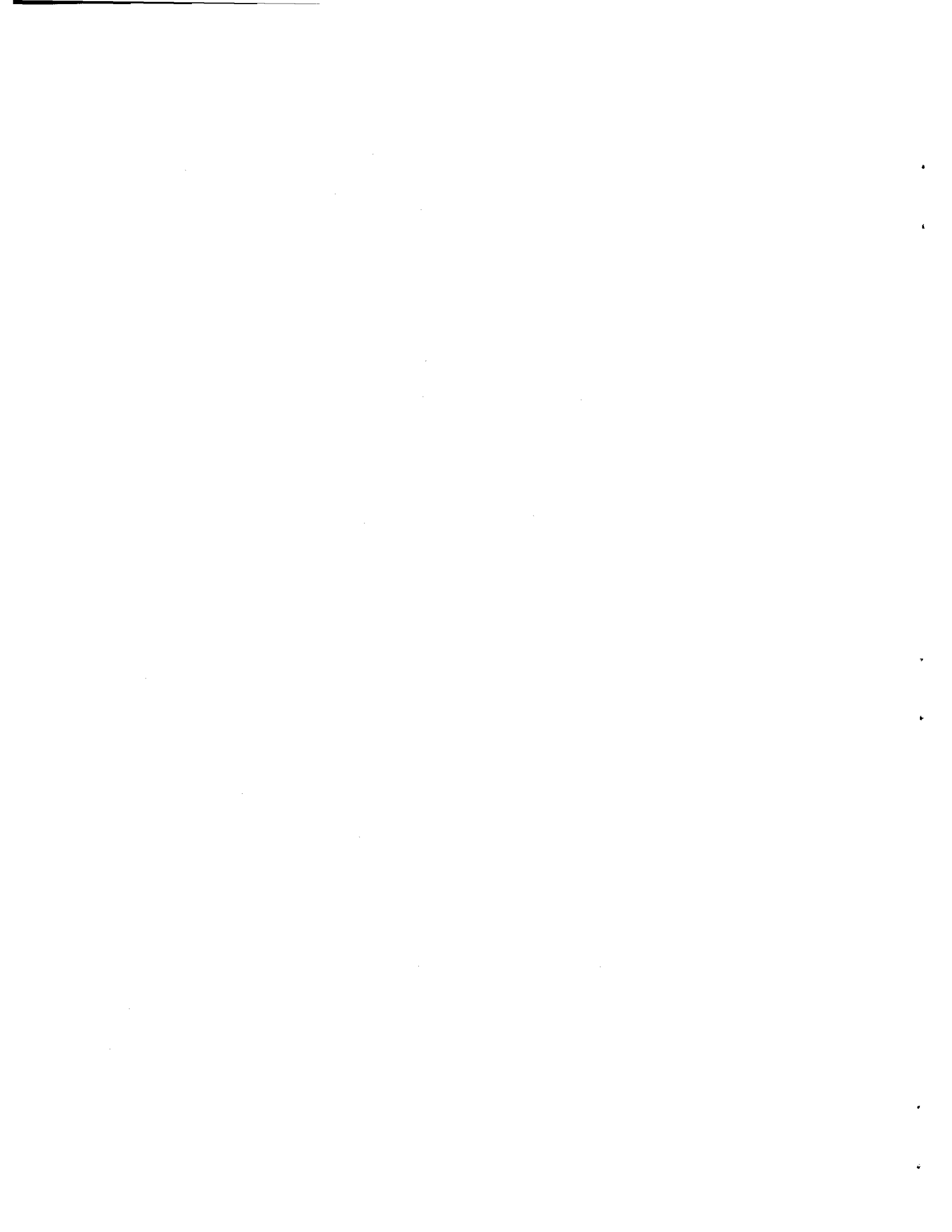


una mayor intensidad laboral. Diversas evidencias indicarían que, con motivo de la reforma financiera, se alteró significativamente la distribución del valor agregado entre sus diversas componentes, ganando espacio relativo el costo del financiamiento. De confirmarse esta hipótesis es posible pensar que si bien el margen bruto de explotación industrial pudo haber crecido, parte de este incremento fue transferido, vía la elevación de los costos financieros, fuera del circuito del sector industrial propiamente dicho. Adicionalmente, es muy probable que parte de los beneficios hayan sido desviados fuera de la actividad industrial por medio de la diversificación de inversiones de las firmas, atraída por tasas de rentabilidad superiores en los mercados de capitales internos y externos. Durante el periodo se registraron además, fuertes oscilaciones reales de los salarios pagados y de los costos laborales, resultando claro que en este lapso se ha producido una marcada caída de la masa de los ingresos salariales del personal ocupado.

La producción industrial siguió fuertemente orientada hacia el mercado interno nacional. Del total del valor de producción, las exportaciones industriales representaban en 1984 alrededor del 7,5%, cifra inferior a la correspondiente a 1973 que se ubicaba entorno del 9.0%. De todas maneras deben destacarse dos aspectos:

- i) Durante el periodo se produjo una modificación del perfil exportador hacia producciones de bienes intermedios intensivos en recursos naturales.
- ii) El sector industrial mejoró su balance interno de divisas corrigiendo el déficit de 1973 en un apreciable superávit en 1983. Ciertamente, esto está altamente influido por el estancamiento general del sector, pero también es producto de los cambios internos en la producción manufacturera durante la década.

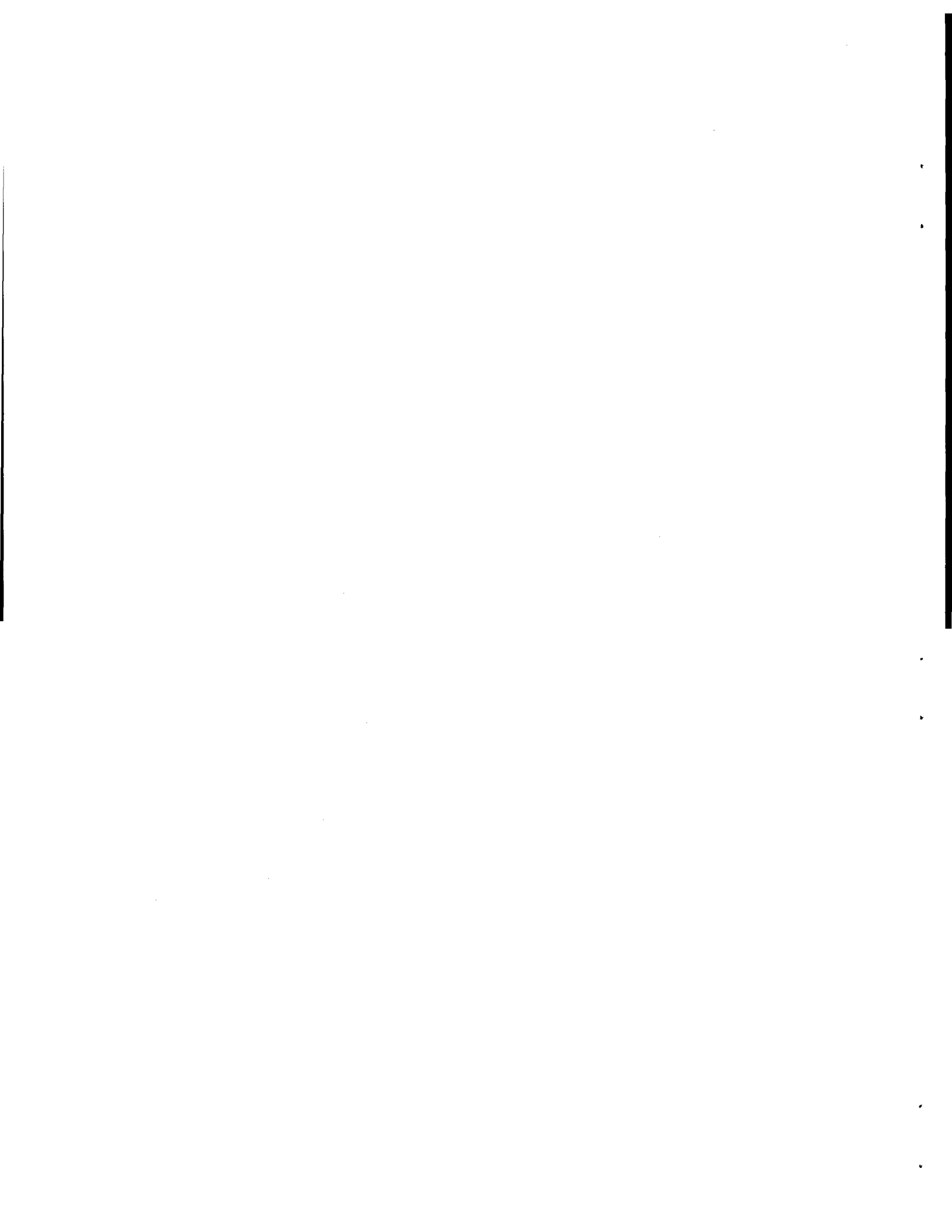
Los análisis realizados revelan un apreciable aumento de la productividad laboral. El incremento de la productividad resultó principalmente de la



evolución positiva que tuvieron los 1000 establecimientos más grandes, donde se produjeron dos fenómenos simultáneos. Por un lado se observa la entrada de un grupo de plantas industriales nuevas, cuyas decisiones de inversión se tomaron en años anteriores a los del periodo de comparación intercensal que estamos analizando, pero que entraron en producción durante esta etapa. Por otro lado se registra una salida de plantas industriales, fusión de empresas y plantas -de los cuales los sectores automotriz y siderúrgico son los mejores ejemplos- y un proceso de ajuste y racionalización del empleo sin alterar la participación en la producción total. El incremento de la productividad reconoce también otra serie de factores, a nivel de las plantas industriales (incorporación de equipos, maduración de nuevos sectores intensivos en capital, cambios en la composición del mix de bienes producidos, etc.) casi imposibles de determinar exclusivamente con la información censal. Esta situación implicó un distanciamiento de este estrato del resto del sector, que tuvo un comportamiento muy heterogéneo. Los estratos inferiores ("micro, pequeños y medianos") reducen su productividad media relativa, alejándose aún más de los valores medios nacionales. Los establecimientos del estrato mediano 2 parecen, en promedio, haber podido mantener su nivel relativo, el que, por otra parte, se ubica en torno a la media nacional.

Con excepción de las producciones de papel y productos de papel, y sustancias y productos químicos, el resto de las actividades pierden participación relativa, en valor de producción y agregado, diferenciándose claramente también dentro de este último conjunto aquellas divisiones cuyas tasas fueron negativas (alimentos, productos de madera, metálicas básicas, productos metálicos, maquinarias y equipos) de aquellas otras que crecieron a un ritmo muy próximo a cero. (textiles y confecciones y fabricación de productos minerales no metálicos). A este nivel de agregación no se producen cambios muy salientes en el ordenamiento por importancia de las diversas divisiones. Solamente el avance de las industrias químicas altera la composición industrial del año base de referencia.

El complejo metal-mecánico es el más afectado. Si bien en términos cuantitativos las modificaciones ocurridas no son muy significativas, existen diversos elementos que sugieren que el patrón de industrialización prevaleciente en la década del '60 sufrió



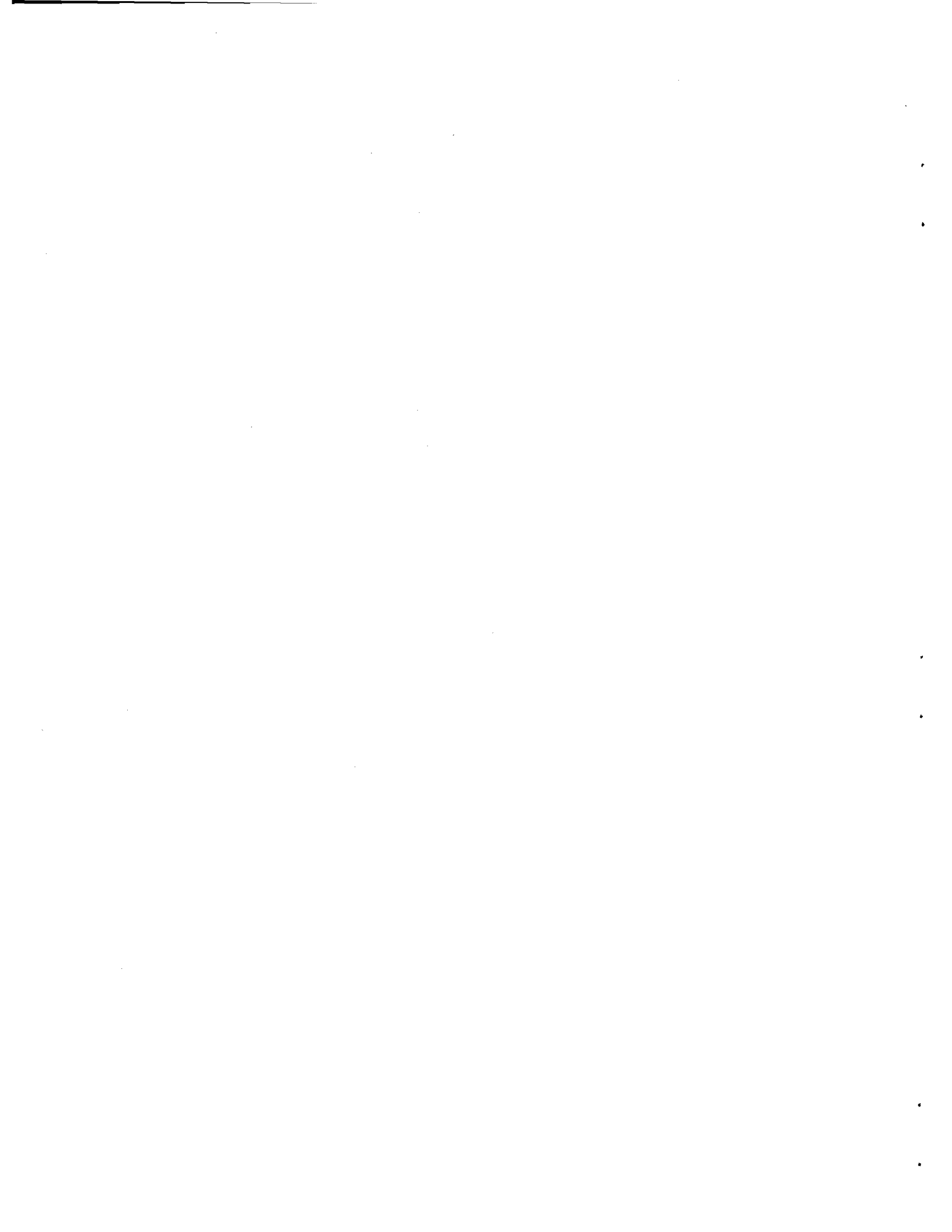
modificaciones estructurales cualitativamente importantes. Los sectores dinámicos en el período bajo estudio comparten algunas características que los diferencian claramente del patrón metalmeccánico. Las nuevas actividades son intensivas en recursos naturales con alta densidad de capital y demandantes de poco personal, con bajo grado de calificación; en términos del proceso productivo son de proceso continuo, de series muy largas y escasa diferenciación de productos, los que se asimilan más bien al tipo de "commodities".

El sector industrial ha tendido a heterogeneizarse internamente en términos de algunas variables (ie: productividad y salarios). En el primer caso, por ejemplo, mientras que la diferencia de productividades entre las divisiones extremas era de alrededor de 3 veces en 1973, (división 35 sobre 36 ó 33 en términos de valor de producción por ocupado asalariado o división 35 sobre 33 en valor agregado por ocupado), sobrepasa las cuatro veces en 1984.

En forma similar, los salarios medios por rama de actividad han tendido a diferenciarse entre sí. Mientras que en 1973 los salarios más altos por personal asalariado se ubicaban un 30%, más o menos, por encima de la media nacional y los salarios más bajos no llegaban a dicha cifra, en 1984 el espectro se habría abierto considerablemente. En este año, el salario mayor supera el 60% del valor medio y el menor se ubicó un 40% por debajo de ese nivel. Ciertamente deben tenerse presente las condiciones políticas imperantes en el período y la diferente de presión y negociación de las organizaciones sindicales.

Dentro del conjunto de principales 60 subgrupos industriales, los más dinámicos (medido como incremento en la participación a precios corrientes en el valor agregado nacional) fueron el subgrupo 31151 (Elaboración de aceites y grasas), el 32312 (Curtiembres), el 35232 (Fabricación de productos de tocador y cosméticos), el 35300 (Refinerías de petróleo), el 38199 (Fabricación de productos metálicos varios), el 35600 (Fabricación de productos plásticos), 31180 (Elaboración de azúcar), 31120 (Elaboración de productos lácteos), 34112 (Fabricación de papel), 34202 (Imprenta) y 32116 (Tejidos textiles).

Por el contrario, los subgrupos que muestran la mayor caída de participación relativa fueron: el 38431 (Fabricación y armado de automotores), el



37100 (Industrias básicas de hierro y acero), el 31321 (Elaboración de vinos), el 31402 (Elaboración de cigarrillos), el 35132 (Fabricación de fibras artificiales y sintéticas) y el 35511 (Fabricación de cámaras y cubiertas). La evolución diferenciada de las divisiones industriales durante el periodo indicaría que los efectos de las distintas políticas implementadas no afectó de manera homogénea a todas las divisiones, pudiendo extenderse esta hipótesis, a los subgrupos industriales y a las empresas manufactureras.

Durante el periodo intercensal se produjo una relativamente alta rotación de establecimientos, que proporcionalmente es mucho más importante que el resultado neto al final del periodo. Sólo un número cercano entre 38 y 40% de los establecimientos censados en 1984 existían en 1973; lo cual indicaría que los movimientos de apertura y cierre de plantas fueron relativamente considerables durante el periodo. La importancia relativa de este fenómeno varía fuertemente cuando se la desagrega por estratos de tamaño, ya que el resultado global está influido por los movimientos ocurridos en los establecimientos pequeños y "micro". Así, mientras que cerca del 70% de los establecimientos "micro" son nuevos establecimientos creados o transferidos en titularidad entre 1973 y 1984, aproximadamente el 80% de las plantas correspondientes a los estratos "medianos" y "grandes" registrados en 1973 continuaban en actividad en 1984.

El análisis de rotación de establecimientos para el total de ocupados indicaría que cerca del 33% del empleo registrado en el censo de 1984 corresponde a nuevos establecimientos (400.000 puestos de trabajo), a la vez que señalaría que, dado que el empleo total prácticamente no ha crecido, entre los establecimientos cerrados y los establecimientos en actividad con fecha de iniciación anterior a 1974 también se ha registrado una caída de empleo de orden similar.

En síntesis, lo que habitualmente se dio en llamar la "desindustrialización" parece ser una conceptualización parcial para dar cuenta de un proceso complejo y heterogéneo de reordenamiento industrial en un sentido amplio; es decir de crisis y reestructuración económica de la actividad, fuertemente influida por los esquemas básicos de política económica aplicados a lo largo del periodo y por el



agotamiento del patrón histórico de crecimiento industrial.

Este proceso de reordenamiento que implica, entre otras cosas, la jerarquización de actividades nuevas (química y papel), el retraso de sectores tradicionalmente dinámicos (metalmecánica), la aparición de nuevos grupos empresariales y de nuevas formas de participación del capital extranjero, la reducción de tamaños de planta de los estratos mayores y la posibilidad de fragmentación del proceso productivo, tuvo un considerable impacto espacial, especialmente influido por la regulación económica y la utilización de algunos recursos naturales.

En términos generales, los cambios espaciales al interior del sistema industrial tomaron dos formas básicas. Por un lado, se produjeron cambios espaciales explícitos, es decir modificaciones directas de la localización de actividades (creación de nuevas plantas fuera de las áreas industrializadas, relocalización de plantas pre-existentes, traslado de actividades y de procesos productivos de plantas centrales a plantas periféricas, etc.). En gran medida este proceso toma la forma de "desarrollo de multiplantas" industriales con localización variada.

Por otro lado, se produjeron cambios espaciales implícitos. Estos se refieren a cambios al interior de cada planta industrial, que alteran la configuración espacial de toda la actividad (apertura o cierre de líneas de producción, ampliaciones y nuevas inversiones, intensificación y racionalización del trabajo, introducción de cambios tecnológicos, aumento o disminución de la integración vertical intraplanta, etc.).

En relación a sus implicancias espaciales tres procesos de impactos contrapuestos convergieron sobre las industrias provinciales:

- i) los efectos depresivos de la crisis económica;
- ii) impacto de los regímenes de promoción industrial (regional y nacional) sobre la actividad industrial de algunas provincias;
- iii) cambios de tendencia en los procesos de urbanización que se manifiestan en una menor importancia de las migraciones hacia los mayores centros urbanos. Este proceso fue la consecuencia de transformaciones en las condiciones de acumulación regionales y



nacionales y tuvo impactos positivos sobre algunas producciones regionales de bienes agroalimentarios.

Como consecuencia de la influencia de estos tres factores sobre las estructuras industriales preexistentes, se produjeron desempeños muy diferenciales entre las distintas provincias. Mientras algunas se convirtieron en expulsoras de actividad y empleo industriales, otras se transformaron en receptoras de nuevas actividades.

Tomando como punto de partida la dinámica espacial del empleo industrial se conformaron cuatro grandes grupos de provincias: i) Expulsores absolutos de mano de obra, ii) Expulsores relativos, iii) Absorbedores absolutos de empleo (Nivel 1) y iv) Absorbedores absolutos de empleo (Nivel 2).

- Expulsores absolutos de mano de obra:

Este grupo, conformado por el Polo Metropolitano y Córdoba, disminuye la ocupación total (asalariada y no asalariada) en 74.000 puestos. Esto implica una reducción de 6 puntos en su participación en el total del empleo, el que representaba el 65% de la ocupación industrial en 1973.

El Polo Metropolitano registra la mayor caída en la mano de obra industrial, disminuyendo su empleo en 67.700 ocupados, de los cuales 48.400 eran asalariados. Ello significó para esta área una caída del 8,3% en la ocupación total y del 7,2% en el empleo asalariado.

En el caso de Córdoba, la disminución está básicamente explicada por la caída en el empleo no asalariado, el que representa el 70% de la disminución total en el periodo, habiéndose producido por la gran reducción en el estrato de las microindustrias.

Debido a que este grupo pierde más peso en la estructura del valor agregado que en la del empleo, su productividad relativa (respecto del promedio nacional) cae más del 6%, resultado compuesto por la disminución del Polo Metropolitano en alrededor del 6% y la caída de Córdoba en alrededor del 17%. En esta última provincia es donde los efectos de la desindustrialización ocurrida en el periodo



son más significativos, y en donde las caídas relativas en la producción se verifican en todos los estratos de plantas.

El proceso de desindustrialización ocurrido en estas áreas no alcanzó sin embargo a afectar de manera importante el espectro de actividades productivas localizadas en la región, sino más bien a empresas dentro de las distintas actividades. El número de actividades industriales (ramas a cinco dígitos CIIU-Rev.-2) pasa de 172 a 169 en el Polo Metropolitano y de 151 a 159 en Córdoba, entre 1973 y 1984.

En relación a la evolución de los tamaños medios de planta, si bien éstos aumentan en promedio para ambas áreas acompañando la tendencia observada a nivel nacional, presentan importantes reducciones en el tamaño medio de las grandes plantas, los que pasan de 661 ocupados en 1973 a 474 en 1984 en Córdoba, y de 517 a 475 en el Polo Metropolitano, evidenciando el fuerte proceso de reestructuración y redimensionamiento del empleo ocurrido en estos estratos.

- Expulsores relativos de mano de obra:

Este grupo está conformado por las áreas de Santa Fe, Resto de la provincia de Buenos Aires, Tucumán, Santiago del Estero y Santa Cruz. Cabe diferenciar aquí claramente a Santa Fe y Resto de la provincia de Buenos Aires -que forman parte del área fuertemente industrializada y concentrada del país- del resto de las provincias consideradas. En conjunto, este grupo mantiene en estos años su participación en el empleo industrial total en alrededor del 23%.

En los casos de la provincia de Santa Fe y Resto de la provincia de Buenos Aires la variación positiva en el empleo es la resultante de una disminución en el empleo no asalariado y un aumento en el empleo asalariado. Se produce en estas provincias, junto con una expulsión relativa de mano de obra industrial, una mayor formalización del mercado de trabajo, y una profundización de las relaciones salariales. Las caídas en el



empleo no asalariado son explicadas fundamentalmente por la retracción de las microindustrias mientras que los aumentos en la ocupación asalariada provienen de los procesos opuestos de disminución fuerte en el estrato de los establecimientos más grandes, y aumento en el resto de los estratos intermedios.

Este área aumenta significativamente su productividad relativa, aunque esta performance es básicamente explicada por el Resto de la provincia de Buenos Aires.

La evolución de los tamaños medios de planta es similar a la del grupo de expulsores absolutos: aumentan en promedio a nivel provincial y registran fuertes disminuciones en el estrato de los establecimientos de más de 200 ocupados.

Los salarios relativos muestran una caída en todas las provincias del grupo, acorde con la evolución registrada por este indicador en el promedio de la industria nacional; proceso que se refleja a su vez en los aumentos en los márgenes brutos de explotación, los que llegan a triplicarse en el caso del Resto de la provincia de Buenos Aires.

- Absorbedores absolutos Nivel 1:

A este grupo pertenecen las provincias de Misiones, Chubut, Neuquén, Catamarca, San Luis, La Rioja y Tierra del Fuego, las que han recibido en el periodo el impacto de regimenes de promoción sectorial y/o regional. Con excepción de Chubut, las provincias integrantes de este grupo presentaban en 1973 un nivel mínimo de industrialización.

En conjunto, participan en el 47% del aumento en la ocupación total (excluyendo al Polo Metropolitano y Córdoba), pasando del 3% del empleo industrial total en 1973 a casi el 6% en 1984.

Las provincias de mayor crecimiento del empleo (más del 100% respecto a los niveles de 1973) fueron: La Rioja, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego. En estas provincias el 92% de la variación en el empleo se produce por el



incremento en la ocupación asalariada, disminuyendo significativamente la importancia relativa del empleo no asalariado. Este grupo registra los aumentos más significativos de productividad relativa en estos años (66%).

En estas provincias se registran las transformaciones más profundas en las estructuras productivas, especialmente por el surgimiento de un considerable número de nuevas actividades industriales. Estas pasan, de 48 a 70 en La Rioja, de 21 a 48 en Tierra del Fuego, de 47 a 54 en Catamarca, de 68 a 85 en San Luis. Sin embargo, el surgimiento de nuevas ramas industriales en estas regiones, si bien ha diversificado la estructura productiva, no ha significado necesariamente la conformación de sistemas industriales articulados y complejos. Las razones para que esto suceda son variadas, destacándose los contraefectos del sistema de promoción (exenciones dobles de IVA), las políticas de compras y proveedores de las firmas y el bajo desarrollo industrial previo en estas provincias que dificulta la articulación de procesos y servicios de muy diferente complejidad.

La incorporación de nuevas actividades modificó significativamente la evolución de todas las variables e indicadores de la industria. Así, por ejemplo, los tamaños medios de planta aumentan considerablemente: de 5 a 11 ocupados en La Rioja, de 4 a 9 en Catamarca, de 8 a 37 en Tierra del Fuego, observándose asimismo incrementos considerables en el tamaño medio de las grandes plantas.

- Absorbedores absolutos Nivel 2:

Constituye un grupo muy heterogéneo. Está conformado por las provincias de Entre Ríos, Mendoza, Formosa, Jujuy, Río Negro, Corrientes, Chaco, Salta, San Juan y La Pampa. Absorben aproximadamente el 43% del aumento en el empleo industrial (excluyendo al Polo Metropolitano y Córdoba) aumentando su participación en el empleo industrial total desde un 7% en 1973 a casi un 13% en 1984.



El aumento registrado en el empleo es mayor que el del valor agregado, disminuyendo por lo tanto su productividad relativa en aproximadamente un 16%.

Como en el caso anterior, la performance de las grandes firmas explica en una alta proporción el aumento en la participación de este grupo en el valor agregado industrial nacional.

El aumento de la participación en el valor agregado nacional se distribuye en forma muy homogénea entre las provincias que conforman este grupo presentando además la característica de que las provincias que menos crecen en valor agregado son las que más crecen en empleo.

Las transformaciones ocurridas en el periodo intercensal en relación a la evolución del empleo, son en realidad el resultado neto de una dinámica ocupacional caracterizada por procesos contrapuestos de expulsión y absorción de mano de obra, producto tanto del cierre de plantas y empresas y del surgimiento de nuevas plantas, como del redimensionamiento de las que permanecieron en la actividad industrial en el periodo.

Si consideramos las áreas que más expulsan mano de obra (Córdoba y Polo Metropolitano) observamos que la disminución del número absoluto de ocupados es la combinación de un proceso de absorción (los ocupados en plantas nuevas representan el 34% en Córdoba y el 25% en el Polo Metropolitano del stock de ocupados en 1973) y expulsión del empleo (40% en el caso de Córdoba y 34% en el Polo Metropolitano). En términos absolutos, ello significó que la disminución en el empleo industrial del Polo Metropolitano de 67.600 puestos fue el resultado de un aumento del empleo de 194.295 ocupados en nuevos establecimientos junto con una disminución de 261.900 producto neto de las caídas de empleo por cierre de plantas y por redimensionamiento de empresas.

En relación al grupo de Absorbedores Absolutos Nivel I, la fuerte absorción de empleo de las provincias de este grupo, es la resultante de la incorporación de establecimientos amparados por regimenes de promoción industrial en una estructura industrial preexistente fuertemente expulsora de empleo.



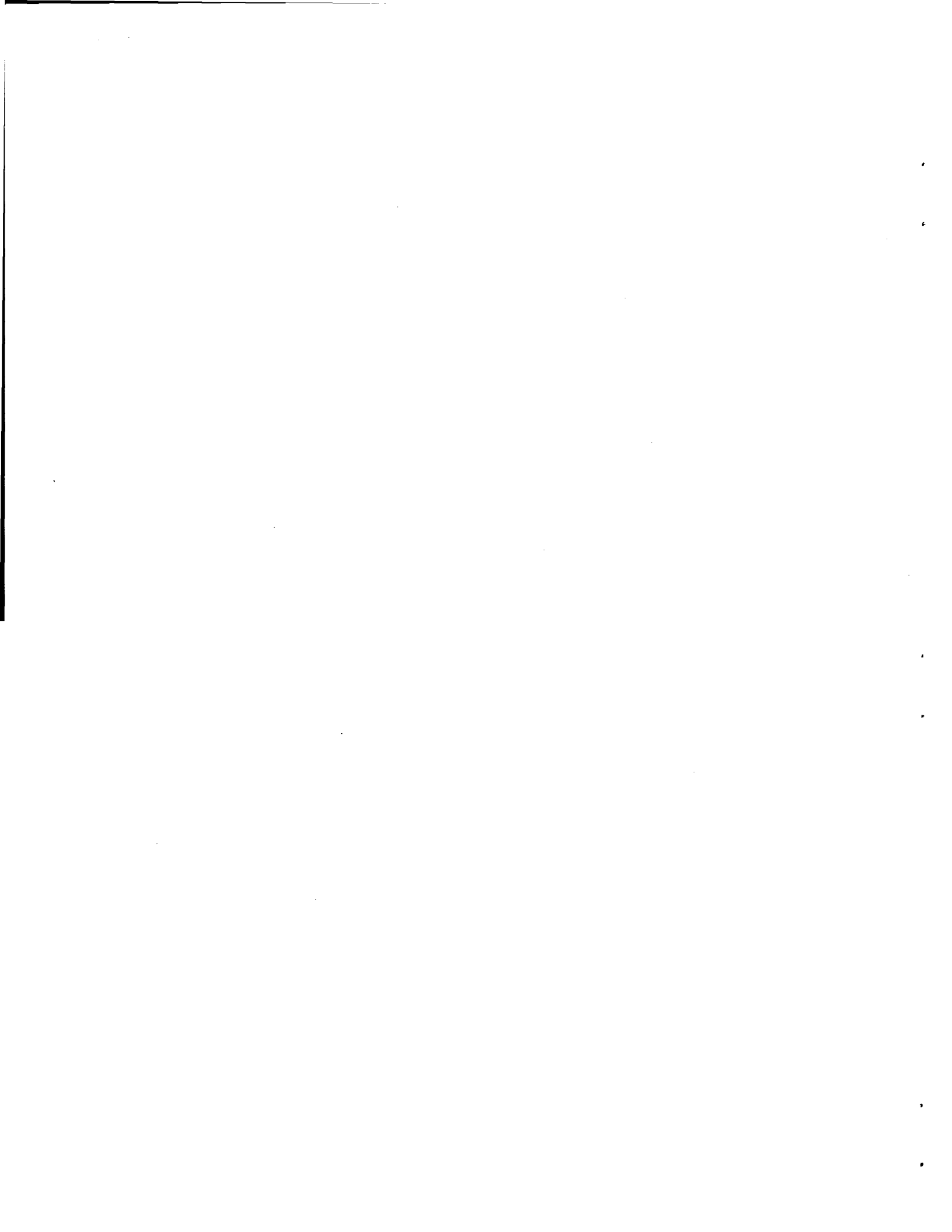
Tanto para el total nacional como para todas las provincias, la rotación de plantas es mucho más grande en los estratos de microestablecimientos y en las plantas pequeñas, disminuyendo a medida que nos movemos hacia los estratos de mayor tamaño de planta.

La importancia de los nuevos establecimientos en el "stock" existente al final del periodo, es mayor a medida que nos desplazamos desde el grupo de Expulsadores Absolutos hacia los Absorbedores Absolutos. Asimismo, la rotación en el número de establecimientos es mayor en aquellos estratos y provincias en las que más creció el empleo industrial en el periodo intercensal.

La dinámica de la producción y del empleo, y el proceso de descentralización geográfica inducido por la crisis y por la regulación estatal produce importantes cambios en las productividades relativas de los grupos considerados. El cambio más significativo se produce en el grupo Absorbedores Absolutos (nivel 1) que pasa del nivel más bajo de productividad en 1973 (32% inferior a la media) a un nivel 13% superior a la media por el efecto de la promoción industrial sobre la estructura productiva. Por el contrario, el grupo de Absorbedores Absolutos (nivel 2) pasa de un nivel de productividad superior a la media en 1973 (6%) a un nivel 11% inferior once años después. Los mayores niveles de productividad en 1984 se registraron en el grupo de Expulsores Relativos.

La mayor industrialización relativa de las provincias del interior acentuó las heterogeneidades existentes entre las distintas estructuras provinciales, lo que se revela básicamente en el hecho de que aumenta la dispersión de productividades entre provincias. Este proceso se manifiesta sobre todo en los estratos de plantas medianas y chicas, dado que la dispersión de las productividades en plantas grandes -como producto de la relocalización de establecimientos en áreas de menor desarrollo relativo- disminuye en el periodo.

Por otra parte, los cambios producidos en la estructura espacial del valor agregado industrial han venido acompañados de una mayor concentración técnica de la estructura productiva en los grupos que incrementaron su peso en el valor agregado nacional y un menor grado de concentración técnica en el grupo de expulsos absolutos.



Como consecuencia de los efectos de la crisis, y la reestructuración industrial, se producen importantes modificaciones en las estructuras industriales provinciales según el destino de los bienes producidos. En el marco de una caída a nivel nacional en la importancia relativa de los bienes de capital y de consumo durable, se observan relocalizaciones significativas desde las áreas de mayor desarrollo industrial hacia las provincias beneficiadas con promoción regional y sectorial.

En 1973 el Polo Metropolitano, el Resto de la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, producían en conjunto el 96,5% de los bienes de consumo durable, el 86,5% de los bienes intermedios, 79% de los bienes de consumo no durable y el 93% de los bienes de capital. Once años más tarde, estas mismas cuatro áreas producían el 81% de los bienes de consumo durable, el 76% de los bienes de consumo no durable, el 82% de los bienes intermedios, y el 88,5% de los bienes de capital.

En el marco de dicho proceso sobresalen los casos de la producción de bienes de consumo durable en Tierra del Fuego que representa en 1984 alrededor del 13% de la producción nacional del grupo, el aumento de la producción de bienes de capital en Mendoza y el incremento de bienes intermedios en Mendoza y Tucumán y el Resto de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, a lo largo del trabajo queda claramente explicitada la importancia que los regímenes de promoción industrial han tenido en la dinámica manufacturera provincial, si bien no fueron la única herramienta de política económica instrumentada. En los casos provinciales donde se implementaron regímenes especiales (i.e. Tierra del Fuego, Catamarca, La Rioja), la mayor parte de los incrementos de empleo y producción devienen de establecimientos industriales promocionados. Esta será también la situación de San Juan y San Luis, cuyos regímenes de promoción se aplican a partir de 1983.

La creación de nuevos establecimientos industriales ha modificado en forma casi total la estructura sectorial de dichas áreas, incorporando actividades no existentes previamente y orientadas hacia el mercado nacional. En cierto sentido se ha producido una apertura y diversificación de los aparatos productivos provinciales. Las nuevas actividades representan, en La Rioja, más del 80% de la produc-



ción industrial, cifra que se eleva aún más en los casos de Tierra del Fuego y Catamarca.

En las áreas donde se aplicaron los regimenes nacionales (leyes 20560 y 21608) el impacto de la promoción industrial tambien ha sido importante tanto en materia de empleo como de inversión; aunque relativamente heterogéneo, dependiendo del nivel industrial previo de cada jurisdicción. En el caso de Chubut, más del 50% de la creación neta de empleo durante el período corresponde con proyectos aprobados de promoción; en Neuquén dicha cifra alcanza al 32% y en La Pampa a cerca del 90%. En las provincias de Entre Rios, Corrientes, Chaco, Salta y Jujuy el empleo creado por los establecimientos promocionados osciló entre un 10 y 20% del aumento bruto de empleo.



PRINCIPALES CONCLUSIONES.

El estudio realizado sobre la evolución y características del proceso de industrialización en el país en el periodo 1973-1984, permite caracterizar a esta etapa como de profunda crisis y reestructuración del capital industrial. Este periodo, habitualmente señalado como de "desindustrialización" involucra un proceso complejo y heterogéneo de reordenamiento industrial en un sentido amplio, fuertemente influenciado por los esquemas básicos de políticas económicas aplicados a lo largo del periodo.

Los años bajo estudio abarcan subetapas muy diferentes tanto en relación al marco político y social del país como a las políticas económicas implementadas, de allí que los resultados finales reflejan evoluciones contrapuestas y conflictivas. El último año del estudio no constituye, en rigor, el punto de inflexión del ciclo, sino más bien un momento dentro de la etapa de transición en la crisis que caracteriza a los años recientes.

Son varios los factores que confluyen en los orígenes de esta crisis, destacándose entre los más generales:

- el agotamiento de una modalidad histórica de acumulación caracterizada como de "industrialización sustitutiva", cuyas manifestaciones comenzaron a agudizarse desde fines de la década del sesenta;
- la prolongada crisis por la que atraviesa el sistema capitalista mundial desde comienzos de los setenta, con los consiguientes procesos de reestructuración y reconversión del capital a escala mundial;
- el conjunto de políticas económicas implementadas a partir de 1976. Por una parte la apertura de la economía a la competencia internacional junto con medidas de liberalización de los mercados de capitales y financieros, las que trajeron con consecuencia, entre otras, una exacerbación de la acumulación financiero/especulativa. Por otra, las políticas económicas activas hacia el sector -promoción industrial, poder de compra del Estado-, las que posibilitaron la recomposición de las ventajas competitivas para el escaso número de grandes y



medianos capitales que fueron los principales beneficiarios de las mismas.

También diversas han sido las manifestaciones económicas de este complejo proceso: cuasi-estancamiento en el empleo industrial y en la producción; profundización de las heterogeneidades estructurales; acentuación del proceso de diferenciación del capital y de conformación y/o consolidación de estructuras jerárquicas de capitales; transformaciones en el patrón histórico de localización de la actividad industrial; rejerarquización de actividades productivas.

Si bien no se produjo en estos años una caída absoluta en el nivel del empleo y la producción industrial en términos globales, la desaceleración (e incluso la disminución) en los niveles productivos de aquellas actividades que motorizaron el crecimiento en el periodo anterior, junto con la reasignación del empleo hacia sectores relativamente menos productivos permiten caracterizar a estos años como de "desindustrialización relativa".

Como resultado de la redefinición de las estrategias empresariales de corto y mediano plazo -en el marco de un periodo de transición complejo y con señales muchas veces confusas y contradictorias- se producen reasignaciones de la actividad industrial tanto sectorial como espacialmente, junto con importantes modificaciones cuantitativas y cualitativas en los procesos de trabajo y en el mercado de trabajo.

Las actividades más dinámicas en estos años fueron las industrias del papel y pastas para papel; químicas, plásticas, petroquímicas, aluminio. Se trata, en la mayoría de los casos, de industrias de transformación de recursos naturales no alimentarios. Significativamente, entre estas industrias se encuentran las principales beneficiarias de los subsidios otorgados a través de los regímenes de promoción nacionales. Por el contrario, las mayores caídas se registran en el complejo metalmeccánico, eje del proceso de acumulación industrial de la década anterior.

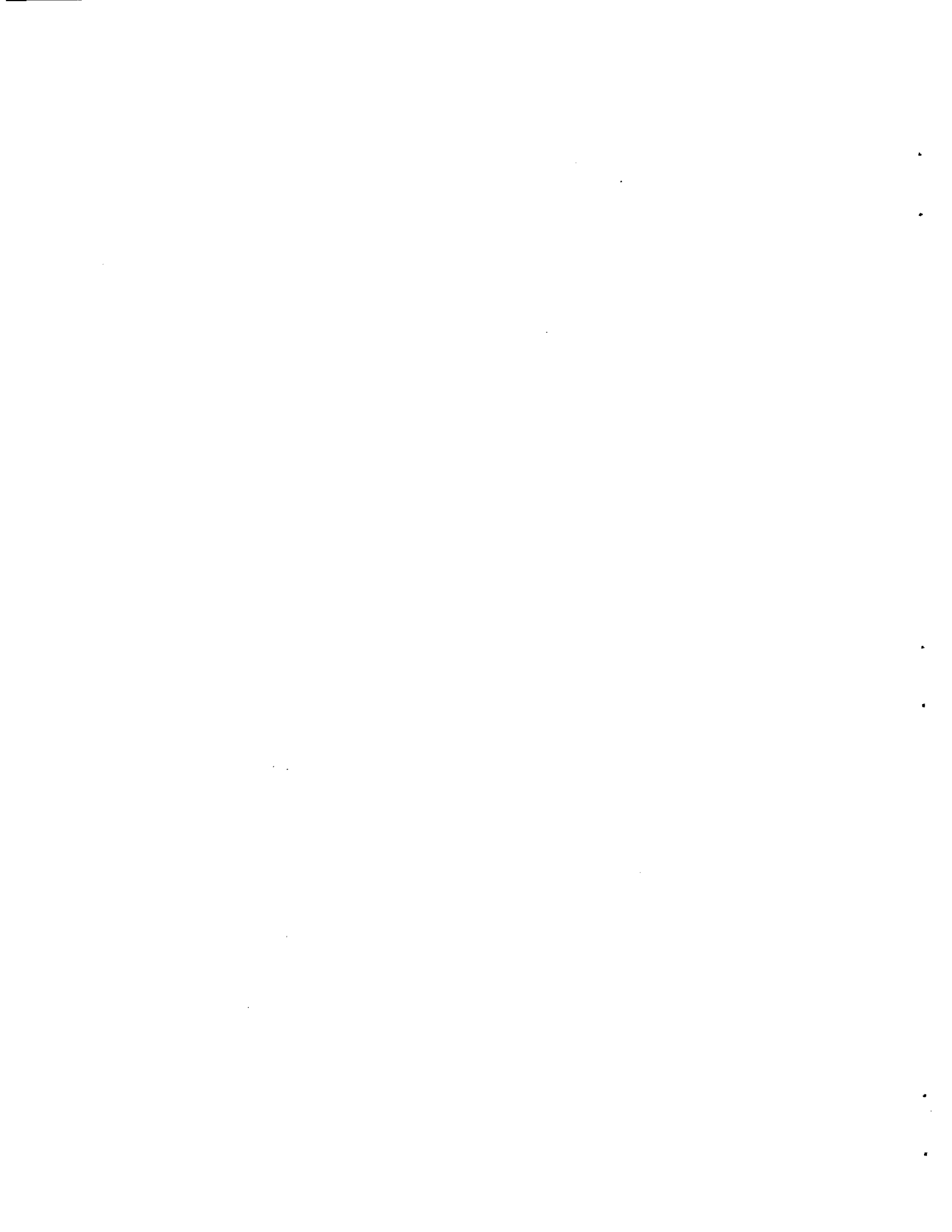
Los cambios en la estructura industrial implican, además, diferentes contenidos de procesos productivos de trabajo. Mientras los nuevos sectores se caracterizan, en general, por ser procesos de transformación continuos, de series productivas muy largas, capital



intensivos con mecanización y automatización rígida, de limitados requerimientos de insumos y partes, relativamente "commodities" en el plano comercial y de baja demanda de personal calificado directo e indirecto (ingeniería, desarrollo de productos, etc.); los sectores mecánicos que retrocedieron durante la década de los años 70 tienen algunas características casi opuestas: discontinuos, series cortas o a pedido (i.e.: bienes de capital o industria naval), fuertes demandantes de trabajo calificado directo o de integración de partes a partir de una desagregada cadena de proveedores, dirigidos a mercados restringidos, etc. Este cambio en la composición intrasectorial de la industria podría operar en el sentido de la desindustrialización relativa señalada anteriormente, cuyas implicancias de mediano y largo plazo no han sido aún totalmente evaluadas.

En un contexto signado por desapariciones de empresas ya sea por quiebras o absorciones y, en general, por acentuados procesos de centralización del capital, podemos plantear a manera de síntesis y como hipótesis las siguientes estrategias, estrictamente industriales, de los grandes capitales que se consolidan en estos años:

- 1) Estrategias de expansión horizontal, diversificando e integrando actividades industriales, comerciales y financieras.
- 2) Estrategias de diferenciación de productos y segmentación de los mercados.
- 3) Articulación en el sector público
 - . como oferente de bienes demandados por el Estado
 - . asociándose al mismo en los grandes emprendimientos y/o siendo destinatario de las privatizaciones totales o parciales de empresas públicas
 - . transformándose en los nuevos beneficiarios en los nuevos sectores promocionados.
- 4) Racionalización del empleo conjuntamente con mayor intensidad en los procesos de trabajo. Ello, aunado en ciertos casos con reequipamientos y modernización tecnológica, se tradujo en importantes aumentos en la productividad del trabajo. Los tamaños de planta se reducen en el estrato de las mayores plantas; al mismo tiempo



son éstos los estratos que registran los mayores aumentos en la productividad.

- 5) Cuando fue posible, fraccionamiento de los procesos productivos, desarrollando una estrategia multiplanta y multilocalización que permitió alcanzar los mayores beneficios de los regímenes de promoción.

La dinámica de la acumulación en el período pone en evidencia, más allá de los resultados finales, una considerable rotación de empresas y, por consiguiente, del empleo industrial, tanto sectorial como regionalmente. Estos años estuvieron signados por la desaparición de un número importante de firmas industriales, proceso que si bien fue más agudo en el estrato de las pequeñas empresas, alcanza a todo el espectro industrial. Ello fue, a su vez, acompañado por el surgimiento de nuevas plantas y empresas. En términos de empleo, esta rotación ha significado casi igual número de cesantes en la actividad que de nuevas incorporaciones.

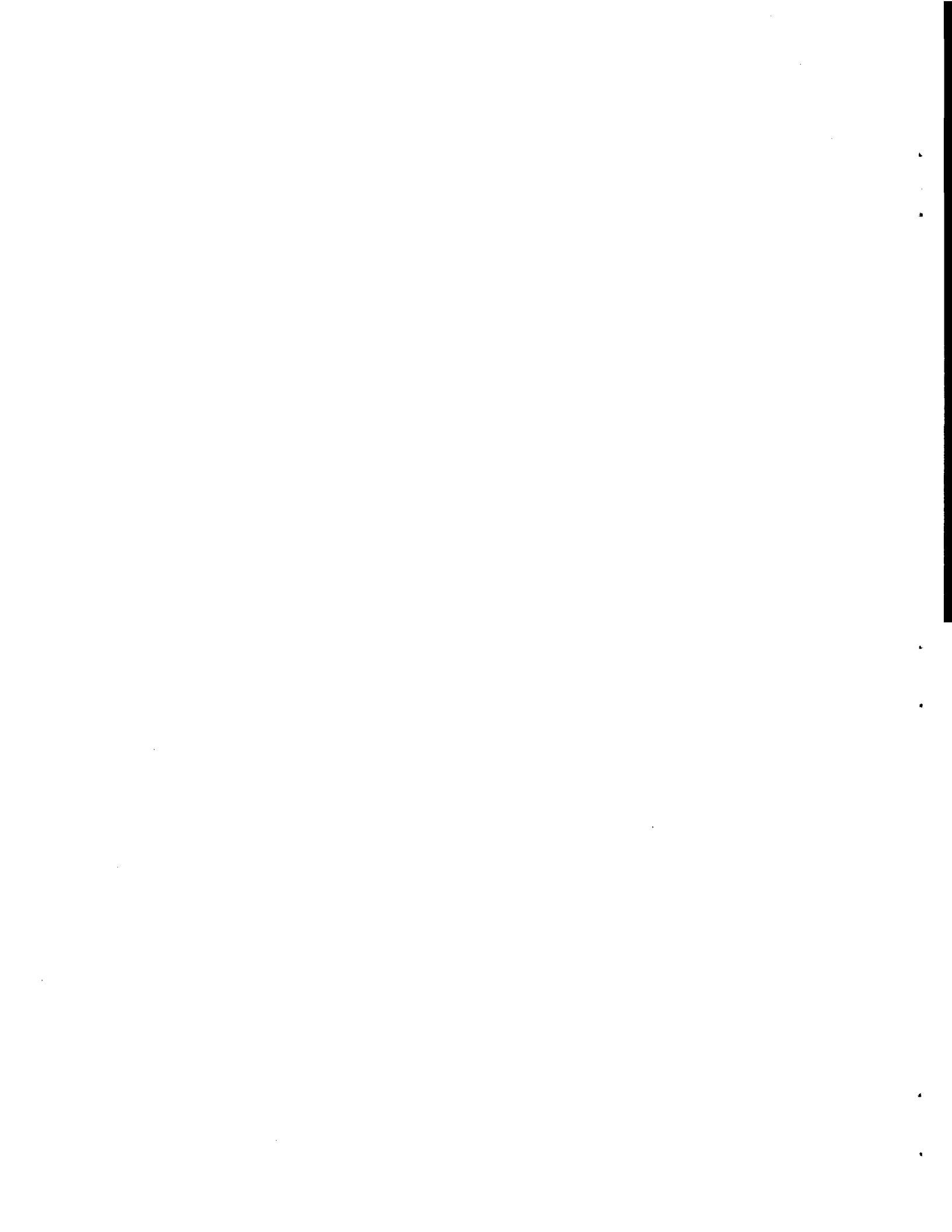
Los resultados de esta dinámica no han sido neutros tanto desde el punto de vista de la estructura productiva y su conformación espacial, como desde la perspectiva de los mercados de trabajo. En relación a los cambios registrados en el empleo industrial, dos procesos aparecen como los más significativos:

- la fragmentación espacial de los mercados de trabajo
- la descalificación de la mano de obra.

Ambos procesos han tenido importantes repercusiones en la organización gremial de los trabajadores.

Los cambios en las estrategias de localización de las firmas inducidos por las políticas públicas introdujeron modificaciones en la configuración espacial de la industria. Si bien no se alteró significativamente la alta concentración geográfica de la producción industrial, resultado del patrón histórico de acumulación de este sector, se produjeron importantes procesos de industrialización en las áreas de mayor atraso relativo, tradicionalmente expulsoras de mano de obra, con un considerable impacto sobre las economías locales.

El Polo Industrial Metropolitano (Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires) pierde posiciones



relativas en materia de producción manufacturera y fue expulsor absoluto de empleo. En forma semejante, los segundos centros industriales del país (Santa Fe y Córdoba) pierden también posiciones relativas en materia de producción y mientras que el primero es un expulsor relativo de ocupación, el segundo es un expulsor absoluto. En síntesis, el polo metropolitano junto con Córdoba y Santa Fe reducen su participación en producción industrial del 73% en 1973 al 63% en 1984. En contrapartida, la región Patagonia incrementa su peso del 1.3% al 4.1% y el conjunto de provincias integradas en el Norte Grande pasa de 6.6% a 8.8% del valor de producción nacional. A nivel provincial los cambios más importantes tienen lugar en Chubut, Tierra del Fuego, La Rioja, San Luis, Catamarca y Misiones.

Este cambio en las pautas de radicación reconoce esencialmente un factor determinante: los fuertes beneficios asociados con la promoción industrial; aunque posteriormente los empresarios identifiquen nuevas ventajas comparativas respecto de las localizaciones centrales históricas. La potencia de los instrumentos que se utilizan se manifiesta a dos niveles: por un lado permite consolidar la formación de capital de la firma (vía los beneficios de diferimiento para los inversores y las ventajas asociadas con la compra de bienes de capital nacional y extranjero) y por otro lado mejora, casi inmediatamente, su capacidad de competencia en el mercado, su situación económica y de rentabilidad (a través de la desgravación del impuesto al valor agregado y a las ganancias). En situaciones de crisis y reestructuración, como vive este país desde hace más de una década, parecería que la posibilidad de acceder a los beneficios de la promoción se ha constituido en una de las estrategias válidas de las firmas para asegurar la continuidad de su proceso de acumulación.

Desde un punto de vista espacial, los cambios ocurridos en el período, especialmente por lo que implican en términos cualitativos, indicarían el principio de una ruptura de las tendencias históricas en la conformación de la división regional del trabajo industrial. A nivel de hipótesis de trabajo podrían plantearse como elementos centrales de esta reformulación los siguientes:

- a) la creación a través de la política estatal de importantes ventajas competitivas para un conjunto de empresas industriales, diferen-



ciales por áreas geográficas y acotadas en el tiempo.

- b) la incorporación en las áreas sin industrialización previa de numerosas actividades industriales a través del traslado de ciertos procesos productivos anteriormente desarrollados en las áreas industrializadas;
- c) la expansión "geográfica" de empresas nacionales industriales grandes, anteriormente concentradas en el Gran Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, tomando la forma de organización de multiplantas.
- d) la pérdida de importancia relativa de los sectores agro-industriales tradicionales, en las áreas de industrialización reciente.

Hasta mediados de los sesenta podíamos distinguir, a grandes rasgos, tres áreas diferenciales de industrialización:

- i) Areas industrializadas (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba).
- ii) Areas de base agroindustrial (Rio Negro, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Salta, Jujuy, Tucumán, Mendoza y San Juan).
- iii) Areas sin desarrollo industrial significativo (Formosa, Santiago del Estero, Catamarca, San Luis, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego).

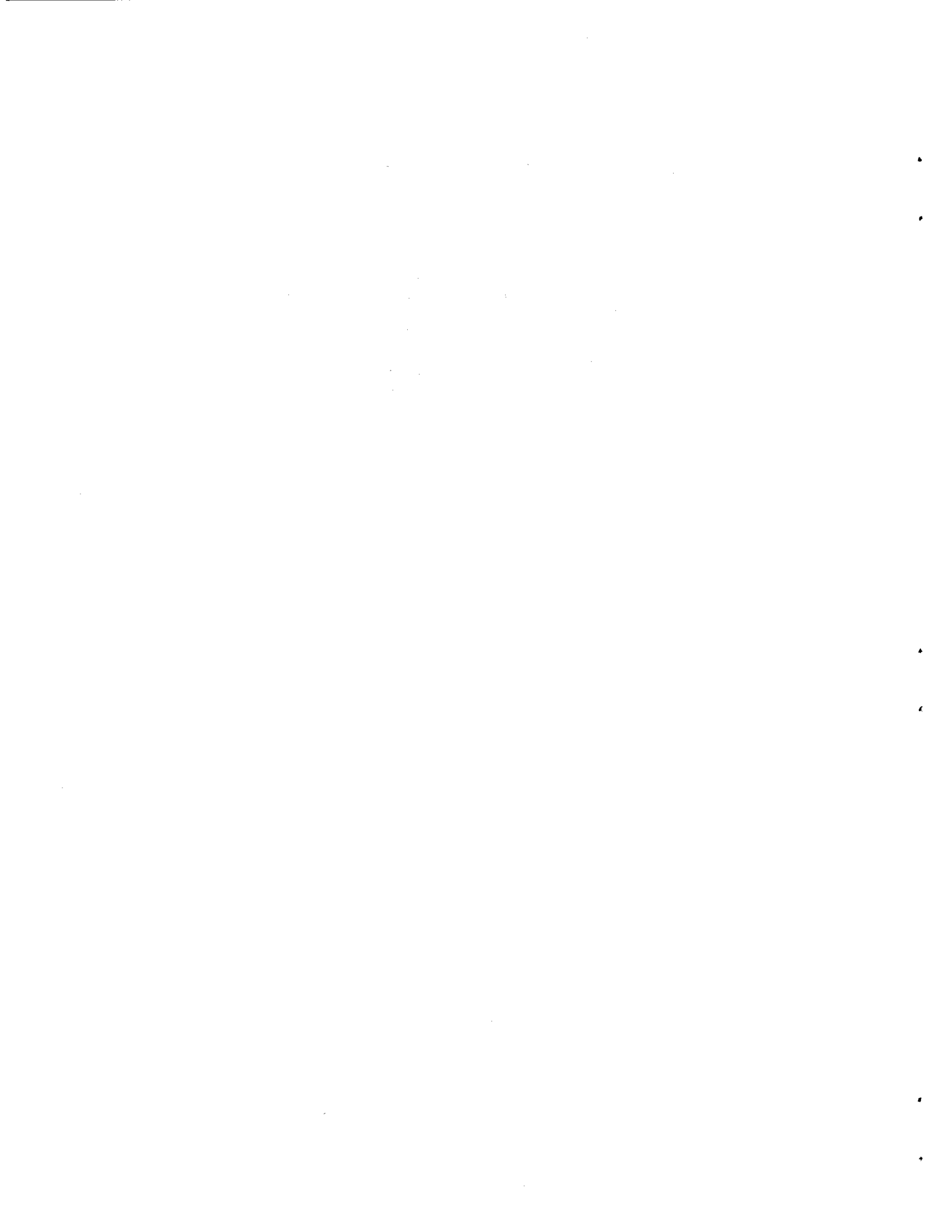
Seria posible a mediados de los ochenta hablar de cinco áreas industriales:

- i) Areas de desindustrialización neta (Polo Metropolitano, Santa Fe y Córdoba).
- ii) Areas de "nuevo" desarrollo industrial sobre la base de Grandes Proyectos (Provincia de Buenos Aires y parcialmente Misiones y Chubut).
- iii) Areas de industrialización reciente a partir de regimenes promocionales (Tierra del Fuego, Chubut, La Rioja, Neuquén, Catamarca, San Juan y San Luis).



- iv) Areas agroindustriales tradicionales (Entre Ríos, Mendoza, Tucumán, Río Negro, Salta, Jujuy, Chaco, Corrientes, San Juan).
- v) Areas sin desarrollo industrial (Santiago del Estero, Formosa, Santa Cruz, La Pampa).

Este esquema de división regional del trabajo recién comienza a perfilarse y abre fuertes interrogantes respecto a sus posibilidades de consolidación. El punto crítico está referido a la evolución futura de las ventajas comparativas regionales a medida que disminuyan las ventajas competitivas de las empresas beneficiadas con los regímenes de promoción.



GLOSARIO DE TERMINOS.

- Clasificación de los establecimientos por estratos de ocupación.

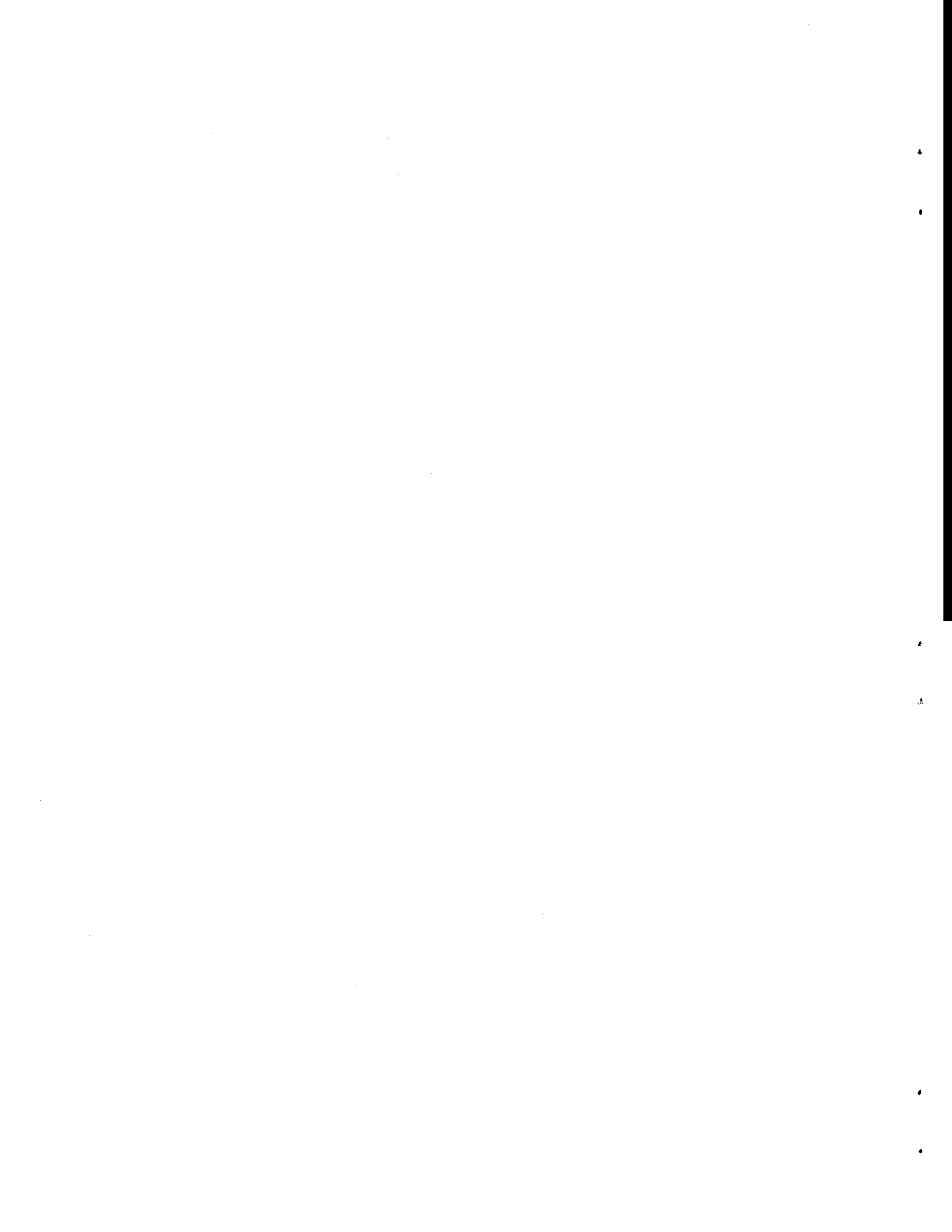
- Microestablecimientos: entre 1 y 5 ocupados.
- Pequeños: entre 6 y 15 ocupados.
- Mediano 1: entre 16 y 50 ocupados.
- Mediano 2: entre 51 y 200 ocupados.
- Grandes: más de 200 ocupados.

- Margen bruto= $\frac{\text{Superávit bruto}}{\text{Nro. Establecimientos Salario medio}}$.

- Divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) Rev. 2.
 - 31: Productos alimenticios, bebidas y tabaco.
 - 32: Textiles, prendas de vestir e industria del cuero.
 - 33: Industria de la madera y productos de la madera, incluido muebles.
 - 34: Fabricación de papel y productos de papel, imprenta y editoriales.
 - 35: Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico.
 - 36: Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón.
 - 37: Industrias metálicas básicas.
 - 38: Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipo.
 - 39: Otras industrias manufactureras.

- Grupos de provincias según grado de absorción de empleo.
 - Expulsores absolutos: provincias que en el periodo disminuyeron su empleo asalariado.

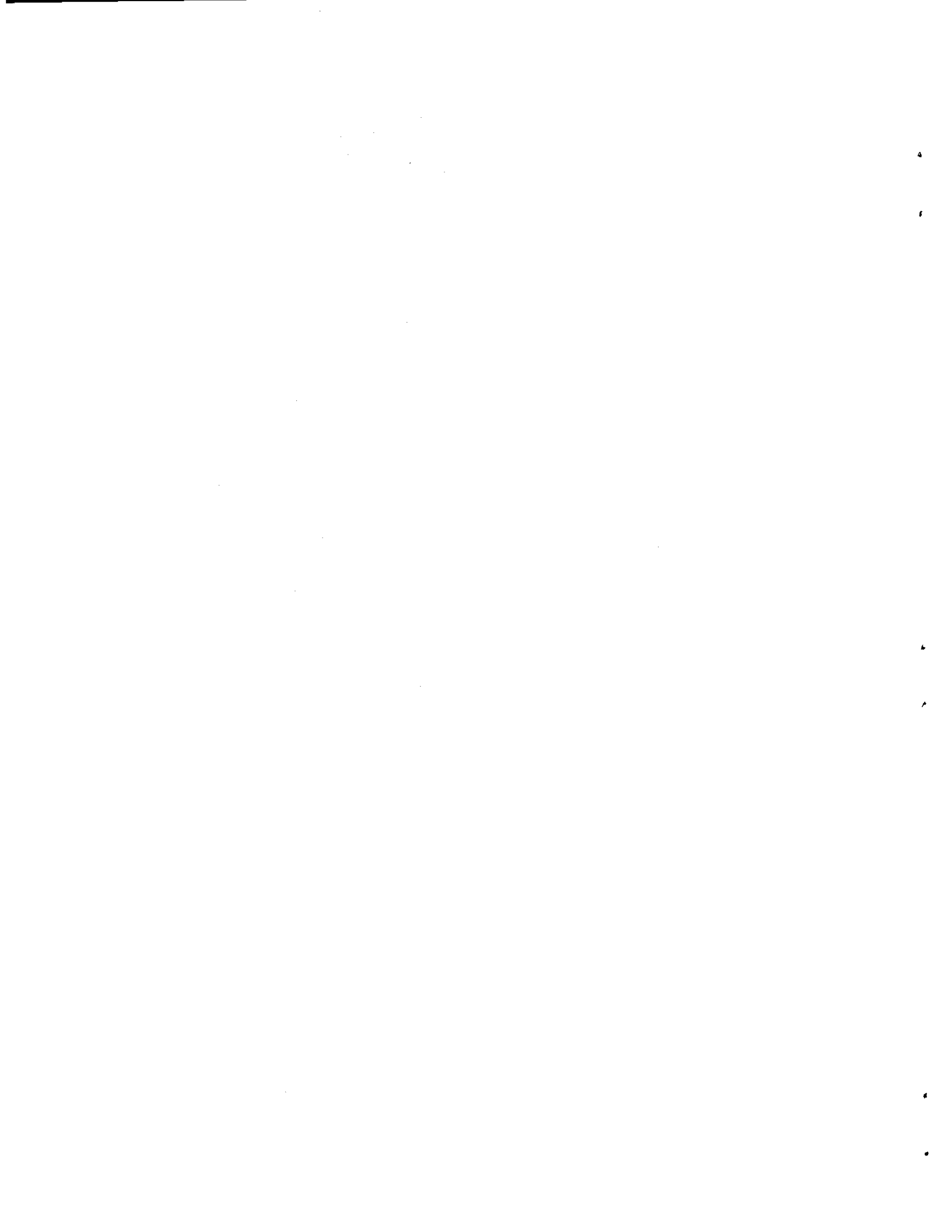
 - Expulsores relativos: provincias que absorbieron empleo asalariado, pero cuya participación en el incremento total del empleo asalariado es menor que el peso que tenían en la estructura del empleo en 1973.



Absorbedores absolutos. Nivel 2.: provincias cuya participación en el incremento total del empleo asalariado es entre 1 y 3 veces el peso que tenían en la estructura del empleo en 1973.

Absorbedores absolutos. Nivel 1.: provincias cuya participación en el incremento del empleo asalariado en más que tres veces el peso que tenían en la estructura del empleo en 1973.

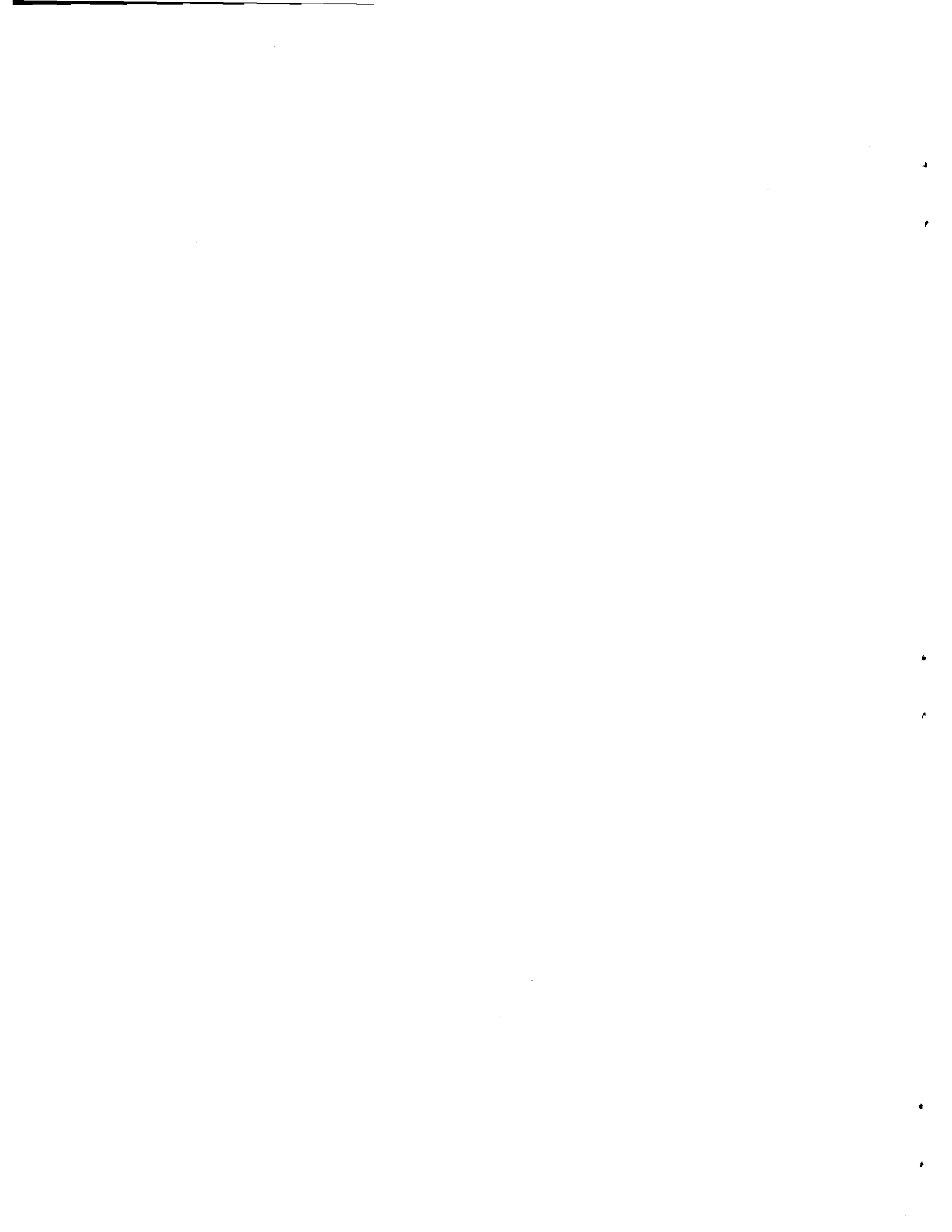
- Polo Metropolitano: Comprende Capital y 25 partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, Gral. Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Pilar, Escobar, San Vicente, Gral. Rodríguez, Marcos Paz y Cañuelas. Esta acepción ampliada del Gran Buenos Aires, derivada de la extensión de la urbanización e industrialización hacia esos partidos, ya fue recogida por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980.
- Salario relativo: Cociente entre salarios y valor de producción.
- Norte Grande: comprende las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones y Corrientes.



DOCUMENTOS DEL PROGRAMA CFI-CEPAL: PERSPECTIVAS DE REINDUSTRIALIZACIÓN Y SUS DETERMINACIONES REGIONALES.

(PRIDRE)

- Nro. 1 "Perspectivas de industrialización y sus determinaciones espaciales y provinciales". Resumen del programa. Mimeo, 1986.
- Nro. 2 "Notas metodológicas para el estudio de la diferenciación del capital industrial", Gutman, G., mimeo, 1986.
- Nro. 3 "Propuesta metodológica para la construcción de una tipología de ramas provinciales", Yoguel, G., mimeo, 1986.
- Nro. 4 "Categorías económicas y datos censales", Gutman, G., Yoguel, G., mimeo, 1986.
- Nro. 5 "Propuesta de indicadores para el análisis de la estructura industrial provincial", Gutman, G., mimeo, 1986.
- Nro. 6 "Propuesta para los estudios de promoción industrial", Gatto, F., mimeo, 1986.
- Nro. 7 "Estimaciones preliminares sobre formas de competencia en la industria". Primera versión, Gutman, G., mimeo, 1986.
- Nro. 8 "Diseño de tabulados", mimeo, 1986.
- Nro. 9 "Efectos económicos de la promoción industrial en La Rioja. Primeros resultados", Yoguel, G., Gatto, F., Gutman, G. y Mourelle, J. Primer versión, 1986.
- Nro. 10 "Catamarca. Dinámica industrial 1973-1984". Primeros resultados. Primera versión, Yoguel, G., Gutman, G. y Mourelle, J., 1986.
- Nro. 11 "Estructura industrial del Norte-Grande", Yoguel G., Gutman, G y Gatto, F., 1987.
- Nro. 12 "Crecimiento Regional y Políticas Públicas. El impacto de la promoción industrial en la



provincia de La Rioja". (2da.versión)
Gutman, G., Gatto, F. y Yoguel, G., 1987.

Nro. 13 "La industrialización reciente de Tierra del
Fuego", Roiter, M., 1987.

Nro. 14 "Reestructuración Industrial y sus efectos
regionales, 1974-1984". Gatto, F., Gutman,
G. y Yoguel, G.

