



Distribución Restringida  
LC/BUE/R.228  
Abril 1998

**CEPAL**

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

**Oficina en Buenos Aires**



**APUNTES SOBRE INDUSTRIA Y  
COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO  
(1974 - 1997)**

Marina Sallustro

Este trabajo fue realizado por Marina Sallustro como parte de sus actividades de pasantía, en el marco de colaboración entre la Universidad Torcuato Di Tella y la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, bajo la coordinación de Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos.

## Referencia histórica

*1958 - 1976:* A partir de 1958, se inicia el último subperíodo de la ISI que se extiende hasta mediados de los 70. Articulada en los complejos petroquímico y metalmeccánico (siendo el sector automotriz el más representativo) la industria tuvo su desempeño más destacado, convirtiéndose en el motor de crecimiento generadora de empleo y base de la acumulación del capital. La particular situación deficitaria de la industria en el comercio internacional restringía las posibilidades de crecimiento sostenido de las actividades industriales sin generar las crisis de balance de pagos. Buscar una “solución” dentro de la propia ISI: política de incentivos a las exportaciones de manufacturas; promoción de actividades de insumos básicos en función de su ahorro de divisas y en la posibilidad de ensanchar la base del mercado interno. Fines de los 70, consolidación del modelo de sustitución de importaciones.

*1976 - 1981:* Fase de apertura y reducción de la promoción de exportaciones. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios. En relación a la política industrial, se pueden señalar dos subperíodos:

→ *1976 -1978:* Crawling-peg pasivo (elevado tipo de cambio), ↓ aranceles (redundantes) ⇒ ↑ importaciones, pero no importante.

→ *1978 - 1981:* Enfoque monetarista de la balanza de pagos → sobrevaluación del peso → ↑↑ importaciones. A su vez la entrada de capitales externos -sin restricciones- en su casi totalidad de corto plazo y provenientes de un mercado financiero de alta liquidez y elevadas tasas de interés, compensaban el déficit por cuenta corriente, con un incremento significativo del endeudamiento con el exterior. Crisis de la deuda. 1982: Estatización de la deuda.

La segunda mitad de la década de los 70 constituye un punto de inflexión en la evolución de la industria argentina. Fue entonces que se inició el proceso de desmontaje del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, proceso que de ninguna manera fue lineal e ineluctable. Un rasgo característico, hasta finales de los 80 y comienzos de los 90, fue el de las marchas y contramarchas en dicho proceso. En tal sentido no sólo se movilizaron grandes intereses para frenar las fuerzas “antisustitutivas” e incluso para

revertirlas, sino que también, acontecimientos externos jugaron de manera circunstancial a favor de los que apoyaban la continuidad del modelo. Es el caso de la crisis de la deuda externa en los comienzos de los 80 que, entre otros aspectos, se reflejó en un nuevo “cierre” de las economías endeudadas<sup>1</sup>.

*1982 - 1988:* Período de ajuste externo. La crisis de la deuda externa en 1982 revirtió el signo de las transferencias netas de recursos del exterior, producto de la interrupción de los flujos de capital y el aumento de las tasas de interés internacional. Los efectos inmediatos fueron el renacimiento y agudización del desequilibrio estructural externo de la economía, pero ahora acompañado por la crisis de financiamiento del sector público. Estos dos desequilibrios básicos se complementaban con la dinámica de funcionamiento de la economía en el corto plazo, en la cual el régimen de alta inflación y fragilidad financiera amplificaban y agudizaban los efectos de las medidas adoptadas para corregir los desajustes. En el período se destacaron tres programas económicos: el Austral y el Primavera. Todos ellos compartieron el objetivo de incorporar medidas que implicaran, junto con la obtención de resultados superavitarios en la balanza comercial, un mayor control de la demanda agregada nominal, una corrección de los precios relativos e intentos de orientar el proceso de formación de expectativas. En todos los casos, se puede señalar la presencia de dificultades para sostener resultados fiscales compatibles con las posibilidades de financiamiento interno, externo y monetario<sup>1</sup>.

*1988 - 1991:* Salto de las exportaciones.

*1991:* Se pone en marcha el Plan de Convertibilidad. Es el punto de partida de un programa de política económica cuyos objetivos principales son la estabilización y un programa de reforma estructural. Su fundamento es la fijación del tipo de cambio nominal por ley, que sólo puede ser modificado por tal procedimiento, mientras que el Banco Central está obligado a garantizar la base monetaria con reservas suficientes, en un contexto de total eliminación de restricciones al movimiento de divisas. Al mismo tiempo se renuncia al impuesto inflacionario, dado que limita la creación de dinero a los resultados positivos del balance de pagos. La política de ingresos se orienta a eliminar la inercia del proceso inflacionario mediante la prohibición

---

<sup>1</sup> Bisang, Roberto; Bonvecchi, Carlos; Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián; **La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto.**

legal de indexar contratos y permitir aumentos salariales sólo fundamentados en incrementos de productividad. Al mismo tiempo la política fiscal está obligada a generar superávits operativos, teniendo en el “Plan Bonex” un antecedente importante para el manejo de la deuda pública interna. El proceso de privatizaciones genera una nueva fuente de financiamiento y las reformas del sistema tributario acompañadas del incremento del nivel de actividad, son uno de los éxitos más notables. A diferencia de las condiciones de los 80, la refinanciación de la deuda externa en el marco del Plan Brady, la baja de la tasa de interés internacional y el nuevo clima macroeconómico son determinantes de un cambio sustancial en el financiamiento externo, complementado con la repatriación de capitales y con el incremento de depósitos en dólares en el mercado local.

*1995: Tequila.*

*1996: Año de recuperación.*

## **Industria y comercio exterior en los 80**

### **Transformación industrial y su vinculación con las exportaciones**

Entre 1980 y 1990 se observó una performance poco alentadora de los principales indicadores económicos, evidenciando el profundo deterioro de la economía. Sólo las exportaciones tienen un signo positivo con un crecimiento del 78% entre 1980 y 1990. Sin embargo, este aumento fue acompañado de un cambio en la composición de las mismas, en particular, de las exportaciones manufactureras. El sector industrial exportador ha ido modificando su perfil de colocaciones externas como un reflejo de lo ocurrido en los cambios estructurales de la producción local.

Las actividades industriales han sufrido un conjunto de profundas transformaciones estructurales que a modo de síntesis se puede caracterizar como un proceso de reestructuración “regresiva” y de “creciente heterogeneidad estructural”. El carácter “regresivo” está dado básicamente por dos elementos: el primero de ellos se refiere a la incapacidad de la economía de haber basado su reestructuración industrial en los aspectos positivos que se desarrollaron en las cuatro décadas de la sustitución de importaciones, durante las cuales se acumularon conocimientos, habilidades, capacidades ingenieriles, equipamientos, recursos humanos, etc. Estos elementos estuvieron a su vez asociados a serios problemas de funcionamiento que determinaron el agotamiento de dicho modelo. Una asignación eficiente de los recursos hubiese sido aquella que induzca la superación de estas dificultades, pero rescatando los acervos positivos. El segundo de los elementos se refiere a las transferencias de ingresos asociadas al proceso de reestructuración. En cuanto al carácter de “creciente heterogeneidad”, éste está determinado por el desempeño muy diferenciado a nivel empresarial. El estancamiento agregado se descompone en el dismantelamiento, atraso y reducción de muchas firmas y, en forma complementaria, en el desarrollo de otras empresas que crecen y modernizan sus estructuras productivas.

A mediados de los años 70, la estructura industrial argentina estaba caracterizada por una alta diversificación de sus actividades, coincidente con el objetivo de la sustitución de importaciones de maximizar el aprovisionamiento local de bienes manufacturados. Sin embargo, en comparación con las sociedades más industrializadas se observaban claramente dos rasgos de

la industrialización argentina: el escaso desarrollo de la industria de los bienes de capital y de las industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido. La profundización de la sustitución de importaciones en las industrias de insumos estuvo priorizada en todos los planes de desarrollo elaborados durante el período sustitutivo y paradójicamente su impulso mayor fue dado durante la apertura de la economía en 1976-1981, evidenciando la desarticulación de las políticas y generando el cambio más importante de la estructura industrial en la década del 80.

Las actividades que más han crecido han estado asociadas a la expansión de la dotación de recursos naturales y al desarrollo de grandes plantas de insumos, de procesos continuos intensivos en capital, que no avanzaron en los encadenamientos hacia bienes diferenciados con mayor valor agregado. En contraposición, se ha desmantelado un conjunto de actividades más asociadas al uso intensivo de recursos humanos calificados y de fuertes requerimientos de esfuerzos tecnológicos. En particular, el complejo metalmecánico y electrónico, que en el escenario internacional pasa a ocupar un lugar destacado en su transición de la electromecánica a la electrónica, en el mercado doméstico, a pesar de su buen punto de partida, pierde posiciones relativas en forma significativa.

El balance comercial de bienes industriales se presenta hasta el año 1981 como estructuralmente deficitario. Sin embargo, durante la década del 80 va revirtiendo su situación. En términos generales, este comportamiento en las actividades industriales indica, en primer lugar, una situación de escasa orientación exportadora de las industrias no basadas en recursos naturales durante la última fase de la sustitución de importaciones. Dicha tendencia se acentúa fuertemente en el momento de la apertura de la economía en el período 1979/81, durante el cual el fuerte aumento en las importaciones no tuvo su correlato en los cambios estructurales que permitieran ganancias de competitividad que necesariamente requieren para un dinamismo de la corriente exportadora. En este sentido, los resultados fueron una apertura unilateral de las importaciones, reflejada en el deterioro de los saldos comerciales. El posterior cierre de la economía del año 1982 va generando un fuerte cambio en el comportamiento del comercio exterior, donde el proceso de sustitución de la producción de bienes intermedios de uso difundido y de bajos niveles de actividad interna se conjugan en la generación de crecientes saldos superavitarios. Este cambio en la tendencia va generando lentamente un conjunto de impulsos hacia una mayor actividad exportadora, que asociado al reducido nivel de actividad del mercado interno, concluye en los saldos superavitarios del trienio 88/90.

### Evolución de las exportaciones de productos manufacturados

- MOA: ↑ Sector aceitero, pesca, fabricación de papel y fruticultura ↓ Industria azucarera y frigoríficos.

En relación a las primeras, se trata de producciones que exhibieron un rápido crecimiento asociado básicamente a la dotación de recursos naturales y a la posibilidad de una adecuada colocación externa<sup>2</sup>.

Lo ocurrido en la industria azucarera es un claro reflejo tanto de problemas estructurales de largo plazo que aquejan a la producción local como de la desregulación de los mercados internacionales por la supresión de los sistemas de cupos. En cuanto a la industria frigorífica, inicialmente sigue siendo una actividad relevante en el comercio exterior, a pesar de su pérdida en términos de importancia relativa. Por un lado, aparecen una serie de restricciones de los mercados centrales, que sumadas a los cambios en gustos reducen la demanda potencial. Por otro, el grueso de las empresas no siguió un ritmo de inversiones en mejoras tecnológicas apropiado, hecho que sumado a los problemas temporales en el precio del principal insumo, restan habilidades de inserción externa. No obstante, al interior del sector, algunas empresas ya a mediados de la década del 80 iniciaron procesos de inversiones que apuntan en dos direcciones: avanzan hacia la integración a través de su propia producción ganadera e invierten en nuevas instalaciones, buscando nuevos productos a fin de lograr una mayor diferenciación. Aunque el sector en conjunto exhiba al final del período una tendencia decreciente de participación, un número acotado de firmas tiene una conducta dinámica.

En términos generales, si bien pueden identificarse variaciones de relevancia en términos de los sectores líderes de los 70, el efecto no es lo suficientemente potente para anular dos debilidades. La primera de ellas se refiere a la notable concentración en una serie de actividades basadas casi con exclusividad en los recursos naturales. La segunda se relaciona con una clara especialización en productos de bajo valor agregado con una escasa participación en las colocaciones externas de las producciones que le siguen en la cadena productiva.

---

<sup>2</sup> En **Exportaciones industriales en una economía en transformación** se examina con algún detalle el caso de los aceites vegetales.

- MOI: Grupo de mayor dinamismo. ↑ Ind. básicas de hierro, sustancias químicas básicas, metales no ferrosos, refinería en petróleo, plásticos y resinas ↓ Automotores y otras producciones metalmecánicas.

Como se mencionó anteriormente, a mediados de los 70, cuando finalizaba la segunda etapa de la sustitución de importaciones, se percibía que una de las limitantes más significativas de este modelo de industrialización era su incapacidad de generar divisas para sostener en el largo plazo, el crecimiento de la economía. Estos estrangulamientos del sector externo aparecían como resultado de dos tendencias íntimamente ligadas al funcionamiento y conformación estructural del tejido industrial. Por un lado, las ramas productoras de bienes industriales finales que habían sustentado el dinamismo productivo local comenzaban a exhibir menores ritmos de crecimiento como resultado de la saturación del mercado interno. Por otra parte, la estructura industrial en su conjunto tenía un escaso aprovisionamiento local de insumos intermedios de uso difundido y de bienes de capital, creando un alto grado de dependencia de los mercados externos. Frente a la escasa posibilidad de profundizar la industrialización de los bienes de capital se había generalizado un consenso de la necesidad de avanzar en la sustitución de los bienes intermedios en la cadena productiva. Este tipo de bienes tenía una alta incidencia en la estructura de las importaciones y, al mismo tiempo, eran los puntos de partida fundamentales para el desarrollo de varios complejos industriales integrados que culminaban en actividades con mayor valor agregado, ocupación y cierta excelencia tecnológica. Las diferentes respuestas a estos desafíos quedaron conformadas por un nutrido sistema de promoción industrial, una activa participación del Estado como productor, fuertes transferencias económicas en la financiación de estos proyectos, la aparición de empresas privadas de porte internacional y el establecimiento de una treintena de plantas productivas con rasgos marcadamente distintos a los que caracterizaban al núcleo dinámico de la sustitución de importaciones basada en la metalmecánica. En su proceso de maduración, la propuesta original de profundizar la sustitución de importaciones y orientarse preponderantemente al mercado interno, se vio afectada por una marcada desarticulación de la industria local y una notable reducción del consumo. De esta forma, este tipo de producciones -de flujo continuo, con elevados costos de parada/arranque de las plantas y cuantiosas inversiones fijas- no encontraba en el mercado local una capacidad de absorción compatible con su potencial productivo. Como consecuencia, varios de estos emprendimientos comienzan a tender a una clara inserción en los mercados externos y contribuyen a delinear, desde fines de los 80, un nuevo modelo de inserción internacional del



sector industrial argentino. La firma enfrentaba dos mercados con posibilidades de diferenciación de precios: el local donde merced a la protección era monopólica y el externo donde debía competir. La firma exportaba -de manera anticíclica al consumo interno- a partir de financiar sus exportaciones con sobre-precios en el mercado local y múltiples subsidios<sup>3</sup>.

A mediados de la década de los años 70, el complejo metalmecánico aparecía como el caso más dinámico de incorporación del sector industrial a las corrientes exportadoras. Sin embargo, en una estrategia empresarial basada preponderantemente en el control del mercado interno, las colocaciones externas eran marginales y tenían un claro matiz procíclico con la evolución de la producción local. A partir de mediados de los 70, la pérdida de posición en el mercado interno y el desmantelamiento del sistema promocional incidieron en la discontinuación de gran parte de estas incipientes exportaciones. En su reemplazo aparecen nuevas modalidades de inserción internacional. Apuntan en ese sentido la revalorización de producciones de series cortas y a pedido que, en base a la dotación de recursos humanos calificados y evoluciones tecnológicas, permiten a un centenar de empresas medianas locales dinamizar sus exportaciones favorecidas por los acuerdos de integración del Mercosur. Sumado a ello, en el marco de un proceso internacional de globalización de la producción y el paulatino abandono de los modelos económicos autosuficientes, se replantearon las estrategias de varias empresas transnacionales. Un efecto de la implementación de estas estrategias globalizadoras es el creciente papel que -a través del comercio intra-firma- comienzan a tener las exportaciones industriales de las empresas transnacionales<sup>4</sup>.

El fenómeno de involución de los productos exportados a favor de los insumos básicos y otras producciones de menor valor agregado responden, entonces, a varias causas, en su mayoría vinculadas con los cambios ocurridos en la estructura productiva interna.

### **Perfil exportador**

A principio de los 70, casi el 50% de las colocaciones externas correspondían a producciones con un bajo valor agregado. Sin embargo, la casi totalidad del resto de las

---

<sup>3</sup> En **Exportaciones industriales en una economía en transformación** se desarrolla el caso particular de la industria siderúrgica (pág. 89 -92).

<sup>4</sup> En **Exportaciones industriales en una economía en transformación** se describe lo ocurrido en sector automotriz (pág. 93 - 94).

exportaciones correspondían a bienes que tenían valores agregados medio altos o altos (con todos sus defectos el modelo sustitutivo enfatizaba sobre producciones finales acumulando acervos tecno-productivos con altos contenidos de empleo). Los cambios ocurridos durante casi dos décadas tendieron a modificar sustancialmente el panorama inicial, panorama que era deseable se profundizara a favor de las producciones con incorporación de mayor valor agregado. Sin embargo, se registró una notable disminución en la participación de las producciones de alto valor agregado y un mantenimiento de la participación de las de bajo valor agregado. De esta forma, se verificó una suerte de proceso involutivo, pues a medida que crecían las colocaciones externas no se produjo el necesario y deseable recambio de las actividades a favor de los bienes de mayor valor agregado que estaban asociados al uso intensivo de recursos humanos y de factores tecnológicos. Por el contrario, la especialización en la exportación de producciones de bajo y medio valor agregado es coincidente con una tendencia a las colocaciones externas de bienes intensivos en el uso de recursos naturales.

Por otro lado, se observa también una tendencia hacia productos más intensivos en el uso de energía y en capital, y menos intensivos en mano de obra. El cambio -explicado preponderantemente por el ingreso de sectores intensivos en capital orientados a las exportaciones en desmedro de las actividades de contenido salarial medio- permite extraer algunas conclusiones. En primer lugar, el costo salarial tiende a perder significación entre los factores explicativos de la competitividad de las exportaciones de manufacturas. Por el contrario, tanto el precio del capital como de algunos recursos naturales específicos pasan a ocupar el rol central en la determinación del posicionamiento internacional de los costos de las empresas manufactureras. En segundo lugar, de confirmarse esta tendencia, es cada vez menor el efecto directo de una variación en las exportaciones industriales sobre el nivel de ocupación doméstico. Finalmente, si se profundiza el modelo de especialización basado en la explotación e industrialización de recursos naturales con alta intensidad en el uso de capitales se reforzará la tendencia hacia el crecimiento, a mediano plazo, del desempleo estructural de la Argentina y al menor dinamismo de la industria como generadora de nuevos puestos de trabajo (rol esencial en el período de sustitución de importaciones).

### Concentración y volumen de las exportaciones

A principios de los años 70, resultaba normal para los analistas económicos que los “ranking” de exportaciones sean encabezados por empresas comercializadoras de cereales; en el otro extremo la presencia de firmas industriales quedaba relegada a la actividad de algunos frigoríficos y marginalmente curtiembres. Había entonces una escasa participación de las firmas industriales con grandes volúmenes de exportaciones -contracara de la conformación productiva interna y del carácter eminentemente mercado internista que rodeó el desarrollo inicial y/o posterior consolidación. Una década más tarde el panorama había cambiado radicalmente. Teniendo como telón de fondo la duplicación de las colocaciones externas, el escenario era ahora dominado por menos de 20 firmas industriales que detentaban casi el 40% de las ventas externas de manufacturas: su contracara el ingreso de los grandes exportadores industriales. La tendencia se fue profundizando en los años posteriores simultáneamente con el aumento de la inserción internacional. La tendencia de largo plazo aunaba tres elementos: 1) la presencia de sectores productivos que durante la última década, en el medio de la crisis interna, han ingresado con gran dinamismo a los mercados internacionales; 2) el número de exportadores va creciendo a lo largo del tiempo; 3) si bien el crecimiento de las exportaciones es simultáneo con el número de firmas, su velocidad es mucho mayor, con lo cual comienza a consolidarse la figura de la gran firma exportadora que concentra una parte apreciable del comercio exterior.

Bajo este proceso aperturista/exportador de un núcleo acotado de firmas subyace otro fenómeno claramente diferenciado de lo ocurrido en la madurez del modelo sustitutivo. En particular, los cambios empresariales a nivel de comercio exterior desde la óptica del control de la propiedad del capital de las firmas. A fines de la década del 80, el perfil indicaba una participación del orden del 33% para las empresas multinacionales, algo más del 5% para las empresas estatales, casi el 22% para firmas pertenecientes a grupos económicos y el resto para firmas independientes de capital nacional.

Los grupos económicos y las empresas transnacionales, que explican más de la mitad de las colocaciones externas de Argentina, se han caracterizado por la modificación de sus estrategias empresariales. En el caso de los grupos económicos, las nuevas estrategias se articulan sobre la base de la diversificación y expansión del mercado, mientras que en el caso de las empresas transnacionales, están reorientando sus estrategias sustitutivas previas hacia las condiciones de una economía tendiente a la globalización.

### Volatilidad de los precios

Han ocurrido, a lo largo del período analizado, profundas alteraciones en los términos de intercambio. El resultado de ello es la aparición de una brecha significativa entre el poder adquisitivo resultante de las exportaciones y el esfuerzo exportador implícito que ha significado los fuertes crecimientos de las cantidades físicas colocadas en los mercados externos por las firmas. Este ha sido un problema muy importante que enfrentó la economía argentina, en los años 80, en el cual la caída de los precios internacionales de los principales productos exportados -especialmente los referidos a algunas MOA- genera un deterioro ajeno a la productividad de las firmas y al entorno macroeconómico local, y , en cambio, fuertemente vinculado a la conducta de los escasamente competitivos mercados internacionales. Por su relevancia se destacan las políticas agrícolas y la “guerra de subsidios” entre los principales países desarrollados cuyas consecuencias fueron un acelerado deterioro de los precios de intercambio de los productos agrícolas. Esto se suma al deterioro permanente de los precios de los “commodities” internacionales en el plano de las MOI -relacionado a las profundas transformaciones tecno-productivas ocurridas en los países desarrollados y en los NICs- generó, durante algunos años, corrientes de comercio caracterizadas por un círculo vicioso de sobreofertas, “dumping” y caídas de precios internacionales. Estos factores han determinado que el crecimiento de las exportaciones argentinas tenga una columna vertebral firmemente consolidada en fuertes incrementos de los volúmenes físicos de las colocaciones externas, pero que ha sido permanentemente erosionada por el deterioro de los precios internacionales. De esta forma, el fenómeno de la declinación de los precios externos ha ocultado parcialmente el dinamismo exportador argentino en la medida que la performance exportadora no se tradujo en la generación de divisas en igual proporción. Quizás el hecho más relevante que surge de la contrastación de lo ocurrido entre los valores monetarios y físicos, es la extrema volatilidad de los precios de algunas producciones claves dentro del comercio externo de manufacturas. Esto tiene particular relevancia si se verifica que el dinamismo de las colocaciones externas se basa en algunos productos sujetos a fuertes variaciones de precios, abriendo un interrogante sobre la viabilidad y conveniencia de este tipo de especialización externa.

De acuerdo con el trabajo de M. Cristini, el sector exportador podría alcanzar un gran impulso y dinamismo a partir del Plan de Convertibilidad. En efecto, la experiencia internacional muestra o indica que una de las principales consecuencias de importantes reformas estructurales es el crecimiento de la totalidad de las exportaciones, en general, y de las exportaciones no tradicionales, en particular. Entre 1988 y 1990, el crecimiento en las exportaciones fue el resultado de la gran inestabilidad doméstica. En un mercado donde el dinero estaba racionado se tenía un gran interés en obtener dólares a través de las exportaciones. Al mismo tiempo, la caída en el nivel de actividad interno, y, en consecuencia, en la demanda agregada, generaba un excedente para exportar. En 1990, las exportaciones registraron la mayor tasa de crecimiento, resultado de los altos precios internacionales de los productos agrícolas y de la recesión interna que obligó a las firmas a dirigirse a los mercados internacionales. Este comportamiento es consistente con la noción prevaleciente que sostiene que las exportaciones industriales constituyen un “left over” de la producción doméstica, aumentando los excedentes durante los períodos recesivos. Esto contrasta con la visión presentada en el trabajo de Bisang y Kosacoff donde se sostiene que uno de los hechos económicos más sorprendentes de la economía argentina en el año 1990, fue el resultado final de la exportación de bienes del país. Sin embargo, revisando los resultados en el período 1974/90, surge que estas magnitudes, lejos de ser el resultado aleatorio y puntual de una serie de factores de corto plazo, forma parte de una tendencia de mayor alcance, cuyo rasgo central es una creciente inserción en los mercados externos. Por otro lado, los autores sostienen que es aún más sorprendente verificar que dicho comportamiento está explicado en gran medida por la performance de las exportaciones industriales y que, a su vez, dentro de éstas las más dinámicas hayan sido las MOI.

Es importante remarcar que en realidad las exportaciones, a diferencia de las importaciones que tienen un comportamiento marcadamente cíclico, no siguen un comportamiento cíclico o, mismo, anticíclico. Más precisamente, se las puede asociar con un comportamiento escalonado. Es decir, las mismas pegan un salto por distintos motivos como pueden ser aumentos en la productividad, altos precios internacionales, subvaluación cambiaria, recesión interna, etc., y luego permanecen en el mismo nivel durante un cierto tiempo. Esta conducta se explica en los altos costos asociados a la actividad exportadora, principalmente los costos de información. Una vez que la firma en un determinado momento “favorable a las exportaciones” incurre en los mismos (salto), seguirá exportando, a pesar de que el contexto económico haya cambiado y no sea tan “favorable” (mantenimiento del nivel).

## **Industria y comercio exterior en los 90**

### **Rasgos generales de la industria en los 90**

Si bien el período 1990- 1994 se caracteriza por una fuerte reactivación productiva, el PBI industrial no tuvo el mismo desempeño, el crecimiento acumulado no alcanza el 14%, y mismo el PBI industrial por habitante declinó a razón de un 0,6% por año. Sin embargo, dentro de este crecimiento acumulado se destacan fuertes disparidades sectoriales que se tradujeron en un patrón distinto de crecimiento industrial. Así, entre los años 1977 y 1987 el rumbo manufacturero fue marcado por el desempeño de los sectores productores de bienes de utilización intermedia. En cambio, luego de la recesión de finales de los 80 y comienzos de los 90, el liderazgo fabril fue asumido por las ramas productoras de bienes de consumo durable y, en menor medida, por las ligadas a la industria de la construcción. Desde 1976, la industria local se encuentra en un proceso de transformaciones que ha adquirido particular intensidad entre 1990 y 1994. Durante esta última etapa han surgido como sectores ganadores los productores de bienes de consumo durable y, en especial, la industria automotriz. Entre los perdedores, los fabricantes de bienes de capital. Por último, los que no avanzaron ni retrocedieron fueron las actividades elaboradoras de bienes de utilización intermedia, aunque es preciso remarcar que en esta descripción genérica se ocultan notables disparidades.

En cuanto al impacto del proceso de apertura externa sobre la industria , se observa, respecto de 1990, una caída en los coeficientes de exportación y un paralelo e intenso incremento de la participación de las importaciones en el valor de la producción. No obstante, cabe señalar que, durante 1993 y 1994, se observa un aumento en el coeficiente de exportaciones; incremento que no ha impedido un agravamiento del déficit de divisas del sector industrial. En general, se sostiene que el mayor efecto de la apertura sobre el sector industrial ha sido en términos de disciplinamiento del proceso de formación de costos y precios. En cambio, el desplazamiento de producción doméstica no alcanza, para el conjunto de la industria valores de significación.

Las evidencias disponibles señalan que el proceso de reestructuración industrial se verifica en un contexto de creciente concentración<sup>5</sup> y extranjerización de la producción. Ello es el resultado de crecimientos en los volúmenes de producción y ventas de las firmas más grandes, tanto nacionales como extranjeras, superiores a los promedios sectoriales; de la compra de empresas existentes, en especial por parte de empresas extranjeras, aunque también por parte de grandes grupos económicos; y por la desaparición y reducida incorporación de nuevas firmas de tamaño pequeño y mediano.

Al analizar el sector industrial, desde un punto de vista más microeconómico, se puede observar que en las dos últimas décadas se fueron desarrollando una serie de transformaciones estructurales que resultaron en un tejido industrial del mismo tamaño en producción y empleo, pero resultado de comportamientos sectoriales y empresariales contrapuestos. De forma genérica y simplificada se pueden observar dos tipos de transformaciones. La primera de ellas se la puede caracterizar de reestructuraciones “ofensivas” de los sectores, mientras que en las restantes la modalidad ha sido básicamente “defensiva”. La coexistencia de ambos comportamientos se traduce, por una parte, en la creciente heterogeneidad que se va perfilando en la estructura y dinámica industrial y, por la otra, en un resultado económico en términos de producción y de valor agregado, que en una perspectiva de mediano plazo no exhibe grandes avances para el conjunto de la industria.

Se considera importante realizar algunas consideraciones particulares respecto de 1995, año en el que se produjo el llamado “efecto tequila”. Si bien la economía argentina evidenciaba ya en 1994 síntomas de enfiamiento y crecientes dificultades en el orden fiscal, no puede negarse que este efecto aceleró y profundizó los desequilibrios existentes. Uno de los impactos más evidentes fue la caída del nivel de actividad industrial, a una tasa no menor al 5%. La contracción de la producción manufacturera afectó de manera diferente a los distintos sectores.

---

<sup>5</sup> Bisang, Roberto; Bonvecchi, Carlos; Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián; **La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto.** En el contexto generalizado de una mayor apertura externa importadora, se observa un aumento relativo superior del grado de exposición a la competencia internacional por parte de los sectores mediana y escasamente concentrados. En el marco de un incremento generalizado de los costos salariales industriales, los ritmos de aumento de la productividad habrían de reflejarse, asimismo, en un empeoramiento de la posición competitiva externas de las actividades mediana y escasamente concentradas. Mientras las ramas más concentradas incrementaron sus niveles de productividad laboral en casi un 63%, las actividades mediana y escasamente concentradas sólo lo hicieron en un 30%. En estas condiciones resulta fácil explicar que el nivel de apertura a las importaciones de las ramas mediana y escasamente concentradas haya crecido un 250% frente al 170% de las actividades más concentradas.

Los más afectados son los productores de bienes de consumo durable que, hasta 1994, habían liderado la reactivación industrial desde el inicio del Plan de Convertibilidad. En segundo lugar, se ubicaron las actividades productoras de bienes de capital y las fabricantes de insumos para la construcción. Se trata de aquellas ramas que dependen, directa o indirectamente, de la disponibilidad de crédito. Por otro lado, a pesar del aumento de las exportaciones industriales y la disminución general de las importaciones, el balance de divisas del sector continúa siendo deficitario.

Los sectores y firmas con reestructuración “ofensiva” se destacan por cambios radicales en la organización de la producción, con la incorporación de nuevos equipamientos y con aumentos relevantes en sus indicadores de productividad y competitividad. En muchas actividades manufactureras se verifica la existencia de plantas con estas características como lo son los casos de las plantas productoras de insumos intermedios intensivos en escala y capital, el desarrollo del complejo aceitero exportador y la transformación del complejo automotriz, en particular con el desarrollo de la especialización de autopartes con una nueva lógica industrial destinada al mercado exportador. Estas reestructuraciones se corresponden con una “nueva microeconomía”<sup>6</sup> de la industria argentina. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, su impacto agregado no ha sido lo suficientemente importante para dar un sendero macroeconómico consolidado a la industria argentina. Por su lado, las empresas con comportamientos “defensivos” también han tenido cambios significativos, pero sin embargo no han superado totalmente los problemas básicos de su funcionamiento en la medida en que aún se fundamentan en radicaciones de la época sustitutiva con escalas reducidas de producción, escaso desarrollo de proveedores especializados y subcontratistas, elevada integración horizontal y un “mix” muy amplio de productos. Estas firmas han realizado inversiones específicas y selectivas. Sin embargo, estos nuevos equipamientos no han reestructurado los establecimientos. Las inversiones selectivas se han traducido en incrementos significativos de la productividad, pero que tienden a agotarse en la medida en la que no se efectúan inversiones radicales y, además, son insuficientes, en el nuevo clima competitivo de una economía abierta. En definitiva es muy difícil alcanzar la competitividad necesaria para mantener los mercados domésticos ante las importaciones y dinamizar las exportaciones sin programas de inversión que modifiquen la

---

<sup>6</sup> Algunos de los aspectos más destacados de esta “nueva micro” se describen en Bisang, Roberto; Bonvecchi, Carlos; Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián; **La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto.**



estructura productiva de la firma. La competencia con los productos importados actúa simultáneamente como factor de reducción de mercado y como techo para la fijación de los precios. Las condiciones de una economía abierta fueron determinantes en los esfuerzos de ganancia de productividad, pero al mismo tiempo sus avances sólo pueden acelerarse con reestructuraciones ofensivas acompañadas por vigorosos procesos de inversión. El actual punto de equilibrio de las firmas tiene márgenes estrechos, determinados por la limitación de seguir ganando participación en los mercados, la dificultad de reducir más sus costos operativos y las condiciones de competencia con los productos importados. En estas condiciones, las empresas centran sus esfuerzos en la reducción de sus costos medios. Una estrategia que se observa crecientemente es la incorporación de una mayor parte de componentes y piezas importadas en la función de producción de las plantas y el complemento de la comercialización de bienes finales importados por las propias empresas industriales. En consecuencia, a diferencia del modelo sustitutivo, en el cual la industria típica producía con un grado de integración nacional cercano al 100%, el comportamiento empresarial característico actualmente está dado por la creciente incorporación de insumos y partes importadas y por la inclusión simultánea de productos no elaborados en sus establecimientos en la gestión empresarial. En algunos casos, esta conducta está asociada a la búsqueda de especialización productiva, que les permite superar los problemas de escala y de división del trabajo, con ganancias de eficiencia e incremento del comercio intraindustrial. Sin embargo, en la mayoría de los casos no existen las inversiones suficientes para estas transformaciones y este comportamiento se fundamenta en la reducción de costos para permanecer en los mercados<sup>7</sup>.

En los comienzos de los 70, el perfil empresarial local se constituía, a grandes rasgos, de cuatro actores: las empresas de capital estatal especializadas en transporte, energía, comunicaciones e industrias básicas; las subsidiarias de empresas extranjeras cuya radicación dependía de una aprobación previa regulada por un régimen detallado y se establecían con posiciones dominantes en mercados no plenamente abastecidos; las grandes empresas locales, algunas de ellas bajo la forma de grupos económicos; y finalmente las PyME, numéricamente mayoritarias, constituían la base de la incipiente trama industrial y la generación de empleo. A mediados de los 90, el perfil empresarial presenta una composición y dinamismo diferentes al de

---

<sup>7</sup> Kosacoff, Bernardo; **La industria Argentina: Un Proceso de Reestructuración Desarticulada.**

las últimas décadas. En primer lugar, como consecuencia de las privatizaciones realizadas, se verifica la casi desaparición de las empresas estatales en el sector industrial.

En cuanto a las empresas transnacionales, mientras que hasta la primera mitad de los 80 se produce una significativa disminución de su inserción industrial, en los primeros años de la década del 90 la situación se revierte. No sólo se amplía la presencia de los inversores tradicionales, sino que aparecen nuevas empresas, modificando y replanteando sus estrategias y la lógica de sustentación de sus inversiones. El replanteo de sus formas de funcionamiento tiene como resultado una mayor apertura exportadora e importadora, principalmente intracorporación y en el marco del Mercosur. Se estima que las empresas transnacionales explican alrededor de un 30% de las exportaciones argentinas. Esto supone un sustento tecnológico más acorde a los estándares internacionales, especialmente en lo referido a la adopción de las tecnologías de producto. Al mismo tiempo, se observa una importante transferencia de empresas locales a las empresas transnacionales, incrementándose la participación del capital extranjero en el sector industrial.

En relación al segmento de empresas de capital nacional, ha adoptado dos direcciones: algunas de ellas fueron absorbidas por la corriente de inversiones externas y otras evolucionaron hacia la conformación de los grupos económicos de capital nacional. Estos comparten con la empresas transnacionales el predominio de los mercados industriales más relevantes y tienen ramificaciones hacia actividades primarias y los servicios. Por su dinamismo aparecen como organizaciones de crecimiento muy dinámico, superando en sus expansiones al mercado local para volcarse hacia algunas inversiones extranjeras. Fueron los principales adquirientes de las empresas privatizadas, aunque en este caso compartieron con capitales externos los emprendimientos más relevantes.

Finalmente, las PyME fueron las más afectadas por las condiciones macroeconómicas de los 80 y los programas de estabilización de los 90. Su desempeño no tuvo la capacidad de generar incrementos de empleo y la producción, siendo muy reducida la incorporación de nuevas firmas al tejido industrial. Si bien existen casos de firmas exitosas, no constituye un sector sólidamente competitivo frente a los desafíos de una economía abierta<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Bisang, Roberto; Bonvecchi, Carlos; Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián; **La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto.**

La evaluación del futuro de las empresas es uno de los fenómenos más difundidos en el tramado manufacturero. Los desafíos simultáneos que tienen los industriales se dan en un contexto irreversible a las condiciones vigentes anteriormente en el modelo sustitutivo. En este marco la dinámica de fusiones de firmas, concentración de mercados, acuerdos asociativos en el marco del Mercosur, ventas de paquetes accionarios, negociaciones permanentes con consultoras y empresas del exterior, desarrollo de franquicias, etc., no tienen precedentes en la historia industrial del país. Se verifica en particular un interés por parte de las empresas transnacionales para invertir en la industria. Este interés está relacionado, entre otros motivos, por su estrategia de más largo plazo, su menor restricción financiera y su posibilidad de integrar las actividades domésticas a sus estrategias de globalización.

### **Exportaciones en los 90**

De forma genérica se observa el siguiente comportamiento de las exportaciones a lo largo de la década de los noventa:

1991 -1993: crecimiento inferior al 2% anual.

1994 -1996: crecimiento cercano al 22% promedio anual.

### **Algunas explicaciones ...vinculadas con el Plan de Convertibilidad**

1) Hasta 1993, el período bajo el Plan de Convertibilidad<sup>9</sup> se caracterizó por un débil crecimiento de las exportaciones, a una tasa menor que la economía en su conjunto. Durante este período, la apertura de la cuenta capital y el aumento de credibilidad en la economía argentina, atrajo los capitales que habían partido en los 80, al igual que nuevos inversores extranjeros. Esta rápida entrada de capitales dio lugar a una “moderada” o “tolerable” sobrevaluación del tipo de cambio. En general, la experiencia muestra una correlación positiva entre el tipo de cambio y las exportaciones. Es decir, tipos de cambios devaluados están asociados a un importante crecimiento exportador, y viceversa. En el caso de la Argentina, durante el Plan Austral, los

---

<sup>9</sup> Cristini Marcela; *Convertibility and Argentine Industrial Exports: A Sustainable Change?*.

productores reconocían la existencia de un tipo de cambio subvaluado<sup>10</sup>, mientras que en el presente, bajo Convertibilidad, observan una sobrevaluación cambiaria. Sin embargo, es importante remarcar que hay una importante asimetría entre ambas situaciones. Mientras la subvaluación permite y favorece la resistencia al cambio, retardando los ajustes necesarios para ser competitivo en los mercados de bienes, la sobrevaluación impone presiones sobre los productores locales, que deben ajustarse y reestructurarse, y sobre los costos de exportación. Los productores locales deben, por un lado, enfrentar la competencia, en el mercado doméstico, de los bienes importados -ahora relativamente más baratos-, y, por otro, reducir los costos, para ser competitivos en el mercado internacional ante el deterioro de los términos de intercambio. En este sentido, hacia fines de 1994 la política económica seguía mostrando algunos aspectos que debían ser ajustados para eliminar parte de las distorsiones enfrentadas por los exportadores. Algunos de los aspectos más importantes se vinculan con las cargas impositivas sobre el trabajo y los impuestos provinciales, que perjudican la competitividad de las industrias exportadoras.

2) La Convertibilidad modificó la situación de las exportaciones sensibles a los movimientos del tipo de cambio y, en la medida que fue percibido por el sector privado, obligó a buscar mejores fundamentos para vender en el exterior. A partir de allí las mejoras en la productividad y las reducciones en los costos se transformaron en los elementos centrales de las exportaciones. Es así que en los primeros tres años de vigencia de la Convertibilidad se aprecia la pérdida de dinamismo de las exportaciones, que luego de caer un 3% en 1991, crecen a tasas reducidas en los años siguientes. A partir de allí, cuando alteraciones tales como la mejora en la productividad y reducciones de costos se hacen presentes, las exportaciones crecen a tasas elevadas, con un rango que va del 13% (1996) al 32% (1995).

3) Mientras que entre 1980 y 1989, el crecimiento de las exportaciones fue anémico, a partir de entonces se produjo un salto exportador en dos etapas: el primero fue experimentado en 1990 como consecuencia de varios factores (recesión interna, elevado tipo de cambio que rigió en 1989 y parte de 1990, el inicio del Mercosur, etc.). El segundo salto se produjo a partir de 1994 cuando fue lanzado el Plan Real en Brasil, mejoraron los precios internacionales de muchos bienes agrícolas e industriales, se reafirmó en 1995 por el impacto de la recesión interna y la existencia de un sector privado que comenzaba a usufructuar de los avances de

---

<sup>10</sup> Se podría cuestionar la caracterización del tipo de cambio en los 80 como subvaluado, preguntándose subvaluado con respecto a qué. Si lo es al compararlo con el tipo de cambio bajo el Plan de Convertibilidad, pero es cuestionable al compararlo con el tipo de cambio de fines de 1989 y principios de 1990.

productividad y eficiencias de los años anteriores y se consolidó en los dos años posteriores en un marco de crecimiento reestablecido.

### **Mercosur y la llamada “Brasil dependencia”**

En los últimos seis años las exportaciones de la Argentina han estado influenciadas por dos hechos fundamentales: la implementación del Plan de Convertibilidad -mencionada anteriormente- y la profundización de la integración regional. En cuanto al segundo, desde el año 1988 la participación de las exportaciones al Mercosur en las exportaciones totales se cuadruplicó. Sin embargo, el “efecto Mercosur” no está asociado sólo al dinamismo, sino también a la composición cualitativa diferenciada de las ventas. Es decir, las exportaciones al bloque tienen un mayor valor agregado que las que tienen como destino al resto del mundo. Argentina maximiza su competitividad en el Mercosur, lo ideal sería que el Mercosur fuera un trampolín para las exportaciones y no una tabla de salvación.

Actualmente el Mercosur se ha consolidado como primer destino de las exportaciones argentinas, participando con el 33%, representando esta cifra cerca del triple de lo exportado como promedio de la década del 80 hacia ese destino (en 1997, Brasil adquiere algo más del 27% del total de las exportaciones). Otro dato importante es la importancia que va adquiriendo Chile como destinatario de las exportaciones. Las exportaciones argentinas han estado redireccionándose hacia una mayor concentración en el mercosur y Chile, en detrimento de las ventas a los EEUU y la Unión Europea.

En oposición a las exportaciones, no parece determinante de las importaciones la constitución del Mercosur. La tasa de crecimiento de las importaciones desde el Mercosur para el período 1991-1996 es de 220%, mientras que esa tasa para las provenientes del resto del mundo alcanzó al 178%. Se puede concluir que si bien las importaciones desde el bloque regional han crecido algo más que las provenientes del resto del mundo, la magnitud de ese desplazamiento es relativamente baja y no permite hablar de un “efecto Mercosur”.

Como se dijo anteriormente, la consolidación del proceso de integración generado alrededor del Mercosur ha permitido un significativo crecimiento de las exportaciones argentinas, el que a su vez, posibilitó una mejora notable del balance comercial. En particular,

del análisis de las exportaciones por destino el rasgo saliente es el aumento de la participación de Brasil como mercado. La trascendencia de estos hechos, sin embargo ha disparado una discusión acerca de la medida en que la economía argentina depende de la brasileña a fin de preservar su equilibrio macroeconómico. El crecimiento de las exportaciones argentinas al Brasil, en un contexto de fuerte aumento del comercio bilateral, fue obviamente impulsado por la profundización del proceso de integración, pero no fue ajeno a la evolución de la economía brasileña que se caracterizó en los últimos años por una significativa expansión del nivel de actividad y una sobrevaluación de la paridad cambiaria real-dólar y, por lo tanto, de la paridad real-peso. Dado que la combinación de una relación cambiaria favorable al peso y el empuje de la economía brasileña ha tenido un fuerte impacto sobre las exportaciones argentinas al Brasil, es altamente probable, entonces, que un cambio en el escenario macroeconómico de ese país afecte al intercambio comercial bilateral. En particular, no puede descartarse que las autoridades económicas del Brasil adopten alguna medida tendiente a enfriar la demanda interna con el objetivo de mejorar la complicada situación que atraviesan sus cuentas externas. Por otro lado, además podría decirse de un modo general que, con la excepción de algunos productos tradicionales y algunos “commodities industriales, el mercado brasileño no sólo representa un destino importante para los productos industriales sino que esta importancia es creciente -siendo mayor la importancia cuanto mayor es el grado de elaboración del producto-. Sin embargo, de acuerdo con un trabajo realizado por O. L. Kacef<sup>11</sup>, esta también llamada “Brasil dependencia” debe considerarse con moderación. Teniendo en cuenta el peso de las operaciones de comercio exterior sobre la actividad de cada sector, podría decirse que los sectores que más pueden verse perjudicados por una disminución de la demanda brasileña son algunos alimentos (como lácteos, galletitas, fideos, etc.), algunos productos textiles, algunos productos químicos y plásticos, los aparatos eléctricos y electrónicos de uso doméstico y los bienes de capital. La industria automotriz, por su parte, donde vehículos y autopartes concentran casi el 90% de sus exportaciones en este mercado, goza de acuerdos específicos<sup>12</sup>. Sin embargo, a nivel agregado, considerando que las exportaciones de “commodities” industriales (tanto de origen agropecuario como de origen industrial) no se verían comprometidas y que en las exportaciones del sector

---

<sup>11</sup> Kacef, Osvaldo L.; **Acerca de la “Brasil - Dependencia”: 1. Evolución reciente de las exportaciones de productos industriales al Brasil.**

<sup>12</sup> La industria automotriz cuenta con un régimen particular cuyos elementos principales son: 1) el aumento al 40% de autorización legal en los contenidos importados promedio por línea de cilindrada; 2) el acuerdo con las empresas terminales para importar vehículos y autopartes con un arancel muy

automotriz y de otros sectores con alta participación del intercambio intrafirma el impacto sería relativamente menor, no cabría esperar una disminución significativa de las exportaciones totales, dado que el peso de los sectores potencialmente más afectados en el monto global es, todavía, relativamente menor. Al respecto, H. Cepeda<sup>13</sup> agrega que la magnitud del crecimiento no debe ocultar el comportamiento de su composición y su efecto sobre la dinámica exportadora total. La participación de los productos primarios (excluido el petróleo) registra una importante caída. Este es el resultado de dos procesos simultáneos. Por una parte, la sustitución de primarios por semi-manufacturas, y por otra parte, porque la oferta argentina no se expandió en nuevos productos. Contrariamente, entre 1991 y 1996, se produjo un importante crecimiento de la participación de las exportaciones industriales. Las semi-manufacturas registraron un fuerte aumento, entre ellas puede destacarse las semi-manufacturas agrícolas intensivas en mano de obra y las energéticas. En el primer caso, el incremento se apoyó en las exportaciones del sector molinero y de maltas y, en el segundo, en los derivados de petróleo. El peso de las manufacturas en Brasil fue el doble que en el resto del mundo. Este cambio fue, principalmente, el resultado del desempeño del sector automotriz.

Por último, Kacef señala que, en la medida en que un menor nivel de actividad en Brasil incremente los saldos exportables en dicho país, podría producirse un aumento de las importaciones argentinas de ese origen. Cabría esperar que, para un nivel dado de nivel de actividad interno, la mayor parte del incremento de las compras al Brasil sustituya importaciones de otro origen. Pero tampoco puede descartarse que si una eventual retracción del nivel de actividad en el Brasil repercute sobre los precios de algunos productos, determinados sectores industriales puedan verse afectados por una reorientación de la demanda interna en detrimento de la producción de origen local.

Se considera interesante agregar en esta sección algunos comentarios de la contracara de la llamada "Brasil dependencia", es decir lo que H. Cepeda denominó la "Argentina dependencia"<sup>14</sup>. Según el autor, las causas que dan origen al concepto -con una significativa connotación negativa- de la Brasil dependencia podrían tomar tres elementos: a) la

---

reducido, que las empresas deben compensar con exportaciones; y 3) cupos para la importación de modelos no producidos localmente.

<sup>13</sup> Cepeda, Horacio; **Un análisis de la composición de las exportaciones argentinas.**

<sup>14</sup> Cepeda, Horacio; **¿ Existe la "Argentina dependencia"? Una visión de la importancia de nuestro país como mercado para las exportaciones brasileñas.**

concentración creciente de las exportaciones argentinas en el mercado brasileño; b) la pequeñez relativa de nuestro país frente a su socio y c) la opinión de que para Brasil, y más específicamente la relación con la Argentina, tiene motivos fundamentalmente políticos y no económicos. Estos factores estarían defendiendo una relación bilateral en la que la Argentina no tendría capacidad de respuesta frente a las decisiones y cambios producidos en Brasil, pero no a la inversa. Si se observa la concentración de nuestras exportaciones como un proceso de dependencia, y no se ve que está ocurriendo algo similar con su socio, y se interpreta esta dependencia efectivamente riesgosa, la conclusión directa es que la estrategia argentina debería ser la reducción del factor de inestabilidad. En ese sentido, los caminos para actuar serían dos. Uno implicaría diluir el Mercosur, frenando el proceso de integración, para reducir la dependencia. El segundo sería aumentar la institucionalización del acuerdo para disminuir el riesgo. Sin embargo, la idea de la Brasil dependencia constituye una barrera para el avance de la institucionalización. Si la percepción generalizada es que el país no cuenta con capacidad de presión para avanzar en la defensa de sus intereses nacionales, difícilmente se logre una profundización y estabilización del acuerdo.

Pero, Cepeda tiene como objetivo contrarrestar la imagen de que Argentina es brasildependiente por una imagen que intenta resaltar la “interdependencia” existente entre Brasil y Argentina. En particular, se observa que la Argentina es muy importante como destino de las exportaciones brasileñas y que es el principal mercado de los estados más desarrollados de Brasil, San Pablo y Río de Janeiro, y ocupa lugares destacados en estados tales como Mina Gerais, Santa Catarina, Río Grande del Sur o Paraná. Un punto especial lo representa el comercio con los estados de la Región Sur. Si bien la Argentina ocupa un lugar significativo como comprador su participación relativa es menor que la esperada, debido a la similitud de oferta exportadora, sin embargo es el principal mercado para sus productos manufacturados. Por otro lado, la Argentina es vital para la industria de Brasil: la expansión de las exportaciones brasileñas hacia la Argentina se basó fundamentalmente en el aumento del comercio de productos industriales. En este último sentido, se podría afirmar que la Argentina cumple para Brasil un rol similar al que Brasil cumple para Argentina: es el mercado donde sus empresas ganan experiencia de internacionalización, aprovechan el tamaño del mercado regional para alcanzar economías de escala y especialización y se preparan para lograr un nivel de competitividad compatible con las exigencias del comercio internacional.



Si bien al comienzo de la década la relación comercial era poco significativa y el Mercosur tenía para Brasil una importancia fundamentalmente política, la evolución de las exportaciones le agregó un contenido comercial a la importancia política del acuerdo. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el proceso de integración aumentó la importancia tanto política como económica de la Argentina como principal socio de Brasil, nuestro país debería asumir, de acuerdo con Cepeda, por lo menos en esta etapa, un mayor liderazgo en la profundización del Mercosur y simultáneamente convertirse en un factor de moderación y estabilización de la dinámica económica y política de la región.

### **Composición de las exportaciones: perfil exportador**

En primer lugar debe destacarse el aumento de la participación de los productos primarios. Este desempeño se basó en el crecimiento de las exportaciones de productos energéticos - petróleo crudo-, ya que los primarios agrícolas perdieron participación. Por otro lado, si bien las exportaciones industriales perdieron participación, dentro de este grupo las manufacturas incrementaron su participación y las semi-manufacturas la redujeron. Entre estas últimas, si bien todas las subcategorías perdieron participación, el mayor efecto sobre el desempeño del grupo correspondió a las semimanufacturas agrícolas intensivas en mano de obra -las que concentran a la mayoría de las manufacturas de origen agropecuario y a gran parte de las exportaciones del complejo agroindustrial-. En el caso de las manufacturas, la mayor parte del aumento de la participación se explica fundamentalmente por el desempeño de las manufacturas intensivas en economías de escala. Esta categoría agrupa a la mayoría de las exportaciones del sector automotriz y a gran parte de los productos incluidos en el régimen de especialización industrial.

El aumento del peso de los primarios nos lleva al tema que se ha identificado como “proceso de primarización de las exportaciones argentinas” como resultado negativo de la evolución de la economía a lo largo de la década. Este argumento plantea que como resultado de la combinación de la apertura y de los precios relativos resultantes del Plan de Convertibilidad existiría una tendencia natural por la cual la Argentina se insertaría en el comercio internacional siguiendo un patrón de especialización basado en la producción de bienes intensivos en recursos naturales con un mínimo nivel de elaboración. Sin embargo, una lectura alternativa sería la

siguiente: el aumento del peso de los productos primarios en las exportaciones es fundamentalmente el resultado del aumento de las exportaciones de combustibles y este comportamiento puede ser considerado independientemente de los cambios macroeconómicos del período. Se puede sostener que el aumento de la producción y la exportación de combustibles ha sido el resultado directo de la desregulación del sector, de la política de sustitución de combustibles líquidos por gas natural y del cambio de la propiedad de YPF. Lo anterior significa que los cambios ocurridos en el mercado petrolero hubieran producido una “primarización” de todas maneras. Esto es equivalente a un “corrimiento de la frontera productiva”, es decir, la aparición de un nuevo recurso hasta ese momento inexplorado. (Dentro de algunos años se deberá analizar la acentuación de la tendencia a la primarización cuando entren en régimen las primeras explotaciones mineras: desarrollo similar al ocurrido en el sector petrolero).

Otro aspecto se relaciona con las exportaciones del sector automotriz. La expansión de este sector tiene dos bases: por una parte, el perfeccionamiento del sistema de especialización productivo estructurado mediante un proceso de integración regional y por otra parte, la expansión de la demanda -local y regional- asociadas a los planes de estabilización. La expansión de la demanda de la región a comienzos de los 90 y la liberalización del sistema, estimularon la reconversión con el objetivo del aprovechamiento de las economías de escala y de especialización. Esta modificación dio como resultado un fuerte incremento de la participación de las exportaciones automotrices clasificadas dentro de la subcategoría manufacturas intensivas en economías de escala.

Sin embargo, si bien se destaca tanto el comportamiento del sector petrolero como del automotriz, si se eliminan del análisis las exportaciones de ambos sectores puede verse que los cambios en la participación son relativamente menores. Es decir, si se excluye a aquellos sectores en los que medió algún tipo de intervención del sector público -sector automotriz y petróleo- las exportaciones muestran una estructura relativamente “estable” a lo largo de los 90 -crecimiento de los volúmenes sin cambios significativos de la estructura- lo cual lleva a plantearse por qué razón “la Convertibilidad” no cambió la composición. Si se intenta responder desde una visión tradicional, la explicación se centraría en que la apertura y la estabilidad de la economía permitieron expandir el sesgo antiexportador y que si no se cambió fue porque la asignación de recursos debería estar relativamente cerca de la adecuada. Una respuesta alternativa podría ser que aún no se han reflejado los cambios en proceso. En general, los

cambios estructurales requieren de un largo periodo de maduración y, en consecuencia, las exportaciones no estarían mostrando los efectos de las reformas y de las nuevas inversiones.

Al respecto se considera relevante remarcar una de las conclusiones que extrae C. Melconian<sup>15</sup> al analizar las experiencias internacionales de España, Chile y Nueva Zelanda, países que, al igual que la Argentina, han implementado programas de reforma estructural. En los tres casos, los países han mantenido su composición exportadora. Es decir, no se observa un cambio sustancial en la oferta de los productos. De esta forma, se podría concluir que el aumento de las exportaciones experimentado en todos ellos lo explica el incremento de la demanda, ya sea por la incorporación a bloques comerciales o por descubrimiento de nuevos mercados.

### **Competitividad de las exportaciones argentinas**

Uno de los factores que afecta a la competitividad de las exportaciones argentinas está vinculado con el sistema impositivo. En particular Cristini<sup>16</sup> menciona que hacia fines de 1994 la política económica seguía mostrando algunos aspectos que debían ser ajustados para eliminar parte de las distorsiones enfrentadas por los exportadores. Algunos de los aspectos más importantes se vinculan con las cargas impositivas sobre el trabajo y los impuestos provinciales, que perjudican la competitividad de las industrias exportadoras. En una encuesta realizada a un centenar de empresas exportadoras<sup>7</sup> representativas de distintos complejos, uno de los resultados obtenidos fue que en cuanto a los temas de responsabilidad del sector público cuya solución contribuiría a mejorar la performance exportadora de las empresas, se consideran de alta importancia la agilización y mayor certidumbre en la devolución del IVA, la posibilidad de acceder a mayores reembolsos, la rebaja de los costos impositivos laborales, la rebaja de aranceles a los insumos importados. Entre los temas de mediana importancia aparecen una mayor flexibilidad en las normas y regulaciones laborales, mejoras en la infraestructura fluvial, portuaria y vial, y en menor medida apoyo financiero y reducción de impuestos provinciales que encarecen los costos de producción. La profundización de la ayuda diplomática para la apertura

---

<sup>15</sup> Melconian, Carlos; **La sostenibilidad del dinamismo exportador argentino y la importancia del Mercosur.**

<sup>16</sup> Cristini, Marcela; **Convertibility and Argentine Industrial Exports: exportador argentino y la importancia del Mercosur. A Sustainable Change?.**

de nuevos mercados y otros convenios comerciales recibieron una baja importancia como mecanismos de fomento de las exportaciones (excepción carnes y lácteos). En síntesis, es mucho lo que debe hacerse para tener un sistema tributario, en particular, y de incentivos, en general, que elimine el sesgo antiexportador, y, en materia de infraestructura, es mucho lo que se ha avanzado, pero no es suficiente. El abaratamiento de los costos de transporte (fluvial en comparación al ferrocarril y el camión) es un tema prioritario.

### **Potenciales de crecimiento**

¿Cuál es un sendero que sea simultáneamente deseable y posible para las exportaciones argentinas hacia fin de este siglo o principios del siguiente? Está claro que la Argentina muy difícilmente llegue a ser un país con una elevada participación de las exportaciones en el producto bruto interno. Sin embargo, el coeficiente de exportación exportaciones/producto es demasiado bajo y debería ir en alza para ser consistente con un país en crecimiento. En el artículo “La sostenibilidad del dinamismo exportador argentino y la importancia del Mercosur”, de C. Melconian se plantea una hipótesis de crecimiento de las exportaciones: La hipótesis de máxima implicaría una tasa promedio de crecimiento del valor de las ventas al exterior, entre 1996 y el 2000, de 14.8%. La de mínima (aplicación del incremento absoluto corregido de las exp. entre 1992 y 1996), también mínima compatible con un escenario de crecimiento sostenido, sería alcanzable con un incremento anual de 8.3%. Se considera que la hipótesis más razonable sería un punto intermedio entre ambos extremos, lo que implicaría un monto de exportaciones de US\$ 37.000 M hacia el 2000, alcanzable con un incremento promedio anual de 11.6%.

¿A cuánto pueden ascender las exportaciones argentinas?...

1) ... *una simulación desde el lado de la demanda*: Conviene simular una demanda potencial del resto del mundo por productos argentinos para tener una idea de la factibilidad de los pronósticos concretos. En una simulación que parte del objetivo de llegar al 14% en el índice de penetración en los mercados de Brasil y Chile (mercados de alta penetración) y de aumentar en apenas 0,1% en tres años la penetración en todos los demás mercados habría capacidad de absorción por parte del mercado mundial suficiente como para que el total de las exportaciones argentinas pueda ubicarse en torno a US\$ 39 mil M hacia el 2000. Por lo tanto, salvo crisis insospechadas en Brasil (recesión más devaluación) o una crisis mundial del comercio

internacional, la restricción principal para acceder a un objetivo realista de las exportaciones viene del lado de la oferta local. La demanda del mundo no sería una restricción relevante.

2)... *una simulación del lado de la oferta*: El enfoque que se utiliza para evaluar la sustentabilidad del aumento exportador argentino y sus proyecciones para el año 2000, es microeconómico y sectorial. Del estudio de los sectores se concluye que el “modelo” exportador argentino es sencillo y en el fondo una apuesta a largo plazo, ya que es una consecuencia del “modelo de crecimiento”. Se inicia en la estabilidad política y macroeconómica como punto de partida, donde el Mercosur aparece como una institución de largo plazo que permite economías de escala en un mercado ampliado. De la estabilidad y el Mercosur, surgen dos consecuencias principales: la reducción del riesgo país (solventía fiscal, consolidación de deudas, plan Brady, acuerdos internacionales, cumplimiento de contratos) y la reducción del costo argentino (eliminación de derechos de exportación, reducción de impuestos al trabajo, devolución de impuestos y reembolsos, eliminación de impuestos distorsivos, privatizaciones y reducción de costos de insumos básicos). Del menor costo de financiamiento y de los menores costos surgen alicientes a la inversión, en una primera etapa en sectores de bienes no comercializables internacionalmente y en una segunda etapa también en sectores transables. Luego del aumento de las inversiones para la modernización y el aumento de la capacidad productiva, la economía pasa a un nivel más competitivo y eficiente, a su vez potenciado con la desregulación de distintos sectores, a partir del cual, se da el aumento de las exportaciones. O sea, en el “modelo” argentino, las exportaciones no son el “motor” del crecimiento<sup>17</sup> sino que casi podríamos decir que constituyen una de las consecuencias del mismo. Por esto, tiene más las características de una estrategia a largo plazo pero que debe ir mostrando sus frutos paulatinamente y por lo tanto tiene que ser testeada permanentemente.

El autor llega a las siguientes conclusiones. Por un lado, la probabilidad de que el salto exportador experimentado en los últimos años sea sustentable y que pueda mantenerse es alta.

---

<sup>17</sup> Melconian, Carlos; **La sostenibilidad del dinamismo exportador argentino y la importancia del Mercosur**. Esto se opone al caso chileno en el que, según el autor, las exportaciones se han transformado en el motor de la expansión de la economía. En el artículo “Los mayores exportadores del ‘97”, de la revista Prensa Económica, Jorge Vasconcellos de la Fundación Mediterránea, sostiene lo contrario. Según éste, “En el resultado de las exportaciones está la clave de lo que sucederá en 1998. De acuerdo con este análisis, la suerte de la economía en 1998 dependerá del nivel de crecimiento de las exportaciones. Si se lograran aumentar un 10%, tendríamos una buena performance. En caso contrario, si lo hicieran a un ritmo de 0% a 5%, aparecería una restricción externa por el lado del saldo comercial. El desbalance aumentaría por encima de los \$5.000 millones, y entonces aparecerían señales de alerta, los inversores externos comenzarían a desconfiar y el Gobierno se vería obligado a tomar medidas para “enfriar” la economía”.

Altamente probable que el volúmen de exportaciones para el 2000 se ubique por encima de lo que se considera el piso mínimo consistente con un escenario de crecimiento económico. Sin embargo, salvo acontecimientos como una fuerte recesión interna que aumente los saldos exportables, extraordinarios precios en Brasil, la probabilidad de que el crecimiento de las exportaciones entre el 2000 y 1996 repita casi la duplicación que se verificó entre 1992 y 1996 (hipótesis de máxima) es baja. El escenario internacional más probable es uno intermedio entre ambos valores extremos.

Por otro lado, una parte importante de las exportaciones provendrá seguramente de la explotación e industrialización de recursos naturales. Esto puede abrir el debate acerca de la conveniencia de estar explotando y aprovechando ventajas comparativas originadas en recursos escasos y en algunos casos no renovables (petróleo, gas, etc.). En opinión de Melconian, la actitud correcta sería una intermedia. Por una parte, no deberían ponerse frenos exagerados a la explotación y exportación de recursos naturales porque los riesgos de “la enfermedad holandesa” son escasos. Por otra, convendría disponer de buena información y analizar la evolución de estas exportaciones sabiendo diferenciar el efecto precio y el efecto volúmen como una manera de distinguir entre factores transitorios y permanentes.

También, sostiene que el salto esperado de las exportaciones de productos originarios en recursos naturales para los próximos tres años debe ser utilizado como puente para ir creando las condiciones hacia un ulterior salto exportador que esté listo para madurar en los primeros años del siglo que viene, en donde ganen en importancia las pymes de productos no tradicionales, con incorporación de valor agregado y nuevas tecnologías y diversificando mercados. Pero, mientras se cruce ese puente, no se debe creer que se está ante problemas insolubles por la dependencia de productos de recursos naturales con precios internacionales volátiles ni tampoco creer que la búsqueda de mayor competitividad y eficiencia está lograda porque las exportaciones están siguiendo un sendero de crecimiento. Además agrega, que las exportaciones irán aumentando paulatinamente su participación dentro del total del PBI. Sin embargo, no cabe esperar un comportamiento tal que permita caracterizar a nuestro país como un tigre exportador, sino una trayectoria persistente en la cual la producción local vaya aprobando el test de competitividad mundial.

Finalmente, destaca que el Mercosur afianzará en el mediano plazo su papel como destino principal de las ventas argentinas. La potencialidad de crecimiento del intercambio comercial con Brasil y con Chile así lo determinan. Por lo tanto, si bien resultará deseable la

diversificación de destinos, el gap de intercambio que todavía resta cerrar con los países vecinos, en particular, y Latinoamérica, en general, permite estimar que tal tarea quedará reservada al salto exportador ulterior.

## **Bibliografía**

Kosacoff, Bernardo (Abril 1992): **El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990**; en CEPAL Doc. provisorio para críticas y comentarios; Buenos Aires, Argentina.

Fuchs, Mariana y Kosacoff, Bernardo (Julio 1992): **Balance del comercio internacional de manufacturas argentinas**; en CEPAL Doc. de Trab. Nro 47; Buenos Aires, Argentina.

Bisang, Roberto y Kosacoff, Bernardo (Marzo 1995): **Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable**; en CEPAL Doc. de Trab. Nro 59; Buenos Aires, Argentina.

Bisang, Roberto y Kosacoff Bernardo (Julio - Septiembre 1992): **Exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino**; en Boletín Informativo Techint Nro 271; Buenos Aires, Argentina.

Kosacoff, Bernardo (Octubre - Diciembre 1996): **Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina**; en Boletín Informativo Techint Nro 288; Buenos Aires, Argentina.

Melconian, Carlos (Noviembre 1997): **La sostenibilidad del dinamismo exportador argentino y la importancia del Mercosur**; “Entrando al Siglo XXI -Oportunidades y Desafíos en el marco del Mercosur”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

Kacef, Osvaldo L. (Mayo 1997): **Acerca de la “Brasil - Dependencia”**: 1. **Evolución reciente de las exportaciones de productos industriales al Brasil**; en IDI Nota Nro 60; Buenos Aires, Argentina.



Cepeda, Horacio (Diciembre 1997): **Un análisis de la composición de las exportaciones argentinas**; en IDI Nota Nro 64; Buenos Aires Argentina.

Cepeda, Horacio (Enero 1998): **¿ Existe la “Argentina dependencia”? Una visión de la importancia de nuestro país como mercado para las exportaciones brasileñas**; en IDI Nota Nro 67; Buenos aires, argentina.

Kosacoff, Bernardo (Diciembre 1993): **La industria Argentina: Un Proceso de Reestructuración Desarticulada**; en El desafío de la competitividad; Cepal / Alianza Editorial, Buenos aires, Argentina.

Bisang, Roberto; Bonvecchi, Carlos; Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1996): **La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto**; en Desarrollo económico, número especial, Vol.36; Buenos aires, Argentina.

Cristini Marcela (1996): **Convertibility and Argentine Industrial Exports: A Sustainable Change?**; en Trade and industrialization policies in Argentina (Working Papers Series Nro 206); De. BID. Integration and Regional Programs Department; Washintong D.C.

**Informe CACES 1: Integración y Mercosur**; Buenos Aires, Argentina.

11

12