

# Desarrollando capacidades competitivas

Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina

Bernardo Kosacoff





# Desarrollando capacidades competitivas

**Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina**

**Bernardo Kosacoff**

**Edición especial del Boletín Informativo Techint**

ISSN: 0497-0292

El Boletín Informativo Techint es una iniciativa de la Organización Techint cuya finalidad es el fomento de la actividad industrial en la Argentina y Latinoamérica a través de la información, el análisis, la discusión, de los temas que están relacionados con el desarrollo económico y la actividad productiva en la Argentina y en el exterior. Las opiniones que se encuentran expresadas en el Boletín Informativo son las de los autores de los artículos, y no reflejan necesariamente las de la Organización Techint.

**Director Responsable**

Guillermo Horacio Hang

**Boletín Informativo Techint**

Publicación propiedad de Techint, Compañía Técnica Internacional S.A.C. e I. realizada con la contribución de Tenaris, Ternium, Santa María y Tecpetrol.

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual N° 1.226.043.

Hecho el depósito que marca la Ley N° 11.723.

*Se permite la reproducción total o parcial de este Boletín, previa autorización del responsable, citando la fuente.*

**C.M. Della Paolera 297/9, C1001ADA, Buenos Aires, Argentina**

**Tel. 4018 5500, Fax 4018 5636,**

**baibni@techint.net | baimir@techint.net**

En la dirección de Internet **www.boletintechint.com**

puede accederse a los artículos del Boletín Informativo Techint.

**Julio 2010**

# Índice

- [p. 7]**                    **Industrialización y exportación de manufacturas en la Argentina. Evolución estructural y apertura exportadora (1973-1986)**  
Daniel Azpiazu, Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff
- [p. 67]**                    **Exportaciones industriales en una economía en transformación: Las sorpresas del caso argentino**  
Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff
- [p. 113]**                    **La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada**  
Bernardo Kosacoff
- [p. 147]**                    **Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina**  
Bernardo Kosacoff
- [p. 165]**                    **Las multinacionales argentinas**  
Bernardo Kosacoff
- [p. 211]**                    **Reformas de los noventa, estrategias empresariales y el debate sobre el crecimiento económico**  
Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos
- [p. 225]**                    **Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico**  
Bernardo Kosacoff (Director general)  
Proyecto coordinado por CEPAL-ONU, a solicitud de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción, financiado por el BID
- [p. 255]**                    **La visión industrial del ingeniero Roberto Rocca**  
Bernardo Kosacoff
- [p. 263]**                    **Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos**  
Bernardo Kosacoff (Coordinador)  
Guillermo Anlló, Gustavo Baruj, Roberto Bouzas, Carlos Bonvecchi, Eugenia Crespo Armengol, Ricardo Delgado, José María Fanelli, Daniel Heymann, Fernando Porta, Gloria Pérez Constanzó, Adrián Ramos, Federico Sarudiansky
- [p. 387]**                    **Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina**  
Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos
- [p. 419]**                    **Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008)**  
Bernardo Kosacoff

## **Bernardo Kosacoff**

Argentino. Licenciado en Economía (UBA).

Director académico del Centro Empresa, Competitividad y Desarrollo (CECyD), ITBA-UdeSA (desde julio 2010).

Profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes (desde 1993) y de la Universidad Nacional de Buenos Aires (desde 1984).

Director de CEPAL-Naciones Unidas en Argentina (desde 2002 hasta junio 2010).

Economista Senior de la CEPAL como coordinador del Área de Estrategias Empresariales y Competitividad (desde 1984 hasta 2002).

Premio Konex Platino a la figura más destacada por su trayectoria en la década 1997/2006 en la disciplina Desarrollo Económico.

# Prólogo

**D**ESDE LA RUPTURA DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA A FINALES de la década de 1970, la economía argentina está generando transformaciones muy profundas. En un contexto macroeconómico de alta volatilidad y de un escenario internacional crecientemente competitivo, las empresas han debido generar sus estrategias para el desarrollo de los negocios con una elevada incertidumbre.

En este libro se han compilado los artículos que he publicado en el Boletín Informativo Techint desde julio de 1988 hasta diciembre de 2009. En su conjunto, estos trabajos centran su preocupación en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas, las respuestas empresariales ante los distintos contextos macroeconómicos, los cambios en el patrón de especialización productiva, la internacionalización de la producción y los determinantes de las fuentes de crecimiento de la economía argentina.

El crecimiento de largo plazo se explica en gran medida por la capacidad que tienen las economías para incorporar, generar y difundir conocimientos y tecnologías. En este sentido, resultan elementos clave la educación y el entrenamiento de la mano de obra, los cambios en la organización de la producción y la calidad institucional. Se trata, en suma, de desarrollar capacidades locales para cerrar las brechas de productividad que separan a nuestro país de las naciones avanzadas. Los marcos macroeconómicos consistentes, para sostener los equilibrios externos, fiscales y de financiamiento, son la condición necesaria para el desarrollo. Pero a su vez, una estrategia de desarrollo debe incluir explícitamente el fortalecimiento de las capacidades empresariales, con incentivos y reglas de juego que propendan las decisiones de inversión en el largo plazo, el desarrollo de las ventajas competitivas dinámicas y permitan una mayor cohesión social a través de la igualdad de capacidades y oportunidades, en el marco de una sólida construcción institucional.

El país debe recuperar las fuentes de crecimiento con la generación de más riqueza y de mejor calidad. La revalorización de las materias primas y el capital productivo previamente construido debe ser la base para avanzar hacia los bienes diferenciados más intensivos en la incorporación de procesos de innovación. Esto involucra la generación de las capacidades tecnológicas domésticas, la calificación permanente de los recursos humanos y el fortalecimiento empresarial, en un ejercicio colectivo de conformación de redes de conocimiento y capacidades de producción que den externalidades positivas al desarrollo económico. Construir el mercado –igualando las oportunidades, mejorando las capacidades, desarrollando las instituciones y replanteando el papel de la *empresa*– equivale a crear un nuevo entorno para fortalecer el progreso económico.

La educación y la innovación son ejes centrales de una estrategia de desarrollo. Avanzar en procesos de dinámica de cambio estructural, generando más y mejor riqueza, con una pauta distributiva progresiva, con la creación creciente de empleo decente, es el camino para revertir la pobreza y la exclusión. La distribución del ingreso y la provisión de bienes públicos que garanticen la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las capacidades impactan en la sostenibilidad del desarrollo. El fortalecimiento de las políticas públicas, con transparencia y evaluación social, son un componente imprescindible para el logro de la equidad, el fortalecimiento empresarial y la creación de mercados competitivos. Todas las acciones públicas y las estrategias de negocios privadas deben ser evaluadas para aportar positivamente a una mayor cohesión social, plena vigencia de los derechos y cuidado del medio ambiente.

Es mi deseo que el conjunto de estos trabajos sea de utilidad para el estudio de la economía argentina. Asimismo, que sus aportes puedan ayudar a la toma de decisiones empresariales y la formulación de políticas públicas que permitan sostener un desarrollo económico inclusivo a la Argentina.

Mi mayor agradecimiento a los colaboradores en los distintos trabajos, a las instituciones que los hicieron posibles y a todo el equipo y autoridades del Boletín Informativo Techint, que oportunamente publicaron los artículos y que en la presente obra permiten su mayor difusión.

**Bernardo Kosacoff**

Julio de 2010



# Industrialización y exportación de manufacturas en la Argentina. Evolución estructural y apertura exportadora (1973-1986)

**Daniel Azpiazu, Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 253, de julio / agosto de 1988.

Estudio realizado por Daniel Azpiazu, Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff en el Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, que coordina B. Kosacoff. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la institución.

## Introducción

LA REALIDAD ECONÓMICA INDICA QUE LA EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS constituye un fenómeno altamente complejo en el que se interrelacionan distintas variables endógenas y exógenas de la organización industrial de la producción. Ya a partir de las decisiones iniciales de inversión referidas a qué mercado se orientará la producción, se condiciona el tamaño de planta industrial con su correspondiente tecnología, el diseño de producto, el volumen de producción, etc.; todo ello influido por los parámetros macroeconómicos que lo pautan y el contexto internacional bajo los que se desenvuelve. La interrelación de este conjunto de elementos define las peculiaridades de la oferta, tanto desde la óptica microeconómica como en cuanto a la conformación de los mercados y a la división del trabajo industrial. Asimismo, éste es un proceso dinámico en el que la adquisición de ventajas comparativas es una de las consecuencias más significativas en el proceso madurativo de las actividades industriales.

Estos elementos hacen necesario que cualquier estudio sobre las exportaciones industriales y su comportamiento dinámico no pueda estar dissociado del análisis de las características del perfil productivo interno, con todas las connotaciones que ello supone. Ello, en razón de la existencia de una alta correlación entre el perfil industrial del país y el tipo, nivel y dinámica de las exportaciones manufactureras, siendo éstas un reflejo de aquél y de las condiciones que afectan particularmente la oferta y la demanda interna.

Esta problemática, así planteada, no implica desconocer la incidencia decisiva del contexto internacional. Por el contrario, la dinámica de la demanda externa interactúa en esa asociación entre el perfil productivo industrial interno y el comportamiento de las exportaciones de manufacturas.

## I. Importancia del mercado externo como destino de la producción nacional

*El destino de la producción nacional de bienes y servicios se halla focalizado fuertemente en el mercado interno. Sólo en el caso del sector agropecuario y, en menor medida, el industrial, el mercado externo alcanza cierta significación.*

En 1986 el coeficiente de exportación de la economía argentina, o sea, el cociente entre el valor de las exportaciones y el valor bruto de la producción alcanzó al 5,27%; nivel que resulta ligeramente superior al promedio del período 1973/86 (4,89%). Esta serie presenta sus coeficientes más bajos en los años 1975 y 1980 (3%) y su valor máximo en 1983<sup>1</sup> en que alcanzó a 6,56%.

Al descomponer el coeficiente de exportación de la economía argentina por sectores de actividad económica se verifica, en primera instancia, que salvo los sectores agropecuario e industrial<sup>2</sup> el resto de las actividades económicas están orientadas exclusivamente hacia el mercado interno.

Sólo la explotación de minas y canteras revela una cierta presencia exportadora que, de todas maneras, como promedio del período 1973/1986, no llega a representar el 1% de su producción.

Al centrar el análisis en los sectores agropecuarios e industrial se comprueba, desde el ángulo de la importancia del mercado interno como destino de la producción, la presencia de un componente estructural determinante del modelo de desarrollo y funcionamiento de la economía argentina.

Mientras que el sector agropecuario exportó en el período 1973/86 poco más del 20% de su producción, el sector industrial sólo comercializó al exterior el 8,0% de la producción sectorial. En estos niveles, tan disímiles de los coeficientes de exportación subyace otra diferencia no menos significativa. En el primer caso, a favor del impulso brindado por el subsector agrícola se verifica un particular dinamismo exportador del sector agropecuario y, con ello, una creciente gravitación de los mercados externos. En contraposición, el sector industrial –que se analizará en detalle en la próxima sección– se caracteriza por no haber alterado mayormente su vocación exportadora durante el período estudiado. Sin pretender profundizar el tema de la expansión exportadora del sector agrícola, cabría señalar que el factor determinante de ese dinamismo está dado por la ruptura de más de 40 años de estancamiento de la oferta agrícola que, frente al mantenimiento de los niveles ya abastecidos de la demanda interna, permitió incrementar sustancialmente los saldos exportables. El surgimiento de nuevos cultivos –en particular los oleaginosos,

[1] Se excluye el valor estadístico resultante para el año 1985 (12,3%) por cuanto no se lo considera representativo atento a las distorsiones derivadas de la conjunción de una multiplicidad de factores (muy elevadas tasas de inflación e incremento acelerado de la paridad cambiaria durante el primer semestre y relativa estabilidad de precios a partir del lanzamiento del Plan Austral, estacionalidad en la producción, en las exportaciones de las distintas actividades, profundas alteraciones en la estructura de precios relativos de la economía, etc.) que afectaron seriamente las estimaciones del valor bruto de la producción a precios corrientes

[2] Se adopta la definición de actividades de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, CIIU, Rev. 2. Por su parte, los datos de comercio exterior que compila el INDEC fueron reprocesados y reagrupados a partir de la compatibilización de la clasificación sobre la que se estructura la información concerniente a las exportaciones (NADE) con la correspondiente a los datos de producción (CIIU). Ver Cavanna, M.; Eggers, F.; Fontanals, V., González, J.; Pelegrino, H. y Santotomé, A. *Tabla de compatibilización entre la NADE y la CIIU*, mimeo, CEPAL, oficina en Buenos Aires, enero 1986.

**Cuadro 1. Coeficientes de exportación<sup>1</sup> por sector de actividad económica. 1973-1986**  
(En porcentajes)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 <sup>2</sup>	1986	Prom. excl. '85
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	13,41	16,12	16,57	23,64	26,94	25,23	18,79	15,71	24,80	21,03	31,27	23,83	43,84	22,20	21,50
Explotación de minas y canteras	0,72	1,15	0,50	0,64	0,65	0,77	0,40	0,57	0,50	0,38	0,39	0,28	2,43	0,76	0,59
Industrias manufact.	8,46	6,85	4,55	8,01	9,36	8,91	6,92	5,72	7,38	9,89	9,39	9,37	13,11	9,42	8,02
Electricidad, gas y agua	.	.	.	.	.	.	.	.	.	0,15	.	0,01	0,37	.	0,01
Construcción y servicios	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
<b>Total</b>	<b>4,95</b>	<b>4,37</b>	<b>3,05</b>	<b>5,38</b>	<b>6,03</b>	<b>5,39</b>	<b>4,10</b>	<b>3,06</b>	<b>4,22</b>	<b>5,61</b>	<b>6,56</b>	<b>5,64</b>	<b>12,33</b>	<b>5,27</b>	<b>4,89</b>

<sup>1</sup> Valor de las exportaciones en moneda argentina sobre el valor bruto de producción.

<sup>2</sup> Ver Nota 1

. Valor poco significativo.

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

[ 3 ] Al respecto pueden consultarse, entre otros, Obschatko, S., y Piñero, M.; *Agricultura pampeana: Cambio tecnológico y sector privado*, CISEA, Buenos Aires, 1986.

[ 4 ] En este ensayo sólo se intentan aportar algunos elementos analíticos desde el estricto ángulo de las exportaciones. Ello no implica desconocer la relevancia de otros temas, como ser la dependencia del sector industrial de las importaciones de insumos, bienes de capital y tecnologías internacionales frente a una casi autonomía de las actividades agropecuarias. Al mismo tiempo las ventajas comparativas a escala internacional de este último sector y la ausencia de las mismas en el sentido estático, en el sector industrial –aunque para nada se cuestionen sus potencialidades dinámicas para adquirirlas– determina una vinculación asimétrica de ambos sectores al mercado internacional. Estos son algunos de los elementos que sirvieron de base para una interpretación del funcionamiento del modelo dual semicerrado de la economía argentina, como por ejemplo, Joy, L., Braun, O.: *A model of Economic Stagnation. A case study of the Argentine Economy*, Economic Journal, vol. 78, 12/68. Díaz Alejandro, C.: *Exchange rate devaluation in a semi industrialized country: the experience of Argentina 1955/61*. MIT, Press, 1965. Sourrouille, J., Kosacoff, B., Lucangeli, J.: *Transnacionalización y política económica en la Argentina*. CEAL, Buenos Aires, 1985.

[ 5 ] El coeficiente de exportación de la industria local se ubica por debajo de los valores predominantes en el escenario internacional. De todas maneras, este tipo de comparaciones internacionales de carácter descriptivo no permiten extraer inferencias analíticas de relevancia. En tal sentido, cabe hacer notar que los países que tienen una mayor orientación de la producción hacia el mercado internacional no presuponen, necesariamente, la existencia de estructuras productivas más modernas, eficientes y equilibradas. En efecto la diversidad de situaciones que

muchos de ellos rotativos–, las mejoras tecnológicas en la mecanización e híbridos, y los lentos pero importantes incrementos en la utilización de agroquímicos, así como la expansión de la frontera agrícola a partir del desplazamiento de las áreas ganaderas hacia zonas de menor productividad de la tierra, son algunos de los elementos determinantes del incremento en la producción y por consiguiente en la exportación de granos<sup>3</sup>. Esta situación demuestra con claridad la importancia decisiva de los cambios en la estructura productiva como determinantes de una distinta inserción en los mercados internacionales<sup>4</sup>.

### 1.1. Apertura exportadora de la industria manufacturera

*La industria local canaliza hacia el exterior menos del 10% de su producción, existiendo un número muy reducido de actividades que, superando tal porcentual, concentran la casi totalidad de las exportaciones de manufacturas.*

El coeficiente de exportación del sector industrial fue de 9,4% en 1986; proporción que supera ligeramente el promedio del período 1973 a 1986<sup>5</sup>.

Este indicador global presenta valores muy heterogéneos en el interior del propio sector manufacturero argentino. En efecto, la importancia del mercado externo como destino de la producción de las industrias cuyos insumos básicos provienen del sector agropecuario (Manufacturas de Origen Agropecuario –MOA–) difiere sustancialmente de la correspondiente a las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), a punto tal que el coeficiente de exportación de las primeras (18,7%) equivale a 3,8 veces el de las segundas (4,9%).

A su vez, dentro de estas dos grandes agrupaciones se verifican marcadas divergencias entre los distintos grupos industriales en ellas incluidas (4 dígitos de la CIU)<sup>6</sup>. Respecto de las actividades MOA, compuestas por 23 grupos de manufacturas, sólo en 7 casos se registran coeficientes de exportación superiores al 10% (ver Cuadro 2), al tiempo que en idéntica cantidad de actividades no se alcanza el 1%.

En cuanto a los grupos MOI –52 en total–, se verifica que 9 de ellos tienen un coeficiente superior al 10%, mientras que 15 ramas industriales exportan menos del 1% de su producción.

Los resultados presentados reflejan con claridad la orientación exportadora del espectro industrial local. El sector manufacturero argentino ha desarrollado sólo 16 grupos industriales en los que el mercado externo absorbe más del 10% de su producción, mientras que cerca de las dos terceras partes de las actividades industriales están orientadas, casi exclusivamente, hacia el mercado doméstico –exportan menos del 5% de su producción–.

**Cuadro 2. Coeficientes de exportación sobre el valor bruto de producción en 1986**

(Cantidad de grupos industriales por rangos de coeficientes)

Grupos industriales	Coefic. de exportación				Total
	-1%	1 a 5 %	5 a 10 %	+10%	
MOA	7	5	4	7	23
MOI	15	21	7	9	52
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>75</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

**Cuadro 3. Concentración de la producción y las exportaciones industriales según rangos de los coeficientes de exportación. 1986**

(Cantidad de grupos industriales y porcentajes)

Rango del coeficiente de exportación	Cantidad de grupos industriales	Participación relativa en la	
		Producción	Exportación
Más de 50,1	5	4,0	47,0
entre 31,1 y 50	3	0,8	3,0
Entre 10,1 y 30	8	14,3	23,4
Entre 5,1 y 10	11	15,8	14,3
Menos de 5,0	48	65,1	12,3
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Una perspectiva adicional, mucho más ilustrativa, surge a partir de integrar al análisis la producción y la exportación que se generan en cada uno de los distintos grupos industriales. Así, si se ordena el conjunto de las ramas industriales según su respectivo coeficiente de exportación se puede constatar su incidencia relativa en el total de la producción sectorial y en las exportaciones industriales (ver Cuadro 3).

Indudablemente las conclusiones resultan mucho más significativas que las observadas en relación al simple número de grupos industriales. Las dos terceras partes de la producción industrial de la Argentina se genera en grupos que destinan menos del 5% de su producción a los mercados externos. En contraposición, aquellos grupos industriales que comercializan en el exterior más del 10% de la producción no alcanzan a representar el 20% de la oferta productiva local<sup>7</sup>.

Por su parte, desde la perspectiva de la concentración de las exportaciones según los rangos de los coeficientes de exportación de cada grupo industrial se manifiesta una distribución muy diferente que la que se refleja en términos del aporte relativo a la producción sectorial. Los grupos industriales con mayor coeficiente de exportación poseen un peso significativo en el total de las exportaciones industriales, aun cuando su gravitación relativa en la producción es relativamente escasa. Por su parte, aquellos grupos industriales con coeficiente de exportación inferiores al 10%, que concentran el 80% de la producción industrial, sólo aportan la cuarta parte de las exportaciones de manufacturas. Ello implica que el 73,4% de las exportaciones industriales provienen de grupos con coeficientes superiores al 10% y más de la mitad de ese porcentaje (47,0%) es generado por actividades con una marcada orientación hacia el mercado externo, aquellas en las que el coeficiente de exportación supera el 50% del valor bruto de producción.

## I.2. Las heterogeneidades estructurales

*Sólo un grupo selecto de ramas y/o firmas industriales asumen un papel protagónico y decisivo en el comportamiento exportador de la industria argentina.*

Los comentarios precedentes permiten extraer algunas importantes reflexiones globales. Por un lado, la heterogeneidad de los distintos grupos de industrias en relación con su orientación hacia el mercado externo. Si bien se aprecia una mayor importancia de las exportaciones en el valor de producción en las actividades incluidas entre las MOA que en los grupos de MOI, se verifica también la existencia, en ambas agrupaciones, de un gran número de grupos industriales orientados casi exclusivamente hacia el mercado interno. Por otro lado, se manifiesta una

tienden a revelar los valores resultantes en los distintos países tornan inviable una explicación que precise e interprete claramente las disimilitudes entre el nivel del coeficiente de exportaciones de la Argentina respecto al de otros países. Factores tales como el tamaño y el desarrollo madurativo del mercado interno, los distintos esquemas de especialización productiva de los países -algunos muy satisfactorios y otros que evidencian fuertes atrasos-, los esquemas de integración, etc., diferencian a cada economía y obligan a una consideración mucho más global y precisa para su comparación que la simple lectura del coeficiente de exportación. Ver Berlinsky, J.: *La elección de una estrategia de crecimiento: Los regímenes de comercio exterior y la promoción de exportaciones en América Latina*, Instituto Torcuato Di Tella, octubre de 1986.

[ 6 ] El análisis se estructura sobre la base de los criterios clasificatorios definidos en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, CIIU, rev. 2, que reconoce la siguiente distribución de sectores.

- 1 dígito = Gran División; por ejemplo, 3 - Industrias Manufactureras.
- 2 dígitos = División; por ejemplo, 31 - Alimentos, bebidas y tabaco.
- 3 dígitos = Agrupación; por ejemplo, 311 - Industria Alimenticia.
- 4 dígitos = Grupo; por ejemplo, 3111 - Frigoríficos y derivados.
- 5 dígitos = Subgrupo; por ejemplo, 31111 - Frigoríficos

Por su parte, la configuración de los subconjuntos de MOA y MOI se define en CEPAL, Oficina en Buenos Aires: *Desarrollo Industrial y exportación de Manufacturas*. Documento de Trabajo n° 22.

[ 7 ] Esta escasa apertura exportadora de los sectores más relevantes por su aporte a la producción explica el limitado impacto del crecimiento de las exportaciones sobre la reactivación del nivel de actividad.

relación asimétrica vinculada a la existencia de una reducida cantidad de grupos industriales que tienen una importancia menor en términos de su participación en la producción industrial, pero que, exhibiendo altos coeficientes de exportación, aportan una parte significativa del total de las exportaciones de manufacturas.

Este último subconjunto, integrado por apenas 16 grupos industriales, brinda un adecuado marco analítico para complementar y profundizar las reflexiones precedentes. A tal fin, el *Cuadro 4* presenta, para cada uno de esos 16 grupos, la información correspondiente al tipo de manufactura implicado y a la consiguiente participación relativa en las exportaciones industriales, ordenada según el respectivo coeficiente de exportación de los distintos grupos.

A pesar de la relativa similitud entre la cantidad de grupos de MOI (9) y de MOA (7) que integran este subconjunto de sectores con mayor orientación hacia los mercados externos, el respectivo peso relativo en las exportaciones difiere sustancialmente. En efecto, los siete grupos de MOA explican, por sí solos, más de la mitad del total de las exportaciones (57,7%) y cerca del 80% de las correspondientes a este subconjunto.

Las siete actividades incluidas entre las MOA responden a un esquema de industrialización de materias primas que, en la mayoría de los casos, revelan ventajas comparativas a escala internacional que, como tales, se reproducen en sus primeras fases de procesamiento y, por ende, explican esa conducta exportadora. En dicho marco se destacan, por ejemplo, la industria aceitera y la de cueros que, además de mostrar elevados coeficientes, asumen un papel protagónico en cuanto a su aporte al valor total de las exportaciones.

**Cuadro 4. Ordenamiento de los grupos industriales según su coeficiente de exportación. 1986**

Grupo CIU	Denominación	Origen	Coficiente de export.	Particip. en las export. <sup>1</sup>
3115	Aceites y grasas	MOA	89,8 <sup>2</sup>	30,9
3841	Construcciones navales	MOI	70,9	1,8
3825	Máquinas de cálculo y contabilidad	MOI	67,6	2,5
3231	Curtiduría y acabado	MOA	61,4 <sup>2</sup>	8,0
3824	Resto de maquinaria industrial	MOI	45,0	1,0
3113	Frutas y legumbres	MOA	32,3	1,9
3233	Marroquinería	MOA	30,6	0,1
3720	Industrias básicas metales no ferrosos	MOI	25,2	2,9
3511	Sustancias químicas industrias básicas	MOI	21,2	4,5
3851	Equipo profesional y científico	MOI	18,8	0,3
3829	Maquinaria no eléctrica n.c.p.	MOI	16,3	1,4
3116	Molinería	MOA	15,2	2,0
3822	Maquinaria agrícola	MOI	15,2	0,6
3529	Productos químicos n.c.p.	MOI	14,1	1,2
3111	Frigoríficos	MOA	10,3	10,9
3114	Pesca	MOA <sup>3</sup>	-	3,9

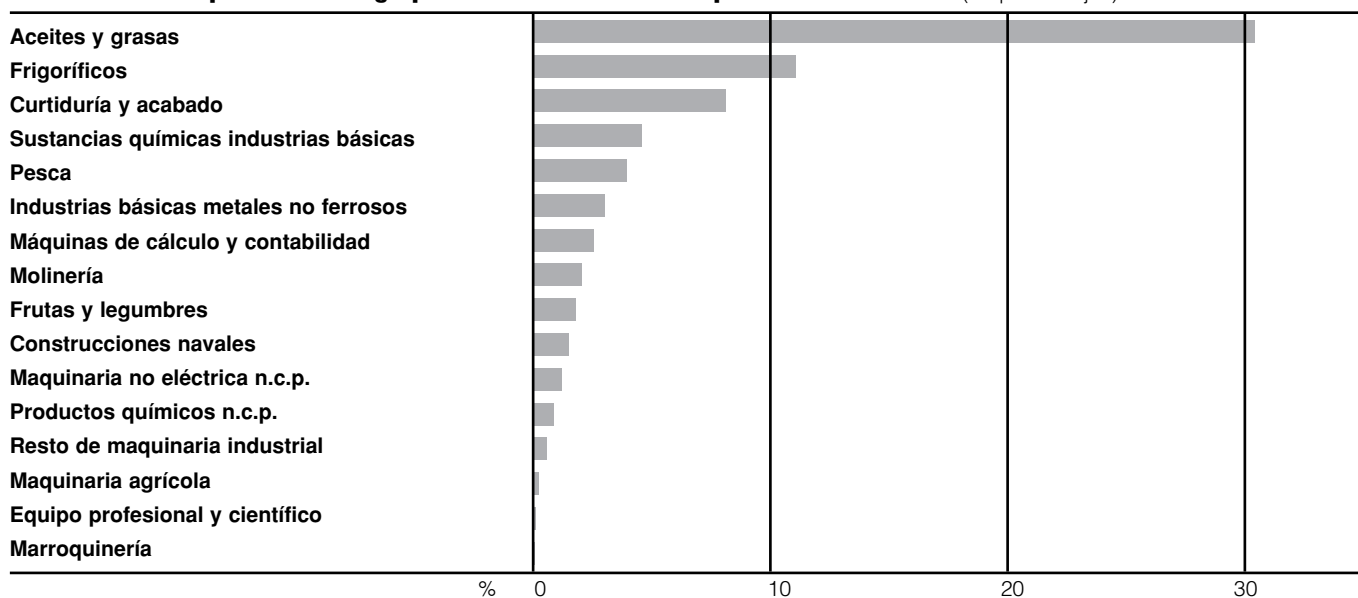
<sup>1</sup> Participación calculada sobre el total de exportaciones industriales valuadas en australes.

<sup>2</sup> Coeficiente de estas actividades se refiere al año 1984, debido que la información de 1985 y 1986 no es suficientemente consistente.

<sup>3</sup> El coeficiente de esta actividad no pudo ser estimado por problemas en la información básica, pero, igualmente, su valor supera holgadamente al 10%.

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

**Gráfico 1. Participación de los grupos industriales en las exportaciones de 1986** (en porcentajes)



**Cuadro 5. Empresas exportadoras de manufacturas de origen industrial por un valor superior a los diez millones de dólares en 1984**

Rama de actividad		Principal prod. exportado
<b>A. Con coeficiente de exportación inferior al 25 %</b>		
YPF	Refinería de petróleo	Fuel-oil
Petroquímica Bahía Blanca	Elaboración de productos diversos de petróleo y carbón	Etileno
Esso	Refinería de petróleo	Coke
Saab Scania	Fabricación y armado de automotores	Camiones
Ford Motor	Fabricación y armado de automotores	Automotores
Sevel	Fabricación y armado de automotores	Automotores
Renault	Fabricación y armado de automotores	Automotores
Fiat	Fabricación y armado de automotores	Camiones
Acindar	Industrias básicas del hierro y el acero	Alambrón
Aluar	Industrias básicas de metales no ferrosos	Aluminio
D.G.F.M	Fabricación de armas y otras	Latón - Perfiles
Hughes Tool	Construcción y reparación de máquinas y equipo para la industria	Trépanos
<b>B. Con coeficiente de exportación superior al 25 %</b>		
Petroquímica General Mosconi	Sustancias químicas industriales	Benceno
Polisur	Elaboración derivados del petróleo y carbón	Polietileno baja densidad
Pasa Petroquímica Argentina S.A.	Elaboración derivados del petróleo y carbón	Caucho S B R
Unitan	Fabricación de cortineros de todo tipo	Extracto de quebracho
F.I.F.A.	Fabricación de productos químicos n.c.p.	Placas radiográficas
Lepetit	Fabricación medicamentos y productos farmacéuticos	Productos medicinales
Copetro	Elaboración productos diversos derivados del petróleo y carbón	Carbón calcinado
Destilerías Argentinas de Petróleo	Refinería de petróleo	Fuel-oil
Boroquímica	Fabricación sustancias químicas básicas	Bórax
Indunar	Fabricación de cortineros de todo tipo	Extracto de quebracho
I.B.M. Argentina	Construcción de máquinas de oficina, cálculo y contabilidad	Impresoras
Dalmine Siderca	Industrias básicas del hierro y el acero	Tubos sin costura
Propulsora Siderúrgica	Industrias básicas del hierro y el acero	Chapas de acero
Refinería de Metales Uboldi	Industrias básicas de metales no ferrosos	Chapas de aluminio
Alto Paraná S.A.	Fábrica de pasta para papel	Pasta para papel
Astilleros Alianza	Construcciones navales y reparación de barcos	Barcos

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

En el párrafo anterior se asoció la elevada orientación exportadora de algunos grupos MOA con la ventaja comparativa que emerge de su materia prima principal. Sin embargo, ésta parece ser una condición necesaria pero no suficiente, ya que en ciertas actividades que, aparentemente, cuentan con similares condiciones, su producción está dirigida casi exclusivamente al mercado interno. Por ejemplo, la industria láctea, que sólo exportó el 2,1% de su producción, o la vitivinícola, que apenas exporta el 0,9%. Asimismo, en el complejo de los productos vinculados al cuero, se verifica este mismo fenómeno que, por otro lado, tiende a acentuarse a medida que se incrementa el valor agregado que supone cada fase productiva. En efecto, mientras que las curtiembres exportaron la casi totalidad de la producción, la industria del calzado sólo hizo lo propio con el 5,9%.

En lo referido a las actividades MOI, cabe incorporar una primera advertencia vinculada al hecho de que el nivel de agregación de la información en términos de grupos industriales comprende varios submercados que, en muchos casos, tienen una orientación exportadora muy distinta. A sólo título ilustrativo, el grupo de las industrias básicas del hierro y del acero comprende tanto a la producción del hierro redondo para la construcción como a la fabricación de tubos de acero sin costura, teniendo ambos productos una muy distinta orientación hacia los mercados internacionales. Asimismo, dentro de cada submercado están incluidas empresas cuya conducta y posibilidades exportadoras son claramente diferenciales.

Esta última referencia asume un papel protagónico en la explicación de algunos de los más elevados coeficientes de exportación, donde la conducta de una o un reducido número de firmas con una sólida base exportadora determinan la existencia de tal coeficiente. Ello conduciría a que, en muchos casos, si se pretende interpretar el comportamiento exportador debería estudiarse la conducta de esas empresas más que la actividad industrial en las que están incluidas. Situaciones típicas de esta clase se manifiestan en la fabricación de impresoras para computadoras, en el aluminio, en los tubos de acero sin costura –como parte de la siderurgia– en algunos productos petroquímicos, etcétera.

Por último, también se destaca la existencia de coeficientes de exportación relativamente elevados en algunos sectores metalmecánicos, actividades en las cuales la Argentina maduró un conjunto de ventajas comparativas, en particular en la fabricación de series cortas y flexibles con alto contenido de mano de obra calificada. Entre estas actividades cabría resaltar algunos tipos de maquinarias y aparatos industriales, tanto mecánicos como eléctricos, los equipos profesionales y científicos, etc.

## **II. La evolución del coeficiente de exportaciones entre 1973 y 1986**

*En un marco global caracterizado por un estancamiento generalizado de la producción industrial, el coeficiente de exportación revela un leve crecimiento al cabo de la última década y media.*

La participación de las exportaciones en la producción industrial del país fue en promedio, durante el período 1973/86, del 8,0%. Este indicador adopta valores muy distintos según se trate de MOA o de MOI. En el primer caso, el valor promedio para el período se eleva a 14,0%, mientras que la exportación de los grupos MOI representa sólo el 4,5% de producción (*ver Cuadro 6*).

**Cuadro 6. Argentina: Coeficiente de exportación del sector industrial según tipo de manufacturas. 1973-1986**

(en porcentajes)

Años	MOA			MOI			
	Total	Aceites y grasas	Sin aceites	Total	Insumos interm. <sup>1</sup>	Metalmecánica <sup>2</sup>	Resto <sup>3</sup>
1973	14,58	60,43	12,92	4,05	4,50	5,42	1,98
1974	11,12	63,42	9,56	4,08	4,39	5,90	1,75
1975	8,30	24,64	7,35	2,87	1,43	5,30	1,04
1976	15,27	30,85	13,75	4,14	4,19	5,77	1,93
1977	17,20	58,68	13,95	4,76	3,84	5,60	4,42
1978	15,39	55,36	12,76	4,86	5,43	6,03	2,94
1979	12,26	57,78	9,98	3,40	4,31	3,93	2,11
1980	9,99	48,19	8,04	3,21	5,57	3,04	1,59
1981	10,54	44,02	8,83	5,29	10,42	4,32	1,75
1982	14,18	60,63	10,78	7,15	11,29	8,25	2,03
1983	17,28	77,95	11,67	4,81	8,73	3,97	1,28
1984	17,50	89,92	9,61	4,70	7,80	4,84	1,19
1985 <sup>4</sup>	21,67	99,45	11,86	8,64	14,31	7,67	1,79
1986	18,68	<sup>5</sup>	10,53	4,94	5,74	6,96	1,74
1973/1986 (exc. 1985)	14,02	55,98	10,75	4,48	5,97	5,33	1,98

<sup>1</sup> Comprende los grupos 3511, 3513, 3529, 3530, 3540, 3710 y 3720.<sup>2</sup> Comprende todos los grupos incluidos en la división 38: Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos.<sup>3</sup> Comprende el resto de las posiciones MOI.<sup>4</sup> Se excluyen los valores estadísticos resultantes para el año 1985 por las inconsistencias subyacentes. Ver nota 1 del texto.<sup>5</sup> Inconsistencias en la información básica derivan en un coeficiente superior al 100 %.

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL de Buenos Aires.

**Cuadro 7. Argentina: Evolución del valor bruto de la producción y de las exportaciones. 1973-1986**

(Índice 1973=100)

Años	Total		MOA			
	V.B.P. 1	Export. 2	Total		Excl. Aceites	
			V.B.P.	Export.	V.B.P.	Export.
1973	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1974	105,1	92,5	104,8	83,0	105,2	81,0
1975	102,7	65,8	102,7	58,9	100,2	57,0
1976	101,1	106,2	105,1	108,7	99,2	103,8
1977	107,6	125,4	106,7	122,6	103,0	109,5
1978	97,0	110,1	100,8	109,0	98,1	100,6
1979	106,9	88,7	105,2	87,9	103,8	80,2
1980	103,0	76,6	98,5	72,7	97,1	66,9
1981	88,3	84,3	92,8	71,6	91,5	68,2
1982	85,3	109,4	91,3	84,2	88,3	69,8
1983	94,3	112,5	97,4	113,2	92,2	81,6
1984	97,1	114,2	101,5	117,3	95,1	64,6
1985 *	88,9	148,8	97,8	140,1	90,9	79,8
1986	108,8	141,0	100,3	132,1	106,8	82,1

<sup>1</sup> Valor bruto de producción,<sup>2</sup> Exportaciones.<sup>3</sup> Comprende los grupos 3511, 3513, 3529, 3530, 3540, 3710 y 3720.<sup>4</sup> Comprende todos los grupos incluidos en la división 38: Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos.<sup>5</sup> Comprende el resto de las posiciones MOI.

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL de Buenos Aires.



En el *Cuadro 7* se presentan los índices de evolución, sobre la base de valores constantes, de las exportaciones y de la producción industrial para los distintos subconjuntos de manufacturas, con el objeto de desagregar sus efectos sobre la determinación del coeficiente de apertura exportadora.

[ 8 ] Para un análisis del período ver; entre otros J. V. Sourrouille, B. Kosacoff y J. Lucangeli; *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, CEAL, Buenos Aires, 1985; B. Kosacoff: *El proceso de industrialización en la Argentina*, en el período 1976-1983, CEPAL, Buenos Aires, 1984; M. Khavisse y D. Aspiazú; *La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina 1976-1981*, CET, Buenos Aires, 1983; J. Schvarzer; *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, CISEA, Buenos Aires, 1982.

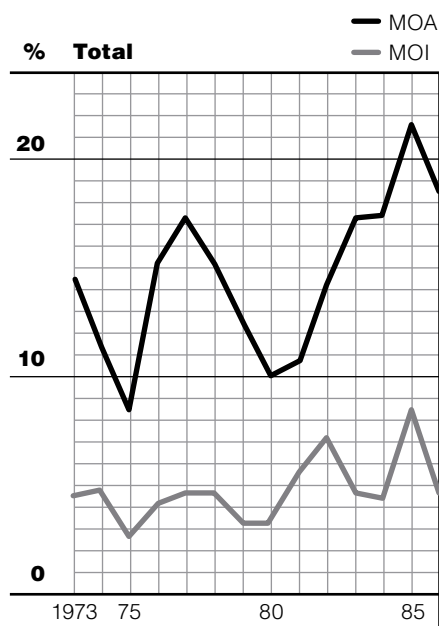
[ 9 ] Este tema será analizado en detalle en las próximas secciones.

Una primera lectura de la información, aquella relativa a los índices de la producción industrial, revela con claridad el efecto derivado del prolongado y generalizado *proceso de desindustrialización* de la economía argentina y el estancamiento resultante al cabo de una década y media, En efecto, la producción industrial de 1986 se ubica apenas 8,8% por encima de la correspondiente a 1973. Aún cuando en este trabajo no se analizará<sup>8</sup> este aspecto central de la evolución reciente de la economía argentina, debe tenérselo presente para valorar adecuadamente el significado real de los niveles que adopta el coeficiente de exportación a lo largo del período bajo análisis.

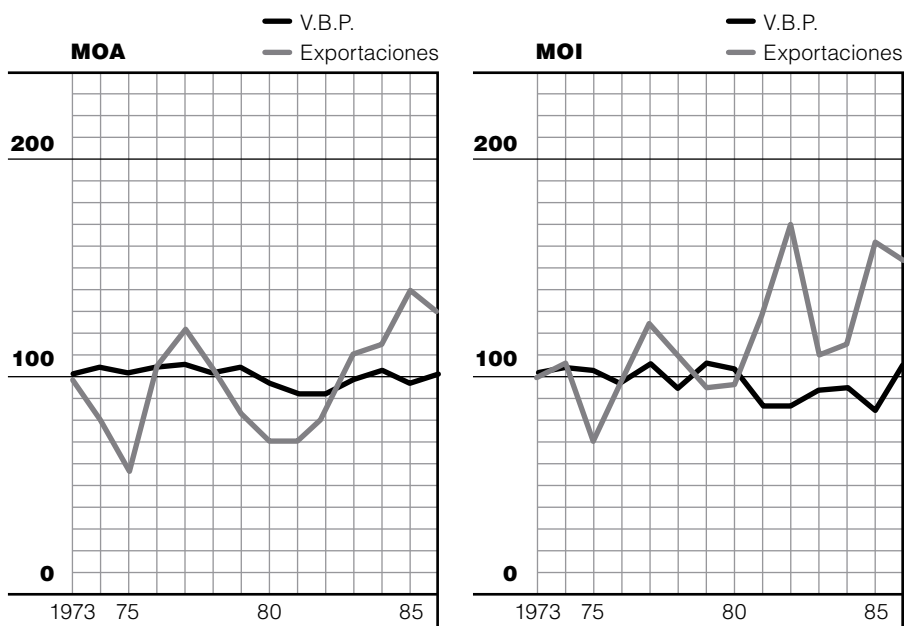
Por su parte, en cuanto a la evolución que revela el índice de exportaciones industriales<sup>9</sup> cabe hacer notar que en el período se verifica un crecimiento de 41%, lo que implica un incremento promedio del 2,7% anual. Este crecimiento de las exportaciones industriales en un contexto de estancamiento generalizado de la producción industrial deriva naturalmente en un incremento en los coeficientes de exportación.

MOI							
Total		Insum. Intermed. <sup>3</sup>		Metalmeccánicas <sup>4</sup>		Resto MOI <sup>5</sup>	
V.B.P.	Export.	V.B.P.	Export.	V.B.P.	Export.	V.B.P.	Export.
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
103,8	107,5	98,4	108,5	106,3	115,5	103,8	107,5
100,4	71,8	94,6	37,6	97,8	104,1	100,4	71,8
96,3	96,0	92,2	88,2	93,5	104,0	93,3	96,0
106,9	129,8	98,6	84,8	116,9	126,8	106,9	129,8
94,9	112,2	95,3	112,8	91,8	105,8	94,9	112,2
107,3	88,4	105,4	96,9	106,1	78,7	107,3	88,4
104,7	89,6	102,0	136,7	103,4	61,1	104,7	89,6
85,3	127,9	95,5	251,3	71,6	62,8	85,3	127,9
86,7	173,3	100,6	313,9	65,5	110,6	82,7	173,3
92,4	113,7	106,6	223,5	80,5	59,3	92,4	113,8
94,5	107,3	103,0	196,2	82,9	72,3	101,5	60,0
83,5	166,1	98,6	335,8	68,7	98,9	88,9	76,7
107,9	158,1	100,6	243,3	96,1	126,6	119,7	106,7

**Gráfico 2. Coeficiente de exportación del sector industrial según tipo de manufacturas**



**Gráfico 3. Evolución del valor bruto de la producción y de las exportaciones**  
(índices: 1973 = 100)



La información presentada permite inferir una serie de elementos explicativos, no sólo del nivel de los coeficientes, sino también de su modificación temporal. Así, la disminución de los coeficientes de exportación de 1975 y 1980 ha sido generalizado para la mayoría de los grupos industriales y responde a una leve caída en los índices de producción asociada en la generalidad de los casos con una disminución mucho más acentuada de los valores de exportación, la que tiende a explicar, en definitiva, la disminución resultante en los coeficientes de exportación. Los contextos de política macroeconómica en dichos años aparecen como determinantes de estas caídas y a pesar de sus pronunciadas diferencias han generado efectos negativos similares en relación a la exportación de manufacturas. Mientras en 1975 la política de *shock* implementada a mediados de año conllevó una alteración brusca en la dinámica sectorial y en la evolución de los precios –absolutos y relativos– que afectaron seriamente a las exportaciones<sup>10</sup>, en 1980 asume un papel protagónico el impacto ejercido por la apertura externa, en general, y por el retraso cambiario, en particular.

Al margen de estas primeras consideraciones de orden muy general, la información presentada en el *Cuadro 7* permite identificar o inferir los principales factores que inciden o definen las formas que adopta la evolución de los coeficientes de exportación de los distintos subconjuntos de industrias.

## II.1. El caso de las agroindustrias

*Las agroindustrias revelan, en conjunto, un mayor coeficiente de exportación que el resto del espectro industrial. La evolución del mismo se halla fuertemente influenciada por el comportamiento expansivo de las exportaciones de la industria aceitera. Ante una producción relativamente estable, los ciclos evolutivos de la demanda interna asumen un papel protagónico en el desenvolvimiento exportador de las agroindustrias y, con ello, en la evolución del coeficiente.*

En dicho marco cabe analizar, en primer término, el caso de las MOA y las disimilitudes verificables en su interior. En efecto, mientras que el conjunto de los grupos MOA tiene un comportamiento relativamente similar al evidenciado por el total

[ 10 ] Adicionalmente, en 1975 existían una serie de restricciones explícitas a determinadas exportaciones industriales, en particular, para los insumos básicos.

de la industria, de excluirse la industria aceitera se verifica que el resto de los grupos que la componen muestran, a partir de 1977/78, una tendencia decreciente en sus valores de exportación que, a pesar de la recuperación del último bienio, sólo exportan al final del período poco más del 80% de los valores correspondientes a 1973. Como consecuencia de ello, el coeficiente de exportación revela, como tendencia general, un leve comportamiento decreciente.

También en el caso de las MOA sin aceites el comportamiento de la demanda internacional ejerce una fuerte influencia como factor de impulso –o contracción– de la producción local. De todas maneras, en este caso y, como se infiere de la propia magnitud del coeficiente de exportación –en torno al 10%–, las fluctuaciones de la demanda interna asumen un papel protagónico sobre la dinámica de la producción, de las exportaciones y en el consiguiente coeficiente de ventas al exterior. Así, por ejemplo, puede constatarse que, en términos generales, los ciclos expansivos de la demanda interna –como los verificados entre 1973 y 1975, en 1979/80 ó en 1986–, si bien repercuten levemente sobre la producción, afectan mucho más intensamente a las exportaciones, de donde parecerían sustraerse los volúmenes necesarios para atender al mercado interno. En contraposición, los mayores crecimientos en la exportación y en el propio coeficiente se verifican en años caracterizados por una brusca contracción de la demanda interna (como en 1976 y 1977).

Aún cuando en un plano global de análisis resulta indudable la influencia decisiva de la demanda local, ello no implica desconocer o subordinar totalmente la incidencia que ejerce la dinámica de los mercados externos sobre la evolución de las exportaciones y del consiguiente coeficiente. Tal el caso, por ejemplo, de la industria frigorífica, donde la fuerte restricción de la demanda internacional y el mantenimiento de los niveles de producción, determinaron una caída permanente en el coeficiente de exportación, que descendió de 26% en 1973 a 10% en 1986, con una persistente pérdida de importancia de su aporte al flujo exportador de la industria argentina.

En el complejo asociado a la industrialización del cuero, la evolución de los coeficientes de exportación indica una fuerte pérdida de posición relativa de las actividades con mayor valor agregado. Por un lado, las curtiembres incrementan su coeficiente de exportación en un contexto de contracción de la producción interna y una dinámica expansión de sus ventas externas. En oposición, en el caso de las industrias del calzado y marroquinería, que hasta el año 1978 comercializaban en el exterior una proporción significativa de la producción, revelan a partir de este año una disminución permanente de sus coeficientes de exportación, en forma concomitante a una persistente contracción en los niveles de producción.

Por su parte, en el último bienio la continuidad y profundización de esta última tendencia reactiva de la producción asociada a una ligera recuperación en los valores exportados –igualmente a niveles muy distantes de los del decenio anterior– han traído aparejado un incremento sustancial en los respectivos coeficientes de exportación.

Por otra parte, en algunos de los grupos MOA se verifican fuertes fluctuaciones en sus coeficientes de exportación, también influenciadas por las condiciones de la demanda internacional. En este sentido se destacan los ejemplos del azúcar, con fuerte incidencia de los cupos de mercado negociados internacionalmente, y también los productos de la molinería, la cerveza y malta, el papel, las frutas y legumbres, etc.

Por último, se constata también la existencia de un conjunto importante de MOA con una muy escasa participación de sus ventas al mercado externo en relación a su producción. Llama la atención, así, el carácter marginal de los mercados externos para muchas actividades con sobreproducciones cíclicas (caso vinos y sidras) o con fuerte vinculación a productos primarios en los que el país goza de aparentes ventajas comparativas en el ámbito internacional.

En síntesis y más allá de algunas especificaciones relativas a cada una de las distintas ramas de MOA, se constata que, de excluirse la industria aceitera, los grupos de MOA revelan muy particularmente desde 1978 y hasta 1984 un decreciente coeficiente de exportaciones que surge como consecuencia de una contracción en los niveles de producción, acompañada de una mucho más intensa en la corriente exportadora. Este fenómeno muestra una ligera reversión en el último bienio sin que el mismo resulte suficiente para compensar el proceso verificado a partir de 1978, muy particularmente en lo relativo a los valores de exportación.

## II.2. Las manufacturas de origen industrial

*En el campo de las manufacturas de origen industrial (MOI) pueden reconocerse tres tipologías de comportamiento. La primera, asociada a las industrias de insumos intermedios que muestran un creciente coeficiente exportador en el marco de un estancamiento relativo en sus niveles de producción. La segunda, que se corresponde con las industrias metalme-cánicas, revela una decreciente apertura exportadora junto a un retroceso generalizado de la producción. Por último, en el tercer grupo se nuclea un conjunto de industrias caracterizadas por su muy escaso coeficiente de exportación.*

En el caso de las MOI y siempre sobre la base de la información presentada en los Cuadros 6 y 7 cabría identificar –teniendo en cuenta la evolución de los respectivos índices de producción, de exportación y de los coeficientes de exportación– tres tipologías de comportamiento diferencial asociadas a distintas actividades industriales.

La primera de ellas corresponde a varias ramas productoras de bienes intermedios, en especial las industrias básicas del hierro y el acero y de los metales no ferrosos, de combustibles derivados del petróleo y las petroquímicas. Estas industrias han incrementado 2,5 veces sus valores de exportación durante el período a pesar del relativo estancamiento de sus niveles de producción, lo que ha determinado un incremento pronunciado en su coeficiente de exportación. Este comportamiento es la derivación de una serie de procesos de reestructuración productiva y de la aplicación de la propia base que afectó, en diversa medida, a la mayoría de estas industrias. Tales procesos conllevaron, en la generalidad de los casos, la desaparición de una cantidad importante de industrias y/o plantas y, a la vez, la puesta en funcionamiento de un número acotado de grandes establecimientos manufactureros que, vale señalar, han concentrado la mayor parte de los beneficios otorgados por la promoción industrial en la década pasada<sup>11</sup>. Estas industrias, con escalas elevadas de producción y una fuerte rigidez en sus niveles de producción fueron proyectadas, en su mayoría, a inicios de los años setenta, sustentadas en el elevado y sostenido ritmo de crecimiento del sector industrial verificado desde mediados de los años sesenta. Si bien la producción y las exportaciones siderúrgicas incluyen algunos pocos bienes que cabrían ser clasificados como  *finales*, en la casi totalidad de los casos se trata de bienes intermedios. El posterior proceso de desindustrialización y las fluctuaciones de la economía argentina trajo aparejada la existencia de demandas reales muy inferiores a las previstas, lo que derivó, para varias de dichas plantas, en ofertas excedentes de

[ 11 ] Ver, entre otros, Azpiazu, D.: *La promoción industrial en la Argentina. Efectos e implicancias estructurales, 1973-1983*.

Documento n° 19. Oficina de CEPAL en Buenos Aires, 1985; Fernández, E.: *Reestructuración productiva y empleo: el caso de la industria siderúrgica*, PNUD/OIT, noviembre 1986.

[ 12 ] Ver INDEC/CEPAL: *Perfil y comportamiento de las empresas exportadoras de manufacturas*, Serie Estudios n° 6, Buenos Aires, 1987, Capítulo IV.

magnitud más o menos considerable. El mercado externo y la comercialización de estos insumos en un ámbito internacional de alta competitividad –dado su carácter mayoritario de *commodities*– a valores inferiores a sus precios de venta en el mercado interno<sup>12</sup> emerge como una salida anticíclica respecto de la evolución de la demanda interna para aquellas industrias que originalmente, procuraban atender fundamentalmente, a los requerimientos del mercado doméstico.

Una situación muy distinta es la que presenta una segunda tipología de ramas de MOI, integrada básicamente por aquellas que forman parte del complejo metal-mecánico. Estos grupos muestran un decrecimiento significativo en el coeficiente de exportación a partir de 1979 y una ligera recuperación en el último trienio. Hasta cerca de fines de los setenta la fluctuante evolución de la producción se veía acompañada –por lo menos hasta 1977– por una expansión de las ventas externas que, como tal, derivaba en un incremento creciente del coeficiente de exportación. En su mayoría, estas actividades tuvieron una importancia decisiva en el total de las manufacturas exportadas hasta mediados de los setenta y son, a la vez, ejemplos característicos de los grupos más dinámicos en el mercado interno con anterioridad a esa fecha<sup>13</sup>. Hasta allí, los sistemas de promoción de exportación le permitían aumentar su competitividad internacional y acceder a los mercados externos de forma de superar, en parte, las restricciones de una demanda interna que ya presentaba claros signos de agotamiento. Sin embargo, los subsidios otorgados no condujeron a la continuación del proceso madurativo en la mayoría de estas ramas de forma que les permitieran adquirir las suficientes ventajas para competir autónomamente en los mercados internacionales. Los cambios de la política macroeconómica, en particular a fines de 1978, concluyeron en la desarticulación de estas actividades y en una declinación profunda en sus ventas al exterior. Dentro de este segundo grupo se destacan, a título ilustrativo, la producción de automotores, maquinaria agrícola, productos metálicos, motores y turbinas, aparatos fotográficos y electrodomésticos.

[ 12 ] Ver Katz, J. y Ablin, E.: *Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia reciente*, Desarrollo Económico n° 65, abril-junio 1977, IDES.

La recuperación evidenciada por las exportaciones de esas mismas industrias durante el último trienio y, fundamentalmente, el aporte que se deriva del crecimiento de las exportaciones de equipos periféricos de computación, han contribuido a revertir ese sesgo decreciente del coeficiente de exportación, dada la menor intensidad relativa que adquiere ese mismo fenómeno a nivel de la producción.

### II.3. Una industria mercado internista

Por último, un tercer grupo de MOI está integrado por más de las dos terceras partes del conjunto de estas actividades y tienen como característica sobresaliente el estar orientadas, casi en forma excluyente, hacia el mercado interno; al tiempo que sus ventas externas también asumen una escasa significación en el plano agregado. La evolución del coeficiente de exportación durante el período revela una tendencia levemente decreciente, a pesar de que en algunos años –como en 1977– las exportaciones esporádicas o circunstanciales de algunas de estas ramas generaron crecimientos bruscos y puntuales en su valor.

En síntesis, independientemente de ciertos aspectos puntuales y al igual que en el ejemplo de las MOA, con la incidencia decisiva de la industria aceitera, en el caso de las MOI, el incremento verificado por el coeficiente de exportación a lo largo del período está íntimamente asociado a la influencia que ejerce el dinamismo de la exportación derivada de las industrias productoras de insumos intermedios.

De la integración de las problemáticas relativas a las MOA y a las MOI surge, como consideración final, que el crecimiento del coeficiente de exportación de la industria argentina se verifica, en la última década y media en un contexto de estancamiento casi generalizado de la producción sectorial que se ve acompañada por un incremento de las exportaciones. Este último fenómeno está asociado, fundamentalmente, al incremento de las exportaciones de aceites y de algunos bienes intermedios de uso difundido.

Las evidencias cuantitativas presentadas afirman la privilegiada orientación hacia el mercado interno de la producción industrial argentina. Su apertura exportadora no se ha alterado sustancialmente en los últimos años, a diferencia del sector agropecuario, que además de tener una mayor gravitación en los mercados externos, su subsector agrícola le ha dado un mayor dinamismo exportador.

El sector industrial, en cambio, presenta una conformación heterogénea en cuanto a su participación exportadora. Por un lado, se destacó la mayor importancia relativa de las actividades MOA en comparación a las MOI. Por otro lado, sólo un reducido grupo de actividades participan en forma importante en los mercados externos en un contexto de actividades industriales dedicadas a atender –casi exclusivamente– el mercado doméstico. Este último hecho se verificó al cuantificar la alta proporción de la producción industrial que se genera en las actividades con reducida apertura exportadora, y en forma asimétrica, la alta concentración de las exportaciones en pocos grupos industriales con coeficientes de exportación elevados.

Asimismo, durante los últimos años, a pesar de no haber variado sustancialmente la orientación exportadora del sector industrial, se han producido cambios importantes a nivel de las actividades, que son la manifestación de las modificaciones operadas en la estructura de las exportaciones industriales. Al interior de los grupos MOA se destaca el dinamismo exportador de la actividad aceitera en contraposición con la fuerte pérdida de mercados externos de la industria frigorífica. Mientras que en los grupos MOI, la importancia creciente de los mercados externos para algunas industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido, que se establecieron en los últimos años con previsiones de mercado más optimistas que las reales, y que han comenzado a exportar como respuesta al estancamiento de la demanda doméstica. Asimismo se ha destacado la fuerte incidencia de algunas firmas, que son determinantes en la conducta exportadora de varios grupos industriales.

Las condiciones de la demanda internacional han tenido una fuerte influencia en las modificaciones observadas, en particular, en varios grupos MOA. Así la caída de la demanda de carnes fue crucial para la industria frigorífica, como para varios comportamientos puntuales y fluctuantes de industrias basadas en la industrialización de insumos agropecuarios. En sentido contrario, la industria aceitera se ha desarrollado bajo condiciones no restrictivas de la demanda externa, asociada al crecimiento de su base productiva. Sin embargo, esta última asociación no se constata en otros sectores industriales. Así, por ejemplo, las oportunidades comerciales que se posibilitaron en los últimos años con la apertura del mercado norteamericano, no pudieron ser aprovechadas por la industria argentina en función de las limitaciones de su oferta productiva<sup>14</sup>. El proceso de desindustrialización, agravado por la ausencia de la definición de un perfil industrial que delimite una especialización selectiva de la industria argentina a nivel internacional, fue el marco del desarrollo industrial reciente en el cual la asignación de recursos desprivilegió la inversión en el sector industrial.

[ 14 ] Secretaría de Comercio Exterior, Boletín de Comercio Exterior n° 18: *Argentina y Brasil: dos conductas en el mercado de EE.UU.* Buenos Aires, mayo-setiembre 1985.

### III. La presencia industrial en las exportaciones argentinas

#### III.1. Algunas consideraciones previas

El ejemplo argentino difiere sustancialmente del de los caracterizados como nuevos países industrializados, tanto en lo relativo a la génesis histórica de los respectivos procesos de industrialización como a la dinámica estructural de los mismos y, muy especialmente, en la última década, en lo relativo a la presencia industrial en las exportaciones.

A diferencia de otros países de industrialización tardía y crecientes exportaciones manufactureras (los comúnmente caracterizados como NIC's<sup>15</sup>), la Argentina brinda uno de los primeros ejemplos internacionales en el que la composición de sus ventas al exterior revela una incidencia significativa de los bienes industriales. Mientras en la mayor parte de los NIC's ello constituye un fenómeno relativamente reciente, no anterior al decenio de los setenta, en la Argentina hacia fines de la década de los años cincuenta, las manufacturas ya explicaban más de la mitad del total de las exportaciones del país. Esa especificidad del ejemplo argentino respecto de la mayoría de los NIC's constituye una derivación lógica de la concurrencia de dos elementos que, aún cuando son parte de un mismo fenómeno, coadyuvan a explicar esa temprana presencia de los productos manufacturados en el perfil exportador del país:

- > el temprano origen del proceso de industrialización argentino y las características que adoptó su posterior dinámica estructural, y
- > la particular composición de las exportaciones industriales donde, por ejemplo, hacia los inicios de la década del sesenta, las manufacturas de origen agropecuario (MOA) representaban más del 90% del total.

Las primeras fases del proceso de industrialización reconocen, en el país, un claro liderazgo de las industrias asociadas esencialmente a la transformación de insumos agropecuarios que, a pesar de orientarse mayoritariamente a atender los requerimientos de la demanda interna, comprenden también algunas actividades con elevados coeficientes de exportación. En este último caso se trata, en realidad, de las primeras etapas de elaboración de una gama de productos primarios (fundamentalmente de la región pampeana), en los que el país cuenta con ciertas ventajas comparativas que, como tales, se extienden naturalmente hacia las primeras fases del procesamiento industrial.

Esos elementos distintivos entre la Argentina y la mayoría de los NIC's no se limitan a la génesis histórica y a la dinámica estructural de los respectivos procesos de industrialización. Muy por el contrario, existe otro rasgo diferencial de particular significación en tanto está vinculado con el respectivo ritmo de crecimiento de las exportaciones manufactureras, desde mediados de la década de los años setenta.

Si bien la desaceleración del dinamismo de las exportaciones industriales –y el deterioro de sus precios relativos–, desde la crisis de mediados de los setenta, es un fenómeno común, a la mayoría de los NIC's, el mismo adquiere una intensidad especial en el caso argentino. Tal como puede constatarse en el *Cuadro 8*, la tasa de crecimiento para el período 1975-1982 equivale a menos de la mitad de la verificada durante el quinquenio anterior y se ubica por debajo de la registrada en los restantes países incluidos, generalmente, en la caracterización de NIC's.

[ 15 ] Sobre la caracterización de los *newly industrializing countries* (NIC's), ver entre otros: *World Bank, World Development Report 1980*, OECD; *The impact of the Newly Industrializing Countries on Productions and Trade in Manufactures*, París, 1979; Klaus Esser-Jürgen Wiemann: *Key countries in the third world*, GDI, Berlín 1981.

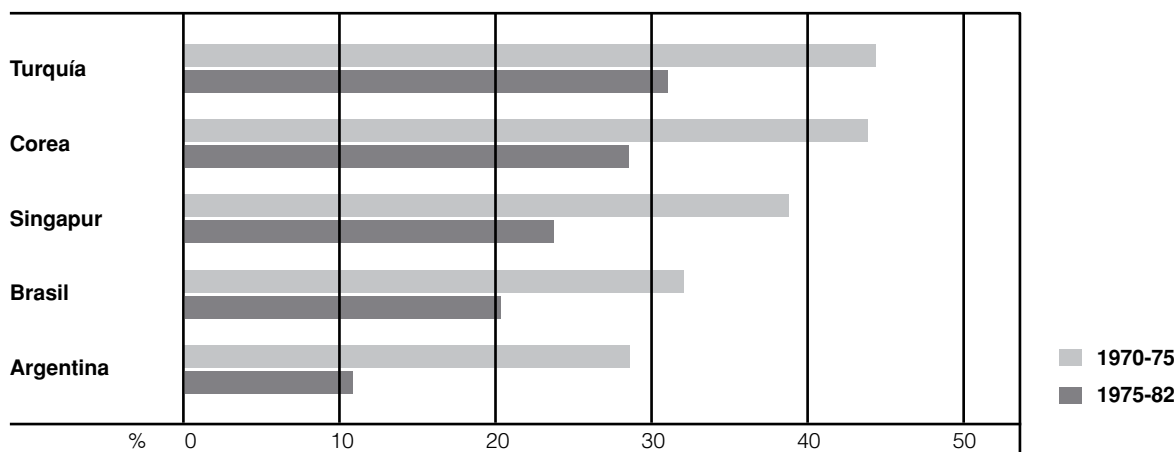
**Cuadro 8. Tasa de crecimiento anual acumulativo de las exportaciones industriales en países seleccionados. 1970-1982**

(En porcentajes)

País	1970-1975	1975-1982
Argentina	28,3	11,6
Brasil	32,0	20,7
Corea	44,3	28,3
Singapur	38,9	24,1
Turquía	44,6	31,8

Fuente: Elaboración de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del *Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1984*, UNCTAD, Nueva York, 1984.

**Gráfico 4. Tasa de crecimiento anual acumulativo de las exportaciones industriales en países seleccionados** (en porcentajes)



Esta acentuada desaceleración del ritmo de crecimiento de las exportaciones industriales argentinas, agravada por las implicancias del elevado endeudamiento externo, muy especialmente si se la contrasta con otros países de industrialización tardía, deriva en otra particular atipicidad del ejemplo argentino el aporte decreciente de las exportaciones de manufacturas al total de las ventas externas. Indudablemente, este fenómeno emerge como otra de las peculiaridades distintivas del caso argentino respecto de las tendencias predominantes en el plano internacional, muy especialmente en relación con aquellos países que revelan un nivel de desarrollo económico e industrial relativamente asimilable al argentino.

En síntesis, fuerte desaceleración de las exportaciones industriales a partir de mediados de la década de los setenta, pérdida en su participación relativa en el total de las ventas al exterior y menor ritmo de crecimiento de estas últimas en comparación con otros países, aparecen como los principales elementos que caracterizan, en el último decenio, al comercio externo de manufacturas de la Argentina, y que, como tales, lo diferencian en muy diversos aspectos de las tendencias verificables en el plano internacional.

**III.2. La composición de las exportaciones industriales en 1986**

*La industria alimenticia explica más de la mitad de las exportaciones industriales del año 1986, siguiéndole en orden a su importancia relativa las industrias textiles, metalmecánicas y químicas.*



**Cuadro 9. Composición de las exportaciones según sectores de actividad. 1973-1986**

(En porcentajes y millones de dólares corrientes)

Años	Agricultura, caza y pesca	Industrias manufact.	Minas y canteras	Resto	Total %	millon. U\$S
1973	32,04	67,20	0,20	0,56	100,0	3.266,0
1974	39,54	59,10	0,39	0,47	100,0	3.930,7
1975	44,25	54,95	0,31	0,48	100,0	2.961,3
1976	38,37	60,28	0,20	1,35	100,0	3.916,0
1977	37,34	60,40	0,16	2,04	100,0	5.651,8
1978	35,99	61,09	0,32	2,60	100,0	6.399,5
1979	36,40	61,23	0,24	2,13	100,0	7.809,9
1980	34,69	63,27	0,42	1,62	100,0	8.021,4
1981	43,41	55,09	0,30	1,15	100,0	9.143,0
1982	37,81	63,16	0,20	1,19	100,0	7.624,9
1983	46,26	53,37	0,24	0,13	100,0	7.835,0
1984	43,18	56,20	0,18	0,25	100,0	8.107,0
1985	40,09	58,46	1,03	0,42	100,0	8.396,0
1986	33,47	65,99	0,52	0,02	100,0	6.852,2

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Una primera visión sobre el marco global en el que se inscribe la evolución y composición sectorial de las exportaciones manufactureras, la brinda su incidencia en el total de las ventas externas del país. A tal fin, en el *Cuadro 9* se presenta la evolución de las exportaciones argentinas, en dólares corrientes, desagregados según los principales grandes sectores de actividad que las generaron. El mismo permite comprobar que a pesar de la recuperación verificada en forma persistente durante el último trienio, la gravitación de las exportaciones industriales en el total en el año 1986 (66%) se ubica por debajo de las que les corresponde en 1973 (67,2%).

Una segunda aproximación a la composición de las exportaciones de manufacturas registradas en 1986, clasificadas sobre la base de las ramas industriales que las generan, revela el marcado predominio de la división alimentos, bebidas y tabaco (dos dígitos de la CIIU Rev. 2). Como se constata en el *Cuadro 10* de dicha división proviene más de la mitad del total de las exportaciones industriales.

La elevada incidencia de la industria alimenticia no hace más que reproducir, en el campo de las exportaciones de manufacturas, el rol decisivo que tradicionalmente han desempeñado los productos del sector primario en el perfil exportador del país. En un sentido amplio, ese predominio de las industrias alimenticias no sería más que el resultado de la extensión, hacia sus primeras fases de procesamiento industrial, de las ventajas comparativas del país que, históricamente, se centraron en los bienes provenientes del sector agropecuario –esencialmente, los de la pampa húmeda–.

Muy disímil es el ejemplo que brindan las divisiones correspondientes a la industria química, las metálicas básicas y la de la maquinaria y equipos que, con participaciones unitarias mayores al 9% y, de conjunto superior al 33%, no sólo no están vinculadas con insumos provenientes del sector agropecuario, sino que corresponden, en general, a actividades industriales que denotan la maduración de un cierto nivel mínimo de desarrollo y de diversificación sectorial, emergentes, en la generalidad de los casos, durante la segunda fase del proceso sustitutivo.

En contraposición también merecen ser resaltadas las reducidas participaciones que les corresponden a cuatro de las nueve divisiones industriales (madera y muebles; papel, imprenta y publicaciones; minerales no metálicos y otras industrias manufactureras), cuyas exportaciones no alcanzan a representar, en ningún caso, el 1,2% del total industrial.

Indudablemente, dada la diversidad de actividades industriales que se incluyen en muchas de las divisiones, un mayor nivel de apertura del espectro industrial brinda una visión mucho más precisa de la composición real de las exportaciones manufactureras.

En tal sentido, de desagregarse la información a tres dígitos de la CIU (*agrupación industrial*) se comprueba que la preponderancia de las exportaciones provenientes de alimentos, bebidas y tabaco es explicable, en su casi totalidad, por el rubro alimentos, que explica por sí solo el 52,1% de las exportaciones de manufacturas, mientras que la participación conjunta de bebidas y tabaco se ubica por debajo del 0,5% del total.

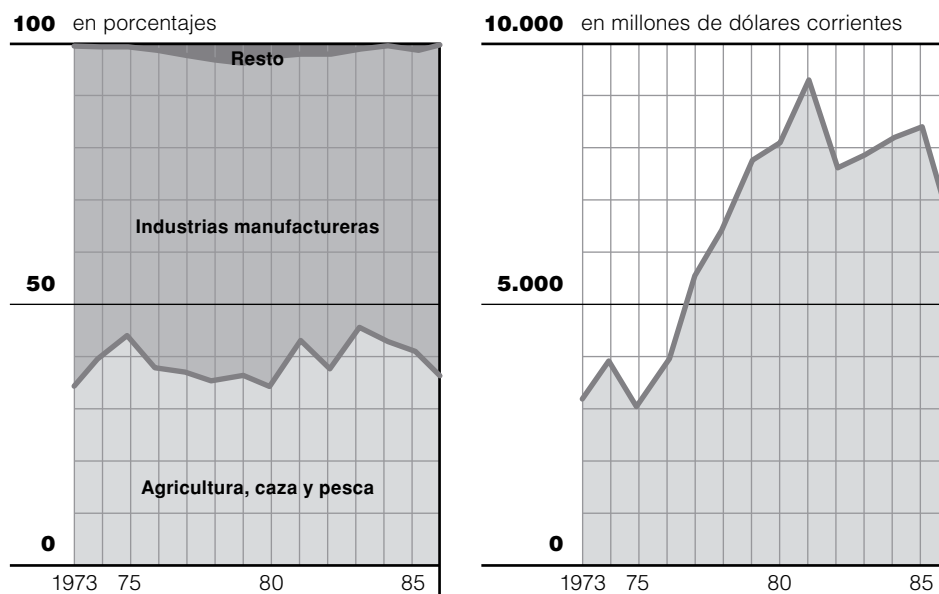
**Cuadro 10. Composición de las exportaciones de manufacturas según división industrial de origen. Año 1986**

(En miles de dólares y porcentajes)

		miles U\$S	%
31	Alimentos, bebidas y tabaco	2.368.125,6	52,37
32	Textiles, confecciones y cuero	562.557,5	12,44
33	Madera y muebles	6.981,9	0,15
34	Papel, imprenta y publicaciones	52.931,7	1,17
35	Productos químicos	524.546,8	11,60
36	Minerales no metálicos	22.814,8	0,51
37	Industrias metálicas básicas	432.404,0	9,56
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	549.250,5	12,15
39	Otras manufacturas	2.252,8	0,05
<b>Total</b>		<b>4.521.865,6</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

**Gráfico 5. Composición de las exportaciones según su actividad**



Por otro lado, puede apreciarse que al igual que en el caso de la industria alimenticia, la mayor parte de la gravitación de las distintas divisiones industriales es sustentada por una o dos de las agrupaciones industriales que nuclean las mismas. Tal el caso, por ejemplo, de la maquinaria no eléctrica y el material de transporte en la división maquinaria y equipos o el de la fabricación de sustancias químicas industriales y las refinerías de petróleo en las industrias químicas o el de la siderurgia en el caso de las metálicas básicas.

Este elevado grado de concentración de las exportaciones industriales en un núcleo muy limitado de actividades resulta aún más significativo de ampliarse el nivel de desagregación sectorial. En efecto, sobre un total de 81 grupos industriales, apenas 15 de ellos explican poco más del 85% del total de las exportaciones registradas en 1986, al tiempo que, en apenas 3 grupos (aceites y grasas, frigoríficos y curtidurías y acabado del cuero) se concentra casi la mitad de dicho total.

**Cuadro 11. Composición de las exportaciones de manufacturas según agrupaciones industriales. 1986**

(En porcentajes)<sup>1</sup>

CIU	Agrupación industrial	Particip.
311/12	Alimentos	51,97
313	Bebidas	0,40
314	Tabaco	0,01
321	Fabricación de textiles	3,66
322	Confección prendas de vestir, excepto calzado	0,59
323	Industrias y productos del cuero	8,00
324	Fabricación de calzado	0,19
331	Madera	0,12
332	Fabricación de muebles y accesorios	0,04
341	Fabricación de papel y productos de papel	0,69
342	Imprenta, editoriales e industrias conexas	0,48
351	Fabricación sustancias químicas industriales	6,10
352	Fabricación de otros productos químicos	1,85
353	Refinería de petróleo	2,82
354	Fabricación derivados del petróleo y carbón	0,39
355	Fabricación de productos del caucho	0,35
356	Fabricación de productos plásticos n.e.p.	0,09
361	Fabricación objetos barro, loza y porcelana	0,05
362	Fabricación del vidrio y productos de vidrio	0,27
369	Fabricación otros productos no metálicos	0,18
371	Industrias básicas de hierro y acero	7,17
372	Industrias básicas de no ferrosos	2,40
381	Fabricación productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	0,72
382	Construcción maquinarias, excepto eléctricas	5,49
383	Construcción maquinarias eléctricas	1,07
384	Construcción material de transporte	4,56
385	Fabricación equipo profesional y científico	0,30
390	Otras industrias manufactureras	0,05

<sup>1</sup> Participaciones relativas calculadas sobre la base de las exportaciones de 1986 valuadas en dólares corrientes

Fuente: Elaboración propia del Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Las consideraciones precedentes resultan suficientemente ilustrativas de una de las características esenciales del perfil de las exportaciones manufactureras como es la marcada especialización de las mismas, la existencia de un núcleo reducido de actividades que, con una cierta orientación hacia los mercados externos, explican la casi totalidad de las exportaciones. Incluso a un mayor nivel de desagregación –subgrupo industrial, cinco dígitos de la CIIU Rev. 2–, este fenómeno adquiere una intensidad aún más notoria. En efecto, apenas 11 actividades, sobre un total de 172 subgrupos industriales, concentran más de las tres cuartas partes de las exportaciones industriales del año 1986.

**Cuadro 12. Argentina: Principales grupos industriales que dan origen a las exportaciones de manufacturas. 1986**

(En miles de dólares y porcentajes)

<b>CIIU</b>	<b>Grupo Industrial</b>	<b>Miles U\$S</b>	<b>%</b>
3115	Aceites y grasas	1.413.368	31,26
3111	Frigoríficos	485.449	10,74
3231	Curtiduría y acabado de cuero	345.006	7,63
3710	Industrias básicas de hierro y acero	324.027	7,17
3511	Sustancias químicas industrias básicas	203.348	4,50
3114	Pesca	172.267	3,81
3211	Hilado, tejido/acabado fibras textiles	151.698	3,36
3530	Refinerías de petróleo	127.596	2,82
3843	Vehículos automotores	116.033	2,57
3720	Industrias básicas metales no ferrosos	108.377	2,40
3825	Máquinas de oficina, cálculo y contabilidad	106.921	2,36
3116	Molinería	91.067	2,00
3841	Construcciones navales	88.600	1,96
3113	Frutas y legumbres	85.108	1,88
3513	Plásticos, resinas y fibras artificiales	63.893	1,41
	Resto de grupos industriales (66)	639.108	14,13
<b>Total</b>		<b>4.521.866</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

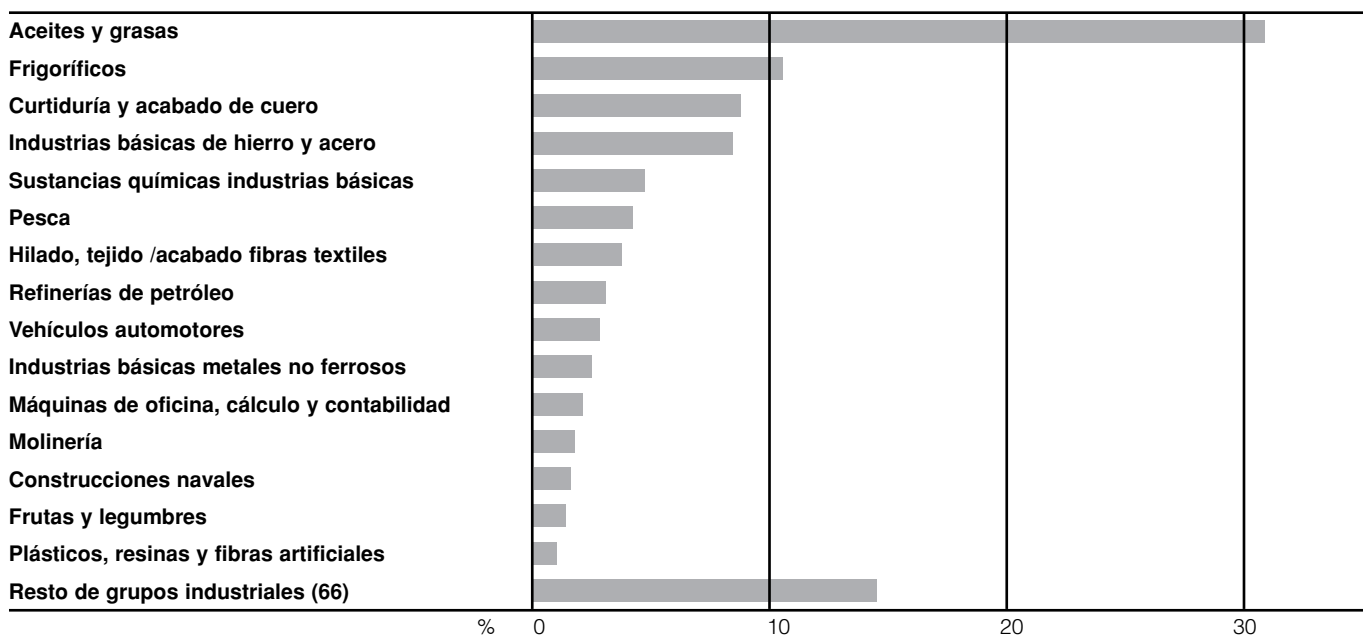
**Cuadro 13. Argentina: Principales subgrupos industriales que dan origen a las exportaciones de manufacturas - 1986**

(En miles de dólares y porcentajes)

<b>CIIU</b>	<b>Subgrupo industrial</b>	<b>Miles U\$S</b>	<b>%</b>
31151	Elaboración y refinación de aceites y grasas vegetales	1.406.506,7	31,1
31111	Matanza ganado, preparación y conservación de carnes	485.179,4	10,7
32312	Curtiembres	334.128,1	7,4
37100	Industrias básicas hierro y acero	324.026,6	7,2
31140	Elaboración de pescado, moluscos, crustáceos y otros	172.266,8	3,8
35119	Sustancias químicas industr. básicas n.c.p.	155.298,4	3,4
35300	Refinerías de petróleo	127.536,3	2,8
37200	Industrias básicas metales no ferrosos	108.377,4	2,4
38251	Construcción máquinas de oficina, cálculo y contabilidad	106.104,0	2,3
38410	Construcciones navales y reparación de barcos	88.599,7	2,0
31132	Elaboración y envasado de frutas, hortalizas y legumbres	85.051,0	1,9
	Subtotal once subgrupos	3.393.134,4	75,0
	Resto subgrupos industriales (161)	1.128.731,2	25,0
<b>Total</b>		<b>4.521.865,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

**Gráfico 6. Principales grupos industriales que dan origen a las exportaciones de manufacturas - 1986**



Otro aspecto destacable vinculado a este elevado nivel de concentración de las exportaciones industriales en un número reducido de industrias es el que se refiere a la naturaleza de estas últimas o, más precisamente, al tipo de actividades implicadas. En tal sentido, considerando los cinco subgrupos industriales más relevantes por su aporte exportador que, en conjunto explican las tres quintas partes de las exportaciones totales, se constata que cuatro de ellos están estrechamente vinculados al sector agropecuario y suponen, en la mayoría de los casos, procesos de transformación industrial de escasa complejidad o incluso, circunscriptos a sólo sus primeras fases de elaboración.

Esta última diferenciación en la cúpula de las actividades exportadoras remite a otra forma de enfocar el análisis de la composición de las exportaciones industriales, como es aquella en que se jerarquiza el origen de los insumos principales de cada una de las distintas ramas industriales o, en otras palabras, aquella clasificación del espectro industrial que distingue entre las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y las de origen industrial (MOI).

### III.3. Tipo de manufacturas exportadas

*Las manufacturas de origen agropecuario concentran, en conjunto, las dos terceras partes de las exportaciones del año 1986, a pesar de representar, poco menos del 30% del total de grupos industriales.*

La diferenciación de las manufacturas exportadas según sea su origen sectorial resulta particularmente importante, no sólo por cuanto permite acceder a una mejor caracterización del perfil de las mismas, sino también por sus implicancias desde el punto de vista de los eslabonamientos productivos implícitos, el consiguiente efecto sobre el empleo, la captación y transferencia de las ventas vinculadas al comercio internacional, el nivel de dependencia de los insumos importados y de la producción primaria, etcétera.

A partir de la clasificación de la totalidad de los grupos industriales en MOA o MOI, según sea el tipo de manufactura predominante, se puede constatar (*Cuadro 14*) que las primeras representan cerca de las dos terceras partes del valor exportado en 1986.

Como puede observarse en el cuadro precedente, la participación de las MOA casi llega a duplicar la correspondiente a las MOI, a pesar de que en lo relativo a la cantidad de grupos industriales se manifiesta la relación inversa.

Más allá de estas consideraciones globales y dada la diversidad de actividades industriales que, sobre la base de muy disímiles comportamientos y especificidades, se integran en dichos agregados, cabría analizar las características esenciales que revela la composición estructural de cada uno de ellos.

### Grupos MOA

*Apenas cinco actividades industriales (aceitera, frigorífica, curtiembres, pesquera y de frutas y hortalizas) aportan el 85% de las exportaciones de MOA.*

Un primer análisis de los distintos grupos productores y exportadores de MOA permite constatar que, al igual que lo observable a nivel global, se verifica un muy elevado grado de concentración de las exportaciones. En tal sentido, basta con señalar que los cinco subgrupos industriales más importantes aportan más del 85% de las exportaciones de MOA, con una nítida preponderancia del rubro aceites y grasas que, por sí solo, explica casi la mitad de dicho total.

Este pronunciado nivel de concentración de las exportaciones de MOA denota, a la vez, la existencia de un conjunto de industrias elaboradoras de bienes provenientes del sector agropecuario que muestran una gravitación insignificante en

**Cuadro 14. Argentina: Composición de las exportaciones industriales según tipos de manufacturas - 1986**

(En cantidades absolutas, millones de dólares y porcentajes)

Grupos	Cantidad de grupos industriales	Exportaciones millones U\$S	%
Manufacturas de origen agropecuario (MOA)	24	2.924,3	66,67
Manufacturas de origen industrial (MOI)	57	1.597,6	33,33
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>4.521,9</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

**Cuadro 15. Argentina: Composición de las exportaciones de MOA según subgrupo industrial de origen. 1986**

(En miles de dólares y porcentajes)

CIU	Subgrupo industrial	Miles U\$S	%
31151	Elaboración y refinación de aceites y grasas vegetales	1.406.506,7	48,1
31111	Matanza ganado, preparación y conservación de carnes	485.179,4	16,6
32312	Curtiembres	334.128,1	11,4
31140	Elaboración de pescados, moluscos, crustáceos y otros	172.266,8	5,9
31132	Elaboración y envasado de frutas, hortalizas y legumbres	85.051,0	2,9
	Subtotal	2.483.132,0	84,9
	Resto MOA	441.141,0	15,1
	<b>Total MOA</b>	<b>2.924.273,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

las exportaciones. En efecto, en 39 de los 46 subgrupos industriales productores de MOA, tal participación se ubica por debajo del 1%, lo que supone que el valor de las exportaciones realizadas en 1986 por esos 39 subgrupos no alcanzan a superar, en ningún caso, los 30 millones de dólares.

En síntesis, la conformación de las exportaciones de MOA presenta, como características fundamentales, su pronunciado nivel de concentración en unos pocos rubros cuyos procesos productivos conllevan, en general, una escasa incorporación de valor agregado y un efecto difusor (empleo, encadenamientos productivos) limitado, aun cuando, a la vez, suponen un balance de divisas altamente positivo dada la escasa incidencia de los insumos importados.

### *Grupos MOI*

*Las exportaciones de MOI están mucho menos concentradas que la de sus similares de MOA. En este caso las cinco industrias más significativas (siderurgia, químicas básicas, refinerías de petróleo, metales no ferrosos y máquinas de oficina y contabilidad) no llegan a representar la mitad del total.*

Un primer contraste entre la composición estructural de las exportaciones de MOI y la correspondiente a las MOA surge a partir de la consideración de los niveles de concentración respectivos. En efecto, en el caso de las MOI, los cinco subgrupos de mayor relevancia aportan en conjunto poco más del 50% del total -en las MOA tal participación ascendía al 85%- y recién se alcanza a superar las dos terceras partes del total con la consideración de las exportaciones provenientes de nueve subgrupos industriales.

El análisis de los nueve subgrupos productores de MOI más destacados por su aporte a las exportaciones, permite constatar una serie de peculiaridades de particular significación.

En primer lugar, cabe resaltar el papel protagónico que asumen algunas industrias productoras de insumos intermedios, como son las industrias básicas (ferrosas y no ferrosas), la de sustancias químicas industriales, las refinerías de petróleo y algunas otras industrias químicas. En dicho marco, cinco de los nueve principales subgrupos exportadores producen y comercializan en el exterior bienes intermedios, alcanzando a representar, en conjunto, cerca del 50% del total de las exportaciones de MOI.

En segundo lugar, la presencia decisiva de algunos subgrupos cuyas exportaciones pueden ser caracterizadas como coyunturales o simplemente circunstanciales, en tanto surgen como resultante de la contracción del mercado interno (la mayoría de los señalados precedentemente) o como producto de acuerdos bilaterales de naturaleza puntual (caso construcciones navales).

En tercer lugar, la importancia que asume el comercio *negociado* como parte de acuerdos bilaterales o multilaterales, así como también el que se realiza en el marco cautivo de algunas empresas transnacionales en función al proceso de integración y/o complementación productiva a escala mundial o de la distribución de áreas de mercado entre sus distintas filiales (casos, máquinas de oficina y contabilidad y vehículos automotores).

**Cuadro 16. Argentina: Composición de las exportaciones de MOI según subgrupo industrial de origen. 1986** (En miles de dólares y porcentajes)

CIU	Subgrupo industrial	Miles U\$S	%
37100	Industrias básicas hierro y acero	324.026,6	20,3
35119	Sustancias químicas industrias básicas n.c.p.	155.298,4	9,7
35300	Refinerías de petróleo	127.596,3	8,0
37200	Industrias básicas metales no ferrosos	108.377,4	6,8
38251	Construcción máquinas de oficina, cálculo y contabilidad	106.104,0	6,6
38410	Construcciones navales y reparación de barcos	88.599,7	5,5
38432	Componentes repuestos y accesorios automotor	72.273,3	4,5
38299	Construcción de maquinarias y equipos exc. máq. eléct.	58.426,7	3,7
35131	Fabricación de plásticos y resinas sintéticas	54.441,4	3,4
	Subtotal	1.095.143,8	68,5
	Resto MOI	502.448,6	31,5
	<b>Total MOI</b>	<b>1.597.592,4</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Otra particularidad que presentan las exportaciones de MOI que se manifiesta, por lo menos en lo que hace a la mayoría de los principales subgrupos industriales que las generan, es el de su pronunciada polarización en un muy reducido núcleo de empresas en cada una de dichas ramas. Ello, obviamente, no está disociado de la propia conformación de la estructura productiva de las mismas que presenta, como rasgo común, un elevado nivel de oligopolización que, incluso, se acrecienta en lo referido a las ventas al exterior.

#### IV. Cambios en la composición sectorial de las exportaciones industriales (1973-1986)

*La composición sectorial de las exportaciones industriales reveló en la última década y media, un conjunto de importantes modificaciones que no obstante no alteran uno de sus rasgos fundamentales como es el de su escasa diversificación.*

Durante el período bajo análisis, se han verificado una serie de importantes modificaciones en la composición sectorial de las exportaciones industriales argentinas. Sin embargo, los cambios ocurridos no han alterado una de las características que define a las exportaciones de manufacturas, como es su alta especialización en un reducido número de grupos industriales, que de hecho determinan la magnitud de este flujo comercial. En efecto, en el año 1973, sólo 16 de los 81 grupos industriales aportaron más del 1% del total de exportaciones, concentrando de conjunto el 87% de las mismas. En 1986, los grupos que superaron esta pequeña participación fueron 17 y alcanzaron a exportar el 88,4% del total.

En el marco de esa escasa diversificación de las exportaciones se registraron, de todas maneras, un conjunto de cambios significativos en la composición de las mismas.

La desagregación del total exportado en las nueve divisiones industriales que la componen permite obtener una primera caracterización de su estructura sectorial.

En primer lugar, se destaca la industrialización de los alimentos, bebidas y tabaco, como la agrupación más significativa (durante el período 1973-1986 ha contribuido al 52,5% de las exportaciones industriales).

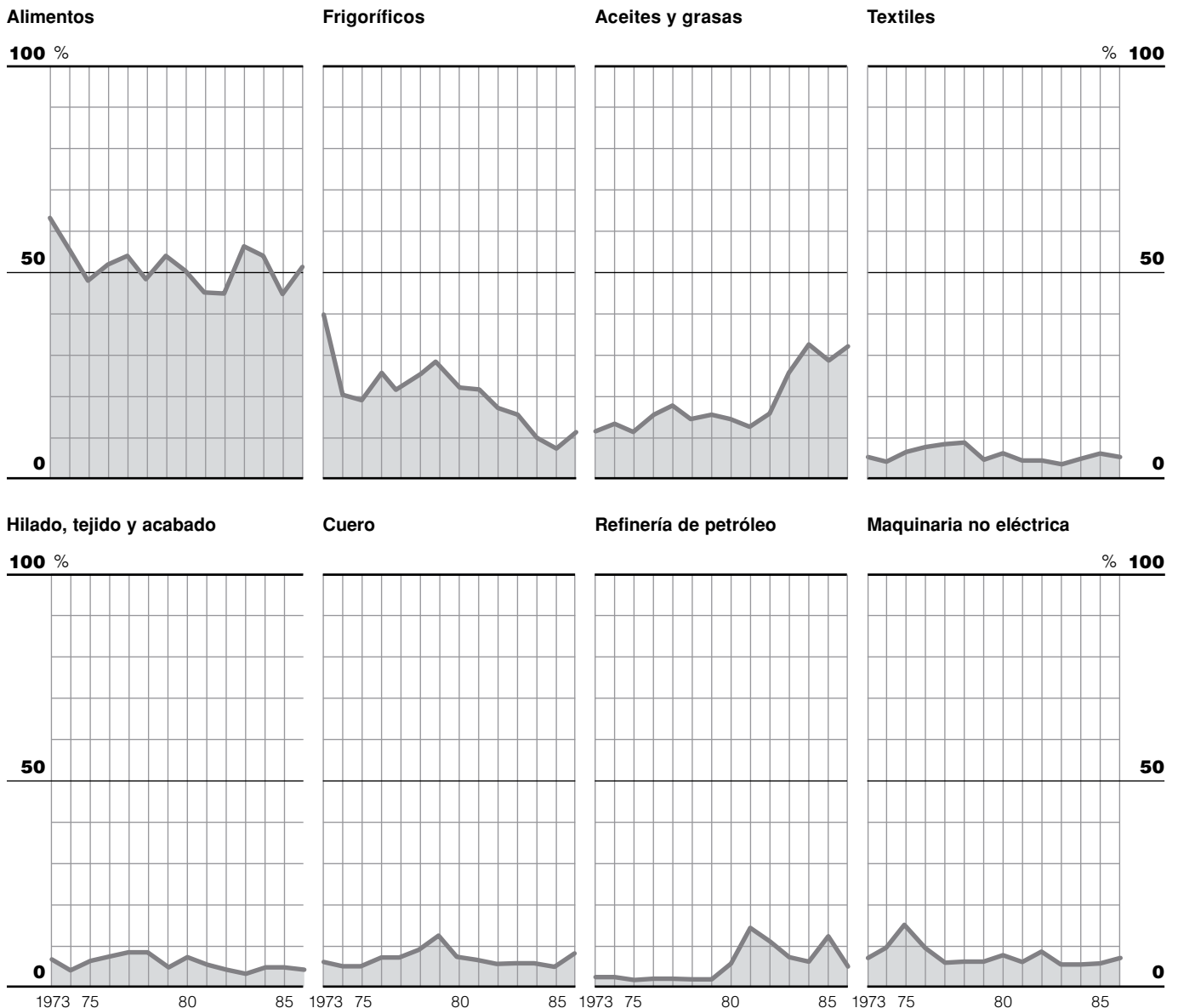


En segundo lugar, se verifica que tres de las divisiones no han superado en ninguno de los años el 1% de participación en las exportaciones industriales. Estas divisiones son las industrias de la madera y muebles; la producción de minerales no metálicos y las industrias diversas.

En tercer lugar, se destacan algunas industrias productoras de bienes intermedios, como la química y, con menor intensidad, las industrias metálicas básicas que muestran una participación creciente en las exportaciones industriales. En contraposición, a pesar de la ligera recuperación verificada en el último trienio, la producción metal-mecánica ha perdido posiciones relativas a punto tal que habiendo alcanzado un pico de participación en el año 1975 del 27,5% ha pasado a representar, en los últimos años, poco más del 10% del total. Por último, la división textiles, confecciones y cuero, aporta durante el período algo más del 10% de las exportaciones del sector industrial.

La presentación agregada de la información proporciona una visión interpretativa muy global, en tanto no permite apreciar con exactitud las modificaciones verificadas durante el período. De allí la necesidad de una desagregación analítica a nivel de las distintas agrupaciones y grupos industriales.

**Gráfico 7. Exportaciones de manufacturas. Participación de grupos representativos en el total** (en porcentajes)



**Cuadro 17. Argentina: Exportaciones de manufacturas. Participación de grupos representativos en el total**

(En porcentajes)

Grupo	Denominación	1973	1974	1975	1976	1977
3	Industria Manufacturera	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
311	Alimentos	61,70	54,09	48,69	51,73	53,22
3111	Frigoríficos	39,45	20,43	18,93	24,01	20,69
3115	Aceites y grasas	10,76	11,06	10,57	11,85	17,30
321	Textiles	4,71	3,40	6,00	7,06	7,40
3211	Hilado, tejido y acabado	4,56	3,26	5,89	6,87	7,10
323	Cuero	4,98	4,12	4,10	6,32	6,32
3231	Curtiduría y acabado	4,67	3,73	3,81	5,63	5,43
3232	Preparación y teñido de pieles	0,05	0,11	0,10	0,38	0,57
3233	Marroquinería	0,26	0,28	0,18	0,29	0,31
3240	Calzado	0,97	1,25	0,32	0,29	0,66
351	Sustancias químicas industriales	2,92	4,39	4,19	4,10	3,66
3511	Sustancias químicas industrias básicas	2,00	3,01	3,77	3,75	3,08
3513	Plásticos, resinas y fibras artificiales	0,85	1,31	0,35	0,30	0,49
3529	Productos químicos n.c.p.	0,67	0,82	0,94	0,72	0,71
3530	Refinerías de petróleo	0,12	0,21	0,10	0,44	0,42
3710	Industrias básicas de hierro y acero	5,08	5,69	1,36	3,77	2,37
3720	Industrias básicas metal, no ferrosos	0,25	0,27	0,03	0,19	0,21
382	Maquinaria no eléctricas	6,19	8,28	13,47	7,86	6,54
3821	Motores y turbinas	0,38	0,54	0,70	0,32	0,28
3822	Maquinaria agrícola	1,00	1,72	2,53	1,18	0,71
3825	Máquinas de oficina, cálculo y contabilidad	1,50	1,81	3,32	1,82	1,32
383	Maquinarias y aparatos eléctricos	1,42	1,92	2,15	1,47	1,22
3832	Artículos de radio, T.V. y comunicaciones	0,66	0,72	0,62	0,53	0,29
384	Material de transporte	4,36	5,86	9,11	7,97	6,29
3841	Construcciones navales	0,05	0,04	0,69	0,83	0,17
3842	Equipo ferroviario	0,00	0,07	0,54	0,95	1,39
3843	Vehículos automotores	4,29	5,72	7,85	6,15	4,69

Fuente: Elaboración propia del Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. sobre la base de datos del INDEC.

**VI.1. Las industrias tradicionales**

*El dinamismo del sector aceitero reemplazó la pérdida de posición internacional de la actividad frigorífica. La relevancia que en forma conjunta adquieren ambos grupos contrasta con la escasa participación de otras actividades eventualmente competitivas en el plano internacional (tabaco, bebidas alcohólicas, alimentos balanceados, productos de confitería, etc.).*

Ya se mencionó que la división alimentos, bebidas y tabaco se destacaba por su alta participación en el total de exportaciones industriales. En realidad su aporte está íntimamente asociado a las industrias de aceites vegetales y a los frigoríficos que concentran más de las tres cuartas partes de las exportaciones alimenticias. La evolución de las mismas muestra un importante cambio en el aporte exportador de cada una de estas actividades. La participación de los frigoríficos y los aceites tiene, en tal sentido, un comportamiento *cruzado* en el período, que de alguna forma resulta complementario, no por su funcionalidad, pero sí en cuanto a la generación de divisas. Por un lado, la industria frigorífica en el período 1973-79 representaba, en promedio, el 25% de las exportaciones industriales con una participación máxima de casi el 40% en 1973. Esta participación desciende al 12,4% en el quinquenio 1982-86. La situación de la demanda internacional, influenciada

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
48,65	53,68	49,30	45,04	44,04	56,01	55,87	44,80	51,05
23,11	28,48	21,67	20,90	17,71	15,38	9,87	8,16	10,74
14,96	15,84	15,16	12,54	15,72	25,40	33,95	29,54	31,26
8,53	4,61	5,94	4,31	4,43	3,29	4,41	4,94	3,66
8,20	4,52	5,89	4,23	4,31	3,17	4,29	4,78	3,36
7,44	10,30	7,70	7,62	6,50	6,48	6,51	6,20	8,00
6,40	8,90	6,11	6,70	5,92	6,13	6,38	5,96	7,63
0,60	0,98	1,26	0,81	0,53	0,30	0,10	0,21	0,32
0,43	0,41	0,32	0,10	0,04	0,04	0,03	0,03	0,05
0,55	0,19	0,05	0,05	0,13	0,12	0,05	0,05	0,19
3,50	3,47	4,40	4,75	5,48	6,28	5,58	6,72	6,09
3,03	2,99	3,93	4,24	4,54	4,67	4,05	5,23	4,50
0,40	0,40	0,40	0,46	0,90	1,56	1,47	1,39	1,41
0,81	0,98	1,66	1,24	0,81	1,39	1,19	0,80	1,15
0,74	0,67	5,22	12,18	10,86	7,25	6,82	10,76	2,82
5,60	4,14	2,84	5,41	6,91	4,54	4,02	6,95	7,17
0,52	1,21	2,76	2,63	2,17	1,99	1,99	2,60	2,40
6,80	5,94	6,26	5,62	7,52	4,11	4,04	4,95	5,49
0,62	0,20	0,52	0,21	0,23	0,22	0,06	0,07	0,10
0,92	0,90	0,34	0,27	0,75	0,04	0,09	0,15	0,61
1,11	1,07	1,25	1,96	2,04	1,82	1,85	2,38	2,36
1,54	1,45	1,28	1,01	0,88	0,68	0,72	1,14	1,07
0,42	0,63	0,30	0,24	0,18	0,19	0,22	0,05	0,15
4,80	3,16	3,25	2,39	3,16	2,19	3,85	4,11	4,56
0,24	0,15	0,46	0,93	0,27	0,55	1,60	1,94	1,96
0,62	0,18	0,13	0,01	0,00	0,01	0,05	0,02	0,02
3,92	2,73	2,58	1,34	1,91	1,61	2,18	2,11	2,57

fuertemente por la política de la Comunidad Económica Europea, tanto en materia de restricciones a las importaciones como por los subsidios a la exportación de productos primarios, asume un papel decisivo en esa pérdida de gravitación de las exportaciones cárneas. A pesar de mantenerse los niveles de consumo interno, la industria frigorífica muestra, en la actualidad, una significativa capacidad ociosa, el cierre de diversas plantas, creciente endeudamiento, fuerte contracción ocupacional y un deterioro generalizado en la producción<sup>16</sup>.

[ 16 ] Al respecto, puede verse, entre otros. Cavadini, E., y Sarachu, R. *El mercado internacional de carnes*, en la Revista Trading, Buenos Aires, enero-febrero 1986.

Por su parte, la industria aceitera tiene una dinámica absolutamente opuesta, tanto en el plano productivo como en el exportador. Entre 1973 y 1976 genera el 11% del valor de las exportaciones industriales, entre 1977 y 1982 su participación crece al 15% y entre 1983 y 1986 continúa tal dinamismo pasando a explicar más del 30% del total. Mientras en 1973 se exportaron 234 millones de dólares de aceites, en 1986 los registros superaron los 1.400 millones de dólares, concentrando casi un tercio de las exportaciones de productos industriales. La expansión de la producción argentina de granos oleaginosos, materia prima vital para su proceso sirvió de base fundamental para este dinamismo exportador. En complemento con este desarrollo agrícola, se consolidó la producción industrial local con una alta participación de empresarios nacionales, en complemento con un reducido

número de empresas trasnacionales vinculadas a la comercialización internacional de granos<sup>17</sup>. Asimismo, en la última década se ha verificado en este sector un importante proceso de inversiones, tanto en la modernización, ampliación y apertura de plantas industriales con tecnología en la frontera técnica internacional, localizadas en su mayoría en las cercanías de las áreas de producción y de los puertos de salida para su comercialización internacional, como en el desarrollo de obras de infraestructura para el almacenaje y transporte de las materias primas y productos elaborados<sup>18</sup>.

Además del comportamiento *cruzado* de los sectores aceiteros y frigoríficos la división de alimentos, bebidas y tabaco muestra comportamientos muy distintos entre los diversos sectores. En primer lugar se verifica una creciente participación de los productos elaborados por la industria pesquera, que durante el período 1973-81 representaban menos del 1% de las exportaciones incrementando su participación al 3,4% en el quinquenio 1982/86. En segundo lugar, se registran importantes pérdidas de participación en, por ejemplo, la industria láctea que, habiendo alcanzado un pico máximo de participación en 1976 (2,8%), representaban el 1,7% entre 1973 y 1978, disminuyeron su aporte al total de exportaciones industriales al 0,7%, como promedio entre los años 1979/86.

En tercer lugar, cabe señalar la relativa estabilidad en la participación de los productos de café, té y mate (en torno a 1,0-1,5%) y de los productos de molinería (entre 2 y 3%).

En cuarto lugar, merecen destacarse las exportaciones de la industria azucarera caracterizadas por sus fuertes fluctuaciones, determinadas por las condiciones del mercado internacional y las modificaciones en las cuotas otorgadas. Esta actividad generó, en promedio, el 4,0% de las exportaciones, con la particularidad que en años como el de 1974 dicha participación se elevaba al 12,6% y en el último bienio no alcanza al 0,6%.

Por último, llama la atención la escasa o nula participación en las ventas al exterior de un considerable grupo de actividades. En ningún año de la serie los 8 grupos industriales restantes del complejo alimenticio superaron el 1% de las exportaciones industriales (tabaco, bebidas alcohólicas; bebidas no alcohólicas; cerveza y malta; vinos y sidra; alimentos balanceados; cacao y productos confitados y productos de panadería).

En cuanto a las exportaciones de la agrupación textiles, confección y cuero las mismas provienen básicamente de los grupos hilado, tejido y acabado (fundamentalmente hilados y lanas lavadas) y curtiduría de cueros, que representan en conjunto cerca del 90% de las exportaciones que aportan los 11 grupos que conforman la agrupación. La exportación de hilados y tejidos –con un promedio de participación próxima al 5% del total entre 1973 y 1986– ha tenido un comportamiento cíclico similar al de la agrupación y tiende a explicar el desempeño global del sector textil. En cambio en el sector *cueros* se observa un comportamiento interno más heterogéneo. Las exportaciones de productos con mayor grado de elaboración tienden a perder importancia relativa frente a las exportaciones de los productos de las curtiembres. En efecto, las exportaciones de zapatos que durante el sexenio 1973 a 1978 representaban el 0,7% del total y llegaron a aportar el 1,3 % de las exportaciones industriales (1974), muestran un nítido decrecimiento en su participación relativa a punto tal que el período 1979-1986 significan en promedio apenas el 0,1%. Por otra parte, las exportaciones de cueros semiterminados

[ 17 ] Feldman, S.: *La industria de aceites vegetales. Su expansión y su dinamismo exportador*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, mimeo. 1985.

[ 18 ] INDEC/CEPAL: *Exportaciones industriales. Perfil y comportamiento de las empresas exportadoras de manufacturas*, Serie Estudios n° 6, Buenos Aires, 1987.

y terminados que en el trienio 1973/75 significaban el 4% de las exportaciones, ascendieron hasta poco más del 10% (1979) para estabilizarse luego en torno al 6-7%. Las cifras en valores absolutos son muy elocuentes. En 1986 se exportaron cueros por un valor cercano a los 350 millones de dólares, mientras que la industria del calzado apenas exportó 8,8 millones de dólares.

## **IV.2. Las industrias de insumos**

*Al amparo de los regímenes promocionales, el desarrollo y/o la consolidación de algunas industrias básicas (aluminio, acero, petroquímica, papel, etc.) se tradujo en una fuerte presencia en las exportaciones. Esta conducta estuvo asociada a la existencia de fuertes stocks acumulados por los desfases producidos entre la restringida evolución de la demanda interna y la capacidad instalada.*

Ya fue mencionado el particular y dinámico comportamiento del complejo químico. En efecto, la industria química incrementó su participación del 6,8% en el total de exportación de manufacturas en el período 1973/79 al 16,8% en el lapso 1980/86. Este dinamismo es explicado exclusivamente por las plantas petroquímicas y por la refinación de combustibles derivados del petróleo, a pesar de la marcada contracción verificada en 1986. Las plantas petroquímicas duplican en los últimos años su participación en las exportaciones industriales y las refinerías, que hasta el año 1979 no alcanzaban a representar el 0,5% de las ventas externas, incrementaron su participación al 8,8% en el sexenio 1980 a 1985 para decaer, en el último año, a 2,8%.

La explicación de este crecimiento remite a la consideración de dos aspectos cruciales en la evolución de las exportaciones: la situación del mercado interno y la maduración de algunos proyectos de inversión en el sector industrial. Así, el dinamismo exportador de la industria química está basado en buena medida en la crítica evolución del mercado interno argentino, que se ha caracterizado por permanentes caídas en los niveles de actividad. En el caso de las industrias de procesos continuos, el mercado externo emerge como una alternativa anticíclica, en tanto permite colocar los saldos de producción no realizados en el mercado doméstico. A su vez, hacia el final de la década de los años setenta, comenzaron a ingresar en su fase operativa una serie de grandes plantas productoras de insumos de uso difundido, que fueron planeadas al inicio de la década pasada, en base a proyecciones de la demanda interna calculadas sobre la base de las tasas de crecimiento verificadas en los años sesenta. Esta extensión del proceso de sustitución de importaciones hacia varias actividades productoras de bienes intermedios se enfrentó, al momento de la puesta en funcionamiento de las plantas, con un mercado local mucho más reducido que el proyectado originalmente, sumado a serios desfases en la articulación temporal entre varios proyectos conexos. Asimismo la producción de combustibles, que tenía como meta el autoabastecimiento, se encontró frente a requerimientos más reducidos de la demanda doméstica, con lo que no sólo quedó satisfecho ese objetivo inicial, sino que se generaron considerables saldos para la exportación.

Las industrias metálicas básicas también han incrementado sustancialmente su participación en la exportación industrial. Tal proceso se manifiesta, muy especialmente, a partir de 1978. Hasta allí cabría reconocer dos subperíodos claramente diferenciados: el bienio 1973/74 en que tales industrias aportaban más del 5% de las exportaciones industriales y el trienio 1975/77, en que las restricciones gubernamentales a la venta externa de insumos siderúrgicos coadyuvaban a

explicar el decrecimiento de tal incidencia al entorno del 2,6%. Es a partir de 1978 cuando tiende a manifestarse esa participación creciente de las exportaciones de la rama, que pasan a significar casi el 6% del total industrial en el trienio 78/80, casi el 8% entre 1981 y 1984 y cerca del 10% en el bienio 1985/86. La explicación de esta creciente importancia relativa de las industrias metálicas básicas no difiere mayormente de la correspondiente al sector petroquímico. La puesta en marcha de nuevas plantas, en particular la fabricación de aluminio y las resultantes de la reestructuración de la industria siderúrgica, y el bajo nivel de la demanda local, motivaron la colocación en el mercado internacional de bienes intermedios con escaso grado de elaboración, comercializados prácticamente como commodities en un mercado internacional competitivo con niveles de precios muy inferiores a los vigentes en el mercado local.

### IV.3. Las industrias metalmecánicas

El deterioro de la producción metalmecánica ocurrido durante el lapso analizado significó una pérdida considerable en su participación en las ventas externas. Las producciones industriales, que a principios de los años setenta habían adquirido cierta relevancia en el plano internacional basada, en parte, en su madurez tecnológica, fueron reemplazadas –en menor proporción– por exportaciones asociadas a convenios bilaterales de carácter puntual o a ventas intrafirma entre empresas trasnacionales.

Una situación muy diferente evidencia el comportamiento de la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo que habiéndose caracterizado por las continuas pérdidas de importancia en la composición de las exportaciones industriales, muestra una ligera recuperación en el último trienio. Mientras que en el período 1973/78 su participación fue del 18,2% con un máximo del 27,5% en 1975, entre 1979 y 1986 sólo aportó el 10,9% de las exportaciones industriales, a pesar que tal participación se incrementará, en el último cuatrienio, en forma persistente (de 7,7% en 1983, a 12,1% en 1986). Este es un fenómeno generalizado a casi todos los grupos que componen esta agrupación. Las exportaciones puntuales y negociadas de la industria naval y el dinámico comportamiento exportador de unas pocas empresas<sup>19</sup> aparecen como excepciones –y morigeradores– a este decrecimiento del complejo metalmecánico en las exportaciones manufactureras (IBM, Hughes Tool, Saab Scania, Volkswagen, Ford Motor, etc.).

Esta pérdida de participación del sector metalmecánico emerge como una resultante lógica del proceso de desindustrialización que caracterizó el desarrollo de la industria argentina. Los subsidios y reembolsos a las exportaciones del sector, que permitieron su liderazgo en las ventas externas, no estuvieron asociados a una transformación y modernización de su base productiva. Por el contrario, como producto de la implementación de políticas que desincentivaron la actividad industrial, la inversión resultó insignificante, se desmontaron los equipos de investigación y desarrollo y el país quedó ajeno a la revolución tecnológica internacional en materia de organización industrial de estas producciones<sup>20</sup>.

En síntesis, en el período 1973/86 se ha operado un conjunto de cambios en la composición sectorial de las exportaciones industriales. A nivel de la producción de alimentos, que es la actividad de mayor peso relativo, se destaca la pérdida de posición relativa de la industria frigorífica y en forma opuesta el dinamismo de

[ 19 ] Las exportaciones de estas firmas se enmarcan en estrategias de división internacional del trabajo al interior de las grandes corporaciones a las cuales se hallan integradas.

[ 20 ] Ver Katz. J.: Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana, IDES. Buenos Aires 1986; Nochteff, H.: Desindustrialización y retroceso tecnológico en la Argentina, 1976-1982, Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1984.

la industria aceitera. Asimismo, en los últimos años han adquirido mayor peso relativo las exportaciones originadas en las industrias de bienes intermedios, en donde el mercado externo opera generalmente como salida anticíclica a los bajos niveles de la demanda interna. En contraposición, buena parte de las limitaciones del modelo reciente de industrialización argentino quedan evidenciadas en la pérdida de posiciones del complejo metalmecánico y de las industrias con mayor capacidad de generación de valor agregado. Estos cambios se han verificado en un contexto permanente de escasa diversificación sectorial de las exportaciones industriales y con una fuerte incidencia de un reducido número de firmas en el comportamiento exportador.

Como surge de lo anterior, los cambios registrados en la composición sectorial de las exportaciones de manufacturas no conllevaron, en la generalidad de los casos, transformaciones sustantivas en el grado de diversificación de las mismas. La pronunciada especialización del perfil exportador de la industria manufacturera emerge así como una constante histórica al cabo de la última década y media. Si bien se ha verificado el desplazamiento de algunas actividades y la irrupción exportadora de otras, tales fenómenos quedan circunscriptos a un muy reducido número de sectores, sin llegar a traducirse en una modificación cualitativa de una de las características fundamentales de las exportaciones de manufacturas: su escasa diversificación.

Ello puede ser corroborado desde otra perspectiva analítica complementaria. A tal fin, el *Cuadro 18* muestra la participación relativa de los tres y los diez principales grupos exportadores en el total de las ventas externas de manufacturas.

De la información presentada surgen, nítidamente, dos rasgos fundamentales del perfil de las exportaciones de manufacturas. Por un lado, el muy elevado grado de concentración de las mismas en un núcleo muy restringido de industrias y, por

**Cuadro 18. Argentina: Concentración de las exportaciones de manufacturas. Participación de los grupos industriales con mayores exportaciones**  
(En porcentajes)

<b>Años</b>	<b>Tres principales grupos industriales en el total de las exportaciones</b>	<b>Diez principales grupos industriales en el total de las exportaciones</b>
1973	55,30	79,26
1974	44,16	71,45
1975	37,36	71,07
1976	42,73	73,94
1977	45,10	73,11
1978	46,29	72,96
1979	53,23	75,90
1980	42,96	62,47
1981	45,63	76,48
1982	44,29	73,81
1983	48,04	77,01
1984	50,66	77,62
1985	48,48	78,94
1986	49,62	76,24

Fuente: Elaboración propia del Área del Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

otro, su relativa estabilidad en todo el período bajo análisis. Así el aporte relativo de las tres principales industrias exportadoras oscila en torno de poco menos de la mitad del total de las exportaciones, al tiempo que el que les corresponde a los diez principales grupos fluctúa alrededor de las tres cuartas partes del total.

*En síntesis, la elevada concentración, la escasa diversificación y la pronunciada especialización de las exportaciones de manufacturas son, en esencia, distintas formas de calificar un mismo fenómeno que, como tal, caracteriza el perfil exportador de la industria argentina desde principios de la década de los años setenta.*

## **V. La evolución real de las exportaciones de manufacturas entre 1973 y 1986**

*En el último decenio y medio, el volumen físico de las exportaciones creció poco más del 80%, pero debido a las caídas de los precios internacionales el poder adquisitivo real de las mismas se redujo alrededor del 6%.*

Al analizar el comportamiento de las exportaciones industriales a lo largo de más de un decenio, surge una primera inquietud referida a la forma de reflejar, lo más fehacientemente posible, la evolución real de las mismas, donde puedan reconocerse y acotarse las alternativas derivadas o asociadas, exclusivamente, con la evolución de los precios.

En base a ello y considerando que el deflactor o indicador de precios a utilizar, es función del fenómeno que se quiera jerarquizar, se optó finalmente, por considerar dos distintos factores de conversión a unidades homogéneas.

- > El Índice de Precios Mayoristas de los Estados Unidos, considerado como indicador *representativo* de la inflación internacional que tendería a reflejar el *poder adquisitivo* de las exportaciones industriales de la Argentina, y
- > el Índice de Valor Unitario en dólares –índice 1970=100– de las exportaciones argentinas elaborado por la CEPAL para una amplia gama de bienes industriales<sup>21</sup>. *En este último caso, los resultados obtenidos tienden a denotar la evolución sectorial del volumen físico de la producción que se orienta hacia los mercados externos.*

Estas tan disímiles implicancias en cuanto a los fenómenos reflejados, quedan claramente de manifiesto con sólo contrastar el comportamiento resultante según sea el indicador de precios que se considere. Ello resulta particularmente notorio en la última década donde los profundos cambios y reacomodamientos de la estructura de precios relativos predominante en los mercados internacionales presuponen alteraciones, más o menos significativas y de muy diversa índole, en el valor real de las ventas externas de los países exportadores de manufacturas, según sea la composición de las mismas y la respectiva evolución de sus valores unitarios de exportación.

En tal sentido, el *Cuadro 19* en el que se consigna la evolución de las exportaciones de manufacturas argentinas en dólares corrientes y, a la vez, en valores constantes –en concordancia con las dos metodologías de homogeneización adoptadas– permite comprobar que, de acuerdo con el factor de conversión que se utilice, los patrones de comportamiento resultantes difieren sustancialmente.

[ 21 ] Índice elaborado por la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, en el marco del Programa sobre Información y análisis de corto plazo de la economía argentina. Se trata, en este caso, de índices obtenidos según la fórmula de Paasche, es decir, con ponderaciones variables. En contraposición, el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos se trata de una composición fija de bienes fórmula de Laspeyres.



**Cuadro 19. Argentina: Evolución de las exportaciones industriales a valores corrientes y constantes. 1973-1986**

(En miles de dólares corrientes, precios 1984, 1973 e índice base 1973 = 100)

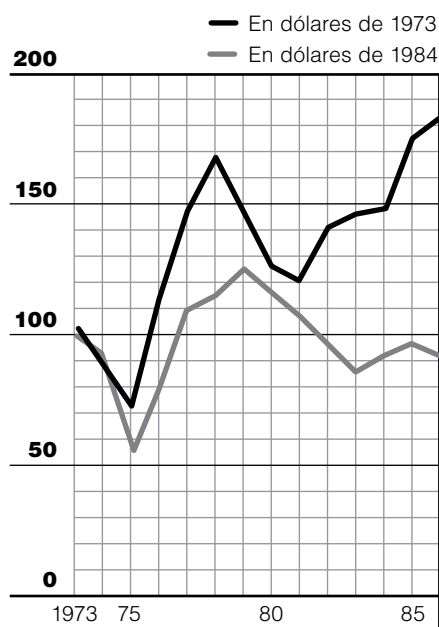
Años	Miles de dólares corrientes	Miles de dólares de 1984 <sup>1</sup>	Índice 1973=100	Miles de dólares de 1973 <sup>2</sup>	Índice 1973=100
1973	2.171.652,7	5.002.170,0	100,0	2.171.652,7	100,0
1974	2.342.900,8	4.536.422,0	90,7	1.935.756,3	89,1
1975	1.626.789,9	2.883.741,2	57,6	1.563.533,7	72,0
1976	2.360.643,3	4.000.267,7	80,0	2.480.528,1	114,2
1977	3.417.404,7	5.454.612,7	109,8	3.217.705,7	148,2
1978	3.909.799,9	5.791.924,3	115,8	3.662.632,5	168,7
1979	4.782.720,1	6.300.523,9	126,0	3.187.175,6	146,8
1980	5.075.438,1	5.857.055,5	117,1	2.692.760,9	124,0
1981	5.037.367,5	5.328.251,2	106,5	2.614.686,1	120,4
1982	4.816.390,2	4.993.813,3	99,8	3.050.098,0	140,5
1983	4.182.022,6	4.282.213,0	85,6	3.180.399,5	146,5
1984	4.571.816,0	4.571.816,0	91,4	3.219.548,2	148,3
1985	4.908.013,0	4.929.208,6	98,5	3.815.355,4	175,7
1986	4.521.865,6	4.680.051,7	93,6	3.931.097,9	181,0
Tasa anual acumul. (%)	5,8	-0,5		4,7	

<sup>1</sup> En dólares de 1984 según Índice de Precios Mayoristas de los Estados Unidos.

<sup>2</sup> En dólares de 1973 deflactados según índice de valor unitario de las exportaciones por tipo de bien elaborado por la CEPAL.

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL de Buenos Aires sobre la base de datos del INDEC y del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

**Gráfico 8. Evolución de las exportaciones industriales**  
(índices: 1973= 100)



Mientras que el *poder adquisitivo* real de las exportaciones industriales se contrajo un 6,4% al cabo de casi un decenio y medio, el *volumen físico* exportado se incrementó en más de un 80%.

Este comportamiento tan diferenciado entre ambas series adquiere particular intensidad durante la presente década. Así, de considerarse el subperíodo 1973 a 1980, el *poder adquisitivo* real de las exportaciones industriales se incrementó un 17,1% al tiempo que el *volumen físico* de las mismas hizo lo propio en un 24,0%.

En contraposición, en el lapso transcurrido entre 1980-1986, mientras el volumen exportado se incrementó poco más del 45%, el *poder adquisitivo* de las exportaciones se redujo un 20,1%. En otras palabras, para mantener el *poder adquisitivo* que tenían las exportaciones industriales en 1980 hubiera sido necesario que el *volumen físico* de las mismas se incrementara –con idéntica composición estructural– en un 82,7% entre 1980 y 1986.

Por ejemplo, a pesar de haberse multiplicado por 7,2 el volumen exportado por la industria aceitera en términos constantes, la misma recibe por sus ventas externas sólo 2,7 veces más que en 1973.

## V.1. Evolución del *esfuerzo exportador* y del *poder adquisitivo* de las exportaciones industriales, según sectores de origen

En todos los grupos productivos se verifica que el incremento en los volúmenes físicos se ubica siempre muy por encima de la evolución del poder adquisitivo implícito.

La confrontación y análisis de la evolución del *poder adquisitivo* y del *esfuerzo exportador* desplegado por las distintas actividades industriales que conforman el espectro productivo sectorial, permite identificar y precisar aquellas industrias en que se manifiestan los contrastes más intensos o, en otras palabras, los mayores desajustes en sus precios relativos en el plano internacional. En tal sentido, el cuadro 20 refleja las formas que adopta, en cada caso, la respectiva evolución de las exportaciones, entre 1973 y 1986, de las nueve divisiones industriales.

La industria alimenticia aparece como la única división industrial en que se verifica un comportamiento cruzado entre el volumen físico exportado (creció un 76,6%) y el poder adquisitivo resultante de tal incremento (decaió un 21,8%). En las restantes actividades esa divergencia sólo se manifiesta en términos de las respectivas intensidades relativas. Así, en cinco divisiones se constata una expansión en el *poder adquisitivo* de las exportaciones que se corresponde con un incremento mucho más significativo en cuanto al *esfuerzo exportador* desplegado en el período. Por su parte, en dos divisiones industriales (productos metálicos, maquinarias y equipos y otras manufacturas), la contracción del volumen físico exportado deriva en un deterioro en el poder adquisitivo de las mismas de mayor intensidad que aquélla. Por último, sólo en una división industrial, la papelera, que apenas aporta poco más del 1% de las exportaciones totales, la caída en el volumen físico exportado alcanza una mayor intensidad que la registrada en términos del consiguiente poder adquisitivo.

En síntesis, salvo la industria papelera, en todas las divisiones industriales el ritmo de crecimiento (decrecimiento) del *esfuerzo exportador* es siempre superior (inferior) a su resultante en términos del poder adquisitivo implícito o, en otras palabras, que cualquiera sea la división industrial que se considere, la evolución de los precios unitarios de exportación se ubica por debajo de la correspondiente a los mayoristas estadounidenses.

**Cuadro 20. Exportaciones de 1986 respecto a 1973 según división industrial de origen, poder adquisitivo y esfuerzo exportador implícito (1973 = 100)**

	<b>a</b> <b>Poder adquisitivo</b> <b>1973= 100</b>	<b>b</b> <b>Esfuerzo exportador</b> <b>1973= 100</b>	<b>c=b/a</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	78,2	176,6	2,26
Textiles, confecciones y cuero	104,0	206,1	1,98
Madera y muebles	457,3	675,4	1,48
Papel, imprenta y editoriales	61,5	54,1	0,88
Industrias químicas	209,6	373,6	1,78
Minerales no metálicos	107,1	158,4	1,48
Industrias metálicas básicas	167,5	268,8	1,60
Productos metálicos, maquinaria y equipo	85,5	88,2	1,03
Otras industrias manufactureras	40,3	59,6	1,48
<b>Total industrias</b>	<b>93,6</b>	<b>181,8</b>	<b>1,94</b>

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Este fenómeno generalizado, de deterioro de los precios unitarios de exportación, se manifiesta bajo muy diversas formas en las distintas actividades industriales. En tal sentido, la relación entre el crecimiento (decrecimiento) del esfuerzo exportador y el correspondiente en términos del poder adquisitivo no hace más que reflejar la intensidad que asume tal fenómeno en las distintas industrias.

Sobre dicha base analítica, las únicas dos divisiones industriales que revelan una divergencia –un deterioro en sus precios relativos– superior a la resultante a nivel global son, precisamente, las dos industrias manufactureras más importantes por su aporte relativo al total de las exportaciones manufactureras: la industria de alimentos, bebidas y tabaco y la de textiles, confecciones y cuero.

Es en tales industrias donde se manifiesta, con mayor nitidez, la no necesaria correspondencia entre la intensidad del esfuerzo exportador y los resultados reales obtenidos. Así, una dinámica exportadora de significación como que supone un ritmo medio superior al 5% anual acumulativo resultó insuficiente, en dichas actividades, para compensar el deterioro relativo de sus precios de exportación.

Por sus implicancias y por la magnitud de los valores comprometidos cabe resaltar el ejemplo de la industria de alimentos que habiendo incrementado el volumen físico de sus exportaciones casi un 80 –lo que implica poco más de 1.000 millones de dólares, a precios de 1973–, vio decrecer el poder adquisitivo que las mismas conllevan en un nivel próximo a los 700 millones de dólares de 1984 (más que duplicando el registrado para la industria en su conjunto). Tal dicotomía no hace más que reflejar que las alteraciones operadas en la estructura de precios relativos de la economía mundial han afectado, sobremanera, a los productos alimenticios y, por ende, a aquellos países que los tienen como principal rubro de exportación, como es el caso de la Argentina.

Incluso, la industria aceitera, que ha pasado a liderar holgadamente el perfil exportador del país, ha incrementado 7,2 veces el volumen físico de sus exportaciones, al tiempo que el poder adquisitivo de las mismas sólo se expandió 2,7 veces, entre 1973 y 1986.

Aun cuando la magnitud de los valores comprometidos dista mucho del ejemplo anterior, idénticas consideraciones cabe realizar en el caso de las industrias textiles donde, también, el incremento en el volumen físico exportado –implica un ritmo promedio de 5,7% anual– conlleva, dado el deterioro de sus precios relativos, un crecimiento insignificante en términos del poder adquisitivo implícito. En otras palabras, la duplicación del volumen físico exportado (106,1% de crecimiento) permitió mantener prácticamente constante (4,0%) el poder adquisitivo derivado de las mismas.

De allí que el considerable esfuerzo exportador que realizaron la mayoría de los grupos comprendidos en las industrias alimenticia y textil (diecisiete de los veintidós grupos incrementaron el volumen físico de sus exportaciones) tuvo como resultado un decrecimiento en el poder adquisitivo implícito (siete grupos) o un crecimiento mucho menos intenso que aquél (nueve grupos). La restante actividad industrial (pesca), al igual que sólo una de las cinco en que se verifica una contracción en el volumen físico exportado y en el poder adquisitivo implícito (industrias lácteas), revelan una cierta recuperación en sus precios relativos, entre 1973 y 1986, respecto a la dinámica inflacionaria internacional.

Más allá de los ejemplos referidos a las industrias decisivas en el perfil exportador, existen una serie de agrupaciones y grupos industriales en los que también se verifican claras divergencias entre la evolución del volumen físico y la del *poder adquisitivo* de sus exportaciones que, a diferencia de aquéllas, no resultan tan significativas o manifiestas a un mayor nivel de agregación. En dicho marco merecen resaltarse los ejemplos de:

- > las sustancias químicas básicas, cuyas exportaciones se incrementaron casi cinco veces en términos físicos, al tiempo que el *poder adquisitivo* que presuponen las mismas sólo se duplicó en el período;
- > la industria siderúrgica, cuyo esfuerzo exportador se incrementó a una tasa media de 6,5% anual acumulativa, mientras que el *poder adquisitivo* implícito sólo lo hizo a un ritmo promedio del 2,1 % anual;
- > la industria de material de transporte, donde una relativa estabilidad en el volumen físico exportado (creció apenas 0,8%) se corresponde con una caída que equivale al 0,2% anual en el *poder adquisitivo* implícito. En realidad, subyacen dos comportamientos contrapuestos como sustento básico de aquellos resultados: el de la industria de construcciones navales cuyas exportaciones se incrementaron a un ritmo medio superior al 30% anual bajo ambos indicadores y, por otro lado, el de la industria automotriz, donde el volumen físico se contrajo en un 4,1% anual promedio y el *poder adquisitivo* en un 4,3% anual acumulativo.

## V.2. Evolución de las exportaciones reales de los grupos de MOI y MOA

*La divergencia entre el esfuerzo exportador y el poder de compra de las exportaciones adquiere mayor relevancia para las manufacturas fuertemente ligadas al sector primario.*

La naturaleza de las divergencias de comportamiento señaladas precedentemente permite ya inferir, por lo menos en sus rasgos esenciales, el patrón de desenvolvimiento resultante, según sea, en cada caso, el tipo de manufactura de que se trate y el índice de precios utilizado para homogeneizar la información.

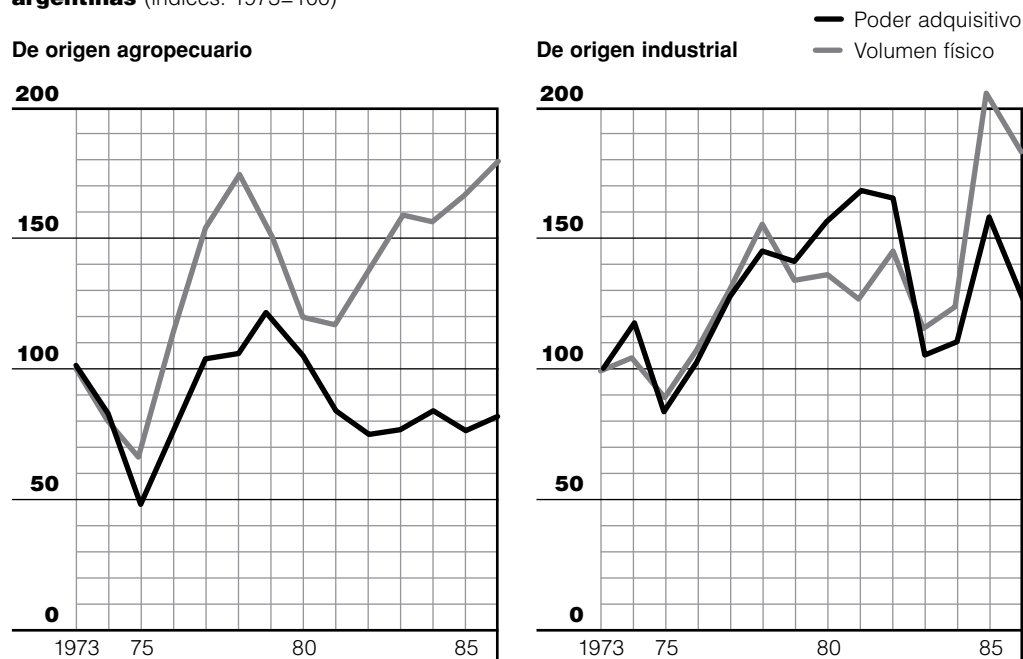
En tanto las exportaciones industriales más afectadas por la evolución de los precios relativos son las que provienen de las industrias alimenticias y textiles, es lógico suponer que los resultados más contrastantes se verifican en el ámbito de las Manufacturas de Origen Agropecuario.

Antes de confrontar la evolución de las exportaciones de MOI y de MOA en términos del *poder adquisitivo* y del *esfuerzo exportador* implícito en las mismas, cabe realizar algunas breves consideraciones sobre cada una de las series, individualmente consideradas.

En función de ello, el *Cuadro 21* muestra la evolución real de las ventas al exterior de ambos tipos de manufacturas expresadas en dólares de 1984 y actualizadas según el Índice de Precios Mayoristas de los Estados Unidos, de forma de reflejar, aproximadamente, la dinámica inflacionaria internacional.

Sobre dicha base, la pérdida de *poder adquisitivo* de las exportaciones industriales –entre 1973 y 1986, se ubica en torno a los 320 millones de dólares de 1984– surge, en realidad, de la conjunción de dos efectos encontrados: por un lado, el de las

**Gráfico 9. Evolución del volumen físico y del poder adquisitivo de las exportaciones argentinas** (índices: 1973=100)



MOA, las de mayor –aunque decreciente– importancia relativa, que disminuyeron en cerca de 655 millones de dólares de 1984 y, por otro, el de las MOI, cuyo *poder adquisitivo* se incrementó en más de un 25% en términos reales –330 millones de dólares de 1984– entre 1973 y 1986.

De analizarse la evolución de las exportaciones de los dos grandes tipos de manufacturas desde la perspectiva que surge a partir de la previa deflación de sus valores de acuerdo con el Índice de Valor Unitario elaborado por la CEPAL, queda claramente de manifiesto la magnitud del *esfuerzo exportador* realizado en ambos campos, a punto tal que supone un incremento superior al 80% en el volumen físico de las exportaciones realizadas entre 1973 y 1986. Estos breves comentarios sobre el patrón evolutivo de las exportaciones de MOI y MOA, según sea el factor de homogeneización que se considere, sirven de encuadramiento general introductorio para evaluar, al confrontarlos, las implicancias reales derivadas de las modificaciones en la estructura de precios relativos que, directa o indirectamente, afectan a la economía nacional.

Así, es en el campo de las MOA donde se manifiestan en forma sostenida e intensa las mayores discrepancias entre ambas series. En tal sentido, el Índice de evolución del *poder adquisitivo* que suponen tales exportaciones se ubica, en todos los años de la serie, por debajo del correspondiente al volumen físico de las mismas o, en otras palabras, el deterioro del *poder adquisitivo* de las exportaciones de MOA es una constante histórica a partir de 1973. El mismo alcanza sus puntos extremos en el último bienio, donde el índice de volumen físico de las exportaciones más que duplica al que refleja su *poder adquisitivo* implícito, en el marco de una tendencia

que, en esencia, se manifiesta desde los inicios del decenio de los ochenta<sup>22</sup>.

Por su parte, en el caso de las MOI, de considerarse la respectiva evolución entre los años extremos de la serie, el índice de volumen físico también se ubica muy por encima del correspondiente al *poder adquisitivo*. Tal fenómeno emerge, también, como una constante a par-

[ 22 ] Desde la perspectiva del comercio internacional los años transcurridos del decenio de los años ochenta muestran como una de sus características más relevantes, el persistente deterioro de los precios de la mayoría de los productos básicos, muy especialmente de aquellos que, directa o indirectamente –vía su procesamiento industrial local– asumen un rol protagónico en el perfil exportador de la Argentina. Así, a simple título ilustrativo y sobre la base de la información publicada por la UNCTAD en su Boletín Mensual de Precios de Productos Básicos, merece destacarse la evolución de algunos de ellos.

Años	Carne vacuna ctvs/libra	Maíz U\$S/tn.	Trigo U\$S/tn.	Azúcar Ctvs/libra	Soja U\$S/tn.
1980	125,87	210,3	206	28,86	296
1981	112,15	181,0	191	16,89	288
1982	108,39	137,4	167	8,41	245
1983	110,72	162,4	140	8,46	282
1984	102,57	167,3	136	5,20	282
1985	97,40	135,1	111	3,79	228
1986	95,00	111,1	89	6,05	208

tir de 1983 y adquiere una particular intensidad durante el último trienio, en el que un 60% sólo trajo aparejado un crecimiento del 17,1% en el *poder adquisitivo* implicado. De allí que es precisamente en el último año de la serie donde la relación entre el primero y el segundo de los indicadores alcanza, en detrimento de este último, su distanciamiento máximo –el índice del *poder adquisitivo* representa el 68,5% del que refleja la evolución del volumen físico exportado–.

**Cuadro 21. Argentina: Evolución del poder adquisitivo de las exportaciones industriales según tipo de manufacturas. 1973-1986**

(En miles de dólares de 1984 e índice base 1973=100)

Año	Manufacturas de origen agropecuario		Manufacturas de origen industrial	
	Miles de U\$S de 1984	Índice 1973= 100	Miles de U\$S de 1984	Índice 1973= 100
1973	3.681.783	100,0	1.320.383	100,0
1974	2.986.369	81,0	1.550.048	117,4
1975	1.747.595	47,5	1.136.145	86,0
1976	2.664.519	72,4	1.335.744	101,2
1977	3.772.366	102,5	1.682.242	127,4
1978	3.868.364	105,1	1.923.556	145,7
1979	4.447.672	120,8	1.852.847	140,3
1980	3.777.690	102,6	2.079.361	157,5
1981	3.092.479	84,0	2.235.767	169,3
1982	2.795.359	75,9	2.198.450	166,5
1983	2.870.919	78,0	1.411.289	106,9
1984	3.113.503	84,6	1.459.157	110,5
1985	2.854.333	77,5	2.074.876	157,1
1986	3.026.554	82,2	1.653.498	125,2

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del INDEC.

**Cuadro 22. Argentina: Evolución del volumen físico de las exportaciones industriales según tipo de manufacturas. 1973-1986**

(En miles de dólares de 1973 e índice base 1973=100)

Año	Manufacturas de origen agropecuario		Manufacturas de origen industrial	
	Miles de U\$S de 1973	Índice 1973= 100	Miles de U\$S de 1973	Índice 1973= 100
1973	1.598.417	100,0	573.234	100,0
1974	1.322.779	82,8	612.977	106,9
1975	1.058.017	66,2	505.515	88,2
1976	1.857.785	117,4	604.742	105,5
1977	2.473.139	154,7	744.566	129,9
1978	2.773.741	173,5	888.890	155,1
1979	2.422.360	151,5	764.814	133,4
1980	1.909.411	119,5	783.349	136,7
1981	1.880.638	117,7	734.048	128,1
1982	2.213.780	138,5	836.317	145,9
1983	2.526.085	158,0	654.314	114,1
1984	2.523.573	157,9	695.973	121,4
1985	2.629.790	164,5	1.184.565	206,8
1986	2.882.501	180,3	1.048.697	182,9

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del INDEC.

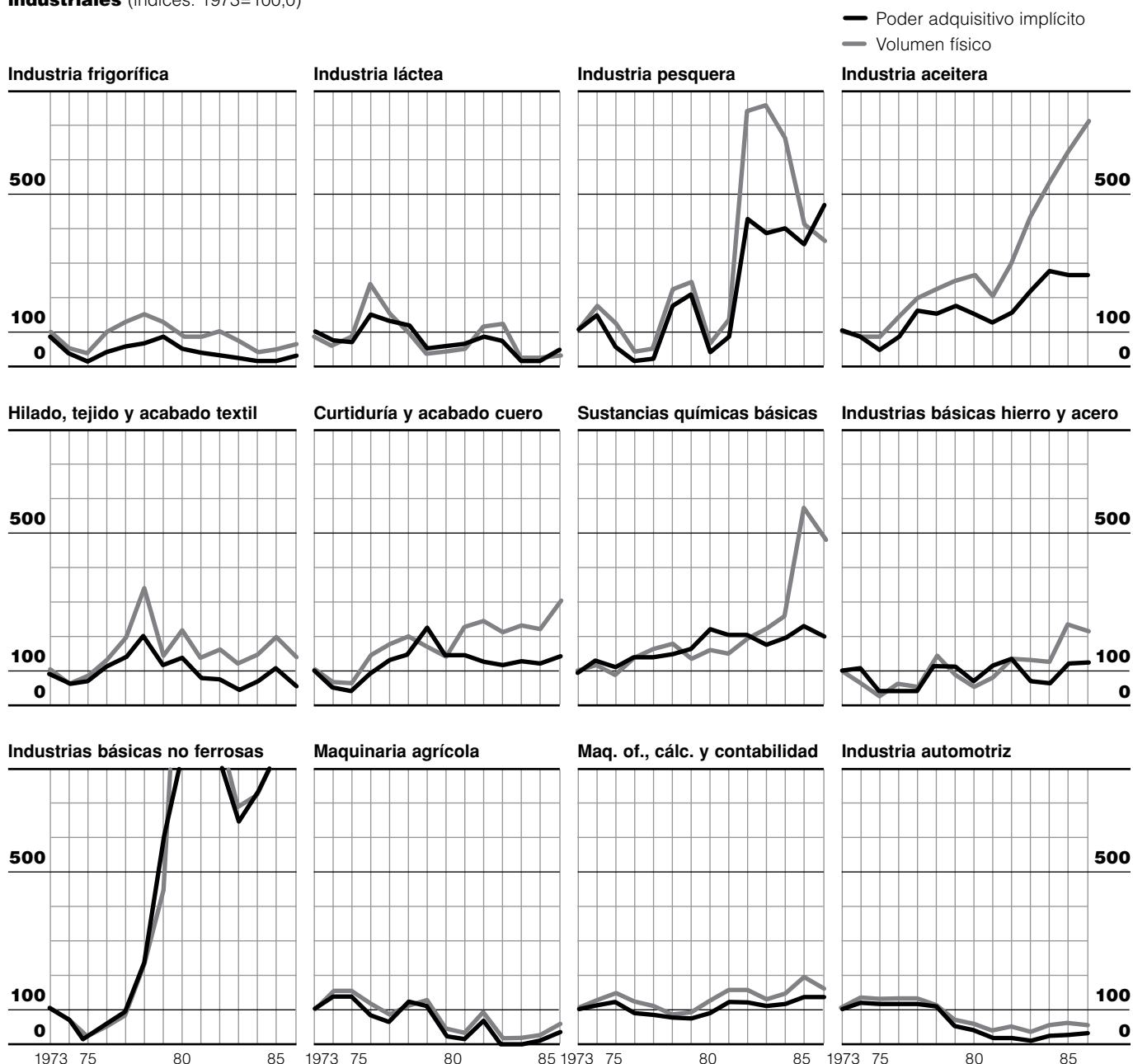
**Cuadro 23. Evolución del volumen físico y del poder adquisitivo de las exportaciones de actividades industriales seleccionadas. 1973-1986**

(Índice base 1973=100)

<b>Años</b>	<b>Índice volumen físico</b>	<b>Poder adquisitivo implícito</b>	<b>Índice volumen físico</b>	<b>Poder adquisitivo implícito</b>	<b>Índice volumen físico</b>	<b>Poder adquisitivo implícito</b>	<b>Índice volumen físico</b>	<b>Poder adquisitivo implícito</b>
	<b>Industria frigorífica</b>		<b>Industria láctea</b>		<b>Industria pesquera</b>		<b>Industria aceitera</b>	
1973	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1974	51,8	46,9	62,4	79,5	183,9	171,6	82,8	93,2
1975	47,1	27,7	83,8	80,6	122,6	69,2	71,8	56,6
1976	98,3	48,7	232,6	164,4	39,4	23,2	117,7	88,1
1977	114,4	57,2	142,8	136,1	41,1	30,4	193,7	175,2
1978	151,9	67,8	90,2	107,3	210,7	180,8	219,5	161,0
1979	131,5	90,9	33,8	48,6	234,5	212,4	245,0	185,3
1980	90,7	64,3	36,3	53,7	60,9	50,4	264,3	164,9
1981	94,3	56,4	48,9	54,7	127,3	94,3	199,7	124,1
1982	98,2	44,8	104,4	86,7	740,9	435,3	291,3	145,8
1983	76,1	33,4	105,5	81,6	761,9	397,7	435,0	202,0
1984	46,9	21,6	27,3	25,6	657,8	400,4	529,8	289,8
1985	49,6	20,4	27,4	25,3	407,0	336,7	608,2	270,3
1986	50,9	25,5	35,4	36,1	358,8	475,8	719,4	271,6
	<b>Hilado tejido y acabado textil</b>		<b>Curtiduría y acabado cuero</b>		<b>Sustanc. químicas básicas</b>		<b>Ind. básicas hierro acero</b>	
1973	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1974	50,1	65,0	77,9	72,4	106,5	136,5	68,5	101,5
1975	91,8	74,5	58,8	47,0	91,7	108,6	10,8	15,5
1976	152,6	120,5	140,4	96,4	139,6	149,8	62,5	59,4
1977	218,9	169,9	188,4	126,6	174,2	167,7	54,7	51,0
1978	363,6	208,4	200,4	158,7	191,7	175,1	144,0	127,7
1979	159,0	124,9	185,9	239,9	145,6	188,3	95,9	102,6
1980	239,3	151,3	123,3	153,2	171,5	230,2	58,2	65,4
1981	149,4	98,9	226,2	152,7	169,6	225,5	89,1	113,4
1982	179,0	94,5	252,4	126,4	200,8	226,3	124,8	135,7
1983	119,7	59,6	219,8	112,3	233,7	199,8	129,0	76,6
1984	163,1	86,7	243,3	132,7	277,6	206,2	122,0	72,4
1985	206,8	103,3	233,1	125,6	582,8	257,3	248,1	134,6
1986	132,5	68,8	306,7	152,7	488,6	209,9	228,6	131,9
	<b>Industrias básicas no ferrosas</b>		<b>Maquinaria agrícola</b>		<b>Máq. ofic., calc., contab.</b>		<b>Industria automotriz</b>	
1973	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1974	92,2	97,0	165,4	155,7	116,1	109,3	128,5	120,9
1975	8,5	8,8	160,1	145,0	140,9	127,6	116,5	105,6
1976	56,4	62,1	102,2	94,4	105,2	97,1	124,4	114,8
1977	79,3	89,9	80,9	77,1	101,3	96,5	125,2	119,3
1978	207,8	236,6	104,9	106,1	85,3	86,2	104,6	105,8
1979	435,0	594,5	116,0	113,1	92,1	89,8	82,3	80,3
1980	913,6	1.265,2	44,3	40,6	106,3	97,6	76,8	70,5
1981	964,9	1.094,6	34,6	28,7	167,7	139,1	40,3	33,4
1982	1.059,3	847,0	92,3	75,1	167,4	136,1	54,7	44,5
1983	691,8	665,3	5,3	4,2	129,5	103,9	40,3	32,3
1984	704,5	712,3	10,6	8,3	144,5	112,6	59,6	46,4
1985	1.331,0	999,0	18,3	14,4	198,1	156,1	61,5	48,5
1986	1.066,9	874,7	58,1	56,4	151,8	147,2	57,7	56,0

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL de Buenos Aires.

**Gráfico 10. Evolución del volumen físico y del poder adquisitivo de las exportaciones de algunas actividades industriales** (índices: 1973=100,0)



## VI. Algunas consideraciones finales

El estudio de la evolución y composición de las exportaciones de manufacturas durante el período comprendido entre 1973 y 1986 permite inferir una serie de elementos de juicio que, en su conjunción, coadyuvan a una mejor caracterización del perfil de las mismas, de sus principales pautas de comportamiento, de las consiguientes modificaciones en su composición y, en síntesis, de aquellos aspectos a ser interpretados como paso previo e imprescindible, para el diseño y formulación de políticas que incidan sobre su futura dinámica.

El contexto recesivo en el que se desenvuelve la economía mundial desde mediados de los años setenta y la creciente proliferación de prácticas restrictivas del comercio, constituyen dos de los elementos centrales que presenta el escenario internacional en prácticamente la totalidad del período bajo análisis.



En dicho marco se inscribe la desaceleración e incluso disminución absoluta del flujo internacional de bienes que afectó de sobremanera a las corrientes de manufacturas provenientes de los países de industrialización tardía. Ello también se reproduce en el ejemplo argentino, en el cual esta pérdida de dinamismo alcanza tal intensidad que el crecimiento operado en las exportaciones a valores corrientes entre 1973 y 1986  $-5,4\%$  anual– resulta insuficiente para compensar la dinámica inflacionaria internacional. Así, valuadas en dólares de 1984, las exportaciones de manufacturas se *contraen* a un ritmo medio de  $0,4\%$  anual acumulativo.

Este decrecimiento en el *poder adquisitivo* que suponen las ventas externas de bienes industriales contrasta fuertemente con su evolución en términos físicos que, entre 1973 y 1986, se incrementó en más de un  $80\%$ . Ese fenómeno adquiere particular intensidad en la década de los años ochenta, y refleja las profundas modificaciones operadas en la estructura de precios relativos prevalecientes en el comercio mundial.

El deterioro relativo de los precios internacionales de los productos primarios y los de las industrias elaboradoras de los mismos, en conjunción con la gravitación decisiva que asumen estas últimas en el perfil sectorial de las exportaciones industriales del país explican, en su interacción, el hecho de que un incremento en el volumen físico exportado superior al  $80\%$  no resultara suficiente para, siquiera, mantener el *poder adquisitivo* de las exportaciones de manufacturas<sup>23</sup>.

Por otra parte, durante el período bajo análisis se han verificado profundos cambios en la estructura productiva interna, en particular durante los últimos años de la década de los años setenta. Como consecuencia de dichos cambios, se registran reducciones sensibles de muchas actividades, una escasa inversión, el desmantelamiento de equipos de investigación y desarrollo, la pérdida de economías de escala y de especialización, el deterioro de la red de proveedores y subcontratistas<sup>24</sup>, etc. Simultáneamente, con ellos se produjeron importantes procesos de concentración productiva y la aparición –en algunas áreas específicas, en especial en el terreno de los insumos básicos– de nuevas empresas, al amparo de diversos regímenes promocionales<sup>25</sup>, que implican la profundización del proceso sustitutivo focalizado en unas pocas ramas industriales.

La conjunción de estos elementos desplazaron al sector industrial como motor de crecimiento de la economía y determinaron la utilización del calificativo de *desindustrialización* para caracterizar el proceso de desarrollo industrial argentino a partir de la segunda mitad de los años setenta.

Contemporáneamente los países desarrollados estaban inmersos en los efectos de la llamada *Tercera Revolución Industrial*<sup>26</sup>, cuyos efectos en la división internacional de la producción implicaron una pérdida de posición relativa de nuestro país, dado que la organización de la producción industrial en el ámbito local estaba cada vez más alejada de las prácticas vigentes en el escenario de los países industrializados.

Dichas alteraciones incidieron obviamente sobre la evolución, magnitud y conformación de las exportaciones industriales argentinas. De esta forma, las modificaciones estructurales observadas en la composición del comercio exterior responden, no sólo a los cambios en las condiciones internacionales, sino también y de manera particular, a los verificados en la producción interna.

[ 23 ] Este profundo deterioro de los precios de exportación, asociado al creciente endeudamiento externo del país, se ha convertido en la presente década en una restricción muy adversa para el crecimiento de la economía argentina.

[ 24 ] Katz, J.: *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana*. IDES, Buenos Aires, 1986

[ 25 ] Al respecto ver los Anuarios correspondientes a: Centros Industriales Siderúrgicos; *La siderurgia argentina*; Asociación Fabricantes de Cemento Pórtland: *La industria argentina del cemento Pórtland*; Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel: *Memoria Estadística*; *Revista Petroquímica*, varios números.

[ 26 ] Ver: *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*. RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, y Nochteff, H.: *Revolución tecnológica, autonomía nacional y democracia. Una aproximación a la experiencia argentina*. FLACSO, 1987 (mimeo).

En efecto, analizando, por un lado, las actividades que más han crecido y/o decrecido en su comercio externo, y por otro, la respectiva evolución de sus niveles de producción, se manifiesta una evidente asociación entre la *performance* interna y la externa. Dentro del marco de estancamiento casi generalizado del sector industrial, las actividades de mayor dinamismo exportador (aluminio, petroquímica, aceites, pesca, sustancias químicas industriales) han registrado incrementos, más o menos significativos, en sus volúmenes de producción, conducta fuertemente asociada a los regímenes de promoción industrial<sup>27</sup> o al incremento en la producción de la materia prima principal que sustenta la actividad. En cambio, los grupos industriales con menor dinamismo exportador (calzado, maquinaria agrícola, marroquinería, motores y turbinas, imprenta y publicaciones, maquinaria, productos electrodomésticos) han verificado caídas sustantivas en el valor agregado por ellas generado e, incluso, un redimensionamiento del propio espectro productivo<sup>28</sup>.

Los cambios ocurridos en la estructura productiva, sin embargo, no modificaron sustancialmente la marcada orientación hacia el mercado interno de la producción manufacturera. En efecto, el grueso de los grupos industriales, con una elevada participación de la producción, exhiben coeficientes de exportación inferiores al 5%, no habiéndose modificado significativamente su conducta respecto a la evidenciada en los primeros años de la década de los años setenta.

Por otra parte, las particularidades del desarrollo interno sumadas a las oscilaciones de la demanda generaron un proceso de especialización exportadora de bienes intermedios, donde la Argentina no cuenta –y difícilmente pueda adquirirlas– con ventajas comparativas en el plano internacional<sup>29</sup>. Las mismas muestran un claro componente anticíclico frente a las caídas de la demanda doméstica, sin que por ello los precios de ventas internos dejen de ser la base de la rentabilidad empresaria. El otro sector dinamizador de las exportaciones ha sido la industria aceitera, en cuyo caso existen serias dudas sobre la factibilidad de sostener dicho comportamiento en el mediano plazo<sup>30</sup>. Estas dificultades en la articulación del sector manufacturero con el exterior se ven agravadas, además, por el escaso dinamismo tecnológico evidenciado por las principales empresas exportadoras<sup>31</sup> y por el deterioro en los procesos de inversión en el sector industrial que limitan las posibilidades que se registren los cambios en la oferta requeridos para modificar estructuralmente la inserción internacional de la industria<sup>32</sup>.

Complementariamente, las alteraciones operadas en la estructura de las exportaciones industriales, esto es, en el campo de las MOA, el ascenso de los aceites y la caída de los frigoríficos, y en el campo de las MOI, las reducciones de la metalmecánica de alto valor agregado y su creciente reemplazo por insumos industriales de uso difundido, trajeron aparejadas alteraciones de importancia en el destino –en términos de países– de las ventas externas argentinas. En tal sentido se ha registrado una pérdida significativa en la participación de los países de América Latina (tanto para MOA como para MOI), y una creciente incidencia del mercado estadounidense (esencialmente MOI), del asiático, de la URSS y, en menor medida, del continente africano<sup>33</sup>.

Por otra parte, si bien se han verificado algunos cambios importantes en el perfil de las exportaciones de manufacturas al cabo de la última década y media, los mismos no alcanzan la magnitud e intensidad suficiente como para alterar una de las características esenciales de aquel perfil: su escasa diversificación o, en otras palabras, su elevado grado de concentración en un número muy reducido de actividades industriales.

[ 27 ] Azpiazu, D.: *La promoción industrial en la Argentina. Efectos e implicancias estructurales*, 1973-1983, CEPAL de Buenos Aires, diciembre 1985.

[ 28 ] Katz, J.: *Op. cit.*

[ 29 ] Dichas exportaciones se encuentran sustentadas, en parte, en atractivos regímenes de promoción que afectan no sólo las ventas externas, sino además la producción local. Este hecho –o sea una *ficticia* competitividad internacional– sumado al tipo de mercado hacia el que se orienta –*commodities* internacionales con marcada sobreoferta mundial– abre serias dudas acerca de la conducta futura desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto.

[ 30 ] Feldman, S.: *La industria de aceites vegetales. Su expansión y su dinamismo exportador*. CEPAL, Oficina en Buenos Aires, diciembre 1985.

[ 31 ] En efecto, de acuerdo a un relevamiento que alcanzó a poco más de 400 firmas responsables de más de las tres cuartas partes de las exportaciones, se verifica que más del 40% se genera en empresas que no efectúan ningún tipo de tareas de investigación y desarrollo. Ver Azpiazu, D., Bisang, R. y Kosacoff, B.: *Perfil tecnológico de las principales empresas exportadoras de manufacturas*, Revista Argentina Tecnológica, año 2, n° 8, Buenos Aires, agosto 1987.

[ 32 ] Ver INDEC/CEPAL: *Exportaciones Industriales. Perfil y comportamiento de las empresas exportadoras de manufacturas*, Serie Estudios n° 6, Buenos Aires, 1987; en especial Capítulo II y CEPAL, Oficina en Buenos Aires: *El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-1983*, Serie Estudios n° 13, Buenos Aires, 1985.

[ 33 ] En muchos de estos casos supone pasar de una posición de ventas *rentables* a una situación de tomadores de precios. Ver CEPAL, Oficina de Buenos Aires: *Destino de las exportaciones argentinas de manufacturas 1973-1983*. Área de Desarrollo Industrial, julio 1986 (mimeo).

[ 34 ] Cerca del 80% de las exportaciones industriales es generado por alrededor de 200 firmas y, de circunscribir el análisis a la información recabada en una encuesta a las principales empresas exportadoras –de conjunto nuclean el 76,9% de las exportaciones industriales de 1984– se constata que apenas 29 firmas concentran más de la mitad del valor total de las ventas externas captadas por dicha encuesta. Ver INDEC/CEPAL: *Op. cit.*

[ 35 ] En el momento de su radicación se esgrimió como uno de sus aspectos más positivos la difusión del progreso técnico en la esfera local. Sin embargo, su preferente orientación hacia el mercado interno y su *rezago* tecnológico en el escenario internacional explican su escasa presencia en los mercados mundiales.

[ 36 ] Ver CEPAL, Oficina en Buenos Aires: *Las empresas transnacionales en la Argentina*, Serie Estudios n° 16, Buenos Aires, 1985; INDEC/CEPAL: *Op. cit.* Capítulo I.

[ 37 ] Ver CEPAL, Oficina en Buenos Aires: *Exportaciones de manufacturas y desarrollo industrial*, Serie Estudios n° 22, Buenos Aires, 1986.

[ 38 ] Bisang, R.: *Costos de la promoción a las exportaciones. Una primera aproximación*. CEPAL, Oficina de Buenos Aires, enero 1986 (mimeo).

[ 39 ] Ver INDEC/CEPAL: *Op. cit.*, especialmente Cap. II, Sección 6, Precios diferenciales entre el mercado doméstico y el internacional.

Lo propio acontece respecto a su configuración en términos empresarios, donde también se manifiesta una muy significativa concentración de las exportaciones de un conjunto muy pequeño de firmas<sup>34</sup>.

Un aspecto estructural –siempre desde la óptica de las características de las firmas exportadoras–, lo constituye la participación de las empresas transnacionales en la corriente exportadora argentina<sup>35</sup>. Dicha participación –en torno a un quinto del total– responde principalmente a ventas efectuadas a firmas asociadas radicadas en otros países, tales como los casos de las exportaciones de máquinas de cálculo y oficina, partes y piezas de automotores, equipos petroleros, etc.<sup>36</sup>

El debate actual sobre las posibilidades de crecimiento de la economía argentina ubica al incremento de las exportaciones industriales como una de las necesidades urgentes para la superación de las restricciones que impone el desequilibrio externo, así como para la recuperación del nivel de actividad y del empleo e, incluso, para la modernización del aparato productivo.

En este plano, las coincidencias son muy amplias. Sin embargo, prácticamente no existe ninguna cuantificación de las potencialidades que presenta la actual estructura industrial como para dinamizar su comportamiento exportador. En un estudio reciente<sup>37</sup> se estima que las mejores performances en cada una de las actividades supondría una duplicación de las exportaciones de 1986.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que históricamente los valores máximos de exportación alcanzados en muchas ramas industriales tienden a coincidir con los períodos de mayor promoción a las exportaciones de manufacturas. Por lo tanto, la posibilidad de exportar niveles semejantes implicaría, probablemente, como condición necesaria y no suficiente, la vigencia de los distintos mecanismos de transferencia de ingresos<sup>38</sup> hacia las empresas exportadoras, ya sea a través del tipo de cambio, los reembolsos, los subsidios financieros, la elevación de los precios internos de forma de compensar la ecuación de rentabilidad de las firmas, etc.<sup>39</sup> Cada uno de estos mecanismos tiene restricciones fiscales como, naturalmente, un costo social de las posibles divisas adicionales. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que varios de los grupos que en algunos años han realizado aportes decisivos a las ventas al exterior presentan serias limitaciones en su dinamismo exportador como, por ejemplo, los frigoríficos, la industria azucarera, etc.

Las reflexiones precedentes sirven como advertencia a la validez de aquellos planteos que jerarquizan la implementación de mecanismos de promoción comercial disociados de modificaciones ciertas en las condiciones de la oferta productiva.

Estas condiciones llevan necesariamente a la reflexión, sobre la necesidad de definir aquellas actividades industriales en las cuales el país puede incrementar sostenidamente su corriente exportadora. La definición de un nuevo perfil industrial y de una política sectorial que oriente las inversiones privadas en tal sentido, configuran el marco en el que la promoción de exportaciones puede generar las condiciones necesarias para superar las insuficiencias presentes. En función a las restricciones presupuestarias, la elección de aquellas actividades de las que es factible adquirir ventajas y asignar más eficientemente los recursos, redefiniendo la inserción del país en el comercio mundial de manufacturas, constituye uno de los grandes desafíos actuales de la sociedad argentina.

**Anexo 1. Exportaciones de manufacturas según división, agrupación y grupo industrial de origen. 1973-86**

(En miles de dólares corrientes)

		1973	1974	1975	1976	1977
<b>3</b>	<b>Industria manufacturera</b>	2.171.652,7	2.342.900,8	1.626.789,9	2.360.643,3	3.417.404,7
<b>31</b>	<b>Alimentos, bebidas y tabaco</b>	1.360.266,3	1.311.014,0	815.410,6	1.249.441,7	1.869.689,9
311	Alimentos	1.340.104,0	1.267.457,0	792.145,0	1.221.342,0	1.818.855,0
3111	Frigoríficos	856.798,6	478.673,9	308.013,7	566.809,2	707.195,3
3112	Lácteos	29.469,5	27.877,1	30.863,5	65.868,4	57.905,1
3113	Frutas y legumbres	34.008,3	62.089,2	28.351,6	54.369,4	83.550,8
3114	Pesca	16.266,9	33.211,4	14.622,7	5.127,9	7.134,8
3115	Aceites y grasas	233.789,0	259.220,9	172.101,6	279.854,8	591.289,2
3116	Molinería	57.732,4	75.252,5	98.621,3	134.674,9	150.846,8
3117	Panadería	176,9	1.194,1	313,7	964,6	1.892,4
3118	Azúcar	91.363,4	296.762,4	113.417,7	80.062,3	160.970,5
3119	Cacao y confitería	2.733,3	4.396,5	2.798,9	5.224,0	8.108,9
3121	Café, té, mate y otros	17.571,0	28.775,1	23.040,5	28.362,4	49.860,8
3122	Alimentos balanceados	194,6	3,6	0,2	24,1	100,3
313	Bebidas	14.788,1	29.686,4	22.569,9	27.464,7	49.715,4
3131	Alcohol y bebidas espirituosas	5.655,7	15.668,1	6.987,4	7.069,7	14.397,7
3132	Vinos y sidra	3.223,0	4.876,4	4.690,6	9.145,1	16.242,7
3133	Cerveza y malta	5.908,9	9.123,4	10.881,0	11.243,1	18.946,8
3134	Bebidas no alcohólicas	0,5	18,5	10,9	6,8	128,2
3140	Tabaco	5.374,3	13.870,9	695,3	635,0	1.119,6
<b>32</b>	<b>Textiles, confecciones y cuero</b>	242.942,5	224.109,5	178.592,1	343.072,3	534.439,5
321	Textiles	102.490,6	79.664,7	97.703,3	166.693,4	253.094,1
3211	Hilado, tejido y acabado	99.034,7	76.557,6	95.828,5	162.254,3	242.837,7
3212	Confección, excepto prendas de vestir	690,2	1.174,9	863,9	1.142,1	2.603,6
3213	Tejidos de punto	2.156,5	1.086,8	356,4	2.277,3	6.519,2
3214	Alfombras y tapices	111,2	103,8	20,2	121,8	208,7
3215	Cordelería	73,1	90,4	134,4	57,0	82,3
3219	Textiles, n.c.p.	424,9	651,2	499,9	840,9	842,6
3220	Prendas de vestir	10.946,0	18.411,5	8.728,5	20.288,6	42.659,7
323	Cuero	108.360,4	96.654,6	66.795,7	149.202,0	215.996,9
3231	Curtiduría y acabado	101.539,3	87.425,2	62.079,7	133.027,7	185.575,8
3232	Prep. y teñido de pieles	1.099,5	2.662,4	1.740,6	9.092,4	19.508,1
3233	Marroquinería	5.721,6	6.567,0	2.975,4	7.081,9	10.913,0
3240	Calzado	21.145,5	29.378,7	5.364,6	6.888,3	22.688,8
<b>33</b>	<b>Madera y muebles</b>	687,1	1.175,4	583,1	1.102,8	2.288,3
331	Madera	208,5	360,6	180,2	162,2	398,4
3311	Aserraderos y carpintería	101,4	240,6	14,4	66,6	151,8
3312	Envases de madera y cestería	4,0	28,2	23,5	3,8	18,6
3319	Madera y corcho, n.c.p.	103,1	91,8	142,3	91,8	228,0
3320	Muebles	478,6	814,8	402,9	940,6	1.889,9
<b>34</b>	<b>Papel, imprenta y editoriales</b>	38.699,6	60.932,3	27.837,5	31.914,3	130.183,5
341	Papel	13.913,3	34.957,2	3.816,8	6.604,8	19.583,5
3411	Papel, cartón y pasta	9.403,0	28.407,2	2.292,0	4.448,6	11.966,7
3412	Envases de papel y cartón	1.905,8	3.094,7	48,9	400,8	2.960,0
3419	Artículos de papel y cartón, n.c.p.	2.604,5	3.455,3	1.475,9	1.755,4	4.656,8
3420	Imprenta y editorial	24.786,3	25.975,1	24.020,7	25.309,5	110.600,0
<b>35</b>	<b>Industrias químicas</b>	112.471,7	166.302,4	126.853,3	164.354,7	217.648,0
351	Sustancias químicas industriales	63.473,3	102.905,1	68.314,0	96.836,9	125.133,9
3511	Sustancias químicas indus. básicas	43.518,6	70.688,4	61.409,9	88.630,3	105.312,2
3512	Abonos y plaguicidas	1.444,9	1.520,0	1.185,0	1.080,9	2.805,3
3513	Plásticos, resinas y fib. artif.	18.509,8	30.696,7	5.719,1	7.125,7	17.016,4
352	Otros productos químicos	36.231,6	48.715,6	42.964,9	46.493,2	58.181,5
3521	Pinturas, barnices y lacas	286,8	735,1	747,7	1.462,8	2.631,2
3522	Productos farmacéuticos	19.924,1	25.270,7	24.842,9	25.921,6	25.812,8
3523	Jabones y artículos de tocador	1.393,4	3.415,7	1.934,9	1.934,8	5.254,8
3529	Productos químicos, n.c.p.	14.627,3	19.294,1	15.439,4	17.174,0	24.482,7
3530	Refinerías de petróleo	2.758,5	5.016,0	1.653,4	10.529,1	14.632,0
3540	Derivados del petróleo y carbón	1.377,0	2.692,6	9.513,6	6.239,0	9.532,9
355	Fabricación productos de caucho	7.425,8	5.748,7	2.918,4	3.520,9	7.420,5
3551	Cámaras y cubiertas	5.245,4	2.481,6	607,7	1.392,2	3.183,3
3559	Otros productos de caucho	2.180,4	3.267,1	2.310,7	2.128,7	4.237,2
3560	Productos de plástico, n.c.p.	1.205,5	1.224,4	1.489,0	735,6	2.747,2

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
3.909.799,9	4.782.720,1	5.075.438,1	5.037.367,5	4.816.390,2	4.182.022,6	4.572.660,0	4.908.013,0	4.521.866,0
1.963.683,9	2.640.136,5	2.565.902,6	2.314.545,3	2.159.408,6	2.375.181,8	2.568.719,0	2.266.261,0	2.368.112,6
1.902.142,0	2.567.722,0	2502375,0	2.268.968,0	2.121.318,0	2.342.527,0	2.542.760,0	2.243.277,0	2.349.961,0
903.697,3	1.362.176,7	1.100.260,6	1.053.008,0	852.993,9	643.385,0	426.744,0	400.255,0	485.448,6
49.157,7	25.063,6	31.615,9	35.092,2	56.750,4	54.088,1	17.366,0	17.101,0	23.675,6
100.027,6	106.660,3	88.088,7	77.442,0	83.790,3	74.378,6	72.617,0	77.497,0	85.107,5
45.734,7	60.411,7	16.374,7	33.412,9	157.338,3	145.561,0	150.025,0	125.616,0	172.266,8
585.182,6	757.630,3	769.550,4	632.020,0	757.325,3	1.062.382,1	1.560.793,0	1.449.745,0	1.413.368,0
112.750,4	134.407,1	118.166,8	100.128,3	94.687,4	113.780,5	133.729,0	93.687,0	91.067,3
2.354,9	2.633,2	3.619,5	3.363,8	3.962,7	3.405,6	1.407,0	1.601,0	2.430,8
55.989,7	65.277,8	311.036,9	283.545,2	54.869,5	178.787,5	102.248,0	27.713,0	27.872,7
8.282,2	10.677,7	8.751,4	4.931,8	8.978,2	7.106,7	5.436,0	5.646,0	7.370,9
38.780,3	42.363,9	54.446,5	45.617,0	50.208,3	59.506,9	71.496,0	44.345,0	40.751,3
184,8	419,5	463,9	406,5	413,5	145,4	899,0	71,0	601,7
60.807,6	71.564,1	63.274,0	45.478,3	38.090,8	31.710,6	25.614,0	22.670,0	17.930,7
22.007,2	34.308,2	38.209,3	30.525,0	24.689,2	17.598,1	17.475,0	16.539,0	10.019,1
23.476,6	16.247,2	13.377,3	12.745,4	11.755,5	8.145,2	8.135,0	6.111,0	7.159,7
15.289,5	21.008,7	11.684,8	2.205,0	1.627,2	5.962,0	1,0	17,0	750,7
34,3	0,0	2,6	2,9	18,9	5,3	3,0	3,0	1,2
734,1	850,6	253,3	99,3	0,0	943,8	345,0	314,0	233,7
725.979,8	877.353,4	833.368,0	662.455,4	572.763,3	436.331,8	542.078,0	566.340,0	562.557,5
333.764,5	220.684,3	301.659,6	217.216,7	213.511,4	137.607,9	202.531,0	242.346,0	165.298,8
320.972,1	216.255,9	299.069,4	213.279,6	207.927,9	132.759,8	197.781,0	234.774,0	151.681,1
2.917,3	1.775,2	873,8	1.501,6	1.711,2	2.536,4	3.419,0	3.882,0	3.319,2
8.425,0	888,3	490,4	1.209,0	3.171,0	1.303,0	1.096,0	2.878,0	9.174,2
379,8	329,5	321,4	109,8	119,2	33,9	16,0	262,0	205,2
309,7	838,8	27,0	3,9	57,3	78,7	28,0	33,0	81,8
760,6	596,6	877,6	1.112,8	524,8	896,1	191,0	517,0	820,2
79.182,4	154.746,9	137.962,4	58.259,3	39.573,1	22.140,4	20.786,0	17.357,0	26.606,3
291.183,1	492.717,6	391.192,5	364.153,3	313.072,7	271.210,3	316.411,0	304.352,0	361.872,2
250.605,0	426.061,8	310.533,4	337.764,2	285.237,6	256.478,6	310.297,0	292.420,0	345.005,9
23.495,0	46.960,6	64.212,4	41.025,4	25.567,4	12.803,0	4.728,0	10.238,0	14.397,3
17.083,1	19.695,2	16.446,7	5.363,7	2.267,7	1.928,7	1.386,0	1.694,0	2.468,9
21.849,8	9.204,6	2.553,5	2.826,1	6.606,1	5.373,2	2.350,0	2.285,0	8.780,2
3.171,6	3.269,6	4.271,8	2.290,8	2.261,9	1.008,9	4.256,0	4.740,0	6.981,9
905,7	506,2	365,7	933,1	895,1	169,7	3.484,0	3.857,0	5.223,8
630,8	284,2	268,6	800,2	789,3	128,5	3.461,0	3.772,0	4.817,7
20,4	51,4	5,2	0,1	9,5	0,1	2,0	21,0	287,7
254,5	170,6	91,9	132,8	96,3	41,1	21,0	64,0	118,4
2.265,9	2.763,4	3.906,1	1.357,7	1.366,8	839,2	772,0	883,0	1.758,1
54.298,6	58.713,0	69.222,5	57.720,9	46.801,0	38.852,6	42.361,0	52.237,0	52.931,7
20.278,0	20.607,3	16.910,2	10.405,9	10.550,2	20.425,3	26.015,0	32.594,0	31.184,3
12.753,8	17.403,0	14.481,8	7.919,5	8.153,7	19.060,6	24.758,0	30.530,0	28.573,4
4.085,1	277,9	346,2	344,9	646,0	109,1	145,0	114,0	402,7
3.439,1	2.926,4	2.082,2	2.141,5	1.750,5	1.255,6	1.112,0	1.950,0	2.208,1
34.020,6	38.105,7	52.312,3	47.315,0	36.250,8	18.427,3	16.346,0	19.643,0	21.747,4
286.993,0	320.428,4	674.080,4	1.039.933,9	953.138,0	718.169,4	706.053,0	993.829,0	524.546,8
137.008,4	165.991,6	223.442,7	239.684,6	264.069,2	262.710,7	276.706,0	329.860,0	275.619,8
118.468,5	143.283,2	199.945,0	213.772,7	218.777,4	195.612,9	206.685,0	256.813,0	203.348,4
2.753,2	3.301,1	2.731,5	2.735,1	1.556,1	1.464,2	2.534,0	4.640,0	8.377,9
15.786,7	19.407,3	20.766,2	23.176,8	43.735,7	65.633,6	67.487,0	68.407,0	63.893,5
83.392,0	97.342,5	165.721,8	164.003,2	129.906,6	102.090,7	62.512,0	70.673,0	83.616,3
5.141,4	15.068,2	35.511,2	52.089,7	47.528,5	15.085,5	1.829,0	1.863,0	1.884,7
40.273,8	30.702,6	38.627,2	42.755,3	39.339,8	25.610,5	27.095,0	22.154,0	25.253,4
5.943,8	4.439,1	7.319,3	6.694,4	3.619,9	3.049,1	5.050,0	7.551,0	4.498,2
32.033,0	47.132,6	84.264,1	62.483,8	39.418,4	58.345,6	28.538,0	39.105,0	51.979,9
28.946,6	32.078,8	265.281,4	613.748,9	523.268,3	303.563,8	322.794,0	528.185,0	127.596,3
20.775,2	15.354,1	9.306,0	7.956,6	18.548,6	34.234,6	23.823,0	38.101,0	17.731,3
14.448,7	7.515,9	7.933,6	11.828,5	9.719,6	12.823,0	17.254,0	23.870,0	15.811,7
10.500,9	1.920,6	1.581,5	6.038,7	4.620,9	8.872,0	12.085,0	18.975,0	10.499,8
3.947,8	5.595,3	6.352,1	5.789,8	5.098,7	3.951,0	5.169,0	4.895,0	5.311,8
2.422,1	2.145,5	2.394,9	2.712,1	7.625,7	2.746,6	2.964,0	3.140,0	4.171,4

**Anexo 1 (cont.). Exportaciones de manufacturas según división, agrupación y grupo industrial de origen. 1973-86**

(En miles de dólares corrientes)

		1973	1974	1975	1976	1977
<b>36</b>	<b>Minerales no metálicos</b>	9.569,7	13.498,8	5.927,1	12.181,8	25.598,2
3610	Objetos de barro, loza y porcelana	578,1	841,8	179,2	591,9	2.365,4
3620	Vidrio	6.363,8	9.606,7	3.187,5	8.431,4	17.541,6
369	Otros productos minerales no met.	2.627,8	3.050,3	2.560,4	3.158,5	5.691,2
3691	Productos de arcilla para const.	301,0	665,5	374,6	611,8	807,0
3692	Cemento, cal y yeso	269,7	281,8	161,0	481,1	606,1
3699	Productos minerales no met., n.c.p.	2.057,1	2.103,0	2.024,8	2.065,6	4.278,1
<b>37</b>	<b>Industrias metálicas básicas</b>	115.964,6	139.791,3	22.816,5	93.853,5	88.439,0
3710	Industrias básicas hierro y acero	110.398,0	133.368,1	22.181,3	89.151,5	81.218,3
3720	Industrias básicas de met. no ferrosos	5.566,6	6.423,2	635,2	4.702,0	7.220,7
<b>38</b>	<b>Productos mecánicos, maq. y equipos</b>	288.540,8	423.567,1	447.579,4	458.477,5	537.862,7
381	Productos metálicos	20.254,6	36.789,0	35.010,2	37.525,3	40.881,9
3811	Cuchillería y herramientas manuales	2.975,7	3.522,5	2.536,7	3.728,9	5.937,3
3812	Muebles metálicos	246,3	513,2	1.180,1	976,6	673,1
3813	Productos metálicos estructurales	603,0	3.452,8	15.102,2	16.740,7	10.380,7
3819	Productos metálicos, n.c.p.	16.429,6	29.300,5	16.191,2	16.079,1	23.890,8
382	Maquinaria no eléctrica	134.573,1	194.106,6	219.279,0	185.567,6	223.514,3
3821	Motores y turbinas	8.460,6	12.820,3	11.398,3	7.653,6	9.626,2
3822	Maquinaria agrícola	21.839,4	40.454,5	41.159,9	28.015,8	24.291,9
3823	Maq. p/trabajar metal y madera	6.496,3	10.213,9	14.042,5	9.883,6	12.162,5
3824	Resto de maquinaria industrial	31.784,2	36.317,8	35.786,3	31.498,2	51.914,9
3825	Máquinas oficina, cálculo y contabil.	32.626,5	42.415,8	54.097,4	43.051,8	45.446,5
3829	Maquinaria no eléct., n.c.p.	33.366,1	51.884,3	62.794,6	65.464,6	80072,3
383	Maquinaria y aparatos eléctricos	30.907,5	45.039,1	35.132,8	34.722,8	41.842,4
3831	Maquinaria y aparatos indust. eléct.	8.449,8	14.086,9	13.686,5	11.352,8	14.743,3
3832	Artículos de radio, TV y comunic.	14.483,9	17.091,0	10.182,6	12.606,6	10.078,5
3833	Electrodomésticos	4.217,5	6.310,3	5.670,9	7.306,1	8.053,2
3839	Aparato y suministros eléct., n.c.p.	3.756,3	7.550,9	5.592,8	3.457,3	8.967,4
384	Material de transporte	94.834,5	137.428,6	148.253,5	188.241,8	215.238,0
3841	Construcciones navales	1.239,1	947,7	11.232,6	19.749,2	6.098,7
3842	Equipo ferroviario	51,5	1.762,4	8.943,7	22.607,9	47.712,7
3843	Vehículos automotores	93.164,5	134.068,0	127.804,8	145.347,4	160.387,9
3844	Motocicletas y bicicletas	378,0	636,0	138,5	317,6	370,9
3845	Aeronaves	0,0	3,8	26,4	157,9	625,9
3849	Material de transporte, n.c.p.	1,4	10,7	107,5	61,8	41,9
385	Equipo profesional y científico, óptica	7.971,1	10.203,8	9.903,9	12.420,0	16.386,1
3851	Equipo profesional y científico	4.962,4	6.629,1	6.488,0	7.858,5	12.092,8
3852	Aparatos fotograf. e instr. óptica	2.342,9	2.699,1	2.698,8	3.824,5	3.237,6
3853	Relojes	665,8	875,6	717,1	737,0	1.055,7
<b>39</b>	<b>Otras industrias manufactureras</b>	2.510,4	2.510,0	1.190,3	6.244,7	11.255,6
3901	Joyas	459,4	401,9	163,7	3.948,2	8.993,8
3902	Instrumentos musicales	78,5	74,9	29,2	85,5	146,7
3903	Artículos de deportes	59,4	135,2	47,3	136,2	346,3
3909	Industrias manufactureras, n.c.p.	1.912,7	1.898,0	950,1	2.074,8	1.768,8

Fuente: CEPAL, Área de Desarrollo Industrial, elaboración propia en base a datos del INDEC.

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
36.025,2	34.600,8	28.406,7	30.534,8	34.420,5	13.065,3	13.351,0	15.724,0	22.814,8
1.489,5	1.106,0	540,8	449,0	699,3	467,0	420,0	1.193,0	2.160,5
28.856,5	28.262,9	24.998,8	19.540,5	15.785,1	6.034,2	5.157,0	7.566,0	12.368,6
5.679,2	5.231,9	2.867,1	10.545,3	17.936,1	6.546,1	7.474,0	6.965,0	8.285,7
1.047,0	1.093,6	984,3	1.746,6	1.668,1	1.811,5	1.541,0	932,0	2.075,8
899,6	717,4	608,9	7.590,8	13.615,1	3.859,0	3.508,0	3.593,0	2.842,7
3.732,6	3.420,9	1.273,9	1.207,9	2.652,9	893,6	2.425,0	2.440,0	3.367,1
239.648,7	256.043,1	284.754,2	405.343,5	437.734,6	273.541,2	275.536,0	468.488,0	432.404,0
219.164,6	198.168,2	144.175,7	272.647,4	332.976,5	190.217,9	184.198,0	340.935,0	324.026,6
20.484,1	57.874,9	140.578,5	132.696,1	104.758,1	83.323,3	91.338,0	127.553,0	108.377,4
593.909,0	588.849,8	604.080,7	500.086,0	602.068,3	324.157,2	418.701,0	538.514,0	549.250,5
59.764,8	39.569,5	30.608,6	28.443,9	32.324,9	25.954,9	25.904,0	28.059,0	32.402,7
9.471,6	10.696,5	9.653,8	6.323,8	4.691,0	3.726,7	3.642,0	4.821,0	5.546,3
958,1	643,1	937,6	238,8	369,0	112,6	217,0	426,0	168,2
16.274,9	6.782,1	4.524,2	7.420,8	10.222,4	6.511,1	4.463,0	5.888,0	8.453,8
33.060,2	21.447,8	15.493,0	14.460,5	17.042,5	15.604,5	17.582,0	16.924,0	18.234,4
266.246,9	284.509,6	318.111,9	283.498,5	362.203,8	172.246,5	174.711,0	243.056,0	248.358,7
24.520,8	9.822,7	26.534,8	10.847,0	11.158,0	9.387,0	3.242,0	3.615,0	4.541,3
36.046,1	43.192,5	17.715,3	13.662,4	36.432,6	2.076,0	4.175,0	7.212,0	27.396,2
17.885,6	27.638,1	36.025,1	19.733,6	19.293,4	8.393,9	4.279,0	6.448,0	8.386,4
55.603,1	67.311,8	85.976,5	62.633,5	114.757,4	36.637,7	46.404,0	75.834,0	37.471,9
43.753,8	51.213,8	63.539,3	98.844,8	98.690,4	76.291,0	84.649,0	116.798,0	106.921,0
88.437,5	85.330,7	88.320,9	77.777,2	81.872,0	39.460,9	31.962,0	33.149,0	63.641,7
60.449,5	69.513,5	65.189,1	50.996,4	42.674,2	28.620,2	33.470,0	55.863,0	48.382,4
17.321,0	18.648,3	20.789,9	16.164,6	17.747,1	8.541,0	6.419,0	8.818,0	10.817,7
16.674,7	30.483,2	15.279,1	12.444,3	9.095,1	8.307,2	1.932,0	2.586,0	6.668,5
11.459,0	11.220,8	12.200,2	4.836,5	4.673,2	5.445,3	1.824,0	3.386,0	3.843,4
14.994,8	9.161,2	16.919,9	17.551,0	11.158,8	6.326,7	23.295,0	41.073,0	27.052,7
188.043,3	151.457,2	165.027,8	120.753,9	152.642,8	91.769,5	176.128,0	202.071,0	206.354,4
9.624,2	7.582,3	23.761,1	47.035,6	13.449,1	23.011,0	73.588,0	95.098,0	88.599,7
24.293,7	8.719,3	6.646,3	615,6	381,0	721,1	2.678,0	866,0	741,6
153.315,2	130.771,9	131.160,9	67.842,1	92.122,9	67.748,6	99.612,0	103.592,0	116.033,1
434,4	438,9	379,0	229,3	102,3	48,1	65,0	103,0	174,0
170,7	3.924,6	3.057,6	5.004,1	46.573,8	238,3	152,0	2.093,0	624,9
205,1	20,2	22,9	27,2	13,7	2,4	33,0	319,0	181,1
19.404,5	43.800,0	25.143,3	16.393,3	12.222,6	5.566,1	8.488,0	9.465,0	13.752,3
13.081,3	36.039,1	16.281,9	8.330,2	7.306,2	4.701,7	7.814,0	8.638,0	12.550,2
4.568,9	6.145,6	7.404,2	6.941,3	3.455,6	593,4	544,0	501,0	983,8
1.754,3	1.615,3	1.457,2	1.121,8	1.460,8	271,0	130,0	326,0	218,2
6.090,1	3.325,5	11.351,2	24.456,9	7.794,0	1.714,4	1.605,0	1.880,0	2.252,8
3.411,0	1.375,8	9.354,3	23.314,1	6.646,5	574,3	74,0	196,0	230,0
129,3	87,8	115,5	65,5	75,7	38,9	16,0	14,0	19,0
788,2	471,2	566,7	273,4	110,7	387,8	341,0	383,0	513,3
1.761,6	1.390,7	1.314,7	803,9	961,1	713,4	1.174,0	1.287,0	1.490,5

**Anexo 2. Exportaciones de manufacturas según división, agrupación y grupo industrial de origen. 1973-86**

(En miles de dólares de 1973)

		1973	1974	1975	1976	1977
<b>3</b>	<b>Industria manufacturera</b>	2.171.652,7	1.957.580,4	1.592.313,6	2.488.370,8	3.130.807,0
<b>31</b>	<b>Alimentos, bebidas y tabaco</b>	1.360.266,3	1.162.192,6	924.713,7	1.562.018,9	1.916.794,8
311	Alimentos	1.340.103,9	1.121.682,2	899.940,1	1.530.712,3	1.873.096,8
3111	Frigoríficos	856.798,6	444.001,7	403.660,1	842.320,6	980.101,8
3112	Lácteos	29.469,5	18.388,3	24.690,8	68.560,3	42.088,3
3113	Frutas y legumbres	34.008,3	57.745,9	30.189,8	60.574,4	71.820,8
3114	Pesca	16.266,9	29.910,7	19.946,3	6.418,1	6.688,5
3115	Aceites y grasas	233.789,0	193.679,3	167.817,3	275.073,5	452.813,4
3116	Molinería	57.732,4	69.988,3	105.015,5	150.044,8	129.668,8
3117	Panadería	176,9	1.110,6	334,0	1.074,7	1.626,7
3118	Azúcar	91.363,4	276.002,9	120.771,3	89.199,5	138.371,2
3119	Cacao y confitería	2.733,3	4.089,0	2.980,4	5.820,2	6.970,5
3121	Café, té, mate y otros	17.571,0	26.762,2	24.534,4	31.599,3	42.860,6
3122	Alimentos balanceados	194,6	3,3	0,2	26,9	86,2
313	Bebidas	14.788,1	27.609,8	24.033,2	30.599,1	42.735,6
3131	Alcohol y bebidas espirituosas	5.655,7	14.572,1	7.440,4	7.876,5	12.376,3
3132	Vinos y sidra	3.223,0	4.535,3	4.994,7	10.188,8	13.962,3
3133	Cerveza y malta	5.908,9	8.485,2	11.586,5	12.526,2	16.286,8
3134	Bebidas no alcohólicas	0,5	17,2	11,6	7,6	110,2
3140	Tabaco	5.374,3	12.900,6	740,4	707,5	962,4
<b>32</b>	<b>Textiles, confecciones y cuero</b>	242.942,5	177.584,4	170.459,2	341.526,7	510.019,5
321	Textiles	102.490,6	51.638,7	92.721,9	155.315,0	225.922,7
3211	Hilado, tejido y acabado	99.034,7	49.624,6	90.942,7	151.178,90	216.767,4
3212	Confección, excepto prendas de vestir	690,2	761,6	819,9	1.064,1	2.324,1
3213	Tejidos de punto	2.156,5	704,5	338,2	2.121,9	5.819,3
3214	Alfombras y tapices	111,2	67,3	19,2	113,5	186,3
3215	Cordelería	73,1	58,6	127,5	53,1	73,5
3219	Textiles, n.c.p.	424,9	422,1	474,4	783,5	752,1
3220	Prendas de vestir	10.946,0	11.934,3	8.283,5	18.903,7	38.079,9
323	Cuero	108.360,4	87.435,0	64.290,4	159.924,7	222.631,2
3231	Curtiduría y acabado	101.539,3	79.086,0	59.751,3	142.588,0	191.275,7
3232	Prep. y teñido de pieles	1.099,5	2.408,4	1.675,3	9.745,8	20.107,3
3233	Marroquinería	5.721,6	5.940,6	2.863,8	7.590,9	11.248,2
3240	Calzado	21.145,5	26.576,4	5.163,4	7.383,3	23.385,7
<b>33</b>	<b>Madera y muebles</b>	687,1	923,4	486,3	906,9	1.713,5
331	Madera	208,5	283,3	150,3	133,4	298,3
3311	Aserraderos y carpintería	101,4	189,0	12,0	54,8	113,7
3312	Envases de madera y cestería	4,0	22,2	19,6	3,1	13,9
3319	Madera y corcho, n.c.p.	103,1	72,1	118,7	75,5	170,7
3320	Muebles	478,6	640,1	336,0	773,5	1415,2
<b>34</b>	<b>Papel, imprenta y editoriales</b>	13.913,3	22.773,3	2.575,8	4.444,7	10.588,9
341	Papel	13.913,3	22.773,3	2.575,8	4.444,7	10.588,9
3411	Papel, cartón y pasta	9.403,0	18.506,2	1.546,8	2.993,7	6.470,4
3412	Envases de papel y cartón	1.905,8	2.016,1	33,0	269,7	1.600,5
3419	Artículos de papel y cartón, n.c.p.	2.604,5	2.251,0	996,0	1.181,3	2.518,0
3420	Imprenta y editorial	24.786,3	16.921,7	16.210,6	17.032,0	59.801,9
<b>35</b>	<b>Industrias químicas</b>	112.471,1	105.746,5	79.278,8	109.731,4	148.337,0
351	Sustancias químicas industriales	63.473,2	67.478,7	44.409,3	66.390,6	90.085,2
3511	Sustancias químicas indus. básicas	43.518,6	46.353,0	39.921,1	60.764,2	75.815,3
3512	Abonos y plaguicidas	1.444,9	996,7	770,3	741,1	2.019,6
3513	Plásticos, resinas y fib. artif.	18.509,8	20.129,0	3.717,9	4.885,3	12.250,3
352	Otros productos químicos	36.231,6	31.944,7	27.930,5	31.875,4	41.885,4
3521	Pinturas, barnices y lacas	286,8	482,0	486,1	1.002,9	1.894,2
3522	Productos farmacéuticos	19.924,1	16.571,0	16.149,8	17.771,6	18.582,9
3523	Jabones y artículos de tocador	1.393,4	2.239,8	1.257,8	13.26,5	3.783,0
3529	Productos químicos, n.c.p.	14.627,3	12.651,9	10.036,8	11.774,4	17.625,3
3530	Refinerías de petróleo	2.758,5	1.990,3	709,1	5.693,3	6.378,9
3540	Derivados del petróleo y carbón	1.377,0	1.068,4	4.080,1	3.373,6	4.155,9
355	Fabricación productos de caucho	7.425,8	2.461,5	1.181,8	1.894,2	3.853,9
3551	Cámaras y cubiertas	5.245,4	1.062,6	246,1	749,0	1.653,3
3559	Otros productos de caucho	2.180,4	1.398,9	935,7	1.145,2	2.200,6
3560	Productos de plástico, n.c.p.	1.205,5	802,9	968,0	504,3	1.977,7



1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
3.669.239,8	3.147.901,7	2.903.091,7	2.714.742,3	3.188.112,3	3.204.603,7	3.219.548,4	3.815.625,4	3.931.097,9
2.157.594,9	1.994.323,7	1.718.052,0	1.566.486,8	1.883.766,7	2.182.578,0	2.094.362,7	2.161.487,7	2.401.880,4
2.111.921,2	1.953.196,4	1.688.401,7	1.545.618,9	1.859.932,3	2.157.667,8	2.073.120,7	2.141.308,1	2.387.578,4
1.301.533,2	1.126.434,7	777.082,9	807.594,4	841.725,8	652.114,8	402.158,7	425.105,0	435.853,5
26.580,9	9.952,1	10.710,3	14.406,3	30.779,9	31.092,6	8.056,8	8.068,8	10.444,4
74.236,3	60.576,8	41.114,0	35.457,2	52.430,0	56.739,1	59.421,6	68.041,4	67.010,8
34.271,7	38.153,0	9.913,0	20.710,3	120.529,8	123.933,6	107.003,8	66.206,1	58.371,0
513.254,5	572.812,1	617.855,3	466.913,7	681.111,8	1.017.080,3	1.238.543,1	1.421.939,6	1.681.971,9
83.678,7	76.335,4	55.152,4	45.844,2	59.248,6	86.796,5	109.428,9	82.256,0	71.703,3
1.747,7	1.495,5	1.689,3	1.540,1	2.479,6	2.597,9	1.151,3	1.405,7	1.913,9
41.553,2	37.074,0	145.171,4	129.822,6	34.333,4	136.386,5	83.668,4	24.331,7	21.946,0
6.146,7	6.064,3	4.084,6	2.258,0	5.617,9	5.421,3	4.448,2	4.957,1	5.803,6
28.781,1	24.060,2	25.412,0	20.886,0	31.416,8	45.394,3	58.504,3	38.934,4	32.086,2
137,2	238,3	216,5	186,1	258,7	110,9	735,6	62,3	473,8
45.128,9	40.644,2	29.532,1	20.822,4	23.834,4	24.190,2	20.959,7	19.903,9	14.118,0
16.332,8	19.485,0	17.833,6	13.976,0	15.448,7	13.424,6	14.299,6	14.521,0	7.888,7
17.423,4	9.227,5	6.243,6	5.835,5	7.355,7	6.213,5	6.656,8	5.365,4	5.637,3
11.347,2	11.931,7	5.453,7	1.009,6	1.018,2	4.548,1	0,8	14,9	591,1
25,5	0,0	1,2	1,3	11,8	4,0	2,5	2,6	0,9
544,8	483,1	118,2	45,5	0,0	720,0	282,3	275,7	184,0
717.477,1	495.724,7	507.096,9	454.282,3	503.050,4	383.393,2	436.107,9	474.696,6	500.642,9
374.456,4	160.658,1	239.051,0	150.699,3	182.057,1	122.901,6	165.376,8	211.375,2	143.017,2
360.104,3	157.434,3	236.998,4	147.967,8	177.296,1	118.571,7	161.498,1	204.770,9	131.248,6
3.273,0	1.292,3	692,4	1.041,8	1.459,1	2.265,3	2.791,8	3.385,9	2.872,1
9.452,2	646,7	388,6	838,8	2.703,9	1.163,7	894,9	2.510,2	7.938,4
426,1	239,9	254,7	76,2	101,6	30,3	13,1	228,5	177,6
347,5	610,6	21,4	2,7	48,9	70,3	22,9	28,8	70,8
853,3	434,3	695,5	772,0	447,5	800,3	156,0	450,9	709,7
88.836,1	112.655,7	109.328,7	40.418,8	33.743,2	19.774,3	16.972,8	15.138,9	23.022,3
236.442,4	218.332,2	157.687,9	261.242,3	281.314,1	236.040,9	251.887,5	246.333,1	326.677,1
203.492,7	188.795,8	125.174,6	229.695,5	256.302,6	223.219,5	247.020,2	236.675,7	311.451,3
19.078,1	20.809,1	25.883,7	27.899,2	22.973,8	11.142,8	3.763,9	8.286,3	12.997,0
13.871,6	8.727,3	6.629,6	3.647,6	2.037,70	1.678,6	1.103,4	1.371,1	2.228,8
17.742,2	4.078,7	1.029,3	1.921,9	5.936,0	4.676,4	1.870,8	1.849,4	7.926,3
2.159,9	1.698,8	1.817,5	847,5	960,8	519,5	2.197,4	2.472,9	4.640,3
616,8	263,0	155,6	345,2	380,2	87,5	1.798,8	2.012,2	3.471,8
429,6	147,7	114,3	296,1	335,3	66,2	1.787,0	1.967,8	3.201,9
13,9	26,7	2,2	0,0	4,0	0,1	1,0	11,0	191,2
173,3	88,6	39,1	49,1	40,9	21,2	10,8	33,4	78,7
1.543,1	1.435,8	1.661,9	502,3	580,6	432,0	398,6	460,7	1.168,5
12.513,8	10.246,2	6.792,7	3.585,8	4.024,0	8.933,4	12.774,9	14.526,9	12.328,7
12.513,8	10.246,2	6.792,7	3.585,8	4.024,0	8.933,4	12.774,9	14.526,9	12.328,7
7.870,5	8.653,0	5.817,2	2.729,0	3.109,9	8.336,5	12.157,6	13.607,0	11.296,5
2.521,0	138,2	139,1	118,9	246,4	47,7	71,2	50,8	159,2
2.122,3	1.455,0	836,4	737,9	667,7	549,2	546,1	869,1	873,0
20.994,6	18.946,7	21.015,2	16.304,5	13.826,4	8.059,5	8.026,9	8.754,7	8.597,8
181.605,5	131.846,7	186.565,7	223.894,0	234.621,0	252.985,9	251.268,3	498.466,1	420.168,6
96.463,5	73.391,9	83.408,1	82.739,0	105.495,8	136.583,9	161.727,8	325.787,7	288.229,8
83.410,2	63.351,5	74.636,8	73.794,2	87.401,7	101.699,6	120.802,2	253.642,5	212.651,9
1.938,4	1.459,6	1.019,6	944,2	621,7	761,2	1.481,1	4.582,7	8.761,2
11.114,9	8.580,8	7.751,7	8.000,6	17.472,4	34.123,1	39.444,5	67.562,5	66.816,7
58.713,9	43.039,2	61.861,8	56.613,8	51.897,9	53.077,2	36.536,6	69.800,5	87.441,8
3.619,9	6.662,3	13.255,9	17.981,3	18.987,7	7.843,0	1.069,0	1.840,0	1.970,9
28.355,6	13.574,9	14.419,0	14.752,2	15.716,3	13.315,0	15.836,3	21.880,5	26.408,8
4.184,9	1.962,7	2.732,2	2.310,9	1.446,2	1.585,2	2.951,6	7.457,8	4.704,0
22.553,5	20.839,3	31.454,7	21.569,4	15.747,7	30.334,0	16.679,7	38.622,2	54.358,1
10.442,4	7.901,0	36.473,6	78.289,2	67.721,7	50.614,8	40.904,7	82.688,4	28.934,2
7.494,6	3.781,7	1.279,5	1.014,9	2.400,6	5.708,1	3.018,9	5.964,8	4.020,8
6.785,8	2.784,3	2.648,7	4.300,9	4.058,5	5.573,9	7.347,9	11.123,5	7.179,8
4.931,7	711,5	528,0	2.195,7	1.929,5	3.856,5	5.146,6	8.842,4	4.767,8
1.854,1	2.072,8	2.120,7	2.105,2	2.129,0	1.717,4	2.201,3	2.281,1	2.412,0
1705,3	948,6	894,0	936,2	3.046,5	1.428,0	1.732,4	3.101,2	4.362,2

**Anexo 2 (cont.). Exportaciones de manufacturas según división, agrupación y grupo industrial de origen. 1973-86**

(En miles de dólares de 1973)

		1973	1974	1975	1976	1977
<b>36</b>	<b>Minerales no metálicos</b>	9.569,7	10.604,6	4.943,4	10.017,4	19.168,0
3610	Objetos de barro, loza y porcelana	578,1	661,3	149,5	486,7	1.771,2
3620	Vidrio	6.363,8	7.547,0	2.658,5	6.933,4	13.135,2
369	Otros productos minerales no met.	2.627,8	2.396,3	2.135,4	2.597,3	4.261,6
3691	Productos de arcilla para const.	301,0	522,8	312,4	503,1	604,3
3692	Cemento, cal y yeso	269,7	221,4	134,3	395,6	453,8
3699	Productos minerales no met., n.c.p.	2.057,1	1.652,1	1.688,7	1.698,6	3.203,5
<b>37</b>	<b>Industrias metálicas básicas</b>	115.964,6	80.708,4	12.401,2	72.181,8	64.754,9
3710	Industrias básicas hierro y acero	110.398,0	75.573,8	11.925,2	69.043,1	60.338,7
3720	Industrias básicas de met. no ferrosos	5.566,6	5.134,6	476,0	3.138,7	4.416,2
<b>38</b>	<b>Productos mecánicos, maq. y equipos</b>	288.540,8	378.153,7	380.251,9	365.375,8	391.200,3
381	Productos metálicos	20.254,6	32.844,6	29.743,7	29.905,2	29.734,3
3811	Cuchillería y herramientas manuales	2.975,7	3.144,8	2.155,1	2.971,7	4.318,3
3812	Muebles metálicos	246,3	458,2	1.002,6	778,3	489,6
3813	Productos metálicos estructurales	603,0	3.082,6	12.830,4	13.341,2	7.550,1
3819	Productos metálicos, n.c.p.	16.429,6	26.159,0	13.755,6	12.814,0	17.376,3
382	Maquinaria no eléctrica	134.573,1	173.295,1	186.293,9	147.884,9	162.567,3
3821	Motores y turbinas	8.460,6	11.445,8	9.683,7	6.099,4	7.001,4
3822	Maquinaria agrícola	21.839,4	36.117,1	34.968,4	22.326,7	17.668,1
3823	Maq. p/trabajar metal y madera	6.496,3	9.118,8	11.930,2	7.876,6	8.846,1
3824	Resto de maquinaria industrial	31.784,2	32.423,9	30.403,1	25.101,9	37.758,9
3825	Máquinas oficina, cálculo y contabil.	32.626,5	37.868,1	45.959,8	34.309,4	33.054,3
3829	Maquinaria no eléct., n.c.p.	33.366,1	46.321,4	53.348,7	52.170,9	58.238,5
383	Maquinaria y aparatos eléctricos	94.834,5	122.694,0	125.952,3	150.016,1	156.547,7
3831	Maquinaria y aparatos indust. eléct.	8.449,8	12.576,6	11.627,7	9.047,4	10.723,2
3832	Artículos de radio, TV y comunic.	14.483,9	15.258,6	8.650,9	10.046,6	7.330,3
3833	Electrodomésticos	4.217,5	5.633,7	4.817,9	5.822,5	5.857,3
3839	Aparato y suministros eléct., n.c.p.	3.756,3	6.741,3	4.751,5	2.755,2	6.522,2
384	Material de transporte	94.834,5	122.694,0	125.952,3	150.016,1	156.547,7
3841	Construcciones navales	1.239,1	846,1	9.542,9	15.738,8	4.435,7
3842	Equipo ferroviario	51,5	1.573,4	7.598,3	18.017,0	34.702,6
3843	Vehículos automotores	93.164,5	119.693,7	108.579,7	115.832,1	116.653,9
3844	Motocicletas y bicicletas	378,0	567,8	117,7	253,1	269,8
3845	Aeronaves	0,0	3,4	22,4	125,8	455,2
3849	Material de transporte, n.c.p.	1,4	9,6	91,3	49,3	30,5
385	Equipo profesional y científico, óptica	7.971,1	9.109,8	8.414,0	9.897,9	11.918,0
3851	Equipo profesional y científico	4.962,4	5.918,4	5.512,0	6.262,7	8.795,4
3852	Aparatos fotograf. e instr. óptica	2.342,9	2.409,7	2.292,8	3.047,9	2.354,8
3853	Relojes	665,8	781,7	609,2	587,3	767,8
<b>39</b>	<b>Otras industrias manufactureras</b>	2.510,4	1.971,8	992,7	5.135,2	8.428,2
3901	Joyas	459,8	315,7	136,5	3.246,7	6.734,6
3902	Instrumentos musicales	78,5	58,8	24,4	70,3	109,8
3903	Artículos de deportes	59,4	106,2	39,4	112,0	259,3
3909	Industrias manufactureras, n.c.p.	1.912,7	1.491,1	792,4	1.706,2	1.324,5

Fuente: CEPAL, Área de Desarrollo Industrial, elaboración propia en base a datos del INDEC.

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
24.534,1	17.977,5	12.086,0	11.297,0	14.622,5	6.726,2	6.893,6	8.203,0	15.163,0
1.014,4	574,6	230,1	166,1	297,1	240,4	216,9	622,4	1.435,9
19.652,0	14.684,6	10.636,0	7.229,4	6.705,8	3.106,5	2.817,6	3.947,1	8.220,4
3.867,7	2.718,3	1.219,9	3.901,5	7.619,6	3.379,3	3.859,1	3.633,5	5.506,7
713,0	568,2	418,8	646,2	708,6	932,6	795,7	486,2	1.379,6
612,7	372,7	259,1	2.808,4	5.784,0	1.986,7	1.811,3	1.874,4	1.889,3
2.542,0	1.777,4	542,0	446,9	1.127,0	460,0	1.252,1	1.272,9	2.237,8
170.587,1	130.075,3	115.132,2	152.094,1	196.701,2	180.960,3	173.857,9	347.984,0	311.729,7
159.022,2	105.862,0	64.278,0	98.382,8	137.735,3	142.451,3	134.640,2	273.889,9	252.338,0
11.564,9	24.213,3	50.854,2	53.711,3	58.965,9	38.509,0	39.217,7	74.094,1	59.391,7
377.625,2	345.334,3	329.706,0	276.902,0	333.228,2	179.565,1	233.230,0	298.052,7	254.449,3
38.000,3	23.205,7	16.706,1	15.749,6	17.890,9	14.377,6	14.429,3	15.529,9	15.011,1
6.022,3	6.273,0	5.269,0	3.501,5	2.596,3	2.064,4	2.028,7	2.668,3	2.569,4
609,2	377,1	511,7	132,2	204,2	62,4	120,9	235,8	77,9
10.348,1	3.977,4	2.469,3	4.109,0	5.657,8	3.606,8	2.486,0	3.258,8	3.916,4
21.020,7	12.578,2	8.456,1	8.006,9	9.432,6	8.644,0	9.793,7	9.367,0	8.447,4
169.287,8	166.852,3	173.624,8	156.975,6	200.469,8	95.415,2	97.319,7	134.524,8	115.056,1
15.591,1	5.760,6	14.482,6	6.006,1	6.175,6	5.199,9	1.805,9	2.000,8	2.103,8
22.919,2	25.330,5	9.669,0	7.565,0	20.164,4	1.150,0	2.325,6	3.991,6	12.691,7
11.372,2	16.208,5	19.662,4	10.926,7	10.678,4	4.649,8	2.383,5	3.568,8	3.885,1
35.354,1	39.475,4	46.925,8	34.680,7	63.515,1	20.295,3	25.848,5	41.972,0	17.359,5
27.820,0	30.034,6	34.679,6	54.731,2	54.622,4	42.261,0	47.152,3	64.644,5	49.532,9
56.231,2	50.042,7	48.205,4	43.065,9	45.313,9	21.859,2	17.803,9	18.347,1	29.483,1
119.563,6	88.823,0	90.071,9	66.862,5	84.483,6	50.835,1	98.109,0	111.840,7	95.597,2
11.013,2	10.936,4	11.347,1	8.950,5	9.822,5	4.731,2	3.575,6	4.880,5	5.011,5
10.602,3	17.877,1	8.339,3	6.890,5	5.033,9	4.601,7	1.076,2	1.431,3	3.089,3
7.286,0	6.580,5	6.658,8	2.678,0	2.586,5	3.016,4	1.016,0	1.874,1	1.780,5
9.534,1	5.372,6	9.234,9	9.718,1	6.176,1	3.504,6	12.976,1	22.732,8	12.532,6
119.563,6	88.823,0	90.071,9	66.862,5	84.483,6	50.835,1	98.109,0	111.840,7	95.597,2
6.119,4	4.446,7	12.968,8	26.044,0	7.443,7	12.746,8	40.990,9	52.634,1	41.045,3
15.446,7	5.113,5	3.627,5	340,9	210,9	399,4	1.491,7	479,3	343,6
97.482,4	76.692,0	71.587,4	37.564,7	50.987,5	37.529,0	55.487,1	57.335,3	53.754,3
276,2	257,4	206,9	127,0	56,6	26,6	36,2	57,0	80,6
108,5	2.301,6	1.668,8	2.770,8	25.777,3	132,0	84,7	1.158,4	289,5
130,4	11,8	12,5	15,1	7,6	1,3	18,4	176,6	83,9
12.337,9	25.686,7	13.723,1	9.077,2	6.764,9	3.083,3	4.728,1	5.238,6	6.371,0
8.317,5	21.135,3	8.886,6	4.612,5	4.043,8	2.604,5	4.352,7	4.780,9	5.814,1
2.905,0	3.604,1	4.041,2	3.843,5	1.912,6	328,7	303,0	277,3	455,8
1.115,4	947,3	795,3	621,2	808,5	150,1	72,4	180,4	101,1
4.147,6	1.727,8	4.829,5	9.048,3	3.311,1	882,6	828,8	980,8	1.497,2
2.323,0	714,8	3.979,9	8.625,5	2.823,6	295,7	38,2	102,3	152,9
88,1	45,6	49,1	24,2	32,2	20,0	8,3	7,3	12,6
536,8	244,8	241,1	101,2	47,0	199,6	176,1	199,8	341,1
1.199,7	722,6	559,4	297,4	408,3	367,3	606,2	671,4	990,6

**Anexo 3. Exportaciones de manufacturas según división, agrupación y grupo industrial de origen. 1973-86**

(En miles de dólares de 1984)

		1973	1974	1975	1976	1977
<b>3</b>	<b>Industria manufacturera</b>	5.002.655,4	4.536.110,0	2.883.867,9	4.000.412,3	5.454.756,1
<b>31</b>	<b>Alimentos, bebidas y tabaco</b>	3.133.532,1	2.538.265,2	1.445.507,2	2.117.338,9	2.984.341,4
311	Alimentos	3.087.085,9	2.453.934,2	1.404.263,4	2.069.720,4	2.903.200,3
3111	Frigoríficos	1.973.735,5	926.764,6	546.026,8	960.530,8	1.128.803,4
3112	Lácteos	67.886,4	53.973,1	54.712,8	111.622,4	92.426,3
3113	Frutas y legumbres	78.342,1	120.211,4	50.259,9	92.135,9	133.361,2
3114	Pesca	37.472,7	64.300,9	25.922,2	8.689,9	11.388,3
3115	Aceites y grasas	538.560,2	501.879,8	305.090,6	474.249,8	943.797,6
3116	Molinería	132.993,3	145.697,0	174.829,5	228.223,9	240.777,0
3117	Panadería	407,5	2.311,9	556,1	1.634,6	3.020,6
3118	Azúcar	210.466,3	574.564,2	201.059,6	135.675,8	256.936,2
3119	Cacao y confitería	6.296,5	8.512,1	4.961,7	8.852,7	12.943,2
3121	Café, té, mate y otros	40.476,8	55.711,7	40.844,7	48.063,7	79.586,3
3122	Alimentos balanceados	448,3	7,0	0,4	40,8	160,1
313	Bebidas	34.066,1	57.476,1	40.010,5	46.542,5	79.354,2
3131	Alcohol y bebidas espirituosas	13.028,6	30.335,1	12.386,8	11.980,5	22.981,2
3132	Vinos y sidra	7.424,6	9.441,2	8.315,2	15.497,5	25.926,1
3133	Cerveza y malta	13.611,8	17.663,9	19.289,1	19.052,9	30.242,3
3134	Bebidas no alcohólicas	1,2	35,8	19,3	11,5	204,6
3140	Tabaco	12.380,3	26.855,6	1.232,6	1.076,1	1.787,1
<b>32</b>	<b>Textiles, confecciones y cuero</b>	559.646,4	433.900,3	316.596,5	581.379,9	853.055,9
321	Textiles	236.099,1	154.239,5	173.202,1	282.482,3	403.981,0
3211	Hilado, tejido y acabado	228.138,0	148.223,8	169.878,6	274.960,7	387.610,1
3212	Confección, excepto prendas de vestir	1.590,0	2.274,7	1.531,5	1.935,4	4.155,8
3213	Tejidos de punto	4.967,7	2.104,2	631,8	3.859,2	10.405,7
3214	Alfombras y tapices	256,2	201,0	35,8	206,4	333,1
3215	Cordelería	168,4	175,0	238,3	96,6	131,4
3219	Textiles, n.c.p.	978,8	1.260,8	886,2	1.425,0	1.344,9
3220	Prendas de vestir	25.215,4	35.646,7	15.473,3	34.381,6	68.092,1
323	Cuero	249.620,8	187.133,8	118.411,1	252.841,9	344.767,6
3231	Curtiduría y acabado	233.907,6	169.264,7	110.050,9	225.432,5	296.210,4
3232	Prep. y teñido de pieles	2.532,8	5.154,7	3.085,6	15.408,2	31.138,2
3233	Marroquinería	13.180,4	12.714,4	5.274,6	12.001,2	17.419,0
3240	Calzado	48.711,1	56.880,3	9.510,0	11.673,1	36.215,2
<b>33</b>	<b>Madera y muebles</b>	1.582,8	2.275,7	1.033,7	1.868,8	3.652,5
331	Madera	480,3	698,2	319,4	274,9	635,9
3311	Aserraderos y carpintería	233,6	465,8	25,5	112,9	242,3
3312	Envases de madera y cestería	9,2	54,6	41,7	6,4	29,7
3319	Madera y corcho, n.c.p.	237,5	177,7	252,3	155,6	363,9
3320	Muebles	1.102,5	1.577,5	714,2	1.594,0	3.016,6
<b>34</b>	<b>Papel, imprenta y editoriales</b>	89.149,0	117.971,5	49.348,5	54.082,9	207.794,9
341	Papel	32.050,9	67.680,9	6.766,2	11.192,7	31.258,6
3411	Papel, cartón y pasta	21.660,9	54.999,4	4.063,1	7.538,7	19.100,9
3412	Envases de papel y cartón	4.390,2	5.991,7	86,7	679,2	4.724,7
3419	Artículos de papel y cartón, n.c.p.	5.999,8	6.689,8	2.616,4	2.974,8	7.433,0
3420	Imprenta y editorial	57.098,1	50.290,6	42.582,3	42.890,2	176.536,3
<b>35</b>	<b>Industrias químicas</b>	259.091,7	321.979,5	224.877,3	278.520,1	347.403,0
351	Sustancias químicas industriales	146.218,2	199.235,4	121.102,6	164.102,5	199.734,9
3511	Sustancias químicas indus. básicas	100.250,2	136.860,4	108.863,5	150.195,4	168.096,1
3512	Abonos y plaguicidas	3.328,5	2.942,9	2.100,7	1.831,7	4.477,7
3513	Plásticos, resinas y fib. artif.	42.639,5	59.432,1	10.138,5	12.075,4	27.161,1
352	Otros productos químicos	83.463,7	94.318,7	76.165,4	78.788,7	92.867,5
3521	Pinturas, barnices y lacas	660,7	1.423,2	1.325,5	2.478,9	4.199,8
3522	Productos farmacéuticos	45.897,5	48.926,8	44.039,9	43.927,5	41.201,6
3523	Jabones y artículos de tocador	3.209,9	6.613,2	3.430,1	3.278,8	8.387,5
3529	Productos químicos, n.c.p.	33.695,7	37.355,5	27.370,0	29.103,5	39.078,5
3530	Refinerías de petróleo	6.354,5	9.711,5	2.931,0	17.842,9	23.355,1
3540	Derivados del petróleo y carbón	3.172,1	5.213,2	16.865,1	10.572,8	15.216,1
355	Fabricación productos de caucho	17.106,2	11.130,1	5.173,6	5.966,6	11.844,4
3551	Cámaras y cubiertas	12.083,4	4.804,6	1.077,3	2.359,3	5.081,1
3559	Otros productos de caucho	5.022,8	6.325,5	4.096,3	3.607,4	6.763,3
3560	Productos de plástico, n.c.p.	2.777,0	2.370,6	2.639,6	1.246,6	4.385,0

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
5.792.296,1	6.300.513,9	5.857.401,2	5.328.292,3	4.993.665,3	4.282.226,7	4.572.660,0	4.929.208,6	4.680.051,7
2.909.161,3	3.477.982,5	2.961.226,3	2.448.218,0	2.238.889,2	2.432.092,8	2.568.719,0	2.276.048,7	2.450.954,9
2.817.988,1	3.382.587,3	2.887.911,1	2.400.008,5	2.199.396,6	2.398.655,5	2.542.760,0	2.252.964,7	2.432.168,3
1.338.810,8	1794.462,8	1.269.775,6	1.113.822,7	884.389,7	658.800,9	426.744,0	401.983,5	502.430,8
72.826,2	33.017,5	36.486,9	37.118,9	58.839,2	55.384,1	17.366,0	17.174,9	24.503,8
148.189,0	140.508,9	101.660,4	81.914,5	86.874,3	76.160,8	72.617,0	77.831,7	88.084,8
67.755,1	79.583,3	18.897,5	35.342,6	163.129,4	149.048,7	150.025,0	126.158,5	178.293,1
866.937,2	998.063,9	888.113,6	668.521,3	785.199,9	1.087.837,5	1.560.793,0	1.456.005,8	1.462.811,0
167.037,6	177.061,1	136.372,5	105.911,0	98.172,5	116.506,8	133.729,0	94.091,6	94.253,1
3.488,7	3.468,8	4.177,1	3.558,1	4.108,6	3.487,2	1.407,0	1.607,9	2.515,8
82.947,7	85.993,7	358.957,8	299.920,9	56.889,1	183.071,4	102.248,0	27.832,7	28.847,8
12.269,9	14.066,3	10.099,7	5.216,6	9.308,7	7.277,0	5.436,0	5.670,4	7.628,8
57.452,3	55.808,1	62.835,0	48.251,5	52.056,3	60.932,7	71.496,0	44.536,5	42.176,9
273,8	552,6	535,4	430,0	428,1	148,9	899,0	71,3	622,7
90.085,3	94.274,9	73.022,5	48.104,8	39.492,8	32.470,4	25.614,0	22.767,9	18.558,0
32.603,3	45.195,9	44.096,1	32.287,9	25.597,9	18.019,8	17.475,0	16.610,4	10.369,6
34.780,1	21.403,2	15.438,3	13.481,5	12.188,2	8.340,4	8.135,0	6.137,4	7.410,2
22.651,1	27.675,8	13.485,1	2.332,3	1.687,1	6.104,9	1,0	17,1	777,0
50,8	0,0	3,0	3,1	19,6	5,4	3,0	3,0	1,2
1.087,6	1.120,5	292,3	105,0	0,0	966,4	345,0	315,4	241,9
1.075.525,6	1.155.781,1	961.763,4	700.714,4	593.844,8	446.786,6	542.078,0	568.785,8	582.237,1
494.465,9	290.718,4	348.135,7	229.761,7	221.310,0	140.905,1	202.531,0	243.392,6	171.081,3
475.514,2	284.884,6	345.146,5	225.597,2	215.581,0	135.940,8	197.781,0	235.787,9	156.987,3
4.321,9	2.338,6	1.008,4	1.588,3	1.774,2	2.597,2	3.419,0	3.898,8	3.435,3
12.481,5	1.170,2	566,0	1.278,8	3.287,7	1.334,2	1.096,0	2.890,4	9.495,1
562,7	434,1	370,9	116,1	123,6	34,1	16,0	263,1	212,4
458,8	1.105,0	31,2	4,1	59,4	80,6	28,0	33,1	84,1
1.126,8	785,9	1.012,8	1.177,1	544,1	917,6	191,0	519,2	848,9
117.307,3	203.855,8	159.218,0	61.624,0	41.029,7	22.670,9	20.786,0	17.432,0	27.537,1
431.382,4	649.081,3	451.462,8	406.339,4	324.595,9	277.708,7	316.411,0	305.666,4	374.531,4
371.266,7	561.272,3	358.376,7	357.271,2	295.736,2	262.624,0	310.297,0	293.682,8	357.075,0
34.807,4	61.863,5	74.105,5	43.394,8	26.508,4	13.109,8	4.728,0	10.282,2	14.901,0
25.308,3	25.945,5	18.980,6	5.673,5	2.351,2	1.974,9	1.386,0	1.701,3	2.555,3
32.370,1	12.125,7	2.946,9	2.989,3	6.849,2	5.501,9	2.350,0	2.294,9	9.087,4
4.698,7	4.307,2	4.929,9	2.423,1	2.345,2	1.033,1	4.256,0	4.760,5	7.226,1
1.341,8	668,8	422,0	987,0	928,0	173,8	3.484,0	3.873,7	5.406,5
934,5	374,4	310,0	846,4	818,4	131,6	3.461,0	3.788,3	4.986,2
30,2	67,7	6,0	0,1	9,8	0,1	2,0	21,1	297,8
377,0	224,7	106,1	140,5	99,8	42,1	21,0	64,3	122,5
3.356,9	3.640,4	4.507,9	1.436,1	1.417,1	859,3	772,0	886,8	1.819,6
80.442,4	77.345,5	79.887,5	61.054,5	48.523,6	39.783,5	42.361,0	52.462,6	54.783,4
30.041,5	27.147,0	19.515,5	11.006,9	10.938,5	20.914,7	26.015,0	32.734,8	32.275,2
18.894,5	22.925,8	16.713,0	8.376,9	8.453,8	19.517,3	24.758,0	30.661,8	29.573,0
6.052,0	366,1	399,5	364,8	669,8	111,7	145,0	114,5	416,8
5.095,0	3.855,1	2.403,0	2.265,2	1.814,9	1.285,7	1.112,0	1.958,4	2.285,3
50.400,9	50.198,5	60.372,0	50.047,6	37.585,1	18.868,8	16.346,0	19.727,8	22.508,2
425.174,8	422.116,2	777.934,7	1.099.993,5	988.219,8	735.377,2	706.053,0	998.120,9	542.896,7
202.975,4	218.669,0	257.868,1	253.527,2	273.788,7	269.005,4	276.706,0	331.284,5	285.261,6
175.508,9	188.754,1	230.750,1	226.118,8	226.829,9	200.299,9	206.685,0	257.922,1	210.462,0
4.078,8	4.348,7	3.152,3	2.893,1	1.613,4	1.499,3	2.534,0	4.660,0	8.671,0
23.387,7	25.566,2	23.965,6	24.515,3	45.345,5	67.206,2	67.487,0	68.702,4	66.128,6
123.543,7	128.234,1	191.254,2	173.474,9	134.688,0	104.536,9	62.512,0	70.978,2	86.541,4
7.616,9	19.850,1	40.982,3	55.098,1	49.277,9	15.447,0	1.829,0	1.871,0	1.950,6
59.664,9	40.446,1	44.578,4	45.203,4	40.787,8	26.224,1	27.095,0	22.249,7	26.136,8
8.805,6	5.847,8	8.447,0	7.081,0	3.753,1	3.122,2	5.050,0	7.583,6	4.655,6
47.456,3	62.090,1	97.246,5	66.092,4	40.869,3	59.743,6	28.538,0	39.273,9	53.798,3
42.883,9	42.259,0	306.152,8	649.194,9	542.528,0	310.837,4	322.794,0	530.466,0	132.059,9
30.778,1	20.226,7	10.739,8	8.416,1	19.231,3	35.054,9	23.823,0	38.265,5	18.351,6
21.405,5	9.901,1	9.155,9	12.511,6	10.077,3	13.130,2	17.254,0	23.973,1	16.364,8
15.556,9	2.530,1	1.825,2	6.387,5	4.791,0	9.084,6	12.085,0	19.056,9	10.867,1
5.848,6	7.371,0	7.330,8	6.124,2	5.286,4	4.045,7	5.169,0	4.916,1	5.497,6
3.588,3	2.826,4	2.763,9	2.868,7	7.906,4	2.812,4	2.964,0	3.153,6	4.317,3

**Anexo 3 (cont.). Exportaciones de manufacturas según división, agrupación y grupo industrial de origen. 1973-86**

(En miles de dólares de 1984)

		1973	1974	1975	1976	1977
<b>36</b>	<b>Minerales no metálicos</b>	22.044,9	26.135,1	10.507,2	20.643,6	40.859,1
3610	Objetos de barro, loza y porcelana	1.331,7	1.629,8	317,7	1.003,1	3.775,6
3620	Vidrio	14.659,8	18.599,6	5.650,6	14.288,1	27.999,4
369	Otros productos minerales no met.	6.053,4	5.905,7	4.538,9	5.352,5	9.084,1
3691	Productos de arcilla para const.	693,4	1.288,5	664,1	1.036,8	1.288,1
3692	Cemento, cal y yeso	621,3	545,6	285,4	815,3	967,4
3699	Productos minerales no met., n.c.p.	4.738,8	4.071,6	3.589,4	3.500,4	6.828,6
<b>37</b>	<b>Industrias metálicas básicas</b>	267.138,0	270.651,1	40.447,6	159.046,8	141.163,6
3710	Industrias básicas hierro y acero	254.314,7	258.215,1	39.321,6	151.078,6	129.638,1
3720	Industrias básicas de met. no ferrosos	12.823,3	12.436,0	1.126,0	7.968,1	11.525,5
<b>38</b>	<b>Productos mecánicos, maq. y equipos</b>	664.687,4	820.071,8	793.439,8	776.948,8	858.519,9
381	Productos metálicos	46.658,8	71.227,5	62.063,8	63.591,4	65.254,4
3811	Cuchillería y herramientas manuales	6.854,9	6.819,9	4.496,9	6.319,1	9.476,9
3812	Muebles metálicos	567,4	993,6	2.092,0	1.655,0	1.074,4
3813	Productos metálicos estructurales	1.389,1	6.685,0	26.772,2	28.369,3	16.569,4
3819	Productos metálicos, n.c.p.	37.847,5	56.728,9	28.702,7	27.248,1	38.133,8
382	Maquinaria no eléctrica	310.004,8	375.811,4	388.723,6	314.468,1	356.766,6
3821	Motores y turbinas	19.490,0	24.821,5	20.206,2	12.970,0	15.365,0
3822	Maquinaria agrícola	50.309,6	78.324,3	72.965,6	47.476,4	38.774,0
3823	Maq. p/trabajar metal y madera	14.965,0	19.775,2	24.893,6	16.749,0	19.413,4
3824	Resto de maquinaria industrial	73.218,6	70.315,2	63.439,6	53.377,7	82.865,0
3825	Máquinas oficina, cálculo y contabil.	75.158,9	82.121,6	95.900,4	72.956,8	72.540,3
3829	Maquinaria no eléct., n.c.p.	76.862,7	100.453,6	111.318,2	110.938,1	127.808,9
383	Maquinaria y aparatos eléctricos	71.199,0	87.200,6	62.281,2	58.842,2	66.787,5
3831	Maquinaria y aparatos indust. eléct.	19.465,1	27.273,8	24.262,5	19.238,8	23.532,8
3832	Artículos de radio, TV y comunic.	33.365,4	33.090,0	18.051,1	21.363,5	16.087,0
3833	Electrodomésticos	9.715,5	12.217,4	10.053,0	12.381,1	12.854,3
3839	Aparato y suministros eléct., n.c.p.	8.653,1	14.619,4	9.914,6	5.858,8	14.313,5
384	Material de transporte	218.462,3	266.076,7	262.814,2	318.999,8	343.556,3
3841	Construcciones navales	2.854,4	1.834,8	19.912,4	33.467,5	9.734,6
3842	Equipo ferroviario	118,6	3.412,2	15.854,8	38.312,0	76.157,5
3843	Vehículos automotores	214.615,3	259.570,2	226.564,1	246.309,8	256.006,2
3844	Motocicletas y bicicletas	870,8	1.231,4	245,5	538,2	592,0
3845	Aeronaves	0,0	7,4	46,8	267,6	999,0
3849	Material de transporte, n.c.p.	3,2	20,7	190,6	104,7	66,9
385	Equipo profesional y científico, óptica	18.362,4	19.755,7	17.557,0	21.047,3	26.155,0
3851	Equipo profesional y científico	11.431,5	12.834,7	11.501,5	13.317,2	19.302,2
3852	Aparatos fotograf. e instr. óptica	5.397,1	5.225,8	4.784,3	6.481,1	5.167,8
3853	Relojes	1.533,7	1.695,3	1.271,2	1.248,9	1.685,1
<b>39</b>	<b>Otras industrias manufactureras</b>	5.783,0	4.859,6	2.110,1	10.582,4	17.965,8
3901	Joyas	1.059,2	778,1	290,2	6.690,7	14.355,6
3902	Instrumentos musicales	180,8	145,0	51,8	144,9	234,2
3903	Artículos de deportes	136,8	261,8	83,9	230,8	552,8
3909	Industrias manufactureras, n.c.p.	4.406,1	3.674,7	1.684,3	3.516,0	2.823,3

Fuente: CEPAL, Área de Desarrollo Industrial, elaboración propia en base a datos del INDEC.

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
53.370,7	45.581,3	32.783,3	32.298,3	35.687,4	13.378,4	13.351,0	15.791,9	23.612,9
2.206,7	1.457,0	624,1	474,9	725,0	478,2	420,0	1.198,2	2.236,1
42.750,4	37.232,1	28.850,3	20.669,0	16.366,1	6.178,8	5.457,0	7.598,7	12.801,3
8.413,6	6.892,2	3.308,8	11.154,3	18.596,3	6.721,4	7.474,0	6.995,1	8.575,6
1.551,1	1.440,7	1.135,9	1.847,5	1.729,5	1.854,9	1.541,0	936,0	2.148,4
1.332,7	945,1	702,7	8.029,2	14.116,2	3.951,5	3.508,0	3.608,5	2.942,1
5.529,8	4.506,5	1.470,2	1.277,7	2.750,5	915,0	2.425,0	2.450,5	3.484,9
355.035,1	337.298,2	328.625,7	428.753,4	453.846,1	280.095,4	275.536,0	470.511,2	447.530,5
324.688,3	261.056,8	166.388,6	288.393,7	345.232,2	194.775,7	184.198,0	342.407,4	335.361,8
30.346,8	76.241,5	162.237,2	140.359,7	108.613,9	85.319,8	91.338,0	128.103,8	112.168,7
879.865,2	775.721,0	697.150,3	528.967,6	624.228,4	331.924,2	418.701,0	540.839,6	568.464,6
88.540,2	52.126,9	35.324,4	30.086,6	33.514,7	26.576,8	25.904,0	28.180,2	33.536,2
14.032,0	14.091,0	11.141,1	6.689,0	4.863,7	3.816,0	3.642,0	4.841,8	5.740,3
1.419,4	847,2	1.082,1	252,6	382,6	115,3	217,0	427,8	174,1
24.111,0	8.934,4	5.221,2	7.849,4	10.598,7	6.667,1	4.463,0	5.913,4	8.749,5
48.978,1	28.254,2	17.880,0	15.295,6	17.669,8	15.978,4	17.582,0	16.997,1	18.872,3
394.439,9	374.798,6	367.122,8	299.871,5	375.535,3	176.373,6	174.711,0	244.105,7	257.046,9
36.327,1	12.939,9	30.623,0	11.473,5	11.568,7	9.611,9	3.242,0	3.630,6	4.700,2
53.401,6	56.899,6	20.444,7	14.451,4	37.773,6	2.125,7	4.175,0	7.243,1	28.354,6
26.497,2	36.409,0	41.575,4	20.873,3	20.003,5	8.595,0	4.279,0	6.475,8	8.679,8
82.375,0	88.673,2	99.222,7	66.250,8	118.981,2	37.515,6	46.404,0	76.161,5	38.782,8
64.820,4	67.466,5	73.328,7	104.553,4	102.322,9	78.119,0	84.649,0	117.302,4	110.661,4
131.018,5	112.410,4	101.928,3	82.269,1	84.885,4	40.406,4	31.962,0	33.292,2	65.868,0
89.554,8	91.573,6	75.232,7	53.941,6	44.244,9	29.306,0	33.470,0	56.104,2	50.074,9
25.660,7	24.566,3	23.993,0	17.098,2	18.400,3	8.745,6	6.419,0	8.856,1	11.196,1
24.703,3	40.157,0	17.633,1	13.163,0	9.429,9	8.506,2	1.932,0	2.597,2	6.901,8
16.976,3	14.781,7	14.079,9	5.115,8	4.845,2	5.575,8	1.824,0	3.400,6	3.977,9
22.214,5	12.068,5	19.526,7	18.564,6	11.569,5	6.478,3	23.295,0	41.250,4	27.999,1
278.582,7	199.522,1	190.453,3	127.727,8	158.261,1	93.968,4	176.128,0	202.943,7	213.573,2
14.258,1	9.988,5	27.421,9	49.752,1	13.944,1	23.562,4	73.588,0	95.508,7	91.699,1
35.990,7	11.486,4	7.670,3	651,2	395,0	738,4	2.678,0	869,7	767,5
227.133,6	172.272,3	151.368,6	71.760,2	95.513,6	69.371,9	99.612,0	104.039,4	120.092,2
643,6	578,2	437,4	242,5	106,1	49,3	65,0	103,4	180,1
252,9	5.170,1	3.528,7	5.293,1	48.288,0	244,0	152,0	2.102,0	646,8
303,9	26,6	26,4	28,8	14,2	2,5	33,0	320,4	187,4
28.747,4	57.699,9	29.017,1	17.340,1	12.672,5	5.699,5	8.488,0	9.505,9	14.233,4
19.379,7	47.476,1	18.790,4	8.811,3	7.575,1	4.814,4	7.814,0	8.675,3	12.989,2
6.768,7	8.095,9	8.545,0	7.342,2	3.582,8	607,6	544,0	503,2	1.018,2
2.599,0	2.127,9	1.681,7	1.186,6	1.514,6	277,5	130,0	327,4	225,8
9.022,4	4.380,8	13.100,1	25.869,4	8.080,9	1.755,5	1.605,0	1.888,1	2.331,6
5.053,3	1.812,4	10.795,5	24.660,6	6.891,1	588,1	74,0	196,8	238,0
191,6	115,7	133,3	69,3	78,5	39,8	16,0	14,1	19,7
1.167,7	620,7	654,0	289,2	114,8	397,1	341,0	384,7	531,3
2.069,8	1.832,0	1.517,3	850,3	996,5	730,5	1.174,0	1.292,6	1.542,6

**Anexo 4. Coeficientes de exportación<sup>1</sup> de manufacturas según división, agrupación y grupo industrial de origen.**
**1973-86** (En porcentajes)

		<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>
<b>3</b>	<b>Industria manufacturera</b>	8,47	6,85	4,56	8,01	9,37
<b>31</b>	<b>Alimentos, bebidas y tabaco</b>	16,20	12,69	9,44	15,84	17,57
311	Alimentos	20,41	16,41	11,50	18,61	20,34
3111	Frigoríficos	26,31	13,74	12,12	19,09	18,28
3112	Lácteos	5,24	3,27	5,46	12,49	7,15
3113	Frutas y legumbres	15,06	18,93	11,03	19,26	33,99
3114	Pesca	23,36	52,27	24,04	17,94	6,40
3115	Aceites y grasas	60,43	63,42	24,64	30,85	58,69
3116	Molinería	13,34	15,14	26,27	41,92	22,09
3117	Panadería	0,04	0,21	0,05	0,26	0,32
3118	Azúcar	17,77	46,96	18,43	15,51	24,66
3119	Cacao y confitería	2,34	2,39	1,65	3,71	3,34
3121	Café, té, mate y otros	7,39	9,3	4,61	11,29	10,28
3122	Alimentos balanceados	0,10	0,00	0,00	0,02	0,05
313	Bebidas	1,11	1,71	1,87	3,36	5,53
3131	Alcohol y bebidas espirituosas	2,36	4,58	3,29	3,68	10,06
3132	Vinos y sidra	0,46	0,56	0,68	2,16	2,96
3133	Cerveza y malta	7,51	6,95	13,58	31,82	46,82
3134	Bebidas no alcohólicas	0,00	0,01	0,00	0,00	0,06
3140	Tabaco	1,33	1,93	0,13	0,14	0,16
<b>32</b>	<b>Textiles, confecciones y cuero</b>	7,38	4,80	4,31	10,79	13,46
321	Textiles	4,74	2,61	3,93	8,37	9,69
3211	Hilado, tejido y acabado	5,91	3,30	5,44	12,46	13,20
3212	Confección, excepto prendas de vestir	0,44	0,42	0,17	0,49	1,92
3213	Tejidos de punto	1,02	0,40	0,13	0,82	1,51
3215	Cordelería	1,01	1,03	1,04	0,77	0,98
3219	Textiles, n.c.p.	0,51	0,55	0,41	0,79	0,63
3220	Prendas de vestir	1,77	1,85	1,02	3,76	7,60
323	Cuero	41,07	36,49	18,31	40,20	42,07
3231	Curtiduría y acabado	47,19	42,23	22,55	44,41	47,21
3233	Marroquinería	13,17	13,77	4,03	15,29	15,18
3240	Calzado	11,07	10,83	1,44	4,16	11,34
<b>33</b>	<b>Madera y muebles</b>	0,13	0,15	0,07	0,21	0,49
331	Madera	0,06	0,07	0,03	0,05	0,16
3311	Aserraderos y carpintería	0,03	0,06	0,00	0,03	0,09
3312	Envases de madera y cestería	0,00	0,08	0,06	0,01	0,05
3319	Madera y corcho, n.c.p.	0,18	0,10	0,25	0,21	0,62
3320	Muebles	0,26	0,28	0,10	0,45	0,94
<b>34</b>	<b>Papel, imprenta y editoriales</b>	4,17	3,84	1,34	2,59	11,18
341	Papel	2,55	4,14	0,32	1,13	2,91
3411	Papel, cartón y pasta	3,12	6,58	0,44	1,40	3,09
3412	Envases de papel y cartón	1,11	1,04	0,01	0,31	1,75
3419	Artículos de papel y cartón, n.c.p.	3,58	3,03	0,59	1,33	4,13
3420	Imprenta y editorial	6,41	3,50	2,28	3,90	19,46
<b>35</b>	<b>Industrias químicas</b>	2,81	3,14	2,11	3,56	3,78
351	Sustancias químicas industriales	9,38	12,20	6,78	12,25	11,05
3511	Sustancias químicas indus. básicas	12,74	16,14	12,34	23,35	18,59
3512	Abonos y plaguicidas	3,68	2,03	1,09	1,17	1,49
3513	Plásticos, resinas y fib. artif.	6,37	9,50	0,95	2,56	4,54
352	Otros productos químicos	3,35	4,24	2,64	3,21	3,88
3521	Pinturas, barnices y lacas	0,21	0,40	0,43	0,82	1,00
3522	Productos farmacéuticos	4,61	6,60	4,95	4,95	5,42
3523	Jabones y artículos de tocador	0,54	1,27	0,49	0,58	1,39
3529	Productos químicos, n.c.p.	5,62	6,11	2,76	4,13	6,57
3530	Refinerías de petróleo	0,19	0,20	0,07	0,70	0,73
3540	Derivados del petróleo y carbón	1,39	2,32	7,28	6,58	6,86
355	Fabricación productos de caucho	2,28	1,62	0,73	0,76	1,24
3551	Cámaras y cubiertas	2,66	1,31	0,34	1,00	1,42
3559	Otros productos de caucho	1,70	1,98	1,11	0,64	1,14
3560	Productos de plástico, n.c.p.	0,41	0,34	0,34	0,48	0,82



<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1986</b>	<b>Promedio<sup>2</sup></b>
8,92	6,93	5,73	7,38	9,89	9,39	9,37	9,42	8,02
14,41	11,86	9,24	9,63	14,58	19,27	18,86	17,93	14,42
17,31	14,55	11,37	11,33	16,51	22,41	22,02	21,74	17,27
18,15	14,31	9,98	11,99	13,68	13,05	7,88	10,26	14,53
5,00	1,65	1,71	1,58	5,44	4,25	1,15	2,12	4,35
47,16	30,12	26,44	29,33	24,16	24,13	33,15	32,29	26,54
22,51	43,65	9,76	41,60	-	-	-	-	86,74
55,37	57,79	48,2	44,02	60,63	77,96	89,82	-	61,05
10,78	12,11	7,73	4,92	6,92	16,17	22,85	15,24	16,58
0,26	0,23	0,21	0,20	0,52	0,57	0,15	0,27	0,25
9,36	8,06	21,90	19,74	10,73	32,96	16,14	6,19	19,11
3,21	2,39	1,97	1,70	3,48	3,17	2,05	2,82	2,63
8,45	4,73	4,18	3,89	7,98	10,29	7,44	4,66	7,27
0,08	0,10	0,07	0,06	0,08	0,07	0,33	0,30	0,10
3,84	2,33	1,67	1,64	2,72	2,56	1,76	1,22	2,41
12,99	9,72	10,47	10,05	20,49	15,16	11,59	5,04	9,19
2,28	0,85	0,61	0,86	1,32	1,15	0,94	0,94	1,21
23,29	18,94	7,35	1,52	2,24	8,89	0,00	0,83	13,06
0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
0,07	0,06	0,01	0,01	0,00	0,12	0,05	0,03	0,31
16,49	11,66	10,49	12,20	11,13	9,31	10,36	18,3	10,82
11,83	4,55	5,84	5,78	5,77	3,61	5,06	7,28	6,08
16,48	6,62	9,11	8,91	8,30	4,88	7,14	9,81	8,58
1,84	0,52	0,22	0,58	0,87	1,34	1,52	1,84	0,94
1,60	0,08	0,04	0,15	0,37	0,22	0,14	2,25	0,67
2,74	4,18	0,10	0,03	0,40	0,60	0,36	1,12	1,11
0,48	0,23	0,28	0,43	0,28	0,50	0,08	0,89	0,47
12,13	11,48	8,55	7,78	8,85	5,12	3,88	9,90	6,44
45,93	51,07	56,94	65,40	35,51	52,84	57,02	98,17	49,31
48,12	54,67	64,74	71,61	37,51	56,64	61,12	99,67	53,67
27,86	19,68	14,74	7,44	4,50	5,02	3,66	30,64	13,46
10,03	2,12	0,52	1,02	2,83	2,50	0,73	5,91	4,96
0,56	0,27	0,23	0,17	0,25	0,11	0,52	0,97	0,32
0,29	0,11	0,06	0,25	0,25	0,06	1,07	2,27	0,36
0,31	0,10	0,07	0,34	0,31	0,07	1,50	3,01	0,46
0,03	0,08	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,96	0,10
0,48	0,20	0,07	0,14	0,14	0,05	0,04	0,32	0,21
0,87	0,36	0,31	0,13	0,25	0,14	0,16	0,35	0,36
2,69	1,85	1,63	1,66	2,06	1,95	1,62	2,36	2,99
2,12	1,16	0,91	0,85	0,95	1,91	1,80	2,75	1,81
2,72	1,88	1,66	1,38	1,46	3,34	3,16	4,45	2,67
1,25	0,05	0,05	0,10	0,15	0,03	0,03	0,16	0,46
2,03	1,10	0,69	0,91	0,83	0,63	0,53	1,09	1,58
3,21	2,66	2,17	2,14	3,21	2,01	1,44	1,97	4,18
4,01	3,02	4,43	7,52	9,25	7,01	5,94	3,47	4,62
10,26	7,78	8,66	10,97	13,11	13,52	14,12	13,59	11,05
17,21	13,51	15,52	18,77	23,63	21,58	23,73	21,20	18,33
1,48	1,11	0,83	1,39	0,58	0,62	0,79	2,26	1,42
3,52	2,49	2,14	3,27	5,58	8,96	8,74	9,34	5,23
4,39	3,30	3,62	3,66	3,78	4,19	2,99	3,55	3,60
1,33	2,26	3,39	6,22	6,71	1,96	0,44	0,49	1,97
7,80	3,65	2,81	2,50	3,80	3,14	3,55	2,51	4,33
1,14	0,52	0,54	0,54	0,37	0,51	0,66	0,69	0,71
6,62	7,86	10,47	7,57	6,01	13,50	8,03	14,12	7,64
1,09	0,93	5,10	12,41	16,99	7,26	5,49	1,35	4,04
14,11	6,24	2,79	2,02	7,95	18,10	11,46	9,25	7,41
2,06	0,66	0,51	1,24	0,86	1,54	1,86	1,93	1,33
4,41	0,51	0,30	1,76	0,00	0,00	4,67	3,94	1,72
0,88	0,73	0,61	0,94	1,35	2,40	0,68	0,95	1,16
0,59	0,32	0,25	0,40	1,08	0,48	0,38	0,90	0,52

**Anexo 4 (cont.). Coeficientes de exportación<sup>1</sup> de manufacturas según división, agrupación y grupo industrial de origen. 1973-86** (En porcentajes)

		<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	
<b>36</b>	<b>Minerales no metálicos</b>	1,40	1,42	0,47	1,11	2,15	
3610	Objetos de barro, loza y porcelana	0,92	1,03	0,15	0,81	2,98	
3620	Vidrio	4,30	4,41	0,93	2,91	6,01	
369	Otros productos minerales no met.	0,55	0,47	0,32	0,44	0,68	
3691	Productos de arcilla para const.	0,31	0,50	0,18	0,43	0,44	
3692	Cemento, cal y yeso	0,15	0,11	0,05	0,19	0,26	
3699	Productos minerales no met., n.c.p.	1,00	0,83	0,63	0,61	1,06	
<b>37</b>	<b>Industrias metálicas básicas</b>	6,18	5,54	0,54	3,73	2,73	
3710	Industrias básicas hierro y acero	6,83	6,18	0,60	4,02	2,80	
3720	Industrias básicas de met. no ferrosos	2,13	1,75	0,10	1,60	2,07	
<b>38</b>	<b>Productos mecánicos, maq. y equipos</b>	5,43	5,90	5,30	5,77	5,60	
381	Productos metálicos	1,70	2,18	1,23	1,65	1,51	
3811	Cuchillería y herramientas manuales	3,08	2,58	1,08	1,44	1,39	
3812	Muebles metálicos	0,45	0,54	1,12	1,28	0,72	
3813	Productos metálicos estructurales	0,23	0,85	1,87	2,28	1,67	
3819	Productos metálicos, n.c.p.	2,13	2,78	0,94	1,40	1,53	
382	Maquinaria no eléctrica	13,51	14,21	14,01	10,88	9,57	
3821	Motores y turbinas	5,44	5,93	4,21	2,39	2,77	
3822	Maquinaria agrícola	10,38	12,19	12,75	8,73	5,28	
3824	Resto de maquinaria industrial	16,35	15,72	13,11	7,79	8,15	
3825	Máquinas oficina, cálculo y contabil.	56,08	51,78	44,60	31,05	20,01	
3829	Maquinaria no eléct., n.c.p.	9,90	11,78	13,23	16,24	15,73	
383	Maquinaria y aparatos eléctricos	3,92	4,65	2,68	3,63	3,78	
3831	Maquinaria y aparatos indust. eléct.	6,57	8,03	5,74	7,59	8,62	
3832	Artículos de radio, TV y comunic.	5,26	5,24	2,37	4,19	2,64	
3833	Electrodomésticos	7,57	7,40	4,71	7,57	7,73	
3839	Aparato y suministros eléct., n.c.p.	1,15	1,99	0,92	0,79	2,02	
384	Material de transporte	4,19	4,53	5,79	6,46	6,49	
3841	Construcciones navales	1,36	0,72	18,03	17,36	4,96	
3842	Equipo ferroviario	0,08	1,96	12,26	22,61	52,40	
3843	Vehículos automotores	4,59	4,96	5,24	5,50	5,42	
3844	Motocicletas y bicicletas	1,86	1,64	0,23	1,24	0,98	
3845	Aeronaves	0,00	0,00	0,03	0,32	0,73	
3849	Material de transporte, n.c.p.	0,00	0,04	0,43	0,28	0,20	
385	Equipo profesional y científico, óptica	11,70	8,34	6,78	10,33	12,01	
3851	Equipo profesional y científico	10,32	7,79	6,36	8,99	12,33	
3852	Aparatos fotográf. e instr. óptica	16,06	10,08	8,09	14,58	11,00	
<b>39</b>	<b>Otras industrias manufactureras</b>	2,14	1,75	1,07	4,61	6,05	
3902	Instrumentos musicales	4,40	2,92	1,53	4,75	5,83	
3909	Industrias manufactureras, n.c.p.	2,11	1,74	1,06	4,61	6,05	

1) Relación entre el valor de las exportaciones y el valor bruto de producción.

2) Promedio simple que excluye el año 1985

- Se excluyen por inconsistencias en la información básica.

Fuente: CEPAL, Área de Desarrollo Industrial, elaboración, propia en base a datos del INDEC.

<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1986</b>	<b>Promedio<sup>2</sup></b>
1,87	1,11	0,67	0,95	1,68	0,71	0,91	1,72	1,24
1,40	0,52	0,20	0,42	0,93	0,36	0,36	2,45	0,96
5,25	3,09	2,55	2,63	3,78	1,42	1,73	4,58	3,35
0,44	0,25	0,10	0,52	1,13	0,52	0,69	0,83	0,53
0,40	0,28	0,19	0,47	0,82	0,98	0,65	1,42	0,54
0,20	0,10	0,05	0,90	1,84	0,72	0,71	0,58	0,45
0,64	0,38	0,11	0,12	0,52	0,17	0,68	0,89	0,59
6,11	4,42	4,11	8,93	7,45	6,35	6,61	10,23	5,61
6,12	3,86	2,44	7,16	6,03	5,02	5,40	8,54	5,00
5,96	8,42	14,85	21,26	19,14	16,60	14,66	25,17	10,29
6,04	3,94	3,05	4,32	8,25	3,97	4,84	6,96	5,34
1,97	0,85	0,53	0,72	1,14	0,99	0,92	1,25	1,28
2,17	2,30	1,81	2,20	2,43	1,88	1,27	2,22	1,99
1,21	0,53	0,52	0,33	0,86	0,33	0,47	1,10	0,73
1,93	0,46	0,23	0,62	1,20	1,10	0,64	0,99	1,08
1,96	0,80	0,51	0,62	0,99	0,87	1,04	1,24	1,29
13,40	9,70	9,82	17,11	35,77	11,40	12,75	23,70	15,06
10,37	2,68	5,60	6,84	8,51	4,02	0,98	1,83	4,74
13,62	11,80	6,26	10,14	22,67	0,59	1,07	15,23	10,05
9,64	8,56	10,14	10,10	36,10	11,39	22,18	45,03	16,48
16,18	18,41	29,64	76,09	58,03	69,47	67,62	51,31	
19,45	10,37	8,28	16,92	23,29	9,60	7,07	16,31	13,71
5,04	4,17	2,92	3,75	5,00	3,63	3,84	4,96	4,00
9,50	8,52	8,20	10,45	16,37	6,47	4,20	8,31	8,35
4,56	6,17	2,23	3,17	6,64	7,21	0,79	2,65	4,09
11,42	7,61	6,38	8,54	7,00	11,47	2,52	7,37	7,48
2,70	1,16	1,55	2,21	2,07	1,22	5,37	5,08	2,17
5,43	2,79	1,98	2,44	4,44	3,12	5,00	6,20	4,53
5,78	4,41	10,21	17,04	4,95	16,13	53,47	70,91	17,33
25,75	8,63	5,72	0,67	0,51	1,17	3,59	1,16	10,50
5,04	2,65	1,70	1,79	3,93	2,66	3,15	4,03	3,90
1,11	0,66	0,52	0,34	0,62	0,13	0,08	0,35	0,75
0,20	3,21	1,60	2,35	18,68	0,19	0,05	0,84	2,17
0,87	0,05	0,03	0,08	0,05	0,00	0,11	0,77	0,22
11,17	17,21	11,10	12,07	11,86	5,94	7,26	15,47	10,87
10,84	19,20	10,01	8,60	10,76	6,87	9,01	18,81	10,76
12,20	10,92	14,57	23,07	15,37	2,98	1,72	4,87	11,19
3,20	1,24	2,62	4,50	2,41	0,84	0,65	1,02	2,47
4,40	1,67	1,78	1,42	2,37	1,19	0,50	0,65	2,57
3,18	1,24	2,63	4,54	2,41	0,84	0,65	1,02	2,47



# Exportaciones industriales en una economía en transformación: Las sorpresas del caso argentino

**Roberto Bisang y Bernardo Kosacoff**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 271, de julio / septiembre de 1992.

El presente trabajo forma parte del proyecto CEPAL Volkswagen Stiftung (*The transformation of the Argentine economic system, industry and international trade*)

## Introducción

La evolución de las exportaciones fue uno de los pocos indicadores económicos que tuvo un buen desempeño en la economía argentina durante los últimos años. Llama más aún la atención verificar que el sector industrial ha sido el principal responsable de este comportamiento. Este resultado cuestiona a la evaluación convencional del sector industrial, en cuyo diagnóstico se caracterizan a las actividades manufactureras como orientadas exclusivamente a atender la demanda doméstica.

Al final de la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones –a mediados de los setenta–, ya se evidenciaba un cierto dinamismo en las exportaciones que no se correspondía con las formulaciones de los modelos duales, con los cuales se analizaba en forma estilizada el funcionamiento de la economía argentina. Las evidencias empíricas de los inicios de los noventa confirman plenamente dicha tendencia reflejando, además, las profundas transformaciones de la industria argentina, que actualmente se desenvuelve bajo condiciones muy distintas a las vigentes durante el modelo sustitutivo.

Los cambios que se están gestando en las actividades industriales y en su consiguiente inserción internacional, han tenido como ejes articuladores a un incierto contexto macroeconómico-institucional local y a un escenario internacional inmerso en un acelerado proceso de transformación. A su vez, en los últimos años, en el plano interno estos cambios se catalizan en un proceso tendiente a la estabilización de la economía, privatización, desregulación, apertura al exterior y replanteo de la resolución del problema del endeudamiento externo. En suma, todo parece indicar que la economía argentina –y en particular el sector industrial– van camino a redefinir su forma de funcionamiento y su modelo de acumulación.

En este contexto, el dinamismo de las exportaciones industriales se inscribe en el marco de una nueva forma de inserción internacional como resultado de la combinación de numerosos factores, entre los cuales se pueden rescatar cuatro de alta significación:

1. la expansión de la frontera de recursos naturales –agrícolas, forestales, energéticos, etc.– que en los últimos veinte años sustentó posteriores procesos de industrialización con alta inserción externa.

2. la acumulación de acervos tecno-productivos generados por el sector industrial a lo largo de más de un siglo de vigencia, en una trayectoria que, a pesar de todos sus problemas, permitió desarrollar factores propios de competitividad internacional.
3. el cambio de estrategia de varias subsidiarias de empresas transnacionales, que teniendo acceso a las tecnologías ubicadas en la frontera internacional, están reorientando su producción al modificarse simultáneamente la protección al mercado local y el proceso de globalización mundial de la economía.
4. la incidencia de gran cantidad de regulaciones que promocionaron los procesos de inversión de las empresas y alentaron el incremento de las exportaciones industriales.

A partir de la combinación de estos factores que explican la mayor inserción internacional del sector manufacturero argentino comienzan a surgir algunos interrogantes claves:

- > ¿Es el crecimiento de las exportaciones, un fenómeno temporario asociado a reducciones en los consumos internos y adelantos cambiarios o, por el contrario, responde a transformaciones productivas que sustentan una tendencia de largo plazo en esa dirección?
- > ¿Cuáles han sido los sectores que apuntalaron este crecimiento?
- > ¿Qué relación existe entre el mayor grado de apertura y las transformaciones productivas internas?
- > ¿Cuál es el actual patrón de especialización de las exportaciones de manufacturas?
- > ¿Se profundizó el esquema de integración a los mercados mundiales sobre la base de producciones intensivas en mano de obra calificada y alto valor agregado, o, por el contrario, la especialización prioriza actividades basadas en recursos naturales no renovables, intensivas en capital, maduras tecnológicamente y volcadas a mercados sobreabastecidos con frecuentes oscilaciones de precios?

Desde esa perspectiva, el objetivo del presente trabajo es analizar el desempeño de las exportaciones industriales en el período 1974-1990, relacionando su comportamiento con las transformaciones que se fueron gestando en la organización de la producción industrial. A tal fin, una sección inicial estará dedicada a examinar la evolución evidenciada por las exportaciones argentinas de manufacturas desde mediados de los años setenta tanto en términos nominales como reales. En las secciones siguientes se analizan las modificaciones verificadas en las exportaciones industriales desde tres planos complementarios: las producciones que explican el comercio exterior, el perfil de especialización de las principales actividades exportadoras resultante de tales cambios y las nuevas características de los exportadores industriales. Finalmente a través del estudio del comportamiento de algunas producciones en particular -aceites vegetales, siderurgia y automotores- se indagará acerca de las causas y dinámicas de funcionamiento que derivaron en los cambios de nivel y perfil de especialización de las colocaciones externas de manufacturas.

## 1. Exportaciones argentinas: dinamismo y apertura exportadora en la década de los ochenta

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. En este año la cifra superior a los 12.000 millones de dólares sobrepasó los cálculos más optimistas

En un marco de virtual estancamiento del PBI, en el período 1974-90 las exportaciones crecieron al 7,4% anual acumulativo.

y estableció, a principio de los noventa, un nuevo piso para las colocaciones de productos argentinos en el exterior. Más aún, 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. En esa dirección, resulta destacable que –en el marco de un

virtual estancamiento de la producción total– las exportaciones, a valores corrientes, exhibieron en el período citado una tasa anual de crecimiento del 7,4% anual acumulativo y del 6,4% anual medido en dólares constantes.

Si estos guarismos resultan sorprendentes en el marco recesivo general, no lo es menos el 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 denominadas MOI (Manufacturas de Origen Industrial) En efecto, el total de las colocaciones externas de bienes industriales creció a una tasa de casi el 9% entre 1974 y 1990, como producto de un incremento del 8,1% anual acumulado por parte de las MOA

(Manufacturas de Origen Agropecuario) y de un 10,4% anual de las MOI<sup>1</sup>.

El mayor dinamismo estuvo dado por las exportaciones industriales, y a su vez, dentro de éstas, por las manufacturas no basadas en insumos agropecuarios.

De esta forma, el mayor protagonismo de las exportaciones industriales ha determinado su creciente participación en el total de las exportaciones argentinas, a punto tal que mientras que en el período 1974/76 su participación fue del 58,76%, durante el último trienio de la década de los ochenta, ésta creció hasta alcanzar casi el 80%. Lejos de ser homogéneo entre las

diversas producciones este proceso fue simultáneo con una mayor preponderancia de las actividades estrictamente industriales, a punto tal que las MOI pasan de representar algo más de un tercio del total a mediados de los setenta, a explicar casi el 40% del comercio durante los últimos tres años de la década de los ochenta.

En otras palabras, la exportación se ha constituido en uno de los impulsores de la actividad interna (o en un freno a su reducción dada la retracción del consumo local), en base a la conducta de las empresas manufactureras, especialmente la de aquellas dedicadas a la producción de bienes no basados en insumos agropecuarios. De manera muy sintética es sorprendente en el contexto de crisis y desarticulación de la sociedad argentina, ocurrida durante dicho período, la existencia de estas performances que apuntan a caracterizar parte de las transformaciones que se están gestando en la economía local.

[1] A lo largo del presente se adopta la definición de Manufacturas utilizada en la Clasificación Industria Internacional Uniforme de todas las actividades CIIU Rev 2. Dado que los datos de comercio exterior son compilados por el INDEC utilizando las partidas NADE y los de producción por el Banco Central y otras instituciones utilizando las CIIU, un análisis que ligue el comportamiento de la producción con la exportación requiere de la compatibilización previa de la información. En ese sentido se reprocesaron las series estadísticas del INDEC a fin de adecuarlas a la clasificación CIIU, de acuerdo con un trabajo previo de compatibilización entre ambas clasificaciones. Al respecto puede verse: Cavanna M., Eggers F., Fontanals J., González J., Pelegrino H. y Santotomé A., Tabla de Compatibilización entre la NADE y la CIIU, mimeo CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Enero 1986.

## 1.1. Aumento de las exportaciones: ¿ilusión monetaria o esfuerzo exportador?

El fenómeno exportador –resultante, entre otros factores, de la competitividad intrínseca de las firmas, de la incidencia de las variables macroeconómicas, regulatorias y del contexto internacional– tiene disímiles resultados si se valúan las colocaciones externas de manufacturas en valores monetarios o en volúmenes físicos. En ese sentido, teniendo como telón de fondo, una tendencia general hacia

Las exportaciones estuvieron caracterizadas por un vigoroso crecimiento de sus volúmenes físicos, pero fuertemente erosionado en los 80, por el deterioro de los términos del intercambio.

una mayor participación en los mercados externos por parte de las firmas argentinas, han ocurrido, a lo largo del período analizado, profundas alteraciones en los términos del intercambio. El resultado de ello es la aparición de una brecha muy significativa entre el poder adquisitivo resultante de las exportaciones y el esfuerzo exportador implícito que han significado los fuertes crecimientos de las cantidades físicas colocadas en los mercados externos por las firmas.

Este ha sido uno de los problemas más graves que enfrentó la economía argentina, en los años ochenta, en el cual la caída de los precios internacionales de los

principales productos exportados –especialmente los referidos a algunas MOA– genera un deterioro absolutamente 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, en ese sentido, 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, a punto tal de ser el eje del grueso de las controversias en el ámbito de las negociaciones del GATT, atento a la falta total de compatibilización de los criterios de la liberalización multilateral del comercio de bienes.

Esto, se suma al deterioro permanente de los precios de las *commodities* internacionales en el plano de las MOI –relacionado a las profundas transformaciones tecno-productivas ocurridas en los países desarrollados y en los denominados NICs (*New Industrialized Countries*)– que 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 excelente performance exportadora no se tradujo en la generación de divisas en igual proporción.

Así, como puede observarse en el *Cuadro 2* la evolución del poder adquisitivo de las exportaciones –que refleja en dólares constantes de 1990 el desenvolvimiento de las exportaciones industriales– indica una tasa de crecimiento anual del 3,7%, mientras que la serie que detalla los valores a precios de 1970 –deflacionada por el índice de precios implícitos de las ventas argentinas al exterior– señala la evolución de los volúmenes físicos a una tasa de crecimiento que duplica a la observada en la serie



### Cuadro 1. Evolución de la composición de las exportaciones argentinas

(en miles de dólares corrientes y porcentajes)

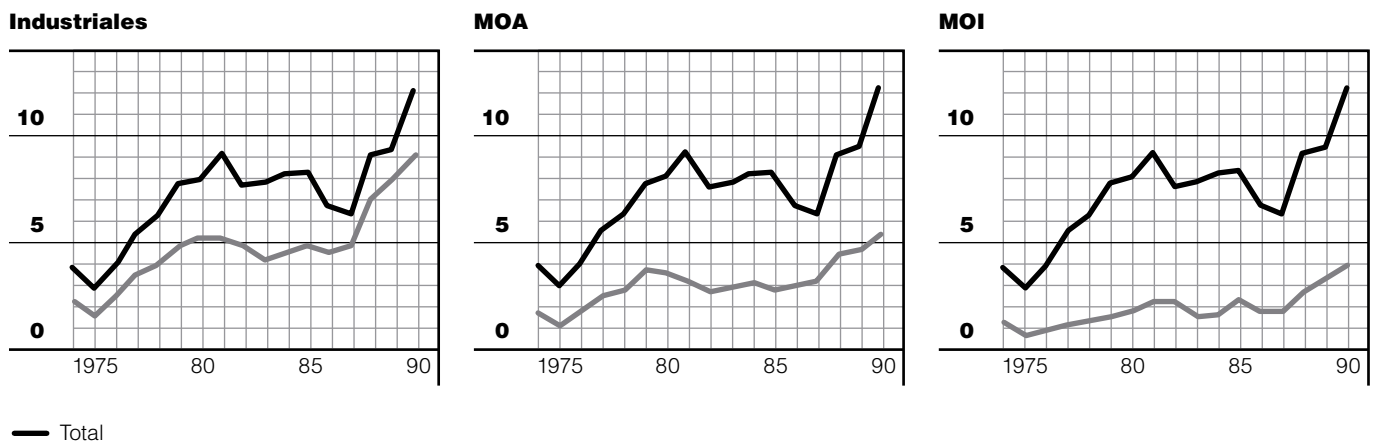
Año	Total	Industriales		MOA		MOI		
	Valor	Valor	% <sup>(1)</sup>	Valor	% <sup>(2)</sup>	Valor	% <sup>(2)</sup>	% <sup>(1)</sup>
1974	3.930.701	2.354.591	59,90	1.547.310	65,71	807.281	34,28	20,53
1975	2.961.264	1.628.189	54,98	990.457	60,83	637.732	39,16	21,53
1976	3.916.058	2.404.849	61,40	1.617.157	67,24	787.692	32,75	20,11
1977	5.651.841	3.530.338	62,46	2.451.095	69,42	1.079.243	30,57	19,09
1978	6.399.539	4.075.529	63,68	2.722.510	66,80	1.353.019	33,19	21,14
1979	7.809.923	4.938.318	63,23	3.515.159	71,18	1.423.159	28,81	18,22
1980	8.021.417	5.205.197	64,89	3.403.040	65,37	1.802.157	34,62	22,46
1981	9.143.044	5.142.589	56,24	3.031.782	58,95	2.110.807	41,04	23,08
1982	7.624.936	4.816.599	63,16	2.296.580	55,98	2.120.019	44,01	27,80
1983	7.836.062	4.183.131	53,38	2.805.226	67,06	1.377.905	32,93	17,58
1984	8.107.404	4.546.464	56,07	3.075.986	67,65	1.470.478	32,34	18,13
1985	8.396.017	4.939.408	58,83	2.855.132	57,80	2.084.276	42,19	24,82
1986	6.852.212	4.521.204	65,98	2.923.584	64,66	1.597.620	35,33	23,31
1987	6.360.159	4.825.750	75,87	3.162.389	65,53	1.663.361	34,46	26,15
1988	9.132.580	7.067.561	77,38	4.452.908	63,00	2.614.653	36,99	28,62
1989	9.567.213	7.821.384	81,75	4.550.427	58,17	3.270.957	41,82	34,18
1990	12.352.594	9.298.175	75,27	5.374.174	57,79	3.924.001	42,20	31,76
Variación								
1990	7,41	8,98		8,09		10,30		

1) Porcentaje respecto de las exportaciones totales.

2) Porcentaje respecto de las exportaciones industriales.

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

### Gráfico 1. Evolución de la composición de las exportaciones argentina (en miles de millones de dólares corrientes)



**Cuadro 2. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas en valores corrientes y constantes**

(en miles de dólares)

Año	Corrientes		Exportaciones		Precios de 1990 <sup>(2)</sup>	
	Valor	Indice	Precios de 1970 <sup>(1)</sup>		Valor	Indice
			Valor	Indice		
1974	2.354.591,1	100,0	1.974.195,1	100,0	5.160.497,8	100,0
1975	1.628.189,9	69,1	1.373.756,9	69,6	3.267.347,8	63,3
1976	2.404.849,6	102,1	2.390.748,4	121,1	4.613.268,6	89,4
1977	3.530.338,4	149,9	3.687.532,1	186,8	3.378.839,6	123,6
1978	4.075.529,7	173,1	3.797.658,8	192,4	6.834.814,1	132,4
1979	4.938.318,9	209,7	4.674.740,7	236,8	7.364.215,9	142,7
1980	5.205.197,9	221,1	3.188.014,9	161,5	6.800.097,1	131,8
1981	5.142.589,5	218,4	2.681.260,8	135,8	6.157.617,3	119,3
1982	4.816.599,6	204,6	2.618.784,7	132,7	5.653.074,9	109,5
1983	4.183.131,0	177,7	2.932.190,0	148,5	4.848.765,5	94,0
1984	4.546.464,7	193,1	3.512.830,6	177,9	5.146.598,0	99,7
1985	4.939.408,6	209,8	3.286.065,3	166,5	5.615.557,5	108,8
1986	4.521.204,9	192,0	3.638.524,9	184,3	5.297.043,9	102,6
1987	4.825.750,7	205,0	4.225.747,4	214,0	5.506.804,2	106,7
1988	7.067.561,3	300,2	6.569.287,8	332,8	7.759.921,9	150,4
1989	7.821.384,1	332,2	5.711.221,4	289,3	8.182.815,9	158,6
1990	9.298.175,4	394,9	6.474.431,6	328,0	9.298.175,4	180,2
Variación						
Porcentual	8,96		7,70		3,74	

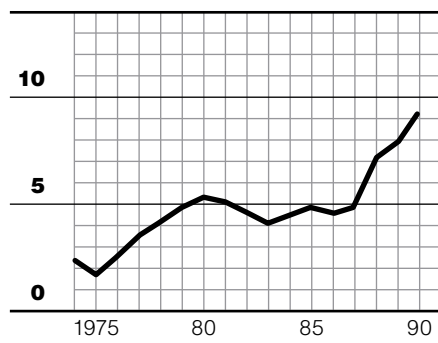
1) Porcentaje respecto de las exportaciones totales.

2) Porcentaje respecto de las exportaciones industriales.

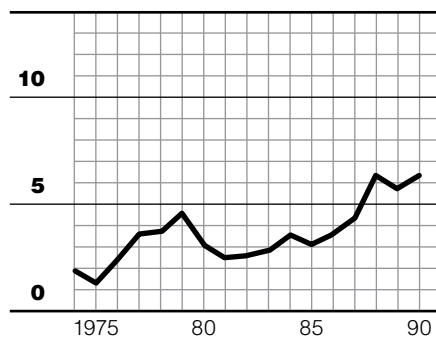
Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

**Gráfico 2. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas** (en miles de millones de dólares corrientes)

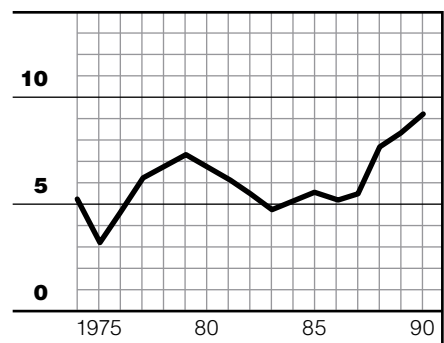
**Valores corrientes**



**A precios de 1970**



**A precios de 1990**



anterior. O, en otras palabras, mientras que el país incrementó sus envíos al exterior a razón de poco más del 7% anual en volúmenes físicos, el poder de compra de tales ventas sólo creció a una tasa del 3,7% anual. Esta diferencia se debe simplemente al deterioro de los precios de los bienes exportados desde nuestro país.

Nuevamente el análisis de la serie indica que el efecto no ha sido homogéneo a lo largo de los años, mostrando mayor intensidad durante la primera mitad de los ochenta. Como puede observarse los casos de mayor caída corresponden a producciones claves por su participación en el comercio exterior argentino. Aceites vegetales, carnes precocidas, acero y aluminio fueron profundamente afectados a partir de 1980 y recién recuperaron su dinamismo a finales de la década. Son producciones que, por lo demás, encontraron serias dificultades para-arancelarias en los mercados de los países desarrollados, especialmente los que conforman la CEE.

Finalmente si la diferencia entre las evoluciones no ha sido más divergente aún es resultado del repunte operado en algunos precios internacionales de producciones claves operados a partir de 1987. En tal caso se verificaron aumentos sustanciales en las cotizaciones de algunos productos siderúrgicos, químicos y, en menor medida, de las carnes y los productos derivados de la industrialización oleaginosa.

Pero más allá de las recuperaciones de los precios, 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. El tema tiene mayor relevancia sí, como se examinará posteriormente, se verifica que el dinamismo de las colocaciones externas se basa en algunos productos –como los aceites vegetales, y una serie de insumos industriales de uso difundido– sujetos a fuertes variaciones de precios, abriendo un interrogante sobre la viabilidad y conveniencia de este tipo de especialización externa.

No obstante ello, la magnitud del esfuerzo exportador por un lado y el escaso dinamismo de la producción en su conjunto por otro obraron como impulsor para generar una mayor apertura de la economía local.

## **2. La industria en los '80. Hacia una mayor apertura exportadora**

Resulta indudable que el dinamismo exportador sumado a los cambios estructurales internos a nivel productivo y regulatorio, devinieron en una nueva forma de inserción de la industria argentina en el contexto internacional. Particularmente ilustrativo de ello resultan tanto los procesos de apertura importadora de la economía como la mayor incidencia de los mercados externos en la colocación de las producciones locales.

A nivel agregado, durante los últimos años de la década de los ochenta la Argentina exportó, en promedio, alrededor de un 7% de su producción, cifra que significa un marcado incremento respecto del porcentaje registrado a mediados de los setenta en el entorno del 4% (*ver Cuadro 3*).

La mayor apertura exportadora, impulsada mayormente por las actividades manufactureras, no ha sido un proceso lineal y homogéneo entre las diversas producciones. Por un lado, del análisis de lo ocurrido entre los años 1974 y 1990, surge que el incremento del coeficiente de apertura (definido como el cociente

exportaciones/valor bruto de producción) parece ser un fenómeno relativamente reciente, que se manifiesta con cierta intensidad a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta.

Por otro lado, y aún considerando la existencia de sectores que por sus características no son transables internacionalmente, existen distintas evoluciones entre las diversas agrupaciones productivas respecto de la participación de los mercados externos como destino de la producción. En este plano, sin duda, el hecho más destacable reside en que el mayor grado de apertura de la economía en su conjunto responde principalmente al dinamismo evidenciado por el sector industrial, a punto tal que éste, durante el último trienio, exhibe un coeficiente similar al de las producciones primarias.

Es sorprendente el crecimiento de la importancia de los mercados externos en la producción industrial.

La comparación de los valores extremos de la serie, ilustra sobre la magnitud del fenómeno. En el trienio 1973/75 el sector primario colocaba en el exterior el

15,3% de su producción y la industria no alcanzaba la mitad de esa cifra; quince años más tarde la relación cambió sustancialmente: la industria exporta en promedio poco más del 17% de su producción, mientras que las actividades primarias no llegan al 14%. En otras palabras sorprende el hecho que siendo la Argentina un país de tradición agroexportadora, su industria tenga, a fines de los ochenta, un coeficiente de apertura similar al de las producciones estrictamente primarias.

Este hecho, ilustrativo de las profundas transformaciones que se verifican en la economía argentina, responde a un doble efecto: por un lado, la paulatina disminución de los coeficientes de apertura de los sectores primarios –en descenso desde mediados de los ochenta– y, por otro, una mayor apertura de la producción manufacturera, en un contexto muy restrictivo de la demanda local.

**Cuadro 3. Estimación de los coeficientes de exportación por sector de actividad económica argentina**  
(en porcentajes)

Actividad	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Total	4,95	4,37	3,05	5,38	6,03	5,39	4,10
Agricul. Silvic. Caza y Pesca	13,41	16,12	16,57	23,64	26,94	25,23	18,79
Industrias Manufactureras	8,46	6,85	4,55	8,01	9,36	8,91	6,92
Alimentos, Bebidas y Tab.	16,20	12,69	9,44	15,84	17,57	14,41	11,86
Textiles, Confec. y Cuero	7,38	4,80	4,31	10,79	13,46	16,49	11,66
Maderas y Muebles	0,13	0,15	0,07	0,21	0,49	0,56	0,27
Papel Imprenta y Edit.	4,17	3,84	1,34	2,59	11,18	2,69	1,85
Industrias químicas	2,81	3,14	2,11	3,56	3,78	4,01	3,02
Minerales no metálicas	1,40	1,42	0,47	1,11	2,15	1,87	1,11
Indus. Metálicas Básicas	6,18	5,54	0,54	3,73	2,73	6,11	4,42
Prod. Metál. Maq. y Equip.	5,43	5,90	5,30	5,77	5,60	6,04	3,94
Otras Industrias Manufact.	2,14	1,75	1,07	4,61	6,05	3,20	1,24

Nota: Los valores correspondientes al período 1973/1984 se calcularon utilizando los valores brutos de producción y de exportaciones en pesos suministrados por el INDEC y el BCRA Para los años posteriores se estimaron los valores de producción de acuerdo con las variaciones del volumen físico del PBI estimado por el BCRA y la variación de las exportaciones valuadas en dólares ajustados por el índice de precios mayoristas de EE.UU.

Fuente: Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Arres.

Los datos de la serie indican que el efecto es más llamativo en este último caso, particularmente durante los últimos años de la década de los ochenta, a punto tal que en 1990, aproximadamente, el 20% de la producción industrial se dirigió a los mercados externos.

La tendencia, si bien creciente para la mayoría de las producciones manufactureras, parece adquirir mayor relevancia en algunas áreas en particular. Así, por ejemplo, en los rubros alimentos, bebidas y tabaco y en la industria textil, en los últimos años, los mercados externos absorbieron alrededor de un cuarto de la producción. El fenómeno, más intenso durante los últimos tres años responde, en el primero de los casos -alimentos- al marcado dinamismo que caracterizó a algunas producciones locales asociadas a la expansión de la frontera natural y que rápidamente se insertaron en el comercio internacional. El *boom* de los aceites vegetales, el aumento de las capturas pesqueras y cierto repunte en las colocaciones externas de los frigoríficos, propulsaron una mayor apertura del sector acompañado por un escaso crecimiento de la demanda interna.

[2] Por ejemplo, en el interior de la producción de alimentos, bebidas y tabaco se producen cambios de significación que ilustran sobre este punto. Así, las reducciones de las ventas externas de azúcar contrastan con el incremento de las exportaciones de carnes operadas durante los últimos años, más aún cuando en este último caso se trata de productos precocidos elaborados con procesos tecnológicos sofisticados y destinados casi con exclusividad al mercado norteamericano.

Algo similar ocurre con el sector textil, donde además del crecimiento de las colocaciones externas de las fibras de algodón y los cueros, se le sumó una profunda caída en la producción, acelerando el proceso de apertura exportadora.

Hasta acá todo parecería indicar que la mayor apertura manufacturera hacia los mercados externos está sustentada en producciones que, en lo sustantivo, tienen su base de competitividad en la dotación de recursos naturales; o en otras palabras, que el mayor aperturismo industrial respondió exclusivamente a producciones que si bien tienen algún grado de procesamiento industrial son una prolongación de las ventajas comparativas que caracterizan al sector primario (aunque ello suponga fuertes incorporaciones de capitales en los procesos industriales y cierta sofisticación tecnológica<sup>2</sup>).

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
3,06	4,22	5,61	6,56	5,64	6,12	4,87	4,31	6,12	6,39	7,86
15,71	24,80	21,03	31,27	23,83	24,11	16,85	10,4	13,56	11,03	16,46
5,72	7,38	9,89	9,39	9,37	11,28	9,47	9,91	14,93	17,10	20,37
9,24	9,63	14,58	19,27	18,86	16,82	16,51	17,58	26,69	26,47	29,24
10,49	12,20	11,30	9,31	10,36	12,39	10,40	13,63	17,16	15,52	20,03
0,23	0,17	0,25	0,11	0,52	0,68	0,86	1,01	2,23	3,52	7,36
1,63	1,66	2,06	1,95	1,62	2,08	2,07	3,14	5,41	6,13	8,80
4,43	7,52	9,25	7,01	5,94	8,91	4,44	4,71	7,32	9,03	12,99
0,67	0,95	1,68	0,71	0,91	1,23	1,50	2,34	2,87	5,31	7,01
4,11	8,93	7,45	6,35	6,61	12,09	10,21	9,92	16,24	19,94	19,47
3,05	4,32	8,25	3,97	4,84	7,65	6,90	5,55	8,52	11,78	14,72
2,62	4,50	2,41	0,84	0,65	0,86	0,93	1,16	2,28	3,68	5,90

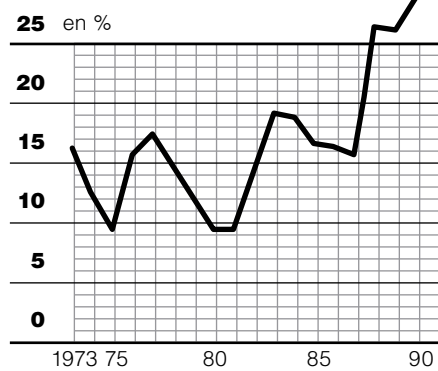
Extendiendo el análisis a las producciones restantes, se verifica que la mayor apertura industrial no responde con exclusividad a la conducta de las MOA, sino que, por el contrario, está avalada además por la conducta exhibida por producciones estrictamente industriales. Así, sobresalen por su magnitud los coeficientes de exportación tanto de las actividades metalúrgicas básicas (hierro y acero y metales livianos) como la metalmecánica y, en menor medida, las químicas y papeleras. Todas estas producciones comparten un rasgo en común; son actividades estrictamente industriales no ligadas con las ventajas emergentes del sector agropecuario. Son, por otro lado, precisamente las actividades que más han incrementado sus coeficientes de apertura hasta situarlos a niveles similares a los exhibidos por las industrias vinculadas al agro. En todas estas producciones, los coeficientes de finales de los ochenta son superiores entre 3 y 4 veces a los registrados a principios de los años setenta.

[3] El análisis de las performance de las empresas de mayor relevancia en estos sectores –como son Siderca, Acindar, Aluar, Ref. Uboldi y Propulsora Siderúrgica– indica que considerando los volúmenes físicos, sus coeficientes de exportación son muy superiores al promedio verificándose casos donde las colocaciones externas son superiores al 50% de la producción.

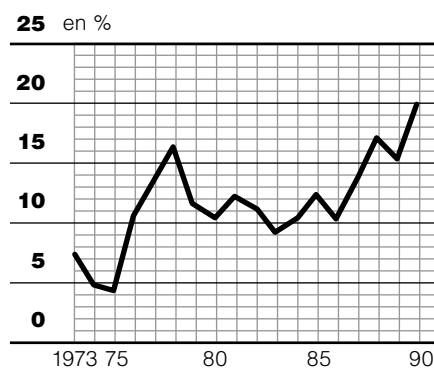
**Gráfico 3. Estimación de los coeficientes de exportación por sector de actividad económica argentina**

(en porcentajes)

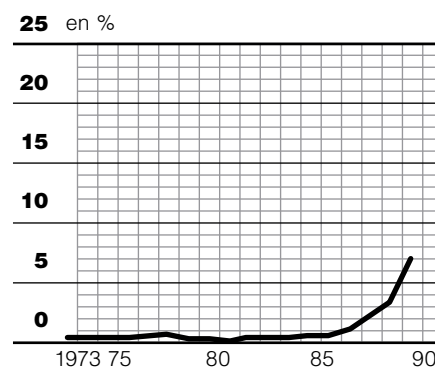
**Alimentos, bebidas y tabaco**



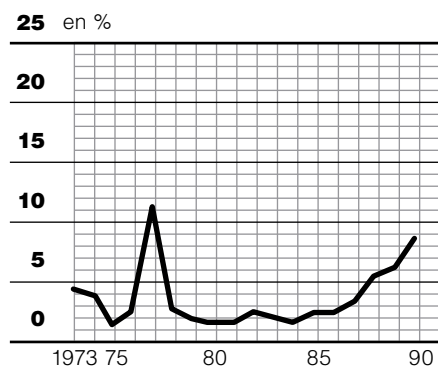
**Textiles, confección y cuero**



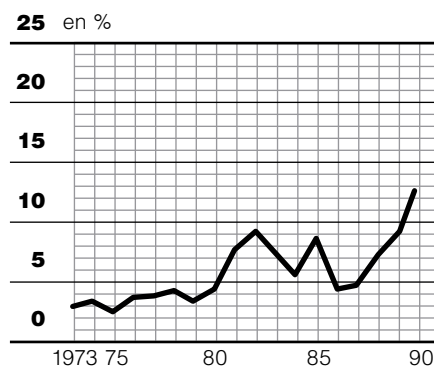
**Madera y Muebles**



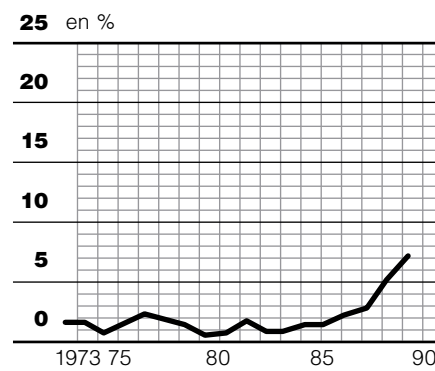
**Papel, imprenta y editorial**



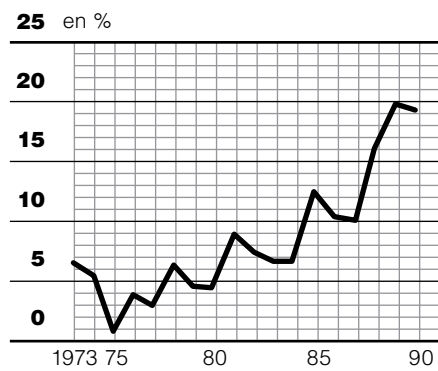
**Industrias químicas**



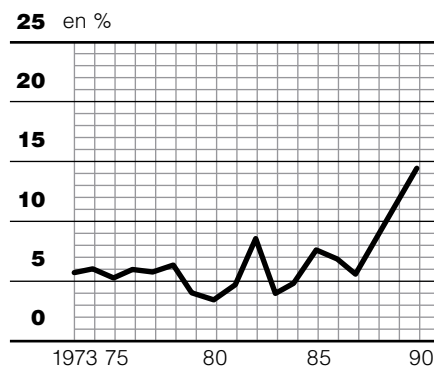
**Minerales no metálicos**



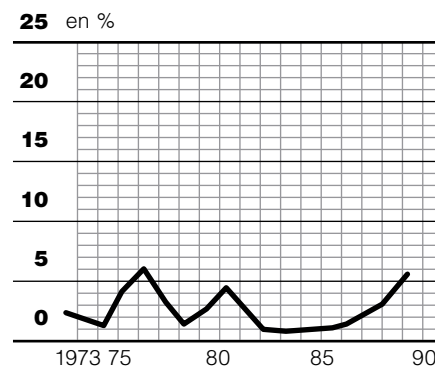
**Industrias metálicas básicas**



**Produc. metal. maquin. y equipos**



**Otras industrias manufactureras**



El caso de mayor significación lo constituyen, las industrias de productos metálicos básicos –en particular el acero y el aluminio– que pasaron de exportar poco más del 5% de su producción a principios de los setenta a casi el 20% a fines de los ochenta<sup>3</sup>.

Un comportamiento similar se verifica en las producciones de maquinarias y equipos que partiendo de un nivel similar a las mencionadas previamente, en la actualidad colocan casi un 15% de su producción en el exterior<sup>4</sup>.

Otras producciones menos relevantes en términos de los volúmenes exportados –como papel, imprenta y editoriales ó maderas y muebles– también exhiben una rápida incorporación a los mercados mundiales respecto de los registros de mediados de los años setenta.

Finalmente cabe destacar que las conductas observadas en estas producciones parecen tener un mayor dinamismo durante los últimos años, especialmente a partir del bienio 1987/88.

### 3. Hacia un nuevo perfil exportador: nuevos liderazgos en las actividades exportadoras

El dinamismo que caracterizó a las exportaciones manufactureras no se verificó con igual magnitud en todas las actividades productivas. Por el contrario y como reflejo de la heterogeneidad que caracterizó el ajuste interno del sector industrial, el rasgo central, además del dinamismo de la inserción internacional de la producción manufacturera, es la diversidad de conductas observadas entre las distintas producciones.

#### 3.1. Cambios de liderazgos productivos y mayor inserción exportadora

El análisis de estas transformaciones responde a los comportamientos individuales de cada una de las industrias, en donde se complementan dos factores centrales: por una parte son pocas las actividades industriales que concentran el grueso de las exportaciones de manufacturas del país y por otro, las fuertes alteraciones en su composición sectorial son representativas de las transformaciones que se efectivizaron en el sector industrial argentino en los últimos tres lustros.

Las exportaciones están concentradas en pocas actividades industriales.

Las fuertes alteraciones en su composición coinciden con las transformaciones en el patrón de industrialización del país.

Con el mayor nivel de detalle que permite la CIU –cinco dígitos– se verifica que en el promedio de las exportaciones de MOA entre 1974/76, las cinco ramas industriales más relevantes representan el 72% del total de ese tipo de bienes. Estas cinco mayores ramas, en el trienio 1988/90 representan el 80% de las colocaciones externas de MOA. Este fenómeno no es exclusivo de los productos relacionados con el sector primario, sino

que se verifica también para los bienes estrictamente industriales. En este caso, las cinco principales ramas explicaban el 48% de las colocaciones externas efectuadas a mediados de los setenta, mientras que a fines de los ochenta alcanzan al 56,5%. Estos indicadores denotan una clara especialización exportadora en un número muy reducido de ramas industriales (según la clasificación utilizada son 172 ramas que componen el sector industrial)<sup>5</sup>.

[ 4 ] Nuevamente la heterogeneidad del sector permite identificar simultáneamente empresas dedicadas casi con exclusividad al mercado local y otras con una fuerte propensión exportadora. En este último conjunto se destacan por su relevancia cuantitativa los casos de las producciones de máquinas y equipos de oficina –cuya empresa líder exporta más del 80% de su producción– y, crecientemente, el sector autopartista.

[ 5 ] Esta característica adquiere una dimensión más nítida al observar este fenómeno desde la perspectiva de la participación empresarial, que se examinará a posteriori.

Mientras que estos niveles de concentración se mantienen durante toda la serie con una leve tendencia a incrementarse, llaman poderosamente la atención, las transformaciones en la composición sectorial de manufacturas exportadas entre los períodos extremos de la serie analizada.

Desde el ángulo de las exportaciones de manufacturas fundamentadas en la utilización de insumos agropecuarios, al inicio del período, la actividad más destacada era

La expansión de las fronteras de producción de recursos naturales y la demanda internacional han sido determinantes en los cambios de especialización de las exportaciones de MOA.

la industria frigorífica cuyas exportaciones representaban el 31% del total. A su vez, otras industrias asociadas al complejo pecuario tenían una alta participación, destacándose las curtiembres –en el 4º lugar– con el 7%, los lácteos –en el 7º lugar– con el 3% y los lavaderos de lana –en el 8º lugar– con el 2,8%. Es decir, cuatro actividades asociadas a la actividad ganadera figuraban en los primeros ocho puestos del ranking.

El resto de actividades mostraba una mayor diversificación, entre las que se destacaba una posición predominante de la industria azucarera como el principal producto no pampeano. En este caso la performance exportadora estaba relacionada con los acuerdos regulatorios vigentes tanto para la comercialización interna como, particularmente, la internacional.

En cambio, la especialización que se observa en el trienio 1988/90, está evidenciando que no han sido menores las transformaciones en las actividades primarias argentinas y que se reflejan en aquellos productos que requieren un último proceso de industrialización previa su colocación en el exterior. En este sentido se destaca claramente el comportamiento del rubro aceites vegetales que, con una exportación promedio anual superior a los 2.000 millones de dólares, ha pasado a ser la actividad más dinámica e importante dentro de las MOA<sup>6</sup>.

Un comportamiento muy distinto es el que se observa en las industrias vinculadas al sector pecuario y azucarero, las cuales a pesar de seguir teniendo posiciones de privilegio en el ranking de exportadores han evidenciado comportamientos poco dinámicos en su inserción internacional, a excepción de la industria de la curtiembre que mantuvo y acrecentó levemente su posición exportadora.

Asimismo, aparece un conjunto de productos que también se caracterizan por su dinamismo y que merecen destacarse dentro de la corriente exportadora de las MOA. En este terreno sobresalen los productos derivados de la pesca y la pasta de papel. Nuevamente, el dinamismo de estas últimas actividades como el evidenciado por la producción aceitera está íntimamente relacionado con la expansión de la frontera productiva en el ámbito local destinada, casi con exclusividad, a los mercados externos.

Sintetizando, el eje central de las transformaciones es la aparición y/o potenciación de una serie de actividades que conjugan una cierta expansión de las fronteras productivas internas con una demanda internacional capaz de absorberla, reproduciendo en lo sustantivo –ahora con un cierto nivel de industrialización– la lógica de exportación de granos y carnes de principios de siglo, donde la base de la competitividad residía en la favorable dotación de recursos naturales.

[ 6 ] Sobre la dinámica que caracterizó al complejo aceitero puede consultarse Feldman S. y Gutman G., La Industria Aceitera en la Argentina. Un caso de expansión productiva orientada al mercado mundial en Proceso de industrialización y dinámica exportadora: Las experiencias de las industrias aceiteras y siderúrgica argentina. CEPAL, Doc. de Trabajo N° 32, Buenos Aires, Octubre 1989.



Por su parte, no son menores los cambios observados en la composición de las MOI. Tal como se indican en el Cuadro 4, el dinamismo de este tipo de industria está asociado a comportamientos muy específicos y heterogéneos de un selecto grupo de ramas industriales, que, a su vez, reflejan algunos rasgos distintivos del nuevo patrón de industrialización que se ha ido generando en el país a posteriori del agotamiento y ruptura del modelo sustitutivo<sup>7</sup>.

En el trienio 1974/76 las exportaciones de MOI eran producto de la expansión de las actividades más exitosas en la ocupación del mercado interno.

El tipo de especialización verificado en las exportaciones ocurridas durante el trienio 1974/76 era un fiel reflejo de los rasgos centrales del modelo previo. De forma estilizada podía caracterizarse a ésta como una salida exportadora de las actividades más dinámicas

en la segunda fase de la sustitución de importaciones que, habiendo saturado un dinámico, pero pequeño mercado interno, generaron una sorprendente performance exportadora, en el cual se combinaban procesos de aprendizaje y ganancias de competitividad, con un fuerte sustento de mecanismos de incentivos a las exportaciones y una definida orientación hacia los países latinoamericanos. En esta línea no sorprende que entre las veinte actividades más representativas exista un claro predominio de las producciones que conforman los complejos metalme-cánicos y petroquímicos<sup>8</sup>.

Quince años después el panorama que presentan las exportaciones de manufacturas no sólo está asociado al dinamismo comentado sino que también expresa profundos cambios en su especialización. Aquí también, en forma muy estilizada ya que será desarrollado más adelante, la resultante final ha sido una participación creciente en los mercados internacionales de un conjunto de industrias de procesos, productoras de insumos intermedios de uso difundidos que, por lo demás, son el elemento sustantivo de la nueva industrialización argentina y que, como contrapartida, lideran claramente las colocaciones externas de las MOI. A título ilustrativo, las cinco primeras actividades corresponden a este tipo de industria y representan más de la mitad de su total. A su vez, estas colocaciones se complementan posteriormente con otro conjunto de producciones, entre las cuales aparecen nuevamente algunas actividades metal mecánicas –autopartes, máquinas de oficina, etc.– pero, como se verá mas adelante, corresponden a empresas y formas de organización de la producción industrial muy distintas de las estructuras funcionales del período sustitutivo.

Cinco industrias productoras de insumos intermedios básicos explican el 71,5% del crecimiento de las exportaciones MOI en los últimos quince años.

Estos comentarios muy estilizados pueden comenzar a especificarse y cuantificarse con los resultados presentados en el Cuadro 5, En el mismo, a partir de

un análisis estático comparativo entre los promedios 1974/76 respecto del trienio 1988/90, se presentan al máximo nivel de desagregación, por un lado, las actividades mas dinámicas y, por otro, aquéllas que evidenciaron deterioros en valores corrientes, discriminadas entre las clasificaciones de MOA y MOI.

En el primero de los casos surge que las 10 actividades con mayor incremento en sus exportaciones explican la casi totalidad (97,6%) del aumento en valores corrientes registrados por las exportaciones MOA. En otras palabras, sólo diez producciones explican el dinamismo exportador de las MOA.

[ 7 ] Un análisis más detallado de estas transformaciones y sus causales puede consultarse en Azpiazu D. y Kosacoff B., *La Industria Argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1989.

[ 8 ] El tema ha sido ampliamente estudiado, tanto a nivel local como en otras experiencias internacionales. Sobre el particular puede verse Katz J. y Ablin E., *Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente* en Desarrollo Económico N° 65 Abril-Junio 1977 y Ablin E. y otros, *Internacionalización de Empresas y Tecnología de Origen Argentino*, CEPAL- EUDEBA, Buenos Aires 1985.

**Cuadro 4. Cambios en la composición de las exportaciones argentinas de manufacturas** (en miles de dólares y porcentajes)

**Cambios en la composición de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario**

Actividad	Exp. Promedio 1974/76	Participación	
		Relat.	Acum.
Frigoríficos	432.658,60	31,24	31,24
Aceites y grasas vegetales	225.290,43	16,27	47,51
Azúcar	163.414,30	11,80	59,31
Curtiembres	97.210,99	7,02	66,33
Molienda de legumbres y cereal	74.087,71	5,35	71,68
Frutas, hortalizas y legumbres	48.037,25	3,47	75,15
Lácteos y helados	41.537,16	3,00	78,15
Lavaderos de lana	39.323,28	2,84	80,99
Fibras de algodón	38.790,93	2,80	83,79
Elaboración de pescados	30.830,99	2,23	86,02

Actividad	Exp. Promedio 1988/90	Participación	
		Relat.	Acum.
Aceites vegetales	2.241.950,40	46,78	46,78
Frigoríficos	759.461,51	15,85	62,63
Curtiembres	401.970,38	8,39	71,02
Elaboración de pesca	245.700,93	5,13	76,15
Fiambres y embutidos	186.041,01	3,88	80,03
Fibras de algodón	128.069,53	2,67	82,70
Alimentos para animales	109.121,78	2,28	84,98
Hilados de fibras textiles	101.340,72	2,11	87,09
Azúcar	79.432,34	1,66	88,75
Fabricación de papel y cartón	56.545,36	1,18	89,93

**Cambios en la composición de las exportaciones de manufacturas de origen industrial**

Actividad	Exp. Promedio 1974/76	Participación	
		Relat.	Acum.
Automotores	108.448,6	14,57	14,57
Industrias básicas del hierro	81.566,2	10,96	25,53
Sust. químicas básicas n.e.c.	45.655,2	6,13	31,66
Máq. de oficina	45.338,0	6,09	37,75
Maq. y equipos excluidos elect.	41.283,0	5,55	43,30
Maq. y equipos para agricultura	36.489,1	4,90	48,20
Maq. y equipos para industria	34.604,1	4,65	52,85
Autopartes	30.165,9	4,05	56,90
Curtientes	27.052,9	3,63	60,53
Prendas de piel	26.196,1	3,52	64,05

Actividad	Exp. Promedio 1988/90	Participación	
		Relat.	Acum.
Industrias básicas del hierro	786.413,2	24,05	24,05
Refinería de petróleo	399.595,1	12,22	36,27
Sust. químicas básicas n.e.c.	356.838,5	10,91	47,18
Metales no ferrosos	234.143,0	7,16	47,34
Fabr. de plásticos y resinas	185.063,7	5,66	53,00
Autopartes	114.050,5	3,49	56,49
Máq. de oficina y cálculo	111.900,2	3,42	59,91
Automotores	92.064,4	2,82	62,73
Maq. y equipos exc. eléct.	86.076,9	2,63	65,36
Maq. y equipos para la industria	81.087,8	2,48	67,84

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

La identificación de las actividades más dinámicas permite confirmar, nuevamente, la posición preferencial de la industria aceitera que representa casi el 60% del incremento, Asimismo, el resto de las actividades está conformado por los frigoríficos, las curtiembres y los productos lácteos dentro del sector pecuario; las fibras de algodón y sus hilados dentro de las industrias textiles; la pasta y fabricación de papel, la industria frutihortícola y la elaboración de pescado. Es decir que, desde el punto de vista de su dinamismo y de su aporte al flujo exportador, estas diez industrias explican la casi totalidad de la mejor performance de la Argentina en este campo.

Como contrapartida, en dicho cuadro se presentan las 10 actividades MOA que más han caído en sus exportaciones. En realidad sólo se pueden destacar dos actividades -relevantes por su peso relativo- con un deterioro significativo. Ellas son el ya comentado caso del azúcar cuyas exportaciones corrientes en el trienio 1988/90

El país no ha logrado modificar su especialización exportadora en actividades de bajo valor agregado.

fueron 84 millones de dólares menores que las de mediados de los setenta- y la molienda de legumbres y cereales. El resto de las actividades son de magnitudes con escaso impacto global.

Por su parte, en el contexto de las manufacturas de origen industrial, las 10 actividades con mayor dinamismo explican el 84% del incremento de las ventas externas. Es definitivamente representativa la performance de las industrias de insumos intermedios a punto tal que las cinco primeras del ranking explican el 71,5% del incremento de las exportaciones. A su vez se destacan la industria autopartista -de gran dinamismo al interior del complejo automotor- y la fabricación de máquinas de oficina y cálculo, cuya conducta está asociada con el aporte de las printers y cintas de computación del mayor productor mundial y la desaparición de las anteriores empresas fabricantes. Finalmente, en menor medida, contribuyen la colocación externa de maquinarias y equipos industriales.

Con un comportamiento opuesto, se verifica que las 10 actividades que más han perdido posición en la corriente exportadora corresponden en su totalidad al complejo metalmecánico. Este deterioro está encabezado por la reducción de las exportaciones de automotores, pero abarca todo tipo de industrias metalmecánicas en un amplio abanico que va desde los equipos ferroviarios hasta los electrodomésticos y que es la contrapartida de la evolución interna de dichas actividades.

De esta forma, junto con una mayor apertura exportadora, el sector industrial exportador ha ido modificando profundamente su perfil de colocaciones externas como un reflejo de lo ocurrido en los cambios estructurales de la producción local. El ingreso de nuevas actividades exportadoras cuyas competitividades se relacionan fuertemente con los recursos primarios (aceites, pesca, papel, etc.) o con desarrollos estrictamente industriales de gran envergadura que rápidamente rebasaron la capacidad de absorción de la demanda local contribuyeron a modificar el perfil de especialización de las exportaciones manufactureras. El análisis de éste -que por lo demás se encuentra en formación y sujeto a modificaciones fruto de cambios en los marcos regulatorios locales e internacionales- es de significativa importancia ya que definirá -entre otros temas- la dinámica futura de las colocaciones externas, su capacidad de constituirse en una fuente de acumulación económica y su impacto sobre la actividad local.

### 3.2. Cambios en la composición de las exportaciones: ¿hacia un nuevo perfil de especialización del comercio exterior argentino?

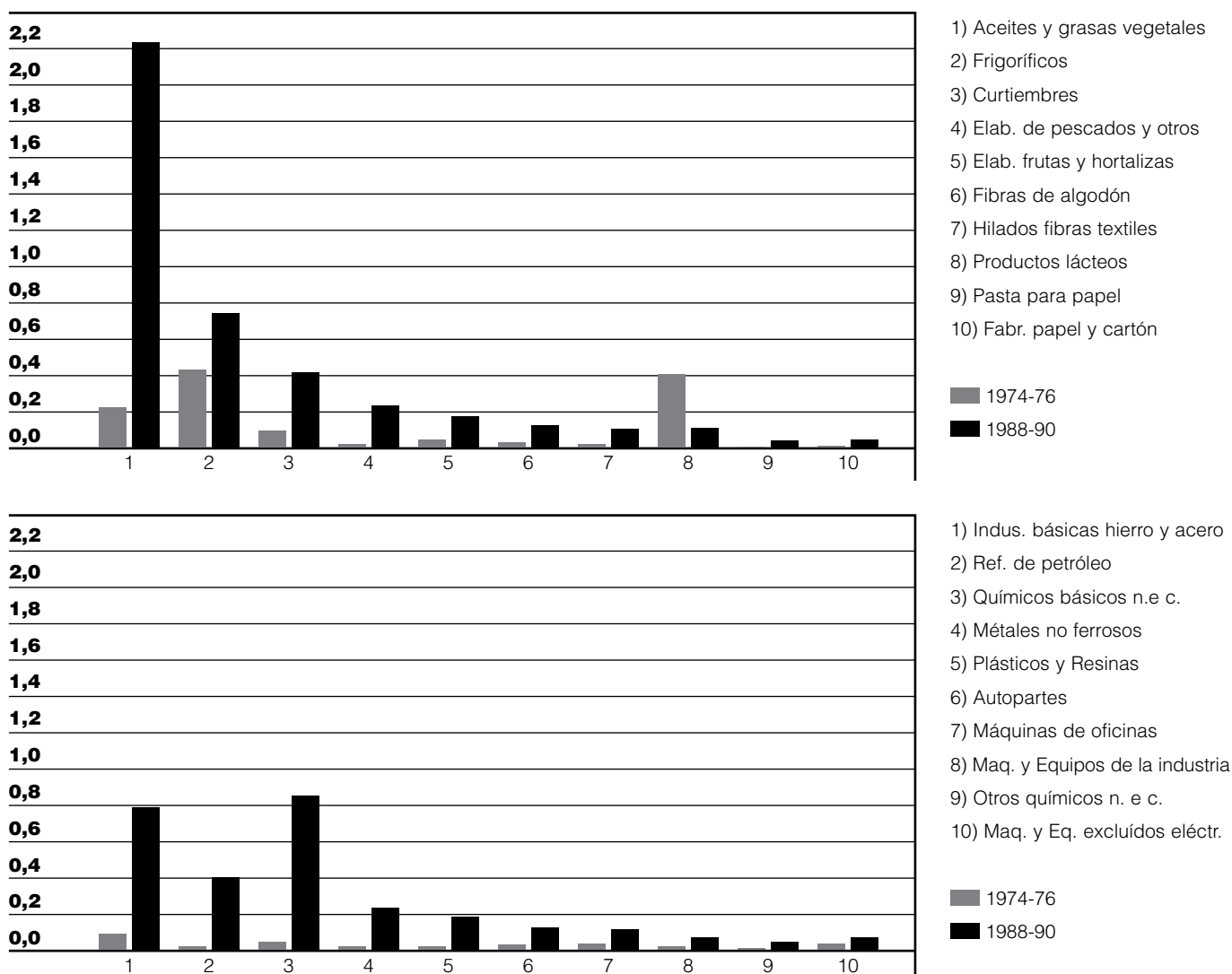
Es desde esta perspectiva que conviene plantearse el perfil que –cambios mediante– va delineándose en las exportaciones argentinas de manufacturas. O en otras palabras, en qué rubros se está especializando el comercio exterior argentino de manufacturas y qué consecuencias tiene, actualmente y en el futuro, este tipo de especialización sobre la actividad interna.

Para ello es necesario catalogar<sup>9</sup> cada una de las producciones de acuerdo con algunas características claves –uso de energía, mano de obra, nivel de valor agregado, tecnología, etc.– a fin de identificar cómo ha ido evolucionando la participación de cada una de estas producciones a lo largo del período examinado.

Por su impacto sobre los factores productivos locales y la trama industrial doméstica, uno de los indicadores más relevantes es la proporción de valor agregado sobre el valor de producción incorporado a productos que componen las exportaciones. Se trata en este caso de determinar cómo ha ido variando este indicador a medida que se ha dinamizado el comercio exportador de manufacturas.

[9] A tal fin en un trabajo previo se procedió a clasificar las producciones –utilizando la CIIU a cinco dígitos– para una serie de temas (valor agregado, uso de energía, incidencia salarial, niveles tecnológicos, etc.) de acuerdo con los datos censales de 1984 y otros antecedentes internacionales sobre la materia. Dichas clasificaciones constan en Bezchinsky G., Bisang R. y Eggers F., *Tabla de Categorización tecnológica de las producciones industriales argentinas*, CEPAL, Buenos Aires, enero 1992, mimeo. A partir de estas clasificaciones se procedió a reclasificar a las exportaciones de manufacturas para el período 1974/90 de acuerdo a las tipologías contenidas en dicha Tabla.

**Gráfico 4. Actividades que explican los cambios en la composición de las exportaciones argentinas de manufacturas** (en miles de millones de dólares)



**Cuadro 5. Actividades que explican los cambios en la composición de las exportaciones argentinas de manufacturas** (en miles de dólares corrientes y porcentajes)

**Exportaciones de manufacturas de origen agropecuario**

**Actividades más dinámicas**

Actividades	Promedio 1974-76	Promedio 1988-90	Valor	Diferencia	
				% <sup>1</sup>	% Ac. <sup>2</sup>
Aceites y grasas vegetales	225.290,4	2.241.950,4	2.016.660,0	59,2	59,2
Frigoríficos	432.658,6	759.461,5	326.802,9	9,6	68,8
Curtiembres	97.211,0	401.970,4	304.759,4	8,9	77,7
Elab. de pescados y otros	30.831,0	245.700,9	214.869,9	6,3	84,0
Elab. frutas y hortalizas	48.037,2	186.041,0	138.003,8	4,0	88,0
Fibras de algodón	38.790,9	128.069,5	89.278,6	2,6	90,6
Hilados fibras textiles	28.367,3	101.340,7	72.973,5	2,1	92,7
Productos lácteos	41.537,2	109.121,8	67.584,6	2,0	94,7
Pasta para papel	653,8	50.742,0	50.088,3	1,5	96,2
Fabric. papel y cartón	9.451,1	56.545,4	47.093,9	1,4	97,6

**Actividades menos dinámicas**

Actividades	Promedio 1974-76	Promedio 1988-90	Valor	Diferencia	
				% <sup>1</sup>	% Ac. <sup>2</sup>
Azúcar	163.414,3	79.432,3	-83.982,0	-2,5	-2,5
Molienda de cereales	74.087,7	21.968,1	-52.119,6	-1,5	-4,0
Malta y cerveza	10.415,8	94,0	-10.321,9	-0,3	-4,3
Harinas, pescado y grasas	16.421,1	8.780,9	-7.640,2	-0,2	-4,5
Saladeros y peladeros	12.382,2	4.812,1	-7.570,2	-0,2	-4,7
Otros prod. de tabaco	4.497,6	0,0	-4.497,6	-0,1	-4,8
Bolsos y valijas	2.971,3	873,4	-2.098,0	-0,1	-4,9
Terciados y aglomerados	1.640,1	791,0	-849,0	0,0	-4,9
Pastas alimen. secas	507,4	0,0	-507,4	0,0	-4,9
Prep. hojas de tabaco	557,1	468,0	-89,1	0,0	-4,9

**Exportaciones de manufacturas de origen industrial**

**Actividades más dinámicas**

Actividades	Promedio 1974-76	Promedio 1988-90	Valor	Diferencia	
				% <sup>1</sup>	% Ac. <sup>2</sup>
Industria básica hierro y acero	81.566,2	786.413,2	704.847,0	27,9	27,9
Ref. de petróleo	11.228,9	399.595,1	383.366,3	15,4	43,3
Químicos básicos n.e.c.	45.655,2	856.838,5	311.183,3	12,3	55,6
Metales no ferrosos	3.920,2	234.143,0	230.222,8	9,1	64,7
Plásticos y Resinas	12.732,4	185.063,7	172.331,4	6,8	71,5
Autopartes	30.165,9	114.050,5	83.884,6	3,3	74,8
Máquinas de oficina	45.338,0	111.900,2	66.562,2	2,6	77,4
Maq. y equipos de industria	34.604,1	81.087,8	46.483,6	1,8	79,2
Otros químicos n.e.c.	13.492,2	59.039,5	45.547,3	1,8	81,0
Maq. y equipo excl. eléct.	41.283,0	86.076,9	44.793,9	1,8	83,6

**Actividades menos dinámicas**

Actividades	Promedio 1974-76	Promedio 1988-90	Valor	Diferencia	
				% <sup>1</sup>	% Ac. <sup>2</sup>
Automotores	108.448,6	92.064,4	-16.384,2	-0,6	-0,6
Equipos ferroviarios	11.104,7	2.330,5	-8.724,2	-0,3	-0,9
Aparatos eléctricos	4.629,1	1.168,4	-5.260,7	-0,2	-1,1
Motores y turbinas	10.622,5	5.893,0	-4.729,6	-0,2	-1,3
Heladeras, lavar. y otros	12.861,1	9.746,8	-3.114,4	-0,1	-1,4
Equipos de comunicación	5.802,0	3.570,3	-2.231,7	-0,1	-1,5
Aparatos de radio y telefonía	4.787,4	2.560,3	-2.227,1	-0,1	-1,6
Apar. de fotogr. y óptica	3.074,1	1.512,3	-1.561,9	-0,1	-1,7
Tanques y depósitos metálicos	2.816,7	1.591,8	-1.224,9	0,0	-1,7
Cocinas, calef. y calefactores	2.058,3	1.247,6	-810,7	0,0	-1,7

1) Participación respecto del incremento total de las exportaciones promedios entre los períodos 1974/76 y 1988/90.

2) Participación acumulada respecto del incremento de las exportaciones promedios entre los períodos 1974/76 y 1988/90.

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

A principio de los setenta, casi el 50% de las colocaciones externas correspondían a producciones con un bajo valor agregado. Las exportaciones de MOA –frigoríficos, molinería de trigo, azúcar y otros productos similares– replicaban con algún grado de industrialización el modelo agroexportador de granos de principios de siglo. En definitiva se trataba de productos que esencialmente tenían un proceso primario de industrialización –a menudo influido por los tratamientos cambiarios específicos– pero que cuya ventaja internacional estaba asociada a los recursos naturales. (Ver Cuadro 6).

Sin embargo la casi totalidad del resto de las exportaciones correspondían a bienes que tenían valores agregados medio-altos o altos. Ello respondía a una multiplicidad de tipologías de bienes que en lo sustantivo reflejaban cierto grado de madurez emergente del proceso sustitutivo correspondiente a bienes que se ubicaban al final de la cadena productiva. Es decir, que con todos sus defectos el modelo sustitutivo enfatizaba sobre las producciones finales (de alto o medio alto valor agregado) acumulando acervos tecno-productivos, con altos contenidos de empleo, que incipientemente se orientaban hacia los mercados externos. Se inscriben en estos casos,

En las exportaciones de manufacturas se observa un incremento en la participación de las actividades intensivas en el uso de energía.

las colocaciones externas de maquinarias y aparatos eléctricos, máquinas de cálculos y oficina, confecciones textiles, algunas producciones agroalimentarias, maquinaria agrícola y automotores. De esta forma esta categoría de productos tenía una participación similar a la conformada por bienes de bajo valor agregado.

Los cambios ocurridos durante casi dos décadas tendieron a modificar sustancialmente el panorama inicial, panorama que, por otra parte, era deseable se profundizara a favor de las producciones con la incorporación de mayor valor agregado. Sin embargo quince años más tarde los resultados no son muy favorables. Por un lado, las producciones con un bajo contenido de valor agregado siguen detentando casi el 50 % de las exportaciones totales, aún considerando que éstas se expandieron notablemente. En otras palabras, gran parte del crecimiento se dio a partir del aumento en las colocaciones externas de este tipo de productos.

Por otro lado, existe una notable disminución en la participación de las producciones de alto valor agregado, a punto tal que no llegan a representar el 8% del total, a la vez que se verifica un crecimiento de las colocaciones de productos de valor agregado medio.

#### **Cuadro 6. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo con su valor agregado**

(miles de dólares y porcentajes)

Valor Agregado	Exp. Promedio 1974-76		Exp. Promedio 1988-90	
	Valor	%	Valor	%
Bajo	982.778,6	46,0	3.705.399,6	46,2
Medio	146.867,2	6,9	1.355.455,7	16,4
Medio-alto	684.119,7	32,2	2.365.325,9	29,4
Alto	315.444,7	14,9	636.192,4	7,8
Total	2.129.210,2	100,0	8.062.373,6	100,0

Nota: las clasificaciones de las producciones de acuerdo con su valor agregado responden a los niveles registrados en el Censo Económico de 1984. Al respecto ver Bezchinsky G. y otros, op. cit

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

¿Cómo explicar la involución registrada a lo largo de los años setenta y ochenta? Inicialmente, como se examinara previamente, una parte del dinamismo exportador se basó en la incorporación de nuevas producciones –aceites, pesca, refinería de petróleo, etc.– que si bien son un paso posterior en la cadena productiva respecto de los bienes primarios siguen teniendo un reducido nivel de valor agregado incorporado, en un proceso donde el dinamismo de su inserción externa descansa preponderantemente en la expansión e incorporación a la actividad económica de recursos naturales abundantes. Complementariamente la involución (e incluso el desmantelamiento) interna y la consecuente desaparición del comercio exterior de algunos sectores productores de bienes finales en la rama metalmeccánica devino en una reducción en la participación de los productos de valor agregado medio-alto y alto, Finalmente el ingreso de las producciones de insumos industriales de uso difundido –con valor agregado medio– se constituyó en el segmento más dinámico del comercio exterior de manufacturas. Nuevamente detrás de estas conductas existe la incorporación de recursos naturales abundantes –como el gas y la forestación a procesos industriales –intensivos en capital– en el marco del desarrollo de las industrias de insumos industriales, Sus resultados son la expansión exportadora de algunos productos siderúrgicos –alambón, palanquilla, etc.–, insumos petroquímicos basados en el petróleo o el gas y, recientemente, la pasta de papel.

De esta forma, visto en perspectiva, 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 asociadas al uso más intensivo de recursos humanos calificados 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.

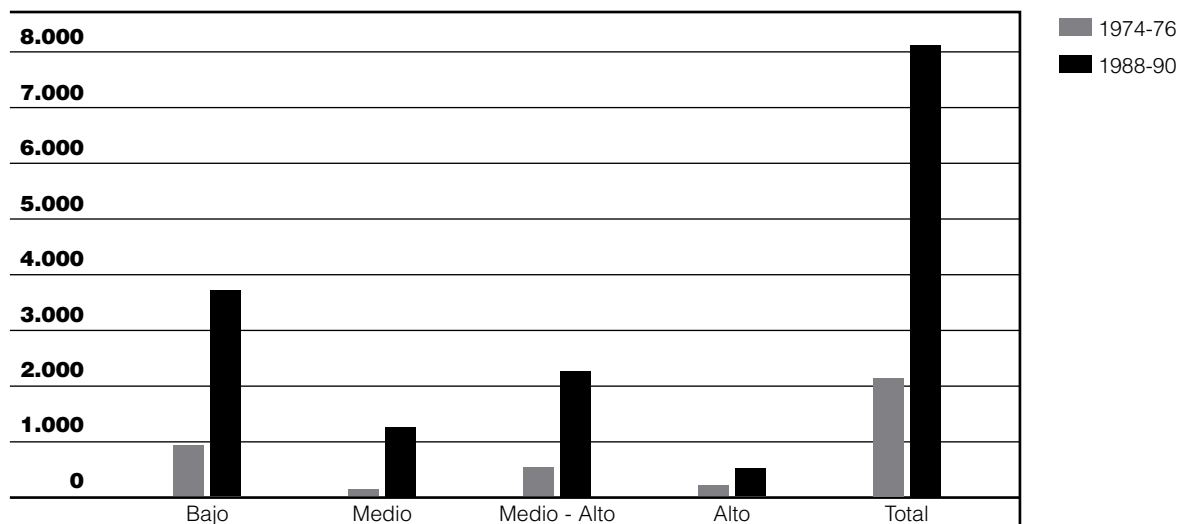
Ello parece confirmarse cuando se examina el contenido energético de las producciones que conforman las ventas externas argentinas, considerando la creciente importancia que, en su generación, tienen en el período examinado el gas y la termoelectricidad.

A mediados de los años setenta el grueso de las exportaciones correspondían a producciones que tenían un consumo energético medio y/o medio-alto. Este conjunto de industrias –entre las que se cuentan el grueso de las actividades metalmeccánicas, textiles y papeleras– explicaban casi el 75% del comercio exterior entre 1974 y 1976, mientras que las producciones intensivas en el uso de este factor –como la siderurgia y las refinerías– escasamente superaban el 12%.

Casi dos décadas más tarde el panorama tiende a concentrarse de manera distinta. Por un lado, la participación de las industrias exportadoras que hacen un uso marginal de energía se reduce a menos de un 5%, respecto de poco más del 10% que detentaban a mediados de los años setenta. Mayor intensidad en la caída registran las industrias catalogadas como consumidores medios de energía que reducen su participación de un 34% a un 17%. Por otro lado, todo parece indicar que la especialización se produce a favor de aquellas producciones que son media-alta y muy intensivas en el uso de energía, El fenómeno parece ser de mayor magnitud en este último caso, a punto tal que casi una cuarta parte de las colocaciones externas están ubicadas en esta categoría.

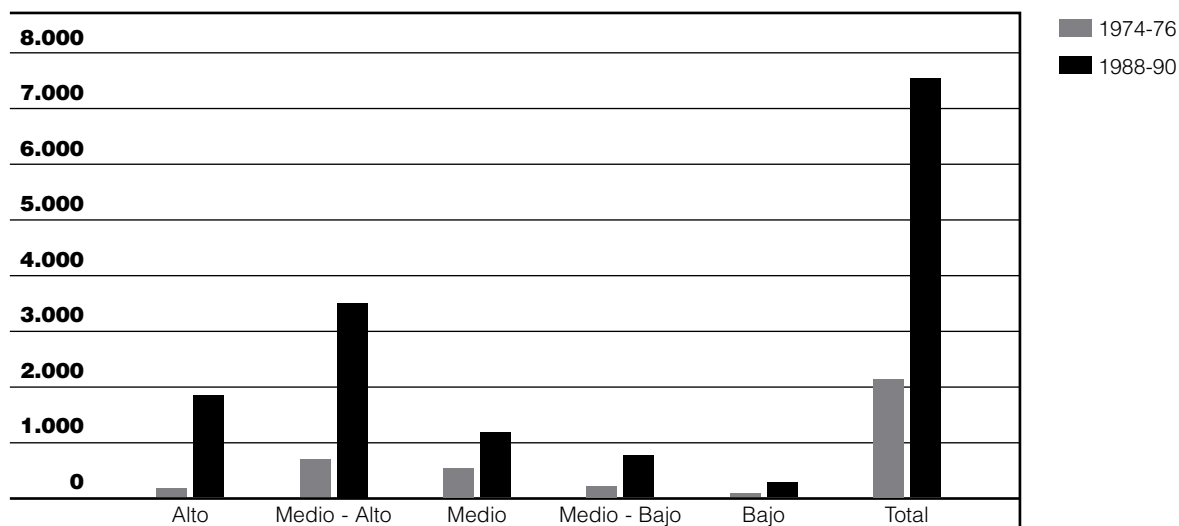
**Gráfico 5. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo con su valor agregado**

(en millones de dólares)



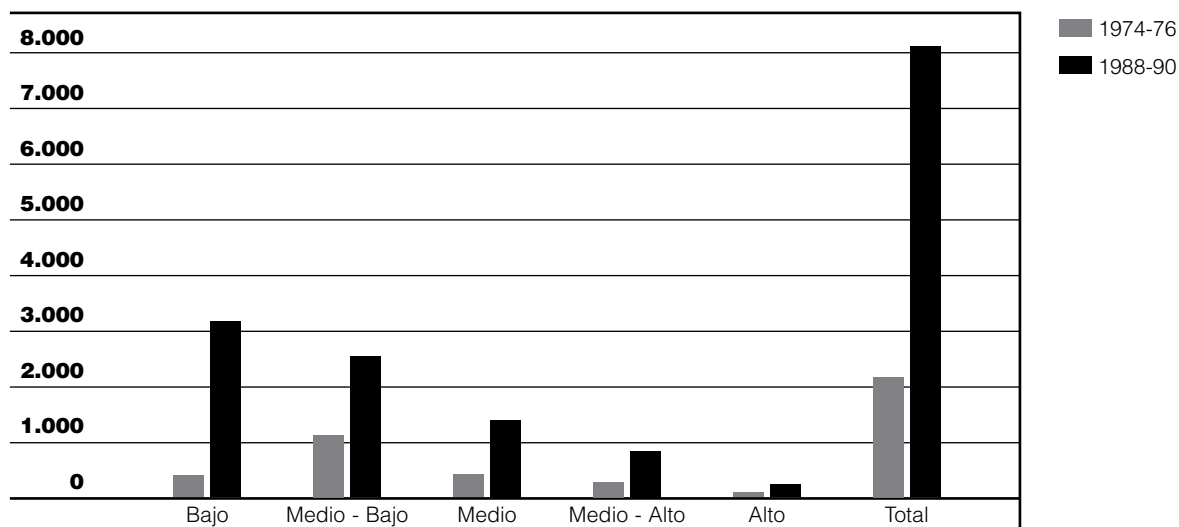
**Gráfico 6. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo con su contenido energético**

(en millones de dólares)



**Gráfico 7. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo a su costo salarial**

(en millones de dólares)





La explicación de este fenómeno es complementaria a la especialización de las colocaciones externas en industrias de bajo y medio valor agregado: parte de la expansión de las exportaciones fue motorizada por producciones que son intensivas en el uso de energía. Los casos más notables son los referidos al complejo del aluminio, la siderurgia, algunas producciones petroquímicas y, en menor medida, la industria de la pasta de papel. Se trata, en algunos casos, de energía hidroeléctrica asociada a proyectos específicos –como los de Futaleufú y su relación con la producción de aluminio–, mientras que en los restantes esta conducta revela un

Es muy marcada la tendencia hacia la especialización exportadora de industrias con baja incidencia de los contenidos de salarios.

hecho de mayor relevancia: la incorporación a la red de producción industrial de un nuevo recurso abundante en la economía argentina como es el gas.

La utilización de este recurso afectó de diversas formas el perfil de las exportaciones industriales. Inicialmente la reconversión de una larga lista de plantas industriales que sustituyeron el consumo de fuel oil por el de gas en la generación de su propia energía contribuyó a mejorar sus costos y con ello, eventualmente, su inser-

ción externa. Por otro lado, en casos como la siderurgia, el precio relativo del gas fue, entre otros, uno de los factores que incidió en la adopción de tecnologías productivas intensivas en el uso de este insumo, el que, por lo demás, se constituyó en uno de los elementos explicativos de su competitividad internacional. Finalmente, la utilización del gas como insumo petroquímico contribuyó a cimentar la aparición de varios proyectos destinados casi con exclusividad a la exportación.

La industrialización de algunos recursos energéticos y de otros productos primarios relativamente abundantes en la economía argentina, incidió a su vez sobre el grado de utilización de los factores de producción (capital y trabajo). En efecto, la incorporación de sectores exportadores de cierta relevancia –como la pesca, la siderurgia, el aluminio o la actividad aceitera– se basaron en el uso de tecnologías básicamente intensivas en el uso de capital. Ello contribuyó a modificar otro de los aspectos claves, por su incidencia posterior sobre la actividad interna, del perfil exportador argentino de manufacturas el referido a la especialización en producciones intensivas en el uso de capital.

La magnitud de los cambios observados –*Cuadro 8*– es reveladora de esta tendencia. A mediados de los setenta las proporciones entre aquellas actividades que tenían una caracterización entre media y alta respecto de las media-baja y baja era de aproximadamente dos tercios y un tercio a favor de las primeras de ellas. En otras palabras el grueso de las colocaciones argentinas tenían un contenido salarial importante, hecho que devenía del tipo de productos colocados en el exterior. Estas operaban sobre la base de tecnologías que requerían una mayor preponderancia de la mano de obra. Incidentalmente al interior de esta categoría de bienes se encontraban los crecientes niveles de calificación de la mano de obra que en determinados sectores –como la metalmecánica o la química fina– aparecían como sustentadores de ciertas ventajas competitivas internacionales.

A principios de los noventa la situación cambió radicalmente: dos tercios de los productos colocados en el exterior se corresponden con bienes que demandan bajo contenido salarial y que como contrapartida son intensivos en el uso de capital. El cambio –explicado preponderantemente por el ingreso de sectores intensivos en capital muy orientados a las exportaciones en desmedro de las actividades de contenido salarial medio– permite extraer algunas conclusiones preliminares:

**Cuadro 7. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo con su contenido energético**

(en millones de dólares y porcentajes)

	Exp. Promedio 1974-76		Exp. Promedio 1988-90	
	Valor	%	Valor	%
Alto	248.719,8	11,7	1.898.591,3	23,5
Medio-alto	784.927,7	36,8	3.590.691,4	44,5
Medio	667.181,8	31,3	1.311.565,6	16,3
Medio-bajo	231.290,5	10,8	889.479,9	11,1
Bajo	197.090,4	9,4	372.045,4	4,6
Total	2.129.210,2	100,0	8.062.373,6	100,0

Nota: Las clasificaciones de las producciones de acuerdo con el consumo energético surgen de los niveles registrados en el Censo Económico de 1984. Al respecto ver Bezchinsky G. y otros, op.cit.

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

**Cuadro 8. Evolución de las exportaciones argentinas de manufacturas de acuerdo a su costo salarial**

(en millones de dólares y porcentajes)

Contenido salarial	Exp. Promedio 1974-76		Exp. Promedio 1988-90	
	Valor	%	Valor	%
Bajo	358.054,3	16,8	3.196.306,6	39,6
Medio-bajo	1.053.778,3	49,4	2.580.366,8	32,0
Medio	450.289,6	21,1	1.496.601,3	18,6
Medio-alto	238.317,9	11,9	740.591,5	9,2
Bajo	28.770,1	0,8	48.507,4	0,6

Nota: Las clasificaciones de las producciones de acuerdo con su contenido salarial surgen de los niveles registrados en el Censo Económico de 1984. Al respecto ver Bezchinsky G. y otros, op.cit.

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

En primer lugar y más allá de la existencia de casos puntuales que no compartan la tendencia general, 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, el impacto de las exportaciones sobre la actividad productiva interna vía absorción directa de la mano de obra tiende a ser decreciente en el tiempo. O, en otras palabras es cada vez menor el efecto directo de una variación en las exportaciones industriales sobre el nivel de ocupación doméstico.

Finalmente, y en la medida que esta tendencia se consolide en el tiempo, resulta notable que a pesar de la dotación de recursos humanos del país –en términos de calificación y números– el perfil de especialización resultante haya sido hacia producciones de mayor intensidad de capital. El tema cobra mayor relevancia si se lo plantea desde una perspectiva de mediano plazo, en el cual –privatizaciones y nuevos marcos regulatorios para algunas producciones claves mediante– uno de los ejes del desarrollo sea la industrialización basada en recursos naturales. En estos casos –emprendimientos industriales basados en el uso del gas, la explotación de riquezas forestales, o en la extracción del petróleo– tendería a reforzarse la tendencia ya que en su industrialización intervienen –con las tecnologías disponibles– ingentes dotaciones de capital y, en general, demandan escasos incrementos de mano de obra. En otras palabras, 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.

A mediados de la década del '70 un tercio de las exportaciones se caracterizaba por ser manufacturas utilizadoras de mano de obra calificada con incorporación de progreso técnico.

Resta examinar cómo se conjugan estos elementos incorporándole además el tema tecnológico y permitiendo, a modo de síntesis, delinear el perfil de especialización contemporáneo de la industria argentina. Obviamente que una aproximación a los temas tecnoproductivos –industrias maduras, intensivas en capital ó trabajo, etc.– y a la base de sustentación de su competitividad –basadas en recursos agrícolas, petroleros, etc.– encierra siempre la posibilidad de error al uniformar a todas las empresas bajo un mismo parámetro y calificar a las producciones y no a las firmas. Aún así, la información contenida en el *Cuadro 9* permite visualizar a grandes rasgos cómo ha ido variando el patrón de especialización de las colocaciones externas argentinas de manufacturas y cuál es el perfil que éste adopta al inicio de la década de los noventa.

Inicialmente, a mediados de los años setenta la inserción de la industria en el contexto internacional giraba en torno a:

Inicialmente, a mediados de los años setenta la inserción de la industria en el contexto internacional giraba en torno a:

- > un claro predominio de las actividades basadas en la explotación de los recursos agrícolas y petroleros, a punto tal que contribuían a explicar casi el 60% de las exportaciones,
- > la conducta de un conjunto de industrias maduras, especialmente aquéllas que tenían un contenido laboral elevado, que explicaban casi un 20% de las ventas externas,
- > cierto dinamismo de las industrias nuevas que explicaban casi un 30% de las exportaciones de manufacturas. Obviamente cierta calificación de la mano de obra local y su menor costo relativo incidían para que haya un mayor énfasis en las industrias nuevas intensivas en mano de obra.

### Cuadro 9. Evolución del contenido tecnológico de las exportaciones argentinas de manufacturas

(en millones de dólares y porcentajes)

Industrias	Exp. Promedio 1974-76		Exp. Promedio 1988-90	
	Valor	%	Valor	%
Basadas en petróleo e intensivas en capital	11.228,9	0,5	399.595,1	4,6
Basadas en rec. agrícolas intensivas en capital	210.599,0	9,8	452.952,7	5,6
Basadas en rec. agrícolas intensivas en trabajo	933.517,7	43,6	3.574.971,0	44,6
Basadas en rec. mineros intensivas en capital	95.276,7	4,5	943.361,0	11,8
Maduras e intensivas en capital	91.862,7	4,1	832.688,1	10,4
Maduras e intensivas en trabajo	290.064,8	13,5	1.004.006,8	12,5
Nuevas intens. en capital con cont. tecnológico alto	23.053,4	1,1	57.284,6	0,7
Nuevas intens. en capital y cont. tecnológico bajo y medio	171.738,0	8,3	287.285,0	3,6
Nuevas intens. en trabajo con cont. tecnológico alto	84.189,7	4,1	172.403,5	2,2
Nuevas intens. en trabajo con cont. tec. bajo y medio	217.679,3	10,6	337.825,7	4,2
<b>Total</b>	<b>2.129.210,2</b>	<b>100,0</b>	<b>8.062.373,6</b>	<b>100,0</b>

Nota: Las clasificaciones de las producciones expresadas en sus correspondientes CIU a cinco dígitos para cada una de las clasificaciones pueden consultarse en Bezchinsky, G. y otros, op.cit.

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

De esta forma el incipiente proceso de apertura exportadora se centraba preponderantemente (casi dos tercios del total) en producciones que utilizaban intensivamente los recursos naturales (casi una prolongación de las ventajas emergentes de los recursos primarios). Sin embargo, el tercio restante se componía de producciones que exhibían algún grado de dinamismo tecnológico, a la vez que implicaban el uso intensivo de mano de obra calificada. Más aún, en el contexto

A inicio de los '90 se observa una involución desde la perspectiva tecnológica en las exportaciones.

previas, en dos direcciones: por un lado devenían en un creciente flujo de exportaciones industriales, no contempladas originalmente en modelos que sustentaban su desarrollo volcado casi con exclusividad en el mercado local. Por otro lado, no sólo se trataba de producciones agroindustriales sino que había un porcentaje creciente de

Durante la última década se generan los nuevos *grandes exportadores industriales*.

Quince firmas superan los cien millones de dólares anuales de exportación.

trienio de los ochenta señalan que el incremento de las colocaciones externas no fue neutro sino que, por el contrario, tendió a cambiar el perfil de la especialización prevalente. Varios indicadores –que por lo demás revelan el sendero de especialización de las exportaciones de manufacturas– sostienen esta afirmación:

- > las industrias intensivas en el uso de recursos naturales –agrícolas, petroleros o mineros– contribuyen a explicar casi el 70% de las exportaciones de manufacturas. El caso más revelador de la tendencia es lo ocurrido con la refinación del petróleo y las industrias mineras que cuadruplican y duplican su participación respectivamente,
- > el incremento de las producciones de insumos industriales básicos –como el acero, la pulpa de papel y algunos petroquímicos– derivó en una rápida inserción internacional Este fenómeno, que como se vio previamente, es uno de los rasgos centrales que explican el incremento de las ventas externas de manufacturas, tiene su contracara en una mayor participación de las industrias maduras, a punto tal que éstas contribuyen con casi el 20% a las ventas externas de bienes industriales. En dicha tendencia resulta por demás ilustrativo el hecho que las producciones que más incrementaron su importancia fueron precisamente aquellas que están sustentadas por funciones productivas intensivas en el uso del capital, en una economía, que paradójicamente, es escasa en la dotación de este factor,

> la contrapartida de la mayor participación de ambos grupos de producciones es la declinación de la presencia de las industrias nuevas. En su conjunto de explicar inicialmente el 23,1%, a fines de los ochenta representan poco menos del 11%, evidenciando reducciones similares independientemente de su contenido tecnológico medio o alto y de la intensidad de uso del capital o de la mano de obra. Obviamente este proceso de involución guarda una cerrada relación con lo ocurrido en el plano productivo interno, donde varias de estas producciones sufrieron los efectos de la crisis siendo reconvertidas o literalmente desapareciendo del espectro productivo.

Sintetizando, el incremento de las colocaciones externas de manufacturas fue coincidente con un cambio en su composición en un proceso que –abandonando la tendencia previa– tiende a especializar el comercio de manufacturas en producciones basadas en recursos naturales, tecnológicamente maduras, de medio y bajo valor agregado y con altos coeficientes de utilización de capital y energía.

Esta suerte de *nueva* especialización hacia la cual está orientándose el comercio exterior argentino forma parte de una compleja trama de interrelaciones uno de cuyos elementos es el tipo de agente que viabiliza este comportamiento. En ese sentido, así como se han verificado cambios que tienden a conformar una nueva forma de inserción externa, también es dable observar modificaciones en el perfil de los agentes que efectúan estas operaciones.

### **3.3. Nuevos roles para viejos agentes económicos: los grandes exportadores industriales**

A principios de los años setenta 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 las curtiembres. A grandes rasgos y salvo algunas excepciones materializadas por la actividad de empresas estatales, la maduración tecnoproductiva de algunos sectores metalme-cánicos, si bien se traducían en corrientes de exportaciones, individualmente no superaban, por lo general, los 10 millones de dólares anuales. Algunos años más tarde comienzan a aparecer con cierta importancia las colocaciones externas de automotores, respondiendo en gran medida a la presión del marco regulatorio y siempre con el respaldo de acuerdos bilaterales con países específicos a los cuales, por lo demás, no fueron ajenos los créditos subsidiados.

La escasa participación de firmas industriales con grandes volúmenes de exportaciones –contracara de la conformación productiva interna y del carácter eminentemente *mercado internista* que rodeó su desarrollo inicial y/o posterior consolidación– queda claramente evidenciada al examinar quiénes eran los grandes exportadores industriales a mediados de los setenta y su importancia en el total exportado (Ver *Cuadro 10*).

No sorprende desde esta perspectiva que solamente dos firmas –una empresa estatal siderúrgica y un frigorífico– exporten más de 50 millones de dólares por año. Siguiendo el orden descendente otras dos colocaban en el exterior entre 25 y 50 millones de dólares, mientras que en el escalón inferior inmediato había unas 25 firmas. El análisis de estas últimas es revelador de las modificaciones que se

encontraban en plena evolución: convivían en este estrato empresas metalmeccánicas –automotrices, maquinaria agrícola, etc.– que continuaban con sus programas de colocaciones siguiendo la lógica del modelo sustitutivo con otras que iniciaban las producciones aceiteras y las curtiembres. Finalmente esta treintena de empresas explicaban menos del 25% de las exportaciones de manufacturas hecho que indica la presencia de un gran número de firmas con bajos niveles de exportaciones.

Una década más tarde el panorama había cambiado radicalmente. Teniendo como telón de fondo la duplicación de las colocaciones externas, el escenario era dominado ahora por menos de veinte firmas industriales que detentaban casi el 40% de las ventas externas de manufacturas: su contracara era el ingreso de los grandes exportadores industriales<sup>10</sup>.

Así, por primera vez una firma industrial exportaba más de 200 millones de dólares, mientras que otras cuatro superaban los 100 millones de dólares. Aún considerando el crecimiento de las colocaciones totales, el dinamismo de los grandes exportadores fue tal que ya las 36 firmas más importantes explicaban el 54% del comercio.

La tendencia se fue profundizando en los años posteriores simultáneamente con el aumento de la inserción internacional del sector manufacturero. Así, en 1988, ya son nueve las firmas que superan los 100 millones de dólares de exportaciones, mientras que dos años más tarde esa cifra se eleva a quince. En el primero de los casos las mencionadas empresas cubren el 20% de las exportaciones, mientras que en 1990 quince firmas explican un tercio del comercio.

Estos indicadores forman parte de una tendencia de largo plazo que une simultáneamente tres elementos:

En primer lugar 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. Resulta destacable en ese sentido el fenómeno evo-

[ 10 ] El hecho supera largamente lo anecdótico y es revelador de las profundas transformaciones de la sociedad argentina. Cabe recordar en ese sentido que históricamente el sector industrial abogaba por un tipo de cambio controlado y bajo, hecho que junto con fuertes mecanismos diferenciales de protección le permitía contar con un adecuado acceso a los insumos externos y le garantizaba, indirectamente, un mercado local creciente (como efecto de la reducción de los precios de los bienes-salario altamente exportables). Obviamente ello, lo diferenciaba de la posición de las empresas exportadoras de bienes primarios, sustentadoras de la necesidad de un tipo de cambio elevado (libre y sin retenciones). Ya desde mediados de los ochenta las posiciones entre ambos tipos de firmas en este tema tienden a confluir: ambos requieren de un tipo de cambio elevado pues la exportación representa una parte relevante del destino de sus producciones.

**Cuadro 10. Concentración de las exportaciones argentinas de manufacturas**

(en millones de dólares, valores absolutos y porcentajes)

Tamaño	Nº de Empresas	1990 Exportaciones			Nº de Empresas	1988 Exportaciones		
		Valor	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>		Valor	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
Más de 200	4	1.568,85	16,87	16,87	1	288,14	4,07	4,07
100 y 200	11	1.430,78	15,38	32,35	8	1.070,63	15,14	19,21
50 y 100	s/i	s/i	s/i	s/i	24	1.831,25	25,92	45,13
25 y 50	s/i	s/i	s/i	s/i	22	781,17	11,05	56,18
10 y 25	s/i	s/i	s/i	s/i	68	1.033,11	14,62	70,80
Resto	s/i	s/i	s/i	s/i	5.605	2.060,17	29,20	100,00
<b>Total</b>	<b>s/i</b>	<b>9.298,17</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>5.728</b>	<b>7.064,46</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>

1) Porcentaje relativo.

2) Porcentaje acumulado.

s/i: sin información.

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires.

lutivo que los caracteriza: entre mediados de los setenta y ochenta se produce el recambio de las empresas exportadoras donde van perdiendo relevancia las producciones metalmecánicas y algunas MOA -como los frigoríficos y la molinería- a favor de los promisorios comportamientos de la industria aceitera, máquinas de oficina (aunque responde a la estrategia individual de una firma de porte como es IBM), la pesca, y las producciones de insumos industriales intermedios. Estas producciones, que situaban su techo exportador en el entorno de los 25 millones de dólares por diversas razones se lanzaron rápidamente a los mercados externos y, el grueso de ellas aparecen entre las firmas que colocan entre 50 y 100 millones de dólares en el exterior entre 1988 y 1990. A su vez, a mediados de los ochenta, comienzan a ingresar firmas en los escalones inferiores –como algunas firmas textiles, nuevamente las automotrices pero ahora a través de autopartes, y las empresas petroquímicas– que cinco años más tarde se perfilan en los peldaños superiores de la pirámide exportadora. En suma, hay una especie de corrimiento de la base hacia mayores mesetas de exportación.

En segundo lugar ello indica, que el número de exportadores de cierta relevancia va creciendo a lo largo del tiempo. En ese sentido, es notable como siendo esta actividad demandadora de mecanismos de aprendizajes –desde lo estrictamente administrativo hasta lo relacionado con la adaptación y captación de la demanda externa– se van incorporando temporalmente nuevos exportadores que maduran a lo largo del tiempo y, condiciones económicas y productivas mediante que se lo faciliten, se consolidan en esta actividad varios años después. Incidentalmente, la contracara de la casi duplicación de las colocaciones externas entre 1984 y 1988 es el aumento de casi un 30% en el número de firmas industriales que registran operaciones de exportación.

Finalmente, 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 industrial que concentra una parte apreciable del comercio exterior. Nótese, en ese sentido, que en grandes líneas, una veintena de exportadores capta más del 40% del total.

Nº de Empresas	1990 Exportaciones			Nº de Empresas	1988 Exportaciones		
	Valor	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>		Valor	% <sup>1</sup>	% <sup>2</sup>
1	253,17	5,58	5,58	0	0	0	0
4	594,44	13,12	18,70	0	0	0	0
13	926,26	21,24	39,94	2	101,91	4,21	4,21
18	659,89	14,56	54,50	2	65,03	2,70	6,91
43	664,54	14,67	69,17	26	392,70	16,32	23,23
4.671	1.431,50	30,83	100,0	-	1.845,20	76,77	100,00
<b>4.750</b>	<b>4.529,78</b>	<b>100,00</b>	-	-	<b>2.404,84</b>	<b>100,00</b>	-

#### 4. Las causas de los cambios: hacia una taxonomía de los comportamientos de los sectores más dinámicos

¿A qué responden los cambios observados tanto en el nivel de inserción de la economía como en la composición del comercio exterior de manufacturas?

La aproximación a una respuesta para este tipo de interrogante debe inicialmente enmarcarse en los profundos cambios que desde inicios de los años setenta caracterizan a la sociedad argentina. Circunscribiendo el análisis al tema concreto de las exportaciones, en la explicación de los cambios de su conducta confluyen una serie de factores de muy diversa índole, catalogados como la intersección de dos tipos de variables -las de corte monetario y las estrictamente físicas- que operan tanto a nivel interno y/o internacional. Todo ello rodeado por las características de las respectivas políticas regulatorias que sustentan la direccionalidad e intensidad de las colocaciones externas de manufacturas argentinas.

De esta forma, a la explicación de por qué un sector se volvió exportador (o bien por qué dejó de serlo) contribuyen elementos tales como: los cambios estructurales en la producción local, las políticas de (des)incentivos a la producción, el comportamiento de la demanda interna, la evolución del tipo de cambio, los niveles de las tarifas, la tasa de interés y otros indicadores monetarios, los cambios en los mercados internacionales, el surgimiento de nuevas tecnologías que re o desvaloricen determinados recursos naturales, el rediseño de las estrategias de las compañías multinacionales e, incluso, las condiciones climáticas.

A fin de sistematizar las innumerables variables que puedan explicar la conducta de las exportaciones argentinas de manufacturas, que a su vez, tienen una marcada heterogeneidad en términos de su inserción internacional, se han seleccionado una serie de sectores para los cuales el análisis de los elementos que explican su rápida inserción externa contribuyen a delinear una serie de taxonomías de las razones que sustentan la conducta de las firmas industriales.

En dicho análisis, se priorizarán los aspectos estructurales por sobre los monetarios, en el entendimiento que si bien éstos pueden ser relevantes a corto plazo, están íntimamente influidos, en largo plazo, por la evolución de aquéllos<sup>11</sup>. En otras palabras, de no existir ciertas competitividades físicas genuinas, es insostenible su mantenimiento a largo plazo a través de factores de competitividad espurios de corte monetario.

##### **a) Expansión productiva basada en recursos primarios orientada al mercado externo**

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. Los casos recientes de mayor significación exportadora son sin duda los aceites vegetales, la pesca y la fruticultura. A ellos se les suman otros de mayor antigüedad -como las curtiembres y los frigoríficos- compartiendo una clara dependencia en su evolución con la conducta seguida por la demanda internacional. Asimismo, la expansión de los recursos forestales y las reservas de gas y petróleo han sido la base del dinamismo exportador de las manufacturas asociadas a estos recursos.

[11] Por ejemplo, es posible incrementar exportaciones temporalmente para algunos sectores a través de modificaciones cambiarias, pero difícilmente ello pueda sostener una corriente exportadora de magnitud a largo plazo a menos que sea sustentada por mejoras en la capacidad productiva interna. En el caso límite, existen condiciones físicas -calidad del producto, capacidad de producción, etc.- que son condiciones necesarias previas a las facilidades monetarias para exportar; en el extremo opuesto, de no existir capacidades físicas de producción adicionales, a corto plazo, los incentivos monetarios tampoco tienen efecto sobre las ventas externas.



Como arquetipo de esta tipología examinaremos con algún detalle el caso de los aceites vegetales.

### *El complejo aceitero*

A mediados de los años sesenta la producción y exportación de aceites vegetales tenía un carácter marginal. En el contexto de los cultivos de la pampa húmeda, escasamente tres cuartos de millón de hectáreas eran destinadas a las oleaginosas, destacándose entre ellas el girasol y el lino; otras

En la industria aceitera diversos factores fueron claves para generar exportaciones de 2.500 millones de dólares anuales en 1990.

producciones como la soja, eran de menor importancia. El producido de estos cultivos se industrializaba internamente y se dedicaba casi con exclusividad al consumo local; sólo una ínfima parte de la producción se volcaba a los mercados externos.

A principio de los setenta comenzó la difusión de un nuevo cultivo: la soja. Así mientras que en ese momento la superficie anual cultivada de esta oleaginosa

oscilaba alrededor de las 33 mil hectáreas, una década más tarde ascendía a poco más de 2,3 millones de hectáreas y a fines de los ochenta superaba ya los 5,2 millones de hectáreas (*Cuadro 11*).

La expansión de la frontera cultivable (en base al doble cultivo y/o al desplazamiento parcial de otras producciones), sumado a las mejoras en los rendimientos por hectárea (el promedio para el período de 1965/70 fue de 980 kg/h, mientras que durante el último trienio creció hasta los 2.300 kg/h) redundó en un crecimiento exponencial de la producción de semillas, especialmente a lo largo de la década del ochenta. Como ejemplo de ello cabe mencionar que la producción de 1990 triplicó a la de 1980.

Una conducta similar, aunque en menor magnitud siguió la producción de girasol, la restante de las oleaginosas que explica el dinamismo del sector. Así, a fines de los noventa se producían casi 4 millones de toneladas, mientras que en 1980, la producción no superaba el millón setecientos mil toneladas<sup>12</sup>.

[ 12 ] Ver Cámara de Industria Aceitera de la República Argentina, Anuario Estadístico de Oleaginosas 1990, Buenos Aires 1990.

**Cuadro 11. Evolución de algunos indicadores del complejo aceitero**

Concepto	Unidad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Producción de soja	Miles de t.	3.500,0	3.770,0	4.150,0	4.000,0	7.000,0	6.500,0	7.100,0	6.700,0	9.900,0	6.500,0	10.700,0
Producción de girasol	Miles de t.	1.650,0	1.260,0	1.980,0	2.300,0	2.200,0	3.400,0	4.100,0	2.200,0	2.915,0	3.200,0	3.900,0
Rendimiento soja	Kg/h	1.727,0	2.005,0	2.090,0	1.750,0	2.405,0	1.988,0	2.142,0	1.897,0	2.264,0	1.653,0	2.156,0
Producción total aceite	Miles de t.	1.067,0	810,0	1.208,0	1.573,0	1.654,0	2.034,0	2.397,0	2.047,0	2.441,0	2.402,0	2.816,0
Prod. subprod. oleagin.	Miles de t.	1.986,0	1.682,0	2.596,0	3.409,0	4.196,0	4.662,0	5.491,0	5.481,0	6.632,0	6.103,0	7.421,0
Exportación aceites	Miles de t.	784,0	520,0	815,0	1.198,0	1.349,0	1.639,0	1.883,0	1.677,0	2.127,0	1.903,0	2.508,0
Exp. subprod. oleagin.	Miles de t.	1.656,0	1.525,0	2.085,0	3.123,0	3.891,0	4.156,0	5.143,0	5.043,0	6.561,0	6.141,0	7.225,0
Consumo interno aceite	Miles de t.	283,0	290,0	393,0	375,0	305,0	395,0	514,0	371,0	314,0	499,0	308,0
Consumo interno subp. ol.	Miles de t.	330,0	157,0	511,0	286,0	305,0	506,0	348,0	438,0	71,0	38,0	196,0
Exportaciones totales complejo aceitero	Millones de dólares corrientes	769,4	631,9	756,7	1.061,7	1.552,2	1.441,2	1.406,1	1.366,1	2.302,8	2.142,2	2.280,9
Precio aceite soja		598,0	507,0	447,0	527,0	724,0	572,0	342,0	334,0	463,0	432,0	447,0

Fuente: Elaboración del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL sobre la base de datos de CIARA. Anuario Estadístico, varios números.

Este dinamismo productivo respondió a la avidez de la demanda mundial por los productos oleaginosos y se tradujo en una fuerte corriente exportadora, que dinamizó las colocaciones externas de esta agroindustria. Si bien inicialmente las ventas externas se refirieron especialmente a granos, la instrumentación de políticas cambiarias que inducían el desarrollo de las primeras etapas industriales devino en un cambio en el perfil exportador del complejo aceitero. En lo sustantivo se trataba de una réplica ocurrida en el sector pampeano con las producciones trigueras de principios de siglo, con la adición de un proceso posterior de industrialización. Ello tuvo una rápida repercusión en el plano productivo interno y se tradujo en dos hechos destacables, más aún si se considera el escaso dinamismo industrial que caracterizó a la década de los ochenta<sup>13</sup>.

Por un lado, favorecidas por la existencia de ciertas restricciones al libre comercio de granos<sup>14</sup>, se establecieron alrededor de cuarenta plantas industriales destinadas a su transformación en aceite o *pellets*. Estos avances productivos respondieron a dos tipologías empresarias: una basada en firmas de capital nacional que tenían una experiencia previa en la elaboración de aceites y otra en empresas de capital internacional dedicadas previamente a la comercialización internacional de granos. En ambos casos ello se materializó en la construcción de grandes plantas industriales con tecnologías acordes con los mejores estándares internacionales (generando, incluso, algunos desarrollos en un núcleo de empresas proveedoras de bienes de capital) en sitios que conjuguen la posibilidad de un fácil acceso al grano y una rápida salida hacia el exterior a través de vías navegables.

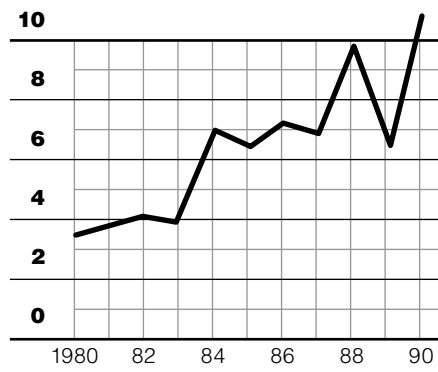
[ 13 ] Ver Feldman S. y Gutman G. Op. cit.

[ 14 ] Casi simultáneamente con el incremento de las cosechas de soja y girasol se implementaron mecanismos regulatorios que prohibieron su exportación, a la vez que las ventas externas de los productos que le siguen en la cadena productiva -pellets y aceites- no contaban con restricción alguna e incluso durante algunos años estas colocaciones externas fueron beneficiadas con algunos mecanismos de promoción a las exportaciones.

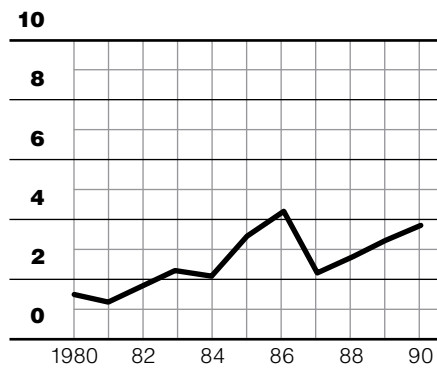
**Gráfico 8. Evolución de algunos indicadores del complejo aceitero**

(en millones de toneladas)

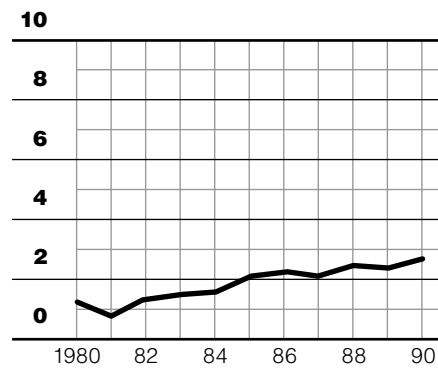
**Producción de soja**



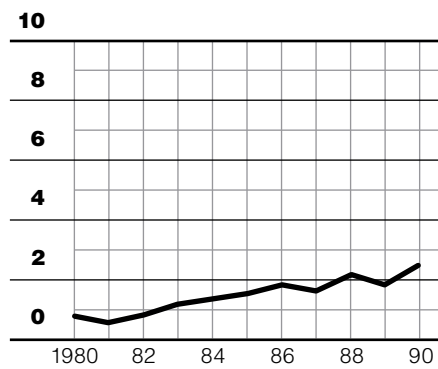
**Producción de girasol**



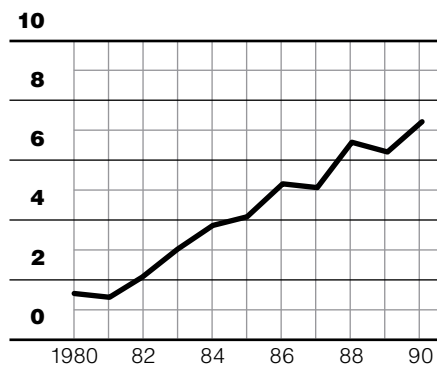
**Producción total de aceite**



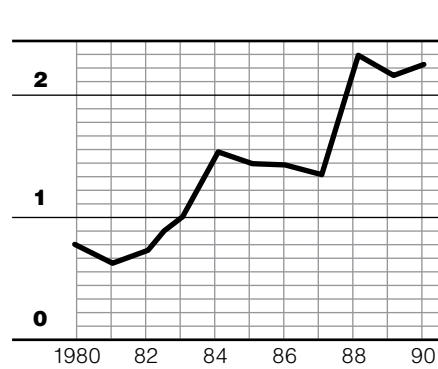
**Exportación de aceites**



**Exportación subproductos oleaginosos**



**Exportación total complejo aceitero (miles de millones us\$)**



Por otro lado, dado el destino final de estas producciones los emprendimientos fabriles fueron complementados por inversiones en elevadores y terminales portuarias como forma de cerrar el circuito productivo que se inicia con la adquisición del grano y termina con la colocación del embarque para la exportación.

El destino final de estas producciones –verdaderas commodities internacionales– está indisolublemente atado a la marcha de las exportaciones. Como puede observarse en las estadísticas, al amparo de un consumo interno estable y marginal, los avances en las superficies cultivadas y la producción inicial de granos y posteriores de aceites y subproductos guarda una correlación casi perfecta con los volúmenes exportados. O, en otras palabras se trata de un típico caso de un complejo exportador por excelencia con un mínimo grado de elaboración interna cuya competitividad se basa en la dotación natural de factores asociados a un equipamiento industrial y de infraestructura muy eficiente.

Las cifras son por demás elocuentes de este dinamismo: las colocaciones pasaron de un promedio de 225 millones de dólares en el trienio 1974/76, a poco más de 700 millones al inicio de los ochenta. Finalmente a lo largo del trienio 1988/90 las colocaciones externas superaron los 2.200 millones de dólares.

La evolución de las colocaciones externas fue más dinámica aún si se consideran los volúmenes físicos enviados al exterior tanto de aceites como de otros subproductos. En ese sentido, a inicios de los ochenta se exportaban casi 800 mil toneladas de aceites y 1,6 millones de subproductos, mientras que una década más tarde el sector colocaba alrededor de 2,2 millones de t de aceite y 7,7 millones de t de subproductos.

Obviamente la contrastación de ambas tendencias indica que parte del dinamismo productivo y exportador se diluyó por efecto de reducciones en los precios internacionales. En ese sentido en algunos años el fenómeno fue particularmente intenso: así entre 1981 y 1984 el precio fue creciente incentivando fuertemente la producción; dos años más tarde la cotización internacional del aceite de soja se redujo sensiblemente (pasó de valores promedios del orden de los 720 dólares por t en 1984 a poco más de 330 durante 1986 y 1987). Finalmente los últimos tres años de la serie indican una leve recuperación aunque sin alcanzar los guarismos de principios de la década.

Sintetizando, se trata de producciones que con distinto grado de complejidad tecno-productiva tienen su base de competitividad en el uso de recursos naturales abundantes. En algunos casos su inserción internacional requiere de pasos productivos que demandan cierta excelencia tecnológica, una alta intensidad de capital y una reducida absorción de mano de obra; por lo demás su dinamismo está acotado por las características que rodean a la demanda internacional y el marco regulatorio que sustenta el comercio tanto a nivel local como internacional.

#### **b) Las producciones de insumos industriales de uso difundido: del estrangulamiento externo a la apertura exportadora**

A mediados de los setenta, 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 ambas 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 claramente 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.

En suma el desafío consistía en profundizar la industrialización ensanchando el mercado interno simultáneamente con la solución del problema externo. En este sentido, frente a la escasa posibilidad de profundizar la industrialización en el área de 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 tenían 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.

Sin embargo emprendimientos de este tipo –grandes complejos integrados dedicados al acero, el papel o la petroquímica– tenían escasas posibilidades de ser desarrollados exclusivamente por los empresarios locales en función de los fuertes requerimientos de capital, la escasa tasa de ganancia, los largos períodos de maduración y la magnitud de alguna infraestructura adicional requeridas para su puesta en marcha. Esto derivó en que todos los planes de desarrollo diseñados durante esos años plantearan la necesidad de su promoción en función de las externalidades positivas que iba a generar el ahorro de divisas y el posterior desarrollo de las industrias encadenadas a partir de estas grandes plantas de insumos.

Una visión de tres décadas más tarde indica que 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 en el 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 ochenta, un nuevo modelo de inserción internacional del sector industrial argentino. El análisis de lo ocurrido con uno de los sectores más dinámicos en este plano -el siderúrgico- permite examinar algunas de las razones que sustentan esta conducta, que por lo demás, es extensible, salvando las especificidades obvias, a otras producciones de similares características como son la petroquímica, la industria del aluminio y el papel.

## La industria siderúrgica

En 1974 la Argentina importó productos siderúrgicos por más de 500 millones de dólares y exportó sólo 133,3 millones. Por su saldo negativo –unos 370 millones de dólares en dicho año y casi el doble en el siguiente– se contaba entre los sectores más deficitarios de la cuenta comercial argentina.

Quince años más tarde el panorama cambió radicalmente. No sólo las exportaciones crecieron aceleradamente –los niveles promedios de los años 1988/90 son, en valores

La desarticulación del proceso industrial doméstico, determinó que las modernas plantas de procesos instaladas exporten gran parte de su producción. La industria siderúrgica es el ejemplo más ilustrativo.

nominales, unas 10 veces superiores a los registros del período 1974/76– sino que también las compras externas decrecieron sensiblemente (como doble efecto de caída de consumo y sustitución de importaciones). De esta manera y desde el punto de vista sectorial, la actividad siderúrgica se cuenta entre uno de los sectores más superavitarios –unos 600 millones de dólares anuales– en la relación comercial con el exterior.

Más aún, el fenómeno está sustentado por un núcleo acotado de firmas –algunas de las cuales se cuentan entre los más destacados productores mundiales en términos económicos y tecnológicos– que colocan sus producciones en un centenar de países en un mercado altamente competitivo al cual no son ajenas las prácticas de *dumping*, subsidios, e intervenciones estatales en procesos de reconversión industrial.

¿Cómo explicar un fenómeno de estas características en un país tradicionalmente agroganadero, que además, pasó por un turbulento período de crisis económicas durante las últimas décadas?

Para aproximar una respuesta en esa dirección, inicialmente cabe diferenciar a los factores externos de los estrictamente locales que contribuyen a explicar el fenómeno.

A nivel internacional, varios son los elementos tendientes a delinear un mercado con una alta concurrencia que tiene como telón de fondo un fuerte proceso de reconversión industrial. Este, por su parte, refleja tanto el impacto de los cambios tecnológicos ocurridos en otros sectores –como en la computación y la electrónica– como algunos avances verificados en los procesos de producción de la siderurgia. A ello se le suman, a su vez, el ingreso de una serie de proyectos productivos encarados desde los setenta por varios NICs y los problemas emergentes de los cambios en los precios relativos de la energía.

La confluencia de estos factores conduce a procesos de reconversión al cual no son ajenas las intervenciones estatales tanto en las corrientes comerciales internacionales como en la reformulación de las capacidades productivas. Quizás el caso más ejemplificador de esto último sean las políticas comunes de la CEE, referidas al cierre, ampliación y reconversión de plantas productoras. Como resultado de ello, el mercado ha sido muy inestable, *sobreconcurrido* y, a menudo, sujeto a fuertes prácticas de *dumping*. De esta perspectiva, no llama la atención los vaivenes en los precios internacionales, especialmente de aquéllos –como la palanquilla, el alambión y la chapa caliente– considerados como *commodities* y referenciales para el resto de las producciones.

A lo largo de la serie existen dos picos relacionados íntimamente con el precio de la energía: los ocurridos a mediados y fines de los setenta. A partir de allí, durante el grueso de la década de los ochenta –especialmente durante los años 1982 a 1984– los precios estuvieron muy deprimidos. Recién a fines de los ochenta, se verifica un repunte de cierta magnitud que facilitó las colocaciones externas argentinas

Sin embargo, el fenómeno argentino no puede explicarse exclusivamente a través de las variaciones en las cotizaciones internacionales. Como puede observarse en el *Cuadro 12* también en valores constantes se verifica el pasaje de un sector claramente importador en los setenta a otros exportador en los ochenta. En otras palabras, el crecimiento está sustentado básicamente por un aumento en los envíos físicos que pasaron de unas 470 mil t a poco más de 2 millones como promedio de los últimos años de la década de los ochenta.

Parece, en cambio, responder más apropiadamente a la conjunción de una serie de factores estructurales y monetarios internos una de cuyas principales manifestaciones es una mayor apertura externa.

Inicialmente, a principio de los setenta, el sector estaba conformado por unas sesenta firmas, que giraban en torno a la presencia central de dos empresas estatales: Somisa y Altos Hornos Zapla. Desde el punto de vista productivo, el sector en su conjunto exhibía una marcada desarticulación, mostrando los mayores desequilibrios en la etapa de fundición –los clásicos faltantes de palanquillas en la década de los sesenta– y laminación de planos en caliente. La profundización del proceso sustitutivo hacia esas producciones encontraba serios escollos que iban desde aspectos estrictamente económicos –los considerables montos requeridos por las técnicas tradicionales de los altos hornos/convertidores de acero–, tecnológicos –ciertas incompatibilidades entre los requerimientos de algunos mercados específicos– y las escalas óptimas de producción, hasta los de orden políticos plasmados en el marco regulatorio estatal (centrado en el concepto de autoproducción con una fuerte ingerencia militar basada en la idea de autonomía en la defensa).

**Cuadro 12. Evolución de algunos indicadores seleccionados de la producción siderúrgica**

Concepto	Unidad	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Produc. Nacional	Miles de t.	2.356	2.198	2.409	2.684	2.786	3.203	2.702	2.527	2.913
Importación	Miles de t.	2.208	2.477	1.114	1.327	1.007	1.235	1.490	1.041	1.019
Consumo interno	Miles de t.	4.155	4.654	3.123	3.692	2.820	3.883	3.799	2.824	2.929
Exportación	Miles de t.	477	74	460	376	1.032	623	423	771	1.032
Precio Internacional	dls. FOB por t. chapa gruesa	328	295	260	268	272	308	330	320	308
Capacidad de reducción	Miles de t.		2.362					2.989		
Exportaciones	Miles de dls.	133,4	22,2	89,2	s/i	219,2	198,2	144,2	272,8	333,0
Importaciones	Miles de dls.	508,1	746,0	356,2	s/i	218,1	366,6	592,2	378,3	314,6
Saldo Comercial	Miles de dls.	-374,8	-738,8	-267,0	s/i	1,1	-168,4	-448,1	-105,6	18,4
Cantidad de Empresas:										
Integradas			2					4		
Semi integradas			10					2		
Laminadores			47					38		

Fuente: Elaboración propia del Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del CIS Anuarios Estadísticos, varios números

A nivel empresarial, había dos plantas estatales integradas –producían desde el mineral de hierro hasta los productos finales–, una decena de firmas semi-integradas –adquirían el semielaborado de Somisa, o (en muy escasa proporción) lo producían partiendo de chatarra o bien lo importaban– y una cuarentena de pequeños establecimientos que efectuaban los procesos de laminación final. En general, el grueso de estas firmas podían ser consideradas pequeñas en el contexto internacional dominado por las firmas americanas, japonesas o europeas (e incluso en comparación con las empresas brasileñas). En suma, era un esquema de cierta *complementación* productiva entre firmas públicas y privadas, con elevada protección, surgido y consolidado durante casi cuatro décadas, que apuntaba a cubrir una ávida demanda local asociada al dinamismo que caracterizó a la metalmecánica y a la construcción durante los años sesenta y principios de los setenta.

Contando con varios proyectos previos, en la segunda mitad de los setenta, dos empresas –Acindar y Siderca– integran su producción, adoptando tecnologías que recién hacían su ingreso al mercado comercial a escala mundial. Basados en el uso del gas y la electricidad, con un fuerte apoyo oficial y exhibiendo rápidos y crecientes niveles de excelencia operativa, estos avances productivos entraron en pleno funcionamiento simultáneamente con la crisis de principios de los ochenta y transformaron notablemente la estructura y dinámica del mercado.

Por otro lado, la crisis interna, las ganancias de productividad de estos emprendimientos empresariales y los regímenes promocionales contribuyeron a la concentración del mercado a través del cierre de empresas laminadoras y/o su absorción por parte de Acindar (desde la fusión con Gurmendi –su otrora principal competidor–). De esta forma, a mediados de los ochenta había 4 firmas integradas y solamente 1 semiintegrada, mientras que el número de laminadores se había reducido de 47 a 34 (incluso varios de estos son controlados por las firmas integradas).

Obviamente, concentración, ganancias de productividad, expansión de las capacidades productivas tendientes a mitigar los desequilibrios internos del sector, caída en el consumo interno y políticas favorables desde el punto de vista cambiario, contribuyeron a redefinir la forma de inserción del sector en el contexto

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
2.966	2.652	2.945	3.242	3.603	3.624	3.833	3.657
941	1.097	524	982	989	1.250	531	s/i
3.104	3.057	2.139	2.847	3.416	3.089	1.841	s/i
859	701	1.369	1.417	1.343	1.998	2.269	2.022
254	261	262	274	293	411	365	340
	3.494					3.969	
190,2	184,2	340,9	323,7	355,9	644,4	933,6	781,2
292,9	331,8	203,7	230,6	356,4	471,7	244,1	145,2
-102,7	-147,6	137,3	93,1	-0,5	172,7	689,4	636,0
	4					4	
	1					1	
	34					31	

internacional. En un marco internacional sobreconcurrido, un núcleo acotado de firmas Somisa, Siderca, Acindar y Propulsora Siderúrgica detenta una clara orientación exportadora en una estrategia que en lo sustantivo las hace aparecer como *tomadoras* de precios en los competitivos mercados internacionales y fuertemente oligopólicas en los respectivos mercados locales. De esta forma los cambios ocurridos en la conformación estructural interna, tienen su contrapartida en el plano de las exportaciones.

Como resultado de ello, con un mercado interno que a principio de los ochenta había establecido una *meseta* de consumo en el entorno de los 3 millones de t –cuando un lustro previo era de 4 millones–, por un lado, Somisa se quedó sin los habituales clientes locales (ahora integrados) de insumas y por otro, las empresas recientemente integradas, comenzaban a subocupar su capacidad instalada. La salida para las firmas más grandes fue una mezcla de desactivación parcial de la producción (como el apagado temporal de uno de los hornos de Somisa) y/o la exportación (que por lo demás no se veía favorecida, al inicio de los ochenta, por la evolución de los precios internacionales).

De esta forma, el primer paso hacia la reversión de la tendencia deficitaria del balance comercial del sector surgió como una respuesta combinada de reducción de las importaciones (vía menor consumo y sustitución) y aumentos de las exportaciones como paliativo a la caída del mercado local. O, en otras palabras, las colocaciones externas fueron, en lo sustantivo, un mecanismo anticíclico al comportamiento del consumo interno.

Los últimos años de la serie indican ciertas modificaciones de fondo a este panorama. Por un lado, los registros de exportaciones de los años 1988/90 son sustancialmente superiores a los verificados previamente y, por otro, todo parece indicar que responden a una tendencia de más largo plazo que morigera la contraciclicidad al consumo como explicación de las exportaciones.

Si bien es necesario reconocer que, durante los últimos años de la serie examinada, contribuyeron significativamente a la explosión exportadora, cierta recuperación en las cotizaciones internacionales, algunos precios internos favorables (como la energía y la mano de obra valuados en dólares) y el establecimiento de una nueva e inferior *meseta* de consumo interno, no es menos válido que durante el trienio 1988/90 se invirtió la relación colocación interna versus externa a favor de esta última.

En apoyo a una mayor inserción internacional y coadyuvado por cambios en el marco regulatorio –por primera vez desde la década de los cuarenta, en 1988, se eliminó la casi totalidad de las trabas para-arancelarias al comercio siderúrgico y se redujeron significativamente los aranceles– resulta sintomático lo ocurrido en el plano de las inversiones. Por un lado, la puesta en marcha a mediados de los ochenta, de uno de los hornos desactivados por parte de Somisa indica –ante el escaso dinamismo del mercado interno– el claro objetivo de reactualizar capacidades productivas para el mercado externo. Por otro lado, los cambios organizacionales y ciertas inversiones menores efectuadas en Acindar operaron con idéntico propósito, al igual que las inversiones de más de 600 millones de dólares realizadas en Siderca.

Como resultado de ello y aún reconociendo que el mercado interno prima sobre el externo en la estrategia de las firmas (y con ello revela que cualquier reactivación de la demanda local morigera a las exportaciones), la ampliación de las capaci-



dades productivas tuvo como objetivo la expansión de las colocaciones externas. Desde esta perspectiva no sorprende entonces que el sector se haya convertido en uno de los exportadores por excelencia dentro del espectro industrial argentino, colocando –en términos físicos– alrededor de la mitad de su producción en el exterior. A título ilustrativo, con un promedio de colocaciones externas de 850 millones de dólares entre 1988/90, el sector creció a una tasa anual acumulativa del orden del 23% respecto de los guarismos registrados entre 1974 y 1976.

En suma, subyacen a este cambio de orientación del destino de la producción transformaciones productivas de significación que giran en torno al abandono de un modelo *mercado internista* basado en inversiones públicas hacia otro con mayor participación privada, y una mayor apertura exportadora. Al igual que en los casos de la petroquímica, el papel y el aluminio, se trata de producciones basadas en plantas de proceso continuo, con tamaños y tecnologías acordes con los estándares internacionales, intensivas en el uso de capital y de algunos recursos abundantes localmente (como el gas o el petróleo) y con capacidades de producción superiores a las posibilidades actuales de absorción del mercado local. Se trata, por otra parte, de firmas orientadas preponderantemente, a producir *commodities* internacionales, con escasas posibilidades de ampliar su *mix* productivo y que se insertan en mercados internacionales sobreabastecidos, sujetos a fuertes fluctuaciones de precios.

### **c) Las producciones metalmecánicas: transformación y redefinición de su inserción externa**

A mediados de la década de los años setenta el complejo metalmecánico aparecía como el caso más dinámico de incorporación del sector industrial a las corrientes exportadoras. Sorprendentemente luego de haber tenido un rápido dinamismo, orientado casi exclusivamente a atender a la demanda doméstica, una gran diversidad de firmas –que abarcaban la casi totalidad del espectro de bienes metalmecánicos– habían logrado dinamizar su crecimiento a partir de la incorporación de la demanda externa como un factor adicional en su sendero de crecimiento. Orientadas preferentemente a atender la demanda de los países latinoamericanos, es decir sociedades con un grado similar o menor desarrollo industrial y tecnológico, varias empresas locales y subsidiarias de firmas multinacionales, habían ganado competitividad en el escenario doméstico factor que, sumado a la existencia de un generoso sistema de promoción de las exportaciones, sustentaba crecientes flujos de exportación. Automotores, máquinas herramientas, instrumentos de precisión, maquinaria para la industria alimenticia, maquinaria agrícola y máquinas de oficina, eran, entre otros, algunos de los sectores representativos de esta asociación entre liderazgo y maduración en el mercado interno y posterior proceso de internacionalización. 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.

Veinte años más tarde el panorama es muy distinto. En la nueva especialización de la estructura productiva argentina es precisamente el complejo metalmecánico quien desarticula su antiguo rol de motor de crecimiento de la industria y con ello desencadena una profunda transformación de su inserción internacional. A partir de mediados de los setenta, 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 y acorde con los cambios en la estructura productiva interna y en las condiciones económicas internacio-

nales, 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 modelos económicos autosuficientes, se replantearon las estrategias de varias empresas transnacionales. A diferencia de su conducta anterior centrada casi con exclusividad en la atención de demandas altamente protegidas, hoy en día estas corporaciones internacionales operan en el marco de una estrategia de especialización productiva intra países, teniendo como objetivo un cierto equilibrio en su balanza comercial, simultáneamente con el aprovechamiento de las ventajas comparativas dinámicas y estáticas de cada espacio nacional. 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>15</sup>. En el contexto argentino los casos de IBM, John Deere y las empresas automotrices son claros ejemplos del cambio de estrategia de este tipo de firmas y su impacto sobre las corrientes exportadoras. En particular, el sector automotriz es un excelente ejemplo para visualizar la evolución del complejo metalmeccánico y la relación existente entre sus mutaciones y el nuevo modelo de inserción internacional.

### *El complejo automotriz*

La producción de automotores en la Argentina comienza a finales de los años cincuenta. Anteriormente, hasta la crisis de 1930, el país era uno de los principales mercados importadores del mundo, pero a partir de ese punto las importaciones se interrumpen y sólo esporádicamente ingresan automotores al país. Paralelamente, comienzan a expandirse pequeños talleres de reparación, que permitían prolongar la vida útil de los vehículos. Estas empresas incipientemente, avanzaron hacia la

La actual producción de automotores en la Argentina tiene una organización totalmente distinta del modelo sustitutivo.

fabricación de repuestos, y junto con la experiencia metalmeccánica de la industria –talleres ferroviarios, maquinaria agrícola, fábrica de aviones, etc.– constituyeron la base del posterior sector autopartista.

Las restricciones a las importaciones generaron un mercado insatisfecho, en el cual los sectores que tenían los niveles de ingresos más elevados deseaban incorporar el automóvil a su estructura de demanda, en un marco de discusión sobre el papel del transporte público y privado. En este contexto, tal como se señaló en un

trabajo reciente<sup>16</sup>, en 1959 se sanciona el primer régimen específico para el sector, que contiene los elementos característicos de la estrategia de sustitución de importaciones. Sus ejes articuladores fueron los requisitos de crecientes y acelerados niveles de Integración nacional de los vehículos y elevada protección arancelaria, en un marco de reserva de mercado. A partir de la radicación de empresas transnacionales en la fase terminal de la producción y la estructuración de fuertes eslabonamientos productivos, que incluía al sector autopartista, proveedores especializados y productores de máquinas-herramientas, el complejo automotriz fue en los años 60 y 70, uno de los motores del crecimiento de la economía.

[ 15 ] La nueva estrategia de las firmas, que tiene como primera condición la evaluación de las potencialidades de cada mercado, consiste en diseminar la producción en distintos espacios económicos de acuerdo con las ventajas existentes en cada uno de ellos bajo una estrategia global de largo plazo. Ello replantea, no sólo la conducta exportadora de las firmas, sino que cubre además otros aspectos no menos importantes: la necesidad de operar con tecnologías universales próximas a la best practice internacional en todos los países, una marcada intercomunicación entre los distintos espacios nacionales, mayor competitividad al interior de la corporación para captar crecientes paquetes de producción y un nuevo marco regulatorio ahora basado en la existencia de corredores de libre comercio.

[ 16 ] Ver Kosacoff, B., Todesca, J. y Vispo, A., *La transformación de la industria automotriz argentina su integración con Brasil*, Documento de Trabajo N° 40, CEPAL, Buenos Aires, 1991.

El sector automotriz delineó un sendero tecnológico idiosincrático que caracterizó al proceso sustitutivo. La producción se basó en procesos y productos industriales provenientes de los países más industrializados a menudo desconocidos en el medio local. Su incorporación demandó fuertes esfuerzos ingenieriles locales, necesarios para adaptar estos conocimientos a las particularidades y restricciones impuestas en el escenario argentino. A partir de estos esfuerzos tecnológicos se genera una importante capacidad de ingeniería local dedicada, en la industria terminal, a la reducción de escala de producción, al rediseño de productos, a la adaptación del proceso productivo, etc. Complementariamente, en el plano del desarrollo y la consolidación de la industria autopartista se verifican acelerados esfuerzos tecnológicos para articular el tejido de proveedores locales que permitan cumplir los crecientes requerimientos legales de integración nacional de la producción. Consecuentemente, el desarrollo de una alta capacidad de ingeniería adaptativa, desarrollada endógenamente en las firmas productoras, permitió la radicación de esta industria, acompañando con importantes crecimientos en la productividad, pero en un sendero de aprendizaje localista que no necesariamente le permitía acercarse a las prácticas industriales de los países desarrollados.

A su vez, la ocupación del mercado interno determinó un ritmo de crecimiento –que en los años sesenta era del 20% anual– tal que alcanza a representar cerca del 13% del producto industrial. Este proceso de absorción de la demanda latente estaba caracterizado por el crecimiento, los incrementos de productividad y la fuerte caída de los precios relativos de los coches frente a los otros bienes. Estos fenómenos se daban en un mercado oligopólico en el cual la competencia era más creciente en la medida que se fue saturando a lo largo de la década del '70 la demanda doméstica.

Un nuevo régimen automotriz sancionado en 1971 reforzó el contenido nacional de los vehículos e introdujo la preocupación por la apertura exportadora, estableciendo un reintegro del 50% sobre las ventas externas. Complementado con una intensa promoción gubernamental –convenios bilaterales, financiamiento, etc.– este incentivo generó una importante expansión de las exportaciones, fundamentalmente orientadas al mercado latinoamericano. Así, entre 1971 y 1976 se exportaron alrededor de 59.000 unidades, lo que junto a crecientes exportaciones de autopartes generaron, en esos años, un balance comercial predominantemente superavitario, para la actividad en su conjunto. Sin embargo, este proceso no alteró sustantivamente algunos rasgos básicos de la industria, como la existencia de modelos de vehículos obsoletos en términos internacionales, baja competitividad de los productos y escasa actualización tecnológica.

Con una filosofía opuesta a la predominante hasta ese momento, en 1979 se produjo una nueva modificación del régimen automotriz que amplió, a lo largo de un programa de tres años, los contenidos importados y autorizó la importación de vehículos terminados. Este modelo aperturista tuvo un sesgo esencialmente comercial y generó una fuerte aceleración de las importaciones que en los tres años de plena vigencia del esquema ascendieron a 1.800 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 1.000 millones correspondieron a vehículos terminados. Como parte del nuevo régimen, se creó un mecanismo de promoción del intercambio bilateral de autopartes a través de programas compensados, orientado a las empresas terminales, cuyo atractivo era la desgravación arancelaria. Aunque este instrumento no alcanzó en general gran desarrollo, resultó de extraordinaria potencia en el caso de Brasil, circunstancia que coincidió con una fase de consolidación en el proceso de desarrollo de la industria automotriz en dicho país.

La salida del país en 1978 de la filial del mayor productor de automóviles en el mundo General Motors acompañada por el desmantelamiento, fusión y retiro de otros productores, fue la evidencia de un punto de quiebre del modelo automotriz. A partir de allí, la industria transita por un período de crisis, transición y reestructuración que aún hoy no está totalmente consolidado.

Entrando en la década de los '90 la organización productiva en la industria automotriz presenta patrones estructurales y de funcionamiento que nada tienen que ver con el vigente durante el período sustitutivo. Los niveles de actividad, la concentración de productores, las relaciones sindicales, los esfuerzos tecnológicos, la especialización productiva, la inserción externa, el marco regulatorio, la gama de modelos, la integración nacional, la articulación entre terminales y autopartistas y el parque automotor, son –entre otros factores– definitivamente distintos. En el *Cuadro 13* se presentan los principales rasgos de las transformaciones de la industria automotriz.

El nuevo modelo sectorial tiene una inserción internacional muy distinta, participando en los procesos de globalización mundial de la industria automotriz, en el cual la complementación en el marco del MERCOSUR tiene una posición privilegiada. En un contexto de fuerte reducción de los volúmenes de producción, se generó un fuerte proceso de reestructuración y concentración de la industria terminal, con la incorporación de nuevos modelos de automóviles, más cercanos a la frontera internacional, y a su vez, con requerimientos de contenidos importados mucho más significativos. Este último aspecto, centró la atención en la búsqueda de flexibilización de la legislación en relación a la integración nacional. Para el logro de este objetivo era necesario equilibrar los déficits comerciales que esta nueva forma organizativa demandaba.

En la búsqueda de compensar los nuevos requerimientos de importaciones, la actividad fue estructurándose hacia una especialización exportadora. Las inversiones fueron orientadas a la consolidación de núcleos productivos altamente especializados en el sector autopartista (motores, cajas de velocidad, cigueñales, diferenciales, cajas puente, matrices, tracción delantera, blocks de aluminio, etc.) con una decisiva participación de la industria terminal. Esta especialización está basada en operar con tecnologías cercanas a las mejores prácticas internacionales, orientadas a los mercados externos que generan las divisas suficientes para producir automotores con un alto contenido de partes importadas muy diversificadas (*Cuadro 13*).

Esta nueva orientación exportadora a partir de las especializaciones en determinados núcleos de autopartes, tiene características muy distintas de la salida exportadora del modelo sustitutivo, que como vimos, estaban fundamentalmente en la exportación de automóviles, con fuertes incentivos promocionales, orientados hacia los mercados regionales y con marcados atrasos en comparación a las mejores prácticas internacionales.

**Cuadro 13. Algunos indicadores de la industria automotriz argentina en las últimas décadas**

Variable	1973	1984	1988/1989
Cantidad de terminales <sup>1</sup>	7	3	3
Cantidad de modelos <sup>1 y 3</sup>			
Carrocerías:	14	17	21
Modelos según ADEFA	52	31	39
Diferenciación - Precio	s/d	34	24
Serie media <sup>1</sup>	5.300	5.000	3.500
Serie máxima <sup>1</sup>	20.000	17.000	17.000
Primeros 5 modelos:	85.000 (33%)	62.000 (40%)	52.000 (40%)
Producción anual	283.000	155.000	130.000 <sup>5</sup>
Empleo de terminales	37.500	22.700	19.600 <sup>8</sup>
Productividad: <sup>7</sup>			
Unidades / ocupado	7,5	6,8	6,6
kW/hora trabajadas <sup>6</sup>	4,6	7,5	10,5
Participación PBI Industrial	9,5	6,4	5,2
Régimen automotriz			
Intercambio compensado		12%	12%
Contenido importado	4%	8%	8%
Importación U.T.	No	No	No
Parque automotor:			
Horizonte simulación			
Stock (millones)	2,6	3,8	4,1
Edad media	6	12	14
Edad Máxima	17	34	27
Habitante/ vehículo	13	8	8
Saldo comercio exterior	- 100 Mu\$s (1974)	- 300 M u\$s	- 200 M u\$s (1988)
Contenido importado / vehículo	500 u\$s (Promedio 1973 - 80)	1.500 u\$s (Promedio 1980 - 89 desde Régimen de Intercambio compensado)	
Composición seg. modelo	Alto contenido nacional en todos	5% contenido importado de gama baja 40% o más en segmentos de gama alta	
Relaciones institucionales			
Relación con sindicatos	Confrontación	M.O. disciplinada	Ajuste generalizado
Relación con proveedores	Confrontación	Proceso ajuste	Ajuste generalizado
Rol de la industria	Motor de expansión	Crisis crecimiento	Reestructuración
Característica tecnológica:	Fuerte participación ingeniería adaptativa al mercado local. Reducción escalas. Desarrollo Proveedores para cumplir requisitos integración nacional	1984 - 1988 Reorganización de Procesos Adopción nuevos modelos Rol limitado ingeniería adaptativa	
Tendencia internacional <sup>4</sup>	Expansión Introducción JIT/TOC	Fuerte competencia	Reestructuración Producción en NIC's con bajo costo local
Autopartista:			
Establecimiento <sup>2</sup>	1.100	800	600
Empleo	50.000	48.000	35.000
Mercados:			
Terminales	70%	55%	50%
Reposición	30%	40%	45%
Exportaciones	poco significativa	5%	5%
Rol autopartistas controlados:	10% compras de terminales		20% compras de terminales

1) Automóviles exclusivamente. 2) Afiliados a Cámaras Sectoriales exclusivamente. 3) Ver Nota metodológica. 4) Tomado del M.I.T. Report on *The Future of the Automobile*. 5) Promedio. 6) Ver (15). 7) Aparecen fuertes discrepancias en el cálculo de la productividad por ocupado (la serie de ocupación de ADEFA difiere de la del INDEC). 8) Estimado.

Fuente: Kosacoff B., Todesca J. y Vispo A. *La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil*. Doc. de trabajo N° 40, CEPAL, Buenos Aires, 1991.

## Conclusiones

A principio de los sesenta la inserción internacional de la Argentina giraba en torno a la colocación externa de un número acotado de productos cuya competitividad descansaba casi exclusivamente en la favorable dotación de recursos naturales. Este perfil de especialización formaba parte de un modelo de funcionamiento de la economía, cuyo crecimiento a largo plazo estaba limitado por la disponibilidad de divisas. Los faltantes de éstas generaban el estrangulamiento del balance de pagos y los consiguientes comportamientos cíclicos del nivel de actividad. En este sentido, el sector industrial tenía una responsabilidad primaria en estos desequilibrios, ya que su funcionamiento estaba caracterizado

*La primera sorpresa:* el modelo sustitutivo, en los setenta, generó exportaciones industriales no tradicionales que representaban un tercio de las exportaciones argentinas.

por una parte por elevadas protecciones arancelarias a la producción, que estaba casi exclusivamente orientada a la demanda doméstica, y por otra parte, era el principal demandante de divisas, necesarias para la importación de insumos y bienes de capital y el pago de transferencias al exterior.

El modelo probó no ser estático sino que con todas sus limitaciones evolucionó hacia la solución de estos problemas. En esa dirección, la primera sorpresa que se verifica en el tema de exportaciones industriales

surge de los comportamientos exhibidos quince años después, cuando las colocaciones de manufacturas en los mercados externos dejan de ser un fenómeno marginal en el comercio exterior argentino, inscriptas en un sendero evolutivo que abarcó varias décadas, una gran cantidad de firmas y actividades industriales –especialmente metalmecánicas y petroquímicos– lograron generar un conjunto de ventajas competitivas. Estas estaban claramente asociadas a las características particulares de operar bajo las condiciones de un mercado protegido, con escalas menores que las internacionales y un escaso grado de desarrollo de proveedores especializados.

En lo sustantivo la estrategia empresaria consistía en detentar una posición de privilegio en el escenario doméstico –coherente con la evolución tecno-económica de las firmas y el marco regulatorio vigente– que le permitía sustentar colocaciones marginales en los competitivos mercados internacionales. En este contexto, las exportaciones respondían a un proceso procíclico a la actividad de las firmas en el mercado local –verdadera base de acumulación– y tenían, necesariamente, un carácter marginal en la operatoria total de las empresas.

Potencializadas por un sistema de promoción a las exportaciones, que se justificaba en la época por ser percibido como un instrumento adecuado para la superación de varios de los problemas de la sustitución (escaso clima competitivo, falta de orientación exportadora a nivel estatal, carencia de escalas óptimas de producción, etc.), a mediados de la década de los setenta las exportaciones industriales pasan a ser un tercio del total.

El modelo se completaba con un perfil de especialización que reflejaba la conducta de los sectores más dinámicos durante la segunda fase de sustitución de importaciones y que, notablemente, se sustentaba en manufacturas que incorporaban alto valor agregado, utilizaban recursos humanos calificados y contenían crecientes acervos tecnológicos.

**Cuadro 14. Exportaciones del Sector Automotor<sup>1</sup> 1973 - 1990** (en miles de dólares)

Año	Exportaciones						Total
	Motores y partes	Encendido y Arranque	Automotores y Chasis c/motores	Carrocerías	Autopartes	Remolques y Semi-remolques	
1973	-	-	-	-	-	-	-
1974	10.251 <sup>2</sup>	1.126	107.560	964	17.163	6.568	143.632
1975	7.686 <sup>2</sup>	949	97.078	1.833	12.487	12.677	132.710
1976	5.841 <sup>2</sup>	1.138	114.240	834	15.268	13.523	150.884
1977	7.909 <sup>2</sup>	1.389	108.896	323	28.204	12.462	157.183
1978	20.468 <sup>2</sup>	981	78.773	2.597	47.753	6.635	157.207
1979	15.561 <sup>2</sup>	1.309	66.972	1.345	49.020	3.144	137.351
1980	28.382 <sup>2</sup>	2.873	74.029	2.984	45.782	2.034	156.084
1981	12.337 <sup>2</sup>	1.801	20.820	3.234	33.896	7.288	79.376
1982	8.960 <sup>2</sup>	1.065	54.267	1.761	28.749	5.860	100.662
1983	8.280 <sup>2</sup>	854	39.407	18	27.215	588	76.362
1984	9.652	824	44.113	953	42.210	1.647	99.399
1985	11.016	618	28.778	64	60.888	1.669	103.033
1986	13.928	683	29.014	610	67.030	4.235	115.500
1987	20.602	632	31.896	1.211	65.942	1.385	121.668
1988	34.106	1.125	55.154	748	83.812	4.960	179.905
1989	38.791	1.308	52.972	1.310	113.863	1.750	209.994
1990 <sup>3</sup>	27.450	962	33.533	391	87.227	1.406	150.979

1) No incluye tractores, tanques, trolebuses y motocicletas.

2) Incluye partes y piezas de motores no destinados a automotores.

3) Estimación proyectada sobre la base de datos de los primeros nueve meses del año.

Fuente: Kosacoff B., Todesca J. y Vispo A., La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil, Doc. de trabajo N° 40, Cepal, Buenos Aires, 1991.

Sorprendentemente, por otra parte, este perfil de especialización era coincidente con las tipologías de industrias más dinámicas en el comercio internacional.

No obstante ello, el modelo organizativo que las sustentaba tenía características propias y lejanas a las mejores prácticas internacionales, por lo cual su competitividad estaba limitada a países de igual o menor desarrollo relativo y condicionada por la vigencia de los sistemas de promoción a las exportaciones y por el mercado interno que seguía siendo la principal base de operaciones.

*La segunda sorpresa:* a finales de los ochenta, en un contexto de estancamiento y desarticulación productiva, las exportaciones industriales se destacan por su dinamismo y por una nueva especialización del país.

De esta manera, y aún con las limitaciones antes mencionadas, todo parecía indicar que la dinámica propia del modelo sustitutivo conducía a encontrar algunos puntos de salida aprovechando los acervos tecnológicos y económicos acumulados,

El intento de apertura de la economía 1979/81 y el fracaso simultáneo del logro de la estabilización y las reformas estructurales orientadas hacia esquemas de libre mercado, significaron un punto de quiebre en la evolución de esta corriente exportadora, en la medida que desarticulaban la producción industrial en el mercado interno que, como se expresara previamente, era condición necesaria para el

lanzamiento exportador. El virtual cierre de la economía desde principios de los ochenta difirió notablemente del modelo sustitutivo previo, ya que fue acompañado, en los años posteriores, por el continuo y acentuado proceso inflacionario, la desarticulación fiscal y los agobiantes problemas emergentes del endeudamiento externo. Ello, sumado a los acelerados cambios internacionales, contribuyó a modificar el perfil productivo interno y su inserción internacional.

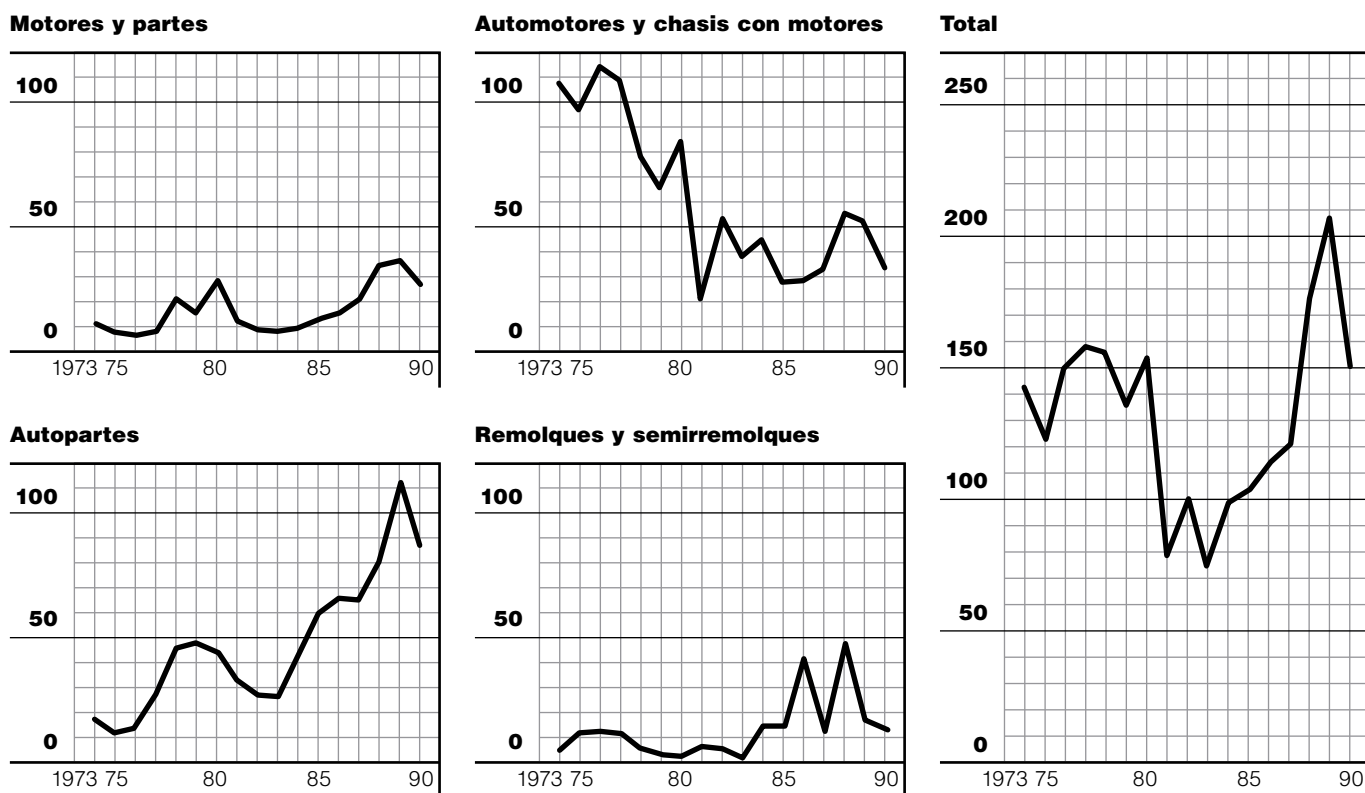
Como fruto de todos estos cambios, a finales de los años ochenta se verifica una segunda sorpresa en la cual, las exportaciones industriales aparecen como una de las pocas variables dinámicas que exhibe la economía argentina que se caracterizaba en su conjunto por el estancamiento y la desarticulación productiva.

Esta nueva sorpresa es un reflejo de las profundas transformaciones generadas en el aparato productivo de la economía local en la cual se fue delineando un nuevo modelo de especialización productiva. En éste, las exportaciones manufactureras, tienen, por su magnitud, un impacto macroeconómico significativo y una base de sustentación interna –a nivel productivo, tecnológico y empresarial– totalmente distinta a la vigente en el modelo sustitutivo.

En el marco de una producción estancada las exportaciones manufactureras fueron el único elemento dinámico dentro de la estructura industrial, a punto tal que en el trienio 1988/90, el coeficiente promedio de apertura de la industria fue del 17,5%, muy similar al de la actividad agropecuaria y más del doble al registrado al inicio de los setenta. Varios factores estructurales contribuyen a la explicación de este fenómeno. En esa dirección se destacan entre otros:

**Gráfico 9. Algunas exportaciones del sector automotor**

(en millones de dólares)





- > La expansión de los recursos naturales del país que en los últimos veinte años tuvieron una performance incomparable frente a su casi estancamiento en la etapa sustitutiva.
- > La profundización de la sustitución de importaciones en las áreas de los insumos difundidos a punto tal de generar una capacidad productiva largamente excedente a la demanda doméstica.
- > La persistencia de ramas industriales con un largo proceso madurativo en la industria argentina.
- > El cambio de estrategia de varias corporaciones internacionales que incluyen a la exportación en el marco de la globalización de sus producciones.
- > La vigencia de un complejo aparato de promoción a las exportaciones y de incentivos a la asignación de recursos.

Todos estos factores sustentaron una transformación y consiguiente especialización exportadora del sector manufacturero que estaba muy lejana de ser percibida treinta años atrás, cuando se estilizaban los modelos duales de funcionamiento de la economía argentina.

*El desafío: la especialización exportadora hacia actividades con mayor valor agregado, con ventajas comparativas dinámicas, con incorporación de progreso técnico y recursos humanos, que hagan viable los equilibrios macroeconómicos en una economía abierta.*

El nuevo modelo de inserción internacional tiene un perfil de especialización claramente diferenciado del resultante del modelo sustitutivo, Se han cuantificado los contenidos de valor agregado, salarios, energía y tecnología, de las producciones que contemporáneamente dominan las colocaciones externas verificándose como, a diferencia de lo ocurrido dos décadas atrás, la especialización actual recae sobre bienes de bajo valor agregado, poca intensidad de uso de mano de obra especializada, alta incidencia de capital y marcada madurez tecnológica.

A partir de este tipo de especialización, uno de los interrogantes claves que enfrenta el sendero de desarrollo de la sociedad argentina entrando a la nueva centuria gira en torno a cuál es aquella especialización exportadora que sea compatible con las reformas estructurales tendientes a establecer una economía abierta y globalizada, asociada a un fuerte incremento de sus importaciones y que, por lo demás, sea consistente con los equilibrios macroeconómicos (incluidas, especialmente, las cuentas externas).

La experiencia internacional de países como Japón, Alemania y algunas economías del Sudeste Asiático indican que gran parte de la buena performance económica que exhibieron durante las últimas décadas está sustentada en la habilidad de asignar sus factores productivos en aquellas actividades en las cuales los riesgos y las competencias inducen los esfuerzos explícitos y premiados destinados a generar ventajas comparativas dinámicas a través de los procesos de aprendizajes. En este sentido es muy importante rescatar la ruptura de la abusiva orientación *mercadointernista* de la industria argentina y apuntalar este punto de partida hacia un desafío que signifique el incentivar la asignación de recursos hacia las activi-

dades con mayor valor agregado y ser concientes de la fragilidad de un modelo de especialización exportadora basado en la expansión de los recursos naturales y de las actividades manufactureras ubicadas en las primeras etapas de la cadena productiva. La profundización hacia la producción de bienes diferenciados y de especialidades con mayor valor agregado con una incorporación y generación permanente de progreso técnico y una plena utilización de recursos humanos (con esfuerzos explícitos de incrementar su calificación) parecen ser requisitos ineludibles en una estrategia de insertar de forma consistente a la economía argentina en el escenario internacional.

# La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada

**Bernardo Kosacoff**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 277, de enero / marzo de 1994.

Este artículo constituye el primer capítulo del libro *El desafío de la competitividad*, CEPAL-ALIANZA Editorial, 1993

## 1. Introducción

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN EN LA ARGENTINA TIENE SU PUNTO DE partida a fines del siglo pasado acompañando al dinámico modelo agroexportador que estuvo vigente hasta la década de los años '30. A partir de esta fecha la industria pasa a ocupar un lugar de privilegio en la economía argentina bajo la modalidad del denominado *proceso de sustitución de importaciones*. En particular en su segunda fase que comenzó en 1958, las actividades industriales fueron el motor de crecimiento de la economía, creadoras de empleos y la base de la acumulación del capital. Asimismo se fue generando una capacidad tecnológica sumamente destacada en el ámbito latinoamericano.

Sin embargo, a mediados de los años '70 este modelo de industrialización tenía implícito un conjunto de dificultades. Estas incluían aspectos relacionados con la propia organización industrial –escala de plantas muy reducidas, falta de subcontratación y proveedores especializados, escasa competitividad internacional etc.- y con el funcionamiento macroeconómico de la economía -fuertes transferencias de ingresos, saldos comerciales externos deficitarios, etc.–.

Simultáneamente, el dinamismo de las sociedades de mayor industrialización estaba generando el pasaje a un nuevo esquema tecno-productivo, con modelos de organización de la producción industrial que incorporaban una lógica muy distinta de la de los modelos de producción masiva fordista prevalecientes. Uno de los elementos claves que viabilizaron estos cambios fue el extraordinario desarrollo de la microelectrónica, que permitió operar el pasaje del *mundo de lo electromecánico al mundo de lo electrónico*. En contraposición, ante las dificultades de recrear el dinamismo industrial en la sociedad argentina, la respuesta local no fue la de avanzar en el sentido de aprovechar los acervos tecnológicos acumulados en la etapa anterior, superando sus dificultades, sino la de un intento de reforma estructural asociado a la apertura de la economía. Sin embargo, el fracaso de su instrumentación en el período 1976-1981 concluyó con un proceso de desarticulación productiva.

Durante la década de los años '80 se fue generando un modelo de organización de la producción de bienes industriales muy distinto del anterior modelo sustitutivo. Articulado por los cambios en la frontera técnica internacional y el marco de inestabilidad e incertidumbre macroeconómica, se fueron gestando modificaciones muy sustantivas a nivel institucional sectorial microeconómico y de inserción externa de la industria.

Durante la década de los años '80 se fue generando un modelo de organización de la producción de bienes industriales muy distinto del anterior modelo sustitutivo.

El objetivo del presente trabajo es analizar las principales características del sector industrial argentino, con especial énfasis en sus rasgos estructurales de la década del '80, y las modificaciones que se están gestando a partir del Plan de Convertibilidad. Se describen brevemente las principales fases del desarrollo industrial argentino, para encuadrar los elementos centrales de la industrialización reciente del país, en el sustento de su largo proceso evolutivo de más de un siglo. Asimismo se analizan los cambios en la década del ochenta

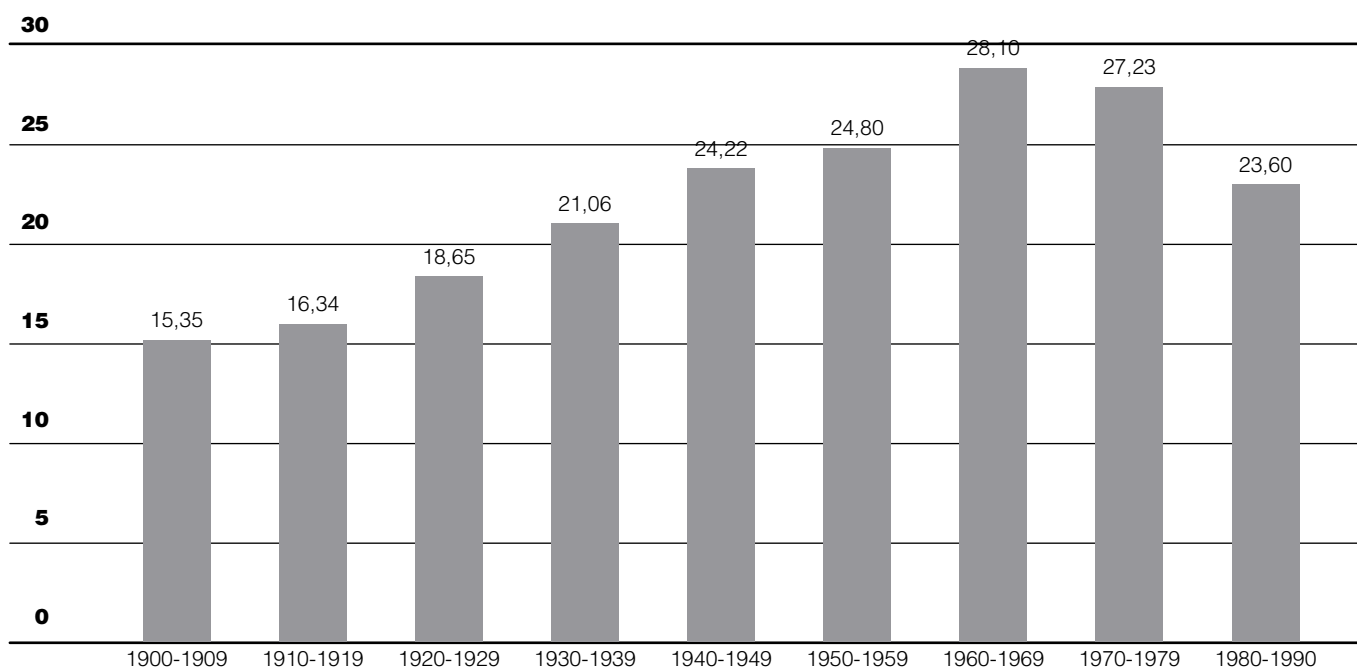
en la composición sectorial del producto, el empleo, el proceso de inversiones y la inserción externa de la industria, destacando los elementos centrales de su balance comercial, de la estructura arancelaria y de los cambios en las importaciones y exportaciones.

## 1. Las primeras fases del desarrollo industrial argentino

La estructura industrial de la Argentina está sustentada en un largo sendero evolutivo de más de un siglo. A medida que la industria producía bienes, fue generando simultáneamente: procesos de aprendizaje e incorporación de tecnología, la calificación permanente de los agentes económicos, un marco institucional y regulatorio, la inserción en la división internacional del trabajo, la organización económica de sus mercados, la articulación con las otras actividades económicas, etc. Los cambios significativos a través del tiempo, en cada uno de los aspectos señalados, fue articulando la organización social para la producción de bienes manufacturados. En su evolución, la economía argentina se fue destacando por su grado de industrialización en el ámbito latinoamericano, pero si el punto de comparación es el de los países más avanzados, sus rasgos centrales son los característicos de una economía *semiindustrializada*.

### Participación de la Industria Manufacturera en el PBI a costo de factores

(en porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre base de datos del Banco Central de la República Argentina.

## Esquema simplificado de las fases de desarrollo industrial argentino

### La firma y el entorno

Agroexportador con Industrialización (1880-1929)

Sustitutivo Mercado Interno (1930-1978)

Aperturista con Reestructuración y Globalización (1979-1991)

### Escenario internacional

Consolidación industrial  
Hegemonía británica en la producción y las finanzas

Producción fordista  
Hegemonía americana y aparición de los NICs  
Mercados protegidos

Organización flexible  
Crecimiento de Alemania Japón y SE asiático  
Conformación de bloques económicos  
Globalización y concentración de producción  
Internacionalización financiera

Inversión Directa Extranjera asociada a infraestructura, financiamiento y captación materias primas y recursos primarios

Inversión Directa Extranjera, asociada a la captación del mercado interno y los precios de los factores

Inversión Directa Extranjera  
Fuerte dinamismo asociado a la globalización, concentración y privatización

### Escenario local

Marco Global

Modelo Agroexportador integrado al mundo con incipiente inducción a la industrialización  
Consolidación institucional

Industrialización sustitutiva de importaciones  
Fuerte participación estatal

Programas permanentes de búsqueda de estabilización  
Apertura comercial y financiera  
Privatización y desregulación  
Transformación productiva con heterogeneidad creciente

Industrial

I. Sectores dinámicos:

Alimentos  
Textiles  
Otros para consumo interno

Automotores  
Otros metalmecánicos  
Químicos

Acero y aluminio  
Petroquímica  
Pulpa y Papel  
Aceites vegetales

2. Destino:

Exportación agro industrial  
Mercado Interno

Mercado interno

Exportación y mercado interno

3. Origen tecnología:

Importación

Adaptación y desarrollo local de tecnologías alejadas de la *best practice*

Importación y adaptación a condiciones locales  
Menor *gap* tecnológico en algunos sectores

4. Organización tecno-productiva

Dual: Sectores c/tecnologías de punta (para exportación) y otros semi-artesanales (para mercado local)

Series cortas con rezagos tecnológicos  
Fordismo *idiosincrásico*

Heterogeneidad: Sectores con tecnologías y organización fordista Intentos de flexibilidad y nuevas formas organizacionales

### Empresas

Líderes

G.E<sup>(1)</sup> vinculados a la exportación  
PyMES semi-artesanales

Empresas públicas  
Filiales de E.T. PyMES

G.E. de capital nacional  
Algunas PyMES  
Filiales de E.T.

Formas de Organización

Grupos familiares

Empresas públicas  
Empresas familiares  
ET: Líderes en el mercado local y marginales en mercados internacionales

Multifirmas

Comercialización y Producción de bienes primarios

Producción

Producción Comercialización Financiamiento de bienes y servicios industriales

1) G.E. (grandes empresas), PyMES (pequeñas y medianas empresas), E. T. (empresas transnacionales).

Fuente: R. Bisang; M. Fuchs y B. Kosacoff, *Internacionalización de empresas industriales argentinas*, Proyecto Volkswagen-Stiftung Ref. 11-67-066 *The transformation of the Argentine economic system; Industry and international trade*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 1992.

Considerando la participación de las Industrias Manufactureras en el Producto Bruto Interno en el período 1900-1990, se pueden observar los cambios más importantes en el grado de industrialización del país (*ver Gráfico*).

La participación creciente e ininterrumpida de la industria en la economía argentina se extiende hasta mediados de la década del '70, punto en el cual se inicia un retroceso permanente de su importancia. Esta caída es de tal magnitud que el grado de industrialización de inicios de los noventa es similar a los valores de la década del '30.

A grandes rasgos se pueden individualizar tres grandes períodos en la industrialización argentina. El primero de ellos comienza alrededor de 1880 cuando el país modifica radicalmente su inserción internacional bajo el modelo *agroexportador* y finaliza en la crisis de 1930. El segundo período se extiende hasta fines de 1970 en un marco de una economía semicerrada en el denominado *modelo de industrialización sustitutivo de importaciones* (ISI), que en sus cinco décadas abarca a su vez subperíodos diferenciados. El tercero de ellos se inicia en el fracaso de la política de apertura (1979-81) y en la larga desarticulación macroeconómica del país desde mediados de los años '70, que se extiende hasta la actualidad. (*ver Esquema simplificado de las fases del desarrollo industrial argentino*).

El modelo agroexportador argentino estaba basado en la especialización argentina en la producción de granos y carnes a partir de la explotación de sus abundantes y competitivos recursos naturales. A partir de su consolidación institucional, el país generó una vigorosa inserción internacional en función de sus dinámicas exportaciones de bienes primarios y la importación de capitales y manufacturas en una economía abierta y con regulación automática del patrón oro. Sus fluctuaciones económicas estaban asociadas a las condiciones climáticas –que afectaban el nivel de las cosechas– y al ciclo económico de Gran Bretaña, que era su principal articulador con el escenario internacional.

Simultáneamente comienzan a darse las condiciones para la incipiente industrialización del país, que responden en gran medida a los *impulsos* que A. Hirschman describió para América Latina<sup>1</sup>. Entre ellos podemos mencionar:

- > La existencia de bienes competitivos del sector primario que requieren de un proceso industrial final para exportarse (frigoríficos, tanino, cuero, lana, harinas, etc.).
- > La corriente inmigratoria europea con calificaciones previas en el área industrial.
- > El temprano desarrollo generalizado de la educación y la especialización técnica y profesional.
- > Las dificultades de abastecimiento externo en la primera guerra mundial.
- > Las demandas derivadas de las producciones primarias y de infraestructura (los grandes talleres de mantenimiento ferroviario, maquinaria agrícola, cemento, etc.).
- > Los costos de transporte y las protecciones naturales.
- > El progresivo y acelerado aumento del tamaño del mercado interno. Estos factores determinaron que la Argentina fuese desarrollando la estructura industrial más destacada de la región que antes de la crisis del modelo ya representaba el 20% del PBI con más de 50.000 establecimientos.

El agotamiento de la expansión de la frontera agropecuaria, acompañado con la crisis internacional de 1929 y las conflictivas relaciones triangulares entre Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos, pusieron fin al funcionamiento del modelo agroexportador. El control de cambios de 1931, la vigencia de los permisos previos de importación en

[1] Ver Hirschman, A., *La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones* en *El Trimestre Económico*, Vol. XXXV, N° 140, México, 1968.

1933, el desdoblamiento del mercado cambiario con el exterior y la elevación de los aranceles de importación –inducido fundamentalmente por motivos fiscales– son ilustrativos del nuevo funcionamiento de la economía, que en su cierre con el exterior fue paulatinamente reduciendo la importancia del comercio internacional en el PBI. Estas fueron las condiciones en las cuales se desarrolló el primer subperíodo de la sustitución de importaciones. Tenía su punto de apoyo en la incipiente industrialización anterior y avanzó muy rápidamente en los tramos fáciles de la producción manufacturera. Las industrias productoras de bienes de consumo (alimentos, textiles, confecciones), los electrodomésticos, las maquinarias y metalurgia sencilla y la industria asociada a la construcción fueron las actividades más dinámicas durante este subperíodo, que continúa hasta la asunción del primer gobierno de Perón en 1945.

En esta nueva subetapa que se extiende por una década, la industrialización se profundiza en forma acelerada, articulada fundamentalmente por una expansión de las actividades existentes, mediante la utilización intensiva de la mano de obra, y un ensanchamiento del mercado interno, incorporando al mismo al conjunto de la población. El Estado pasa a tener un papel muy activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de una variada gama de instrumentos de política: administración de cuotas de importación, financiamiento –vía el Banco de Crédito Industrial y las líneas de redescuento del Banco Central–, la promoción sectorial, mecanismos extra-arancelarios, etc. Con una clara especialización en la producción de bienes de consumo orientada exclusivamente hacia el mercado interno, el desarrollo industrial encontró obstáculos para mantener su dinamismo, a medida que creció su obsolescencia tecnológica, y no tenía posibilidades –empresariales y tecnológicas– de avanzar hacia procesos productivos más complejos, en un contexto de permanentes restricciones en su balance de pagos.

A partir de 1958 se inicia el último subperíodo de la ISI –denominada segunda fase de la ISI– que se extiende hasta mediados de los años '70. Articulado en los complejos petroquímico y metalmecánico (dentro de este último la industria automotriz fue el sector más representativo) la industria tuvo su desempeño más destacado

La política antiinflacionaria y de reformas estructurales iniciada hacia fines de 1978 fue el punto de quiebre del modelo sustitutivo. El fracaso de la misma a principios de los '80 desarticuló el funcionamiento de la economía.

convirtiéndose en el motor de crecimiento, generador de empleo y base de la acumulación del capital. Con la masiva participación de filiales de empresas transnacionales se ocuparon progresivamente los casilleros vacíos de la matriz de insumo-producto, en el marco de una economía altamente protegida con el objetivo de lograr un mayor nivel de autoabastecimiento.

Estos cambios generaron un acelerado proceso de desarrollo tecnológico basado en la incorporación de tecnologías de los países desarrollados, con significativas adaptaciones al medio local, que determinaron la réplica de las producciones *fordistas* con un fuerte contenido localista. La producción de series cortas en plantas orientadas al mercado interno (con escalas de producción en promedio diez veces menor que una similar ubicada en la frontera técnica), el elevado nivel de integración de la producción (por el escaso desarrollo de proveedores y subcontratistas especializados) y el alto grado de apertura del mix de producción, eran algunos de los problemas de competitividad internacional que se observaban en la estructura industrial argentina. Asimismo, las restricciones macroeconómicas de la Argentina eran un obstáculo para financiar las transferencias de ingresos hacia las actividades

industriales. Simultáneamente la particular posición deficitaria de la industria en el comercio internacional, restringía las posibilidades del crecimiento sostenido de las actividades industriales sin generar las crisis de balance de pagos.

La percepción de estos problemas condujo a buscar mecanismos dentro de la propia ISI. Por un lado, la política de incentivos a la exportación de manufacturas, buscaba simultáneamente generar las escasas divisas, expandir un mercado interno con signos de agotamiento e impulsar la competitividad global de la industria. Sus resultados no fueron menores: las manufacturas no tradicionales prácticamente no se exportaban en 1960 y en 1975 representaban una cuarta parte de las exportaciones del país. Por otro lado, se buscaba la profundización de la ISI, en la cual la oferta de algunos insumos básicos (acero, aluminio, papel, petroquímica, etc.) era fuertemente dependiente de la importación. Esto motivó la promoción de estas actividades en función de su ahorro de divisas y en la posibilidad de ensanchar la base del mercado interno, a partir de los encadenamientos posteriores de estas industrias con actividades de alto valor agregado y generación de empleo<sup>2</sup>. Asimismo, la continuidad de los sistemas de promoción, el papel de las empresas del Estado y la utilización del poder de compra y el programa de inversiones del sector público eran algunos de los instrumentos privilegiados.

## 2. El quiebre del modelo de sustitución de importaciones

La política económica iniciada en abril de 1976 cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvolvían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios; se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía<sup>3</sup>.

En relación a la política industrial se pueden señalar dos subperíodos que tienen su corte hacia fines de 1978. El primero de ellos, se caracteriza por la recuperación de la producción de bienes de consumo durable y de capital, asociada a la creciente inversión y a la redistribución regresiva de los ingresos. En este período de *sinceramiento* de la economía, se comienza con la reducción de los aranceles de importación<sup>4</sup>. A pesar de su fuerte baja –en promedio descienden 40 puntos del 90 al 50%– en estos tres primeros años no aumenta significativamente la competencia externa. Este fenómeno sólo tiene su explicación en los incrementos de competitividad durante la última década que determinaron la existencia de una fuerte redundancia en las tarifas y en el mantenimiento de un tipo de cambio elevado. Por otro lado, la sanción en 1977, de la reforma financiera libera la tasa de interés y crea un mecanismo totalmente distinto para la asignación de los créditos<sup>5</sup>.

La segunda etapa se inicia hacia fines de 1978 al instrumentarse la versión de economía abierta de la escuela monetarista (enfoque monetario del balance de pagos). La aplicación de esta política tenía como objetivo igualar la tasa inflacionaria interna con la externa, ajustándose esta última a la tasa de devaluación del tipo de cambio. Este se determinaba con un cronograma que fijaba un ritmo de devaluación continuamente decreciente en el tiempo, en un contexto de creciente apertura de la economía al exterior (tanto en el mercado de capital como en el de bienes); ello suponía la convergencia de las tasas de interés y de inflación internas

[ 2 ] Su puesta en marcha en la década del '80, en el proceso de desarticulación de la ISI, generó cambios estructurales significativos, pero con resultados distintos a los planeados.

[ 3 ] Ver, Canitrot, A., *La política de apertura económica (1976-81) y sus efectos sobre el empleo y los salarios. Un estudio macroeconómico*. Proyecto PNUD/OIT, 1983; Schvarzer, J., Martínez de Hoz: *La lógica política de la política económica*. CISEA, Buenos Aires, 1983; Sourrouille, J. V., Kosacoff, B. y Lucangeli, J. *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1985; Damill, M., Fanelli, J. M., Frenkel, R. y Rozenwurcel, G., *Las relaciones financieras en la economía argentina*, Ediciones del IDES N° 15, Buenos Aires, 1988; Rodríguez, C., *El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre*, CEMA, Documento de trabajo N° 5, Buenos Aires, 1979.

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

[ 5 ] Desde la crisis de 1930 hasta esta fecha el sistema financiero argentino se caracterizó por la regulación del Banco Central de líneas de redescuento para el otorgamiento de créditos, con tasas de interés altamente negativas, teniendo las empresas industriales una posición privilegiada en su asignación.



con las correspondientes internacionales. En este esquema de política monetaria pasiva, se suponía un período de transición determinado por la distinta velocidad de ajuste en los precios de los productos según se comercien o no en el mercado internacional. Una vez que se lograra la convergencia quedaría establecido un nuevo esquema de precios relativos de la economía. A su vez, en combinación con la política arancelaria, la asignación de recursos favorecería el incremento de la productividad global, desaparecerían los sectores menos eficientes y se desarrollarían las actividades con ventajas comparativas a escala internacional.

Sin embargo, la *convergencia* no se logró. En los bienes transables con el exterior el ajuste fue lento e imperfecto, en los bienes no transables los mecanismos previstos no tuvieron los efectos esperados. La evolución de la tasa de interés interna fue altamente afectada por una sobretasa creciente motivada por la incertidumbre y los elevados costos de la intermediación financiera, Por su parte, el tipo de cambio, que estaba prefijado con una previsión inflacionaria menor a la real, se caracterizaba por una permanente subvaluación de las divisas.

Esta sobrevaloración del peso en conjunción con las rebajas arancelarias afectó fuertemente la balanza comercial y permitió la entrada masiva de productos importados. A su vez, la entrada de capitales externos, –sin restricciones, atento a la apertura financiera externa– en su casi totalidad de corto plazo y provenientes de un mercado financiero de alta liquidez y elevadas tasas de interés, compensaba el déficit de la cuenta corriente, con un incremento significativo del endeudamiento con el exterior. Estos movimientos –que afectaban seriamente el balance de pagos– preanunciaban una devaluación del tipo de cambio, en un mercado de capitales de alta liquidez, atento al muy corto plazo de colocación de los depósitos. En adición, la política fiscal no fue lo suficientemente prolija y continuaron importantes transferencias de ingresos de difícil justificación y ausentes de evaluación. A ello se sumaba un clima de cambio de autoridades políticas y económicas. En consecuencia las primas de riesgo por la colocación de capitales externos se elevaron considerablemente, con el consiguiente aumento de las tasas de interés.

En este contexto, el sector industrial sufrió la crisis más profunda de su historia por la conjunción de varios factores negativos. Entre ellos sobresale la contracción de los mercados, por los bajos niveles de demanda de productos industriales locales, tanto interna por la competencia de productos importados, como externa por el fuerte atraso del tipo de cambio. A su vez, las altas tasas de interés que superaban largamente toda posibilidad de rentabilidad productiva y su constante crecimiento llevó a las empresas a niveles de endeudamiento que en muchos casos solían superar el valor de sus activos<sup>6</sup>.

[ 6 ] Los fuertes cambios de precios relativos de la época, que favorecían a las actividades de servicios y de producción de bienes no transables con el exterior motivó el pago de fuertes tasas de interés reales a los sectores industriales de bienes transables –que sufrieron profundos atrasos relativos de sus precios–.

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

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

La inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico en el período 1982-1990 fueron el eje articulador de las transformaciones de los mercados y las empresas.

### 3. El período posterior a la crisis del endeudamiento. (1982-1990)

El plano macroeconómico local ha sido el eje articulador de gran parte de las transformaciones ocurridas en el período 1982-1990<sup>7</sup>. La aplicación del enfoque monetario del balance de pagos en diciembre de 1978 ha sido el punto de quiebre del modelo de industrialización anterior. El fracaso de esta política y la crisis de endeudamiento externo resultante, generaron en la década del '80 condiciones de inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico que abarcaron los desequilibrios de las cuentas fiscales y externas, la fragilidad del sistema financiero, etc. La necesaria estabilización de la economía no sólo fue un objetivo permanente, sino que se convirtió en un camino

La inestabilidad e incertidumbre del marco macroeconómico en el período 1982-1990 fueron el eje articulador de las transformaciones de los mercados y las empresas.

no ineludible a partir del conjunto de perturbaciones del funcionamiento de la economía, que tuvieron en los episodios hiperinflacionarios generados a partir de 1989 sus manifestaciones más crudas. Los condicionantes externos, la necesidad de la consistencia y persistencia de las políticas estabilizadoras y el contenido de las mismas ocuparon la atención de la sociedad argentina.

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 internacionales.

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 la fragilidad financiera amplificaban y agudizaban los efectos de las medidas adoptadas para corregir los desajustes. El desafío de la política económica estaba en la eficiencia para alcanzar los objetivos de equilibrar los desajustes estructurales y, al mismo tiempo reducir la inflación sin incurrir en costos excesivos en términos de producción, empleo y salarios reales.

El desequilibrio externo puede ser caracterizado por el desbalance entre la corriente de ingresos que el país estaba en condiciones de generar y la magnitud de los compromisos de pagos externos que el stock de la deuda existente imponía. La búsqueda de fuertes excedentes de comercio exterior, a partir de devaluaciones de la moneda local y contracción del gasto interno, determinaron el incremento de las exportaciones, la violenta reducción de las importaciones y de la inversión. Sin embargo, la naturaleza financiera de la restricción externa se evidenciaba en el déficit de la cuenta corriente del Balance de Pagos, con la particular posición desfavorable del Sector Público, producto del proceso de estatización de la deuda externa privada. A su vez, el deterioro de los términos de intercambio erosionaron fuertemente el esfuerzo exportador.

[7] Para un análisis más detallado de las condiciones macroeconómicas, ver, entre otros, Bonvecchi, C., El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-80, capítulos 1 y 2, CEPAL-ALADI, 1992; Heymann, D., Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización, Estudios e Informes de la CEPAL N° 63; Machinea, J. L., Stabilization under Alfonsín's government a frustrated attempt, Doc. CEDES N° 42, Buenos Aires, 1990; Carciófi, R., La desarticulación del pacto fiscal, Documento N° 36, CEPAL, Buenos Aires, 1990; Damill, M., et al. Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero, Edit. Tesis, Buenos Aires, 1989.

Las cuentas fiscales estaban caracterizadas por el creciente nivel del gasto público y su falta de correlato en los descendentes ingresos tributarios. Su habitual forma de financiamiento en el pasado –endeudamiento externo e interno y el impuesto inflacionario– con la crisis y estatización de la deuda externa se desarticula en un contexto de agudización de los desequilibrios fiscales.

El régimen de alta inflación persistente generó una elevada elasticidad en sus mecanismos de propagación con tasas altas y volátiles. A su vez, la fragilidad financiera determinada por el proceso de desmonetización y la ausencia de financiamiento externo fue uno de los principales obstáculos para el manejo de la política económica. La atención de la deuda externa, a cargo del Sector Público y existencia de superávits comerciales generados por el Sector Privado, plantearon muy agudamente las dificultades fiscales para la compra de los excedentes de divisas. Para obtener esos fondos el Sector Público debió aumentar su superávit o financiarse vía emisión o colocación de deuda pública interna o incurrir en atrasos en los compromisos externos. Cada una de estas alternativas tenía dificultades y efectos no deseados. Estos desequilibrios macroeconómicos generaron una permanente incertidumbre, que deterioró los procesos de inversión e impulsó una marcada fuga de capitales.

En el período se destacaron tres programas económicos: el Plan Austral, el Plan Primavera y el Bunge y Born. 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

En la década del '80 la industria ha sufrido un conjunto de transformaciones desarticuladas que a modo de síntesis se lo puede caracterizar como un proceso de reestructuración *regresiva y de creciente heterogeneidad estructural.*

de las 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, y como consecuencia, la creciente toma de conciencia de la necesidad de reformas estructurales.

Entre 1980 y 1990 se observó una performance poco alentadora de los principales indicadores económicos significando un alto costo social en el proceso de ajuste. Sólo las exportaciones tienen un signo positivo con un crecimiento del 78% entre 1980 y 1990. El resto de los indicadores, todos con signo negativo, evidencian el profundo deterioro de la economía. El PBI disminuyó un 9,4%; el PBI industrial el 24%; el consumo el 15,8%; las importaciones un 58,9%; la inversión el 70,1%; el ingreso por habitante un 25%. A su vez, la tasa de desocupación abierta se duplicó, el nivel de empleo manufacturero disminuyó en torno del 30% y el salario medio real industrial en 1990 fue un 24% más bajo que a inicios de la década. En forma complementaria se observa un proceso de concentración del ingreso asociado a una mayor regresividad en su distribución y la agudización de las condiciones de pobreza extrema.

Estas nuevas condiciones generan cambios significativos a nivel sectorial y microeconómico. Como resultado, a diferencia de las etapas anteriores, en las cuales el sector industrial era el motor de desarrollo de la economía, el período 1975-1990 se caracteriza:

- 1) Por el estancamiento de las actividades manufactureras –perdiendo más del 5% de su participación en el PBI–;

- 2) no generación de nuevos empleos –en un contexto de serias dificultades estructurales en el mercado de trabajo– y
- 3) los niveles de inversión son menores a la amortización del capital –produciéndose la descapitalización del sector–. Sin embargo, sería incorrecto considerar que a inicios de los años '90 nos encontramos con un sector manufacturero estancado y deteriorado que produce bienes bajo la misma forma de organización social vigente durante el modelo sustitutivo de importaciones. Las actividades industriales han sufrido un conjunto de profundas transformaciones estructurales que a modo de síntesis se lo 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, bases empresariales, etc., que 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 aquélla que induzca la superación de estas dificultades, pero rescatando los acervos positivos. A nivel empresarial, sectorial, tecnológico y de los recursos humanos se encuentran innumerables ejemplos en los cuales no se ha seguido este criterio.

El segundo de los elementos se refiere a las transferencias de ingresos asociadas al proceso de reestructuración. Por una parte, la nueva especialización e inserción externa resultante de la industria argentina no se adecuó a la dotación de factores y a la generación de ventajas competitivas dinámicas. Por otra parte, el deterioro de las políticas públicas sociales (educación, salud, vivienda, infraestructura, etc.), que acompañó a la desarticulación fiscal del país, ha afectado a la equidad de la sociedad, y a su vez a la competitividad sistémica de la economía.

En cuanto al carácter de *creciente heterogeneidad* éste está determinado por el desempeño muy diferenciado a nivel sectorial y en particular a nivel empresarial. El estancamiento agregado se descompone en el desmantelamiento, atraso y reducción de muchas firmas y en forma complementaria en el desarrollo de otras empresas que crecen y modernizan sus estructuras productivas. Las evidencias empíricas de desempeños microeconómicos exitosos son abundantes, sin embargo la sumatoria de las mismas no han tenido la fuerza macroeconómica para definir un nuevo sendero de crecimiento de la economía.

### 3.1. Composición sectorial del producto industrial

En un contexto caracterizado por el estancamiento de la producción, en los últimos quince años la industria no sólo disminuyó notablemente su participación en el PBI sino que simultáneamente, se generó una profunda transformación en el tejido industrial caracterizada por el incremento de la concentración y la heterogeneidad estructural, con cambios significativos en su especialización intraindustrial<sup>8</sup>.

En la década anterior (1964-1974) la industria, a partir del aumento de su tasa de inversión, creció al 7% anual e incrementó su participación en el PBI del 25% al 28%, con un fuerte proceso de absorción de empleo, crecimiento de la productivi-

[ 8 ] Algunas de las contribuciones globales que pueden consultarse son: Kosacoff, B. y Azpiazu, D., *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, CEAL, Buenos Aires, 1989; Katz, J. y Kosacoff, B., *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, CEAL, Buenos Aires, 1989; Chudnovsky, D., *La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional*, CENIT, Buenos Aires 1991; Nochteff, N., *Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes*, en Revista Desarrollo Económico N° 123, Buenos Aires, 1991.

dad, mejora de los salarios reales y caída de sus precios relativos. Los complejos metalmecánicos y petroquímicos fueron los que dinamizaron esta excelente performance industrial a través de la ocupación de franjas con demanda atrasada en el mercado doméstico y complementada con incipientes exportaciones en los años '70. Estas actividades, junto con la industria alimenticia representaban más del 60% del Producto Industrial.

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 y en las evidencias empíricas de la demanda de importaciones, se observaba claramente, dos rasgos de la industrialización argentina: el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital y de las industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido (aluminio, papel, acero, petroquímica, etc.).

En relación con el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital, no es casual que este rasgo sea compartido con la mayoría de los países de industrialización intermedia. Los requerimientos de innovaciones mayores, las economías de escala tecnológica, la articulación con el Sistema Innovativo Nacional y la necesidad de una clara política nacional, han sido insalvables barreras para su desarrollo. En cambio, 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.

En el período 1975-1990 la actividad industrial disminuyó en un 25%, en un proceso de terciarización con baja productividad en la economía, que determinó que la industria disminuyera su participación en el PBI del 28,3% al 20,7%. En este contexto los comportamientos microeconómicos y sectoriales fueron muy diferenciados. Existió un conjunto de reestructuraciones e incrementos de competitividad en muchos casos, complementados con desmantelamientos de firmas, equipos de ingeniería y recursos humanos calificados en muchos otros. La resultante fue el estancamiento, ya que la sumatoria de los casos exitosos no fue suficiente para generar un modelo de desarrollo sostenible en el mediano plazo.

En forma estilizada los cambios sectoriales más significativos estuvieron asociados a:

- 1) Industrias que incrementaron simultáneamente su producción y su participación en el producto industrial:** Los casos más destacados están asociados a las industrias de insumos intermedios. La industria metálica básica creció entre 1970 y 1990 al 2,3% anual y la industria química al 1,4% anual. Ambos sectores representaban menos del 20% del producto industrial en la década del '70, incrementando su participación a casi el 30% en 1990.
- 2) Industrias estancadas con aumento de participación en el producto industrial:** El sector de alimentos y bebidas mantiene su nivel de actividad, pero frente a la pobre performance global de la industria, incrementó su participación en el producto industrial del 21,7% al 26,5% entre 1970 y 1990.

### 3) Industrias con caídas en su nivel de actividad y en su participación en el producto industrial:

En primer lugar se destaca el sector de maquinarias y equipos que entre 1970 y 1990 disminuye su actividad a una tasa anual del -1,6%. Esta caída es de tal magnitud que en 1990 produce menos de la mitad de bienes que a mediados de los años '70. De esta forma no sorprende que su participación actual en el producto industrial sea menor al 20%, mientras en su pico de 1977 había sido del 31,6%. Con igual comportamiento se observa a un conjunto de industrias asociadas al consumo y a la construcción, como son los textiles y confecciones, maderas y muebles, y minerales no metálicos.

El estancamiento industrial de los años '70 y '80 estuvo asociado a un cambio de especialización de la producción manufacturera.

Las actividades más asociadas al uso intensivo de recursos humanos calificados y requerimientos tecnológicos perdieron relevancia.

Estos cambios a nivel agregado aparecen claramente ejemplificados en los volúmenes físicos entre 1970 y 1990 de algunos productos altamente representativos de la actividad industrial. En relación con los insumos se nota el crecimiento de los productos petroquímicos, papel y celulosa, aluminio, acero y laminados. En contraposición, la producción de máquinas herramientas y tractores, del trienio 1988-90 en comparación al 1973-75 es una cuarta parte y la de automotores menos de la mitad. Asimismo, se observa un crecimiento significativo de los recursos energéticos en particular del gas. Por último, en los productos alimenticios es notable el crecimiento de los aceites vegetales, mientras la producción de los frigoríficos y de azúcar, decaen.

Estos cambios en la especialización sectorial de la industria argentina se generaron en el marco de un estancamiento de la demanda doméstica, en el proceso de sustitución de 1979-81 y en el sorprendente dinamismo exportador de 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 escenario doméstico, a pesar de su excelente punto de partida, pierde posiciones relativas en forma significativa.

### 3.2. El empleo industrial

Las características centrales del mercado de trabajo durante el período sustitutivo se han modificado radicalmente durante los últimos quince años. En aquella etapa de la industrialización, la Argentina se destacaba en América Latina por los altos niveles de calificación de la mano de obra, derivado de sus corrientes migratorias, los aprendizajes en el desarrollo tecnológico local y la expansión de la educación formal, en todos sus niveles y abarcando casi el conjunto de la sociedad.

En general, no se observaban serios problemas de empleo, estando evidenciado este rasgo en los bajos niveles de desocupación abierta y una reducida importancia del trabajo informal. En particular este segmento del mercado de trabajo, en com-

paración con otros países de la región, no tenía las características típicas de *refugio* y estaba asociado a remuneraciones no muy bajas y con una relativa estabilidad. Un factor determinante de esta estructura ocupacional estaba dado por la propia dinámica del lento crecimiento de la Población Económicamente Activa, que por este comportamiento no se constituía en un factor de presión sobre el mercado formal de trabajo. La recepción de inmigrantes vecinos, en general en fuentes de trabajo de baja calificación, era un complemento del mercado de trabajo en los períodos de expansión del nivel de actividad.

Por otra parte, el sindicalismo jugaba un papel central en el mercado de trabajo, en particular en la determinación de los salarios. De esta forma, el nivel de remuneraciones reales se caracterizaba por ser más elevado y menos disperso que en otros países latinoamericanos, con sus consecuencias en una relativa mejor distribución de los ingresos y menores signos de pobreza y marginalidad. En este contexto el sector industrial era el factor *clave* para la absorción de nuevos puestos de trabajo y para la movilidad social ascendente de la población, viabilizando la posibilidad de trabajo posterior a una adecuada educación formal. Asimismo se verificaba una asociación positiva entre incrementos de productividad y mejora de salario real.

El estancamiento de la ocupación industrial se produce en un contexto de desarticulación en la formación de recursos humanos, una caída en la calidad de vida de la población y la aparición de problemas estructurales en el mercado de trabajo.

A partir de 1975 comienza una tendencia que se extiende hasta la actualidad en la cual se estanca la ocupación industrial, con una creciente heterogeneidad, una desarticulación en la formación de recursos humanos y una pronunciada caída en el nivel de calidad de vida de la población. Algunos de los aspectos más destacados de este período son los siguientes<sup>9</sup>.

Los niveles de ocupación industrial de 1990 son similares a los de 1973 y más bajos que los de 1974-

75. Esta pérdida de generación de empleos manufactureros se da en un contexto de creciente heterogeneidad. Las pequeñas y medianas empresas generaron un aumento de la ocupación del 25%, asociado a un estancamiento de su producción y por lo tanto a una caída de productividad. En contraposición las grandes empresas expulsaron fuertemente personal con una importante incidencia en el aumento de la productividad.

Un conjunto de factores incide en el incremento de la productividad de las grandes empresas. En particular el período 1973-75 estuvo caracterizado por la existencia de sobreempleo en las plantas industriales producto de las condiciones de protección y sindicalización. A partir de 1976, se inicia un lustro de permanente eliminación de este *sobreempleo* y de pérdida de poder sindical. A su vez la incorporación de maquinarias y equipos, en particular entre 1978-80, y los fuertes cambios organizacionales, asociados a tecnologías desincorporadas determinaron los cambios señalados.

En forma estilizada el cambio de especialización productiva en la estructura industrial se caracterizó por el crecimiento de actividades de escala intensiva en capital y/o recursos naturales, frente a una pérdida relativa de las industrias metalmeccánicas y de bienes intensivos en el uso de mano de obra, en particular en los tramos de mayor calificación. Estos cambios determinaron una menor elasticidad del

[ 9 ] Para un análisis más detallado ver Beccaria, L. *Reestructuración, Empleo y Salarios en la Argentina*, Proyecto Fundación Volkswagen/ CEPAL, Buenos Aires, 1992.

empleo frente a la producción y a la inversión, y a su vez una menor demanda en las calificaciones para los nuevos puestos de trabajo, a pesar de que no se verifica una baja en el nivel de escolaridad, pero sí en la calidad de esta última.

El incremento del grado de subutilización de mano de obra fue primero suavizado por el efecto del trabajador *desalentado* por la baja de salarios y el incremento de la informalidad. A medida que la tendencia se profundizaba se verificó un notable crecimiento de la tasa de desocupación (del 4,2% en 1974 al 7,4% en 1990) y de la tasa de subocupación (del 5% en 1974 al 9% en 1990). De esta forma el mercado de trabajo no estructurado se convierte en *refugio* con una fuerte disminución relativa del trabajo formal. Dentro de este último, se produce a su vez una pérdida de importancia del empleo industrial, con un incremento de la *terciarización de baja productividad* en los sectores de servicios. El conjunto de estos cambios tiende hacia una *desalarización*, con el incremento del autoempleo y el cuentapropismo.

Este proceso estuvo articulado con una baja casi permanente del salario real, que en 1990 era un tercio menor que en 1974, en el cual la caída de la demanda de trabajo, los cambios de composición sectorial y el deterioro de las estructura sindicales fueron determinantes. Asociado al fuerte proceso de concentración económica, la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional, cae permanentemente (del 45% en 1974 al 32% en 1990), con el incremento notable del porcentaje de hogares pobres (del 8% en 1980 al 27% en 1990). Esta regresividad en la distribución del ingreso se vio profundamente complementada por la caída per cápita y mala asignación de los gastos sociales que condujeron al deterioro global de los servicios públicos, afectando sobremanera a los sectores de menos ingresos. Estos, están imposibilitados de acceder al *costoso* Sector Privado, que se potencializó como alternativa a los prestadores públicos.

### 3.3. El proceso de inversiones

En relación con el proceso de inversiones se observa un conjunto de fuerzas contrapuestas, cuya resultante es el incremento de la heterogeneidad estructural al interior de las actividades industriales con un aumento de la edad media del equipamiento, asociado recientemente con un menor ritmo de reposición que su amortización. Existen por una parte un conjunto de indicadores que evidencian una ruptura y un deterioro en el flujo de incorporaciones de maquinarias y equipos en el sector industrial. En este sentido, la relación entre las inversiones y el PBI que en la década del '70 estaba en valores cercanos al 23% disminuyó a menos

En términos globales la descapitalización del sector industrial ha sido uno de los hechos más negativos. Sin embargo, se verificaron cambios organizativos e inversiones promocionadas en muchas actividades industriales.

de la mitad<sup>10</sup>. Asimismo, la vigencia de altas tasas de interés reales positivas en contraposición a su signo negativo del pasado desvió recursos hacia colocaciones fuera de la industria. El fuerte incremento de la transnacionalización del ahorro; la inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo; la persistencia de la inestabilidad, la incertidumbre y la inflación, entre otros factores, crearon adicionalmente condiciones sumamente adversas para el proceso de inversiones. En suma, la descapitalización y la pérdida del dinamismo en la acumulación del capital en el sector industrial han sido en forma global, uno de los hechos más negativos de la industrialización reciente del país.

[ 10 ] La caída del coeficiente de inversión se dio tanto en la inversión del Sector Privado como en la del Sector público. En esta última se verifica una alta correlación entre su nivel y su impacto inductor sobre la inversión en el sector industrial.



[ 11 ] Ver Fuchs, M., *Los programas de capitalización de la deuda externa argentina*, Mimeo, CEPAL, Buenos Aires, 1990.

Sin embargo, en sentido opuesto existió un conjunto de factores que indujo a la formación de capital en diversas firmas y sectores. Como veremos más adelante el conjunto de sistemas promocionales a la inversión industrial fue una fuente de subsidios muy fuerte, a la que se adicionaron otros mecanismos como la capitalización de la deuda externa<sup>11</sup>. Asimismo, la sobrevaloración de la moneda durante el período 1978-81 determinó una importante incorporación de máquinas y equipo de origen importado. Las líneas crediticias del Banco Nacional de Desarrollo para la compra de bienes de capital y los créditos preferenciales de organismos internacionales y de los gobiernos de España e Italia también favorecieron la introducción de nuevo equipamiento. En igual sentido y a pesar de los efectos negativos de la tasa de interés positiva antes mencionados, la vigencia de la misma -asociada su vez a otros factores- tuvo un impacto muy importante sobre la organización del trabajo industrial. El fuerte peso financiero del manejo ineficiente de stocks excesivos, de procesos discontinuos asociados a tiempos muertos, de falta de organización en los sistemas de compras, etc., determinaron la gradual incorporación al *layout* de producción de tecnologías de automatización que abarcan el control de procesos, el manejo de inventarios, la mejora de los sistemas de control de calidad, etc.

La incipiente difusión de nuevas tecnologías está teniendo impactos muy fuertes sobre la organización de la producción y en conjunción con la racionalización del empleo se verifican fuertes incrementos de la productividad así como cambios significativos en las relaciones obrero-empresariales. Complementariamente, también han madurado algunos proyectos de uso intensivo de ingeniería atentos al bajo costo relativo de la misma en el medio local. Todo este conjunto de equipamientos e incorporaciones tecnológicas han pasado por una evaluación mucho más rigurosa y esta asignación de recursos está asociada a una mayor productividad del capital. Sin embargo, para continuar con avances significativos en esta dirección para el aumento de la competitividad, se requiere en muchos de los casos la renovación de los equipos, que actualmente tienen varias décadas de antigüedad.

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

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

Las principales críticas que se realizan a estos sistemas promocionales apuntan a la escasa selección de las actividades dentro de un modelo de industrialización coherente; los elevados costos fiscales; la ausencia de una evaluación ex post de los mecanismos; el carácter discriminatorio de los otorgamientos; la falta de competitividad en la organización de los mercados y la inexistente fiscalización de las actividades que tienen incentivos no sólo asociados a la formación de capital sino que también abarcan a la operatoria de las firmas. En forma contrapuesta, estos mecanismos generaron una incipiente descentralización de la localización de las actividades hacia espacios de menor desarrollo relativo y permitieron la instalación y reestructuración de muchas firmas que de otra manera no se hubiese efectuado<sup>12</sup>. Asimismo, desde el punto de vista tecnológico las plantas de insumos están muy cercanas a las mejores prácticas internacionales<sup>13</sup>.

En una investigación que abarca a 591 empresas industriales se constatan varios de los aspectos señalados<sup>14</sup>. En el período 1983-88 estas empresas invirtieron 9.500 millones de dólares, que representa alrededor de las tres cuartas partes de la inversión total de la industria. Los recursos canalizados hacia la formación de capital sólo representaron el 5% de sus ventas. La alta incidencia en el agregado de un número muy reducido de empresas se destacó al verificar que las 44 firmas de mayor monto de inversión concentran más de la mitad de la formación de capital global relevada, con una inversión promedio de 109 millones de dólares por empresa. A nivel sectorial se destaca la mayor especialización en el área química petroquímica y las industrias metálicas básicas que abarcan el 60% de las inversiones, en contraposición con la baja representatividad del complejo metalmeccánico (12%) y el sector textil (4%), señalando la preponderancia de actividades de capital intensivas, en contraposición a aquéllas más relacionadas con empleo y valor agregado. Asimismo, se verifica la importante incidencia de los regímenes promocionales y el papel definitorio de los Grandes Grupos Económicos y las subsidiarias de Empresas Transnacionales que han sido las responsables del 75% de las inversiones del universo estudiado. Por último, es sumamente ilustrativa la escasa incidencia de la instalación de nuevas *plantas industriales* (30 proyectos sobre un total de 2.238, que representan el 12% de la inversión), mientras que la mayor parte de los proyectos están referidos a ampliación, renovación de equipos y mejoras tecnológicas (70% de la inversión), indicándonos la especial incidencia de los procesos de reestructuración frente a una escasa importancia de nuevas actividades.

### 3.4. El comercio internacional de manufacturas

De manera muy estilizada, puede señalarse que 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 hasta llegar al trienio 1988-90 con un superávit superior a los 4.200 millones de dólares. 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 que, a su vez, eran las principales demandantes 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 se 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. Así, los déficits comerciales que se registraron en los años 1980 y 1981 alcanzaron los 5.000 millones de dólares y 3.700 respectivamente.

[ 12 ] Ver, entre otros, Azpiazu, D., *La promoción a la inversión industrial en la Argentina*.

Documento de trabajo N° 27, CEPAL, Buenos Aires, 1988; Gatto, F., Gutman, G. y Yoguel, G., *Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales, 1973-1984*, PRIDRE-CFI/ CEPAL, Documento N° 14, Buenos Aires, 1988; Roiter, M., *La industrialización reciente de Tierra del Fuego*, PRIDRE-CFI/ CEPAL, Documento de trabajo N° 13, Buenos Aires, 1987.

[ 13 ] Ver Bisang, R., *Factores de competitividad de la siderurgia argentina*, CEPAL, Buenos Aires, 1989.

[ 14 ] Ver *La inversión en la industria argentina. El comportamiento de las principales empresas en una etapa de incertidumbre económica*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 49, Buenos Aires, 1993.

[ 15 ] Ver Fuchs, M. y Kosacoff, B., *Balance del comercio internacional de manufacturas de Argentina*, Documento de Trabajo Nº 47 CEPAL, Buenos Aires, 1992.

te. 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 los 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

La acción simultánea del estancamiento del mercado interno, la profundización sustitutiva en algunas actividades y el sorprendente dinamismo de las exportaciones industriales generaron importantes superávits comerciales en el trienio 1988-1990.

actividad exportadora, que, asociado al reducido nivel de actividad del mercado interno –con sus efectos de requerir menos importaciones y generar mayores saldos exportables– concluye en los sorprendentes saldos superavitarios del trienio 1988-90<sup>15</sup>.

que la componen. En segundo lugar, pueden señalarse las actividades que registran un cambio de signo en los saldos de sus balances comerciales y que pasan de tener una relevante incidencia negativa en el balance de comercio exterior de manufacturas, a mediados de la década del '70, a contribuir positivamente al final del período. Los ejemplos más claros se verifican en varias producciones de bienes intermedios. Por último se identifica un tercer grupo de actividades que mantiene a lo largo del período saldos negativos estructurales que no se revierten. En esta categoría se destacan la mayoría de las producciones del complejo metalmecánico.

La identificación de las distintas actividades en relación a sus saldos comerciales permite la agrupación de éstas en tres tipologías. En primer lugar, se encuentran aquellas actividades industriales que se caracterizan a mediados de los años '70 por su significativa contribución positiva al saldo comercial y que se mantienen a lo largo de la serie. El ejemplo más representativo es la industria alimenticia en su conjunto, con la existencia de dinámicas muy diferentes en las distintas ramas

Uno de los rasgos más significativos en el comercio de manufacturas es la mayor importancia relativa que revela el comercio intraindustrial. En este sentido se observa una participación continuamente creciente en la serie 1974-90 de este tipo de comercio en el total, a tal punto que mientras en el período 1974-76 era del 6,3% crece al 14,5% en el trienio 1979-81, y alcanza al 29,2% durante el período 1988-90. Mientras que en la década del '70 participan alrededor de 26 ramas, a fines de la década del '80 son casi 40 las ramas industriales caracterizadas por su comercio intrasectorial. El complejo petroquímico en particular y en menor medida el metalmecánico y la industria papelera son las actividades que impulsaron el crecimiento del comercio intraindustrial durante el último trienio.

Las evidencias presentadas sobre la evolución del balance del comercio internacional de bienes están señalando varios rasgos determinantes de la inserción internacional del sector industrial argentino. En el período 1974-90 se han individualizado tres etapas diferenciadas del funcionamiento de la economía y de su consiguiente inserción internacional:

- 1) El período 1974-1978, anterior a la apertura de la economía, corresponde a la etapa final de la sustitución de importaciones, en la cual en una economía semicerrada comienza a dinamizarse la corriente de exportaciones industriales y de recursos naturales, con la persistencia de estrangulamientos externos que determinaban la escasez de divisas para incorporar los requerimientos de abastecimientos externos de insumos intermedios y de bienes de capital.

- 2) La experiencia aperturista de 1979-81 con el deterioro de la balanza comercial, producto del freno de la corriente exportadora y el notable incremento de las importaciones, que en su fracaso devino en un nuevo cierre de la economía pero ahora acompañado de un contexto macroeconómico fuertemente desequilibrado.
- 3) Finalmente el período 1982-90 en el cual nuevamente en una economía semicerrada se generan profundas transformaciones derivadas de la acción simultánea de la sustitución de importaciones, el estancamiento del mercado interno y el sorprendente dinamismo de las exportaciones industriales, factores asociados que generaron los importantes superávits comerciales del trienio 1988-90.

### 3.5. La política arancelaria

La fijación de aranceles de importación estuvo asociada en la Argentina a los criterios de la política fiscal e industrial. A estas dos áreas, a partir de 1978 se le agregan los objetivos de estabilización de la economía. La utilización de los aranceles como instrumento de la política industrial presentó serias fallas. Estas comprendían: la escasa evaluación de los efectos reales y distributivos; su falta de articulación con los otros instrumentos de política industrial; la incertidumbre a partir de las permanentes y aleatorias modificaciones; etc. En el período analizado, con posterioridad a la etapa sustitutiva se pueden individualizar las siguientes fases:

**La fase de apertura 1976-1981.** La política de importaciones tuvo, en este período, dos etapas. En la primera (hasta fines de 1978) se redujeron las tasas arancelarias y se fueron eliminando un conjunto de restricciones cuantitativas. Las reducciones iniciales de aranceles, si bien amplias, tendieron a absorber el agua existente en la tarifa. A fines de 1976 el promedio nominal legal había descendido del 94 al 53%, mientras que algunas estimaciones de la tarifa implícita la situaban en el 37% para el conjunto del sector manufacturero. En la segunda etapa se implementó una nueva reforma arancelaria que incluyó una baja generalizada en las tasas y en la dispersión y una secuencia de pautas trimestrales de sucesivas reducciones. El promedio nominal llegó al 26% a principios de 1979 y, según la reforma anunciada, debería haberse situado en el 15% en 1984. La persistencia de altos niveles de inflación o, en otros términos, el fracaso de las sucesivas estrategias estabilizadoras, justificó un adelantamiento casi inmediato del cronograma de reducciones arancelarias. De este modo, se le asignó explícitamente a la apertura comercial un rol disciplinador de los precios internos. El impacto de la apertura comercial fue de hecho multiplicado por la política cambiaria. La combinación de la sobrevaluación cambiaria y las rebajas arancelarias redundaron en un elevado déficit comercial en 1980, después de cuatro años sucesivos de superávit.

**La fase de ajuste externo 1982-88.** Se inaugura un período de fuerte restricción externa y termina la fase de apertura comercial. Las principales medidas implicaron el restablecimiento de aranceles altos y restricciones a la importación, de retenciones a las exportaciones tradicionales e incentivos fiscales a las manufactureras y de un tipo de cambio relativamente subvaluado con control del mercado de divisas. Las barreras no tarifarias fueron el principal instrumento de la política de importaciones. En abril de 1982 fue establecido un sistema de licencias y autorizaciones previas que regulaba el ingreso de todos los bienes.

Los aranceles también se incrementaron, fundamentalmente por propósitos fiscales. En una economía prácticamente cerrada, sin embargo tanto la estructura arancelaria como las barreras no tarifarias eran perforadas por un sistema igual-

mente amplio de excepciones de diversa naturaleza. Aquéllas de mayor impacto eran las contempladas en los regímenes promocionales tanto regionales como sectoriales. Otras excepciones provenían de regímenes que amparaban selectivamente a determinadas empresas u organismos.

**La nueva fase de apertura 1989-91.** A fines de 1988, en el contexto de las reformas estructurales negociadas con los organismos financieros internacionales, se acelera el proceso de rebajas arancelarias y eliminación de los regímenes de consulta previa. La apertura comercial se profundizó aún más a partir del cambio de gobierno en julio de 1989, en particular, con las modificaciones al régimen de comercio y con la suspensión, por razones de emergencia fiscal, de los regímenes de promoción sectoriales. Así, en enero de 1991 desapareció el sistema de permisos de importación y a mediados de año se eliminaron los derechos específicos que lo habían reemplazado en los sectores de textiles y electrónicos. Paralelamente a estos cambios en el ámbito de las paraarancelarias, se modificaron fuertemente los niveles y la estructura de los aranceles nominales. Entre octubre de 1989 y abril de 1991, los aranceles máximos y mínimos fueron modificados once veces.

El promedio nominal bajó del 26% en octubre de 1989 al 18% a fines de 1990. Luego de un brevísimo período en el que rigió un arancel único del 22%, la reforma anunciada en abril de 1991 restableció aranceles diferenciados en tres niveles: 0, 11 y 22%. En noviembre de 1991, por razones fiscales y de compensación del retraso cambiario, aquellos bienes libres de arancel pasaron a tributar 5% (con la excepción de los bienes de capital no producidos, que permanecen en 0) y los incluidos en la franja intermedia pasaron al 13%. El promedio es apenas inferior al 10%. La inexistencia de barreras no arancelarias y el bajo nivel y dispersión de las tarifas definen una apertura general inédita históricamente. La excepción mayor a esta regla se encuentra en el sector de automóviles terminados, cuyas importaciones aparecen reguladas por un sistema ad hoc. A esta reforma comercial generalizada se suma la integración de la Argentina en el Mercosur, para la cual se ha establecido una secuencia gradual y automática de reducción de aranceles para el comercio subregional hasta su total eliminación a fines de 1994.

### **3.6. Las importaciones industriales**

Hasta mediados de la década del '70, las importaciones argentinas reflejaban el proceso de crecimiento de la economía en el marco de un modelo de sustitución de importaciones, cuyo núcleo dinámico era la producción de bienes de consumo durable y de algunos insumos industriales aproximadamente dos terceras partes correspondían a bienes intermedios, una cuarta parte a bienes de capital y el resto se dividía en partes iguales entre combustibles y bienes de consumo.

A partir de entonces, se registró un cambio en el comportamiento de las compras externas, vinculado al grado de apertura de la economía, la evolución de los precios internos respecto de los internacionales y los cambios en la estructura productiva. Durante el período de apertura de la segunda mitad de la década del '70, en el marco de un extraordinario crecimiento de las importaciones, las compras externas de insumos intermedios disminuyeron notablemente su participación en el total, mientras que por el contrario las de bienes de capital, y sobre todo las de bienes de consumo, sufrieron notables incrementos. Con el fin de la política de apertura, y en el contexto de un severo ajuste del sector externo, las importaciones totales se redujeron drásticamente.

A continuación, se describen los cinco fenómenos que resultan centrales para explicar la evolución y el cambio en la composición de las importaciones.

- a) Sustitución de importaciones de insumos intermedios.** Desde comienzos de la década del '70 hasta entrada la década del '80 se llevaron adelante en el país distintos grandes proyectos de inversión, impulsados y en la mayoría de los casos subsidiados por el Estado, destinados a desarrollar la producción de algunos insumos intermedios como acero, aluminio, papel, cemento, algunos productos químicos básicos, etc. El efecto de la puesta en marcha de estas plantas sobre las importaciones fue su disminución drástica entre mediados de la década del '70 y fines de los '80.
- b) Cambios en la industria automotriz.** El sector automotriz sufrió intensas transformaciones en los últimos quince años, que se reflejan en su grado de apertura a las importaciones. Hasta 1978 esta industria tenía un bajísimo grado de apertura, dado que el régimen sectorial imponía un muy alto porcentaje de integración nacional, y prácticamente eliminaba las importaciones de productos terminados. En la segunda mitad de los años '70 este sector pasó de tener un mercado protegido a operar con un alto grado de apertura, tanto en autopartes como en bienes terminados. En esos años, las importaciones de automóviles crecieron en forma espectacular. Terminada la experiencia aperturista en 1981, la industria terminal volvió a gozar de un mercado protegido, pero quedó abierta la importación de partes. A partir de mediados de los años '80, la industria automotriz está adquiriendo un perfil muy distinto al que tenía en el pasado, con muy altos niveles de contenido importado en los productos finales, y con empresas crecientemente volcadas a la complementación en el Mercosur y a la integración en la estrategia global de sus casas matrices a través de la exportación de autopartes.
- c) Transformación de la industria electrónica.** A comienzos de la década del '70, la industria electrónica había logrado un importante desarrollo en el medio local, con un interesante nivel tecnológico y de integración local de partes y componentes. A partir de 1976, una serie de factores incidieron en la transformación completa de la estructura de esta industria. Por un lado, el abandono de las políticas específicas de promoción, y por otro, la política de apertura implementada, determinaron la discontinuación de los proyectos más interesantes que se habían generado en el sector. Adicionalmente, la existencia del régimen de promoción de Tierra del Fuego viabilizó la completa desintegración de la industria electrónica y la instalación en esa zona de una industria armadora de bienes de consumo electrónicos a partir de la importación de partes y componentes.
- d) Cambios en la producción local y en las importaciones de bienes de capital.** La evolución de las importaciones de bienes de capital en el período estuvo fuertemente influida por la conjunción de dos fenómenos: la caída en la inversión que caracterizó a toda la década del '80 desde la crisis de la deuda en adelante, y la desarticulación productiva de la industria local de bienes de capital luego de la experiencia de apertura. Como resultado de estos dos fenómenos, se produjo una sustitución de inversión en equipos nacionales por inversión en equipos importados, y un incremento en las importaciones de los bienes de mayor dinamismo tecnológico paralelo a la disminución de la importancia de las compras de material de transporte y de equipos para generación de energía.

e) **Expansión de los recursos energéticos.** El incremento en la producción local de petróleo incidió en un importante descenso de las importaciones, que a su vez disminuyeron por la caída del nivel de actividad económica doméstica. A su vez, hubo un cambio en la composición de las mismas, que tradicionalmente eran de aceites de petróleo, y actualmente son en sus dos terceras partes de gas, producto del acuerdo bilateral con Bolivia.

### 3.7. Las exportaciones industriales

A mediados de los años '70 y como fruto de la maduración tecno-productiva de una serie de producciones, el sector industrial argentino exhibía un creciente flujo de exportaciones. Contradiendo la original tendencia mercado-internista que había sustentado su consolidación y desarrollo, una serie de producciones intensivas en uso de mano de obra calificada, alto valor agregado y ubicadas al final de la cadena productiva (como las producciones de automotores, maquinaria agrícola, bienes de capital, textiles y confecciones) volcaban crecientes porcentajes de su producción en los mercados de países de similar o menor desarrollo relativo.

Quince años más tarde el escenario inicial varió notablemente. Sorprendentemente y en el marco de serias turbulencias económicas, en 1990, las exportaciones argentinas superaron los 12 mil millones de dólares anuales merced al notable dinamismo de las colocaciones externas de manufacturas. Resulta notable que en

En un contexto de estancamiento industrial y de serias turbulencias económicas, en la década del '80, las exportaciones industriales crecieron el 9% anual acumulativo.

el marco de un claro estancamiento de la producción las ventas externas crezcan a razón de un 7% anual acumulado y que tal crecimiento se haya basado especialmente en la dinámica que caracterizó al sector manufacturero a punto tal que el crecimiento de éste fue de casi el 9% anual acumulativo)<sup>16</sup>.

rápidamente ganaron preponderancia las colocaciones externas de aceites vegetales, pesca, pulpa de papel y, en menor medida, la frutihorticultura y los lácteos. En contraposición a ello, tanto los frigoríficos –que habían explicado durante décadas la inserción externa de un país agroganadero como la Argentina– como el azúcar y los productos de molinería pierden importancia en las exportaciones.

El incremento en las exportaciones no fue neutro en términos de su composición, sino que –como reflejo de lo ocurrido en la estructura productiva interna–, se caracterizó por notables cambios. Así, en el caso de las manufacturas asociadas a los sectores primarios,

A su vez, en el terreno de las producciones estrictamente industriales el notable dinamismo –crecieron hasta alcanzar casi 4 mil millones de dólares anuales– fue también acompañado de profundos cambios. La mayor repercusión de las producciones de insumos industriales de uso difundido –acero, aluminio, petroquímica, etc.–, los derivados de la refinación del petróleo y las autopartes rápidamente desplazaron a las industrias finales asociadas a la producción metalmecánica, papelería y textil que dominaban la escena en los años '70.

En un proceso de re-especialización productiva, donde la preeminencia exportadora recae crecientemente en actividades intensivas en recursos naturales –gas, recursos pesqueros y forestales, etc.– y con reducido valor agregado y/o asociado a los procesos de globalización de las empresas transnacionales, los flujos comerciales

[ 16 ] Ver Bisang. R., y Kosacoff, B., *Exportaciones industriales en una economía en transformación. Las sorpresas del caso argentino, 1974-1990*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 48, Buenos Aires, 1993.

se redireccionaron hacia los mercados centrales restando importancia a las colocaciones en los países limítrofes de igual o menor desarrollo relativo. De la mano del surgimiento de grandes empresas exportadoras –de capital local y/o transnacional– las nuevas corrientes exportadoras encuentran su sustento en una amplia gama de factores que van desde la acumulación tecnoproductiva previa proveniente del modelo sustitutivo, hasta la ampliación de las fronteras económicas debido a la incorporación de nuevos recursos naturales (gas, forestación, pesca, etc.), sin dejar de lado los crecientes procesos de globalización y redefinición de las empresas transnacionales, los cambios en el marco regulatorio local y el comportamiento anticíclico de las exportaciones industriales ante el deterioro del mercado interno.

#### 4. Las transformaciones que se están gestando a partir de la Convertibilidad

A fines de marzo de 1991 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Convertibilidad que es el punto de partida de un programa de política económica cuyos objetivos principales son la estabilización y un proceso de reforma estructural. El programa se fundamenta en la fijación del tipo de cambio nominal por ley y que sólo puede ser modificado por igual procedimiento, mientras que el Banco Central está obligado a garantizar la base monetaria con reservas suficientes, en un contexto de total eliminación de restricciones a los movimientos de divisas. Al mismo tiempo, 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 legal de indexar contratos y permitir aumentos salariales sólo fundamentados en incrementos de la productividad<sup>17</sup>.

Asimismo, la política fiscal está severamente 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 adicionalmente una nueva fuente de financiamiento y las reformas en el sistema tributario, en particular en su administración, acompañada del incremento en el nivel de actividad, son algunos de los éxitos más notables. A diferencia de las condiciones de los años '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 en el incremento de los depósitos en dólares en el mercado local.

En agosto de 1993 algunos de los resultados más notables del Plan son: un considerable aumento del nivel de actividad –el PBI se incrementó el 8,9% en 1991 y el 8,7% en 1992, superando los niveles máximos desde 1980–; una notable desaceleración del proceso inflacionario, en particular en los precios mayoristas que crecieron sólo el 0,9% en el último año, frente a un incremento del 10,7% de los precios minoristas, eliminando la volatilidad de los precios en el corto plazo; una duplicación en los ingresos tributarios, principalmente motorizada por el incremento de la recaudación del IVA (que crece su participación en los impuestos totales del 19% al 42%) y los aportes por seguridad social; una notable expansión del financiamiento internacional (en 1991 la entrada de capitales fue de 5 mil millones de dólares, y en 1992 superaron los 12 mil millones de dólares) y del financiamiento doméstico, en particular la recomposición del crédito comercial.

[ 17 ] Para un análisis más detallado, ver Canitrot, A., *La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los años '80*, Boletín Informativo Techint N° 272, 1992 y Canavese, A., *Hyperinflation and convertibility -based stabilization in Argentina en The market and the state*. A. Zini Jr. (Ed.) Elsevier, 1992, North Holland; Bouzas, R., *¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90*, en Revista de Desarrollo Económico N° 129, Vol. 33, Buenos Aires, abril-junio 1993.



Asimismo, el avance en algunas reformas estructurales está determinando un punto de quiebre irreversible en el funcionamiento de la economía. Entre ellas se destacan: la acelerada privatización de las empresas públicas, el proceso de apertura de la economía, la progresiva integración comercial en el Mercosur, el equilibrio de las cuentas públicas a partir del cumplimiento del presupuesto, la notable mejora en la administración del sistema impositivo nacional, la consolidación y reestructuración de la deuda pública interna y externa y el avance en la desregulación de algunos mercados.

El conjunto de estos comportamientos fue acompañado por el liderazgo en el dinamismo del gasto interno, y un aumento de la inversión en relación al período hiperinflacionario, pero con una disminución del ahorro interno, que fue a su vez compensada con recursos externos para el financiamiento. Asimismo, a pesar del crecimiento del nivel de actividad interna y la caída de los precios internacionales, las exportaciones se mantuvieron en iguales valores y las importaciones más que triplicaron su valor, determinando una variación del signo del balance comercial (de 3.700 millones de dólares superavitario en 1991 a 2.600 millones de dólares de déficit en 1992, que se prevé mantener en 1993). A su vez la cuenta corriente del balance de pagos fue negativa en 8.500 millones de dólares, siendo compensada por el notable ingreso de capitales anteriormente comentado.

#### 4.1. Las actividades industriales

En el sector industrial se están produciendo cambios significativos a partir del Plan de Convertibilidad. La recuperación del nivel de actividad es uno de los elementos globales que sobresale. En 1991 se incrementó en un 11,9%, en 1992 el 7,3% y se prevé un crecimiento menor en 1993. Este crecimiento fue generado por

El Plan de Convertibilidad está teniendo notables éxitos en el proceso de estabilización, de mejoras tributarias y de financiamiento internacional. Asimismo, el avance en algunas reformas estructurales está determinando un punto de cierre irreversible en el funcionamiento de la economía.

comportamientos muy disímiles a nivel sectorial. La industria automotriz, que ha triplicado su producción en relación a los valores de 1990, y los productos electrodomésticos, que duplicaron su actividad en igual período, son los sectores más dinámicos y que explican gran parte del crecimiento industrial.

En contrapartida, varias producciones de insumos intermedios, en particular de las industrias siderúrgicas y petroquímicas –a diferencia de su crecimiento en la década del '80– se enfrentan con serias restricciones por la competencia de productos importados y de los mercados de exportación con precios internacionales muy deprimidos. Asimismo, muchas de las industrias asociadas a bienes de mayor transabilidad internacional, en un contexto de apertura económica en el cual las importaciones crecieron de 4 mil millones de dólares en 1990 a 15 mil millones en 1992, están transitando por un severo período de replanteo de su inserción productiva. Segmentos de la industria textil y de bienes de capital han reducido considerablemente sus volúmenes de producción.

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 reducido, que las empresas deben compensar con exportaciones y
- 3) cupos para la importación de modelos no producidos localmente. Los resultados han sido un espectacular incremento de la producción (a partir de un mercado con fuertes demandas atrasadas en la década del '80) y un incremento considerable del comercio intraindustrial, que se caracteriza por su saldo deficitario -superior a los mil millones de dólares en 1992-, en gran parte por el sostenido nivel de la demanda doméstica, con el compromiso empresarial de equilibrarlo en el corto plazo.

Los acuerdos preferenciales con el Mercosur son determinantes en la nueva especialización industrial automotriz, que está articulada esencialmente en la producción de un reducido número de autopartes con un nivel de eficiencia similar a la frontera técnica internacional, que les permite ser colocados en los mercados externos. Los proveedores autopartistas son hoy menos de la mitad de los existentes en la década del '70, verificándose que sólo una reducida parte de los existentes ha tenido actualización tecnológica y continúa siendo proveedor de las empresas terminales y del mercado exportador, mientras que el resto de las firmas atiende exclusivamente el mercado de reposición. La producción de vehículos se destaca por sus mayores contenidos importados, por la incorporación de modelos actualizados y por los menores requerimientos de esfuerzos de tecnología adaptativa que caracterizaba al período sustitutivo.

Por su parte, la demanda sostenida de productos electrodomésticos se explica por superposición de la baja considerable de los precios relativos de estos bienes, la escasa demanda de estos productos en la década pasada y la difusión de los sistemas de crédito en forma generalizada a los sectores de menores ingresos, que ha sido esencial para facilitar su adquisición.

Al analizar en forma conjunta el sector industrial en 1993, se puede observar en forma estilizada que en las últimas dos décadas se fueron gestando un conjunto de transformaciones estructurales que resultaron en un tejido industrial del mismo tamaño en producción y empleo, pero resultado de comportamientos sectoriales y empresariales contrapuestos. En un marco general de incremento de la productividad, cambios organizativos y una importante

En las actividades industriales se verifica la recuperación del nivel de actividad, con un notable dinamismo del complejo automotriz y en menor medida de los productos electrodomésticos.

concentración al interior de cada mercado industrial se pueden observar de manera simplificada 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*.

Los sectores 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, pero en términos sectoriales los casos más importantes son:

- 1) las plantas productoras de insumos intermedios intensivos en escala y capital, cuyos indicadores productivos están en los mejores estándares internacionales: siderurgia, petroquímica, aluminio, cemento y refinerías de petróleo;
- 2) el desarrollo del complejo aceitero exportador, que no sólo abarca a alrededor de 40 plantas fabriles sino que comprende a los sistemas de almacenamiento y transporte y
- 3) la transformación del complejo automotriz, en particular con el desarrollo de la especialización de autopartes con una nueva lógica industrial destinada al mercado exportador.

Las reestructuraciones señaladas se corresponden con una *nueva microeconomía* de la industria argentina. Sin embargo su impacto agregado no ha sido lo suficientemente importante para dar un sendero macroeconómico consolidado a la industria argentina. En términos estilizados, las empresas sobrevivientes en condiciones *defensivas* también han tenido cambios significativos, que se evidencian por ejemplo en sus importantes crecimientos de la productividad, pero sin embargo no han superado totalmente los problemas básicos de su funcionamiento en la medida que aún se fundamentan en

En las últimas dos décadas se gestaron importantes transformaciones en la estructura industrial, en algunos sectores a partir de reestructuraciones *ofensivas*, mientras que los otros fueron modalidades básicamente *defensivas*.

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.

de los pasivos en 1982. La lógica de la producción industrial cambió radicalmente con la necesidad de autofinanciamiento ante la inexistencia del sistema crediticio y las mejoras en el manejo de inventarios, tiempos muertos, desarticulación del layout de producción, etc., que impone como racionalidad productiva la existencia de elevados intereses reales. El tercero de ellos, fue producto de la difusión lenta pero progresiva de nuevas prácticas organizacionales asociadas a tecnologías desincorporadas, que muchas firmas están adoptando para reducir sus costos operativos, frente a las nuevas condiciones competitivas vigentes en particular durante el Plan de Convertibilidad.

Estas firmas han tenido tres *impulsos* desde 1976, que determinaron importantes cambios con incrementos de productividad. El primero de ellos está asociado a la racionalización y el disciplinamiento de la mano de obra, que tuvo particular intensidad durante el último gobierno militar. El segundo de ellos, estuvo articulado con el pasaje de la tasa de interés real negativa –vigente en la ISI– en términos positivos que se inició con la Reforma Financiera de 1977 y se consolida en el manejo financiero de las empresas posterior al refinanciamiento

Los efectos de estos tres *impulsos* fueron complementados a su vez con inversiones específicas y selectivas que la mayoría de las firmas con estrategias *defensivas* efectuaran en este período, en particular en tres momentos: el proceso de apertura 1978-80, el Plan Austral y el Plan de Convertibilidad. Sin embargo, estos nuevos equipamientos no han reestructurado los establecimientos. Las inversiones selectivas efectuadas y los tres *impulsos* se han traducido en mejoras de productividad significativas, pero que tienden a agotarse en la medida 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 estructura productiva de las firmas.

Las firmas industriales sobrevivientes poseen un buen nivel de actividad, determinado simultáneamente por la recuperación de las ventas, y por la ganancia de participación en los mercados, ante la desaparición de oferentes locales. Sin embargo, las empresas se ven enfrentadas a un difícil desafío de competitividad que se acrecienta en igual proporción que la transabilidad internacional de los bienes que producen. La competencia con los productos importados actúa simultáneamente como factor de reducción de mercado y como techo a la fijación de precios. Las condiciones de una economía abierta fueron determinantes en los esfuerzos de ganancia de productividad antes señalados, pero al mismo tiempo sus avances sólo pueden acelerarse con reestructuraciones ofensivas acompañadas de vigorosos procesos de inversión<sup>18</sup>. El actual punto de equilibrio de las firmas tiene márgenes estrechos, determinados simultáneamente 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 precios y reducción de mercado). La preocupación empresarial se acrecienta ante la reducción de sus márgenes de beneficio y el aumento excesivo de su endeudamiento.

A pesar de la reducción de costos operativos resultante como efecto del proceso de algunas desregulaciones<sup>19</sup> y de la apertura de la economía, las empresas se enfrentan actualmente con costos crecientes producto de la variación relativa muy dispar entre sus precios acotados por las importaciones (que son para el sector industrial, en términos relativos, los más bajos desde 1980) y los precios de las actividades no transables –que se han incrementado considerablemente– y pesan crecientemente en su función de producción<sup>20</sup>. Asimismo, las mejoras en la administración tributaria y de seguridad social y la mayor transparencia legal de las contrataciones laborales inciden adicionalmente en los costos industriales.

En estas condiciones las empresas centran sus esfuerzos en la reducción de sus costos medios, siendo vital el mantenimiento del nivel de actividad, la mayor penetración en segmentos de los mercados y el replanteo de sus proveedores. 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. La larga trayectoria en los mercados, el desarrollo de las redes de comercialización y distribución y las posibilidades de asistencia técnica, reparación y mantenimiento son aspectos esenciales diferenciales que poseen los industriales para el desarrollo de estas actividades de importación. En consecuencia, a diferencia del modelo sustitutivo, en el cual la empresa industrial 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 comercialización 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 de comercio intraindustrial<sup>21</sup>. 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.

A su vez, la valorización de los activos e inventarios en términos de dólares y el aumento (que genera el nuevo clima macroeconómico) del valor presente de los ingresos futuros de las empresas, determina la existencia de un *efecto riqueza*, que

[ 18 ] En noviembre de 1992, se efectuó una nueva Reforma Arancelaria, que incluye básicamente una suba transitoria de la tasa de estadística al 10% y un sistema espejo de mejoras en los reembolsos a las exportaciones. En valores promedios, la protección efectiva resultante es del 18,9%. Para un análisis detallado a nivel sectorial y bloques de actividad ver: Lifschitz, E., Crespo, E., Pérez Constanzó, G. y Romero, C., Estimación de los niveles de protección nominal y efectiva legal, Ministerio de Economía, Secretaría de Economía, marzo 1993, Buenos Aires.

[ 19 ] Ver al respecto, Informe Económico, Año 1992, Año 1 N° 4, Ministerio de Economía, Secretaría de Programación Económica, febrero de 1993, Buenos Aires.

[ 20 ] Desde abril de 1991 a julio de 1993 los precios al consumidor se incrementaron el 50,2%, mientras los precios mayoristas sólo el 8,2%. Los precios industriales en relación a los de los servicios contenidos en el IPC con base 1983 = 100, disminuyeron del 37,4% de abril de 1991 al 24,9% en junio de 1993. Ver Indicadores Macroeconómicos de la Argentina. CEPAL, Buenos Aires, 1993.

[ 21 ] El Régimen de Especialización Industrial implementado recientemente por el gobierno, con rebajas arancelarias a las importaciones compensadas con nuevas exportaciones, apunta en esta dirección. Ver diario El Economista del 13 de agosto de 1993, en el que se analizan los 64 casos, correspondientes a 54 empresas que han solicitado ingresar a este programa.

acompañado del buen nivel de actividad es una de las realidades empresariales. Pero, esta situación complementada con la recomposición del crédito comercial (que durante los años '80 no superaba una semana de plazos sin indexación y actualmente es normal en promedio los 60-90 días) genera un incremento sustancial del capital de trabajo y giro de las firmas que ubica al problema del financiamiento en la escena central.

A partir de estas condiciones se puede decir que muchas firmas de actividades de mayor transabilidad internacional se encuentran en un delicado punto de equilibrio condicionado por el sostenimiento del nivel de demanda, sin el cual tienen un alto grado de riesgo frente a costos elevados, márgenes de beneficios positivos pero decrecientes y menores que los de otras oportunidades y un nivel de endeudamiento excesivo y crecientemente dolarizado. En este sentido el nivel de actividad no sólo es requisito para el mantenimiento de la recaudación fiscal, sino también para el funcionamiento microeconómico, en el cual señales contrarias en su evolución inciden inmediatamente en la cadena de pagos del extendido crédito comercial y generan el efecto dominó de atrasos e insolvencia<sup>22</sup>.

No caben dudas de que las condiciones del sistema financiero han cambiado muy positivamente desde la Convertibilidad<sup>23</sup>, pero el acceso al crédito es muy diferenciado según el tamaño de las firmas. Las empresas de mayor envergadura privilegian su acceso al financiamiento internacional, con tasas reales muy inferiores, destacándose la emisión de títulos del sector privado en los mercados internacionales<sup>24</sup>. La colocación de acciones en la Bolsa había comenzado a ser una opción interesante de búsqueda de financiamiento, pero sólo un muy limitado número de empresas logró viabilizarlo antes de las dificultades de este mercado en 1992, truncándose la alternativa de *socializar* parte minoritaria de las firmas (realizando una fracción del *efecto riqueza*) y obtener los fondos para los crecientes requerimientos de capital de giro. Las PyMES sólo han tenido alternativas de autofinanciamiento y crédito comercial<sup>25</sup>, dadas las elevadas tasas reales a las que pueden acceder (en un mercado crediticio con fondos suficientes pero escasa capacidad de evaluación del *riesgo*) que sólo pueden ser utilizados para estrangulamientos financieros de muy corto plazo dado que no se corresponden con sus niveles de rentabilidad.

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, venta de paquetes accionarios, negociaciones permanentes con consultoras y empresas del exterior, desarrollo de franquicias, etc., no tiene precedentes en la historia industrial del país. Se verifica en particular el renovado interés de las empresas transnacionales por invertir en la industria<sup>26</sup>, pero el nivel de concreciones es aún reducido y concentrado en adquisición de empresas. Las negociaciones se demoran por la distinta valuación de las firmas, en las cuales los vendedores desean realizar el *efecto riqueza* y los compradores desean tomar posiciones en los mercados, pero consideran que el valor real de las firmas es menor y que requieren de importantes procesos de inversión para reestructurarse. El mayor interés de las ET en comparación a las firmas nacionales está relacionado, entre otros motivos, por su estrategia de más largo plazo, su menor restricción financiera teniendo en cuenta la escasa participación del mercado local en sus ventas totales y su mayor posibilidad de integrar las operaciones domésticas a sus estrategias de globalización.

[ 22 ] En el último trimestre de 1992 se verificó un clima de amesetamiento de la actividad y de turbulencias financieras en muchas firmas. Asimismo, un análisis de la evolución de la deuda de empresas de la Bolsa muestra la mayor exposición financiera externa y un incremento entre la relación del endeudamiento total y el patrimonio neto de las empresas. Ver Damill, M., Fanelli, J. Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: Argentina, CEDES, 1993, Buenos Aires.

[ 23 ] La capacidad prestable del Sistema Financiero se acrecentó notablemente entre marzo de 1991 y diciembre de 1992. En esta última fecha, el 71 % de la misma era en dólares. Ver ABRA Express, Año 3, N° 33, agosto 1993, Buenos Aires.

[ 24 ] Solamente en el período comprendido entre febrero y julio de 1993 el Sector Privado emitió títulos en los mercados internacionales por 2.200 millones de dólares. Ver diario *Ámbito Financiero* del 3 de agosto de 1993.

[ 25 ] La ex Secretaría de Industria y Comercio Exterior estableció en 1993 líneas de financiamiento para bienes de capital y capital de trabajo con una rebaja en la tasa de interés pero sólo representan una mínima franja del mercado.

[ 26 ] Ver al respecto, Kosacoff, B. y Bezchinsky, G., De la sustitución de importaciones a la globalización. Las Empresas Transnacionales en la industria argentina, Mimeo, CEPAL, Buenos Aires, proyecto Fundación Volkswagen, mayo 1993.

## 4.2. El debate acerca de la política industrial

En el último año se ha abierto nuevamente con mayor intensidad el debate sobre la política industrial existente en el país. En particular, tres interrogantes han sido sus principales catalizadores. El primero de ellos, se refiere al efecto diferencial del dinámico comportamiento de la industria automotriz que cuenta con un régimen especial, que ha generado una polémica que abarca desde su justificación hasta la posibilidad de ampliarlo a otras actividades. El segundo de ellos, se relaciona con el déficit de la balanza comercial, que en el corto plazo es consistente con el notable ingreso de capitales, pero hay diferentes opiniones acerca de si se están generando

Se ha abierto nuevamente con mayor intensidad el debate sobre la política industrial. Existe un gran consenso de la importancia del nuevo clima macroeconómico y asimismo de la necesidad de articular un nuevo modelo de industrialización sustentable.

los procesos de inversión suficientes para dinamizar las futuras exportaciones industriales. El tercero de ellos está centrado en los efectos sobre la ocupación que están evidenciando que los incrementos de la actividad industrial están asociados a mejoras de la productividad sin demandas adicionales de empleo en un marco de creciente desocupación estructural<sup>27</sup>.

Ante los reclamos sectoriales, que se articulan en función de condiciones desfavorables en el escenario internacional (caracterizado en muchas actividades por coyunturas críticas y prácticas desleales) y por falta de tiempo en los procesos de reestructuración, recientemente se ha tomado un conjunto de medidas *antidumping* en el caso de la industria siderúrgica y de mayor protección comercial que favorecen a la industria del papel y segmentos de la industria textil.

En la implementación de estas decisiones, no ha sido sencillo para las autoridades determinar un punto de equilibrio. Por una parte los reclamos empresariales tienen fundamentos. Por otra parte, las críticas se centran en tres elementos:

- 1) la existencia de situaciones similares en muchas otras actividades no beneficiadas;
- 2) el grado de influencia de estas medidas sobre la disciplina macroeconómica y
- 3) la existencia de compromisos empresariales que permitan acelerar el logro de la competitividad.

En el debate actual existe un gran consenso de la importancia del nuevo clima macroeconómico y asimismo de la necesidad de articular un nuevo modelo de industrialización sustentable y creciente en el largo plazo. La reducción de los elevados impuestos al salario; la modificación del sistema laboral; la reforma del sistema previsional –en particular por sus efectos de recomposición del ahorro doméstico–; la creación de una red de seguridad social –que mejore los servicios de seguridad, educación, salud y justicia– y la promoción de exportaciones en sectores potencialmente competitivos, son algunas de las medidas recomendadas apuntando a la reducción del *costo argentino* y la recomposición del ahorro doméstico para que financie crecientemente los fundamentales procesos de inversión asociados a reestructuraciones ofensivas<sup>28</sup>. Por otra parte, coincidiendo con estos problemas existen planteos más explícitos de articular una política pública industrial que orienten a las conductas privadas a ganar competitividad, incluyendo *contratos* explícitos e implícitos entre el Estado y las empresas<sup>29</sup>.

[ 27 ] El aumento notable de la desocupación abierta y el subempleo que se verificó en los datos del INDEC de mayo de 1993 han generado una preocupación generalizada. A pesar del aumento de las personas ocupadas, que evidencia oportunidades de trabajo nuevas, el número de personas desocupadas señala problemas de empleo estructurales, en particular por el incremento de la desocupación entre los jefes del hogar y la menor proporción de asalariados en la ocupación total.

[ 28 ] Ver Broda, M. A., *El Plan en su hora decisiva: qué debe hacerse y qué no*, diario El Economista, Buenos Aires, 13 de agosto de 1993.

[ 29 ] Ver Gerchunoff, P., *Volvé política industrial*, diario Página 12, Buenos Aires, 11 de julio de 1993.

[ 30 ] El debate acerca de la política industrial se ha amplificado recientemente, en particular en el escenario de los países desarrollados, en los cuales se verifica una acelerada intensificación de la competencia en un marco de creciente globalización. Ver entre otros, Esser, K. y otros, *América Latina Hacia una estrategia competitiva*, Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1992; Pérez, W., *¿Dónde estamos en política industrial?*, Mimeo, Santiago de Chile, 1993; Reich, R., *The work of nations*, Vintage Books, New York, 1991; World Bank, *Fundamental Issues and Policy Approaches en: Industrial Restructuring*, Washington, 1992; Chudnovsky, D., *La política industrial y tecnológica en transición. Los casos de los Estados Unidos y el Japón*, Proyecto Fundación Volkswagen/ CEPAL, 1993; Bianchi, P., *Technology and human resources in Europe after Maastricht*, University of Bologna, Italia, 1993.

Las orientaciones que emanen de las políticas públicas resultarán decisivas en cuanto a la posibilidad de inducir el comportamiento de los distintos agentes económicos de forma de garantizar una asignación de recursos que resulte compatible con los intereses de la sociedad en su conjunto, sobre la base de una paulatina convergencia entre los intereses privados y los sociales. Uno de los objetivos deberá ser potenciar el funcionamiento de los mecanismos de mercado permitiendo a los agentes económicos desenvolverse en un marco en el cual se privilegie una mayor competencia. La acción regulatoria debería centrarse en aquellos aspectos en los cuales la acción del mercado presenta distorsiones y/o donde aparecen difusas las señales que permitan percibir la presencia de ventajas adquiribles<sup>30</sup>.

Uno de los puntos de partida para toda nueva propuesta industrial debe contener, necesariamente, una adecuada evaluación de los aspectos positivos de aprendizaje que se generaron en el pasado como asimismo de los problemas asociados a los errores cometidos en dichas trayectorias. Uno de los primeros grandes desafíos es el de generar condiciones para aprovechar las experiencias positivas que involucran considerables acervos tecnológicos, económicos y de calificación de los recursos humanos. Pero, simultáneamente, debe plantearse la necesidad insoslayable de superar sus limitaciones e insuficiencias, de forma de acceder a senderos conducentes a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas. El marco en el cual deben ser articuladas las acciones del Estado depende de la definición de las variables macroeconómicas. La compatibilización del programa monetario y fiscal consistente con la estabilidad económica, constituye la columna vertebral dentro de la cual se pueden discutir los contenidos de la transformación productiva. En este sentido, teniendo como punto de partida un marco de estabilidad macro económica, la economía en su conjunto avanzará en el logro de competitividad en la medida que aumente o mantenga su participación en los mercados internacionales a partir de la utilización de recursos con una calidad cada vez más cercana a los patrones internacionales y que tienda, simultáneamente, a lograr una elevación del nivel de vida de la población. En este proceso, la generación y/o incorporación de progreso técnico se convierte en un aspecto clave del dinamismo productivo.

La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma la *noción sistémica* de competitividad reemplaza a los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.). El logro de una competitividad genuina y sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos en el objetivo de adquirir ventajas comparativas y consolidar un *proceso endógeno continuo* que comprenda al conjunto, definiendo simultáneamente las responsabilidades del empresario al interior de su planta industrial y todas las condiciones que conforman su entorno que incluye tanto a otros agentes privados como al Sector Público.

Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a las potenciales importaciones. La experiencia de muchas actividades industriales en países latinoamericanos ha demostrado que son varias las producciones que han podido expandirse en algunas de estas situaciones, pero la base que las sustentaba resultaba claramente endeble. Estas formas de competitividad han sido calificadas, por varios autores<sup>31</sup>, como *espurias* en la medida que no avanzaban en la adquisición de ventajas comparativas y estaban sustentadas en uno o varios de los siguientes factores: bajos salarios; procesamiento de recursos naturales sin preservar el medio ambiente; tipos de cambio elevados; recesión en el mercado local; sobreprotección respecto a las importaciones a sectores con ineficiencias; elevados subsidios a las exportaciones, etc. Estas formas viciosas de competencia derivaban en frágiles éxitos individuales de las firmas pero incompatibles con beneficios de carácter social. Estos avances no eran sostenibles en el largo plazo y entraban en crisis, tanto a nivel del desempeño de la empresa como por los elevados costos sociales involucrados.

El sendero del desarrollo industrial y la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos dependerán de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar e implementar las acciones que mejor se adecuen –en tiempo, intensidad y cobertura– a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos. El diseño, formulación y despliegue de políticas gubernamentales activas, explícitas y transparentes así como su necesaria inscripción en una concepción estratégica de largo plazo demanda la necesaria armonía y coordinación entre los organismos públicos, así como de su articulación con las políticas de corto plazo. Por otra parte, surge como condición ineludible, la redefinición de la *ingeniería institucional* necesaria.

Es necesario desarrollar una estrategia tecnológica-productiva orientada a la generación de acervos tecnológicos y la calificación de los recursos humanos. La misma debe articular un intenso proceso de inversiones.

La debilidad e incluso, fragilidad técnica de las estructuras estatales obliga a focalizar los esfuerzos en acciones en las que la neutralidad y la transparencia faciliten, incluso, la necesaria evaluación ex-post de sus resultados. En tal sentido, las posibilidades de desarrollar políticas selectivas se ven acotadas y condicionadas por esa misma fragilidad del Sector Público.

La implementación de la política industrial deberá tener en claro algunos criterios básicos. En particular debe destacarse la necesidad de que estas políticas sean: explícitas, activas, y de la mayor generalidad y neutralidad posibles. Asimismo se deben privilegiar todas aquellas acciones que tengan mayores efectos propulsores y difusores de externalidades positivas sobre la economía en su conjunto. En este último punto, la consolidación de la infraestructura y el mejoramiento del capital humano son dos de los aspectos más relevantes<sup>32</sup>.

El planteamiento de una política explícita está asociado, necesariamente, a una evaluación social ex-ante y ex-post, a la cuantificación de las transferencias en el marco presupuestario que pudieran estar involucradas (especificando quién las recibe y quién las financia), debe tener una total transparencia, estar nítidamente explicitados y cuantificados los objetivos así como tener una secuencia temporal claramente especificada y con promociones preferentemente decrecientes en el tiempo. Esto significa contar con un sistema de premios, pero también con la existencia de un sistema de castigos en la medida que no se alcancen los objetivos comprometidos.

[ 31 ] Ver Fajnzylber, F., *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago de Chile, 1989.

[ 32 ] Ver French Davis, R., *Ventajas comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista*; Teubal, M., *Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológica*. La aplicabilidad del concepto de las distorsiones del mercado ambos en: *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, N° 63, 1990.



La consideración de estos aspectos es de vital importancia para el logro de los objetivos perseguidos. Son innumerables las experiencias nacionales de apoyo al proceso de maduración de las denominadas industrias infantiles, pero los resultados alcanzados han sido poco exitosos. Sin duda, los problemas que plantea la selección de los sectores y de las técnicas adecuadas no son menores. Sin embargo,

La política industrial y exportadora implica el desafío de avanzar en la competitividad del país.

Los campos de acción son múltiples, entre ellos se destacan:

- 1) Privilegiar los productos diferenciados con mayor valor agregado;
- 2) articular *networks* productivos;
- 3) profundizar la *lógica industrial* en el proceso de privatizaciones y
- 4) desarrollar *políticas horizontales*, con particular énfasis en las PyMES, la calificación de los recursos humanos y la articulación de un sistema innovativo nacional.

la evaluación de dichas experiencias ha demostrado que uno de los aspectos cruciales está asociado al hecho que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente por el transcurso del tiempo. Son justamente el resultado positivo de los esfuerzos deliberados y explícitos orientados a la generación de acervos tecnológicos y capacitación de los recursos humanos. Esto significa desarrollar una estrategia tecnológica y productiva asociada a inversiones orientadas a la generación-adopción de cambios técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

A partir de estos criterios de evaluación de la política industrial y de comercio exterior, la Argentina tiene el desafío de avanzar en la competitividad. Los campos de acción son múltiples e interrelacionados, y sólo mencionaremos cuatro de ellos de fundamental importancia:

- 1) el avance hacia procesos de industrialización a productos *diferenciados* con mayor valor agregado;
- 2) la articulación de *networks* productivos que den *masa crítica* a la industrialización;
- 3) evaluación desde la *lógica industrial* de algunos de los aspectos del proceso de privatizaciones y
- 4) la profundización de *políticas horizontales*, en particular en la calificación de los recursos humanos y la articulación del sistema innovativo nacional.

La Argentina ha incrementado notablemente en las últimas dos décadas su dotación de recursos naturales<sup>33</sup>, en particular:

- 1) a través de las mejoras agrícolas (representadas en el incremento de la producción de soja);
- 2) el desarrollo energético (con los descubrimientos de las reservas de gas como el hecho más destacado);
- 3) la explotación de los recursos pesqueros;
- 4) el desarrollo de las actividades forestales a través de los créditos fiscales vigentes anteriormente y
- 5) algunas perspectivas en los recursos mineros. Asimismo, el cambio más significativo de la estructura industrial en los años '80 es el desarrollo en escala internacional de las varias plantas de insumos intermedios de las industrias siderúrgicas, petroquímicas, aluminio, etc. La sumatoria de ambos cambios estructurales aumenta considerablemente la dotación de factores y de un nuevo punto de partida muy alentador en la economía. Sin embargo, las nuevas condi-

[ 33 ] Este crecimiento de la dotación de recursos naturales se diferencia de su virtual estancamiento en el período 1930-1970. Este dinamismo replanteó en los años '80 la nueva viabilidad de un modelo agroexportador, ahora con la adición de los recursos energéticos, que las nuevas condiciones del escenario internacional lo inviabilizaron.

ciones internacionales nos indican claramente la pérdida de importancia de los productos homogéneos no diferenciados y de escaso valor agregado, que se expresa con toda su crudeza en la baja de sus precios. Pero a partir de estos productos es factible avanzar en la cadena productiva e incorporar progreso técnico, mano de obra calificada y valor agregado, desarrollando numerosas franjas manufactureras de especialidades y productos diferenciados. El desarrollo de producciones basadas en la disponibilidad de recursos y en el uso intensivo de capacidades tecnológicas y recursos humanos, pueden ser elementos fundamentales que dinamícen las exportaciones y generen nuevas oportunidades de empleo.

El avance en el camino hacia la diferenciación plantea el segundo de los campos de acción señalados. El desarrollo sostenido de una industria competitiva requiere de acciones sistémicas que den masa crítica necesaria para una inserción activa en la división internacional del trabajo, involucrando:

- 1) a las distintas actividades productivas y
- 2) a los diferentes agentes económicos. Los sistemas competitivos se basan en complejos con fronteras cada vez más difusas entre las actividades primarias, industriales y de servicios. Para que un bien pueda competir, debe ser el resultado de un proceso de elaboración de una cadena productiva articulada y eficiente. Asimismo, la participación de los distintos tipos de empresas es vital. Es muy difícil avanzar en franjas de especialización y tener *impacto macroeconómico* sin la participación de las empresas de mayor envergadura (las Empresas Transnacionales y los Grandes Grupos Económicos). Pero al mismo tiempo, no hay experiencia industrial exitosa que no haya desarrollado una trama de empresas PyMES eficientes –en las cuales deben estar concentrados los esfuerzos–, que en muchos casos son los proveedores especializados y subcontratistas, que permiten la potencialización de las nuevas organizaciones competitivas, basadas simultáneamente en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible<sup>34</sup>.

El proceso de privatizaciones está siendo uno de los cambios estructurales más sustanciales de la estructura económica del país con efectos macroeconómicos en las cuentas fiscales y en la distribución del ingreso<sup>35</sup>. A la vez, sus efectos sobre la competitividad industrial son numerosos y su debate aún no ha tenido la profundidad adecuada. El aspecto central a considerar en su evaluación es la generación de *spillovers* (derrames) positivos en la economía que induzcan al incremento de la competitividad sistémica. La eficiencia, la calidad y los precios de sus servicios forman parte esencial de los costos industriales y condicionan las posibilidades competitivas requiriéndose el diseño y funcionamiento de los marcos regulatorios que garanticen el cumplimiento de estos objetivos y además protejan a los consumidores individuales. Asimismo, el aspecto menos considerado y no de menor importancia, es la posibilidad de las empresas privatizadas de conformar redes de proveedores y subcontratistas especializados en el nuevo clima de mayor eficiencia y competencia en el que efectúan sus contrataciones, que permitan a estas firmas generar ventajas competitivas viabilizándolas no sólo como abastecedores domésticos, sino también como posibles proveedores internacionales.

[ 34 ] Ver Gatto, F. y Yoguel, G., *Las PyMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica*. Proyecto Fundación Volkswagen/CEP AL, Buenos Aires, 1993.

[ 35 ] Ver Gerchunoff, P. y Cánovas, G., *Privatizaciones: la experiencia argentina*, Mimeo, Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1992.

[ 36 ] Ver Bisang, R.,  
*Industrialización e incorporación  
del progreso técnico. Hacia  
la articulación de un sistema  
nacional de innovación*. Proyecto  
Fundación Volkswagen/CEPAL,  
Buenos Aires, 1993

El cuarto camino planteado abarca al conjunto de políticas *horizontales*, caracterizadas por generar externalidades positivas hacia todo el tejido industrial y por lo tanto por su carácter menos discriminatorio. La calificación de los recursos humanos –con el fortalecimiento del frágil sistema educativo, su articulación al sistema productivo y la profundización de los esfuerzos de calificación en las empresas– y el desarrollo de un *sistema nacional de innovación*<sup>36</sup> que se adecue institucionalmente a las demandas tecnológicas de una economía enfrentada al desafío de la competitividad, son dos pilares ineludibles. Asimismo, existen numerosos problemas comunes a las empresas, en particular a las PyMES, que requieren de políticas sistemáticas, que necesitan más esfuerzos gerenciales que presupuestarios. Entre ellos se destacan: la difusión de criterios de gestión de calidad, el desarrollo de redes de subcontratación, programas de formación de empresarios en gestión empresarial, la difusión de tecnología de automatización, evaluación de normas ambientales y adecuación de normas técnicas. La Argentina se encuentra en plena gestación de una nueva especialización industrial. Las mayores posibilidades de éxito avanzan sustentablemente en el camino de la competitividad, estarían dadas si se fortalecen y privilegian a las industrias basadas en la incorporación de progreso técnico y de recursos humanos calificados, que articulen un proceso de transformación con crecimiento y mayor equidad.



# Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina

**Bernardo Kosacoff**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 288, de octubre / diciembre de 1996.

Este trabajo está basado en un estudio previo, hecho en la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y presentado en la Conferencia *Confronting the future in Argentina*, que tuvo lugar el 1 y 2 de febrero de 1996, en el Institute of Latin American Studies de la Universidad de Londres.

Se agradecen los comentarios de Adrián Ramos y Daniel Kampel.

**La economía argentina está transitando un proceso de profundas transformaciones. La estabilización no es, simplemente, la solución de sencillos desequilibrios, sino que supone profundas reformas estructurales.**

**Las recomendaciones que surgen en los programas de estabilización y reforma estructural inspirados en el denominado Consenso de Washington, que se articulan en la apertura, la desregulación y el proceso de privatizaciones, resultan insuficientes para aproximarse a entender las múltiples facetas que acompañan a la dinámica del cambio estructural. En particular, se destaca la ausencia de un análisis de las respuestas empresariales a la implementación de estos programas, lo que lleva implícito un supuesto de comportamiento automático y no diferenciado a nivel microeconómico, que conduciría a un nuevo patrón de especialización, compatible con la disciplina macroeconómica y la inserción en el contexto internacional.**

**La experiencia que surge del análisis de los cambios en el sector industrial argentino en las últimas dos décadas, evidencia que el fenómeno es mucho más complejo. En efecto, los cambios observados se caracterizan, entre otros elementos, por comportamientos diversos y contrapuestos, con una secuencia y tiempos muy distintos a los de las modificaciones en el proceso de apertura y de los cambios en los grandes parámetros macroeconómicos. Asimismo, se comprueba que la dinámica de cambio estructural estuvo fuertemente influida por el proceso evolutivo previo; que las instituciones públicas y privadas no se *aggiornaron* a las nuevas condiciones; y que en muchos casos, los beneficios privados generados por las estrategias empresariales no necesariamente coincidieron con los beneficios sociales.**

**Las dos grandes *avenidas* de transformación en estos veinte años son las reestructuraciones ofensivas y los comportamientos defensivos de sobrevivencia que caracterizan al resto. Las reestructuraciones ofensivas son aquéllas en las cuales hubo fuertes inversiones en máquinas y equipos, y al mismo tiempo profundos cambios organizacionales en el modelo productivo. Esto determinó un notable incremento de la productividad en las plantas, con niveles que se ubican cerca de los mejores estándares internacionales. Se pueden identificar alrededor de unas 400 empresas con estrategias ofensivas. Esto representa aproximadamente un 40% del producto industrial en el año 1995. El desarrollo de comportamientos defensivos abarca unas 25.000 empresas y representan el 60% del producto industrial argentino. Estas firmas son muy distintas de lo que eran veinte años atrás; y en ellas también aumentó notablemente la productividad. Sin embargo, este punto tiene una evaluación positiva si se compara con su propio pasado, pero si la comparación es con la mejor práctica internacional, existe aún una brecha significativa.**

Finalmente en el trabajo se hacen algunas referencias sobre el comportamiento de las firmas durante el Plan de Convertibilidad y se realizan algunas consideraciones acerca del debate sobre la política industrial y las posibilidades de desarrollar un nuevo patrón de especialización industrial, considerándose algunos contenidos que deberían tomarse en cuenta para definir una estrategia competitiva.

## Introducción

LA ECONOMÍA ARGENTINA ESTÁ TRANSITANDO UN PROCESO DE PROFUNDAS transformaciones. La estabilización no es, simplemente, la solución de sencillos desequilibrios, sino que supone profundas reformas estructurales para retornar al sendero de equilibrio, superando las fallas de coordinación. La prolongada vigencia de:

- 1) Variaciones en los precios relativos en forma abrupta y volátil,
- 2) desequilibrios externos y fiscales, y
- 3) preferencia extrema de los agentes económicos por flexibilidad dada la alta incertidumbre, en un contexto de permanente inflación y episodios hiperinflacionarios,

han sido algunas de las condiciones del pasado reciente que deben ser consideradas en la implementación de la política económica.

En este marco, las recomendaciones que surgen en los programas de estabilización y reforma estructural inspirados en el denominado Consenso de Washington, que se articulan en la apertura, la desregulación y el proceso de privatizaciones, resultan insuficientes para aproximarse a entender las múltiples facetas que acompañan a la dinámica del cambio estructural. En particular, se destaca la ausencia de un análisis de las respuestas empresariales a la implementación de estos programas, lo que lleva implícito un supuesto de comportamiento automático, y no diferenciado a nivel microeconómico, que conduciría a un nuevo patrón de especialización, compatible con la disciplina macroeconómica y la inserción en el contexto internacional.

La experiencia que surge del análisis de los cambios en el sector industrial argentino en las últimas dos décadas, evidencia que el fenómeno es mucho más complejo. En efecto, los cambios observados se caracterizan, entre otros elementos, por comportamientos diversos y contrapuestos, con una secuencia y tiempos muy distintos a los de las modificaciones en el proceso de apertura y de los cambios en los grandes parámetros macroeconómicos. Asimismo, se comprueba que la dinámica de cambio estructural estuvo fuertemente influida por el proceso evolutivo previo; que las instituciones públicas y privadas no se *aggiornaron* a las nuevas condiciones; y que en muchos casos, los beneficios privados generados por las estrategias empresariales no necesariamente coincidieron con los beneficios sociales.

El objetivo del presente trabajo es aportar al análisis del reciente proceso de transformación industrial argentino. En particular, estará centrado en cuáles son los factores que determinan la existencia de respuestas empresariales distintas en la dinámica de cambio estructural que se está generando en las últimas dos décadas en la economía argentina. Asimismo, se consideran los efectos del cambio en las condiciones macroeconómicas y en el escenario internacional, en los vínculos entre la empresa y el mercado. Se evalúa este proceso, no solamente como el hecho de producir un

bien industrial, sino como la generación simultánea de producción y desarrollo de capacidades tecnoproductivas, que permitirá establecer el patrón de especialización del sector industrial, en un contexto de transformación y de inserción en el mundo.

En la segunda sección se analizan los rasgos centrales, de forma muy estilizada, de los elementos que caracterizan a la transformación del sector industrial argentino en las últimas dos décadas, tratando de evaluar cuáles han sido algunos de los determinantes de las respuestas empresariales y por qué existen comportamientos contrapuestos, considerando por un lado, algunos de los rasgos de lo que se denominan las reestructuraciones ofensivas; y por otro lado, aquellos aspectos en los cuales se verifican situaciones de sobrevivencia de firmas, pero a través de una estrategia defensiva<sup>1</sup>.

[ 1 ] Ver Kosacoff, B., *La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada*, CEPAL, Documento de trabajo N° 53, Buenos Aires, 1994.

En la tercera sección se hacen algunas referencias sobre el comportamiento de las firmas durante el Plan de Convertibilidad. En el mismo, se separan dos momentos: el primero, es el período 1991-1994 y el segundo, corresponde a los cambios que se generan a partir de las modificaciones de la tasa de interés internacional a principios del año 1994, y en particular, a partir del denominado efecto Tequila, hacia fines del año.

Por último, se realizan algunas consideraciones acerca del debate sobre la política industrial y las posibilidades de desarrollar un nuevo patrón de especialización industrial, considerándose algunos contenidos que deberían tomarse en cuenta para definir una estrategia competitiva.

## 1. Los cambios en el período 1975-1995

Entre 1975 y 1995, el sector industrial ha perdido la capacidad de dinamismo productivo, de generación de empleo y de liderazgo de los procesos de inversiones, que lo caracterizaban en el pasado. Lo que se observa en el sector industrial de 1995, comparado con el de veinte años atrás, son profundas transformaciones que resultan en un sector industrial del mismo tamaño, pero con un modelo de organización de la producción de bienes industriales muy distinto al que tenía en el período de economía semicerrada<sup>2</sup>.

Las dos grandes avenidas de transformación en estos veinte años son las reestructuraciones ofensivas de algunas empresas industriales y los comportamientos defensivos de sobrevivencia que caracterizan al resto.

Las reestructuraciones ofensivas en el sector industrial son aquéllas en las cuales hubo fuertes inversiones en máquinas y equipos, y al mismo tiempo profundos cambios organizacionales en el modelo productivo. Esto determinó un notable incremento de la productividad en las plantas, con niveles que se ubican cerca de los mejores estándares internacionales. La primera pregunta que uno se hace es el grado de difusión que alcanzan estas reestructuraciones ofensivas. Es así que se pueden identificar alrededor de unas 400 empresas con estrategias ofensivas. Esto representa aproximadamente un 40% del producto industrial en el año 1995. ¿Qué conclusión se obtiene? Que existe una gran cantidad de casos microeconómicos notablemente exitosos, pero que cuando se agregan los datos, todavía no tienen la fuerza suficiente para generar un nuevo patrón de especialización de la industria argentina que genere un modelo sustentable en el largo plazo.

[ 2 ] Algunas de las contribuciones globales que pueden consultarse son: Azpiazu, D. y Kosacoff, B., *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, CEAL, Buenos Aires, 1989; Chudnovsky, D., *La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional*, CENIT, Buenos Aires, 1991; Nochteff, N., *Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes*, en: *Revista Desarrollo Económico* N° 120, Buenos Aires, 1991.

¿En qué sectores se encuentran estas empresas? Están por todo el tejido industrial, y participan, incluso, en aquellas ramas que estuvieron más afectadas por los procesos de apertura y de inestabilidad macroeconómica. Sin embargo, es posible delimitar cuatro grandes áreas que se destacan. La primera área corresponde a la transformación de las industrias de insumos básicos (productoras de insumos intermedios de uso difundido, en el sector siderúrgico, petroquímico, del cemento, refinerías de petróleo, aluminio, etc.), en donde, a través de políticas activas de los gobiernos, hoy existen unas 20 ó 25 plantas modernas operando a escala internacional<sup>3</sup>.

La segunda área resulta del notable dinamismo del stock de recursos naturales que tuvo la Argentina en las últimas dos décadas, que quebró cuatro décadas de estancamiento previo. En este sentido, lo que se observa es que esta nueva capacidad ampliada de recursos naturales de la economía argentina, se liga con algunas actividades industriales, mediante una última fase de procesamiento, y en la cual el valor agregado a estos recursos se realiza en unidades productivas ubicadas dentro de los mejores patrones internacionales. Aquí están los casos del complejo oleaginoso, plantas en el área de la pesca, de la industria petroquímica y demás<sup>4</sup>.

La tercera área corresponde al complejo automotriz argentino, que hoy tiene rasgos totalmente distintos a los que tenía en el pasado, y en donde la transformación ha sido muy heterogénea. El núcleo básico que está cercano a las mejores prácticas internacionales se encuentra en la producción de algunas autopartes, básicamente para abastecer a las terminales. Las producciones de estos subconjuntos generan una capacidad de exportación que compensa parcialmente la nueva estructura del sector, caracterizada por el notable incremento de las importaciones y con una industria terminal más moderna, pero aún alejada de la *best practice*<sup>5</sup>.

Por último, en un fenómeno más contemporáneo y vinculado con el fuerte crecimiento del consumo masivo en el mercado doméstico de algunos bienes diferenciados durante la Convertibilidad, aparece la inversión en algunas nuevas plantas industriales de la industria láctea, de las golosinas, de las centrales telefónicas, de algunas otras actividades, configurando también, unas 30 ó 40 plantas, relativamente muy modernas<sup>6</sup>.

¿Qué es lo que sucede en la segunda avenida? Esta es la avenida de los sobrevivientes. Sobrevivientes a la apertura de fines de los años '70, a la crisis macroeconómica de los años '80, y a las nuevas condiciones de competencia de la Convertibilidad. A este nivel se verifica que son muchas las empresas que desaparecieron, y relativamente muy pocas las nuevas que se incorporaron a la estructura industrial. En conjunto se trata de unas 25.000 empresas (dejando de lado los pequeños talleres) que se caracterizan por el desarrollo de estrategias defensivas, y representan el 60% del producto industrial argentino.

¿Qué es lo que se observa en estas plantas industriales? Claramente, son muy distintas de lo que eran veinte años atrás; y en ellas también aumentó notablemente la productividad. Sin embargo, este punto tiene una evaluación positiva si se compara con su propio pasado, pero si la comparación es con la mejor práctica internacional, existe una brecha significativa, que no se puede determinar si es menor o mayor que en el pasado. Es decir, aumenta la productividad promedio en valores de un 100%, por estimar algún número que no es absolutamente marginal, pero esa performance que es muy buena con respecto a su propio pasado, está lejos de poder competir en un esquema de economía abierta.

[ 3 ] Como ejemplos, para los casos particulares de la industria siderúrgica y del complejo petroquímico, ver: Bisang, R., *Factores de competitividad de la siderurgia argentina*, CEPAL, Buenos Aires, 1989; y López, A., *Impacto del proceso de ajuste estructural sobre las estrategias empresariales en la industria petroquímica: el caso argentino*, Buenos Aires, 1993.

[ 4 ] Para el caso particular de la agroindustria ver: Obschatko, E., *Estudio de competitividad agropecuaria y agroindustrial: el complejo agroindustrial argentino*, Secretaría de Programación Económica y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1993.

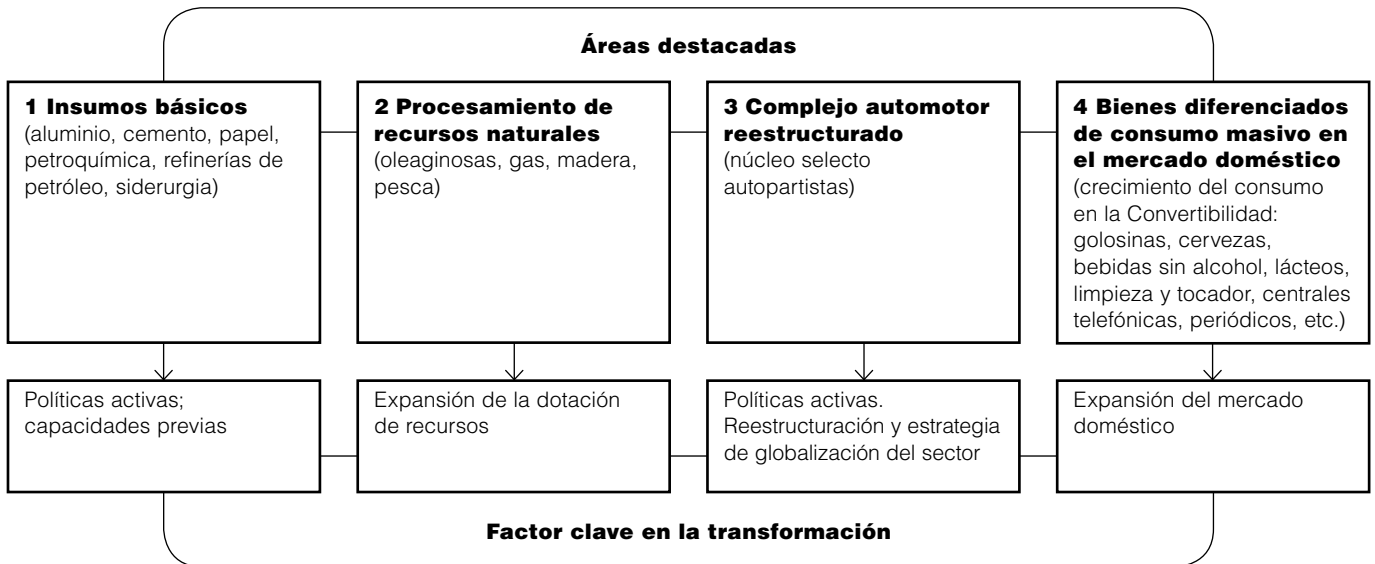
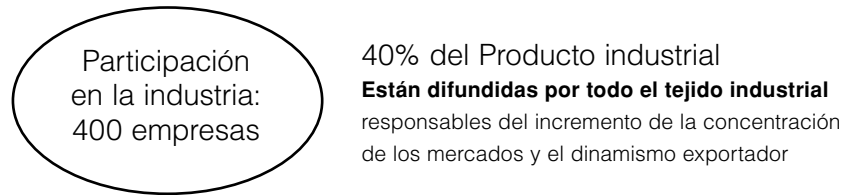
[ 5 ] Ver: Kosacoff, B., Todesca, J. y Vispo A., *La transformación de la industria automotriz argentina. Su integración con Brasil*, CEPAL, documento de trabajo N° 40, Buenos Aires, 1991.

[ 6 ] Ver *Subsecretaría de Inversiones, Argentine Investment Update*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1995.



### Reestructuraciones ofensivas (1975-1995)

Están caracterizadas por cambios radicales en los procesos de inversión y la difusión de cambios organizacionales, que permiten alcanzar niveles de productividad (mano de obra, cantidad de defectos, uso de materias primas y energía, rendimiento del capital, tiempo de producción, etc.) similares a los mejores promedios internacionales.



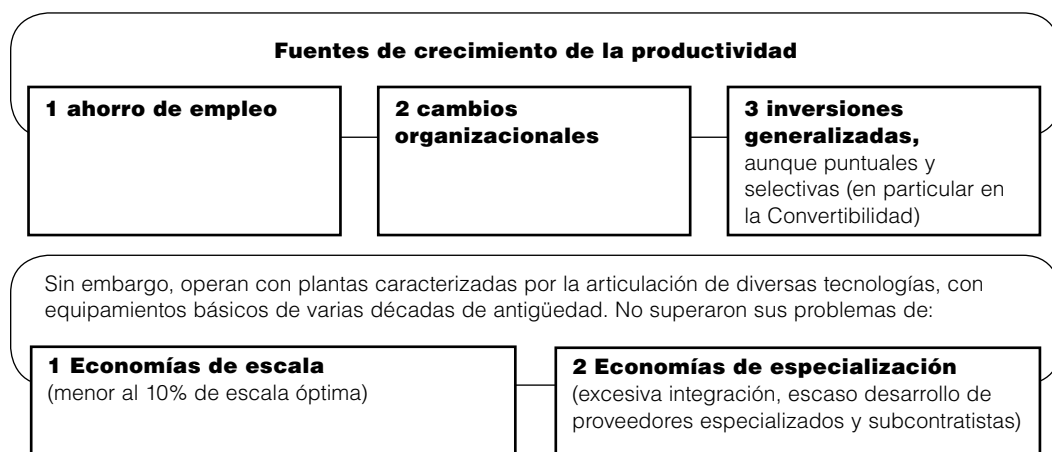
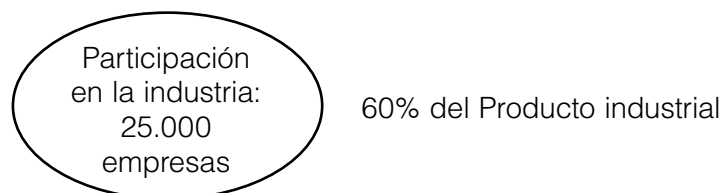
### Estrategias defensivas (1975-1995)

Abarcan a la mayor parte de las empresas.

Se caracterizan por fuertes crecimientos de la productividad (en promedio casi se duplica) en comparación con su propio pasado, pero aún están muy lejos de los mejores niveles internacionales.

Superaron la apertura 1978-81 y la crisis macroeconómica de los años '80.

Se enfrentan a las nuevas condiciones de la Convertibilidad.



¿Por qué aumentó la productividad en estas plantas? Hay tres fuentes que alimentaron el incremento de la productividad. La primera es la expulsión de empleo, que comenzó a mediados de la década del '70 y continúa en la actualidad. En efecto, se verifica la misma capacidad de producir bienes, pero con mucha menor ocupación. El segundo factor, corresponde a la introducción de cambios organizacionales; y en la Argentina se observa en todas estas plantas (no al nivel de difusión que alcanzaron en las sociedades más avanzadas) la introducción progresiva de un conjunto de prácticas organizacionales mucho más modernas que en el pasado. El tercer factor, proviene de inversiones generalizadas en todas estas plantas industriales, pero de carácter puntual y selectivo, y con el ciclo típico de la inversión vinculado al nivel de actividad. Y esto ocurrió con el Plan de Martínez de Hoz, con el Plan Austral, con la Convertibilidad. Básicamente, lo que se hace es operar sobre máquinas y equipos adquiridos en los años '50 ó '60, por lo que una típica planta industrial posee un gran desbalance, con grandes cuellos de botella, y en donde coexisten una gran cantidad de tecnologías de distinta generación. Cuando el nivel de actividad crece, lo que se verifica es una inversión puntual que intenta solucionar alguno de esos problemas específicos. Es decir, se busca resolver un problema del tratamiento de pintura, del envase, de equilibrar las líneas de producción, etc. Por lo que no se modifica la estructura de la planta, sino, se efectúa una inversión puntual y selectiva que impacta en la productividad de la empresa. Pero esas plantas industriales siguen teniendo los rasgos básicos que tenía un taller en la sustitución de importaciones<sup>7</sup>. Son plantas fuera de escala; en promedio, en la industria argentina, tienen el 5% ó 10% de la escala óptima que se observa en la frontera técnica internacional, y tienen pocas economías de especialización. El tramado industrial argentino sigue estando caracterizado por un escaso desarrollo de proveedores especializados y de subcontratistas, con lo cual las plantas son excesivamente integradas y de escala reducida.

[7] Ver: Katz, J. y Kosacoff, B., *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, CEAL, Buenos Aires, 1989.

¿Cuáles han sido los factores determinantes de las respuestas contrapuestas (ofensivas y defensivas) a nivel de las distintas empresas? En primer lugar, se verifica que los comportamientos empresariales estuvieron profundamente articulados por las modificaciones dentro de lo que fue el escenario macroeconómico argentino, resultando el conjunto de incentivos y regulaciones determinante en las estrategias empresariales en estas dos últimas décadas<sup>8</sup>.

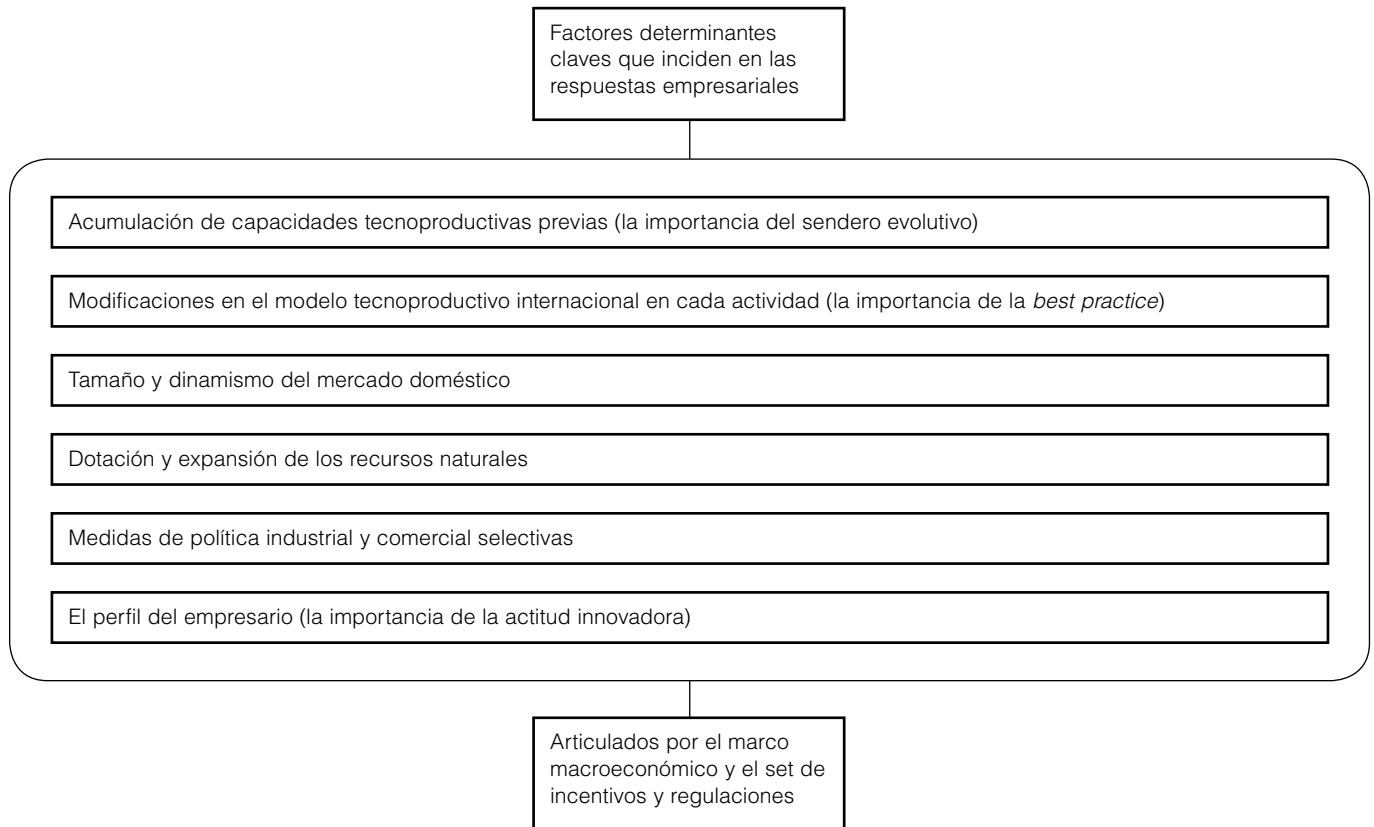
[8] Ver Fanelli, J. y Frenkel, R., *Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico*, CEDES, Documento N° 104, Serie Economía, Buenos Aires, 1994.

El punto de inflexión en el proceso evolutivo bajo las condiciones del modelo sustitutivo es el momento en el cual la economía argentina fracasa con su experiencia de apertura a fines de la década del '70. En ese punto de partida, no era igual la situación de todos los sectores. La trayectoria evolutiva y madurativa de desarrollo de capacidades competitivas a nivel de las empresas, era heterogénea. A partir de ahí, lo que se verifica es que esta trayectoria anterior va a ser determinante en términos del comportamiento futuro de la empresa industrial, a nivel de cada uno de los sectores. Y en este sentido, se debe rescatar al sendero evolutivo previo como factor explicativo de las respuestas empresariales al proceso de ajuste.

El segundo aspecto determinante se vincula con que en el paradigma tecnoproductivo a nivel internacional hubo profundos cambios; pero estos cambios no tuvieron la misma intensidad a nivel de cada uno de los sectores. Entonces, la intensidad de este cambio en la mejor práctica internacional va a ser un segundo factor determinante, que explica por qué encontramos conductas empresariales diferenciadas al interior de las industrias.

## Estrategias empresariales (1975-1995)

Partiendo de posiciones iniciales distintas, se verifican comportamientos diferenciados:



El tercer aspecto está ligado a cuál es el tamaño y dinamismo del mercado doméstico. En un nuevo esquema de apertura de la economía y de integración al MERCOSUR, este aspecto es un factor explicativo de las distintas respuestas empresariales.

El cuarto elemento está asociado a la dotación y expansión de los recursos naturales, que en el caso particular de la Argentina, se ha caracterizado por su notable dinamismo reciente, en contraposición del prolongado estancamiento durante la vigencia de modelo de economía semicerrada.

El quinto elemento determinante, es que las políticas selectivas aplicadas a nivel industrial y a nivel comercial en los últimos veinte años afectaron diferencialmente a las empresas. Por supuesto, también éste fue un elemento decisivo en las respuestas observadas.

Y por último, es muy importante el perfil del empresario, considerado en dos planos. Por una parte, no es lo mismo la conducta, en todas las decisiones económicas, que tiene una subsidiaria de una empresa transnacional, la que tiene un gran grupo o la que tiene una PyME. Y en este sentido, existen empresas que responden a un conjunto de incentivos muy diferentes. Por otra parte, a nivel de las empresas, en su trayectoria de evolución, se observan comportamientos y actitudes empresariales totalmente distintas que dependen de su estructura organizativa, su aversión al riesgo, su actitud innovadora, etc. En este sentido, a título de ejemplo, no va a ser lo mismo una PyME que hizo su cambio generacional o que ha tenido un cambio organizacional importante, de aquella que está todavía en un proceso de transición conflictiva no definido.

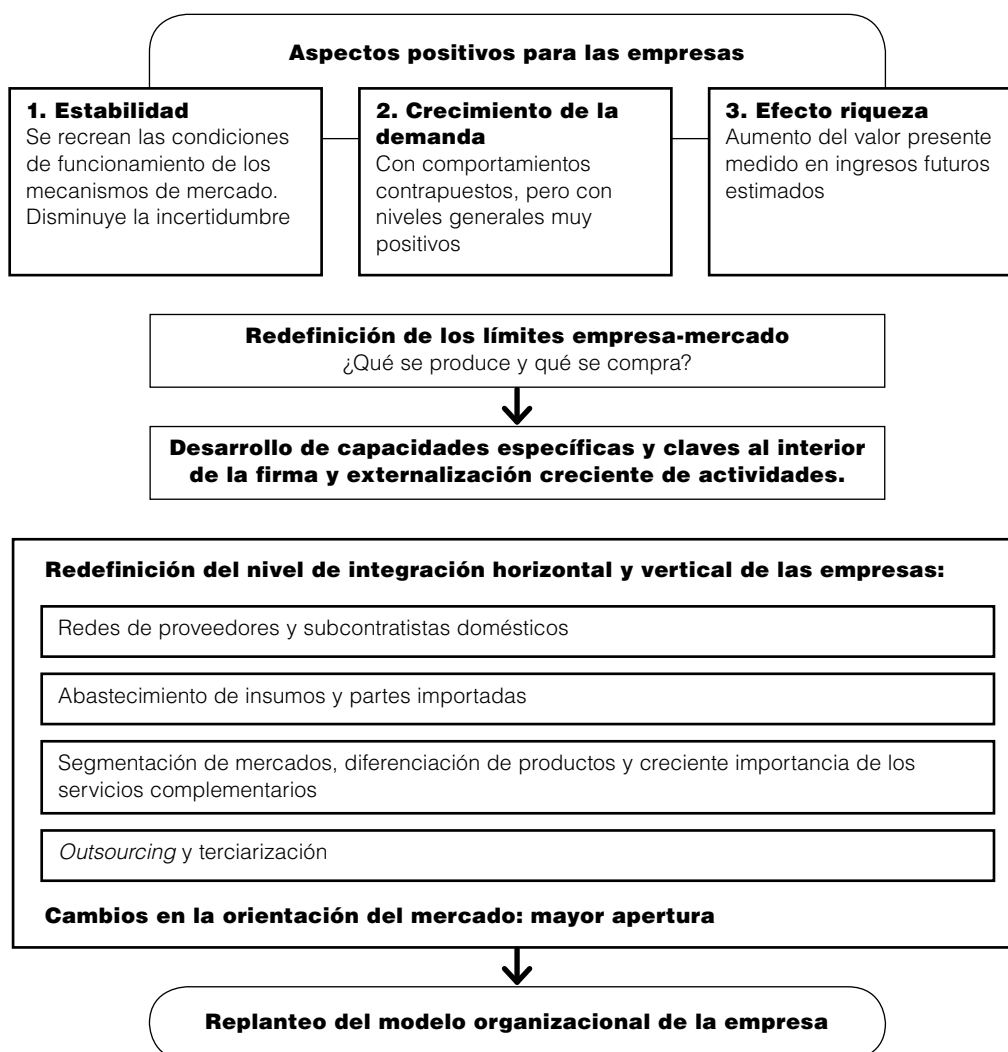
## 2. La Industria en el Plan de Convertibilidad

La Convertibilidad<sup>9</sup> viene con tres buenas noticias para los empresarios, por lo cual la apoyan enfáticamente. La primera buena noticia es la estabilidad, que impacta en términos de disminuir la incertidumbre de los empresarios en su vínculo con el mercado. Paralelamente surgen nuevas incertidumbres, vinculadas con cuál va a ser su estrategia competitiva futura, pero frente a los elementos de incertidumbre de la década anterior, hay un contexto muy distinto. Por otra parte se recrea un crecimiento de la demanda, contrapuesto sectorialmente, con diecinueve trimestres de crecimiento continuo del nivel de actividad. El tercer elemento importante es el efecto riqueza, que tiene que ver con un aumento de los ingresos futuros previstos, asociado al crecimiento del nivel de actividad y que se descuentan a una tasa de interés mucho más baja, en un marco de apreciación cambiaria.

Estos tres elementos redefinen los límites de la empresa y el mercado. A partir de estas nuevas condiciones, la pregunta permanente que se hacen al interior de la empresa ¿qué es lo que se produce y qué es lo que se compra?, tiene un contexto distinto, con mercados con costos de transacción menores y un nivel de incertidumbre menor. Esto redefine la red de proveedores, la externalización de servicios, la cooperación entre las empresas, los niveles de integración horizontal y vertical, etc.

[9] Para un análisis más detallado, ver: Canavese, A., *Hyperinflation and convertibility - based stabilization in Argentina*, en: *The market and the state*, A. Zini Jr. (Ed.), Elsevier, North Holland, 1992; Bouzas, R., *¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los años '90*, en: *Revista de Desarrollo Económico* N° 129, Vol. 33, Buenos Aires, 1993; Porta, F., *Cuatro años con tipo de cambio fijo ¿ajuste estructural o ajuste recesivo?* CENIT, Documento de trabajo N° 21, Buenos Aires, 1995.

### Situación 1991-1994



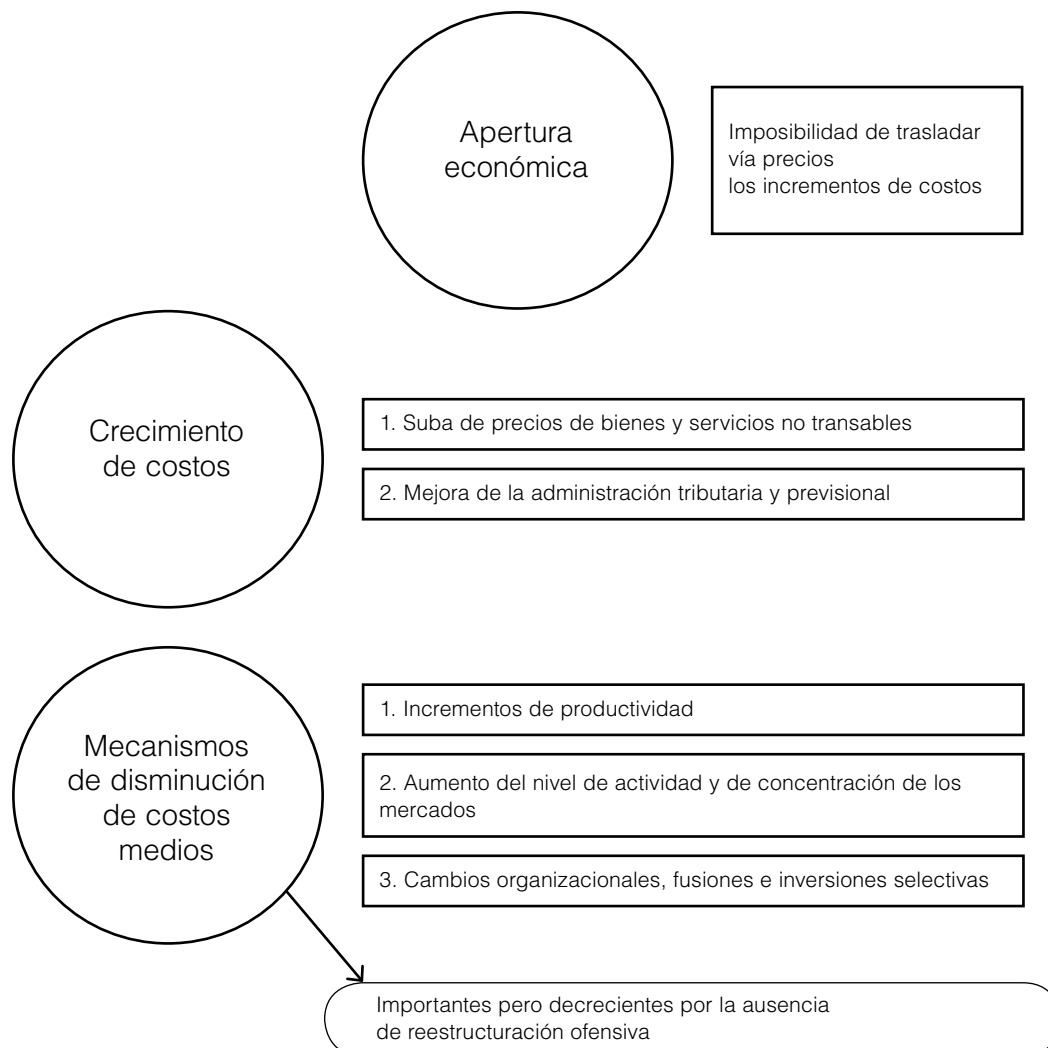
Aquí se observan cambios muy profundos a nivel de las empresas durante la Convertibilidad. Simultáneamente replantea el modelo organizacional de la empresa, que tiene que adaptarse a las nuevas condiciones.

Estas buenas noticias no vienen solas, sobre todo para las empresas que se ajustaron con estrategias defensivas. El primer elemento destacado es la propia apertura económica, que permite la importación de bienes, poniendo un techo a la fijación de precios por parte de las empresas. Ahora, a diferencia de la década del '80, las firmas no pueden trasladar vía precios sus incrementos de costos. El Plan de Convertibilidad fue notablemente exitoso para estabilizar los precios, pero tuvo un primer momento de cambios de precios relativos muy fuertes, que favoreció a los bienes no transables, en detrimento de los precios industriales que competían con el exterior<sup>10</sup>. Esto generó una suba de precios de aquellos bienes que impactan en la estructura de costos de las empresas, y sobre todo en las empresas más pequeñas y medianas. También la mejora de la administración tributaria y previsional afectó al nivel de costos de estas empresas.

[ 9 ] 10 Ver: Fanelli, J.: Kacef, O. y Machinea, J., *Precios relativos y competitividad industrial*, Instituto de Desarrollo Industrial, Unión Industrial Argentina, Documento de trabajo N° 19, Buenos Aires, 1994; Gerchunoff, P. y Machinea, J., *Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización*, en: Bustos, P. (comp.), *Más allá de la estabilidad: Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1995.

¿Qué mecanismos tienen ahora las empresas, para compensar estos incrementos de costos? Básicamente existen cuatro mecanismos para bajar los costos medios y poder subsistir en el mercado. El primero, son los incrementos de productividad

### Nuevas condiciones de competencia



antes comentados. El segundo, surge con el aumento del nivel de actividad y la concentración de los mercados, si se supone que a mayor escala de producción los costos medios bajan. El tercero, es con cambios organizacionales, fusiones e inversiones que realizan las empresas. El cuarto, la reducción en el margen de beneficios. En forma complementaria, el Gobierno implementó un conjunto de acciones desregulatorias con el objeto de mejorar las condiciones sistémicas en términos de mejoras de la productividad y reducción de costos<sup>11</sup>.

Pero esta lucha de reducir costos medios tiene rendimientos decrecientes, porque las empresas siguen operando con los equipamientos básicos de los años '60 ó '70, y no hicieron sus reestructuraciones ofensivas. En este sentido, la baja de costos medios encuentra restricciones rápidas, mientras que la suba de los costos sigue su camino.

El segundo elemento que afecta a las empresas es que cambian las condiciones del mercado financiero y del financiamiento de las mismas<sup>12</sup>. La estabilidad recrea un sistema de financiamiento totalmente distinto. Lo primero que se observa es que aumentan notablemente los requerimientos financieros por parte de las empresas. ¿Por qué aumentan? En primer lugar, porque aumenta el nivel de actividad. Pero en segundo lugar, y aún más importante, porque se recrea el crédito comercial. Se podría decir que en la hiperinflación, lo que se necesitaba de capital de trabajo era muy reducido. El comprador debía adelantar el dinero, con eso se producía, se entregaba la mercadería, y se cobraba la diferencia de la indexación. Ahora, aumentó el nivel de actividad y se entregan los productos a pagar a 60 ó 90 días. Estos requerimientos financieros se compensan en parte con el crédito comercial, y en parte, con el crédito bancario. Pero a pesar de que aumenta la monetización de la economía, se verifica un mercado financiero muy segmentado. Esto determina un incremento notable del endeudamiento de las empresas, que está muy concentrado en divisas (por su menor costo) y aumenta la exposición financiera de estas firmas<sup>13</sup>.

A partir de estos elementos se entra en un delicado equilibrio de las empresas, que se mantiene en la medida en que se mantenga el nivel de actividad. En delicado equilibrio la tasa de ganancia se reduce, y sólo se puede mantener la masa de ganancia a través del incremento del nivel de actividad, al mismo tiempo que aumenta notablemente el endeudamiento y la exposición financiera de las empresas, que para operar en los mercados, van a tener que arriesgar mucho más dinero del que arriesgaban antes.

Este conjunto de elementos determina algo que se puede llamar el "pasaje del taller a la empresa". Las firmas cada vez se miran menos detrás del torno, del telar y de la máquina, y cada vez se miran más detrás de la caja registradora. La estrategia que se observa, en forma muy estilizada, es que del simple taller industrial del modelo sustitutivo, se pasa a una estrategia en tres planos. En el primero, las empresas siguen manufacturando bienes. En el segundo, lo que se observa, es que el incremento de los costos medios está asociado con el incremento del valor agregado, y frente a esto una estrategia para bajar sus costos medios es desarmar sus proveedores locales y abastecerse de partes e insumos importados, incrementando el ensamblaje, abandonando la fabricación<sup>14</sup>. Por último, las empresas privilegian notablemente sus redes de comercialización y distribución, porque se pueden convertir ellas mismas en las mejores comercializadoras de los productos importados. En este sentido, el vendedor del extranjero identifica que el fabricante local tiene sus canales de distribución, de comercialización, y que conoce los clientes, y que básicamente puede hacer la asistencia técnica, siendo de esta forma su mejor

[ 11 ] Ver Azpiazu, D., *Desregulación, privatizaciones y apertura en la economía argentina. Reflexiones preliminares sobre sus efectos en el sector industrial*, CEPAL, Buenos Aires, 1993; Sguiglia, E. y Delgado, R.: trabajo que obtuvo el Premio Fulvio Pagani otorgado por la Fundación Arcor, sobre el tema *Los efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1994.

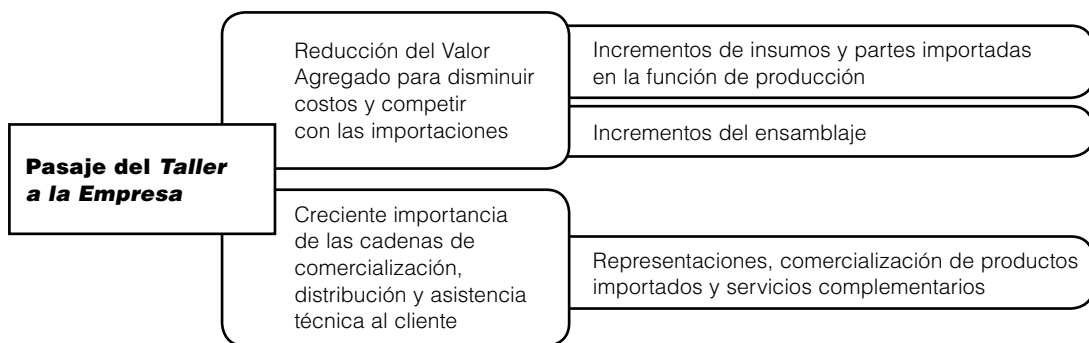
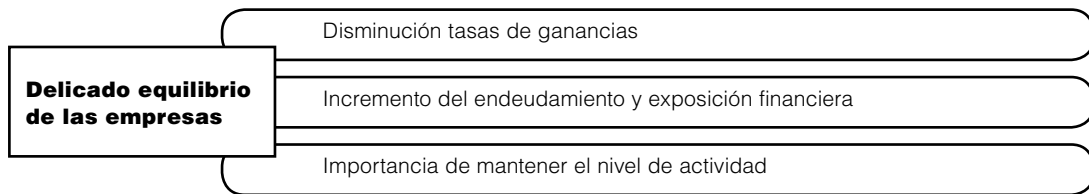
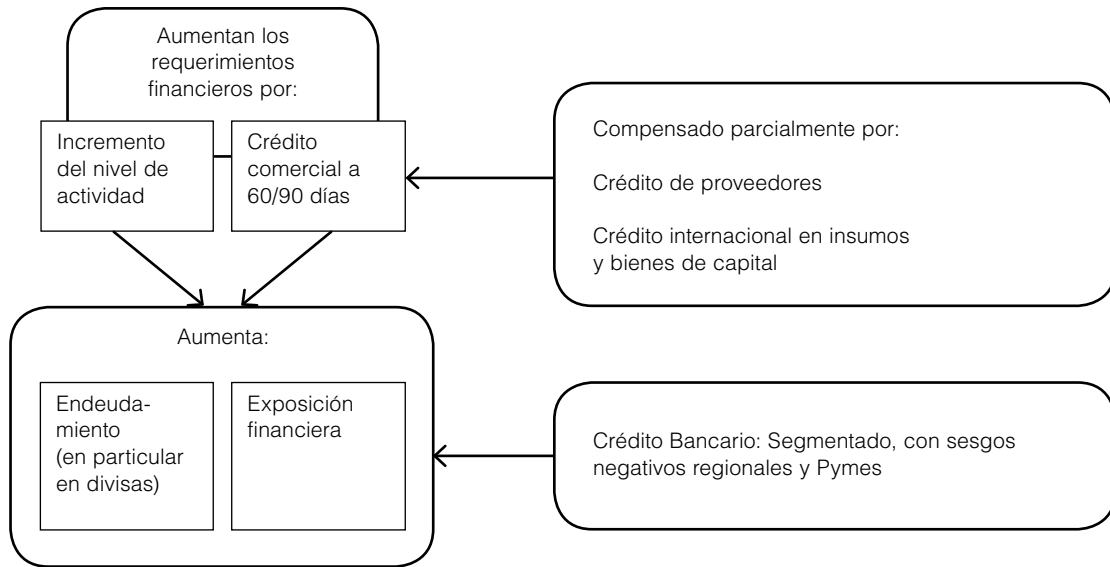
[ 12 ] Bonvecchi, C., *El financiamiento de las pequeñas y medianas empresas*, mimeo, 1995.

[ 13 ] Según un estudio de la Fundación Capital sobre setenta y seis empresas que cotizan en la Bolsa -que representan el 90% de la capitalización bursátil total-, concluye:

1. el grado de endeudamiento (pasivo/patrimonio neto) se duplicó entre 1991 y 1993,
2. las obligaciones negociables fueron un instrumento adicional de financiamiento significativo,
3. se acentuó el endeudamiento en dólares y no existe un mercado para préstamos en pesos de largo plazo,
4. se ha complicado recientemente el acceso a los mercados financieros internacionales,
5. han aumentado los porcentajes de morosidad en los bancos. Ver diario *Ambito Financiero*, 18 de agosto de 1994.

[ 14 ] Según el Informe N° 3 de avance de resultados provisorios del Censo Nacional Económico 94, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la relación entre el valor agregado bruto y el valor bruto de producción del sector industrial que era del 43,4% en 1986 se redujo notablemente hasta alcanzar un valor de 36,3%.

**La estabilidad y el financiamiento internacional recrean el inexistente crédito comercial**



alternativa de canal de importación. La estrategia defensiva de las empresas induce a una mayor especialización ensambladora y comercializadora de las firmas industriales; de esa forma logran mantenerse en los mercados. Las empresas que se mantienen se caracterizan por especializarse en productos más diferenciados y con más contacto con la demanda. Pero evidentemente esto impacta en dos sentidos en forma negativa: no se incorpora mano de obra, y fundamentalmente, no se desarrollan nuevas capacidades tecnoproductivas que permita un pasaje de la producción hacia bienes con mayor valor agregado y diferenciación.

En este contexto caracterizado por la heterogeneidad, a partir del cambio en las condiciones internacionales, que se aceleró con el efecto tequila, la situación de las empresas manufactureras sufrió modificaciones en varios planos. Tres de ellos son:

- 1) el esquema financiero,
- 2) el efecto riqueza, y
- 3) el nivel de actividad y el destino de la producción.

En relación a la situación financiera los cambios han comprometido seriamente a las empresas. En términos de préstamos las restricciones fueron desbordantes. El crédito internacional, incluido el comercial, en muchos casos se interrumpió o se acortaron los plazos y se aumentaron las tasas. El crédito doméstico siguió existiendo en una primera fase, pero a tasas reales bancarias incompatibles con cualquier negocio, al mismo tiempo, se interrumpieron nuevas líneas y luego, cuando comienzan a volver los depósitos, los bancos por no asumir riesgos prefieren el *wait and see*.

Asimismo, se verificó una gran cantidad de rupturas de contratos de créditos comerciales a clientes, asociadas al crecimiento de convocatorias y quiebras declaradas, pero más significativo aún, al refinanciamiento y convocatorias no formalizadas. La suma de estos elementos, determina que del lado de las acreencias se hayan perdido parte de los activos y que no se conozcan casos en que se adicionaran intereses por las moras. En consecuencia, mientras las deudas han aumentado, los préstamos han decaído y la cadena de financiamiento está descalzada.

El notable *efecto riqueza* había sido uno de los componentes característicos de la empresa en la Convertibilidad. Pero, la situación de los últimos meses deprimió este efecto riqueza. La combinación simultánea de un menor nivel de actividad, los desequilibrios financieros y la fragilidad de los negocios, vividos por los empresarios, fueron elementos determinantes de una valuación actual mucho menor de las firmas. Esta caída repercute en las posibilidades de financiamiento de las empresas, porque las empresas ahora deben más, y tienen como garantía real una empresa que vale menos. En efecto, tienen una exposición financiera mucho más alta, y dejan de ser demandantes genuinos de crédito. Esto aparece con mucha claridad cuando vuelven las condiciones de financiamiento y lo que no aparece no es tanto un problema de oferta de financiamiento, sino de demandantes genuinos.

En cuanto a la evolución del nivel de actividad, la ruptura del ciclo expansivo es clara, verificándose en 1995 una disminución cercana al 6% en el producto industrial<sup>15</sup>. Las restricciones e interrupciones de la cadena crediticia y la situación del mercado laboral –la tasa de desocupación crece del 6% en octubre de 1991 al 16,4% en octubre de 1995– afectaron directamente al mercado doméstico, en particular a los anteriores sectores dinámicos de la Convertibilidad. En contraste, se verifica un crecimiento de la demanda de exportaciones, que tiene en los bienes intermedios su principal beneficiario.

Son diversos los factores que explican este importante crecimiento exportador industrial<sup>16</sup>. Entre otros se destacan, los cambios en la situación de Brasil, la mejora notable de los precios internacionales –fundamentalmente de los *commodities*–, la caída del mercado doméstico y las ganancias de competitividad de algunos sectores. Sin embargo, algunos elementos indican la necesidad de efectuar una evaluación positiva, pero necesariamente prudente. Las exportaciones están concentradas en pocas empresas y sectores, sus encadenamientos productivos son relativamente frágiles en las cadenas de mayor valor agregado, el mercado del Brasil no es ajeno a dificultades cíclicas, los precios de exportación son en muchos casos sólo atractivos para obtener escala de producción y cubrir costos variables.

A diferencia del pasado, las disminuciones en el nivel de actividad afectan, actualmente, en forma muy distinta a las empresas. Caídas muy pequeñas alteran el punto de equilibrio de la firma. En el caso argentino se complica aún mucho más, dado el efecto negativo en la cadena de pagos.

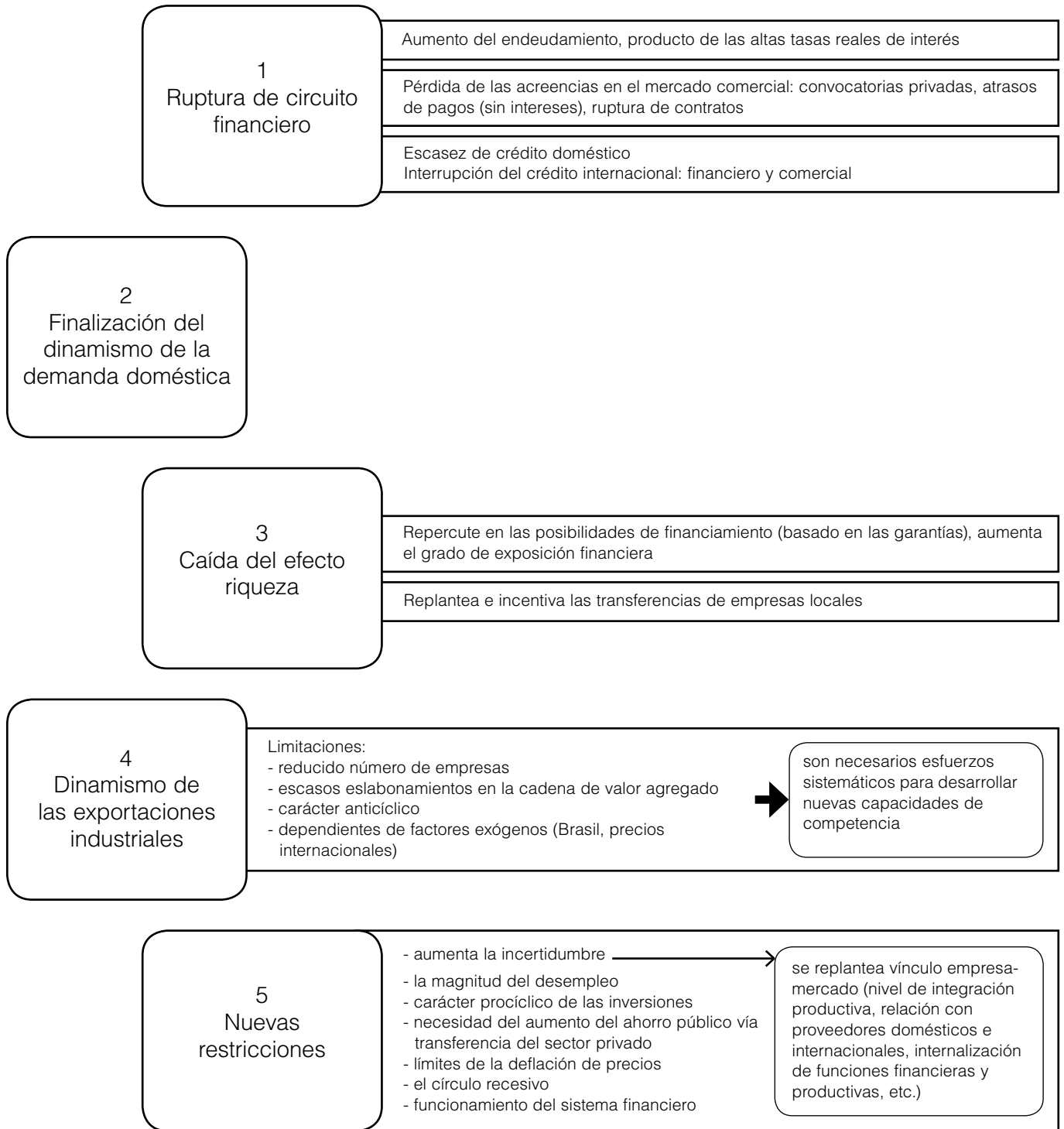
[ 15 ] Cabe destacar que hasta el primer trimestre de 1995 se mantuvo el sendero de crecimiento inaugurado dieciocho trimestres atrás (entre 1990 y 1994 el producto industrial creció más del 30%). Recién en el segundo trimestre de 1995 se presenta una declinación del 4,1% en el nivel de actividad, que se fue acentuando mes a mes y que alcanzó en el año una caída superior al 6%. La contracción golpeó de manera diferente a los distintos sectores. Los más afectados fueron los productores de bienes de consumo durable que, hasta 1994, habían liderado (en particular el sector automotriz) la reactivación industrial desde el inicio del Plan de Convertibilidad. Son los sectores productores de bienes de uso intermedio los que muestran un comportamiento ascendente recientemente, en contraposición a su desempeño contractivo en los primeros años de la Convertibilidad.

[ 16 ] Ver: Cepeda, H., *Una visión sobre el desempeño exportador de 1994: el caso de las manufacturas de origen industrial*, Instituto para el desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina, Nota N° 51, 1995; Bisang R. y Kosacoff, B., *Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable. Exportaciones industriales argentinas 1973-1993 en: Kosacoff, B. (editor), Hacia una nueva estrategia exportadora*, Universidad Nacional de Quilmes, 1995.



En forma complementaria, en la actualidad existe un diagnóstico mucho más sofisticado de las empresas que en la etapa de una economía semicerrada. Numerosas firmas estuvieron involucradas en procesos de negociación por consultoras y equipos de *research*. Asimismo, las operaciones de crédito comercial y bancario, las relaciones con proveedores del exterior y el desarrollo de vínculos comerciales, tecnológicos y de representación internacional abrieron las fronteras de las empresas.

**Cambios a partir del efecto tequila**



En estas condiciones, se verifican las transferencias de paquetes accionarios de empresas bien posicionadas en el mercado en una perspectiva de largo plazo, con dificultades financieras y a valores mucho más bajos. Los compradores tienen una situación distinta. Pueden obtener financiamiento y a tasas muy inferiores, tienen el respaldo tecnológico para encarar los procesos de reestructuración y plantean sus estrategias en el largo plazo. Firmas brasileñas, chilenas y transnacionales están en la línea de los interesados. Este proceso ya se verificó en el pasado reciente, siendo el sector alimenticio el preferido. Evidentemente, este fenómeno es selectivo y no generalizado.

### 3. La búsqueda de una estrategia competitiva

En 1994 se ha reabierto, con mayor intensidad, el debate sobre la política industrial existente en el país. Dos aspectos han monopolizado ese debate. El primero, se refiere al régimen especial que regula a la industria automotriz que frente a sus espectaculares resultados, ha generado una controversia que abarca desde su justificación hasta la posibilidad de ampliarlo a otras actividades. El segundo, está centrado en los impactos sobre la ocupación que está generando el intenso proceso de reestructuración.

Las adversas consecuencias, sobre amplios segmentos del aparato fabril, de las desfavorables condiciones que hasta mediados de 1994 imperaron en los mercados internacionales (excesos de oferta y caída de precios, proliferación de prácticas desleales) y de los efectos de la política de shock en materia de apertura externa, sumados a la reducida flexibilidad que exhibían las autoridades económicas para que las actividades y firmas sometidas a estas presiones transitaran el camino de la reestructuración de manera gradual, motorizaron crecientes reclamos sectoriales.

Frente a ello, la conducción económica adoptó un conjunto de medidas, unas de carácter selectivo, y otras de tipo más *horizontal*. En la implementación de estas decisiones no ha sido sencillo, para las autoridades, determinar un punto de equilibrio. Por un lado, los reclamos empresariales tienen fundamentos. Por otra parte, las críticas se centran en tres elementos:

- 1) la existencia de situaciones similares en muchas otras actividades y/o empresas no beneficiadas,
- 2) la influencia de estas medidas sobre la disciplina macroeconómica, y
- 3) la falta de compromisos empresariales que permitan acelerar el logro de la competitividad.

En la actualidad están vigentes un número significativo de disposiciones que inciden en el desarrollo industrial. Entre las más relevantes se destacan:

- 1) aquéllas que intentan reducir los costos de los bienes industriales, en especial de los transables, destacándose por su importancia la rebaja de la incidencia impositiva y previsional en los costos laborales;
- 2) las modificaciones en la política comercial, en particular la implementación de derechos *antidumping*, cupos a la importación y derechos específicos, y
- 3) las políticas sectoriales, concentradas especialmente en el sector automotriz.

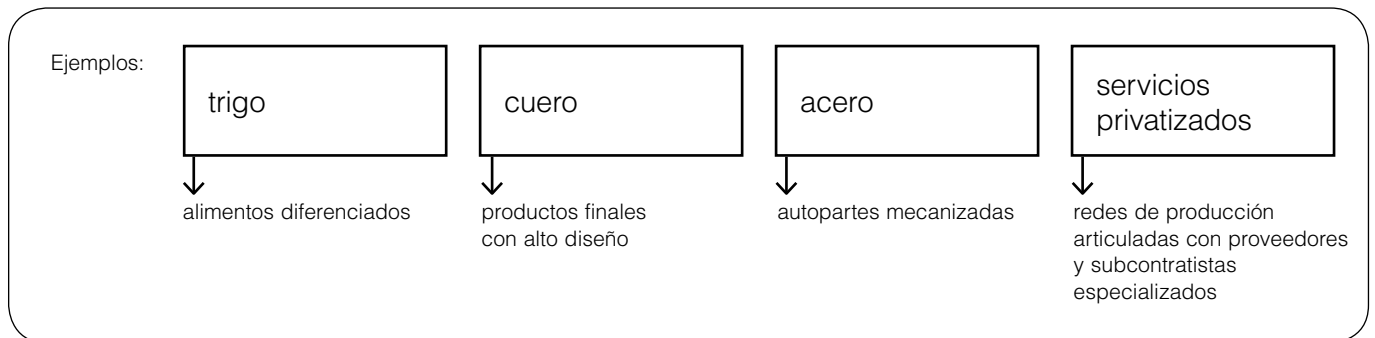
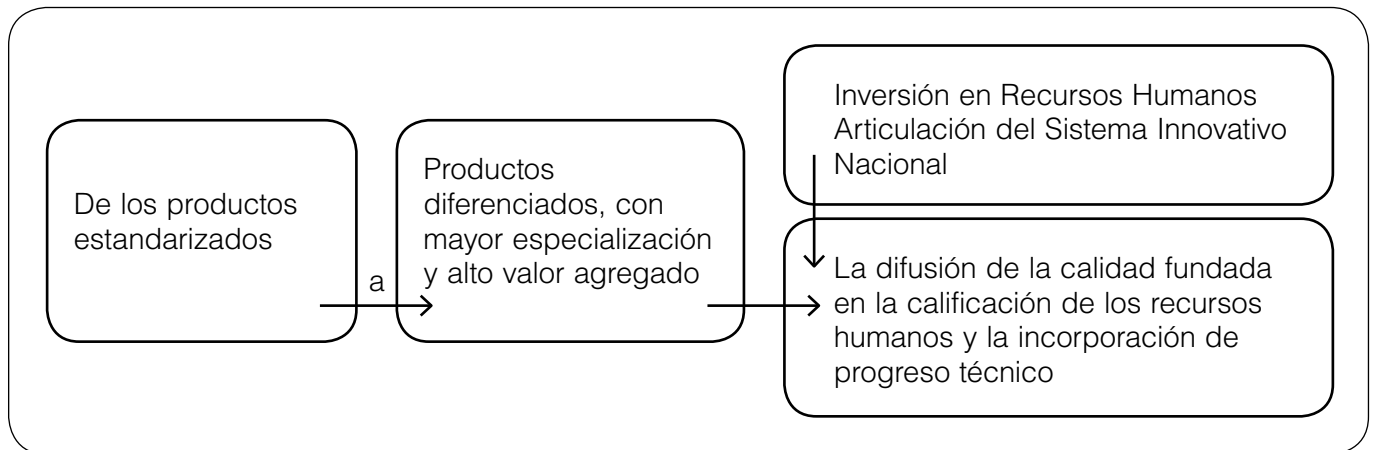
[ 17 ] A simple título enumerativo, algunas de las medidas más significativas son:

- El Régimen de Especialización Industrial.
- Los Regímenes de reintegro, importación de insumos, partes y piezas, de bienes de capital.
- Los Programas de subsidios al financiamiento de las PyMEs, a través de la bonificación de cuatro puntos porcentuales de la tasa de interés.
- El Programa de desarrollo de proveedores, a través de las grandes empresas en las áreas de calidad, diseño y tecnología.
- El Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación.
- Los Centros de Información y Estadística Industrial.
- El desarrollo de Polos Productivos.
- Los servicios a la exportación y la inversión a través de las Fundaciones ExportAr e Invertir.
- El sistema FONTAR con apoyo del BID para el desarrollo tecnológico.
- Los futuros proyectos de creación de un Fondo de Garantías para las PyMEs y de conexión directa al Sistema Interconectado Nacional para la provisión más económica de energía.
- Los programas de empleo y recalificación de recursos humanos del Ministerio de Trabajo.

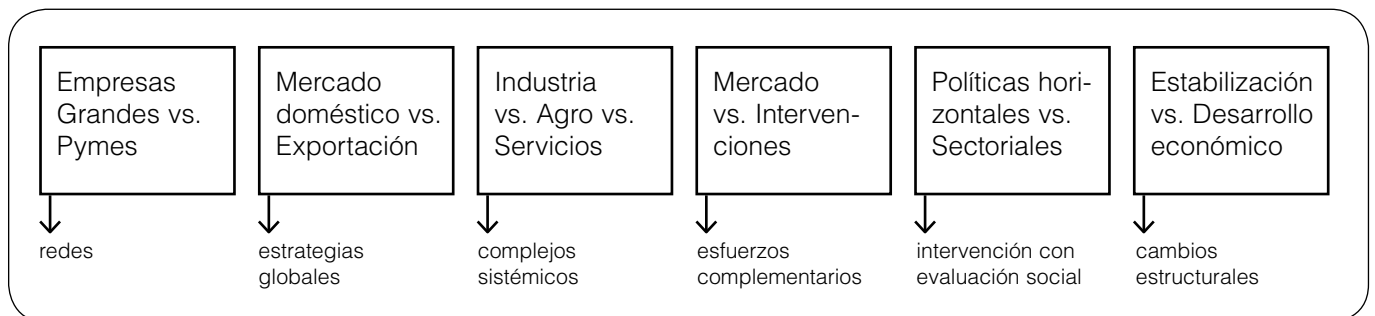
Las mismas se complementan con un conjunto de instrumentos, de carácter *horizontal* que apuntan a enfrentar muchos problemas generalizados en el tramado industrial<sup>17</sup>. Sin embargo, la suma de estas acciones no tiene la entidad suficiente para configurar una estrategia de reconversión productiva. También es muy escasa la articulación de los distintos instrumentos, el cual revela la necesidad de una reingeniería de las instituciones públicas y privadas vinculadas con el desarrollo industrial.

### Construir una estrategia competitiva

#### Fortalecimiento de las cadenas de Valor Agregado



#### Ruptura de falsos dilemas



Aunque existe un amplio consenso sobre la importancia de sostener la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal, la menor ingerencia del Estado en las actividades económicas y la apertura externa como orientaciones centrales del *nuevo modelo económico*, se considera que las mismas constituyen condiciones necesarias, pero no suficientes, para alcanzar un proceso sustentable de crecimiento y para conformar un nuevo patrón de especialización industrial que rescate los valores positivos de un rico acervo histórico originado en el dilatado proceso de industrialización argentina y no, simplemente, dejar que ese nuevo perfil productivo surja del libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda.

El reconocimiento de las *fallas de mercado* y de la debilidad de las *instituciones* para inducir la mejora en el desempeño de mercados altamente imperfectos y el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas generó, a su vez, las condiciones para iniciar un replanteo de las políticas industriales. Debate que difícilmente encuentre una respuesta en la reiteración de los instrumentos y del marco institucional de la etapa sustitutiva de importaciones. El desafío es el mismo que el del pasado, pero las condiciones internacionales e internas tienen un punto de partida diferente<sup>18</sup>.

La Argentina se ha embarcado en un proceso de creciente integración al mundo, cuando todos los sectores no habían logrado alcanzar la fortaleza competitiva necesaria para aprovechar las ventajas de la apertura y cuando aún quedan por hacer muchísimos esfuerzos para avanzar equilibradamente en esa línea.

La Argentina es un país de desarrollo industrial intermedio y tiene posibilidades de avanzar. En ese sentido, vale la pena articular los esfuerzos de las empresas, de los trabajadores y de nuevas instituciones que todavía no se han *aggiornado* a las nuevas condiciones. Tanto en el sector público como en el privado no existe una definición clara de la estrategia que potencie los esfuerzos para desarrollar una nueva vía de competencia.

Teniendo en cuenta estos criterios, la Argentina enfrenta el desafío de avanzar en la competitividad. Los campos de acción son múltiples e interrelacionados, aunque sólo se mencionarán cinco de fundamental importancia:

- 1) el desplazamiento de los procesos de industrialización a productos *diferenciados* con mayor valor agregado;
- 2) la articulación de *networks* productivos que den *masa crítica* a la industrialización;
- 3) replanteo, desde la *lógica industrial*, de algunos de los aspectos del proceso de privatizaciones;
- 4) profundización de políticas *horizontales*, en particular, en la calificación de los recursos humanos y en la articulación del *sistema innovativo nacional*;
- 5) conformar un sistema financiero capaz de orientar los recursos provenientes del ahorro interno y externo –a tasas y plazos adecuados–, a proyectos con elevada tasa de retorno económica y social.

¿Cuáles son los puntos de partida? Claramente la Argentina, en estos veinte años, ha desarrollado más sus recursos naturales y ha logrado una gran capacidad en la producción de sus industrias básicas. Empero, el escenario internacional muestra que este tipo de industrias hoy resulta insuficiente para competir; esto es, que no es adecuada esta especialización. Hay que avanzar, a partir de estas producciones, hacia las cadenas de mayor valor agregado.

[ 18 ] El debate acerca de la política industrial se ha amplificado recientemente, en particular en el escenario de los países desarrollados, en los cuales se verifica una acelerada intensificación de la competencia en un marco de creciente globalización. Ver, entre otros, Esser, K. y otros, *América Latina - Hacia una estrategia competitiva*, Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1992; Pérez, W., *¿Dónde estamos en política industrial?*, mimeo, Santiago de Chile, 1993; Reich, R., *The work of nations*, Vintage Books, New York, 1991; World Bank, *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*, Washington, 1992; Chudnovsky, D., *La política industrial y tecnológica en transición. Los casos de los Estados Unidos y el Japón*, Proyecto Fundación Volkswagen/ CEPAL, 1993; Bianchi, P.: *Technology and human resources in Europe after Maastricht*, University of Bologna, Italia, 1993.

Una avenida clara que tiene posibilidades dentro del desarrollo industrial argentino es, justamente, fortalecer las capacidades que permitan pasar de los productos estandarizados a los productos diferenciados y altamente especializados; de los productos con bajo valor agregado a los productos con alto valor agregado. Ello requiere contar, básicamente, con un sistema innovativo nacional, con una fuerte capacidad tecnológica y, fundamentalmente, con una fuerte inversión en recursos humanos. La Argentina, como país intermedio dispone todavía de un stock de recursos humanos calificados relativamente importante, a pesar del deterioro que ha sufrido en los últimos años. Al mismo tiempo se sabe que la Argentina tiene más de un siglo de industrialización; que la misma presentaba deficiencias a nivel microeconómico en términos de tamaño de plantas y escasas capacidades de especialización; que hubo desequilibrios macroeconómicos muy fuertes en términos de la posición deficitaria del sector externo o de fuertes costos fiscales asociados con el desarrollo de la industrialización. Pero, a pesar de todos esos problemas, se fue generando simultáneamente con la producción de bienes industriales una gran cantidad de capacidades tecnológicas que, evidentemente, constituyen un punto de partida que pocas sociedades pueden exhibir. En este sentido se debe señalar que cuando hay enfermedades, la mejor forma de erradicarlas no consiste en matar al enfermo, sino en tratar de curarlo.

Es a partir de esta historia, con sus marchas y contramarchas, que la Argentina tiene por delante el desafío de pasar a las cadenas de mayor valor agregado: por ejemplo, del trigo a la galletita diferenciada, del acero a la autoparte mecanizada que pueda insertarse en los procesos de globalización, o del cuero al producto de marroquinería con alto diseño. Avanzar en esta dirección puede brindar la posibilidad de fortalecer la capacidad productiva ampliando los mercados. Ello permitirá integrar el proceso de modernización y de automatización que son requisitos esenciales para participar en el comercio internacional. La nueva organización económica mundial hace cada vez más difícil comercializar productos que no tengan gestión de calidad, que no contemplen la protección ambiental o que no cumplan con el *dumping* social en el sentido de que se paguen bajos salarios.

Fortaleciendo y avanzando en la cadena de mayor valor agregado se podrá modernizar la industria, automatizarla, robotizarla y, al mismo tiempo, generar nuevos puestos de trabajo que, sin lugar a dudas, requieren de fuertes inversiones en capacitación de los recursos humanos: articular, en una estrategia competitiva, las redes entre las empresas, entre las distintas instituciones, entre el sistema educativo y la universidad en particular, entre el sector público y el privado. Porque nadie regala nada, absolutamente nada, en el mundo de la competencia.

El avance en el camino hacia la *diferenciación* plantea otro de los campos de acción señalados. El desarrollo sostenido de una industria competitiva requiere de acciones sistémicas que brinden una *masa crítica* para una inserción activa en la división internacional del trabajo. Ello requiere involucrar, por un lado, a las distintas actividades productivas y, por el otro, a los diferentes agentes económicos.

Los sistemas competitivos se basan en complejos productivos con fronteras cada vez más difusas entre las actividades primarias, industriales y de servicios. Para que un bien pueda competir, debe ser el resultado de un proceso de elaboración en una cadena productiva articulada y eficiente. Asimismo, la participación de los distintos tipos de empresas es vital. Es muy difícil avanzar en franjas de especialización, y tener *impacto macroeconómico*, sin la participación de las empresas de mayor envergadura (las Empresas Transnacionales y los Grandes Grupos Económicos). Pero al mismo

tiempo, no hay experiencia industrial exitosa que no haya desarrollado una trama de empresas PyMEs eficientes –hacia las cuales deben orientarse los esfuerzos–, que en muchos casos son los proveedores especializados y subcontratistas. Ello hará posible la potenciación de las nuevas organizaciones competitivas basadas, simultáneamente, en el desarrollo de economías de escala y de especialización flexible.

El proceso de privatizaciones constituye uno de los cambios estructurales más significativos de los últimos años. Sus efectos no se limitan a la macroeconomía, a las cuentas fiscales y a la distribución del ingreso. También pueden impactar, de otra manera, sobre la competitividad industrial. Un aspecto a considerar es la generación de *spillovers* (derrames) positivos en la economía que induzcan al incremento de la competitividad sistémica. La eficiencia, la calidad y los precios de los servicios que prestan, forman parte esencial de los costos industriales y condicionan las posibilidades competitivas. Ello requiere, entonces, el diseño y funcionamiento de marcos regulatorios que garanticen el cumplimiento de estos objetivos y, además, protejan a los consumidores individuales. Empero, el aspecto menos considerado y de no poca importancia, es la posibilidad de las empresas privatizadas de conformar redes de *proveedores y subcontratistas* especializados que, en el nuevo clima de mayor eficiencia y competencia en el que efectúan sus contrataciones, permitan a estas firmas generar ventajas competitivas: no sólo como abastecedores domésticos sino, también, como posibles proveedores internacionales.

El cuarto camino planteado comprende al conjunto de políticas *horizontales* caracterizadas por generar externalidades positivas hacia todo el tejido industrial que, por lo tanto, tienen un carácter menos discriminatorio. La calificación de los recursos humanos –con el fortalecimiento del frágil sistema educativo, su articulación al sistema productivo y la profundización de los esfuerzos de calificación en las empresas– y el desarrollo de *un sistema nacional de innovación* que se adecúe institucionalmente a las demandas tecnológicas de una economía enfrentada al desafío de la competitividad, son dos pilares centrales.

Asimismo, existen numerosos problemas comunes a las empresas, en particular a las PyMEs, que requieren de políticas sistemáticas que impliquen más esfuerzos gerenciales que presupuestarios. Entre ellos se destacan: la difusión de criterios de gestión de calidad, el desarrollo de redes de sub-contratación, programas de formación de empresarios en gestión empresarial, la difusión de tecnología de automatización, evaluación de normas ambientales y adecuación de normas técnicas. En suma, el difícil desafío de la competitividad se concentra principalmente, en una nueva especialización industrial que tienda a una mayor incorporación de progreso técnico y de recursos humanos calificados, que hagan posible fortalecer un proceso de transformación basado en el crecimiento y la mayor equidad.

Finalmente, todas estas acciones serán imposibles de realizar si no se cuenta con un sistema financiero capaz de proveer –en volumen, precios y plazos– los recursos de capital necesarios para emprender estas transformaciones. En este sentido, la reforma financiera constituye una asignatura pendiente. Hasta ahora, las entidades bancarias han fragmentado y racionado el crédito a las firmas de menor tamaño y, cuando proveyeron los recursos, lo hicieron a tasas, plazos y garantías incompatibles con las posibilidades de las PyMEs. Es muy difícil avanzar en una estrategia competitiva si no se recrean las instituciones financieras y los instrumentos de política que fortalezcan la capacidad de evaluación y detección de oportunidades para la intermediación del proceso de ahorro-inversión.

# Las multinacionales argentinas

**Bernardo Kosacoff**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 300, de octubre / diciembre de 1999.

El siguiente trabajo es el resultado de la colaboración de varias personas, que obviamente no son responsables de las limitaciones del estudio que corresponden al autor, pero sí de sus aportes. Daniel Chudnovsky, Andrés López y Adrián Ramos, participaron activamente en su ejecución y en las entrevistas a las empresas. Como es usual, generaron comentarios y reflexiones muy importantes para la interpretación económica del estudio. Pablo Heyaca, realizó la edición final de los cuadros y el documento con una excelente dedicación. Gastón Blanco y Natalia Ramondo, brindaron comentarios sumamente valiosos. Los ejecutivos de las firmas analizadas aportaron generosamente su tiempo, información e ideas.

## 1. Introducción

**E**L OBJETIVO DEL PRESENTE TRABAJO ES ANALIZAR EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN de las empresas argentinas evaluando los factores microeconómicos y del contexto macroeconómico local e internacional, que determinan los rasgos esenciales de la expansión externa de las firmas a través de inversiones directas en el exterior (IED).

En la segunda sección se cuantifica la IED de empresas argentinas en los años noventa, evaluando las distintas fuentes de información. El análisis de las distintas etapas del proceso de IED de empresas argentinas se efectúa en la sección tercera, considerando el carácter pionero en el ámbito de los países semiindustrializados, las particulares condiciones de la etapa sustitutiva y el traumático escenario de los años ochenta. La sección cuarta cuantifica y analiza la composición de la cúpula empresarial en 1997, que evidencia la creciente presencia de empresas transnacionales (ET) y la consolidación de algunos conglomerados económicos de capital nacional (CE).

El eje analítico del trabajo se concentra en la sección cinco, que investiga a partir del estudio de once casos empresariales –que han sido entrevistados– las características microeconómicas de este proceso de internacionalización en los años noventa. Las condiciones, razones, determinantes, estrategias empresariales y restricciones enfrentadas por las firmas sirven de base para evaluar la complejidad del proceso de internacionalización.

El trabajo concluye, en la sexta sección, con unos comentarios que evalúan, desde la perspectiva empresarial y de la sociedad, la importancia de los matices de este fenómeno y la justificación económica para desarrollar acciones que colaboren en su fortalecimiento.

Este artículo, es una síntesis del caso argentino contenido en el libro *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, de D. Chudnovsky, B. Kosacoff y A. López, del Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999. La investigación fue finalizada a fines de 1998 y evidencia los comportamientos empresariales hasta esa fecha. En los meses transcurridos se han generado modificaciones en cada una de las empresas, representando la venta de YPF a la empresa española Repsol el caso más significativo. Este tipo de cambios está en coincidencia con los planteos del trabajo, que señalan el carácter dinámico de este proceso, que aún tiene un final abierto.

## 2. Las inversiones de empresas argentinas en el exterior en la década de los noventa: montos totales, destino geográfico y distribución sectorial

La cuantificación de las inversiones directas en el exterior de empresas argentinas no es una tarea sencilla. Los estudios realizados sobre el tema son parciales, los criterios metodológicos difieren según el objetivo de cada estimación y no registran el universo de las inversiones en el exterior. La información estadística es incompleta y se encuentra muy dispersa. Sin embargo, a partir de algunos trabajos se puede tener una estimación de la magnitud del proceso.

La fuente oficial de información estadística que permite dimensionar el fenómeno de la inversión de firmas argentinas en el exterior surge del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP). Esta cuantificación se efectúa a partir del balance anual presentado por las firmas locales, permitiendo obtener datos agregados homogéneos que dan una idea de la base mínima del fenómeno.

Las estimaciones finales aún no están disponibles, pero siguiendo el procedimiento metodológico del MEyOSP se puede estimar, que el valor patrimonial en el exterior de un conjunto de firmas establecidas en nuestro país y que controlan filiales en otros países, es de aproximadamente unos 8.600 millones de dólares para el año 1997. Uno de los elementos más distintivos es el dinamismo observado en el flujo anual de IED de 1997, que se lo puede estimar en alrededor de 2.700 millones de dólares. Los datos relevados en este caso provienen de las propias presentaciones oficiales de las empresas consideradas y por lo tanto, se constituyen en un elemento esencial en cualquier análisis vinculado a las inversiones en el exterior de empresas argentinas.

Si se desagrega la participación de las firmas en el monto total, se verifica que sólo 3 empresas (Pérez Companc, YPF y Techint) tienen una muy alta representación, ya que participan con casi dos tercios del total acumulado y representan más del 80% de los valores del flujo de IED en 1997. Asimismo, respecto a la distribución sectorial, se puede señalar que el destino principal de las inversiones son los sectores de exploración y explotación petrolera y el siderúrgico, y en un segundo nivel la industria alimenticia, los medicamentos y las empresas constructoras.

Un informe reciente sobre las inversiones de empresas argentinas en el exterior elaborado por el Centro de Estudios para la Producción (CEP), que se basa en información periodística y en una encuesta a las firmas locales realizada por la propia institución, señala que en la década actual más de cincuenta empresas locales han realizado o planean realizar inversiones directas en otros países por un monto estimado en más de 12 mil millones de dólares. Más de la mitad del total ya han sido concretadas, mientras que un 12% están en desarrollo y un 33% en proyecto.

**Cuadro 1: Inversión directa de empresas argentinas en el extranjero** (en millones de dólares)

	Nuevas plantas	Ampliaciones		Compras		Total
		Vinculadas a privatizac.	Resto	Privatizac.	Resto	
1990-1996	651	8	1.891	327	1.039	3.916
1997-2000	2.760	256	1.454	1.741	597	6.808
Después del 2000	1.364	628	0	0	0	1.992
<b>Total</b>	<b>4.775</b>	<b>891</b>	<b>3.345</b>	<b>2.068</b>	<b>1.636</b>	<b>12.716</b>

Fuente: Base de Inversiones del Centro de Estudios para la Producción (CEP).



Como surge del siguiente cuadro la apertura de nuevas plantas o unidades productivas ha sido la modalidad más importante, alcanzando un 37% del total de las inversiones argentinas en el exterior. En segundo lugar aparecen las inversiones en ampliación de unidades productivas existentes con el 33,3% del monto total invertido.

Finalmente, la adquisición de activos también ha jugado un rol significativo. Del total de las inversiones relevadas por el CEP desde el año 1990, un 29,2% corresponde a compras de empresas (integrado en un 16,3% de privatizaciones y un 12,9% de compras de firmas privadas).

[ 1 ] El análisis sólo se refiere a las IED que involucran el establecimiento de plantas industriales fuera del país. En este sentido no incluye una visión más amplia de la internacionalización, que debiera considerar aspectos financieros, inmobiliarios, de servicios, de actividades primarias, de comercio exterior, de venta de tecnología, etcétera.

[ 2 ] Para un análisis detallado de estos dos subperíodos ver Katz y Kosacoff (1985).

### **3. Una breve historia sobre la internacionalización de las empresas industriales argentinas<sup>1</sup>**

El actual proceso de internacionalización de un grupo de firmas argentinas en un contexto de fuertes cambios en el funcionamiento de la economía nacional, reconoce como antecedentes dos modelos previos de industrialización e internacionalización<sup>2</sup>. El primero de ellos –que comenzó a fines del siglo pasado y se extendió aproximadamente hasta la crisis de 1930– tuvo como eje central la producción de bienes primarios orientada hacia los mercados externos. Su dinamismo indujo el desarrollo de una incipiente industrialización interna asociada tanto con las actividades exportadoras como aquellas destinadas al consumo en el mercado doméstico. El segundo modelo, enmarcado con las condiciones de un típico proceso de sustitución de importaciones, abarcó desde los años treinta hasta finales de los setenta. En él se pueden observar distintos subperíodos, en uno de los cuales –denominado segunda fase de sustitución de importaciones– el país tuvo su mejor desempeño industrial, asociado principalmente al desarrollo de la metalmecánica.

Cada uno de estos modelos de industrialización devino en la internacionalización de un conjunto acotado de empresas cuando éstas alcanzaron un cierto nivel de maduración tecnoproductivo y simultáneamente agotaron su capacidad de dinamismo orientándose al mercado local. Esta conducta fue la respuesta a la conjunción de dos tipos de factores.

Por un lado, en el ámbito interno, cada modelo de industrialización se generaba en contextos macroeconómicos y regulatorios específicos, con un conjunto de instituciones y una forma de organización de los mercados que sustentaron algunos procesos de internacionalización. En ese sentido se verificaban en los sistemas de funcionamiento de la economía doméstica ganancias de competitividad de las firmas que estaban asociadas a su propio desempeño y al contexto en el cual se desenvolvían, sentando las bases para su proyección externa.

Por otro lado, las condiciones locales se articulaban con las fases evolutivas observadas en el escenario internacional. Las formas de organización de la producción industrial, las corrientes de comercio, los determinantes y las modalidades de las inversiones externas y las prácticas proteccionistas de cada sociedad o bloque económico eran, entre otros, algunos factores que, en el plano externo, incidían sobre las conductas de internacionalización de las firmas locales. Sobre estas bases, las empresas articularon, bajo distintos modelos y en distintos sectores, diversos emprendimientos externos, algunos de los cuales aún persisten en la actualidad.

**Esquema 1. Fases del desarrollo industrial argentino y el proceso de internacionalización**

<b>Fase de desarrollo Tipo de contexto</b>	<b>Fase agroexportadora con industrialización incipiente (1880-1929)</b>	<b>Modelo sustitutivo de importaciones orientado en el mercado interno (1930-1978)</b>	
<b>Escenario Internacional</b>			
Estructura General	Consolidación internacional. Hegemonía británica en la producción y las finanzas.	Producción fordista. Hegemonía americana y aparición de los NICs. Mercados protegidos.	
Inversión extranjera directa (IED)	Asociada a infraestructura, financiamien- to y captación de materias primas y recursos primarios.	Asociada a la captación del mercado interno.	
<b>Escenario Local</b>			
Estructura general	Modelo agroexportador integrado al mundo con incipiente inducción a la industrialización. Consolidación institucional.	Industrialización sustitutiva de importaciones. Fuerte regulación estatal.	
Industria	Alimentos, textiles y otros para consumo doméstico.	Automotriz, químicos. Otros metalmecánicos.	
Sectores dinámicos			
Destino	Exportación agroindustrial. Mercado interno.	Mercado interno.	
Origen de la tecnología	Importación.	Adaptación y desarrollo local de tecnologías alejadas de la <i>best practice</i> .	
Organización tecno-productiva	Dual: sectores con tecnología de punta (para exportación) y otros semi-artesanales (para mercado local).	Series cortas con rezagos tecnológicos. Fordismo idiosincrásico.	
<b>Internacionalización (IED)</b>			
Perfil Empresarial	Grupos económicos con relaciones internacionales.	Empresas familiares. Empresas estatales.	
Destino	Países circundantes de similar o menor desarrollo relativo.	Países circundantes de similar o menor desarrollo relativo.	
Especialización	Alimentos. Calzados. Textiles.	Industria metalmecánica. Química fina.	
Estrategia	Captar mercados protegidos. Explotar recursos locales para exportación.	Ingresar a mercados protegidos. Captar incentivos locales. Ampliar procíclicamente sus actividades .	
Razones	Restricciones al comercio. Uso de regulaciones locales. Explotación de recursos naturales. Ventajas organizacionales (producción y comercialización). Desarrollo incipiente en la región.	Ventajas tecnológicas (producto y proceso). Captación de mercados ampliados. Uso de regulaciones locales.	

Fuente: Elaboración propia en base a Kosacoff (1998).

## Aperturista con reestructuración y globalización (1979-1990) (1991-1998)

Organización más flexible de la producción en masa. Dinamismo de los bienes intensivos en tecnología.

Reestructuración de los mercados emergentes.

Bloques económicos. Regionalismo abierto.

Globalización productiva y financiera.

Fuerte dinamismo asociado a la globalización, concentración y privatización.

Alianzas estratégicas. Adquisiciones y fusiones.

Redes sistémicas (recursos, industria y servicios).

Programas permanentes de búsqueda de estabilización.

Apertura comercial y financiera.

Transformación productiva con heterogeneidad creciente.

Estabilización, privatización, apertura comercial y desregulación.

Expansión de los recursos naturales.

Desempleo estructural.

Acero y aluminio, petroquímica, aceites vegetales.

Automotriz. Bienes durables de consumo. Alimentos diferenciados.

Exportación y mercado interno.

Mercosur, mercado interno y externo.

Importación y adaptación a condiciones locales. Menor gap tecnológico en algunos sectores.

Externa, con escasos esfuerzos adaptativos locales.

Heterogeneidad: sectores con tecnología y organización fordista.

Intentos de flexibilidad y nuevas formas organizacionales.

Actualización en tecnología de producto. Incremento de ensamblaje de insumos y partes importadas. Escaso desarrollo de tecnologías de proceso.

Grupos económicos.

Brasil, Mercosur y América Latina.

Países desarrollados.

Acero. Alimentos. Ingeniería metalmecánica pesada, Petróleo y telecomunicaciones.

La internacionalización como parte de su proceso de reestructuración y defensa del mercado doméstico. Ocupar nichos en mercados desarrollados como productor global.

Complementar anticíclicamente su producción local y profundizar su especialización en productos diferenciados. Desarrollar redes de producción y comercialización en el Mercosur y América Latina.

Búsqueda de reservas petroleras.

Ventajas tecnológicas (producción, organización y management).

Captar mercados locales con regulaciones específicas.

Aprendizajes domésticos posibles de utilizar en otras economías.

Desarrollo de nuevos instrumentos financieros.

Capacidad de generar asociaciones y acuerdos con productores internacionales.

En el *Esquema 1*, donde se realiza un análisis simplificado de las fases del desarrollo industrial argentino y el proceso de internacionalización, se presentan los rasgos básicos de la fase agroexportadora, del modelo sustitutivo y del proceso actual, en gestación desde fines de los años setenta, caracterizado por la apertura comercial y la reestructuración en el marco de la globalización.

### 3.1 Del modelo agroexportador a la sustitución de importaciones

El modelo agroexportador argentino, vigente desde las últimas décadas del siglo pasado hasta la crisis de 1930, se basó en la explotación de los recursos naturales con una clara orientación exportadora y la importación de gran parte de las manufacturas. Sin embargo, simultáneamente a la consolidación de este modelo, se fueron generando distintos *impulsos* a la industrialización, tal como la conceptualizara Albert Hirshman para América Latina en su conjunto. Los *impulsos* más significativos han sido: la necesidad de incorporar un proceso de industrialización en la última fase de elaboración de una materia prima para permitir su exportación (frigoríficos, aceites, cueros, tanino), las demandas derivadas de las actividades primarias (maquinarias agrícolas, bolsas de arpillera, agroquímicos), las demandas derivadas de las inversiones en infraestructura y transporte (talleres de reparación de los ferrocarriles, materiales de construcción), el incremento del mercado interno y los costos de transporte (bienes de consumo, cemento), la Primera Guerra Mundial y sus consiguientes dificultades de importación, las corrientes inmigratorias europeas asociada con mano de obra con calificaciones previas en actividades industriales y el importante desarrollo de las instituciones educativas.

Este conjunto de factores fue generando un incipiente desarrollo industrial, a tal punto que en el Censo Económico de 1914 la industria absorbía poco más del 50% de la mano de obra. Estas actividades tuvieron su sustento en la creación de pequeñas y medianas empresas, y en la radicación de las primeras filiales de empresas transnacionales (ET). En la evolución del sector manufacturero, algunas de las empresas nacionales fueron ocupando el mercado interno con la maduración simultánea de procesos de aprendizaje industrial.

En este proceso la Argentina fue ocupando un lugar pionero en América Latina y durante la propia vigencia del modelo agroexportador se generó un fenómeno absolutamente sorprendente: algunas empresas argentinas resultaron ser las primeras firmas del mundo no originarias de los países desarrollados que avanzaron en la internacionalización a través de la radicación de plantas industriales en el exterior. Los tres casos más significativos fueron Alpargatas, Bunge y Born y Siam, pero a ellos se le sumaron otros emprendimientos de menor tamaño como Grimoldi, Carlos Casado y Saint Hnos.<sup>3</sup>

En la etapa del proceso sustitutivo de importaciones se verifica la IED de un centenar de firmas, que se sumaron a la primera *oleada* de empresas que se habían internacionalizado durante la fase agroexportadora de la economía argentina. A diferencia de los grandes grupos económicos ligados al modelo previo –que diversificaron su producción interna hacia otros sectores productivos y financieros–, las firmas que motorizaron la segunda *ola* de IED, en general, mantuvieron sus estructuras organizativas originales (con escasa diversificación y un reducido número de plantas productivas) a la vez que, en general, no extendieron sus negocios a su rama financiera. Su ámbito natural de operación fue el mercado local, mientras que los emprendimientos externos fueron desprendimientos de relativamente baja

[ 3 ] El detalle de alguna de estas experiencias pueden consultarse en AMECO (1968), Bunge y Born (1984), Cochran y Reina (1962), Green y Laurent (1988), Grinberg (1987), Parodi Cevallos (1981), Sábato (1988), Schwarzer (1989), Villanueva (1972).

[ 4 ] El tema ha sido extensamente tratado en Katz y Kosacoff (1985).

magnitud económica. A grandes rasgos y considerando una muestra de estas firmas, sus principales rasgos son los siguientes<sup>4</sup>:

- > Se trataba de emprendimientos familiares relacionados, en muchos casos, con las habilidades personales y la visión de inmigrantes que llegaron a la Argentina a principio del presente siglo. Las historias personales de Torcuato Di Tella, Agostino Rocca, Ángel Estrada y Roque Vasalli son claros ejemplos de inmigrantes o hijos de inmigrantes que, en un contexto ávido por nuevos desarrollos, lograron alimentar sus capacidades creativas dando lugar al surgimiento de empresas de rápido crecimiento<sup>5</sup>.
- > Estructuralmente estas firmas operaban independientemente y con escasa ramificación y/o diversificación en el mercado local. En general no tenían conexiones con el sistema financiero, centralizando su operatoria (y con ello su estrategia de competitividad) exclusivamente en el plano productivo.
- > Su desarrollo inicial estaba íntimamente asociado con el marco regulatorio de la sustitución de importaciones (elevada protección, fuerte articulación con el sistema crediticio estatal, mecanismos de promoción). A menudo eran las empresas líderes de sus respectivos mercados.
- > Lograron desarrollar acervos tecnológicos propios sobre la base de la imitación de tecnologías de producto y proceso adaptándolas a las condiciones del mercado local. En algunos casos, luego de varias modificaciones terminaron generando productos totalmente nuevos o bien irrumpieron en el mercado con productos originales.
- > Su esquema productivo poseía articulaciones con la comercialización, y a menudo operaban con un elevado nivel de integración vertical (como fruto del insuficiente desarrollo de la red local de subcontratación).
- > A menudo el desarrollo tecnológico de estas firmas les otorgó alguna ventaja operativa sobre los productores locales, si existían, o respecto a la posibilidad de sustituir importaciones en los mercados a conquistar. En esa dirección parecen cumplir un rol destacado los desarrollos propios (menores desde la perspectiva agregada pero defensorio a la hora de las decisiones de compra) que convierten en adaptable al medio local a las tecnologías (de producto y/o proceso) desarrolladas en los países centrales. Su eje central es la calificación de la mano de obra en el diseño del producto y/o el gerenciamiento en el ámbito comercial y/o productivo, siendo particularmente cierto para aquellos productos metalmecánicos de series cortas en los cuales el costo de la mano de obra calificada es relevante. En algunos casos estas ventajas se viabilizaron a través del control de la producción de maquinarias y equipos utilizados en el proceso industrial<sup>6</sup>.
- > Las características de algunos productos (elevados fletes, la necesidad de los servicios de pos venta y las reparaciones) tornaron conveniente en algunos casos establecer las producciones cerca de los lugares de consumo. Los casos más representativos son los de equipos de envasado de alimentos y maquinarias agrícolas. En estos casos los procesos de IED fueron la clave para el establecimiento de corrientes posteriores de intercambio comercial entre la matriz y la subsidiaria.

[ 5 ] Ver al respecto Cochran y Reina op. cit y Vasalli (1988).

[ 6 ] Otra manifestación de este proceso de aprendizaje/generación de tecnología se materializó a través de las exportaciones de plantas *llave en mano* y de la venta de servicios de consultoría por parte de las firmas argentinas a sus pares sudamericanas. En varios casos las ventas de servicios de consultoría técnica formaron parte de un proceso de mayor envergadura cuya culminación era la construcción de obras de ingeniería de gran porte (a menudo en competencia directa con firmas mundiales de primer nivel).

- > En un número reducido de casos (empresas petroleras) la IED estuvo fundamentada en la explotación de los recursos naturales.
- > La integración vertical de la producción avanzando hacia el control de la provisión de la materia prima fue otra de las motivaciones de algunas IED por parte de firmas argentinas en sectores muy específicos (la producción de ferroaleaciones y la posterior inversión en Brasil a fin de asegurarse la producción de algunos minerales o la IED de una empresa productora de golosinas en Costa Rica en relación con el abastecimiento de cacao).
- > Sumado a las ventajas tecnológicas, productivas y organizacionales de las firmas locales, los rasgos del aparato regulatorio, tanto de la sociedad local como en la de los terceros países, ocuparon en algunos casos un papel relevante. Los restrictivos sistemas nacionales al ingreso y posterior control previo a la liberación a la venta de los productos medicinales; la existencia de restricciones a los flujos comerciales; los proyectos de bajos aranceles entre países y elevadas barreras respecto de terceros países que sustentaron las ideas de integración regional durante la década de los años sesenta; y los sistemas de incentivos a las exportaciones de plantas *llave en mano* fueron algunas de las herramientas de políticas públicas que, diseñadas para otros fines, impulsaron algunos procesos de transnacionalización de las firmas argentinas.
- > Varios de estos emprendimientos tuvieron un marcado tinte procíclico con la actividad local. En ese sentido el control por parte de la firma de porciones importantes del mercado local le permitía sustentar los costos emergentes del *proceso de aprendizaje* de la internacionalización. En este proceso se incluyen tanto el conocimiento del nuevo medio local como las modificaciones de las tecnologías productivas o del producto requeridos por el nuevo espacio económico. Como resultado de este proceso en varios casos es reportado el giro de aportes desde la casa central hacia la subsidiaria durante los años iniciales, coincidentes con un sostenido desarrollo del mercado local <sup>7</sup>.

A fines de los setenta y principio de los ochenta y en el marco de una profunda crisis que afectó al sector manufacturero argentino, varios de estos emprendimientos externos se encontraban seriamente debilitados. Ello derivó en el cierre de algunas producciones, la transferencia de la firma hacia otras o una marcada pérdida de dinamismo en las restantes. La multiplicidad de casos y situaciones particulares impide hallar una razón única de la explicación de este fenómeno. A grandes rasgos, estas pueden agruparse en tres grandes áreas:

- > Causas inherentes al entorno económico-regulatorio interno. Estas incidieron en marcadas reducciones del mercado interno que obligó, en muchos casos, a disminuir el ritmo de crecimiento de las firmas afectando el proceso de transnacionalización.
- > Razones asociadas con la conformación de las firmas. Vistas *ex-post*, algunas experiencias de internacionalización fueron efímeras dada la escasa flexibilidad productiva de las firmas y su vulnerabilidad a los aspectos tecnológicos y financieros. En ese sentido la reforma financiera interna de 1977, como la reducción de algunos mercados en particular, demostraron la escasa solidez de estos emprendimientos. En otros casos la propia forma de organización

[ 1 ] El tema de la prociclicidad IED-mercado interno va más allá del aspecto estrictamente económico. En particular es sumamente crítico en el plano gerencial. En efecto cuando el mercado local atraviesa etapas de bonanza, el reducido núcleo gerencial con que cuentan estas empresas tiene mayores posibilidades de centrar su atención en desarrollos externos (e incluso de hacerse cargo de su administración). Por el contrario, cuando el mercado local entra en crisis, el grueso de los esfuerzos se vuelca hacia la empresa matriz, afectándose seriamente el proceso de transnacionalización.

de las firmas –netamente familiares y con un reducido núcleo de generación tecnológico– acotó fuertemente la expansión de las firmas cuando se lanzaron a mercados que las exceden holgadamente en tamaño y dinamismo.

- > Las crisis económicas y los cambios del marco regulatorio que afectaron a las sociedades donde se habían dirigido estos emprendimientos. En algunos casos se manifestaron procesos de ajustes que afectaron el mercado interno en forma simultánea a lo que ocurría en la Argentina impidiendo efectuar algún tipo de compensación entre subsidiarias y casa matriz. En otros (particularmente en algunos procesos de la metalmecánica y con referencia a Brasil) la supremacía tecnológica de las firmas argentinas fue rápidamente descontada por algunos productores locales ya sea por el dinamismo de éstos o por la simplicidad de las tecnologías.

El modelo de sustitución de importaciones que había evidenciado algunos síntomas de agotamiento a fines de los sesenta, se vio severamente afectado por la crisis de los ochenta. Una serie de cambios, de distintas magnitudes e impactos de acuerdo con las firmas y los sectores productivos, ocurridos en el ámbito local e internacional modelaron un nuevo estilo de funcionamiento de la economía argentina.

A diferencia de lo que ocurría en la década del setenta, el eje del sector manufacturero es la presencia de una treintena de grupos económicos preponderantemente de capital nacional, que operan en las producciones de mayor dinamismo. Su surgimiento y consolidación responde a la conjunción de una multiplicidad de causas entre las que se destacan las características intrínsecas de las producciones que se vieron favorecidas por las políticas públicas en un intento por cubrir las últimas fases del proceso de importaciones. En ese sentido, bajo los parámetros tecnológicos actuales, las producciones de acero, petroquímica, aluminio, pulpa y papel se corresponden con grandes plantas industriales, elevadas inversiones y largos períodos de maduración. Estos emprendimientos fueron sustentados, en la casi totalidad de los casos, por una variada gama de mecanismos promocionales.

En la sección siguiente se intenta establecer que el dinamismo de estos grupos, sumado a las nuevas formas de regulación (particularmente una clara tendencia hacia un rol subsidiario del Estado) y al cambio de liderazgo productivo al interior del sector industrial tienden a delinear un nuevo modelo de funcionamiento, el cual tiene su contrapartida en un proceso de internacionalización de las firmas.

#### **4. El perfil empresarial en los noventa: el dinamismo de las ET y el reposicionamiento de los CE**

El proceso de reforma de la economía argentina está caracterizándose por un profundo cambio en el perfil empresarial. Con relación al pasado sustitutivo, se observa que los agentes económicos dinamizadores del proceso de industrialización son las subsidiarias de las empresas transnacionales (ET) –con una estrategia diferenciada de su presencia en la economía semi-cerrada– y los conglomerados económicos nacionales (CE). En contrapartida, han desaparecido prácticamente las empresas estatales en la producción de bienes y las pequeñas y medianas empresas han tenido un proceso de ajuste muy severo sin haber conseguido aún posicionarse competitivamente en el nuevo estilo de desarrollo.

**Cuadro 2. Descripción de los principales datos en las empresas extranjeras, nacionales y grupos económicos (en porcentajes, 1997)**

Tipo de empresa	Ventas en %	Activos en %	Empleo en %	Empresas (dato total)
1 Total de emp. extranjeras	53,2	54,5	46,7	342
2 Total de CE Nacionales	22,3	29,1	20,6	75
3 Total de Emp. Nacionales	24,5	16,4	32,7	583
<b>Total de las primeras 1000</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>1.000</b>
<b>Totales (en millones de \$)</b>	<b>143.879</b>	<b>140.931</b>	<b>626.668</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de balances y la revista Mercado

Al evaluar los indicadores económicos de 1997 en el ámbito de las 1.000 empresas de mayor facturación surgen evidencias muy precisas de la importancia decisiva de las ET y los CE en la economía argentina. En el *cuadro 2* se presenta la participación en las ventas, en los activos, en el personal ocupado y el número de empresas discriminado entre las ET, los CE y las otras empresas nacionales independientes.

Considerando este club de las 1.000 empresas mayores del país, se observa que 342 son ET y que representan el 53,2% de las ventas, el 54,5% de los activos y el 46,7% del empleo. Asimismo, 75 empresas forman parte de los CE, con un 22,3% de las ventas, el 29,1% de los activos y el 20,6% del empleo. En forma complementaria las empresas nacionales independientes de mayor facturación son 583 firmas con un poco menos de una cuarta parte del total de ventas de las 1.000 empresas y con una participación más importante en forma relativa a los otros dos grupos de firmas en el empleo y considerablemente menor en el total de activos. En las siguientes subsecciones analizaremos brevemente el nuevo dinamismo de las ET en los años noventa y la consolidación de los CE. En el *cuadro 3* se presentan los resultados detallados de los indicadores económicos básicos de las mil empresas, para distintos tipos de firmas y en subconjuntos por ranking de facturación.

## 5. El proceso de IED de empresas argentinas en los noventa

### 5.1 El universo de firmas estudiadas

El análisis del proceso de IED de empresas industriales se realizó a partir de la entrevista a cada una de las organizaciones y de la evaluación de fuentes bibliográficas e informativas, entre las que se destacan las memorias, balances y publicaciones institucionales de las empresas. Las empresas fueron seleccionadas fundamentalmente por su importancia en la participación reciente en el proceso de internacionalización<sup>8</sup>. El listado de las firmas y sus datos de ventas, activos, empleados y exportaciones, para sus operaciones en la Argentina, en el exterior y las totales para 1997 se presentan en el *cuadro 4*. Los datos agregados de estas 11 empresas son elocuentes de su importancia en la economía argentina, y más aún del universo total de empresas argentinas con IED. Sus ventas domésticas en 1997 fueron de 21.336 millones de dólares, lo que representa dos tercios de las ventas de todos los conglomerados argentinos y el 14,8% de las ventas de las 1.000 empresas más grandes del país (ver *cuadro 5*). A su vez, sus activos son de 30.813 millones de dólares, ocupan a 83.563 personas y exportan 3.801 millones de dólares –es decir casi el 15% de las exportaciones argentinas–.

[8] También había sido seleccionada la empresa Bunge & Born, pero finalmente no fue incluido en el estudio, dado que se encuentra en un proceso de reestructuración que incluye la venta de sus principales firmas industriales. Asimismo, en esta etapa no avanzó en sus IED, y su análisis quedó circunscripto a sus emprendimientos pioneros en las anteriores etapas. Por consideraciones similares, en cuanto a la pérdida de importancia en la IED, tampoco se incluyó en la muestra a la empresa Alpagatas.



En relación con su participación en el proceso de internacionalización, estas empresas ocupan en el exterior a 44.838 personas y tienen ventas por 5.288 millones de dólares. Sus activos en 1997 suman como mínimo 8.507 millones de dólares, lo que evidencia la importancia creciente del proceso de IED por empresas argentinas analizado en la segunda sección del trabajo. Estas cifras permiten verificar que las estimaciones del Ministerio de Economía y del CEP antes comentadas, son de un orden de magnitud compatibles con las informaciones recolectadas y que por otra parte, las empresas seleccionadas son una parte altamente significativa de los montos totales de IED argentinos –posiblemente del orden superior al 95% de la información detectada en el sector manufacturero–. Asimismo, en comparación con las estimaciones de la etapa sustitutiva se observa un crecimiento notable. Recordemos que un trabajo de Dunning-Hoesel y Narula (1997), ubicaba al caso argentino en 1980 como el país más importante entre los países no altamente industrializados, en esa primer ola de IED, con un valor de 990 millones de dólares corrientes, que actualmente ha sido multiplicado en diez veces, ocupando nuevamente un lugar de privilegio.

Este notable dinamismo de la participación en el proceso inversor externo también se refleja al interior de cada una de las organizaciones, lo que ha determinado que el grado de internacionalización se fue convirtiendo en una parte importante de la estrategia empresarial de estos CE. Para los casos estudiados las ventas en el exterior de 1997 representaron el 20% de sus ventas totales, los activos en el exterior el 21,6% y su personal ocupado el 34,9% (ver *cuadro 6*). Estas cifras globales nos están indicando la diferencia cualitativa de ésta nueva etapa, en la cual el proceso de IED tiene un papel más determinante para algunas de éstas firmas que el verificado en los procesos históricos anteriores, que como hemos analizado en el período de la economía semicerrada eran operaciones complementarias y marginales frente a la importancia crucial de la atención de la demanda doméstica.

Una primera lectura de las evidencias cuantitativas presentadas en los *cuadros 4 y 6* nos permiten observar que la participación en este proceso de IED es muy heterogénea entre las empresas analizadas. Por una parte, las operaciones en el mercado doméstico de las empresas nos permiten diferenciar a YPF, Techint, Pérez Companc y Socma como los CE de mayor tamaño –los cuatro representan el 83% de las ventas locales del universo de empresas encuestadas–. Por otra parte, también se verifica una diferenciación en la importancia de la internacionalización de estos CE, que posteriormente analizaremos con más precisión en sus aspectos estratégicos y cualitativos. Techint tiene una operatoria de negocios en el exterior que en 1997 representa el 41% de sus ventas y con valores entorno al 30% se ubican Bemberg e Impsa-Impsat. Arcor y Bagó tienen ventas externas que le representan alrededor del 20% de sus ventas, estando el resto de las firmas con valores entre el 5 y el 12%. Para la mayor parte de los casos este no es un punto de equilibrio, ya que en forma generalizada han manifestado que su participación externa tiene una perspectiva de crecimiento mucho más acelerada que el mercado local, el cual para muchas actividades tiene un grado de saturación y con participaciones de mercado muy difícil de agrandar. Para ello se están posicionando estratégicamente, realizando inversiones específicas, en particular en el Brasil, aprovechando condiciones de acceso preferencial a ese mercado dadas por el acuerdo de integración del MERCOSUR.

**Cuadro 3. Indicadores de las 1.000 empresas de mayor facturación (1997)**  
**Análisis discriminado de las ET, los grupos económicos y las empresas nacionales**

Tipo de empresa	Ventas en mill. de \$	Activos en mill. de \$	Empleo de personas	Número de empresas
1 Total de emp. extranjeras	52.492	43.354	181.083	61
1.1 Empresas con más del 50%	46.628	36.509	159.257	51
1.2 Empresas entre 30 y 50%	4.697	5.125	21.376	8
1.3 Empresas entre 10 y 30%	1.167	1.720	450	2
2 Total de GE Nacionales	27.188	34.917	93.535	25
3 Total de Emp. Nacionales	7.452	2.080	32.287	14
<b>Total de las primeras 100</b>	<b>87.132</b>	<b>80.351</b>	<b>306.905</b>	<b>100</b>
1 Total de emp. extranjeras	68.950	65.032	246.050	173
1.1 Empresas con más del 50%	61.785	55.675	216.886	154
1.2 Empresas entre 30 y 50%	5.432	6.981	24.577	13
1.3 Empresas entre 10 y 30%	1.733	2.376	4.587	6
2 Total de GE Nacionales	30.915	39.152	121.970	48
3 Total de Emp. Nacionales	17.201	9.485	85.008	79
<b>Total de las primeras 300</b>	<b>117.066</b>	<b>113.669</b>	<b>453.028</b>	<b>300</b>
1 Total de emp. extranjeras	73.693	73.307	268.502	244
1.1 Empresas con más del 50%	65.682	60.970	232.751	212
1.2 Empresas entre 30 y 50%	5.579	7.614	26.389	15
1.3 Empresas entre 10 y 30%	2.432	4.723	9.362	17
2 Total de GE Nacionales	31.629	40.208	125.476	58
3 Total de Emp. Nacionales	24.579	14.504	122.688	198
<b>Total de las primeras 500</b>	<b>129.901</b>	<b>128.019</b>	<b>516.666</b>	<b>500</b>
1 Total de emp. extranjeras	76.620	76.686	292.400	342
1.1 Empresas con más del 50%	68.336	63.862	252.574	301
1.2 Empresas entre 30 y 50%	5.729	7.964	27.733	20
1.3 Empresas entre 10 y 30%	2.555	4.860	12.093	21
2 Total de GE Nacionales	32.110	41.045	129.353	75
3 Total de Emp. Nacionales	35.149	23.200	204.915	583
<b>Total de las primeras 1000</b>	<b>143.879</b>	<b>140.931</b>	<b>626.668</b>	<b>1.000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a balances de empresas y la revista Mercado

**Cuadro 4. Principales datos de los grupos económicos estudiados**  
(en millones de dólares, 1997)

Grupo	En Argentina				Ventas
	Ventas	Activos	Emplead.	Exportac.	
Arcor	1.010	895	11.000	178	197
Bagó	451	125	2.365	10	111
Bemberg	700	807	3.000	20	340
FV-Ferrum	191	266	2.900	11	10
Impsa	400	717	2.647	44	162
Impsat	160	340	267	S/D	70
Pérez Companc	3.581	7.840	4.791	291	177
Sancor	751	592	5.635	85	75*
Socma	3.157	1.620	21.000	95	425
Techint	4.115	3.807	21.758	1.346	2.885
YPF	6.820	13.804	8.200	1.721	911
<b>Totales</b>	<b>21.336</b>	<b>30.813</b>	<b>83.563</b>	<b>3.801</b>	<b>5.288</b>

\* Incluye comercialización

Fuente: Elaboración propia en base a balances de empresas y la revista Mercado

<b>Ventas en %</b>	<b>Activos en %</b>	<b>Empleo en %</b>	<b>Empresas en %</b>
60,2	54,0	59,0	61,0
53,5	45,4	51,9	51,0
5,4	6,4	7,0	8,0
1,3	2,1	0,1	2,0
31,2	43,5	30,5	25,0
8,6	2,6	10,5	14,0
<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
58,9	57,2	54,3	57,7
52,8	49,0	47,9	51,3
4,6	6,1	5,4	4,3
1,5	2,1	1,0	2,0
26,4	34,4	26,9	16,0
14,7	8,3	18,8	26,3
<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
56,7	57,3	52,0	48,8
50,6	47,6	45,0	42,4
4,3	5,9	5,1	3,0
1,9	3,7	1,8	3,4
24,3	31,4	24,3	11,6
18,9	11,3	23,7	39,6
<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
53,3	54,4	46,7	34,2
47,5	45,3	40,3	30,1
4,0	5,7	4,4	2,0
1,8	3,4	1,9	2,1
22,3	29,1	20,6	7,5
24,4	16,5	32,7	58,3
<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<b>En el Exterior</b>		<b>Datos agregados</b>		
<b>Activos</b>	<b>Emplead.</b>	<b>Ventas</b>	<b>Activos</b>	<b>Emplead.</b>
199	3.000	1.207	1.094	14.000
S/D	1.485	562	125	3.850
421	2.300	1.040	1.228	5.300
S/D	100	201	266	3.000
94	2.737	562	811	5.384
144	384	230	484	651
691	530	3.758	8.531	5.321
4	30	826	596	5.665
S/D	3.650	3.582	1.620	24.650
3.893	28.822	7.000	7.700	50.580
3.061	1.800	7.731	16.865	10.000
<b>8.507</b>	<b>44.838</b>	<b>26.699</b>	<b>39.320</b>	<b>128.401</b>

**Cuadro 5. Análisis de los datos de grupos estudiados (1997)**

	<b>Ventas En %</b>	<b>Activos En %</b>	<b>Empleados En %</b>	<b>Exportac. En %</b>
Grupos estudiados / 100 empresas*	20,0	31,1	20,8	18,4
Grupos estudiados / 500 empresas*	16,4	24,0	16,1	16,1
Grupos estudiados / 1.000 empresas*	14,8	21,8	13,3	15,3

\*Empresas de mayor facturación en 1997 según revista Mercado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de balances de empresas y la revista Mercado

**Cuadro 6. Datos sobre el grado de internacionalización de los grupos económicos estudiados (en porcentajes, 1997)**

<b>Grupo</b>	<b>Ventas en ext./ Totales en %</b>	<b>Activos en ext./ Totales en %</b>	<b>Empleo en ext./ Totales en %</b>
Arcor	16,3	18,1	21,4
Bagó	19,7	S/D	38,5
Bemberg	32,6	34,2	43,4
FV-Ferrum	5,0	S/D	3,3
Impsa	28,8	11,5	50,8
Impsat	30,4	29,7	58,9
Pérez Companc	4,7	8,1	9,9
Sancor	9,0	0,6	0,5
Socma	11,8	S/D	14,8
Techint	41,2	50,5	56,9
YPF	11,7	18,1	18,0
<b>Totales</b>	<b>20,0</b>	<b>21,6</b>	<b>34,9</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de balances de empresas y la revista Mercado.

## 5.2 Firmas con IED no consideradas en la evaluación microeconómica

El análisis de los comportamientos empresariales se ha centrado en la selección de 11 casos que han sido analizados en detalle, incluyendo en la tarea analítica la entrevista a ejecutivos de primer nivel de cada una de estas organizaciones. Es necesario aclarar que varios aspectos no están contemplados en nuestro trabajo.

Por una parte, el estudio microeconómico está centrado en las actividades industriales y, el universo estudiado es muy representativo, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos de la IED de las actividades manufactureras. El conjunto de estas empresas está cercano a unas 60 y en particular no están incluidas las firmas de menor tamaño.

Por otra parte, el proceso de IED no queda circunscripto a la industria manufacturera y adquiere modalidades sumamente importantes en otras actividades<sup>9</sup>. A solo título descriptivo se verifican inversiones en el exterior de firmas en los siguientes casos no incluidos en esta sección:

*Actividades agropecuarias:* en particular en las áreas de frontera se han verificado numerosos casos de IED motivados por distintas circunstancias. Entre ellos se puede mencionar la búsqueda de recursos y materias primas asociados a procesos productivos. En este sentido son representativos los ejemplos de: 1) inversiones agrícolas en Brasil y Paraguay para la producción de soja para abastecer la creciente capacidad instalada recientemente de procesamiento de aceites vegetales; 2) inversiones en Brasil para obtener carne porcina, cuya cadena productiva es más

[9] Al respecto ver los trabajos de la etapa sustitutiva sobre exportación de tecnología y plantas llave en mano de Katz-Ablin (1985); de servicios de consultoría de Gatto-Kosacoff (1985) y de servicios de ingeniería y construcción de Gatto-Kosacoff (1985).

avanzada que la Argentina para incorporar a la producción de embutidos en el país y 3) explotaciones pecuarias de todo tipo en Uruguay integradas a complejos radicados en el país.

*Actividades petroleras:* desde hace más de dos décadas las empresas petroleras argentinas se están expandiendo alrededor del mundo en la búsqueda de nuevas reservas o para explotar en otros mercados las capacidades que han desarrollado en su evolución. Varios países latinoamericanos, EE.UU., Turkmenistán, Indonesia y Argelia se destacan entre los destinos de estas IED. Además de las empresas estudiadas, Bidas, SCP, Astra, Cía. Gral. de Combustibles, Petrolera San Jorge, Pluspetrol y Sol Petróleo son las firmas más representativas –habiéndose transferido recientemente, en alguno de estos casos su propiedad a ET–.

*Bancos y entidades financieras:* en estas actividades nuevamente se verifica la presencia en el exterior de muchas entidades, inducidas a internacionalizarse a partir de la Reforma Financiera de 1977 y en particular por la posterior apertura del mercado de capitales. Casi todas las entidades recientemente transferidas al capital extranjero poseían actividades desde representaciones hasta sucursales bancarias en el exterior. En la actualidad se destaca la actividad internacional de los Bancos Galicia, Nación y Provincia, principalmente en Brasil, Uruguay y EE.UU.

*Ingeniería y construcción:* nuevamente en este caso la experiencia internacional de las empresas argentinas tiene una larga trayectoria. La realización de obras en países latinoamericanos de menor desarrollo de sus infraestructuras ha sido un mercado importante para la ingeniería argentina, que cuenta con una reputación y antecedentes en algunas áreas de nivel internacional. Tenco, Cartellone, Panedile, Babic, Sade, Roggio, Techint Ing., son algunas de las empresas más representativas de estas actividades.

*Actividades relacionadas con privatizaciones:* la experiencia, el desarrollo de capacidades y los contactos en acuerdos con empresas internacionales desarrollados en el proceso de privatizaciones del mercado doméstico, les está permitiendo a varias empresas a emprender actividades en otros países. La participación en consorcios adjudicatarios de actividades energéticas en Brasil y Filipinas; el desarrollo de negocios en el área de comunicaciones –correo en Brasil, TV. por cable en países limítrofes– ; la adjudicación de una red de subtes en Río de Janeiro y las actividades petroleras antes mencionadas, son algunos de los casos detectados.

*Actividades inmobiliarias:* en este caso los montos involucrados tienen una alta significación y están asociados cíclicamente con las condiciones macroeconómicas locales. Los casos más importantes se dan en las inversiones en áreas turísticas, entre los cuales se encuentran Punta del Este y otras playas del Uruguay; la costa del sur de Brasil y Miami.

*Cadenas comerciales:* en el desarrollo de esta forma de internacionalización se observan una gran variedad de actividades. A título ilustrativo, algunos de los casos más recientes han sido : 1) La expansión de los helados Freddo a Uruguay y Chile y planes en USA y México; 2) Los supermercados Disco, en Chile y en Perú asociados a una firma internacional; 3) La casa de lencería Caro Cuore, con 25 sucursales por todo el mundo; 4) Las firmas Juncadella-Prosegur en servicios de seguridad en Chile. Asimismo, se dan ejemplos en firmas de turismo, de lavaderos de ropa, de venta de calefones, de cadena de comercialización de productos deportivos y zapatos, de restaurantes, etc.

### 5.3 Las evidencias microeconómicas del proceso de IED

El proceso de internacionalización es un fenómeno económico asociado al desempeño empresarial. La diversidad de historias, motivaciones, determinantes, restricciones y matices de distinto tipo caracterizan a cada una de las experiencias de IED. Para poder efectuar un adecuado estudio agregado de este proceso, debe necesariamente focalizarse el análisis en el ámbito microeconómico<sup>10</sup>.

Dadas las características muy diferenciadas de los proyectos de Impsa e Impsat, se han considerado a estas dos empresas en forma independiente, a pesar de sus vinculaciones corporativas. En cuanto al proceso de internacionalización, se presentan en forma desagregada las operaciones de la Organización Techint de sus áreas de Tubos de acero sin costura y de Aceros planos. Asimismo, en el caso de la empresa Pérez Companc, se diferencian sus operaciones en el área petrolera de sus proyectos en petroquímica. Por último, el análisis se centra en las actividades manufactureras, dejando de lado otras experiencias –por cierto en algunos casos muy significativas– en otras actividades como por ejemplo las obras de ingeniería y construcción.

En el *cuadro 7* se presentan los principales datos del proceso de internacionalización referido a 1997. Incluye el primer año de salida al exterior con una IED; los países de destino de las inversiones; los sectores económicos en que se especializan; y los datos básicos de activos, ventas y personal ocupado en el extranjero.

La lógica y formas que asume el proceso de internacionalización de las empresas, se presentan en el *cuadro 8*. Se describen las motivaciones que tuvieron las empresas para efectuar la IED; cuáles eran los principales objetivos de las inversiones; si contaban con experiencia previa en los mercados de destino; las formas de realización de la operación económica; la existencia de firmas socias domésticas o internacionales; las estructuras organizativas empleadas; las ventajas de localización identificadas en los países de destino para radicar la IED y las ventajas que consideraron las empresas para expandirse al exterior mediante la internalización de las actividades dentro su estructura corporativa frente a otras alternativas.

Finalmente, en el *cuadro 9* se continúa con las modalidades del proceso de internacionalización empresarial, describiendo en esta información las ventajas propietarias identificadas en la IED –discriminando aquellas que están asociadas al management, a la posesión de habilidades en tecnologías de producto, de proceso, de comercialización o de manejo financiero–; los resultados que han tenido para las empresas y para la economía argentina las IED; las restricciones que los empresarios identifican para el desarrollo futuro del proceso de internacionalización y por último, una evaluación de la visión a futuro que tienen las empresas sobre el papel y la dinámica del proceso de internacionalización en el posicionamiento estratégico del CE.

[ 10 ] En este sentido, este trabajo se ha podido realizar gracias a la generosa colaboración de ejecutivos del máximo nivel de once empresas, que no sólo nos han brindado su tiempo e información, sino han transmitido ideas y reflexiones en entrevistas que son el sustento del trabajo.

#### 5.4 El destino geográfico de las actividades IED

Las firmas encuestadas tenían, a mediados de 1998, 63 empresas radicadas en el exterior, de las cuales 46 de ellas desarrollan actividades de producción y comercialización, siendo las 17 restantes operaciones restringidas al área comercial (no se consideran dentro de estas últimas a oficinas comerciales de reducido nivel de actividad). El destino geográfico de estas filiales indica con claridad el carácter del proceso de internacionalización productiva de las empresas argentinas (ver *cuadro 10*). En concordancia con los enfoques analíticos que describen los procesos de transnacionalización, los países limítrofes son el principal destino de las actividades IED. Sin embargo, mientras que en el pasado sustitutivo las inversiones se concentraban en los países de menor desarrollo relativo, el proceso actual tiene en el mercado de Brasil el eje central de las actividades inversoras, verificándose en este país el desarrollo de actividades productivas por parte de diez de los once casos. Si consideramos al MERCOSUR más Chile y Bolivia los casos llegan a 24, es decir, más de la mitad del número de las IED de la muestra. Además de ser el área geográfica de mayor concentración, surge un aspecto cualitativo diferenciador en comparación con las operaciones fuera del proceso de integración subregional, el hecho que en casi todos los casos la internacionalización está fundada en el desarrollo de la producción localizada en los países de destino, representando asimismo operaciones que se destacan por su mayor tamaño relativo y por su reciente dinamismo. En segundo lugar se destaca la radicación de 18 inversiones en los países andinos, siendo 14 de ellos proyectos asociados a la producción y 4 restringidos a la esfera comercial. En el mercado de los países de América Central y el Caribe, la penetración de las empresas argentinas sólo se circunscribe a la presencia de Bagó en la industria farmacéutica en Cuba.

La presencia argentina en el NAFTA se destaca por poseer algunas operaciones significativas y, al mismo tiempo, ha sido evaluada como de un potencial y un desafío a transitar, en la medida que el proceso de internacionalización de la IED tiende a consolidarse. Por una parte, la exitosa presencia de Techint en el proceso de compra de Tamsa, ha sido el hito de las inversiones en México, que son acompañadas por las radicaciones de Bagó e Impsat. Asimismo, Sancor e Impsa realizaron inversiones para apoyar su presencia comercial. Todos estos casos consideran al mercado mexicano con un potencial muy importante. Con relación a la presencia en los países más desarrollados, llama la atención la ausencia de operaciones en Canadá y los Estados Unidos, la cual sería posiblemente uno de los test para verificar la fortaleza de la internacionalización de las empresas argentinas. En el mercado nacional más grande del mundo se destaca la compra de la empresa Maxus por parte de YPF y la presencia de Impsat en su búsqueda de transparencia para acceder a los mejores instrumentos de financiamiento en la alianza con su socio minoritario Morgan Stanley. Asimismo, se adicionan seis radicaciones que pretenden mejorar la penetración comercial en los EE.UU. En este sentido, se verifican experiencias que van desde la certificación de la marca Sancor en sus productos diferenciados lácteos a las inversiones de posicionamiento estratégico de Techint (que incluye una planta de terminación de sus productos –para reducir sus stocks de productos, agregar algo de valor localmente y estar de una forma más flexible en contacto con los requerimientos de la demanda–; su network comercial y su permanente evaluación de algún proyecto de inversión en el mundo siderúrgico).

**Cuadro 7. Datos Principales del Proceso de Internacionalización en 1997**

<b>Orden</b>	<b>Grupo</b>	<b>Año de la primera inversión</b>	<b>Países de Destino</b>	<b>Sectores de Destino</b>
1	<b>Arcor</b>	1976	Brasil, Chile, Paraguay, Bolivia, México, Uruguay, Perú, USA, Ecuador y Colombia.	Fabricación y comercialización de golosinas, conservas y flexibles en Brasil, Uruguay, Perú y Chile. Comercialización de golosinas y alimentos en Paraguay, USA, Ecuador y Colombia.
2	<b>Bago</b>	1978	Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay, Uruguay, México, Cuba, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Colombia.	Elaboración de especialidades farmacéuticas. Equipo de Agentes de Información Médica y comercialización de productos éticos y de consumo masivo.
3	<b>Bemberg</b>	1939	Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.	Producción de bebidas e insumos del sector (cerveza en los 4 países, malta en Bolivia, gaseosas y botellas de vidrio en Paraguay y malta y agua mineral en Uruguay).
4	<b>FV</b>	1978	Ecuador, Brasil y USA.	Grifería en Ecuador, grifería y comercialización en Brasil, y comercialización en USA.
5	<b>Impsa</b>	1986	Colombia, Malasia, Brasil, Venezuela, Ecuador, Hong Kong, México y USA.	Servicios públicos de aseo urbano en Colombia, fabricación y comercialización de bienes de capital en Colombia y Malasia y autopartes en Brasil. Centrales hidroeléctricas, represas, puertos en Brasil, China, Taiwan y Tailandia.
5.1	<b>Impsat</b>	1992	Colombia, Ecuador, México, Venezuela y USA.	Soluciones integrales en telecomunicaciones para empresas. Acceso a Internet. Autopista informática latinoamericana.
6	<b>Pérez Companc</b>	1979	Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Cayman, USA, Chile y Brasil.	Exploración y explotación petrolera en Venezuela, exploración y explotación petrolera y de gas natural en Bolivia y Perú, exploración petrolera en Ecuador. Trabajos de construcción de plantas de petroquímicos en Brasil. Ingeniería y construcciones en Chile, Venezuela, Perú y Brasil.
7	<b>Sancor</b>	1986	Brasil y México.	Comercialización de productos lácteos con marca.
8	<b>Socma</b>	1973	Brasil, Chile, Italia y Uruguay.	Fabricación de alimentos (pastas, galletitas y frigoríficos), infraestructura (concesión de autopistas, higiene urbana y plantas de tratamiento de residuos industriales); informática y telecomunicaciones (diseño de proyectos informáticos y de comunicaciones, transmisión y procesamiento de datos, sistemas de recaudación de impuestos y pagos).
9	<b>Techint</b>	1954	Italia, España, Holanda, México, Brasil, USA, Venezuela y Alemania.	Productos tubulares de acero en Italia, Venezuela, México y USA. Productos planos de acero en Venezuela. Ingeniería y Construcción en Brasil, Italia, España y México. Maquinaria y equipo industrial en Italia, Alemania y USA. Petróleo y gas en Venezuela. Servicios públicos de salud en Italia. Fábrica de vidrio en Italia. Operaciones financieras en Holanda.
10	<b>YPF</b>	1975	Indonesia, USA, Ecuador, Bolivia, Chile, Perú, Brasil y Venezuela.	Exploración, desarrollo y producción de petróleo y gas en Indonesia y producción de petróleo y/o gas en Ecuador, Bolivia y Venezuela. Producción de petróleo y gas y procesamiento de gas en USA. Derechos de exploración en Perú, Guyana, el Golfo de México, Argelia, Chile y Brasil. Estaciones de Servicio en Chile. Refinería de petróleo y estaciones de gas en Perú. Refinería de petróleo y estaciones de servicio en Brasil.



	<b>Activos Totales en el extranjero (en millones de \$)</b>	<b>Ventas en el extranjero (en millones de \$)</b>	<b>Personal en el extranjero</b>
	<b>199</b> (78,6 en Brasil, 95,6 en Chile, 6,6 en Paraguay, 3,5 en USA, 7,5 en Uruguay y 7,0 en Perú).	<b>197</b> (117,1 en Brasil, 29,3 en Chile, 18,4 en Paraguay, 9,5 en USA, 14,1 en Uruguay y 8,4 en Perú).	<b>3.000</b> empleados.
		<b>111</b> (18,6 corresponden a Chile; 5,67 a Bolivia; 4,07 a Perú; 7,60 a Ecuador; 4,37 a Paraguay; 13,22 a Uruguay; 53,57 a México; 2 a Colombia y 2,2 a Centro América y Caribe)	<b>1.485</b> empleados (265 corresponden a Chile, 190 personas están ocupadas en Bolivia, 86 personas en Perú, 86 en Ecuador, 19 personas en Paraguay, 150 empleados en Uruguay, 550 personas en México, 42 en Centro América y Caribe y 97 en Colombia).
	<b>421</b> (Bolivia 125,3, Chile 35,6, Paraguay 196,9, Uruguay 63,5 ).	<b>340</b> (Bolivia 36,6, Chile 24,6, Paraguay 202,4 y Uruguay 76,3).	<b>2.300</b> empleados.
		<b>10</b> en Ecuador.	<b>100</b> empleados en Ecuador.
	<b>94</b> (63,83 en Colombia, 25,7 en Malasia y 4,73 en Brasil).	<b>162</b> (51,68 en Colombia, 15,3 en Malasia y 95,14 en Brasil).	<b>2.737</b> empleados (1.732 en Brasil, 919 en Colombia, 73 en Asia, 10 en USA y 3 en otros países).
	<b>144</b> (87,5 en Colombia, 29,7 en Venezuela, 13,3 en Ecuador, 7,4 en México y 5,9 en USA)	<b>70</b> (49,5 en Colombia, 8,6 en Venezuela, 5,5 en Ecuador, 1,4 en México y 5,0 en USA).	<b>384</b> empleados (179 en Colombia, 81 en Venezuela, 60 en Ecuador, 45 en México y 19 en USA).
	<b>691</b> (435,2 en Venezuela, 214,6 en Perú, 41,4 en Bolivia).	<b>177</b> de la división petróleo (68,6 en Venezuela, 102,8 en Perú y 5,6 en Bolivia) y <b>13</b> de la división ingeniería y construcción.	<b>530</b> empleados (279 en Venezuela, 225 en Perú, 25 en Bolivia y 1 en Ecuador).
	<b>4</b>	<b>75</b> (incluye ventas de productos exportados desde Argentina).	<b>30</b> empleados.
	sin datos.	<b>425</b> (Basilar 38,9, Isabela 50,2, Zabet 64,3, SASA 5,0, Civilia/Rodovias 26,9, Proceda 80,6, Unnisa 73,6, Sietel 18,0 y Sevel Uruguay 67,2).	<b>3.650</b> empleados.
	<b>3.893</b> (Dalmine, Tamsa y Sidor).	<b>2.885</b> (Dalmine, Tamsa y Sidor).	<b>28.822</b> empleados (Dalmine, Tamsa y Sidor).
	<b>3.061</b> (USA 900 millones, Indonesia 999 millones y resto de Sudamérica (Chile, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Perú) 1.162 millones).	<b>911</b> (Indonesia 399 millones, USA 231 millones y resto de Sudamérica 281 millones).	<b>1.800</b> empleados.

**Cuadro 8. Lógica y Formas del Proceso de Internacionalización**

<b>Grupo</b>	<b>Motivaciones de la inversión en el exterior</b>	<b>Objetivos de las inversiones</b> ( <i>asset resource, market o efficiency seeking</i> )	<b>Experiencia previa en los mercados de destino de las inversiones</b> ( <i>export. y licencias, etc.</i> )	<b>Formas de inversión</b> ( <i>i) IED, Joint Venture, etc.; ii) greenfield, take overs, etc.</i> )
<b>Arcor</b>	Agotamiento del potencial mercado interno. <i>Market share</i> muy alto en los segmentos locales. Expansión hacia mercados menos abastecidos. Búsqueda de escala internacional.	<i>Market seeking.</i>	Sí, exportaciones y oficinas comerciales.	Compra de firmas locales y <i>greenfield</i> . Originalmente <i>joint venture</i> en Paraguay y Uruguay.
<b>Bagó</b>	Conformar una red latinoamericana para exportar y establecer alianzas con laboratorios internacionales.	<i>Market seeking</i> y activo estratégico (distribución).	Sí, exportaciones.	Compra de firmas locales. <i>Joint Venture</i> en Brasil.
<b>Bemberg</b>	Agotamiento del potencial mercado interno. <i>Market share</i> doméstico muy elevado.	<i>Market seeking.</i>	Sí, exportaciones.	Compra de firmas locales.
<b>FV</b>	Posibilidad de expansión al mercado mundial.	<i>Market seeking.</i>	Sí, exportaciones.	<i>Joint Ventures.</i>
<b>Impsa</b>	Agotamiento del potencial mercado de obras de infraestructura doméstica. Impulsor de proyectos que incluyan equipamiento y servicios simultáneamente.	Market seeking.	Sí, exportaciones de bienes, obras, plantas llave en mano y oficinas comerciales.	<i>Joint Ventures</i> y <i>Greenfield</i> .
<b>Impsat</b>	Explotar mercados nuevos con capacidades tecnoproductivas diferenciadas. Búsqueda de la eficiencia y escala regional. Desregulación en las telecomunicaciones.	<i>Market &amp; efficiency seeking.</i>	No.	<i>Greenfield</i> . Socios minoritarios en Colombia.
<b>Pérez Companc petroquímica</b>	Dificultad de acceso a materias primas en Argentina. Conformar como jugador regional en el mercado de poliestireno.	<i>Resource</i> y <i>market seeking</i> . Podría dar lugar a <i>efficiency seeking</i> .	Sí, exportaciones y oficinas comerciales.	<i>Joint Venture</i> . <i>Greenfield</i> y compra de planta en construcción.
<b>Pérez Companc petróleo</b>	Necesidad de ampliar reservas.	<i>Resource seeking.</i>	Sí.	Licitaciones de nuevas arcas.
<b>Sancor</b>	Agotamiento potencial del mercado local con expansión en la producción doméstica (productividad y segmentos de mayor valor agregado).	<i>Market seeking</i> (con productos diferenciados, evitando exportar <i>commodities</i> ).	Sí, exportaciones.	<i>Greenfield</i> , búsqueda aun fallida de socios locales (mercado andino).

<b>Firmas Socias</b>	<b>Estructuras organizativas</b> ( <i>stand alone, integración simple, etc.</i> )	<b>Ventajas de localización identificadas en los países receptores</b>	<b>Ventajas de internalización</b> ( <i>por qué elegir explotar el mercado vía inversión controlante</i> )
Joint Venture en Paraguay y en Uruguay.	<i>Stand alone.</i> Integración simple en algunos segmentos.	Proximidad geográfica. Conocimiento previo del mercado de menor grado de consumo <i>per capita</i> .	Mejor acceso al mercado vía compra de canales de distribución. Adaptación a los consumos locales. Venta de productos diferenciados con marcas propias.
Posee 25 acuerdos con empresas transnacionales: <i>Joint Venture</i> , licencias para fabricar, <i>comarketing</i> .	<i>Stand alone.</i>	Conformar una red latinoamericana de comercialización en mercados con potencial de crecimiento.	Poder exportar productos con mayor valor agregado.
Heineken. Coca Cola.	<i>Stand alone.</i>	Proximidad geográfica. Conocimiento previo del mercado de menor desarrollo.	Costo de transporte. Necesidad de estar cerca del consumo (gustos, forma de hacer el negocio, aprendizaje sobre el mercado).
Docol (Brasil).	<i>Stand alone</i> (USA) e integración simple (Brasil).	Mercados que de otra manera son inalcanzables por los costos de transporte y especificidades de la demanda.	Costos de transporte y poder diferenciar productos imponiendo la marca.
En Colombia, Santo Domingo (50%) y en Malasia con el 40%. En China (Cía. estatal de obras de Ingeniería). En Brasil (empresa europea de autopartes).	Integración Simple.	Elevadas tarifas a la importación de insumos, alta relación costo de transporte sobre costo total. Apoyo del gobierno en Malasia.	Poder de mercado, aprovechando las capacidades acumuladas por experiencias previas.
Socios locales minoritarios, con quienes se expandieron a Venezuela. Asociado Primero con STET (Italia) por razones tecnológicas y luego con Morgan Stanley (financiera).	Integración simple. <i>Stand alone.</i>	Acceso al mercado. Idiosincrasia cultural, productiva y cercanía geográfica.	Provisión de servicios complementarios a la inversión. Brindar soluciones diferenciadas e integrales a la demanda local. Desarrollo de una red latinoamericana. Acceso a mercados protegidos.
Originalmente, socios brasileños. Ahora en busca de socios.	Sin datos.	- Materias primas - Mercado - Conocimiento del mercado y las firmas que operan - MERCOSUR.	Economías de especialización. Control de materias primas.
Socios minoritarios locales.	<i>Stand alone.</i>	Materias primas. Cercanía cultural y geográfica.	Control de materias primas.
Alianzas estratégicas incipientes.	<i>Stand alone.</i>	Mercado ampliado, entrada con productos de marca y mayor valor agregado.	Canales de distribución y comercialización. Cercanía de la demanda (gustos, etc.). Desarrollo de la cadena de producción primaria y venta de productos con marca propia.

<b>Grupo</b>	<b>Motivaciones de la inversión en el exterior</b>	<b>Objetivos de las inversiones</b> ( <i>asset resource, market o efficiency seeking</i> )	<b>Experiencia previa en los mercados de destino de las inversiones</b> ( <i>export. y licencias, etc.</i> )	<b>Formas de inversión</b> ( <i>i) IED, Joint Venture, etc.; ii) greenfield, take overs, etc.</i> )
<b>Socma</b>	Empresa para el MERCOSUR. Reespecialización productiva y ganancias de escala en el mercado ampliado.	<i>Market seeking.</i>	Sí, parcialmente en alimentos.	Compra de firmas locales en alimentos y <i>joint ventures</i> en infraestructura y en telecomunicaciones con socios locales e internacionales.
<b>Techint</b> Tubos de acero sin costura	Desarrollar una red globalizada convirtiéndose en player internacional de primer nivel.	<i>Market y efficiency seeking.</i>	Sí, exportaciones y oficinas comerciales. Servicios técnicos y construcción de la planta (México). Origen de la firma (Italia).	Compra de firmas locales.
<b>Techint</b> Aceros planos	Conformarse en una empresa de carácter regional, ganando escala y eficiencia.	<i>Market seeking.</i>	Sí, exportaciones, oficina comercial, construcciones y desarrollo de la planta (con fracaso financiero).	Compra de la planta en un proceso de privatización.
<b>YPF</b>	Restricción del mercado local en crecimiento y en reservas. Búsqueda de tamaño y prestigio internacional, para acceso al crédito. Incorporar recursos humanos específicos.	<i>Resource seeking.</i> En <i>down stream market seeking.</i> RRHH en USA (capacidades previas). Activos estratégicos.	Sí, exportaciones y el club (ARPEL) de empresas tecnológicas estatales. Licencia tecnológica y recursos humanos.	<i>Joint ventures</i> , compra de empresas (Maxus) y licitaciones.

<b>Firmas Socias</b>	<b>Estructuras organizativas</b> ( <i>stand alone, integración simple, etc.</i> )	<b>Ventajas de localización identificadas en los países receptores</b>	<b>Ventajas de internalización</b> ( <i>por qué elegir explotar el mercado vía inversión controlante</i> )
Compra de tecnología y asociados con firmas internacionales y financieras.	<i>Stand alone.</i>	Acceso a mercado ampliado, escala de mercado, proceso de privatización en servicios. Escaso desarrollo de la demanda en alimentos.	Poder de mercado. Aprovechar capacidades acumuladas (licitaciones, higiene urbana, etc.). Búsqueda de conocimiento en tecnologías más avanzadas.
Escasamente significativa.	Integración compleja (centro de compras, financiero, comercialización, ingeniería). Formación de RRHH crecientemente integrados.	Acceso a terceros mercados, complementación de productos; desarrollo de sistemas de comercialización con prestación de servicios; crecimiento en segmentos de mercados escasamente desarrollados (no petroleros). Historia familiar.	Poder de Mercado. Desarrollo de mayor valor agregado. Especialización de las plantas. Conformar un <i>network</i> internacional de producción, venta y servicios, con complementación de productos.
Sí, acuerdo regional. Firmas mexicanas, venezolanas y brasileñas.	<i>Stand alone.</i>	Mercado clave en el marco regional. Costo y acceso a energía, materia prima e infraestructura de transporte. Importancia del mercado doméstico.	Única forma de desarrollar la actividad e impedir la entrada en la región de concurrentes no latinoamericanos.
Firmas locales. En <i>down</i> con Dow (USA) y Petrobrás (Brasil). Alianza estratégica con Petrobrás en la búsqueda de reservas, inversión en petroquímica y red de estaciones de servicios.	<i>Stand alone.</i>	En USA, prestigio internacional y reservas en Indonesia. Estrategia regional de búsqueda de reservas y escala. Desregulación de los mercados. Acceso a financiamiento internacional y recursos humanos.	Aumento de la escala, de las materias primas, del management. En <i>down</i> desarrollo de productos con mayor valor agregado. Control de materias primas

**Cuadro 9: Lógica y Formas del Proceso de Internacionalización (Continuación)**

Grupo	Ventajas propietarias identificadas en el proceso de internacionalización del grupo					
	Management	Tecnología de proceso	Tecnología de producto	Comercialización	Manejo Financiero	Otras (identificar)
<b>Arcor</b>	Importante.	Importante. Esta ubicado en la mejor práctica internacional. Integrado verticalmente con insumos claves.	Muy importante. Prolongada trayectoria con el desarrollo de marcas de primera línea.	Excelente. Conformación de una red de comercialización regional.	Limitados.	Primer productor mundial de caramelos y escala regional en varias líneas.
<b>Bagó</b>	De alta capacidad en el contexto de América Latina.	Experiencias de varias décadas desde la farmoquímica. Parámetros de primer nivel internacional.	Desarrollo de especialidades con marca propia.	Factor determinante: depósitos inteligentes.	Capacidad financiera propia.  Limitados.	Alta reputación de su trayectoria en América Latina en seguridad y efectividad terapéutica. Formación universitaria en Argentina de otros países. Prestigio de Argentina en Ciencias Médicas.
<b>Bemberg</b>	Bueno.	Escasa.	Importante.	Importante cadena de comercialización.	Limitados.	Alianza con firmas transnacionales.
<b>FV</b>	Bueno.	Proceso de aprendizaje de varias décadas.	Importancia de avanzar en diseño, mayor valor agregado y servicios posventa.	Desarrollo de marcas y negociaciones con los grandes canales de distribución.	Asociación estratégica con Morgan Stanley. Transparencia para poder financiarse en USA.	Opera con tecnologías de las cinco mejores estaciones satelitales.
<b>Impsat</b>	Muy importante. Desarrollo de modelos organizativos.	Integración de todas las últimas tecnologías telecomunicacionales. Desarrollo de autopista informática latinoamericana.	Desarrollo de soluciones integrales a medida.	Muy sofisticado, para soluciones de grandes usuarios. Proveedor de Internet.	Sofisticado en el medio local y limitado a escala global.	Desregulación en Argentina y Brasil.
<b>Pérez Companc</b>	Importante tanto en petroquímica como en petróleo.	Importante en petroquímica, pero no en petróleo.	No es importante ni en petroquímica ni en petróleo.	En petróleo no, en petroquímica a través de una red regional.	Limitado.	Registro de marcas en USA. Parámetros bacteriológicos similares a la Unión Europea.
<b>Sancor</b>	En vínculos con el productor y en comercialización	Cadena integrada de producción con desarrollo eficiente en la producción primaria. Standares internacionales.	Productos de primera calidad en quesos y leches. Excelente prestigio de calidad en América Latina.	Primer productor lácteo argentino con el 20% del mercado. Tercero latinoamericano.		

<b>Resultados para la firma</b>	<b>Resultados para el país</b>	<b>Restricciones para el desarrollo del proceso de internacionalización</b>	<b>Visión a futuro del papel del proceso de internacionalización dentro de la estrategia del grupo</b>
<i>Market share</i> , dinamismo, exportaciones.	Aumento exportaciones.	Necesidad de operar con capital abierto y financiamiento en plazas internacionales.	Participación creciente en Brasil y México a futuro. En Brasil con mayor dinamismo que el mercado doméstico. Desarrollo de la mayor red latinoamericana de comercialización. Expandirse para ganar eficiencia regional y mantener el mercado local frente a la expansión de las empresas transnacionales.
Incremento de exportaciones. Primer laboratorio nacional en América Latina. Desarrollo de alianzas estratégicas.	Incremento de exportaciones. Desarrollo de RRHH.	Agotamiento de los mercados. No posee capacidad de desarrollo de drogas básicas.	Conformar un <i>network</i> latinoamericano aprovechando la ventaja de su escasa explotación, a diferencia de los países desarrollados. Profundizar la penetración en Brasil, en los países andinos y sus alianzas con las ET.
Tamaño. <i>Market share</i> .	Exportaciones.	Tecnologías difundidas.	Estrategia regional en su core business (cerveza) y diversificación doméstica por mercado saturado.
Incremento de exportaciones.	Incremento de exportaciones.	Tecnologías difundidas. Restricciones de escala y financiamiento.	Participación creciente de Brasil para expandir exportaciones.
Notable dinamismo. Adquisición de tecnología de punta en sectores competitivos. Escala regional, prestigio y concentración de poder de compra.	Acceso a tecnología diferenciada. Desarrollo de RRHH.	Limitaciones de formar rápidamente los crecientes RRHH que demandan.	Acelerado dinamismo. Autopista informática latinoamericana (inversión de 225 millones de dólares entre 1998-99). En 170 ciudades y un millón km de fibra óptica.
En petróleo, expansión de la dotación de recursos para la valorización de la firma. En petroquímica existe una complementación y especialización con Brasil.	En petroquímica abastecimiento a través de la sustitución de importaciones regional.	Limitada capacidad en las plazas internacionales para el financiamiento. Escasa actividad tecnológica diferenciada. Tamaño reducido de las firmas en el escenario petrolero mundial.	En petróleo, búsqueda de nuevas reservas en el área regional y dificultades de dar el salto para convertirse en una empresa transnacional. Complementación y especialización en área regional, para su rama petroquímica. Estrategia de reespecialización en energía y petroquímica doméstica y regional.
Incremento de exportaciones. Avanzar en productos de mayor valor agregado. Mejoras en comercialización, <i>packaging</i> y distribución.	Incremento de exportaciones.	Capacidad gerencial y financiera. Sobreoferta en los mercados mundiales.	Estrategia fundamental para incrementar exportaciones, frente al crecimiento de la producción local y la situación de la demanda. Única posibilidad de no vender commodities y desarrollar la marca.

Grupo	Ventajas propietarias identificadas en el proceso de internacionalización del grupo					
	Management	Tecnología de proceso	Tecnología de producto	Comercialización	Manejo Financiero	Otras (identificar)
<b>Socma</b>	Bueno. Ejecutivos de primer nivel y programa de jóvenes profesionales.	Experiencias previas en el mercado local en infraestructura y servicios públicos.	En sector alimenticio e informático.	En sector alimenticio.	Utilización de nuevos instrumentos. Búsqueda de reconversión de las deudas de corto a largo plazo en el mercado internacional con la garantía de ingresos futuros.	Su historia previa: privatizaciones, alianzas con firmas internacionales.
<b>Techint Tubos de acero sin costura</b>	Ejecutivos de primera línea internacional. Formación de jóvenes profesionales. Desarrollo de ingeniería doméstica. Intercambio y rotación internacional del personal clave.	Experiencia de varias décadas con standard de primer nivel internacional, inclusive fabricando sus propias fábricas.	Amplia gama de productos de excelente calidad.	Desarrollo de servicios al cliente y prácticas <i>just in time</i> . <i>Network</i> mundial. Posee el 18% del mercado mundial y el 30% del de tubos petroleros. Desarrollo de DST como marca mundial. Proceso evolutivo: 1) el uso de los <i>traders</i> , 2) apoyo de las oficinas comerciales del gobierno, 3) desarrollo de oficinas propias, 4) red mundial con provisiones de servicios a medida de la demanda.	Alta rentabilidad previa que le permite financiamiento propio. Alta profesionalidad.	Poder de mercado. Acuerdos comerciales y tecnológicos con los mayores productores mundiales. Desarrollo de relaciones complejas con socios estratégicos. Gastos en I+D
<b>Techint Aceros planos</b>	Proceso de privatizaciones previo en Argentina. De primera línea regional en áreas claves.	Notable éxito en proceso de reestructuración y aumento de eficiencia. Conocimiento de la frontera internacional.	Con capacidades de excelencia.	Acuerdo con los principales productores latinoamericanos. Oficinas comerciales propias en los principales mercados.	Alta rentabilidad previa. Capacidad para desarrollar nuevos instrumentos financieros.	Gastos en I+D.
<b>YPF</b>	Importante, en América Latina.	No. Desarrollo de un grupo selecto de profesionales con conocimiento y lectura de la frontera técnica en áreas claves.	No. Desarrollo de un grupo selecto de profesionales con conocimiento y lectura de la frontera técnica en áreas claves.	Sí, en América Latina.	Sofisticado en el medio local y limitado a escala global.	Su historia previa con empresas estatales latinoamericanas. Operaciones en el NYSE (transparencia).



<b>Resultados para la firma</b>	<b>Resultados para el país</b>	<b>Restricciones para el desarrollo del proceso de internacionalización</b>	<b>Visión a futuro del papel del proceso de internacionalización dentro de la estrategia del grupo</b>
Dimensión regional. Reestructuración estratégica.	Acceso al mercado ampliado.	Limitado al área del MERCOSUR. Lograr financiamiento en los mercados abiertos internacionales.	Participación creciente en Brasil. Emprendimientos en el MERCOSUR definiendo su plan estratégico hacia infraestructura, telecomunicaciones y alimentos, duplicando sus ventas.
Incremento de exportaciones. Ser líder mundial. Alta reputación. Poder de compra. Especialización de las plantas. Aprovechamiento de RRHH e ingeniería en forma global.	Incremento de exportaciones. Desarrollo e intercambio de RRHH y capacidad de ingeniería.	Contextos recesivos, y de sobreoferta internacional. Agotamiento de nuevos recursos humanos altamente calificados (capacitación y desarrollo). Dificultad de aumentar su presencia en USA (solo posee una planta de terminación para facilitar las exportaciones).	Expansión creciente en los mercados internacionales, a través de compras de activos en los procesos de crisis y reestructuración, y de venta de productos con mayor valor agregado. Fortalecer un <i>network</i> mundial de comercialización. Capacidad de formar precios, ya que es el primer proveedor mundial con poder de mercado.
Convertirse en líder regional. Capitalizar la experiencia doméstica.	Desarrollo de recursos humanos y capacidades tecnológicas.	Industria madura con sobreoferta internacional y prácticas desleales de comercio.	Posicionamiento como gran productor regional con acuerdos de mercado con las principales productoras regionales.
Reputación, por sus recursos humanos acceso a tecnología de punta. Aumento de reservas y acceso al financiamiento.	Posibilidad de sustituir importaciones (ahorro de divisas). Valorización de la empresa. Capacitación de los RRHH.	Financiamiento, recursos humanos y estructura del mercado petrolero. Pequeña escala a nivel internacional.	Regionalización con Brasil, agotamiento recursos naturales en la Argentina. Dificultad de ganar escala internacional.

**Cuadro 10. Información sobre las principales localizaciones productivas de los grandes grupos argentinos (1997)**

Empresa	Am. del Norte		Centro América y Caribe	América del Sur									Asia			Europa			
	Estados Unidos	México		Brasil	Chile	Paraguay	Bolivia	Uruguay	Perú	Ecuador	Colombia	Venezuela	Malasia	Hong Kong	Singapur	China	Indonesia	Italia	Otros
Arcor	●	●		□	□	●		□	□	□	●							●	
Bagó		□	□	●	□	□	□	□	□	□									
Bemberg					□	□	□	□											
FV-Ferrum	●			□					□										
Impsa	●	●		□					●	□	●	□	●						
Impsat	□	□		●					□	□	□								
Pérez Companc	●			□	□		□	□	□		□								
Sancor	●	●		□															
Socma				□	□			□										●	
Techint	●	□		□							□			●	●		□	●	
YPF	□			□	□		□	□	□		□					□			

Nota: En el caso de las oficinas de comercialización sólo se consideró aquellos casos de mayor significación.

- Comercialización
- Producción

En similar dirección a la experiencia en el mercado de EE.UU., se pueden observar las IED en Europa. Techint ha dado en 1996 el salto cualitativo con el proceso privatizador de Dálmine en Italia y la posterior consolidación de su sofisticada cadena de comercialización DAT y de su centro de desarrollo de materiales en Roma. Asimismo se verifica la presencia de Socma y Arcor para la búsqueda de una mayor penetración comercial. Por último, la presencia de IED en Asia es muy reducida, salvo la actividad pionera de Impsa, con un centro de producción y construcción en Malasia especializado en el desarrollo de obras que incluyen el equipamiento de bienes de capital propios y que en forma creciente avanza en la provisión complementaria de los servicios operativos asociados a su especialización en los mercados portuarios y energéticos. Asimismo, son importantes las operaciones de YPF en Indonesia, viabilizadas a través de la compra de Maxus, que le permite el acceso a las reservas petroleras, que es el eje central de la valorización de la empresa. En forma complementaria, Techint, además de poseer sus importantes centros de ventas, está evaluando la posibilidad de iniciar la producción de acero en la región.

La localización de la IED de las empresas argentinas nos permite efectuar una primera evaluación de las diferentes estrategias de internacionalización de las empresas. En el intento de construir un patrón de referencia, en principio, se pueden definir tres categorías distintas de internacionalización:

1. *Estrategias Globales*: se corresponden a los casos de Techint –en el área de tubos sin costura– y de YPF –en su intento de ser una empresa petrolera de magnitud internacional–. En un segundo plano de importancia, también Impsa tiene algunos rasgos de una operatoria global –en su evolución hacia la búsqueda de mercados mundiales emergentes en el área de infraestructura–.

2. *Estrategias Latinoamericanas*: se corresponde con el proyecto de Impsat –asociado con su futura autopista informática latinoamericana de un millón de km de fibra óptica–; Arcor –con su red de golosinas–; Techint –en el área de aceros planos con su nueva operatoria regional asociativa en Venezuela– y Bagó –con la consolidación de su network regional de aprovisionamiento de especialidades medicinales–.

3. *Estrategias MERCOSUR - Países Limítrofes*: se corresponde con los casos de Bemberg, FV-Ferrum, Perez Companc, Sancor y Socma.

#### **Estrategias de actividades IED seguidas por los grupos estudiados**

<b>Tipo de estrategias</b>	<b>Empresas</b>
Globales	Techint –área de tubos sin costura–, YPF e Impsa
Latinoamericanas	Impsat, Arcor, Techint –área de aceros planos– y Bagó
MERCOSUR - Países limítrofes	Bemberg, FV-Ferrum, Pérez Companc, Sancor y Socma

### **5.5 Las motivaciones de las IED en los grupos estudiados**

El marco analítico desarrollado por Dunning (1994) para analizar las distintas motivaciones de la IED, propone clasificar a los proyectos en cuatro grandes categorías. La primera de ellas pone la atención en el objetivo de la búsqueda de recursos naturales y mano de obra no calificada (*resource seeking*). La segunda de ellas, es la localización de la IED motivada por el interés de explotar el mercado doméstico del país/región de destino (*market seeking*). Al incluir la motivación de generar economías en el proceso de producción que sean de escala, de complementación y/o de especialización se las consideran que tienden a la búsqueda de la eficiencia (*efficiency seeking*). Por último, está la motivación de desarrollar activos de tipo estratégico, que pueden ser tecnológicos, financieros, de recursos humanos calificados, organizacionales o networks comerciales (*strategic asset seeking*).

En los casos estudiados se han encontrado evidencias de estas distintas motivaciones, lo que permite poder clasificar los proyectos con relación a estas categorías. Obviamente, es necesario tener permanentemente la precaución de no extender las conclusiones en forma muy extrema, dado que en los distintos proyectos existen matices difíciles de definir en el momento de encasillar cada caso, que en la mayoría de ellos tienen motivaciones que se extienden a más de una categoría.

En el caso de las estrategias de YPF y Pérez Companc en la búsqueda de recursos naturales, están asociadas a la necesidad de las empresas de aumentar sus reservas petroleras, que es el mecanismo de valorización de las empresas. El agotamiento del descubrimiento de nuevas áreas en el país –a la relación de precios internacionales y costos de explotación– y la necesidad de ganar escala para poder competir como empresas internacionales en mercados desregulados, es la motivación de la expansión de estas empresas en varios proyectos, fundamentalmente en el área latinoamericana. Es de destacar, que en el caso argentino, no se verifica la existencia de proyectos localizados en el exterior en función de aprovechar mano de obra con salarios bajos. Excluidos los proyectos de exploración petrolera, todos los demás están asociados a *market seeking*. Para acceder a los mismos o profundizar la participación en estos mercados –ya sea en una mayor cantidad de productos vendidos o en una penetración con productos más diferenciados con marcas propias y mayor valor agregado– es necesario localizar una IED.

El desarrollo de la Organización Techint en el área de tubos como empresa global con la sigla DST –Dálmine, Italia; Siderca, Argentina; Tamsa, México– posee varios de los rasgos característicos de las estrategias denominadas *efficiency seeking*. Su proceso de integración compleja con el desarrollo de un *network* internacional de producción, ventas y desarrollo de actividades centralizadas, le ha permitido adquirir un importante poder de mercado mundial –en 1997 participa con el 18% del comercio mundial de tubos de acero sin costura, alcanzando cerca del 30% en el mercado específico de los productos destinados al sector petrolero–. La complementación y especialización de sus plantas industriales, que abarcan distintos diámetros y gamas de productos, le ha generado economías de escala y especialización, en una estrategia que incluye un mejor acceso a mercados protegidos y el crecimiento en sectores de demanda escasamente penetrados. La conformación de una sofisticada red comercial, que en su primer etapa se caracterizó por la difusión en una gran cantidad de países, actualmente se destaca por su tendencia a fortalecer la provisión de servicios asociadas a las ventas que le permite un mejor contacto con los distintos requerimientos de cada segmento de la demanda.

A su vez, DST ha avanzado en la centralización de varias de sus actividades claves. Entre ellas se destacan: 1) su poder de compra en el ámbito mundial, con una gran capacidad de negociación con los proveedores –desde bienes de capital a materias primas–; 2) el desarrollo de tareas de investigación y desarrollo en sus laboratorios de Argentina; 3) una tendencia hacia el manejo consolidado de sus posiciones financieras; 4) la rotación de su personal calificado por las distintas localizaciones; 5) el desarrollo de acuerdos comerciales y tecnológicos con empresas internacionales; 6) el fortalecimiento de un centro de materiales en Europa; 7) capacidad de autofabricarse o reestructurar sus plantas industriales; y 8) formación de recursos humanos y políticas de reclutamiento para el conjunto de la organización. El desarrollo de esta trama compleja de interacciones lo ha posicionado como referente internacional en sus mercados, con capacidad de determinar mejoras en sus márgenes de precios y con la posibilidad de crecer en el mediano plazo –mediante sus capacidades de adquirir y reestructurar plantas industriales en dificultades, localizadas en mercados estratégicos para su expansión como firma global–.

La experiencia de Impsat es otro caso sumamente importante en el desarrollo de una firma internacionalizada a través de la IED, que está motivada en la obtención de una mayor eficiencia operativa. Sus negocios en el ámbito latinoamericano se fundamentan en la integración de todas las últimas tecnologías disponibles en telecomunicaciones, con el desarrollo de soluciones integrales digitales y de microondas a medida para los requerimientos internos de sus grandes usuarios. Su expansión regional le permite ganar economías de escala, necesarias para poder amortizar sus inversiones y desarrollos. Realiza sus operaciones con las cinco mejores estaciones satelitales a escala mundial y con adquisiciones de tecnología de punta en sectores competitivos, centralizadas en su casa matriz. Sus acciones previas en la Argentina, en mercados desregulados, han sido un activo muy importante para operar en países con procesos y desarrollos similares comenzados con posteridad. A su vez, utiliza el desarrollo de su capacidad de software para obtener nuevos mercados con requerimientos similares y su prestigio en experiencias previas para replicar nuevos desarrollos en otros mercados. Su radicación en EE.UU. y su asociación con Morgan Stanley le facilita su acceso al financiamiento a tasas internacionales. Finalmente, el desarrollo de su autopista latinoamericana de más de un millón de km de fibra óptica en 170 ciudades, es un proyecto que le permite contar con un activo estratégico de notable importancia para su expansión futura.

En la misma dirección de la búsqueda de activos estratégicos en el proceso de internacionalización de las empresas, se han verificado otras experiencias. La compra de Maxus en EE.UU. por YPF tenía, entre uno de sus objetivos, la incorporación a su organización de recursos humanos altamente calificados en el desarrollo de habilidades de distintas esferas en la actividad petrolera –imposibles de captar en el mercado–, que son esenciales para el intento de poder crecer como empresa de nivel internacional. También Arcor y Bagó han desarrollado una cadena de comercialización/distribución/producción a escala regional, que es un activo estratégico sumamente importante en el desarrollo de sus negocios. Arcor se ha convertido en el primer productor mundial de caramelos y ha desarrollado una red de distribución y producción, que le permite acceder a los mercados adaptándose a las idiosincrasias locales que caracterizan a los consumos de golosinas. Al tiempo de especializar parte de su producción en el ámbito regional, atiende simultáneamente mercados más sofisticados influidos por las marcas y mercados de consumo masivo popular con mayor elasticidad de la demanda con relación a los precios. A su vez, tiene integrada su producción al desarrollo de insumos claves –envases de papel y flexibles, sabores, materias prima–. Actualmente es la mayor red latinoamericana de golosinas, en un mercado en cual en varios segmentos, en particular en chocolates, participan muy activamente ET de fuerte posicionamiento global.

La organización Bagó también se destaca por su presencia regional en el competitivo mercado de las especialidades medicinales. Su trayectoria en el mercado local le ha permitido ganar reputación a escala regional con relación a la seguridad y efectividad terapéutica, complementado por el prestigio de las Ciencias Médicas en la Argentina –área en la cual el país alcanzó su mejor performance científica y en la que su sistema universitario formó a numerosos profesionales de los países limítrofes–. Su trayectoria en el mercado, con experiencia pionera en el campo farmacológico en la etapa sustitutiva, le ha permitido alcanzar una alta capacidad en Latinoamérica, siendo actualmente el Laboratorio nacional de mayor tamaño en la región. El escaso desarrollo de los mercados de América Latina –a diferencia de por ejemplo Europa, en la cual los países poseían un desarrollo muy importante en cada segmento de especialidades y por medio de las asociaciones empresariales se conformó el mercado de la Unión Europea–, le dio el espacio para desarrollar una red de comercialización, distribución y *marketing* muy sofisticada. Este *network* se ha convertido en un canal privilegiado para la incorporación y difusión de nuevas especialidades, permitiéndole a Bagó el desarrollo de exitosas negociaciones con los laboratorios internacionales –actualmente posee 25 acuerdos de distinta naturaleza– que comprenden *co-marketing*, *joint-ventures* ó licencias tecnológicas.

Motivación de la IED	Empresas	Especialización
1. <i>Resource seeking</i>	YPF y Pérez Companc	Petróleo
2. <i>Market seeking</i>	Arcor, Bagó, Bemberg, FV-Ferrum, Impsa, Impsat, Sancor, Socma y Techint.	
3. <i>Efficiency seeking</i>	Techint Impsat	Tubos de aceros sin costura Informática y telecomunicaciones
4. <i>Strategic asset seeking</i>	Arcor, Bagó e Impsat  YPF	Redes latinoamericanas de comercialización, producción y distribución Recursos humanos en EE.UU.

## 5.6 Los procesos de desregulación y privatizaciones

El acelerado proceso de privatizaciones y de desregulación que se generó en la economía argentina a partir de los años noventa ha incidido de forma muy significativa en el desenvolvimiento de los CE. A su vez, es un factor explicativo de algunas de las especificidades con que se manifiesta el proceso de internacionalización de las empresas.

La experiencia de privatización en la Argentina comenzó anticipadamente con relación a las mismas tendencias que luego se iniciaron en otras economías latinoamericanas. Los procesos de aprendizaje de las nuevas reglas del juego en áreas como el petróleo, gas, siderurgia, correo, comunicaciones y transporte, fueron de suma utilidad para ganar reputación como privatizadores exitosos y conocimientos que son desconocidos en los otros mercados. Estos conocimientos abarcan distintos elementos que incluyen procesos de generar nuevas capacidades para el desarrollo de alianzas y consorcios internacionales, negociaciones con el sector público, desarrollo de nuevos instrumentos financieros y fundamentalmente capacidad como responsables técnicos y/o operativos de los emprendimientos.

El comienzo de la desregulación petrolera en varios países permitió que varias empresas de origen argentino –entre ellas, YPF y Pérez Companc– participen, con distinto éxito, en forma muy activa en los procesos licitatorios. Asimismo, se destaca que el prestigio internacional que ha tenido Techint en las privatizaciones siderúrgicas, le ha permitido posicionarse con éxito en Venezuela e Italia y estar evaluando futuras privatizaciones. Socma, a su vez, se destaca por su activa participación en Brasil en distintas áreas de infraestructura vial, saneamiento y correos. Por su parte, Impsa continúa siendo pionero en la apertura de nuevos mercados fuera de la región en obras de infraestructura, principalmente puertos y energía, con propuestas integrales de equipamiento y operación de los negocios asociados en muchos casos con procesos de privatización. La experiencia de Impsat, en sus actividades de informática en un mercado de telecomunicaciones más desregulado ha sido un punto de partida muy importante en su expansión hacia Latinoamérica.

La modalidad que ha tenido el proceso de privatizaciones en la Argentina ha sido determinante de la estrategia futura de los CE participantes. En muchos casos, como se ha señalado previamente, ha dado un impulso a la IED. Sin embargo, en muchos otros, ha sido de un poder inductor muy limitado. En particular, la obligatoriedad de contar con operadores técnicos de prestigio internacional, que era exigido en los pliegos y condiciones del proceso adjudicatario, derivó en que muchas de las participaciones de las empresas argentinas no estuviesen asociadas a la adquisición de capacidades técnicas en nuevas áreas de especialización, como por ejemplo las telecomunicaciones y la energía. En este sentido, el sendero que recorrieron varias empresas resultaron de un excelente rédito financiero, pero no así de nuevos activos estratégicos. Estas ganancias financieras fueron determinantes en términos de la mayor solidez con que pudieron expandirse internacionalmente, como Techint en la siderurgia, pero no en términos de haber podido generar una base empresarial nacional más sólida en áreas claves de mayor intensidad tecnológica.

## 5.7 Alianzas

En el proceso de internacionalización de los CE a través de IED se ha verificado la importancia creciente de mecanismos de asociación y cooperación con otras empresas, en una tendencia hacia el desarrollo de una red más compleja de negociaciones para fundamentar el desenvolvimiento de los proyectos. Estos mecanismos involucraron a firmas nacionales locales, a empresas de nivel internacional y en algunos casos la conformación de consorcios con varias firmas. A su vez, se destaca que muchas empresas han acrecentado su vinculación con ET en sus operaciones domésticas, articulando acciones comunes en los procesos de privatización o acuerdos tecnológicos y comerciales en sus actividades manufactureras, que han sido relevantes para su posicionamiento estratégico.

El desarrollo de una incipiente alianza estratégica entre la firma YPF con su par estatal brasileña Petrobras ha sido uno de los casos más destacados. El vínculo de estas empresas tiene varias décadas de trayectoria, fortalecidas en la asociación de las firmas estatales petroleras latinoamericanas (Arpel). En la actualidad, la cooperación entre estas empresas abarca varias acciones. El denominado plan MEGA incluye un programa de inversiones conjuntas, entre las cuales se prevé una inversión con la ET Dow Chemical para una planta separadora de gas para el polo Petroquímico de Bahía Blanca. Además de las presentaciones conjuntas para exploraciones petroleras, se desarrollan proyectos en común para el desarrollo de lubricantes y productos diferenciados y una red asociativa de estaciones de servicio en Brasil y Argentina, que ya tiene algunos locales inaugurados. En el área petrolera, también se destaca el dinámico proceso asociativo de Pérez Companc, que al igual que YPF, desarrolla actividades conjuntas con distintas empresas petroleras latinoamericanas e internacionales. Asimismo, en su proyecto petroquímico en Brasil está en negociaciones con empresas locales.

La verificación de asociaciones tiene innumerables ejemplos adicionales. Entre ellos, se puede mencionar la participación conjunta de Bemberg con Coca-Cola en Paraguay y el vínculo minoritario con Heineken en su soporte tecnológico. Impsa, tiene un *joint-venture* con el importante grupo Colombiano Santo Domingo, opera con un socio local minoritario en Malasia y participa activamente en distintas licitaciones con socios locales e internacionales, destacándose su vinculación con una compañía estatal China –que es condición necesaria para penetrar en ese mercado– y un *joint-venture* con una firma europea en su actividad autopartista en Brasil. Por otra parte, la estrategia de FV-Ferrum en Brasil es desarrollada con un socio local, lo mismo que las operaciones iniciales de Arcor en Paraguay y Uruguay.

Asimismo, la organización Socma se destaca por el desarrollo de asociaciones, socios financieros y adquisición de tecnología, en particular en las áreas de mayor complejidad de Mercosur Technology and Communication y con operadores internacionales en actividades de infraestructura, servicios y comunicaciones. Asimismo, para poder desarrollar sus negocios en Brasil en el área de ingeniería, participa en forma conjunta con una empresa local. Por su parte, el laboratorio Bagó ha desplegado su estrategia corporativa con el desarrollo de más de 25 acuerdos con ET, que comprenden licencias tecnológicas, *joint-ventures* en Brasil y comarketing. La inicial alianza de Impsat con una empresa italiana STET, para ganar capacidades y reputación tecnológica, fue reemplazada posteriormente por la venta de dicha participación a Morgan Stanley, con el objetivo de acceder a condiciones de financiamiento internacional y poder sustentar su expansión.

Por último, la Organización Techint ha desarrollado una gran variedad de acuerdos caracterizados por su flexibilidad y su creciente especificidad y complejidad. Entre ellos, sobresale su éxito en el proceso privatizador en las plantas de acero en Venezuela, que fue desarrollado con un acuerdo regional entre los productores nacionales de acero de Brasil, México y Venezuela, con una estrategia de desarrollo del mercado latinoamericano de aceros planos.

## 5.8 Características salientes de las firmas internacionalizadas

La evolución del proceso de internacionalización está determinada por un número complejo de factores, articulados a través de un proceso evolutivo de largo plazo, en el cual se van desarrollando las capacidades tecnoproductivas y madurando el fortalecimiento de las organizaciones empresariales. En este proceso, el entorno económico e institucional en el que se desenvuelven las empresas condiciona y favorece los procesos de ganancia de competitividad. De esta forma, la firma interactúa con otras empresas, con las instituciones de la sociedad civil y del Estado, generando en forma acumulativa e interactiva a través del tiempo un proceso de aprendizaje e innovación. El análisis de los casos de internacionalización de empresas argentinas evidencia los distintos matices de este proceso colectivo y complejo. La experiencia reciente de la participación internacional de estas empresas nos indica la multiplicidad de elementos intervinientes en la motivación, razones, determinantes y desempeño de cada uno de los casos. A pesar de la multiplicidad de variables necesarias a ser consideradas para la explicación del proceso de IED por parte de firmas provenientes de entornos no ubicados en las mejores prácticas internacionales, se pueden delimitar algunos aspectos que son claves en su interpretación económica.

El primero de ellos es la existencia de un ciclo evolutivo, que incluye distintas fases, con matices para cada firma, que van acumulando elementos para desembocar finalmente en un proceso de IED. El segundo de ellos está relacionado con la importancia clave de los recursos humanos, en particular con la disponibilidad de personal con alta calificación, que constituye el factor de diferenciación más relevante. El tercero es la capacidad de desarrollar esquemas de financiamiento que permitan solventar el desarrollo de los negocios identificados. El cuarto elemento, que incluye a los anteriores es la posibilidad de desarrollar modelos organizativos empresariales con capacidad para acumular los acervos tecnológicos desarrollados en el tiempo, superar sus dificultades y conformar una estructura emprendedora *aggiornada* a las nuevas condiciones de competencia internacional y con capacidad operativa de actuar estratégicamente.

### 5.8.1 Las fases de evolución

Una de las primeras características de estas empresas es que todas fueron creadas varias décadas atrás y han sido casos representativos del sendero de la industrialización argentina. Cuatro de las firmas fueron fundadas en el período agroexportador –Bemberg (1890), Impsa, (1907), FV (1911) y la empresa estatal YPF (1922)- coincidiendo su especialización con los sectores representativos de esa etapa, bebidas, mecánica, sanitarios y petróleo. En los inicios de la etapa sustitutiva se funda la farmacéutica Bagó en 1934. El resto de las empresas (Techint, Pérez Companc, Sancor, Socma y Arcor) se han fundado entre 1945 y 1951, durante el proceso de industrialización del Peronismo, orientadas a atender la creciente y escasamente desarrollada demanda doméstica. Es decir, la experiencia económica de estas empresas ha recorrido entre un siglo y cinco décadas de una trayectoria



industrial. La creación de Impsat en 1990, –surge de la corporación Impsa–, es una nueva actividad asociada a la informática, con tecnologías de reciente desarrollo, que también pueden identificarse en el área de Mercosur Technology and Communication del Grupo Socma.

El nacimiento de estas empresas, fue impulsado en la mayoría de los casos por inmigrantes emprendedores, que veían la posibilidad de desarrollar en el país su vasta experiencia adquirida previamente en Europa –como Agustín Rocca–, o creían en la posibilidad de ganar una posición en la sociedad como exitosos empresarios –como los Pescarmona, Macri, Viegner, Bagó, Pagani, Pérez Compagn–. La simple enumeración de estos nombres nos deriva al primer rasgo distintivo de estas empresas, que es su fuerte estructura familiar, que sellará la modalidad de conducción de los negocios en su primera etapa de consolidación. Su segundo sello es su preponderante orientación a atender la demanda doméstica y tienen, en todos los casos, su punto de crecimiento y desarrollo de capacidades tecnoproductivas en el largo proceso sustitutivo que desarrolló la industria argentina. Estas capacidades se fundaban en la incorporación de procesos tecnológicos ya maduros en los países altamente industrializados, con una fuerte capacidad adaptativa doméstica, llevada adelante por recursos humanos de la mejor calificación en el medio local. En el contexto de una economía altamente protegida y mercados dominados por la oferta local, se fueron consolidando en sus áreas de mercado como las empresas de primera línea y permanentemente acrecentaron su posición hasta poseer un *share* dominante en el mercado.

El reducido tamaño del mercado doméstico, derivó en que los acelerados crecimientos iniciales encontrarán un nivel de agotamiento que replanteó el sendero de crecimiento de las firmas y, por cierto, del mismo proceso de industrialización argentino. Esta saturación del mercado implicó la necesidad de expandir las actividades hacia el camino de la exportación. La difusión del proceso exportador fue lenta, pero permanente e irreversible. La propia permanencia en los mercados domésticos obligó a definir una estrategia de comercio exterior. En un primer momento, fueron operaciones marginales, que eran un complemento de la operatoria local y generalmente estaban fundadas en un complemento anticíclico, con márgenes de utilidad mucho menores, que en algunos casos sólo cumplían el rol de aprovechamiento de las economías de escala. La operatoria exterior comenzaba generalmente con la prestación de los servicios de un trader externo y con un área de comercio exterior de escasa sofisticación.

En esta etapa, se verifican los orígenes de su proceso de internacionalización con IED, que se corresponde a los rasgos señalados anteriormente en la etapa sustitutiva, como actividades complementarias sin constituirse en su eje de la estrategia empresarial. Bemberg en 1939 es el pionero dentro de las empresas estudiadas, continuando luego Techint en 1954. Seis de las empresas tienen su primer IED en la década de los setenta e Impsa y Sancor en 1986.

En la medida que la necesidad de internacionalizarse comenzaba a constituirse como un requisito para la permanencia de la firma en las nuevas condiciones de competencia y de reducción de la protección arancelaria, las empresas fueron desarrollando una nueva estrategia exportadora. La conformación de gerencias de comercio exterior profesionalizadas; la vinculación con las oficinas comerciales en el exterior de la cancillería; la apertura de oficinas comerciales propias en los principales mercados de destino; el desarrollo de marcas propias y el intento de ganar

participación creciente en productos más diferenciados y con mayor valor agregado; el inicio de acuerdos comerciales con firmas extranjeras; la participación activa en los procesos de negociación de comercio regional e internacional y la estrategia de venta de servicios en forma complementaria a la provisión de bienes, son algunos de los elementos que caracterizan una etapa más agresiva y determinante de la estrategia exportadora de las empresas.

El incremento intenso de la competencia, no sólo en los mercados mundiales, sino particularmente en la acelerada apertura del mercado local, determinó un replanteo del posicionamiento estratégico de todas las empresas. Actualmente, el desafío no se circunscribe a superar las debilidades del pasado, sino también reposicionarse en un contexto en el cual deben redefinirse las áreas de negocios. La apertura de nuevas oportunidades, como por ejemplo los procesos de privatizaciones y el dinámico aumento de la dotación de recursos naturales, viene acompañado de desafíos de enorme magnitud. Entre estos últimos, la creciente participación de las ET en el escenario doméstico, antes reseñada, implica que la defensa de la posición de mercado requiere de procesos de reestructuración y reespecialización, sin los cuales es imposible conservar las posiciones de primera línea construidas en la larga historia empresarial. En estas nuevas condiciones surge como un elemento muy importante la nueva etapa de IED de las empresas estudiadas.

El proceso de internacionalización pasa a convertirse en un factor clave en esta etapa de redefinición estratégica de los negocios, dejando de ser un elemento complementario como en el pasado. El actual dinamismo de las IED nos evidencia la importancia de este fenómeno y la participación creciente de las ventas externas de estas empresas en sus ventas totales es su segunda constatación cuantitativa. Asimismo, la generalizada respuesta de las empresas de percibir que sus operaciones en el exterior van a crecer más aceleradamente que sus ventas locales nos pone aún más en evidencia de la necesidad de identificar las motivaciones, condicionantes, efectos y potencialidades de la IED de empresas argentinas.

#### *5.8.2 Los recursos humanos*

El desarrollo de los nuevos modelos de producción tiene en la disponibilidad de mano de obra calificada una de las columnas vertebrales de su expansión. A diferencia del pasado, las materias primas tienen la posibilidad de ser abastecidas sin restricciones y los salarios bajos sólo ofrecen una competitividad transitoria, sin sustento en el largo plazo. Todas las firmas encuestadas han puesto el acento en la importancia de la calidad, capacidad y disponibilidad de los recursos humanos para sustentar los procesos de IED. Las empresas argentinas tienen este factor de ventaja, en particular en comparación a países de menor desarrollo relativo y en las áreas de mediana y alta calificación. De esta forma, esta variable tiene un alto poder explicativo de muchos de los proyectos desarrollados. Sin embargo, ha sido mencionado por todas las empresas, como uno de los factores restrictivos para potenciar este dinamismo en el futuro cercano. En efecto, la captación y desarrollo de recursos humanos es uno de los fundamentos de la IED, pero rápidamente se observan restricciones, que reclaman la necesidad de realizar esfuerzos deliberados y sistemáticos de formar y mejorar los recursos humanos para sustentar la base de internacionalización de las empresas.

Los distintos casos analizados presentan ejemplos muy representativos de la capacidad, calidad y, a su vez, de las restricciones de la dotación de mano de obra calificada. Así por ejemplo Impsat ha logrado incorporarse acelerada y exitosamente en el área de soluciones integrales de telecomunicaciones empresariales, a partir de la capacidad de sus jóvenes profesionales que rápidamente pudieron incorporar los conocimientos de las mejores prácticas internacionales y brindar servicios altamente competitivos. Para ello, la empresa captó los mejores graduados de las instituciones de excelencia de la Argentina, incorporándolos al desarrollo de nuevos negocios.

Es sumamente interesante la estrategia de YPF en su compra de la empresa Maxus en EE.UU., que tenía como uno de sus objetivos explícitos la incorporación de personal técnico altamente especializado de la firma adquirida, lo que facilitaba disponer de recursos humanos indispensables para una firma petrolera de nivel mundial y que resultaban muy difíciles de formar en el ámbito local, convirtiéndose de esa forma en la incorporación de un activo estratégico.

Uno de los factores que explica la ventaja de los recursos humanos en el proceso de IED está fundado en la posibilidad de desarrollar actividades que han tenido en el medio argentino un proceso de aprendizaje, que es de utilidad en localizaciones en el exterior. Así, por ejemplo, las capacidades adquiridas en los procesos de privatización de la siderurgia, del petróleo, de las telecomunicaciones y de los servicios públicos en la Argentina han sido fundamentales en varios proyectos de internacionalización. La pionera formación de ejecutivos de primer nivel en Propulsora Siderúrgica –a inicios de los años ‘70–, fue un semillero de capacidades de ingeniería y *management* (planteado para la fallida construcción de un proyecto o *greenfield* de un complejo integrado de producción de aceros planos), que le permitió sustentar a la Organización Techint su notable dinámica expansión. El prestigio de la medicina argentina ha sido un factor fundamental en la expansión de Bagó en América Latina. En igual sentido, ha sido muy significativa la capacidad de los recursos humanos de Impsa, en su trayectoria en la ingeniería –que incluye su experiencia como proveedor de las centrales nucleares– y en el desarrollo de modelos organizativos para la prestación de los servicios operativos de sus bienes de capital. La experiencia de Sancor en su vinculación con los productores agrícolas en la mejora de la productividad y calidad, también es un factor de posicionamiento importante en aquellos mercados con atrasos e ineficiencias en la cadena de aprovisionamiento de materia prima.

El desarrollo de los negocios internacionales también requiere de la radicación de recursos humanos en los países de destino. Este es un proceso muy complejo. Por una parte, las empresas no disponen de excedentes de recursos humanos calificados con una alta flexibilidad y capacidad. Asimismo, en muchos países por razones culturales es preferible el uso de mano obra local, en particular en algunas localizaciones en las que el personal de origen argentino tiene algunas resistencias. Se podría decir, que el uso de mano de obra argentina está restringido al mínimo de puestos claves para garantizar el control y el aprendizaje en áreas estratégicas y que tiende a ser reemplazado por personal nativo en forma acelerada. Es interesante hacer notar, que en el desarrollo de la experiencia internacional de las empresas tienden a usarse en forma cada vez más creciente a personal desarrollado en alguna de las filiales, como son los casos de Impsa y Techint. Esta última organización tiene, a su vez, una política explícita de rotación de su personal jerárquico y técnico entre sus distintas filiales.

La formación de jóvenes profesionales, el apoyo a estudios de postgrado y cursos de especialización en el país y el extranjero, está planteado estratégicamente por varias empresas. Algunas de ellas, ya poseen acciones de cierta envergadura, como Techint, Impsat y Socma, pero aún insuficientes para garantizar el flujo permanente de nuevos y específicos requerimientos de empleo. En todas las empresas se han formalizado y acrecentado los fondos en los departamentos de recursos humanos para fortalecer los programas de capacitación de su personal y articular sus acciones con algunas de las instituciones de mayor prestigio educativo en el país. En este plano, puede evaluarse como muy positivo la explicitación de las empresas de la importancia estratégica de la formación de RRHH en las estructuras organizativas. Sin embargo, este proceso aún es incipiente y sin la magnitud para permitir evaluar que la dotación de recursos humanos sea un factor que impulsará el proceso de competencia y de internacionalización.

La disponibilidad, capacidad y calidad del personal calificado, desde el área de management a los niveles profesionales y técnicos es un factor de competencia esencial para fortalecer el actual proceso. Avanzar, en forma colectiva en la ampliación de los recursos humanos surge como una de las acciones inmediatas y de largo plazo para implementar con acciones coordinadas entre las empresas, las instituciones públicas y privadas involucradas. Las externalidades positivas y el carácter de bien público de los procesos de aprendizaje involucra un replanteo de las políticas públicas, en doble sentido de asignarle mayor prioridad y de mejorar la *calidad* de los gastos actuales. Asimismo, los esfuerzos privados deben considerar el alto retorno de estas inversiones en su estrategia de posicionamiento competitivo.

### 5.8.3 El esquema de financiamiento

La condición necesaria para emprender una actividad requiere de la identificación de aquellos proyectos que posean los retornos adecuados. Asimismo, es necesario modelar las estructuras organizativas, el entorno productivo e institucional, las adecuadas reglas de juego y el fortalecimiento de las capacidades productivas para implementarlo. Pero, además de estas condiciones previas, no es posible pensar en una estrategia empresarial que no contemple la complementación de un esquema de financiamiento que viabilice el desarrollo de los negocios. Este aspecto adquiere una particular dimensión en los proyectos asociados a la internacionalización.

El pasaje de una economía semi-cerrada a una economía abierta ha modificado radicalmente los esquemas de financiamiento de las empresas. El acceso preferencial de las actividades productivas a esquemas de financiamiento con tasas de interés reales negativas en la etapa sustitutiva fue radicalmente erradicada en la Reforma Financiera de 1977. Fuertes turbulencias macroeconómicas determinaron tasas de interés incompatibles con el desarrollo de los negocios, al tiempo que la desmonetización de la economía generó un clima sumamente adverso para las empresas. La suerte final de muchas firmas fue producto de la habilidad de las gerencias financieras de manejar los saldos líquidos financieros y adaptar los modelos productivos a las nuevas restricciones de racionamiento y costo del financiamiento. En contraposición, la Argentina fue un laboratorio de aprendizaje forzoso del manejo empresarial con la incorporación de nuevos instrumentos y de procesos de aprendizaje en la operatoria en los mercados de capitales internacionales. Como resultado de este complejo proceso, las gerencias financieras de muchas empresas, en las cuales se incluyen casi todos los casos analizados, han efectuado un tránsito hacia la profundización monetaria y la apertura del merca-

do de capitales con un manejo muy sofisticado de las distintas opciones. En las nuevas condiciones de la convertibilidad, la baja general del riesgo país permitió a estas firmas acceder al mercado voluntario de crédito internacional, factor vedado en los años ochenta y facilitado en los noventa, por los cambios en los mercados de capitales internacionales caracterizados por su mayor liquidez, la baja de las tasas de interés y la aparición de nuevos instrumentos financieros.

El desarrollo de estas nuevas habilidades ha sido un factor importante en los emprendimientos de IED. Al mismo tiempo, la restricción de financiamiento con que cuentan las empresas argentinas es uno de los factores limitativos más importantes para el éxito del proceso de internacionalización. El objetivo de todas las firmas analizadas es tener un sólido apoyo financiero basado en una participación creciente del endeudamiento a mayores plazos y el acceso a las fuentes de financiamiento internacionales de menores tasas. La mayor parte de las empresas han desarrollado nuevos instrumentos de financiamiento, incluyendo obligaciones negociables en los mercados locales e internacionales; líneas crediticias de organismos financieros internacionales; operar en los mercados abiertos de capitales nacionales e internacionales; etc. En esta línea, podemos mencionar la operatoria de YPF en el mercado abierto de los EE.UU., en el cual la compra de la firma estadounidense Maxus le ha permitido disminuir su riesgo crediticio, o los proyectos de Socma de cotizar en las Bolsas de Brasil. Este tipo de operatoria requiere, entre otros elementos, la total transparencia de las empresas que son necesarias por las más rigurosas disposiciones de las Bolsas internacionales y por las regulaciones que protegen a los accionistas. También juega un papel importante poder generar un flujo seguro de ingresos futuros, que permitirá garantizar el endeudamiento a mayores plazos –como por ejemplo la obtención de concesiones de servicios públicos por varios años–.

La experiencia de Impsat en su dinámica expansión nos brinda un ejemplo sumamente ilustrativo. En su primera etapa necesitó una alianza tecnológica para generar sus capacidades y ganar reputación en sus segmentos de mercado. Para ello se asoció –con una participación del 25 % de su capital– con una empresa italiana. En la medida en que se posiciona y adquiere prestigio en los mercados, su condicionante era poder financiarse a tasas internacionales. En esa segunda etapa, cambia al socio tecnológico europeo por Morgan Stanley, con el objetivo de lograr su basamento de financiamiento en las mejores condiciones de los mercados internacionales. La radicación de su sede en EE.UU., la total transparencia y el buen desempeño de sus negocios y el socio elegido les está permitiendo financiar su dinámica expansión en el mundo de la informática.

En algunas áreas de negocios el financiamiento es determinante. Así las licitaciones petroleras requieren en muchos casos una cantidad de financiamiento que supera la dimensión de las grandes firmas nacionales, que son muy pequeñas en el escenario mundial. En obras de construcción y la provisión de bienes de capital los esquemas de financiamiento son decisivos y los apoyos de otros países a sus empresas son notablemente más importantes que las condiciones que pueden ofrecer organizaciones como Impsa, quien en muchos casos está excelentemente posicionado en su oferta técnica, pero no en su esquema de financiamiento.

El buen desempeño reciente de algunas de las empresas encuestadas ha sido muy importante para consolidar su posición financiera y poder desarrollar sus operaciones internacionales. Los crecimientos domésticos de Techint, Socma, Bemberg,

Bagó, Arcor y Pérez Companc son ejemplos de la importancia del buen desempeño local como factor de potenciación de sus IED. Sin embargo, una evaluación general de las empresas nos permitiría considerar que existe una asimetría muy marcada entre el posicionamiento de las firmas con relación a su financiamiento si comparamos su posición doméstica o lo efectuamos en términos de las operatorias de las ET. En el primer caso su calificación es muy positiva, mientras que en el segundo nos permite verificar uno de los factores restrictivos más claros que presenta la evolución futura del proceso de internacionalización de las firmas argentinas.

#### *5.8.4 Los modelos organizativos*

El desempeño exitoso de las empresas está determinado por la capacidad de generar modelos organizativos en permanente evolución y cambio, que puedan tener simultáneamente una visión estratégica, la capacidad de construir rutinas acumulativas de aprendizaje y la flexibilidad para actuar en los períodos de cambio. El desarrollo de la internacionalización de las empresas requiere de organizaciones modernas y competitivas que generen nuevas oportunidades y tengan la capacidad ejecutiva de posicionarse en ambientes más desafiantes.

Las evidencias empíricas recolectadas en las entrevistas confirman la importancia esencial de la construcción de nuevos modelos organizativos de las empresas como condición imprescindible para el desarrollo de las IED. En todos los casos entrevistados –con sus diferencias de intensidad y matices–, se confirma una profunda transformación de las antiguas estructuras familiares de las empresas de la etapa sustitutiva, hacia modelos de organización con un mayor grado de profesionalidad y complejidad. Estos procesos están en plena gestación y el éxito final aún no está garantizado. En efecto, las diferencias de gestión son muy positivas con relación al pasado reciente de las empresas, pero aún con innumerables desafíos para posicionarse en igualdad de condiciones que las organizaciones empresariales de escala global.

El pasaje de la empresa familiar a una estructura empresarial más compleja, ha transitado en todos los casos con una decisión estratégica de las firmas de aggiornar sus organizaciones. En casi todos los casos estos procesos de reingeniería institucional fueron desarrollados por firmas consultoras de primer nivel internacional. El punto de partida, generalmente estaba en la redefinición del área de especialización, que debía aprovechar las capacidades acumuladas del pasado, superar sus limitaciones y posicionarse en el nuevo escenario competitivo. Para ello, se requiere definir la nueva esfera de sus negocios, evitando las soluciones que se centren en buscar repetir los mejores momentos de un pasado reciente, que fueron muy rentables anteriormente, pero que no son sostenibles en las nuevas condiciones de competencia.

La nueva área de especialización de los CE tiene un primer eje ordenador en el objetivo de centrar sus operaciones en aquellas actividades que son el corazón de sus capacidades tecnoproductivas. Este proceso, tiene por una parte, la búsqueda de una mayor eficiencia operativa de la empresa externalizando fuera de la misma todas sus actividades complementarias, que resulta más eficiente generarlas con una mejor división del trabajo y es preferible comprarlas en el mercado que producirlas al interior de la firma –mantenimiento preventivo, seguridad, comedores, limpieza, servicios técnicos de apoyo a la producción, etc.–. Por otra parte, que es la más relevante, está la decisión de su nueva especialización. Como tendencia general, se observa una disminución de la exagerada diversificación generada por

las condiciones de la economía semi-cerrada y por las oportunidades en el proceso de privatización. Asimismo, la activa presencia de las ET, acentúa el desafío de reespecializarse, ganando competitividad e incluyendo la estrategia de internacionalización, como alternativa de la venta de la posición de mercado doméstico.

Las modalidades de este proceso varían según las empresas, confirmando el rasgo de diversidad como característica distintiva de la firma en el capitalismo. Como situaciones que ejemplifican estas tendencias, se destacan Socma que busca una nueva especialización reemplazando su antigua presencia automotriz en su nueva estrategia en infraestructura, comunicaciones y alimentos. Asimismo, incluye su posicionamiento como empresa regional autodenominándose como “Empresa del MERCOSUR”. Pérez Companc, vende su participación familiar en el sistema bancario, sus operaciones inmobiliarias en los shoppings y en el negocio de la fabricación de centrales telefónicas y se concentra en el área energética y petroquímica. Arcor abandona su integración vertical fabricándose los bienes de capital y se expande a toda Latinoamérica. Impsa, desarrolla Impsat y sale a vender al mundo obras de infraestructura asociado a la provisión de servicios. Bemberg, tiene una parte importante del mercado cervecero doméstico, concentrando su expansión en esta área en los países limítrofes y diversificando su actividad doméstica en sectores nuevos. Techint se consolida en su especialización siderúrgica como productor global en tubos de acero sin costura y productor regional en aceros planos.

El tránsito hacia nuevas organizaciones abarca soluciones integrales que involucran a todos los agentes de la empresa y a todas sus áreas de negocios. En todas las entrevistas se han resaltado tres aspectos que centran la preocupación de las firmas: 1) la redefinición de sus recursos humanos, generando nuevos sistemas de evaluación e incentivos; 2) el replanteo de sus esquemas de financiamiento; y 3) la incorporación y difusión de las nuevas tecnologías organizacionales –gestión de calidad, manejo de inventarios, desarrollo de proveedores, modelos de participación, etc.–. A su vez, surge que la esfera productiva no queda restringida al interior de la planta industrial. Se da en todos los casos *el pasaje del taller a la empresa* (Kosacoff 1998).

En esta transición van adquiriendo una mayor relevancia la complementación entre la producción y la comercialización/distribución/servicios. Los componentes del marketing, la diferenciación de productos, el desarrollo de marcas propias, los sistemas de logística, almacenaje y transporte, son entre otros, algunos de los factores claves para el nuevo posicionamiento competitivo de las firmas. El proceso de internacionalización ha sido un factor clave en esta transformación de las empresas. Arcor, Bagó e Impsat están construyendo una red latinoamericana de comercialización y producción que se constituye en su principal activo estratégico. Impsa vende servicios asociados a sus obras de infraestructura y provisión de bienes capital. Techint Tubos está conformando un sofisticado sistema de comercialización global, con el desarrollo de soluciones específicas para cada segmento de la demanda. Bemberg, FV-Ferrum y Sancor realizan acciones sistemáticas para afianzar sus marcas y consolidar su posicionamiento en los mercados con la atención de los requerimientos diferenciados de sus consumidores.

El proceso está aún en plena gestación. Tiene algunas evidencias de éxito verificadas en la creciente importancia de los flujos de IED y, a su vez, en la participación creciente de los procesos de internacionalización en las firmas entrevistadas. Algunas de estas experiencias han sido objeto de estudio por importantes centros de investigación de escuelas de negocios internacionales (Harvard, MIT) y de universidades del

ámbito local. El factor en común de todas estas investigaciones es la incorporación de múltiples variables en la explicación de los determinantes de los comportamientos empresariales y la importancia de los modelos organizativos en la performance de las firmas. Estos estudios evidencian la complejidad de estos procesos y replantea la necesidad de evaluar con más profundidad el papel de las empresas en los procesos de cambio que transita el país, incluyendo las variables explicativas de sus procesos decisorios y de la definición de su posicionamiento estratégico.

## **6. Conglomerados económicos, procesos de IED y un mejor estilo de industrialización: algunos argumentos para el debate**

En las secciones anteriores se describieron las distintas etapas de la internacionalización de las empresas argentinas. En particular, se ha destacado la importancia creciente del proceso en los últimos años. Esta mayor relevancia puede ser vista desde dos aspectos. El primero de ellos, abarca la perspectiva empresarial, en la cual se ha resaltado que la IED se está convirtiendo para las CE en un camino estratégico que define su posicionamiento en el largo plazo, incluyendo simultáneamente su proceso de reestructuración, reespecialización y consolidación de sus esferas de negocios domésticos. La participación creciente de las ventas en el exterior de los CE es posiblemente su evidencia más reveladora. Sin embargo, los resultados empíricos microeconómicos no son suficientes para poder evaluar un proceso plenamente sustentable en activos estratégicos intensivos en el factor tecnología. El segundo de ellos, está relacionado con el estilo de desarrollo industrial de la Argentina. En este ámbito las reflexiones nos llevan a indagarnos sobre las ventajas sociales de fortalecer el proceso de internacionalización de las empresas argentinas. En la consideración que el futuro mismo de los CE esté asociado a su éxito en el proceso de internacionalización, estas preguntas necesariamente incorporan la evaluación de la conveniencia para la sociedad de la existencia de empresas de capital local en comparación con el notable crecimiento de la participación de las ET en el medio doméstico.

En esta línea se describen a continuación algunos de los argumentos económicos que han surgido en este trabajo y que permiten enmarcar este tipo de evaluaciones.

### *1. Fortalecer las exportaciones*

El proceso de IED facilita el acceso a mercados que de otra forma no podrían atenderse. Las exportaciones son vitales para el crecimiento de las firmas, que en muchos casos han saturado su expansión en el mercado local. Asimismo, este aspecto no sólo involucra el crecimiento de los volúmenes físicos de los bienes a exportar, sino que adquiere una dimensión cualitativa muy determinante, dada por la mayor facilidad que dan los procesos de IED para la venta de productos con marca propia y de bienes con más valor agregado, superando la excesiva especialización del comercio en los denominados commodities. La mayor cercanía a los distintos segmentos de la demanda; la complementación de la producción con la comercialización; la provisión de servicios adicionales a la venta de productos; el desarrollo de redes regionales de comercialización y distribución; la adaptación a los factores culturales domésticos; la posibilidad de evitar restricciones arancelarias y paraarancelarias en los mercados; la compra de empresas con marcas y canales de distribución ya reconocidos; son algunos de los aspectos que permiten esta mayor y mejor penetración comercial externa.



## *2. Desarrollo de recursos humanos*

Los recursos humanos son uno de los factores claves que sostienen el proceso de IED. Los requerimientos de mano de obra calificada se han dado en todos los proyectos y asimismo ha surgido la necesidad de acelerar la formación de nuevo personal en áreas de alta especialización, en los que el factor de competencia está dado por el desarrollo de sus habilidades. La extensión del mercado, a su vez, permite la utilización de personal con conocimientos muy específicos, con externalidades importantes en el ámbito local.

## *3. Generar encadenamientos en el proceso productivo*

El desarrollo de varios de los proyectos de IED no son acciones individuales de una empresa. Por el contrario, la viabilidad de muchos de los negocios internacionales depende del entorno productivo en el que se desenvuelve la firma. Este entorno condiciona las posibilidades de competencia y de las ventajas de propiedad. Los proyectos de IED están asociados con: proveedores de materias primas, bienes de capital, partes y subconjuntos; servicios técnicos y logísticos de apoyo a la producción; instituciones financieras, educativas y tecnológicas, etc. Los requerimientos de empleo indirecto son muy importantes y no son menores las interacciones en los procesos innovativos y de mejora en la gestión de calidad. El desarrollo de la IED debería tender a fortalecer y expandir las cadenas domésticas de valor agregado.

## *4. Mayor requerimiento del desarrollo de actividades estratégicas en el país*

El desarrollo de las actividades productivas internacionales se desenvuelve en mercados más competitivos que el doméstico. A su vez, las organizaciones que emprenden estos negocios centralizan las actividades estratégicas en la casa matriz del país de origen, por lo que existen mayores requerimientos de desarrollar actividades de investigación y desarrollo en el medio local para sustentar las operaciones en el exterior. Al mismo tiempo, las mayores exigencias de competencia generan nuevas demandas y la aceleración del proceso de incorporar, difundir y adaptar tecnologías de producto, de proceso y de organización cercanas a las mejores prácticas internacionales, con sus beneficios de derrame sobre el entorno doméstico. En la misma dirección se inducen avances en las capacidades del *management* y del personal calificado.

## *5. Mayor propensión a reinvertir utilidades en el medio local*

A pesar de la importancia creciente de IED por parte de los conglomerados económicos en su estrategia empresarial, las empresas nacionales tienen un área de referencia mucho más centrada en el ámbito doméstico que las ET. Sus propios mecanismos de detección de nuevos negocios y áreas de especialización tienen una mayor atención en las posibilidades del mercado nacional, en donde desarrollan mayores sinergias en su corporación y cuentan con relativas ventajas en muchos factores en comparación con las ET. Obviamente, éstas últimas operan en forma mucho más globalizada y la centralización de sus decisiones de inversión es patrimonio exclusivo de las casas matrices, que evalúan las oportunidades en un marco de estrategias mundiales de largo plazo.

## *6. Defensa de áreas de producción con historias previas*

La defensa de posiciones de mercado a través de su consolidación incluyendo una estrategia de IED por parte de empresas locales, puede tener una mayor propensión a rescatar los acervos tecnológicos y de formación de los recursos humanos, tendiendo a fortalecerlos y superando sus fragilidades, en la medida que serán su

sustento de largo plazo. En este marco, a diferencia de las ET (que pueden estar más motivadas a centrarse en su posición de mercado a partir de cadenas de distribución y comercialización, sostenidas por líneas de ensamblado de partes y componentes generados en otras filiales radicadas fuera del país, o directamente la comercialización de productos importados finales) se supone que los CE tendrán una mayor necesidad de consolidar y reestructurar las cadenas de valor agregado doméstico.

#### *7. Integración a redes más complejas de negociación*

Las evidencias recolectadas a lo largo de este trabajo nos indican que las CE involucradas en IED están desarrollando un nuevo y variado conjunto de negociaciones. Estas involucran el desarrollo de interacciones con firmas extranjeras en áreas de: desarrollo de asociaciones; vínculos comerciales; acuerdos tecnológicos; desarrollo de *joint-ventures*; participación conjunta en terceros mercados; de *co-marketing*, etc. A su vez, algunos de estos negocios son el punto de incipientes alianzas estratégicas desconocidas en el pasado. Por otra parte, se han profundizado vínculos con proveedores de bienes de capital y materias primas internacionales. Asimismo, la participación en acciones de penetración comercial internacional y de negociación de acuerdos regionales e internacionales con funcionarios del gobierno se han intensificado y aún tienen un amplio camino de complementar estrategias en común. Estas son características de una notable importancia en el proceso de profundizar y mejorar la incorporación de la Argentina en el nuevo escenario económico internacional.

#### *8. Obtener una renta adicional de capacidades adquiridas localmente*

El desarrollo de capacidades tecnológicas y organizativas en la atención de la demanda doméstica es uno de los activos más importantes que poseen las CE y las empresas con que interactúan. La saturación y/o lento crecimiento del mercado doméstico dificulta la posibilidad de utilizar plenamente estas capacidades. El camino exportador ha sido una demanda adicional que ha permitido potenciar su uso, pero en muchos casos también presenta dificultades de acceso a los mercados. El proceso de IED, tiene la característica de posibilitar el uso de estas capacidades generando una renta adicional y al mismo tiempo incentivando a la incorporación de nuevas capacidades que serán rentables en la medida que se extiendan los mercados. Las experiencias en la industrialización, el proceso de privatizaciones o en el desarrollo de obras de infraestructura en el mercado local, generan habilidades con posibilidades de explotarlas económicamente en sociedades que transitan etapas de menor desarrollo económico relativo que la Argentina.

#### *9. Acceso a recursos claves y desarrollo de activos estratégicos*

El proceso de internacionalización de las empresas genera la posibilidad de acceder a factores productivos que son claves en el desarrollo económico de las firmas. La ampliación de las reservas petroleras, la captación de recursos humanos calificados incorporados a partir de la compra de empresas en el exterior y el acceso a materias primas son algunas de las evidencias encontradas. Asimismo, la posibilidad de mejorar el acceso y las condiciones de financiamiento se constituye en otra ganancia de importancia. Los avances en el proceso de IED han permitido a varias firmas la conformación de activos estratégicos. Las redes regionales de comercialización y distribución son una forma diferenciada de posicionarse en los mercados, permitiendo una expansión de los negocios con una base de mercado más sólida. El aumento de la escala de operaciones permite a su vez centralizar las compras a escala regional y/o global, mejorar las negociaciones en los acuerdos tecnológicos y aumentar el poder de mercado.

## 7. Comentario final

A lo largo del trabajo, se han encontrado un conjunto de elementos que evidencian las restricciones con que se enfrentan los CE en su proceso de transnacionalización a través de las IED. Entre las debilidades que surgieron, se pueden mencionar, las limitaciones en la captación y formación de recursos humanos; las dificultades para acceder al financiamiento internacional y operar en los mercados abiertos con transparencia corporativa; la escasa participación de los gastos de investigación y desarrollo en relación a sus ventas; la especialización productiva en actividades maduras y con escasa participación en los sectores tecnológicos de punta; la agresividad de las ET en su mayor posicionamiento competitivo y la asimetría en el tamaño de los CE argentinos en comparación con las corporaciones globales. La evaluación de estas restricciones, nos indica que el posicionamiento futuro de las empresas argentinas en el exterior no recorrerá un camino creciente como un proceso de fortalecimiento natural a medida que evolucione el tiempo. En este plano, surge la necesidad de evaluar la posibilidad de desarrollar acciones del área pública y privada, para fortalecer el proceso de IED, con el objetivo de potenciar y lograr la convergencia entre los beneficios privados con los sociales.

En suma, el proceso reciente de internacionalización de las empresas argentinas nos señala un conjunto de elementos que caracterizan el proceso de transición por el que están atravesando las firmas. La IED es uno de los complementos del proceso de reestructuración y reespecialización de la esfera de los negocios de las empresas. La extensión de los mercados posibilita ganancias de escala y de especialización, considerando simultáneamente sus operatorias domésticas y su inserción internacional. Este proceso requiere de una profunda reforma organizacional de las empresas y de un replanteo estratégico en la captación y formación de recursos humanos calificados. Al mismo tiempo, induce a la introducción de nuevos instrumentos de financiamiento, que tiendan a facilitar el acceso a los recursos, con una prolongación de los plazos de la deuda y acercar los valores de las tasas reales de interés a las condiciones financieras internacionales para empresas con bajo riesgo. Esto último requiere, en muchos casos, operar en los mercados abiertos de capital internacional, desafiando a las empresas a una creciente transparencia y modernos criterios de *governance* en su gestión. A su vez, replantea el entorno competitivo de las empresas con mayores articulaciones entre la producción, distribución, comercialización y servicios de apoyo. Finalmente requiere de condiciones macroeconómicas, de infraestructura e institucionales que incentiven los climas competitivos y promuevan las ganancias de eficiencia. La simple enumeración de los aspectos arriba mencionados, nos ilustra sobre la complejidad y multiplicidad de determinantes en los avances de las organizaciones empresariales para mejorar su inserción en la esfera de la producción. Los desafíos no son menores y para su resolución se requieren de esfuerzos estratégicos y colectivos para profundizar un estilo desarrollo económico, que fundado en el desarrollo empresarial en condiciones competitivas, tienda hacia una mayor especialización en aquellas actividades intensivas en el uso intensivo de tecnología y recursos humanos calificados.

## Bibliografía

- AMECO (1968): *Enciclopedia de industria y comercio, empresas y ejecutivos*, Buenos Aires.
- Bunge y Born (1984): *Bunge y Born 1884-1984*. Cien aniversario. Buenos Aires.
- Cochran, T. y Reina, R. (1962): *Capitalism in Argentine Culture. A Study of Di Tella and Siam*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Dunning, J., Narula, R. y van Hoesel, R. (1997): *Explaining the new wave of outward FDI from developing countries: the case of Taiwan and Korea*. International Business Review (1997).
- Gatto, F. y Kosacoff, B. (1985): *Los servicios de consultoría en la Argentina: oferta local y experiencia exportadora*. En: Ablin E. y otros: Internacionalización de empresas y tecnologías de origen argentino, CEPAL/EUDEBA, Buenos Aires.
- Gatto, F. y Kosacoff, B. (1985): *Exportación argentina de servicios de ingeniería y construcción* en Ablin E. y otros: Internacionalización de empresas y tecnologías de origen argentino, CEPAL/EUDEBA, Buenos Aires.
- Green, R. y Laurent, C. (1988): *El poder de Bunge y Born*, Ed. Legasa, Buenos Aires.
- Grinberg, G. (1987) : *Alpargatas 1983-1986*, CEPAL (mimeo), Buenos Aires.
- Katz, J. y Ablin, E. (1985): *De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería*. En: Ablin E. y otros: Internacionalización de empresas y tecnologías de origen argentino, CEPAL/ EUDEBA, Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1985): *Inversiones directas en el exterior de empresas industriales argentinas*. En: Ablin, E. y otros: Internacionalización de empresas y tecnologías de origen argentino, CEPAL/EUDEBA, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (ed.) (1998): *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, CEPAL-UNQ.
- Parodi Zevallos, C. (1981): *Modalidades de presencia y análisis financiero de la Bunge Corporation en el Perú*, Desco, Lima.
- Sábato, J. (1988): *La clase dominante en la Argentina moderna*, CISEA-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1989): *Bunge y Born: crecimiento y diversificación de un grupo económico*, CISEA-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Vasalli, R. (1988): *Casi memorias. Pasajes de la vida de un gran industrial*, Ediciones Grandes Industriales, Buenos Aires.
- Villanueva, J. (1972): *El origen de la industrialización argentina*. En: Desarrollo Económico, N° 47, Buenos Aires.

# Reformas de los noventa, estrategias empresariales y el debate sobre el crecimiento económico

**Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 310, de mayo / agosto de 2002.

Se agradecen los comentarios de Pierluigi Molajoni.

**El presente trabajo argumenta en su introducción, a partir de la caracterización de los últimos años de la economía argentina, que los *parámetros fundamentales* de ésta no pueden considerarse fijos. Sin embargo, los autores se proponen identificar los rasgos dominantes a nivel macro y microeconómico de las últimas décadas, con el fin de encontrar por un lado, las causas de la actual desorganización económica en la que se encuentra el país, y por el otro con el objeto de debatir el patrón de especialización económica y el crecimiento de largo plazo de la Argentina.**

En la segunda parte se especifican los cambios estructurales ocurridos en la Argentina en los años '90. En particular, se destacan como rasgos estilizados al aumento de la oferta de crédito internacional y local (desde los inicios de la convertibilidad hasta 1998), el nuevo papel del BCRA (limitado orgánicamente en el otorgamiento de financiamiento al gobierno, y de redescuentos), la expansión de la inversión extranjera directa, las privatizaciones y concesiones de las empresas del Estado, el control de la inflación, las mejoras en el orden fiscal (comparado con décadas anteriores) y la integración al MERCOSUR en el plano del comercio exterior.

En la tercera parte se identifican las estructuras productivas y las transformaciones empresariales de la década. En este sentido, respecto a la dinámica microeconómica de los '90, los autores identifican dos grandes grupos de conductas empresariales, las denominadas *reestructuraciones ofensivas* que abarcan a 400 empresas (caracterizadas por haber alcanzado niveles de eficiencia comparables con estándares internacionales) y el resto del tejido productivo, cerca de 25 mil firmas caracterizadas por llevar a cabo los denominados *comportamientos defensivos*, que aún mantienen vigentes ciertos rasgos de la etapa sustitutiva de importaciones. Sin embargo, se sostiene que quizás el rasgo más saliente de la conformación productiva en los años noventa sea la heterogeneidad de estrategias empresariales en donde la producción local, se combinó con la importación de insumos y de bienes finales, con el fin de aprovechar las nuevas reglas del juego económico.

En la última sección se aborda la problemática del crecimiento económico de largo plazo y se sugieren medidas para acrecentar el potencial de la economía. En este sentido, se sugieren medidas para la generación y fortalecimiento de las redes productivas y se aborda el patrón de especialización que debe seguir la economía en función de los recursos existentes. Por último, se brindan explícitas recomendaciones sobre la utilización de políticas públicas en función de recrear un crecimiento económico sustentable.

## La desorganización económica y la identificación del sendero de crecimiento

A FINES DE 2001, EL COLAPSO DEL RÉGIMEN ECONÓMICO CONFIGURADO EN los años noventa profundizó la crisis y generó una desorganización de la actividad económica hasta en los elementos más básicos. Tras una década de convertibilidad, Argentina enfrentaba el desafío de rediseñar prácticamente desde la nada las reglas centrales del juego económico, en sus aspectos cambiario-monetarios, fiscales y financieros. Previo a cualquier consideración acerca del crecimiento de mediano y largo plazo hacía falta restablecer cierta *normalidad* en el funcionamiento del sistema económico. En este sentido, recuperar los atributos que dan cuenta de la existencia de una moneda (ser unidad de cuenta, medio de cambio y, como objetivo futuro, reserva de valor), reconstituir la trama de relaciones contractuales y relanzar un sistema financiero que pueda administrar las transacciones, captar parte del ahorro local y retomar el otorgamiento de crédito aparecían como objetivos básicos.

La forma que adquiriera la resolución definitiva de la actual crisis de confianza y desorganización del sistema económico depende tanto de las reformas de política fiscal, monetaria y financiera que implemente el gobierno como de la asistencia financiera internacional (no sólo en cuanto a la provisión concreta de recursos, sino en términos de generar expectativas sobre la viabilidad de la economía). En la actual situación es muy difícil generar credibilidad *internamente*, por lo que la demora en alcanzar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional constituye un factor adicional de inestabilidad económica. De todos modos, pasan a ser fundamentales los resultados que se vayan observando, en particular, en términos de la tasa de inflación, el tipo de cambio, el nivel de actividad económica y la evolución de la emergencia social. En este sentido, hacia mediados de 2002, en un contexto de alta incertidumbre, aparecían algunos indicios que se podían considerar como positivos: una demanda por la moneda local para transacciones *sorprendentemente* resistente, un freno a la abrupta caída del nivel de actividad, un notable superávit comercial, un rápido ajuste de las empresas a las nuevas condiciones del entorno, entre otros. Sin embargo, en lo inmediato, Argentina debía aún evitar caer en una situación de inestabilidad extrema (del tipo de la hiperinflación). Este desafío constituye una condición necesaria para que se recupere un sendero de crecimiento sostenido en los próximos años.

Uno de los problemas centrales de economías como la Argentina, caracterizadas por una historia de considerable volatilidad económica es la dificultad que aparece para identificar y extrapolar tendencias individuales o agregadas de ingreso y producto. Si se observa la evolución del producto por habitante en dólares constantes, como un indicador del poder de compra de los ingresos generados internamente y de la capacidad de gasto de los agentes económicos, se verifica que en 1980 (por cierto en un estado de sobrevaluación cambiaria) los argentinos generaban un PBI por habitante similar al que hoy tienen países como España, en torno a los 15 mil dólares del año 2000. Esta situación se mostró insostenible y un par de años después el producto por habitante se ubicó alrededor de los 5 mil dólares. La inestabilidad de fines de los años ochenta que culminó en los episodios hiperinflacionarios colocó el nivel en un mínimo, superando apenas los 3 mil dólares por habitante, un valor inferior al de muchos países latinoamericanos. Pero poco tiempo después, en los años noventa, la Argentina alcanzó y mantuvo durante casi una década un PBI con valores que oscilaban alrededor de los 8 mil dólares *per cápita*.

En estas circunstancias, los *parámetros fundamentales* de la economía no pueden considerarse fijos. Los agentes económicos toman decisiones haciendo conjeturas acerca de la futura evolución e intentan aprender sobre cuál es el comportamiento del entorno en el que actúan. Pero a la vez, el propio accionar de estos agentes en el conjunto modifica la performance económica y por lo tanto, influye también sobre las percepciones que tienen acerca del grado de certeza de sus proyecciones y decisiones (Heymann y Sanguinetti, 1998). En este sentido, la década de los años noventa aparece como un período donde este comportamiento de revisión de expectativas trajo consecuencias de primer orden sobre las fluctuaciones cíclicas observadas y donde las decisiones económicas que fueron adoptadas en base a previsiones de crecimiento de los ingresos futuros que después no se confirmaron, terminaron provocando la crisis económica.

No es imprudente sostener que la Argentina de hoy se parece muy poco a lo que se podría haber proyectado pocos años atrás. Pero tampoco lo es, que el país de los años noventa no se parecía a las percepciones sobre el futuro que presumiblemente se habían generado los agentes económicos en medio de la hiperinflación. En cualquier caso, parece quedar en evidencia que prever el futuro no es una tarea sencilla en economías como la Argentina.

### **La política económica en los años noventa y el proceso de reformas estructurales**

El inicio de la década de los noventa se produce en simultáneo con una etapa de cambios políticos y económicos significativos, tanto a nivel nacional como en el contexto regional e internacional. Los impulsos provenientes de factores externos desempeñaron un papel protagónico, en particular, el aumento notable de la oferta de crédito internacional para los países denominados emergentes y los mayores precios para los productos de exportación. Sin embargo, la década se caracteriza principalmente por las reformas de política doméstica encaradas. A lo largo de los años noventa la Argentina implementó una serie de profundas reformas económicas que tuvieron como ejes la estabilización de precios, la privatización o concesión de activos públicos, la apertura comercial para amplios sectores de la economía local, la liberalización de buena parte de la producción de bienes y la provisión de servicios y la renegociación de los pasivos externos (Heymann, 2000).

La política monetaria fue uno de los ámbitos objeto de grandes cambios. En 1991, mediante la sanción de una ley, se estableció un esquema de convertibilidad con tipo de cambio fijo entre la moneda local y el dólar estadounidense (a razón de 1 peso por dólar). Se reformó también la Carta Orgánica del Banco Central para adecuarla al nuevo esquema, limitando a la entidad en el financiamiento al gobierno y en el otorgamiento de redescuentos. Asimismo, en 1992, el gobierno nacional alcanzó un acuerdo con los acreedores externos por el cual se reemplazaba la deuda de capital e intereses atrasados con los bancos por bonos públicos de largo plazo con garantía, en el marco del denominado Plan Brady.

Luego del inicio del programa económico, la tasa de inflación mostró una discontinuidad hacia abajo y siguió disminuyendo gradualmente. Esta ruptura con el pasado inflacionario se constituyó en un elemento crucial para la evolución de las actividades económicas, dada su importancia para la formación de precios y la demanda de activos. La ampliación del horizonte de las decisiones inducida conllevó un cambio de primer orden para la formación de capital.

La estabilización de precios estuvo acompañada por un aumento apreciable del volumen de crédito, denominado tanto en dólares como en pesos convertibles. Pronto se pudo notar que el funcionamiento del mercado de crédito, y de un modo más general el conjunto de las relaciones contractuales, en gran medida se basaban en expectativas respecto a la continuidad del régimen cambiario. De ese modo, este comportamiento de los agentes económicos determinaba un aumento de los costos percibidos y efectivos de salida del régimen de convertibilidad.

En relación a la reforma del funcionamiento y alcance del Estado, se sancionó una ley que declaró sujetas a privatización o concesión a un amplio conjunto de empresas y actividades del sector público. Este proceso se desarrolló con suma celeridad: en el año 1990 fueron traspasadas al sector privado las empresas de telefonía (ENTel) y de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas). A ellas siguieron áreas y otros activos petroleros (1991 y 1992), las empresas de electricidad y gas (1992), la siderúrgica estatal SOMISA (1992) y la petrolera YPF (1993), entre otras operaciones.

El comportamiento de la política fiscal a lo largo de los años noventa es aún debatido. Cuando se compara con la década precedente, la gestión fiscal presenta mejoras apreciables. Sin embargo, la sustentabilidad del régimen cambiario requería como condición necesaria que la reducción del déficit no se interrumpiera al promediar la década, sino que los esfuerzos por aumentar la solvencia del sector público se reforzaran aún más. Inicialmente, los efectos sobre los ingresos públicos del desempeño del producto agregado y de las privatizaciones dieron lugar a un aumento del gasto público que acompañaba la revaluación real de la economía. Al tiempo, se concentraba la estructura impositiva en pocos gravámenes y se ampliaba la base imponible. Posteriormente, los ingresos se vieron afectados por las propias reformas estructurales (en particular, la reforma del sistema de seguridad social) y la crisis financiera originada en México. A partir de ahí, y más aún desde el contexto recesivo iniciado a mediados de 1998, se desarrolla un período caracterizado por las tensiones crecientes entre las demandas de gasto público, la caída en la recaudación y los intentos de solucionar parte de los problemas de precios relativos a través de la gestión fiscal.

La política de comercio exterior en los años noventa tuvo en la apertura comercial y la integración regional a dos de sus pilares. La reducción de aranceles y barreras no arancelarias a las importaciones y la eliminación de impuestos a las exportaciones modificaron los incentivos a la producción y a la demanda de bienes. El proceso de integración regional en el MERCOSUR se intensificó en la década y junto con la apertura comercial condujo a un aumento notable de los flujos de comercio entre los países miembros. Las políticas comerciales y la actitud hacia el proceso de integración se vieron severamente afectadas por los problemas de competitividad de los bienes transables internacionalmente, particularmente a partir de la devaluación brasileña a comienzos de 1999.

El desempeño macroeconómico de inicios del decenio de los noventa se caracterizó por un aumento notable de la demanda interna, impulsada por el crecimiento de la oferta de crédito local e internacional. El origen de este comportamiento se vincula con las expectativas positivas de ingresos futuros derivadas del cambio del régimen económico que impulsan aumentos en el consumo y generan nuevas oportunidades de inversión. La menor restricción financiera se verificaba no sólo en la recuperación del crédito bancario, producto de una monetización creciente,



sino también en el auge del mercado de capitales donde se emitían títulos de deuda y acciones por montos significativos. El aumento de la demanda agregada fue difundido en los distintos sectores de la economía, aún cuando hay que notar que el elevado ascenso del producto manufacturero fue inferior que el del producto total. El escaso impacto de la expansión de la producción sobre la ocupación, derivado de los efectos negativos de la reestructuración productiva, contribuyó a elevar el desempleo. El abrupto aumento en las importaciones de bienes, sumado a exportaciones que no respondían del mismo modo, generaron saldos comerciales negativos de magnitud considerable. Asimismo, los déficits en la cuenta corriente del balance de pagos comenzaban a suscitar algunas dudas respecto a la sustentabilidad del esquema macroeconómico, aunque eran cubiertos y en exceso por los ingresos de inversión extranjera y las operaciones de crédito internacional.

En este contexto, los incrementos de la tasa de interés internacional y la devaluación mexicana provocaron una crisis financiera en 1995. Este *shock* derivado de la retracción en la oferta de crédito tuvo un impacto inmediato sobre el nivel de actividad y el desempleo, y afectó severamente al sistema financiero. Es probable que la rápida superación de la crisis, sustentada en mejoras en los precios internacionales, en el crecimiento de la demanda brasileña posterior al lanzamiento del Plan Real y en reformas regulatorias en el sistema financiero, haya contribuido a reafirmar las percepciones positivas sobre el crecimiento de los ingresos y la solidez de un esquema macroeconómico que ahora incrementaba las exportaciones, el ahorro y el empleo.

Desde 1998, la economía argentina estuvo afectada por varios *shocks* negativos en forma simultánea. Los efectos de la crisis rusa sobre el acceso al financiamiento y las tasas de interés en los países emergentes, la posterior devaluación y modificación del régimen cambiario en el principal socio comercial, la abrupta caída en los precios de los productos que exporta el país, la persistente fortaleza del dólar respecto a otras monedas del mundo y el continuo desplazamiento del sector privado de los mercados de financiamiento interno por parte del sector público, constituyen los ejemplos más destacados de lo ocurrido. A fines de la década, el inicio de un largo período dominado por la recesión y la deflación de precios generó tensiones crecientes y modificó las expectativas respecto al potencial de crecimiento de la economía y la solvencia del sector público, provocando por último el colapso definitivo del régimen económico.

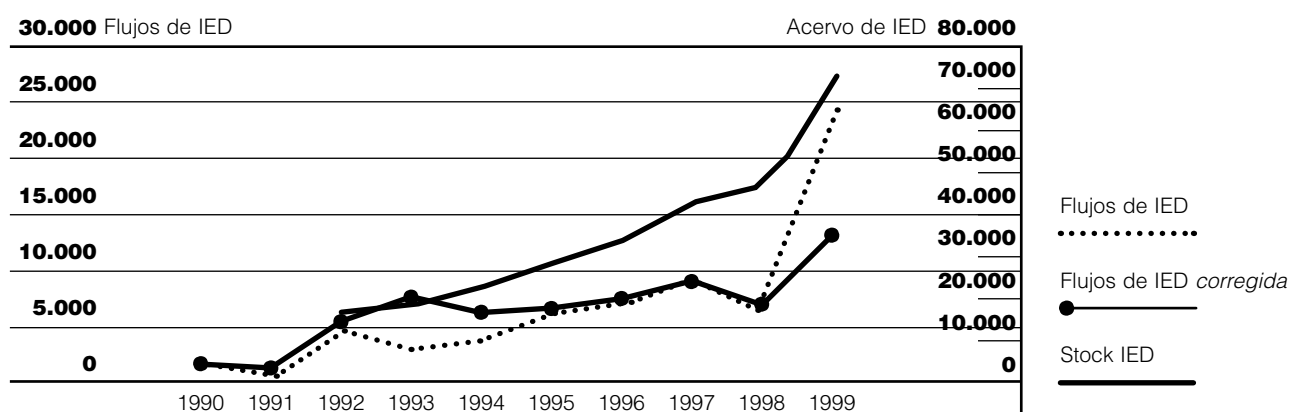
### **Estrategias productivas y transformaciones empresariales en el decenio de los noventa**

Desde comienzos de la década del noventa las empresas argentinas se encontraron frente a un escenario en donde a las transformaciones que se sucedían en el plano internacional, se agregaba el cambio radical en las reglas de juego que enfrentaban previamente en el mercado doméstico. En respuesta a una nueva configuración del marco competitivo local, caracterizada por el desmantelamiento del viejo régimen regulatorio que sustentó la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales *pro-mercado*, comenzaron a desplegarse fuertes procesos de reconversión, en los cuales se alteran tanto las estrategias como el peso relativo de las distintas actividades y agentes económicos, así como las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales.

La dinámica microeconómica de los noventa es el resultado de estrategias puestas en práctica por los agentes económicos y fundadas en el desarrollo de capacidades adquiridas en el pasado y en los límites impuestos por un entorno económico en transición. En este proceso, las distintas respuestas de las firmas determinaron resultados contrapuestos que se pueden estilizar en dos grandes grupos de conductas empresariales. Por un lado, aparecen las denominadas *reestructuraciones ofensivas* que se caracterizan por haber alcanzado niveles de eficiencia comparables con las mejores prácticas internacionales y que abarcan a un grupo reducido de alrededor de 400 empresas. Aunque se pueden encontrar casos en casi todo el entramado productivo, predominan particularmente en las actividades vinculadas a la extracción y procesamiento de recursos naturales, las ramas productoras de insumos básicos y en parte del complejo automotriz. Por otro lado, el resto del tejido productivo, cerca de 25 mil firmas si no se consideran las microempresas, se caracterizó por llevar a cabo los denominados *comportamientos defensivos* que a pesar de los avances en términos de productividad con respecto al propio pasado están alejados de la frontera técnica internacional y mantienen vigentes ciertos rasgos de la etapa sustitutiva, tales como una escala de producción reducida o escasas economías de especialización (Kosacoff ed., 2000).

Se puede afirmar que el proceso de estabilización económica encarado en los noventa aumentó la capacidad de prever la evolución de las principales variables macroeconómicas de modo notable e implicó una ventaja incomparable para la organización de las actividades productivas. Sin embargo, surgió un nuevo tipo de incertidumbre, que puede denominarse *estratégica*, y que se corresponde con la modificación del entorno competitivo de las firmas y con las nuevas reglas de juego que determinan qué van a producir las empresas y cómo lo van a hacer. Decisiones sobre inversión en activos específicos, incorporación o reemplazo de líneas de producción, calificación de recursos humanos en la firma o el sendero a seguir de aprendizaje tecnológico adquieren una dimensión inasible y de difícil evaluación con los esquemas predominantes en una economía semicerrada. Estas nuevas tendencias es posible ejemplificarlas al considerar las diferentes perspectivas que confluyen en el traspaso de firmas locales a manos de filiales de empresas transnacionales. Razones de índole financiera, tecnológica y organizativa jugaron un papel destacado a la hora de tomar una decisión de compraventa, en un contexto de ausencia de políticas públicas para fortalecer el desarrollo empresarial. Pero también, pasó a ser decisiva cierta incapacidad para responder de manera adecuada al desafío de operar en contextos de economía abierta y fuerte internacionalización, donde el posicionamiento estratégico definido por la casa matriz de la transnacional fue clave para aminorar las incertidumbres.

**Evolución de flujos y stock de IED en Argentina, 1990-1999** (millones de dólares)



Uno de los aspectos centrales de las transformaciones estructurales fue la reconfiguración del perfil empresarial respecto del vigente durante el proceso sustitutivo. Un panorama general indicaría que a la retirada de las empresas estatales, y cierta involución de las pequeñas y medianas empresas, se suma la reorganización de los conglomerados económicos locales y el liderazgo y sostenido dinamismo de las empresas transnacionales.

Dentro del universo de empresas productivas hay que destacar en primer lugar el comportamiento de las empresas transnacionales, cuyas estrategias principales están asociadas a los flujos de inversión extranjera directa que ingresaron durante los años noventa. Hacia fines del decenio de los ochenta comenzó una recuperación en los flujos de IED que alcanzó niveles notables y crecientes en la década siguiente. Según estimaciones oficiales entre 1990 y 2000 ingresaron 78 mil millones de dólares de IED, por lo cual el acervo de capital extranjero creció a tasas anuales superiores a 20% y superó los 80 mil millones en el año 2000 (Kulfas, Porta y Ramos, 2002).

La inversión extranjera lideró el proceso de reconversión productiva de los noventa en especial en aquellos aspectos modernizadores del proceso y se destaca la elevada correlación entre los sectores más dinámicos de la producción local y el aumento de la participación del capital extranjero en dichos sectores. Aún en el marco de estrategias destinadas en buena medida al aprovechamiento del mercado doméstico o subregional, las filiales realizaron inversiones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación.

Es posible identificar dos etapas en el comportamiento de los flujos de IED hacia la Argentina. Entre 1990 y 1993, más de la mitad de los ingresos de inversión extranjera corresponden a operaciones de privatización y concesión de activos públicos. Con posterioridad, las fusiones y adquisiciones de empresas privadas adquiere el rol central en el crecimiento de las inversiones extranjeras en el país. En suma, a diferencia de períodos anteriores, la mayor parte de los fondos de IED (al menos el 56% de los flujos totales entre 1992 y 2000) se destinaron a la compra de activos existentes, tanto estatales como privados.

El proceso de fusiones y adquisiciones de empresas en la Argentina acumula entre 1990 y 1999 un monto de más de 55 mil millones de dólares, de los cuales el 88% corresponde a desembolsos de empresas de capital extranjero. La ventaja decisiva de las filiales de transnacionales sobre las empresas locales residió en el control de los aspectos tecnológicos, en las habilidades ya acumuladas para operar en economías abiertas y en la capacidad de financiar la reconversión. Sin embargo, el aporte de las firmas de capital extranjero a la generación de encadenamientos productivos, a la difusión de externalidades y a una inserción activa en redes dinámicas de comercio internacional siguió siendo débil.

Una tercera parte de los flujos de IED hacia la Argentina entre 1992 y 2000 se concentran en el sector petrolero y un 23% tiene como destino a la industria manufacturera (donde se destacan las actividades productoras de alimentos, el sector químico y el complejo automotriz). Los servicios públicos privatizados o concesionados (electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones) alcanzan el 21% del total y el sector financiero el 11% de los flujos de IED del período.

El hecho más destacado en cuanto al origen geográfico de la IED es el notable aumento de la inversión de empresas españolas por el cual España es el principal inversor extranjero durante los noventa en la Argentina. El conocimiento de aspectos culturales, lingüísticos, o del sistema legal y administrativo son los fundamentos de inversiones que comprenden casi el 40% del total de los flujos de IED del período 1992-2000 y el 28% del stock de IED en el último año (sólo superado por Estados Unidos). Otros países con inversiones destacadas son los Estados Unidos (con el 25% de participación en la década), Francia, Chile, Italia, Países Bajos, Alemania y Reino Unido.

Los años noventa marcaron un cambio de rumbo en la dinámica de los conglomerados económicos locales en la Argentina. Las nuevas condiciones económicas abrieron múltiples oportunidades de negocios en un clima de estabilidad y crecimiento, pero al mismo tiempo los enfrentaron a la contestabilidad de la competencia internacional. Por un lado, su articulación previa con el Estado les permitió, asociados a inversores y bancos extranjeros, un ventajoso posicionamiento en las privatizaciones y concesiones de activos públicos. Tiempo después muchos de estos conglomerados locales vendieron sus participaciones accionarias a los inversores extranjeros. Por otro lado, la apertura y desregulación económica a la vez que significó el acceso a los mercados financieros internacionales debilitó significativamente las bases para acumular exclusivamente y con cierto poder monopólico en el mercado local. Las condiciones de liquidez internacional facilitaron el endeudamiento para adquirir compañías estatales y diversificar sus inversiones, incluyendo inversiones localizadas en el exterior.

A diferencia de etapas anteriores en la historia económica argentina, la conducta de los conglomerados locales en los años noventa es altamente heterogénea y cambiante. El tipo de producción, el grado de diversificación inicial, el tamaño relativo respecto a los competidores internacionales, la conducta de la demanda, la etapa de cambio generacional por la que transita el grupo económico incidirán de modo determinante para conformar distintos senderos de ajuste. Sin embargo, las estrategias que siguieron poseen algunos rasgos comunes: una tendencia a la especialización en un conjunto más reducido de actividades respecto al pasado, una expansión hacia terceros mercados mediante la inversión directa y la concentración de las actividades productivas en sectores con mayores ventajas naturales o menor transabilidad y escasa presencia en los sectores más dinámicos internacionalmente basados en el conocimiento y la innovación tecnológica.

Como fuera señalado anteriormente, surge como un elemento distintivo del posicionamiento estratégico de los conglomerados la realización de inversiones directas en el exterior, con una intensidad y una modalidad muy distinta que la verificada en la etapa de la ISI. La mayor parte de las inversiones en el exterior se destina a otros países latinoamericanos, aún cuando existen casos de inversiones directas en Estados Unidos, Europa o el Este Asiático. Los conglomerados económicos locales conducen este proceso basados en capacidades de *management*, conocimiento y manejo de tecnologías maduras, acceso a recursos financieros o la capacidad de operar en entornos culturales similares o el conocimiento de condiciones específicas de ciertos mercados próximos. Algunos grupos nacionales buscan mediante este tipo de estrategia alcanzar el liderazgo mundial o regional en segmentos de mercado específicos. Para otro grupo de empresas, la internacionalización a través de la inversión directa es indispensable para la propia supervivencia y expansión en el nuevo contexto económico (Kosacoff, 1999).

## Estrategias de las empresas transnacionales en los años noventa

Sectores principales	Part. en flujos de IED	Ventajas de localización o factores de atracción	Tipo de inversión	Mercado
Servicios públicos	37%	Regulación Mercado cautivo, monopolio rentabilidad garantizada	Market seeking Rent seeking	Interno
Servicios privados (financieros y comerciales)	11%	Regulación Perspectivas del mercado interno	Market seeking	Interno
Alimentos Químicos livianos Bebidas	6%	Perspectivas del mercado interno Posición de mercado Protección natural	Market seeking Efficiency seeking	Interno y algo MERCOSUR
Automotriz Autopartes	5%	Regulación Perspectivas del mercado regional	Efficiency seeking Market seeking	MERCOSUR
Commodities agroindustriales Petróleo Minería	28%	Ventajas naturales (expansión de la frontera) Privatización Regulación	Resource seeking	Mundial MERCOSUR Mundial

Existe un cierto consenso en que los rasgos predominantes de las PyMEs argentinas durante la ISI eran la centralización de la gestión en la figura del dueño, la inserción externa poco significativa, el predominio de estrategias defensivas, el amplio mix de producción, la escasa especialización productiva, la reducida cooperación con otras firmas, la escasa relevancia de las actividades de innovación y el reducido nivel de inversión. Estas características, que en gran medida persistieron en el transcurso de los años noventa, condicionaron las respuestas que pudieron implementar frente a las reformas estructurales.

Se pueden identificar tres grupos de PyMEs con características y demandas específicas propias: i) un grupo minoritario de firmas de elevado posicionamiento competitivo (5% del total) que exhibía rasgos de excelencia productiva y comercial y con perspectivas favorables para adaptarse a las nuevas reglas del juego; ii) un grupo numeroso de PyMEs (30% del total) con un reducido posicionamiento competitivo y escasas posibilidades de sobrevivir en el escenario de los años noventa y iii) la mayor parte de las PyMEs, de *conductas estratégicas defensivas* que enfrentaban un desafío refundacional.

En este contexto, la dificultad de definir una estrategia productiva adecuada durante el proceso de transformación económica abarcó al conjunto de PyMEs, independientemente de su especialización productiva. El nuevo *ambiente económico* aumentó la incertidumbre de las firmas y la cantidad y calidad de la información que debían procesar. La preocupación por la situación y perspectivas de las PyMEs se expresó en la proliferación de distintas iniciativas gubernamentales –en las áreas de financiamiento, asistencia técnica, información, etc.– (las cuales, en general, han tenido, por distintas razones, grandes dificultades para cumplir sus objetivos), en la actuación y propuestas de las distintas cámaras empresarias, así como en los reclamos que, desde el ámbito social y político, apuntaban a la protección y promoción de las PyMEs.

La creciente tendencia a la adopción de tecnologías de producto de origen externo con niveles cercanos a las mejores prácticas internacionales fue en desmedro de la generación de esfuerzos adaptativos locales. Esto implicaba una brecha menor en términos de tecnologías de producto, pero una pérdida significativa en la adquisición de capacidades domésticas mediante actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, la fuerte incorporación de máquinas y equipos importados necesariamente estuvo acompañada de cambios organizacionales y de

mayores inversiones en capacitación. Asimismo, la tendencia hacia la desverticalización de la producción se afianzó fundamentalmente a través de la incorporación de partes y piezas importadas, reduciendo la probabilidad de conformar redes de producción basadas en la subcontratación local.

En resumen, los principales elementos que caracterizan al desempeño de la microeconomía en los años noventa son la disminución del número de establecimientos productivos, el aumento del grado de apertura comercial (con énfasis por el lado de las importaciones), un proceso de inversiones basado en la adquisición de equipos importados, el aumento de la concentración y la extranjerización de la economía y la caída abrupta del coeficiente de valor agregado. Asimismo, hubo una mayor adopción de tecnologías de producto de nivel de *frontera tecnológica* y de origen externo, un abandono de la mayor parte de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación de nuevos productos y procesos, una desverticalización de las actividades basada en la sustitución de valor agregado local por abastecimiento externo, una reducción en el *mix* de producción junto con una mayor complementación con la oferta externa, una creciente externalización de actividades del sector servicios, una mayor internacionalización de las firmas y la importancia de los acuerdos regionales de comercio en las estrategias empresariales. Pero quizás el rasgo más saliente de la conformación productiva en los años noventa sea la heterogeneidad. Es indudable que no todos los agentes económicos elaboraron de igual manera el desafío que presentaba el paso del *taller a la empresa*: nuevas estrategias productivas en donde la producción local, se combinó con la importación de insumos y de bienes finales, con el fin de aprovechar las nuevas reglas del juego económico.

En los últimos años el retorno a la extrema volatilidad del entorno condujo a que las decisiones de producción e inversión se vieran gravemente afectadas y a dudas crecientes respecto a la solvencia de un grupo numeroso de empresas. Los problemas actuales de la economía argentina aún generan notables perturbaciones financieras y comerciales. Las consecuencias negativas en el plano empresarial todavía se están desplegando y aún no surge con claridad cuales serán las respuestas dominantes de los agentes económicos ante el regreso de una elevada incertidumbre macroeconómica.

## **Patrón de especialización y crecimiento económico de largo plazo**

La riqueza económica de un país, como la de cualquier empresa o individuo, surge de los ingresos que generan y generarán en el futuro los activos con los que cuenta. En el caso particular de un país, la cantidad y calidad de los recursos humanos que posee, el acervo de maquinarias y equipos de producción, los recursos naturales que se encuentran en el territorio que lo contiene, la infraestructura física que desarrolló en el pasado constituyen los principales activos a considerar. Pero aquello que es significativo para el bienestar de la población no es sólo el nivel actual de producción sino particularmente su capacidad de aumento en el tiempo.

Debido a la incorporación de nuevos desarrollos conceptuales y de un instrumental econométrico y de procesamiento de datos que no estaba disponible en épocas anteriores, la teoría económica nos enseña que el crecimiento de largo plazo se explica en gran medida por la capacidad que tienen las economías para la generación e incorporación de conocimientos y tecnologías, por la

educación y el entrenamiento de la mano de obra, por los cambios en la organización de la producción y por la calidad institucional. Pero también nos enseña que para que los países puedan aplicar de modo efectivo las nuevas tecnologías y cierren las brechas de productividad que los separan de las naciones avanzadas deben realizar esfuerzos endógenos de desarrollo de capacidades locales y de fortalecimiento institucional.

Una parte significativa de la competitividad de la producción se basa en las formas de articulación entre las diversas etapas de producción y comercialización: desde el insumo básico hasta el consumidor final. Para ello, es preciso generar y fortalecer las redes productivas mediante el estímulo al desarrollo de eslabonamientos de proveedores y de cadenas de comercialización, la coordinación de inversiones en activos complementarios en la trama y promoviendo la incorporación de mejoras de calidad a través de la interacción entre firmas, una información compartida y la identificación conjunta de mejoras productivas. El impulso a la conformación de estas redes productivas tiende a romper con los falsos dilemas de la empresa grande vs. la PyME y del sector agropecuario vs. la industria vs. los servicios.

La Argentina es un país que posee una dotación relativa de activos abundante en recursos naturales. Estos recursos además tuvieron un avance notable en los últimos años, no sólo en los agropecuarios, sino en los energéticos, forestales, mineros, pesqueros. Abundantes recursos naturales aumentan el nivel de la riqueza de un país y favorecen las capacidades potenciales de crecimiento económico, pero no garantizan el crecimiento sostenido. La *Argentina pastoril* es un mito del siglo XIX que hoy no tiene sustento. Las políticas de subsidios al sector agroindustrial en los países centrales y los problemas vinculados a la volatilidad de los precios de exportación de las commodities son sólo algunos ejemplos de los problemas a los que debe hacer frente un país como la Argentina. De cualquier modo, el desafío de aumentar la calidad del patrón de especialización productivo incorpora el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

El actual patrón exportador argentino refleja el grado de competencia que se alcanzó en las producciones basadas en los recursos naturales (agrícolas, energéticos, forestales y mineros) y en la producción de insumos básicos (aluminio, petroquímica y siderurgia). Pero, a su vez, nos ilustra sobre el potencial aún no desarrollado para avanzar con estos productos. La posibilidad de utilizar los recursos naturales y los insumos básicos en cadenas productivas con mayor valor agregado, transitando al mundo de los productos diferenciados es una alternativa que permitiría superar algunas dificultades. Este avance solo se puede generar a partir de una fuerte articulación entre la base primaria y los servicios técnicos de apoyo a la producción, comercialización, distribución, logística, transporte e industria (insumos y producción de maquinaria).

La industria manufacturera posee potencial para el desarrollo de algunos sectores de bienes de consumo intensivos en el uso de diseño. Sustentados en una trama productiva de proveedores y subcontratistas tal sería el caso de las confecciones, zapatos, muebles, artefactos de iluminación, industria gráfica. Sería factible el crecimiento de actividades caracterizadas por series cortas de producción, en metalmecánica y química fina. La reestructuración del complejo automotriz tiene un lugar central en el rediseño productivo. Las actividades

turísticas aparecen con una gran oportunidad para su expansión, así como la producción de software y servicios informáticos. En cualquier caso, este camino requiere de un uso intensivo de la calificación de los recursos humanos y del fortalecimiento del sistema innovativo nacional.

La tarea de construir el mercado, a partir de igualar las oportunidades, mejorar las capacidades, desarrollar las instituciones y replantear el papel de la *empresa* en el sistema económico, permitiría crear un nuevo entorno para fortalecer el progreso económico. En este sentido, las políticas productivas en el nuevo siglo parecen tener tres ejes clave que las ordenan: fortalecer las capacidades de la economía, mediante el fomento del *entrepreneurship* y la innovación, la inversión en educación, y el mejor funcionamiento de los mercados de capital; estimular la cooperación intra y entre firmas e instituciones, en términos sectoriales, regionales y locales; y por último, fomentar la competencia, a través de la apertura de mercados y la transparencia.

Las políticas públicas, con instrumentos distintos a los empleados en el pasado, debieran actuar como catalizadoras de los procesos de transformación, respetando algunos requisitos básicos sin los cuales pierden efectividad. El primero de ellos es que estén insertas en una estrategia económica de irrupción en el mercado mundial; en segundo lugar, que se garantice la continuidad en el tiempo de las políticas; en tercer lugar, que exista coordinación y consistencia con el resto de las políticas públicas; y en cuarto lugar, la creación de instancias institucionales del estado y de la sociedad civil con contrapesos para la ejecución de las políticas de modo que reduzcan el riesgo de captura rentística.



## **Bibliografía**

Heymann, D.: *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa*, en Heymann y Kosacoff (editores): *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Eudeba, Buenos Aires, 2000.

Heymann, D. y Sanguinetti P.: *Business cycles from misperceived trends*, Economic Notes N° 2, 1998.

Kosacoff, B.: *Las multinacionales argentinas*, en Chudnovsky, D., Kosacoff B. y López A.: *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

Kosacoff, B. (editor): *Corporate strategies under structural adjustment in Argentina*, Macmillan Press / St. Antony's Series, Gran Bretaña, 2000.

Kulfas, M.; Porta F. y Ramos A.: *La inversión extranjera en la Argentina*, CEPAL/Naciones Unidas, Buenos Aires, 2002.



# Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo.

## Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico

**Proyecto coordinado por CEPAL-ONU, a solicitud de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción, financiado por el BID.**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 312, de mayo / agosto de 2003.

Dirección General del Proyecto:  
Bernardo Kosacoff

Equipo de Coordinación: G. Anlló, R. Bisang, C. Bonvecchi, M. Fuchs, F. Gatto, G. Gutman, D. Heymann, G. Lugones, E. Obtschatko, F. Porta, A. Ramos

Equipo de Trabajo: S. Acosta Ormaechea, O. Altimir, A. Alvarez, V. Alvarez, O. Arizio, D. Azpiazu, G. Baez, E. Basualdo, L. Beccaria, G. Bezchinsky, C. Bianco, M. Blaiotta, M. Braun, S. Canela, N. Caruso, A. Castaño, J. Cerutti, V. Cesa, O. Cetrángolo, M. Cristini, M. Chidiak, D. Chudnovsky, A. Curioni, S. Decibe, V. Digniani, A. Díaz, N. Ducoté, C. Ferraro, L. Díaz Frers, E. Figueroa, F. Ganduglia, L. García, G. Gargiulo, M. González Rozada, D. Hernández, J. P. Jiménez, O. Kacef, H. Kantis, P. Lavarello, A. López, D. Maceira, M. Mateos, R. Martínez, M. Melgarejo, O. Miranda, V. Moori Koenig, M. R. Murmis, O. Nava, M. Palmero, F. Peirano, P. Perelman, J. M. Puppo, M. Ramal, A. R. de Tappatá, J. Todesca, C. Vicien, D. Viera, A. Viglione, F. Villalpando, M.L. Vitteri, R. Volonté, T. Von Bernard, G. Yoguel

**Con el convencimiento de la importancia que, desde el punto de vista económico y social, tiene sentar las bases para un crecimiento sustentable y sostenido en el mediano y largo plazo, como condición necesaria para la mejora de los niveles de bienestar de la población, y como complemento de las acciones desarrolladas hasta el momento, el Gobierno Argentino planteó a través de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, la realización del estudio *Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico.***

**Para ello, el Ministerio de Economía y Producción, por medio de la Unidad de Preinversión, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, solicitaron a la Oficina de la CEPAL/ Naciones Unidas en Argentina la coordinación del estudio. La Dirección General del Proyecto estuvo a cargo de Bernardo Kosacoff y contó con una amplia participación de profesionales e instituciones especializadas.**

**El mismo tiene por objeto contribuir a establecer los lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico y mejorar la base informativa a nivel empresarial. Se plantea, asimismo, una serie de acciones tendientes a impulsar un proceso de redefinición de la *identidad* productiva y comercial del país que permita un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos disponibles, ampliar las fuentes de crecimiento, desarrollar nuevas capacidades y competencias, y aspirar a una inserción internacional más sólida.**

## 1. El ajuste frente al colapso de la convertibilidad

**E**L INICIO DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA SE PRODUJO EN SIMULTÁNEO CON UNA etapa de cambios políticos y económicos significativos, tanto a nivel nacional como en el contexto regional e internacional. Los impulsos provenientes de factores externos desempeñaron un papel protagónico, en particular, el aumento notable de la oferta de crédito internacional para los países denominados emergentes. Sin embargo, la década de los años noventa se caracteriza principalmente por las reformas de política doméstica encaradas. Argentina implementó una serie de profundas reformas económicas que tuvieron como ejes la estabilización de precios, la privatización o concesión de activos públicos, la apertura comercial para amplios sectores de la economía local, la liberalización de buena parte de la producción de bienes y la provisión de servicios y la renegociación de los pasivos externos. Estos cambios se dieron en el marco de la vigencia de una regla de política económica disciplinadora del accionar de los agentes económicos dada por el régimen de convertibilidad de la moneda y la fijación de la paridad cambiaria nominal por ley.

A fines de la década, el inicio de un largo período dominado por la recesión y la deflación de precios generó tensiones crecientes y modificó las expectativas respecto al potencial de crecimiento de la economía y la solvencia del sector público. Entonces, emergieron con fuerza creciente, un amplio conjunto de problemas: la vulnerabilidad de la economía a los *shocks* externos; una agudización de la fragilidad del sistema financiero; un sesgo anticompetitivo de la estructura de precios; los problemas de consistencia entre el destino del gasto y de la inversión y sus formas de financiamiento; la sustentabilidad fiscal y su relación con el sostenimiento de un tipo de cambio fijo nominal; la presencia de fuerzas endógenas que en ese marco inducían un ajuste recesivo; una modernización heterogénea del aparato productivo que resultaba insuficiente para dotar a la economía de mayores y crecientes niveles de productividad; y complejos problemas de selección inversa en la naturaleza de las modalidades de inversión. En síntesis, una acumulación de desequilibrios de *stocks* originada en la previa acumulación de desequilibrios de flujos.

En ese contexto, la crisis por la que atravesaba la Argentina terminó expresándose en una prolongada y profunda recesión, un progresivo aumento en los índices de desempleo, pobreza e indigencia y un moderado proceso de deflación de precios y salarios. La situación fiscal era también sumamente delicada, básicamente, por la imposibilidad casi absoluta de financiar ese desequilibrio de manera voluntaria. Paulatinamente, las dudas sobre la capacidad de satisfacer la creciente deuda pública y sobre la sustentabilidad del régimen monetario y el sistema de contratos asociado se transformaron en certezas para la mayoría de los actores políticos y los agentes económicos. La existencia de una profunda crisis política, la agudización de la conflictividad social y la casi nula credibilidad en las sucesivas políticas económicas que se ensayaron en vísperas del derrumbe final del régimen agravaron el panorama. En esas condiciones se produjo un brusco y acelerado descenso de los depósitos bancarios –acompañado de un proceso paralelo de fuga de capitales– que llevó a imponer restricciones a la salida de fondos del sistema financiero y controles de pagos al exterior.

### **Un ajuste extremo**

Una vez producida la renuncia del gobierno electo a fines de 1999, las autoridades que lo sucedieron adoptaron un conjunto de decisiones centradas en dos ejes principales. Por un lado, se declaró el cese de pagos de la deuda pública interna y externa, posteriormente limitado a los pasivos estatales emitidos bajo legislación extranjera y en manos de no residentes. Por el otro, se abandonó el régimen de convertibilidad de la moneda y la paridad cambiaria vigente desde abril de 1991. Las consecuencias inmediatas fueron un fuerte aumento de precios y la ruptura del sistema de contratos, por una parte, y la recuperación de las funciones de prestamista de última instancia por parte del Banco Central y el retorno de la posibilidad de financiar los déficit fiscales a través de la emisión monetaria, por la otra. En materia cambiaria, luego de un breve período de fijación de un tipo oficial, se optó por un régimen de flotación con intervención de la autoridad monetaria en el mercado de cambios.

Complementariamente, se decidió pesificar las deudas bancarias y financieras nominadas en moneda extranjera al tipo de cambio de un peso por un dólar y su equivalente en otras monedas, mientras que la mayoría de los pasivos financieros en moneda extranjera de las entidades bancarias fueron pesificados a la relación de \$1,40 por dólar o su equivalente en otras monedas. En la misma dirección, se esta-

bleció un sistema de indexación asimétrica entre algunos rubros del activo de los bancos y la mayoría de sus pasivos con los depositantes. Dados los problemas de iliquidez e insolvencia bancaria que aparecieron, sumado a la fuerte especulación inicial sobre el tipo de cambio, se establecieron restricciones adicionales a la disponibilidad de los depósitos en las entidades financieras y a la salida de capitales.

En la primera parte de 2002 se asistió a fuertes turbulencias: la desaparición del crédito interno y externo, la imposibilidad de formular previsiones, el encarecimiento de los insumos transables y las dificultades de operación del sistema de pagos se combinaron para deprimir tanto la demanda como la oferta de bienes y de servicios. La caída del nivel de actividad y el salto del tipo de cambio real implicaron fuertes modificaciones en las rentabilidades sectoriales, en la configuración de la demanda y en la distribución de los ingresos. En esta etapa, la crisis también se asoció con difundidos quiebres de solvencia que alcanzaron al sector público, al sistema financiero y a grandes conjuntos de agentes del sector privado. Finalmente, en el marco de una intensa salida de capitales, el tipo de cambio real se ubicó en valores históricamente altos y el saldo comercial fue extraordinariamente elevado, generando un apreciable superávit en cuenta corriente.

Pese a la intensidad de las perturbaciones sobre los diferentes mercados y a la abrupta depreciación externa de la moneda, otros factores se combinaron para permitir que el peso se mantuviera como denominador de precios y medio de cambio. Entre estos factores, cabe incluir la fuerte recesión, la escasa movilidad de los salarios en un contexto de desempleo y la fijación de las tarifas de los servicios públicos, la mejora en las cuentas públicas –que, desde el punto de vista de los flujos de caja, permitió que el financiamiento del déficit dejara de presionar sobre la creación de dinero– y la oferta excedente de divisas derivada del elevado superávit comercial. Y, si bien los precios internos crecieron considerablemente, no se observó la reaparición de comportamientos adaptados a un contexto de inflación persistente. Ello hizo posible también que, en el marco de elevadas aunque descendentes tasas de interés, se registrara un proceso de retorno de fondos hacia las entidades financieras.

Desde el punto de vista del proceso de asignación de recursos, interesa señalar que la estructura de incentivos implícita en los nuevos precios relativos de la economía se redefinió –a diferencia del régimen predominante durante la década anterior– a favor de los bienes comercializables, los procesos intensivos en trabajo y las ventajas naturales y que, a su vez, sesga contra los abastecimientos importados. Dadas estas condiciones y señales, y en el marco de una situación de demanda interna francamente deprimida, los sectores que más crecieron y lideraron una ligera tendencia de reactivación de la producción en el segundo semestre fueron los que incrementaron sus exportaciones o, principalmente, comenzaron a sustituir importaciones, ganando cuotas relativas del mercado interno.

A pesar de ello, estas tendencias no se generalizaron al resto de los sectores industriales, probablemente, por varias razones: i) más allá de ganancias inmediatas de competitividad-precio, la expansión de las exportaciones depende de la demanda externa y de atributos sistémicos que maduran en un plazo más largo; ii) la sustitución de importaciones requiere de la existencia de disponibilidad de capacidad productiva y, especialmente, tecnológica y, además, de una trama productiva consolidada; iii) la elevada y generalizada incertidumbre, la pérdida relativa y la segmentación de ingresos, sumadas a la ausencia de crédito, castigan al consumo y a la inversión dirigida a varios y diversos sectores.

## Una tendencia a la normalización económica

El contexto y las modalidades en que se desarrolló la economía durante la segunda mitad del año configuran una situación de precaria tendencia a la normalización. La posición fiscal sigue siendo precaria. Ciertamente, el sistema impositivo operó con una configuración de emergencia que, junto con la caída del valor real del gasto, permitió una recomposición del superávit primario. No obstante, el frente fiscal permanece rodeado de un conjunto de circunstancias y efectos no resueltos o inciertos: el default de la deuda, las modificaciones en los precios relativos, la ruptura de contratos, los cambios patrimoniales y las posteriores compensaciones a las partes involucradas, la pérdida de recaudación tributaria y el posterior rediseño de su estructura son algunos de los aspectos de la crisis que afectaron seriamente la situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno y sobre los cuales todavía no se vislumbran claras decisiones.

En el campo monetario y financiero, los comportamientos observados sugieren que, en condiciones de relativa calma macroeconómica, habría una cierta demanda por depósitos en moneda nacional, que se correspondería con un sistema financiero que actúa en la administración de transacciones y puede ir recuperando un papel en la intermediación del crédito. Sin embargo, el nivel de confianza en los bancos es muy limitado y aún persisten cuestiones no resueltas respecto de la situación patrimonial de deudores y acreedores, de las entidades financieras y de la *organización industrial* del sector bancario. En el ámbito del sector externo, el ajuste observado en las cuentas del balance de pagos se corresponde con comportamientos asociados con fuertes turbulencias y elevados grados de incertidumbre. No obstante, podría esperarse que en situaciones menos extremas que las registradas durante el 2002 –aunque no todavía *normales*– persistan condiciones de oferta excedente de divisas. Esto es, mientras no se reiteren o surjan nuevos factores de perturbación, podría aliviarse en parte el peso de la restricción externa sobre el nivel de gasto agregado.

El análisis del desempeño observado en los diversos planos de la economía a partir de la relativa estabilización de las variables monetarias, financieras y fiscales lleva a preguntarse si los cambios drásticos que siguieron al derrumbe del régimen de la convertibilidad serán suficientes para conformar un nuevo esquema de funcionamiento de la economía. Más precisamente, si éste puede ser capaz de impulsar y sostener un proceso de recuperación y crecimiento del nivel de actividad, garantizar la estabilidad macroeconómica, mantener una constante renovación tecnológica, reforzar las ventajas competitivas en el marco de un apropiado grado de apertura de la economía a las corrientes comerciales y financieras externas y, fundamentalmente, reducir los niveles de desempleo, pobreza, marginalidad e inequidad en la distribución de los ingresos.

En tal sentido, los estudios de sustentabilidad macroeconómica a mediano plazo sugieren que los escenarios posibles para la economía argentina parecen cubrir un rango de gran amplitud. Por un lado, no puede descartarse una fuerte recuperación, si es que se van disipando nítidamente los factores de incertidumbre que han venido pesando sobre la economía. Por otro lado, es concebible la persistencia de un estado en que la economía no reacciona visiblemente, con potencial de gran inestabilidad y donde, en promedio, la economía no mostraría mejoras apreciables en términos de actividad y empleo. En la medida en que ninguna de

estas situaciones polares llegue a configurarse, podría haber un comportamiento tal que se produce recuperación, aunque ésta se ve frenada por la todavía presente posibilidad de un deslizamiento hacia un estado de crisis. En ese escenario *intermedio*, se irían observando avances en la reestructuración del sistema financiero y en negociaciones relativas a la deuda pública, y se mantendría prudencia en la administración fiscal y monetaria, pero habría altibajos que, sin llegar a ser desestabilizadores, seguirían influyendo sobre las expectativas y harían que los horizontes de decisión se mantengan cortos.

A una perspectiva semejante llegan las consideraciones en torno a los problemas de consistencia micro/macroeconómicas. En efecto, los estudios y relevamientos realizados entre los sectores de actividad y el núcleo de las grandes empresas del país sugieren que –con algunos matices diversos por sector, origen del capital o situación de endeudamiento– la prioridad casi excluyente es la recomposición o el incremento de sus resultados en el corto plazo, a través del aumento de las exportaciones o de la saturación de su nivel de capacidad instalada atendiendo algunas demandas puntuales en el mercado doméstico, lo que incluye los avances observados en el proceso de sustitución de importaciones. Esto es, predomina una actitud de *wait and see*; las señales que emite la economía no son consideradas robustas y estables y, por ende, tienden a predominar las conductas de tipo oportunistas, defensivas o adaptativas.

En otras palabras, las señales que emiten los precios relativos inducen hacia decisiones de una reorientación sustantiva en el proceso de asignación de recursos. Pero, al mismo tiempo, la propia inestabilidad y fragilidad de la situación macroeconómica y, en general, de las instituciones y reglas de funcionamiento económicas, desalientan y dificultan las decisiones de inversión y el destino de los recursos. En esta tensión, los agentes económicos tienden a privilegiar de manera casi exclusiva la gestión de corto plazo lo que, probablemente, conduce a reforzar el círculo vicioso de lenta recuperación e inestabilidad, al tiempo que endogéiniza la volatilidad de los incentivos que emanan del sistema de precios. Simultáneamente, en la medida en que hay cambios en el corto plazo que modifican el posicionamiento relativo de agentes y sectores, y reina un estado de *incertidumbre plena*, es dable de esperar reacciones y respuestas individuales heterogéneas.

En este clima de incertidumbre, el comportamiento futuro de algunas variables aparece como clave para que en la percepción de los agentes económicos la evolución de la economía se vaya encuadrando en alguno de los escenarios posibles. Así, el desempeño de las exportaciones y de la sustitución de importaciones en condiciones competitivas es, sin duda, esencial. En tal sentido, los análisis de las respuestas sectoriales y empresarias sugieren que el escaso dinamismo exportador que se produjo luego del derrumbe del régimen de convertibilidad está asociado con problemas de financiamiento, con la existencia de rigideces en la estructura y en el aparato productivo y con la vigencia de restricciones al acceso en los mercados internacionales y regionales.

Otra cuestión clave es alcanzar y sostener una posición fiscal equilibrada. Se trata de una condición necesaria para que la economía funcione de manera ordenada, en particular, porque es muy probable que se mantenga cerrado por un tiempo prolongado el acceso del gobierno al *crédito voluntario*. El cumplimiento de esta situación es crítico, en la medida que se procure evitar la creación excesiva de

dinero como un requisito primario para la consolidación de un régimen monetario con baja inflación. Además, una posición fiscal equilibrada será decisiva para resolver o administrar, con alguna probabilidad de éxito, las inevitables tensiones entre las demandas reparadoras de naturaleza social y los reclamos de los acreedores de la deuda pública que deberán afrontarse. Por último, también resulta esencial que se mantengan condiciones de baja inflación sin excesiva volatilidad cambiaria. Ello es así porque, entre las dificultades que contornan el desempeño de los sectores y las firmas, se destacan la deprimida situación del mercado interno, el costo de los insumos importados, la necesidad de mayor capital de trabajo y las dificultades de abastecimiento.

## 2. Algunas cuestiones de política económica pendientes

### La deuda pública

El incumplimiento de los compromisos de la deuda pública es uno de los principales elementos que colocan a la economía en una situación de anormalidad. Al mismo tiempo, la reestructuración de la deuda se presenta compleja; entre otros aspectos por la multiplicidad de los acreedores que plantea serios problemas de coordinación, y la naturaleza diversa de los compromisos implica la necesidad de definir adecuadamente la estrategia de negociación de las partes y de resolver la *ingeniería financiera* correspondiente. En todo caso, la consistencia fiscal/macroeconómica depende, especialmente, de la magnitud de los superávits primarios implícitos en los servicios por todos los compromisos del gobierno y de los superávits efectivamente generados, así como de las expectativas acerca de su generación.

La credibilidad del cumplimiento luego de la reprogramación es esencial para el desempeño macroeconómico, porque la perspectiva de nuevos problemas puede restringir fuertemente la producción y la inversión e, inversamente, la recuperación podría acelerarse si se va disipando la incertidumbre. Tal credibilidad dependería de tres factores básicos. En primer lugar, importa mucho la percepción acerca de la *disposición a cumplir*, no sólo en lo inmediato, sino también sobre un período más o menos largo. Segundo, interesa la magnitud de los compromisos; todo lo demás constante, hay una relación inversa entre ésta y la probabilidad de repago. A su vez, la intensidad de la recuperación de la economía, un determinante crucial de la capacidad de pago, dependería (negativamente) del monto de las obligaciones y (positivamente) de la probabilidad de cumplimiento. Tercero, dado que la economía está sujeta a variaciones en su desempeño *tendencial* y *cíclico*, por causas no fácilmente previsibles, la probabilidad de incumplimiento se asocia con la eventualidad de contingencias en las cuales se ponga en riesgo la generación de suficientes recursos para cumplir con las obligaciones. El surgimiento de estas situaciones depende no sólo de los shocks a que puede estar sujeta la economía, sino también de las características de los contratos mismos. En tal sentido, cuanto mayor la incertidumbre *básica* (derivada de factores que no dependen directamente de la voluntad de las partes), mayor sería el incentivo para considerar la aplicación de mecanismos de contingencia en el proceso de renegociación de la deuda.



## Las finanzas del sector público nacional

El análisis de la situación fiscal durante los próximos años debe tomar en cuenta la excepcionalidad del punto de partida. Por un lado, la estructura y el resultado fiscal hacia fines de 2002 y su resultado es el producto del default parcial de la deuda y de una estructura de precios relativos reflejada en bajos niveles reales de remuneraciones y haberes previsionales. Por el lado tributario, se destaca el nivel bajo de presión, pese a la existencia de imposición de emergencia, y, en especial, el elevado nivel de las retenciones sobre las exportaciones, dado el salto abrupto en el tipo real de cambio. En materia de relaciones entre la Nación y las provincias se retomó un esquema de transferencias en función del nivel de recaudación. El monto de recursos a transferir a cada jurisdicción surge de una combinación de legislación, acuerdos y pactos que definen una compleja trama de transferencias con o sin asignación específica. En este contexto, existen tres áreas vinculadas a las finanzas públicas en donde las reformas parecen impostergables. En materia de tributación, a medida que se normalice el escenario macroeconómico deberán abandonarse las diversas modalidades de cobro de impuestos típicas de situaciones de emergencia, así como los diferentes esquemas de promoción de actividades productivas sustentados sobre la resignación de tributos. Es deseable la consolidación de un sistema tributario más estable y más apoyado en la recaudación de los tributos más tradicionales. Para que ello pueda ser cumplido, deberá abordarse con decisión la lucha contra la evasión tributaria y el eje de las reformas debería descansar sobre la mejora de la administración tributaria. En relación con el sistema previsional, deberán afrontarse definiciones de suma importancia tanto por su impacto sobre las cuentas públicas como sobre la equidad y gobernabilidad futura. De manera especial, deberá abordarse la situación en que serán consideradas las colocaciones tanto públicas como privadas de las AFJP, el nivel real de beneficios del sector público y, muy especialmente la cobertura futura de la población de mayor edad.

En materia de federalismo, la salida de esta crisis necesita asentarse sobre la construcción de un nuevo y fortalecido marco institucional, en el que las reglas sean lo más transparentes posibles y quede un mínimo espacio para la discrecionalidad, de modo de ofrecer mayor certeza sobre el sendero de mediano plazo en materia de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno, a la vez que de desactivar futuras fuentes de nuevos conflictos. Se entiende como prioritario definir, en una primera etapa, los aspectos centrales del reparto de tributos recaudados por la Nación. Un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos debería distribuir los recursos recaudados en cada jurisdicción con el objeto de asegurar la provisión de bienes y servicios públicos a lo largo del país, asegurando un grado aceptable de armonización entre los sistemas y administraciones tributarias de la totalidad de jurisdicciones. Deberá ser compatible con las nuevas reglas macroeconómicas, asegurando la transparencia de la información fiscal federal y sentando las bases de mecanismos eficientes de coordinación del endeudamiento público.

Adicionalmente, en los próximos años los presupuestos públicos y el nacional en particular deberá redefinir sus funciones en diversas áreas, entre ellas, las que se refieren a la promoción de actividades productivas y el reordenamiento y financiamiento del gasto social. Teniendo en cuenta el avanzado grado de descentralización de algunas finalidades del gasto público, es necesario establecer el financiamiento adecuado para la salud, educación y otros gastos sociales, así como el de las funciones de coordinación y compensación. Son numerosas las áreas en donde el sector público será objeto de políticas de reforma, las que deberán alcanzar sus capacidades de gestión.

## El régimen monetario y la unidad de denominación de los contratos

El establecimiento de un régimen monetario perdurable y orientado a la estabilidad macroeconómica ha sido un problema sin resolución en la Argentina. La supervivencia de conductas que frenaron posibles fenómenos de huida del dinero y espiralización de precios fue un fenómeno significativo en 2002. Hay razones para contemplar el establecimiento de una institucionalidad monetaria que incluya criterios explícitos para objetivos (y/o instrumentos) de política, aunque tales razones se refieren al comportamiento económico con horizonte más o menos largo, y no tanto a atender una urgencia. Aquí, los *tradeoffs* entre compromisos y flexibilidad merecen ser considerados con cuidado. Así como el establecimiento de reglas está orientado a *comprar credibilidad*, en una situación como la argentina, los márgenes para actuar flexiblemente sin causar perturbaciones se *comprarían* mediante una acumulación de resultados que indiquen el deseo y la posibilidad de ir tendiendo hacia un régimen de baja inflación. Es bien sabido que una condición necesaria para esto es que la política monetaria no se encuentre sujeta a presiones de origen fiscal. Por otro lado, la Argentina ha conservado su moneda como instrumento de transacción, pero no ha encontrado aún un denominador de contratos *operable*. Las deudas en dólares mantendrán una gran importancia cuantitativa, en especial debido al peso de las obligaciones externas. Esto será sin duda un condicionante de la política monetaria. Sin embargo, los problemas de la dolarización de los contratos financieros internos también han sido visibles.

La provisión de una unidad de cuenta para contratos es una de las funciones tradicionales de la política monetaria. Recíprocamente, una política monetaria con grados de flexibilidad es difícilmente implementable si el público se inclina hacia unidades de cuenta *externas*. A la larga, se esperaría que haya una correspondencia entre la unidad de contratación y el esquema monetario. En este sentido, credibilidad y flexibilidad tenderían a ser complementarias. De ahí que la *demand* por flexibilidad no pueda probablemente ser satisfecha si no es manteniendo una política monetaria lo suficientemente sistemática y orientada a la estabilidad de precios que vaya diluyendo gradualmente la desconfianza. La economía argentina ha experimentado con grandes costos la fragilidad de los contratos nominales cuando los precios son muy volátiles; en condiciones de extrema inestabilidad, tampoco la utilización de cláusulas de indexación (que necesariamente aplican precios rezagados respecto de los contemporáneos) estabilizó el valor real de los compromisos. La percepción de estas dificultades restringió fuertemente la *densidad contractual* de la economía, lo que ciertamente afectó a su funcionamiento. Por su lado, el cumplimiento pleno de los contratos en dólares es, de hecho, contingente a que los ingresos en dólares de los deudores se mantengan dentro de cierto rango y, por lo tanto, depende de la magnitud de las variaciones del tipo real de cambio.

Por cierto, políticas económicas inestables pueden agudizar la volatilidad del tipo real de cambio, pero también es claro que, en una economía como la argentina, serían de esperar fluctuaciones no despreciables por efecto de impulsos *reales*. De ahí que el uso de unidades de cuenta *externas* (dólar) como unidad de denominación sea (como se ha visto) problemático. Por su parte, los resultados reales de contratos expresados en unidades *internas* (moneda nominal, índices agregados de precios) están sujetos a acciones de política. La provisión de una unidad de denominación que gradualmente adquiera confiabilidad (como ocurriría, en particular, si se afirman expectativas de que la inflación se mantenga baja y con poca

variabilidad) es una de las grandes cuestiones abiertas en la Argentina (y que afecta también a las posibilidades de coordinación regional de políticas macroeconómicas).

En los últimos años, se ha difundido la aplicación de esquemas de administración monetaria del tipo de *metas inflacionarias*. Esa es una clase de esquemas dentro de la cual existe un margen bastante amplio de posible variación, particularmente en cuanto a la magnitud y rango admisible de los movimientos de precios y a la consideración de otras variables objetivo. La implementación de metas inflacionarias más o menos exactas requiere instrumentos bastante afinados de gestión, y formas de anticipar el efecto de esos instrumentos sobre la tasa de inflación. Esas condiciones no parecen verificarse en la Argentina en lo inmediato; esto implicaría que a corto plazo sería problemático aplicar compromisos de mantener a la inflación en un entorno muy preciso, aunque el reconocimiento de esa dificultad no es incompatible con asignar prioridad a que los precios se muevan moderadamente. Por otro lado, el comportamiento del mercado de cambios seguiría siendo un foco de atención para la política monetaria, tanto por la relevancia de la variable sobre la asignación de recursos y el mismo nivel de precios, como por sus efectos fiscales y financieros. Asimismo, con un sistema financiero estrecho como el argentino, se presumiría que las herramientas de política monetaria incluirían a las operaciones en divisas. En la transición, tal vez más que la forma específica que adopte la política monetaria, importaría especialmente que su *orientación general* sea relativamente clara.

### **El sistema financiero**

La existencia de un entorno macroeconómico estable y un marco institucional sólido configuran los requisitos básicos para el desarrollo del sistema financiero. En particular, la estabilidad en materia cambiaria y monetaria ocupa un lugar central. Cuanto antes y con mayor transparencia y claridad se reconstruyan los marcos institucionales, mejores condiciones existirán para la recuperación del sistema financiero. Las decisiones adoptadas durante la crisis han generado importantes alteraciones en la estructura patrimonial del conjunto del sistema financiero. Como resultado existe una agenda de compensaciones por la pesificación asimétrica, la asimetría entre índices de actualización de activos y pasivos, asimetrías entre tasas activas y pasivas, efectos de los amparos, etc., cuya conclusión es central para que el sistema recupere la normalidad.

El aumento del endeudamiento público previo al colapso de la convertibilidad y la entrega de títulos públicos como parte del mecanismo de compensaciones han llevado a que el sistema bancario posea en su cartera activa una elevada cantidad de títulos públicos, cuyo valor técnico es muy diferente del valor de mercado. Sería necesario encarar un proceso de reestructuración de esta deuda que le diera un perfil creíble de cumplimiento. Otro de los temas relevantes es la situación de los redescuentos otorgados por el BCRA, cuya distribución es heterogénea entre entidades y cuya resolución de forma equitativa resulta de importancia para los futuros equilibrios de mercado del sistema.

Las enseñanzas de las diversas crisis financieras y las condiciones en que se encuentra el sistema financiero argentino, conducen a concluir que existe por delante un importante proceso de reestructuración bancaria. En una situación eco-

nómica tan frágil como la que atraviesa la economía deberían evitarse esquemas que puedan generar escenarios de inestabilidad capaces de adquirir envergadura sistémica. Con un enfoque similar, no parece que sea recomendable introducir cambios en la arquitectura institucional del sistema con propuestas tales como dividir la banca entre transaccional y de inversión o la creación de una banca off-shore. En relación a la banca pública, dado que existe un amplio consenso respecto de su mantenimiento, es preciso definir una estrategia de reestructuración viable y realista que, además, tenga el menor costo fiscal posible.

El sistema financiero argentino puede ser caracterizado por su orientación hacia el sistema bancario. Ello limita en alto grado las posibilidades de diseñar instrumentos de financiamiento diferentes de aquellos provistos por los bancos, al menos en el corto plazo. Sin embargo, es importante estimular el desarrollo de nuevos instrumentos financieros propios del mercado de capitales. Dentro de esta familia de instrumentos se destacan los fondos fiduciarios, fondos directos de inversión, leasing y fondos de riesgo para empresas en marcha. Por sus características, estos instrumentos son especialmente aptos para captar fondos institucionales provenientes de las AFJP, Compañías de Seguros y entidades similares.

### 3. Los escenarios macroeconómicos

Conviene precisar que el objetivo no ha sido la elaboración de proyecciones, sino estudiar la compatibilidad de senderos macroeconómicos de mediano plazo con las restricciones agregadas. Por tal motivo, se trata principalmente de identificar cualitativamente posibles *holguras* o limitaciones más estrictas y de explorar la sensibilidad de esas condiciones a cambios de hipótesis sobre la evolución de variables relevantes. La pregunta significativa sería, en cambio, bajo qué circunstancias se manifestarían problemas de sostenibilidad (o sea, que se plantearían demandas de *ajustes* de algún tipo) y cuán verosímil sería que aparezcan esas circunstancias.

La insistencia sobre la incertidumbre que está necesariamente implícita en el análisis prospectivo de restricciones macroeconómicas no deriva solamente de consideraciones generales, sino que parece aplicarse particularmente al caso de la economía argentina. Esta economía ha mostrado fluctuaciones de gran magnitud, que han complicado la identificación de trayectorias tendenciales (al mismo tiempo, esa misma dificultad en formular proyecciones fue probablemente un elemento importante en la generación de ciclos de sobre-expansión y crisis). Por otro lado, el brusco cambio experimentado en las condiciones de funcionamiento económico y las cuestiones abiertas hacia adelante hacen que los posibles senderos futuros puedan variar en rangos muy amplios. A su vez, ésto influye concretamente sobre los comportamientos de los agentes, y por lo tanto, tiene consecuencias prácticas. Después de una crisis como la que atravesó la economía, con una contracción del producto y el gasto a valores muy inferiores a los observados algún tiempo atrás, se conciben situaciones de rápida recuperación, pero también instancias donde los resabios de las grandes oscilaciones (en materia contractual y patrimonial, sobre todo) persisten sin solución clara y traban la actividad económica. La atención se concentra aquí sobre la consistencia de un horizonte de unos cinco años en un caso *intermedio*, en el que se registra una recuperación, aunque moderada por los efectos de la incertidumbre que seguiría generando la posibilidad de un escenario negativo, por la permanencia de problemas de arrastre sin resolver. Las características del *escenario medio* estarían especialmente influidas por las perspectivas (en cuanto a gravedad y probabilidad de ocurrencia) del caso desfavorable. En un

escenario *intermedio* se irían observando avances en la reestructuración del sistema financiero y en negociaciones relativas a la deuda pública, y se mantendría prudencia en la administración fiscal y monetaria, pero habría altibajos que, sin llegar a ser desestabilizadores, seguirían influyendo sobre las expectativas y harían que los horizontes de decisión se mantengan cortos. Es decir, se presume que hay una cierta *normalidad* en los comportamientos económicos, pero siguen influyendo significativamente conductas precautorias y de preferencia por flexibilidad.

Dentro del complejo conjunto de elementos que contribuirían a definir que la economía se vaya encuadrando en un escenario de un tipo o de otro, se pueden destacar tres. En primer lugar, el comportamiento de las exportaciones (y, más generalmente, de la producción de bienes transables en condiciones competitivas) es sin duda esencial. Los ejercicios sugieren que, en relación a las exportaciones, es probable que desde el punto de vista de la sostenibilidad agregada, la cuestión principal sea que se generen condiciones para un empuje persistente, más que su ritmo de crecimiento en lo inmediato. En segundo término, el equilibrio fiscal es una condición básica para un funcionamiento ordenado de la economía, porque presumiblemente se mantendrá cerrado por un tiempo más o menos largo el acceso del gobierno al crédito *voluntario*, y porque importa especialmente evitar la creación de dinero para financiar al sector público, como requisito primario para que pueda haber un régimen monetario de baja inflación. Las finanzas públicas aparecen como un tema decisivo, en especial porque posiblemente se generen fuertes tensiones entre las demandas que seguirán generando los graves problemas sociales y las que se deriven de los servicios de la deuda pública. Es probable que las características de la evolución de la economía se determinen según se vaya encontrando o no un balance entre ambas clases de requerimientos; ésto depende tanto del esfuerzo del sector público como de la carga de los compromisos que resulten de la reestructuración de la deuda. Por otra parte, interesa particularmente que se mantengan condiciones de baja inflación sin excesiva volatilidad cambiaria. La experiencia del período post-devaluación sugiere que esos requisitos no son inalcanzables, aun en circunstancias difíciles, si bien probablemente lleve bastante tiempo consolidar un régimen monetario con propiedades de estabilidad (y de flexibilidad) que sean incorporadas como persistentes en las expectativas del público.

El *escenario básico* contempla una recuperación del producto, con las exportaciones creciendo de manera relativamente moderada y las importaciones en rápido aumento. Se considera un incremento de la inversión que mantendría la relación capital/producto por encima de los valores de los años noventa. Los ejercicios realizados indican que el superávit comercial seguiría siendo grande en el horizonte considerado. Es decir, una moderada recuperación con revaluación real de la moneda sería compatible con persistentes superávits en cuenta corriente. De todos modos, a efectos de sostener un crecimiento que se prolongue más allá de esa recuperación, interesa particularmente que se genere un impulso persistente de las exportaciones. En el mencionado escenario, crece paulatinamente la tasa de inversión, mientras que el coeficiente de ahorro a precios constantes aumentaría a lo largo del tiempo. Esto sería compatible con una recuperación, aunque pausada, en los niveles de consumo. Una menor presión para generar excedentes comerciales (que se vincularía con una atenuación de las incertidumbres abiertas en la crisis, y con exigencias moderadas de transferencias por servicios de deuda) daría lugar a un incremento más rápido del producto, que se reflejaría en el consumo.

Asimismo, se consideran las condiciones bajo las cuales el sector público consolidado podría generar de manera sostenida superávit primarios del orden del 3% del producto. Ese superávit correspondería a un volumen de recursos de magnitud bastante apreciable, y que (no sin esfuerzo) parece posible que sea generado. De todos modos, este tipo de razonamiento no tiene en absoluto un carácter *prescriptivo*. Los ejercicios realizados consideran cómo evolucionaría el stock de deuda pública y cuál sería la *tasa de interés implícita* sobre esa deuda para un conjunto de especificaciones del devengamiento de intereses, dado que la economía se desenvuelve en función del escenario macroeconómico *básico* (y algunas variantes) y el sector público consolidado destina anualmente un superávit primario de 3% del PBI para el pago de servicios. Se considera un caso en que la tasa de interés sobre la deuda pública queda fija y otros donde esa tasa de interés devengada tiene una parte constante y una *móvil* que se establece como función lineal de la diferencia porcentual entre el valor de una variable (exportaciones, PBI o PBI en dólares, según el caso) y su nivel en 2002. Se puede ver que el monto de la deuda no tendría un crecimiento persistente en el intervalo considerado, excepto en un escenario de estancamiento con una tasa de interés no contingente. De todos, los coeficientes de deuda permanecerían en valores altos, aunque bien por debajo de los niveles de 2002.

#### 4. Desafíos para las ventajas tradicionales

A lo largo de la década de los noventa, la agricultura argentina experimentó un proceso de modernización y crecimiento sin precedentes en los últimos tiempos, en un marco de expansión de la oferta disponible de tecnologías y de profundos transformaciones técnico-productivas, profundizando su internacionalización. Se verificó un proceso de cambio hacia planteos de agricultura más intensiva, con una mayor utilización de productos fitosanitarios, la difusión masiva de la práctica de fertilización y la adopción de ciertas técnicas como la siembra directa, lo que, en conjunto, permitió un fuerte aumento de la productividad y de los rendimientos de los principales cultivos. La introducción y rápida difusión de las semillas de soja transgénica a partir de mediados de la década facilitó una importante reducción de costos y la creciente expansión de este cultivo en todo el país. De este modo, se incorporaron tecnologías de nivel internacional a través de los diversos insumos y de la maquinaria agrícola, los que estuvieron disponibles en la Argentina sólo con un breve retraso respecto de su lanzamiento en los países de origen. Paralelamente, se produjo una expansión de la frontera agrícola y un cambio notable en la estructura de la industria y en la organización de la producción agrícola. Reforzada de este modo la tradicional ventaja comparativa de la economía argentina, el sector enfrenta, de todas maneras, algunas restricciones que deben ser consideradas.

#### La vigencia del viejo proteccionismo

El escenario de proteccionismo en el comercio agrícola es de larga data y no se ha modificado sustantivamente, a pesar de las sucesivas negociaciones para introducir mayores dosis de liberalización en las condiciones de acceso a los mercados y para reducir los subsidios a la exportación en un conjunto importante de grandes países productores. Los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón mantienen altos niveles de proteccionismo, a través de ayudas a los productores domésticos y la imposición de barreras arancelarias y para-arancelarias. En el caso de los

Estados Unidos, la Ley Agrícola 2002 asigna US\$ 19.100 millones anuales para los próximos seis años, monto en el que no se incluyen los créditos subsidiados a las exportaciones. La Agenda 2000 de la Unión Europea asigna aproximadamente US\$ 50.000 millones anuales para subsidiar la producción propia y, por su parte, Japón protege su mercado con altos aranceles, contingentes arancelarios y exigencias de calidad que implican barreras encubiertas.

Si bien la finalización de la Ronda Uruguay del GATT incluyó entre sus conclusiones el Acuerdo sobre Agricultura, que introduce disciplinas para el comercio agrícola, compromisos de reducción de las ayudas internas en un 24% en un periodo de seis años, convenios de disminución en un 36% de los subsidios a las exportaciones en igual período y un compromiso de acceso mínimo de 3% de la producción de cada producto para todos los países, la relativa exigüidad de estas disposiciones y la contemplación de nuevas restricciones (Cláusula de Paz; Salvaguardias especiales y Ayudas permitidas) no satisface de ninguna manera los intereses de los países exportadores eficientes. Por otra parte, la propia redacción del texto admite interpretaciones divergentes, reflejadas en el mantenimiento o el aumento del proteccionismo aplicado con amparo en las debilidades del Acuerdo.

En la Ronda de Doha, en proceso de negociación desde noviembre de 2001, los países con políticas proteccionistas más fuertes insisten con su resistencia a reformarlas sustantivamente y el texto surgido de la Declaración Ministerial tampoco garantiza necesariamente resultados positivos. Las propuestas presentadas para establecer las modalidades de negociación para la liberalización del comercio agrícola, principalmente las ofrecidas por la Unión Europea y Japón, niegan expresamente que el texto se refiera a una *eliminación progresiva* e intentan introducir en el Acuerdo de Agricultura las preocupaciones no comerciales (inocuidad de los alimentos, etiquetado, indicaciones geográficas, trazabilidad, bienestar animal, medidas ambientales), solicitando el mantenimiento de la cláusula de paz y de salvaguardias especiales. Este panorama hace vislumbrar un avance incierto en las negociaciones agrícolas en el marco de la Rondas del Desarrollo.

### **Las debilidades del modelo productivo**

El importante crecimiento de la producción de granos se sustentó en la resolución de la brecha de rendimientos existente a inicios de la década, fundada en el relativamente bajo nivel de aplicación de tecnología. A su vez, la amplia dotación de recursos naturales y conocimientos disponibles facilitó la implementación de los cambios respectivos y aceleró sus resultados. Los insumos desempeñaron un rol clave para el aumento de la producción, principalmente a través del crecimiento de la productividad. Este potencial de crecimiento es menor a futuro, en la medida que la brecha ha disminuido considerablemente, si bien todavía resta por hacer un necesario trabajo de difusión con algunos grupos de productores.

Cabe señalar que la red de distribución de insumos se ha redefinido sobre la base de una condición de cuasi exclusividad privada, por un lado, y de la oferta de paquetes productivos, por el otro, incluyendo estándares tecnológicos internacionales y diversos servicios, así como el financiamiento. Centrada la oferta en un paquete agronómico prediseñado, el proceso de toma de decisiones –respecto de las cuestiones tradicionales de qué, cuándo y cómo sembrar– se ha desplazado fuertemente desde el productor al proveedor de los insumos. Se ha producido una

*privatización* de hecho de esta red de conocimiento, en la que en el pasado el sector público cumplía un rol central, cuando, por otra parte, una proporción significativa del conocimiento que circula por esta red privada ha sido generado en el sector público, en particular en lo referente a las tecnologías de proceso y a las diversas técnicas de cultivo.

El modelo productivo se asienta en una importante dependencia externa en relación a los insumos y los niveles tecnológicos. Se basa principalmente en la exportación de *commodities*, crecientemente concentrados en la soja, a la vez que retroceden otros granos que ocuparon tradicionalmente un lugar preponderante en la economía del sector. En tanto las exportaciones de soja y sus subproductos han resultado muy relevantes en los últimos años, es importante considerar ciertos aspectos que podrían complicar el panorama a futuro. Aunque una importante proporción de la superficie sembrada con soja se realiza bajo el sistema de siembra directa, en muchos casos la producción se basa exclusivamente sobre el monocultivo. Esta situación plantea importantes riesgos en el futuro acerca de la sustentabilidad de los ecosistemas, tanto en lo relativo al mantenimiento de la fertilidad y la estructura de los suelos (aún en planteos de siembra directa), como a la aparición y profundización de diversos problemas sanitarios, todos ellos causados por la falta de una adecuada rotación de los cultivos.

En este marco, resulta fundamental definir el alcance de la investigación pública y la fijación de prioridades en cuanto a las diferentes áreas de investigación y desarrollo tecnológico, considerando las necesidades de los cultivos y los problemas fitosanitarios. En la óptica de las empresas proveedoras de insumos, las decisiones de inversión en I&D se asocian al volumen del negocio planteado a escala internacional, lo que deja de lado determinadas líneas de investigación que pueden ser clave para la Argentina, tal como el caso de las especies autóгамas (trigo, por ejemplo) en el que ciertos beneficios no son fácilmente apropiables en forma privada. Parece necesario reforzar la investigación local, en particular, sobre uso del suelo y la evaluación del estado de los ecosistemas, principalmente aquéllos más frágiles de las regiones extra-pampeanas, alcanzados por la expansión de la frontera agrícola. A futuro, se plantea el desafío de producción y comercialización de productos diferenciados, los que requerirán el cumplimiento de los sistemas de identidad preservada a lo largo de toda la cadena agroalimentaria.

### **Las condiciones del sistema de bioseguridad**

La biotecnología se ha ido consolidando definitivamente como una de las piedras angulares de la nueva economía *del conocimiento*. En la Argentina, la temprana puesta en funcionamiento de un sistema nacional de bioseguridad ha sido un factor fundamental para el desarrollo de la biotecnología aplicada a la agricultura. Es así como en los últimos años ha devenido uno de los líderes internacionales en superficie cultivada con materiales genéticamente modificados, esencialmente en soja (12 millones de hectáreas), cultivo en el que la Argentina constituye un ejemplo mundial de velocidad de adopción de una tecnología a gran escala. Su desarrollo se ha basado en la excelencia académica doméstica en las ciencias biológicas, la existencia de programas de mejoramiento genético establecidos en el sector privado (y estatal) que ayudaron a adaptar rápidamente las nuevas variedades, la rápida respuesta del sector oficial en materia agropecuaria estableciendo los mecanismos de control necesarios (bioseguridad) y la receptividad de los productores agropecuarios para la adopción de las innovaciones tecnológicas.



Si bien la aplicación de estrategias biotecnológicas a la industria agropecuaria abre un amplio abanico de beneficios potenciales, resta por resolver una serie de cuestiones importantes, en relación tanto a la organización de los sistemas de tecnología, innovación y transferencia, como a las consideraciones sobre la seguridad ambiental y alimentaria de los productos desarrollados. En particular, cabe indicar que la eficiencia de los sistemas nacionales de bioseguridad depende, en gran medida, de la organización administrativa de las normas, lo que requiere cuerpos técnico-administrativos idóneos en todas las disciplinas y aspectos relacionados y capacidad legal de implementación. En el caso argentino, se destaca la capacidad de los recursos humanos involucrados en el proceso regulatorio, pero se hace necesario un mayor sustento legal y, fundamentalmente, institucional. En la medida que se trata de un proceso de evaluación *caso a caso*, la eficacia de un sistema de bioseguridad requiere que los responsables de las evaluaciones de riesgo cuenten con el apoyo del sistema científico-tecnológico nacional e internacional y accedan a los fondos necesarios para la realización de investigaciones específicas aplicadas a los casos de interés local.

Las funciones de investigación y control de parte de los organismos públicos necesitan ser reforzadas. De un lado, en la medida que las instituciones de investigación del sector público son esenciales para desarrollar e implementar estrategias de acceso a las tecnologías patentadas de importancia para el país, es conveniente desarrollar mecanismos institucionales que faciliten a los investigadores de esos entes la protección de las invenciones desarrolladas. Del otro, debe reconocerse que el comercio ilegal de semillas ha devenido un problema importante en la Argentina, lo que, además de los riesgos en torno a la calidad de los materiales comercializados y los problemas fitosanitarios consecuentes, implica también que muchos avances que podrían desarrollarse a través de la biotecnología –y otras tecnologías convencionales– no encuentren un canal efectivo para ser incorporados a la producción.

### **Gestión ambiental y competitividad**

En principio, no se detectan graves problemas de sustentabilidad en la región pampeana que sugieran la posibilidad de una drástica caída en la productividad agrícola en el corto o mediano plazo. Varias zonas extrapampeanas e, inclusive, algunas subregiones pampeanas frágiles han incrementado su vulnerabilidad, lo que se manifiesta en fenómenos de erosión, degradación e incipiente desertificación, relacionados con la deforestación seguida por agricultura intensiva en suelos frágiles o con sobrepastoreo. Sin embargo, el riesgo de erosión se ha reducido considerablemente con respecto a la situación de principios de los años 1990 en las subregiones pampeanas de mayor productividad (dedicadas al cultivo intensivo de cereales y oleaginosas), debido a que el uso de técnicas de siembra directa ha reducido el impacto de la intensificación agrícola observada en la última década. Las mayores deficiencias de manejo se presentan en el manejo del agua. En varias regiones extrapampeanas altamente dependientes del riego se verifica el agotamiento, salinización o contaminación de acuíferos que está llevando a problemas de contaminación de suelos.

Por estas mismas razones, considerando los efectos en el largo plazo, el tema requiere una evaluación más profunda y detallada. Los efectos ambientales de largo plazo del uso del paquete tecnológico más difundido (soja transgénica resistente al herbicida glifosato + siembra directa + glifosato) no han sido estudiados en profun-

dad. Cabe destacar que la primacía de las empresas proveedoras de semillas en la investigación y, por lo tanto, en la generación y disponibilidad de información sobre impactos ambientales y sobre la salud de los cultivos transgénicos, genera cierta asimetría de información para las autoridades reguladoras del uso de biotecnología.

Por otra parte, en lo que hace a los atributos de competitividad en los mercados internacionales, es necesario considerar el surgimiento de barreras no arancelarias vinculadas a aspectos ambientales. De hecho, la tendencia a incorporar consideraciones ambientales y de bienestar animal dentro de las buenas prácticas agropecuarias y de manufactura (tradicionalmente solo orientadas a cuestiones sanitarias y de higiene) sugiere que será cada vez más difícil diferenciar los requisitos ambientales, sanitarios y de higiene y seguridad. Por ejemplo, se han establecido requisitos en los últimos dos años para el etiquetado obligatorio y la trazabilidad de porotos y semillas de soja transgénica y para productos orientados al consumo humano (productos de soja o aceites) y animal (harinas) obtenidos en base a ellos (los requisitos más exigentes son los que están en elaboración en los 15 países de la UE, pero también se enfrentan requisitos de etiquetado en Japón, Corea, Australia, etc.). Asimismo, los productores primarios en EE.UU. y en Europa reciben generosos subsidios para la adopción de buenas prácticas de gestión ambiental. Esta tendencia puede implicar en un futuro próximo estándares más exigentes de gestión ambiental para otros productores que deseen acceder a dichos mercados.

En vista de estos nuevos requisitos, los productores locales deberán enfrentar un doble desafío: la trazabilidad y la segregación. Dado que se han mostrado muy reacios a segregar hasta el momento, las nuevas tendencias en las regulaciones internacionales implicarán la necesidad de acelerar su reconversión en los próximos años. La segregación tiene varias implicancias. Por una parte, supone mayores costos para los productores. Por la otra, la segregación de OGM puede contribuir a modificar la estrategia adoptada por los productores locales frente al mercado local en cuanto a la información proporcionada. Dada la escasa proporción de la producción destinada al mercado interno, puede ser que los requisitos de los mercados de exportación impliquen el etiquetado de alimentos que contienen OGM destinados para el mercado local, lo que mejoraría la información disponible sobre el impacto ambiental y sobre la salud.

### **Una débil inserción internacional en productos de alto valor**

Desde 1985, la competitividad de la producción agroalimentaria argentina creció considerablemente, lo que permitió aumentar su participación en el mercado mundial, situada actualmente cerca del 3%. En algunos mercados la participación argentina en las importaciones de agroalimentos es muy significativa (Brasil, 50%; Sudáfrica, 15%; China, 10%; España, 7%). A su vez, la composición de la canasta exportada varió positivamente, aumentando la participación relativa de los productos más dinámicos en el comercio internacional, entre los que predominan, a su vez, los de alto valor agregado. En el caso argentino, un grupo seleccionado de productos de alto valor, que contribuyen con el 5% del total de las exportaciones de origen agropecuario, ha incrementado sus despachos en el período 1991-2001 un 130%, reflejando un dinamismo superior al conjunto. En este grupo, se incluyen productos que no se exportaban a principios del período (frutas finas, kiwis, papas prefritas congeladas, hortalizas congeladas) y otros que ya se exportaban pero que han multiplicado varias veces sus cifras de ventas (vinos, aceitunas, uvas de mesa, aceites esenciales, espárragos, entre otros).

A pesar de este crecimiento, la participación de la Argentina en el mercado mundial de estos productos dinámicos es –en la mayoría de los casos– bajísima y muy distante de la capacidad de absorción de los actuales mercados importadores. Es decir, estos bienes representan una oportunidad clara de negocios y un potencial aumento de exportaciones. Sin embargo, esta potencialidad aparece limitada por un conjunto de obstáculos de naturaleza sistémica que deberían ser removidos.

Entre los principales factores limitantes de una mayor expansión de la producción y exportación de alimentos de alto valor, pueden citarse los siguientes: i) en el plano macroeconómico, grave escasez de crédito para las PyMES en condiciones adecuadas al tipo de productos y de tomadores; ii) en el plano institucional, debilidades del sistema de promoción de PyMES y de exportaciones, referidas, principalmente, a la falta de una adecuada articulación entre los programas de desarrollo de las capacidades competitivas y los dirigidos a la promoción comercial externa, superposiciones e insuficiente coordinación entre las instituciones, falta de prioridades, insuficientes recursos presupuestarios, escasa participación del sector privado; iii) en las instituciones sanitarias, lentitud en el avance en la negociación de accesos a mercados, controles insuficientes; iv) en las instituciones tecnológicas, limitados recursos humanos y financieros destinados a la investigación y desarrollo en productos no tradicionales e insuficiencia de información técnica para los usuarios; v) en el funcionamiento de la cadena, desarticulación, falta de entidades representativas de productores por rubros, insuficiente escala de las explotaciones, pocos emprendimientos asociativos, escasos vínculos con otros productores y con el entorno.

La amplitud de oportunidades de mercado y de recursos naturales disponibles en el país contrasta con la limitación de los recursos públicos para el desarrollo de programas y con la limitación de recursos financieros y empresariales del sector privado. Ello sugiere que una estrategia conveniente sería focalizar esos recursos escasos en los productos o ramas que presenten las mayores oportunidades, definiendo programas subsectoriales con la participación de las diversas instituciones que integran el sistema global de apoyo a las PyMES y de promoción de las exportaciones. En este contexto, el MERCOSUR puede significar aún importantes ganancias de comercio, en especial para los segmentos productivos de mayor valor agregado. La definición de estrategias comerciales y productivas para el MERCOSUR supone el abordaje del estado de situación del proceso de negociación y de los grados de libertad disponibles: creando nuevos activos de negociación que ayuden a consolidar el proceso de integración, preservando los activos de negociación alcanzados y reparando determinados activos que se han visto afectados durante los últimos años a partir de las excepciones a nivel de arancel externo común.

## **5. Algunas trabas al desarrollo de nuevas ventajas competitivas**

A la salida de la convertibilidad, el escenario macroeconómico tiende a favorecer a los bienes transables y a los procesos intensivos en trabajo y, a su vez, a incorporar un sesgo contra los bienes importados y a favor de las ventajas naturales. Sin desconocer el impacto de la mejora en la competitividad-precio, un crecimiento importante de las exportaciones no basadas en ventajas naturales depende, fundamentalmente, de la concurrencia de atributos sistémicos que maduran en un plazo más largo. Por otra parte, el avance sostenido de un proceso de sustitución de importaciones requiere oferta disponible y, especialmente, una capacidad tecnoló-

gica generalizada y una trama productiva consolidada. En general, estos factores fueron particularmente debilitados en el modelo de reconversión productiva y social que prevaleció durante la década anterior, más agredidos aún durante la prolongada recesión de los últimos años y, finalmente, conmovidos también por los acontecimientos que marcaron la ruptura y salida de la convertibilidad. En consecuencia, no sorprende que los indicios de reactivación sean todavía débiles, en un marco de desempeños sectoriales muy heterogéneos y con pobres efectos de arrastre y derrame.

Las evidencias recientes sobre el proceso sustitutivo se concentran en el segmento de los bienes finales de consumo no durable y semi durable y de algunos bienes intermedios y equipos de baja o media complejidad tecnológica. Esta constatación abre un interrogante sobre el horizonte posible de sustitución, especialmente en los bienes intermedios y de capital y, por lo tanto, sobre cuál será la elasticidad-producto de las compras externas en cualquier escenario de reactivación que se proyecte o cuando se agote el consumo de los *stocks* acumulados. Excepción hecha de los segmentos con elevada capacidad ociosa y capacidades tecnológicas acordes, un desarrollo o recreación relativamente rápidos de la trama productiva necesita, entre otros factores importantes, de perspectivas de demanda ciertas, una escala de pedidos satisfactoria y mecanismos de financiamiento del ciclo de inversión del nuevo emprendimiento.

Los sectores más intensivos en mano de obra han sido perjudicados, en general, por la conjunción de incentivos de los noventa. En el otro extremo, las empresas de servicios públicos, las grandes industrias de proceso y el sector automotriz tendieron a concentrar los beneficios. La perspectiva actual muestra un abanico de situaciones, que van desde una incipiente recuperación de las ventas en aquellos sectores pasibles de sustituir importaciones rápidamente a causa de las fuertes ganancias de competitividad-precio o porque están en condiciones de colocar inmediatamente excedentes exportables, hasta el impasse en las condiciones de operación de los servicios públicos. En general, aparecen interesantes oportunidades a corto y mediano plazo, solventadas por las capacidades y habilidades instaladas y la mejora relativa de la competitividad. Sin embargo, una combinación variable (según los sectores) de restricciones derivadas del contexto macro e institucional o propias del perfil microeconómico y organizativo de las empresas desalienta expectativas de corto plazo desmedidas o muy optimistas.

### **El escaso desarrollo de las redes de conocimiento**

El escenario internacional pone de manifiesto la creciente relevancia asignada a las redes de conocimiento en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. En los últimos años y en forma paralela a la consolidación de un nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento, ha venido creciendo la importancia de la discusión sobre la competitividad de los agentes interrelacionados, por oposición a la derivada de aquellos que actúan en forma individual. En ese contexto, la revisión de trabajos recientes confirma la complejidad existente para el desarrollo de estas redes, en parte debido al carácter cada vez menos público del conocimiento y del proceso de aprendizaje que llevan a cabo los agentes. Las redes intensivas en conocimiento se caracterizan por una importante circulación de información y conocimiento no sólo entre los agentes que la integran sino, fundamentalmente, con firmas e instituciones que no pertenecen a la misma.

En el marco de la situación argentina actual, esta discusión tiene importantes implicancias. A lo largo de los noventa se profundizó la tendencia hacia la especialización de la estructura productiva en commodities y en bienes intensivos en recursos naturales, disminuyendo el peso de los bienes intensivos en conocimiento. Este proceso de relativa primarización, junto con el escaso desarrollo del sistema institucional, la desconexión de la política tecnológica respecto a la demanda de los agentes y las debilidades de los sistemas locales explica el limitado desarrollo de las redes de conocimiento en la Argentina. Desde una perspectiva dinámica, la mayor distancia respecto a las comunidades epistémicas que lideran el cambio técnico y las ventajas competitivas dinámicas a nivel internacional constituye una grave restricción para diversificar el patrón de especialización y para generar un sendero de crecimiento sustentable que tienda a disminuir las heterogeneidades y los niveles de inequidad prevalecientes.

El debilitamiento o la ruptura de cadenas productivas constituye un elemento limitante para el desarrollo de procesos de aprendizaje, para la demanda de recursos humanos calificados y para la efectividad de la política tecnológica. La asimetría de las dinámicas de las firmas de distinto tamaño y el creciente abastecimiento de partes, materias primas y sub-ensambles importados por parte de las firmas de mayor tamaño se ha constituido en un factor que ha debilitado las cadenas productivas y el desarrollo de procesos de aprendizaje en red. Esto afectó en mayor medida a las firmas de menor tamaño y a las firmas grandes que no forman parte de redes internacionales. En este marco de redes *débiles*, no resulta sorprendente que, en especial, las redes intensivas en conocimiento tengan un espacio reducido en la estructura productiva.

El escaso desarrollo del sistema institucional también representa un límite para la constitución de competencias endógenas de las firmas y se constituye en un factor limitante para mejorar el nivel de aprendizaje alcanzado por ellas. El sendero evolutivo de las instituciones dificulta la generación de un espacio público que permita impulsar los factores que posibilitan procesos de desarrollo endógeno y la circulación del conocimiento (codificado y tácito) a partir de prácticas formales e informales de cooperación entre agentes. Los factores microeconómicos tienden a prevalecer sobre los del entorno en el desarrollo de las competencias de los agentes, limitando notablemente el número de agentes que hacen importantes procesos de aprendizaje y desarrollos tecnológicos. A su vez, este menor desarrollo institucional aumenta los umbrales mínimos necesarios para acceder a la oferta de servicios tecnológicos, lo que contribuye a aumentar la heterogeneidad estructural.

La puesta en práctica de una política orientada al desarrollo de redes de conocimiento requiere una instancia de inteligencia que coordine las distintas agencias e instituciones vinculadas directa o indirectamente con la política tecnológica. Involucra los siguientes elementos: i) la definición de una estrategia global de la política que sea consistente a nivel macro, meso y micro; ii) la maximización de sinergias a partir de incentivos para la cooperación y complementariedad de las instituciones; iii) una evaluación continua de los programas y rediseño de los mismos; iv) la identificación de los elementos ausentes que limitan el desarrollo de las competencias técnicas necesarias (identificación de áreas de vacancia en el sistema educativo primario, secundario, terciario y de posgrado; falta de complementariedad entre instituciones de distinto nivel, entre otros); v) la implementación de un régimen de incentivos en las universidades y centros tecnológicos que potencie la vinculación con el sector productivo.

En la misma dirección, se debería desarrollar un programa de Estado que apunte al desarrollo de competencias tecnológicas en software, biotecnología y otras actividades intensivas en conocimiento. Esto requiere desarrollar políticas que permitan: i) una fuerte y creciente articulación con redes de conocimiento internacional (flujo de alumnos, investigadores y docentes hacia centros internacionales específicos); ii) el desarrollo de programas de investigación que contemplen ex-ante el proceso de transferencia, de modo de articular los saberes científicos con los tecnológicos; iii) la identificación de argentinos de alto nivel tecnológico en el exterior para que puedan contribuir a la identificación de proyectos de inversión, cambio de los programas de estudio, la inclusión de científicos y empresarios de elevado nivel tecnológico en las redes internacionales de las que forman parte; iv) el desarrollo de comunidades epistémicas nacionales articuladas con redes internacionales.

### Las limitaciones del sistema educativo

Una primera mirada a los resultados educativos y del sistema científico-tecnológico en el contexto latinoamericano muestra, para el caso argentino, una posición de liderazgo en la matriculación combinada de la educación primaria, secundaria y terciaria (83%), en los parámetros de la llamada *sociedad de la información* y en la cantidad de científicos en relación a la población. Sin embargo, una comparación más cuidadosa muestra que la Argentina en estas mismas cuestiones avanza a menor velocidad que otras economías de la región. Es notoria la desventaja en comparación con Chile en cuanto al uso de las nuevas tecnologías de la información, y con Brasil en cuanto al volumen y la sustentabilidad de la investigación científica y tecnológica o en la cantidad de los posgraduados –así como la comparación con ambos en relación a las inversiones en ciencia y tecnología–. El rezago relativo es más evidente aún en comparación con otros países de desarrollo intermedio que presentaban una situación equiparable dos décadas atrás, tales como Corea y España, especialmente en aquellos indicadores de escolarización en diferentes niveles.

En el caso argentino, en el nivel de educación básica están prácticamente cumplidas las metas de escolarización universal del preescolar (98%) y primaria (99,9%) y queda pendiente un esfuerzo importante por completar la incorporación masiva de la franja de 13 a 17 años que hoy es del 71,9%. Las reformas implementadas en los noventa han dejado saldos positivos en relación con la actualización de la formación básica de los docentes y el proceso de acreditación de las instituciones formadoras y el desarrollo del sistema nacional de evaluación de la calidad del aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, en otras áreas los avances han sido muy insuficientes. El proceso de descentralización operado en el sector aparece incompleto e inmaduro y requiere de una nueva concertación política sobre la reforma del estado y la descentralización deseable. La falta de previsión y regularidad con la que se brinda el servicio (sucesivamente en diferentes provincias hay conflicto por falta de pago de los salarios a los docentes), la ausencia de compromiso sobre un flujo suficiente y permanente de recursos y la baja calidad del debate público son el trasfondo sobre el que aparece una escuela que debe atender una demanda cada vez más compleja y de mayor heterogeneidad sin responsabilidad sobre los recursos que maneja y, muchas veces, con deficiente disponibilidad de los mismos.

Parece necesario promover modelos alternativos de gestión de las escuelas basados en la preservación del carácter *público* del servicio, aunque éste no sea brindado directamente por el estado en sentido tradicional, y concentrar en la

autoridad educativa provincial y nacional –diferenciando metodologías y grados de intervención– la capacidad de financiar y generar políticas, promover innovaciones, brindar asistencia técnica, monitorear y controlar la calidad y equidad de la oferta. Junto con la responsabilidad institucional por los resultados, a nivel de las escuelas, debe aumentar la capacidad real para ejercer autoridad de parte del nivel provincial y nacional como así también garantizar la participación y el control social de la comunidad sobre las instituciones y sobre el servicio en general.

El nivel de educación superior enfrentó una gran expansión de la matrícula en los noventa, acumulada sobre un crecimiento aún mayor en la década anterior, por lo que el sistema se vio confrontado en pocos años a procesos de cambio de gran envergadura. Las instituciones estuvieron inmersas en reformas que remiten a las legislaciones, los incentivos, el financiamiento y los sistemas de evaluación y control. La configuración de un sistema universitario público masivo, que lo coloca en términos de matrícula a la altura de los países intermedios de la OCDE, fue el resultado de la presión de los jóvenes por acceder a titulaciones de nivel superior, del ingreso vinculado a la ausencia de pruebas de finalización de la secundaria y de la escasa oferta de carreras terciarias no universitarias fuera de la docencia. El carácter masivo del ingreso acompañado por altas tasas de deserción en el primer y segundo año, la falta de reglas del juego durante el transcurso de la carrera, así como la insuficiencia de las becas y subsidios para los alumnos de bajos ingresos se reflejan en indicadores muy contradictorios, como un bajo nivel de gasto por alumno (la mayor parte de la inversión está implícita en alumnos que desertan) y un alto costo por graduado, comparable al de los países desarrollados.

Por otra parte, la orientación de la oferta académica está fuertemente concentrada en pocas profesiones liberales y genera una baja proporción de graduados para abastecer el sistema científico y técnico en un escenario hipotético de gran expansión. Al mismo tiempo, la oferta educativa no está necesariamente vinculada con las potencialidades y la demanda efectiva para el desarrollo económico, social y cultural de las provincias en que las universidades se asientan. En cuanto a la oferta terciaria, proliferan instituciones y carreras, que generan una gran *inflación* de títulos no regulados o controlados por la autoridad pública. La superación de estos problemas requiere, en primer lugar, garantizar una mejor articulación entre el nivel medio y superior, comprometiendo a las universidades en actividades destinadas tanto a alumnos como docentes para mejorar paulatinamente la calidad de egreso del secundario. Asimismo, es necesario fortalecer la capacidad regulatoria y de control a través del sistema de evaluación y acreditación para reordenar las carreras y la diversidad de títulos existentes y desarrollar un sistema de becas que, además de propender a una mayor equidad, podría también contribuir a reorientar la demanda hacia programas educativos más pertinentes a escala nacional o regional.

Si bien la mitad de los recursos humanos pertenecientes al sistema científico y tecnológico trabaja en las áreas de Ciencias Básicas, Ingenierías y Tecnologías –que concentran la mayor parte de los recursos financieros–, menos de una cuarta parte de los egresados de la universidad provienen de estas ramas, lo que constituye un limitante potencial a mediano y largo plazo. A este desequilibrio se agrega el muy bajo nivel de inversión total en Investigación y Desarrollo (0,4% del PBI) y, especialmente, la mínima contribución del sector privado a este proceso (una cuarta parte del gasto total en I&D y el 0,3% de sus ventas), con tendencia declinante en los últimos años en el marco de la crisis. La obsolescencia derivada en el equipamiento e infraestructuras, la tradicional desvinculación entre empresarios

y científicos, el éxodo de los jóvenes profesionales y el freno de algunas de las principales líneas de financiamiento público para proyectos innovadores agravan aún más el panorama.

Ciertamente, el balance no es totalmente pesimista, si se considera la existencia de un puñado de firmas innovadoras, así como la calidad de los recursos humanos de las áreas científicas y tecnológicas, las historias institucionales de organismos de larga experiencia en investigación y extensión en proceso de reorientarse hacia modos de funcionamiento más autónomos y de articularse entre sí y con el resto del sistema y las demandas y aspiraciones por mayor calidad en la producción y difusión del conocimiento. Ha habido avances en la conciencia de los investigadores sobre la necesidad de mejorar los perfiles institucionales, concentrar e integrar esfuerzos y recursos para mejorar la *masa crítica* en cada ámbito institucional o mediante la asociación y cooperación con otras instituciones, especialmente del sector privado, de estandarizar los criterios de medición de resultados, de homologar las categorías de científicos y de avanzar en la elaboración de normas más eficaces sobre la protección y la propiedad intelectual.

### **La debilidad del proceso de innovación tecnológica**

Los gastos en Actividades de Innovación oscilaron entre el 2,5% de la facturación de las empresas de la muestra estudiada en 1998 y el 2,0% en 2001, acusando un retroceso en este aspecto respecto a lo relevado en la primera encuesta 1992/96, donde se registraron gastos en Actividades de Innovación equivalentes al 3,48% de la facturación total para el último año de la serie. La causa principal de este cambio parece radicar en la caída registrada en la adquisición de bienes de capital. Los gastos en I&D también disminuyeron con respecto a 1992/96 (de 0,33% de la facturación en 1996 a 0,28% en 98/2001). Estos valores se encuentran muy lejos todavía de los presentados por los países de la Unión Europea (1,61%) y el promedio de la OECD (1,89%), si bien superan las cifras de México (0,13%), Turquía (0,18%), Grecia (0,22%) y Portugal (0,25%), según datos suministrados por el OECD STI Scoreboard 2001.

El porcentaje de firmas innovadoras en procesos o productos (44% en el período 98/01) se compara muy favorablemente con el valor correspondiente a 1992/96 (28%), lo que puede estar revelando una cierta maduración de los procesos de innovación en las firmas argentinas. Paralelamente, se registra una disminución drástica del porcentaje de empresas potencialmente innovadoras (de 36% en 92/96 a 4% en 98/01), un leve crecimiento (de 36% a 40%) del porcentaje de empresas no innovadoras y un alto porcentaje de empresas que no realizaron Actividades de Innovación en el período (36,5%). Estos últimos datos, en particular, son muy preocupantes en la perspectiva de evaluación de la capacidad competitiva a futuro. Cabe señalar que en el caso de las firmas innovadoras, las innovaciones han tenido también un papel destacado para mantener la participación en el mercado por parte de la empresa (72% de los casos) o, inclusive, para ampliarla (54,2%). Entre las empresas que no realizaron actividades de innovación, un 69% lo responsabilizó a la falta de recursos financieros y un 49% a adversas condiciones de mercado o macroeconómicas. Cabe señalar que la importancia de los obstáculos aumenta en la medida que se reduce el tamaño de la empresa.



El número de patentes obtenidas (solicitudes concedidas por las autoridades competentes en la materia) asciende a 111, para el período 1998–2001, correspondientes a 35 empresas. Cuatro de estas empresas han patentado sus desarrollos en Estados Unidos y 13 en el ámbito del MERCOSUR. Sólo 1 de cada 18 empresas que conforman el panel (5,73%) ha obtenido una patente en el período bajo análisis. Las empresas de capital extranjero poseen, en proporción, un mayor número de patentes, aunque si se considera el número de patentes por empresa no se observan diferencias atribuibles a su composición accionaria. Aparecen, en cambio, diferencias por tamaño: mientras el 17% de las empresas grandes han obtenido patentes, sólo lo han hecho el 7% de las medianas y el 5% de las pequeñas.

Dos tercios de las firmas mantuvieron algún tipo de relación con otros agentes e instituciones del SNI en el período 1998–2001 (por contrapartida un tercio de las firmas se mantuvo totalmente aislado del sistema). Pero, mientras predominan los vínculos comerciales (como proveedores y clientes), se manifiesta una escasa relevancia de las entidades de vinculación tecnológica y las agencias y programas gubernamentales. También se observa que predominan aquellos motivos ligados de manera relativamente indirecta con la innovación tales como la información, la capacitación y los ensayos (sólo la asistencia técnica aparece como excepción), mientras que las actividades ligadas de manera más directa con ésta como el diseño, las asesorías para cambios organizacionales y las actividades de I&D alcanzan una importancia relativamente menor. Los programas y agencias públicas que disponen de fondos para apoyar las actividades de innovación son conocidas por menos de un cuarto de las firmas. El desconocimiento, en primer lugar, y luego las trabas burocráticas, las limitaciones de las firmas para formular proyectos de innovación y la excesiva exigencia de garantías surgen como las principales explicaciones al escaso uso realizado por las firmas de la muestra de los fondos disponibles en los programas y agencias públicas.

### **Los problemas para la creación y el fortalecimiento de nuevas empresas**

La experiencia internacional y las investigaciones existentes indican que buena parte de las empresas dinámicas pertenecen cada vez más a actividades en las cuales el conocimiento es un insumo crítico, aún en los sectores maduros. Los emprendimientos basados en el conocimiento se distinguen por su mayor contribución a la generación de puestos de trabajo de elevada calidad, a la innovación, a la renovación de la base empresarial y productiva del país y al dinamismo de la economía. Desde esta perspectiva, las nuevas empresas que nacen en sectores intensivos en conocimiento deben ser considerados como actores privilegiados, aunque no excluyentes, en una estrategia de desarrollo emprendedor.

Sin embargo, existen limitaciones de diverso tipo para su nacimiento y desarrollo. Por un lado, se destacan las debilidades de los ámbitos institucionales de formación y vinculación, que impactan negativamente sobre el desarrollo de vocaciones y competencias para emprender o en la facilitación de redes de contacto con el mundo empresarial. El aporte de las universidades y de las demás instituciones de ciencia y técnica en instancias clave del proceso emprendedor es muy inferior a su potencial. A efectos de maximizarlo, es necesario impulsar fuertes cambios no sólo en la oferta educativa, sino también en sus condiciones institucionales (normas, valores, incentivos, clima institucional). Por otro, es fundamental fortalecer la demanda local, deprimida como consecuencia de la caída de la inversión y del

detenimiento de los proyectos de las grandes compañías. Las políticas de difusión tecnológica entre las PyMEs y el poder de compra del sector público suelen ser utilizados con este propósito.

El primer eje para la promoción y el desarrollo de emprendedores y de empresas es la consolidación de un modelo de gestión institucional basado en los siguientes principios: integralidad y enfoque centrado en el proceso emprendedor; énfasis en la activación de las iniciativas de base local; protagonismo del sector privado y capitalización de las iniciativas existentes; promoción de emprendimientos con potencial de crecimiento y de innovación y fuerte impulso al desarrollo de las redes de apoyo a los emprendedores. El segundo eje clave es el de las políticas de innovación. Supone ampliar y fortalecer la oferta de instrumentos e incentivos que promueven la actividad innovativa en las instituciones de ciencia y técnica y avanzar en su vinculación con las políticas de desarrollo emprendedor. Sin esta vinculación estratégica entre las fuentes del conocimiento y los emprendedores (prácticamente ausente hasta la actualidad), las acciones tendrán un impacto muy inferior al potencial.

### **Los problemas para la conformación de un entorno de negocios a nivel local**

En los últimos años ha habido un reconocimiento creciente de la importancia del entorno de negocios para la inversión y el desarrollo local. Bajo las nuevas condiciones objetivas que se fueron desarrollando desde los ochenta en los países de alto grado de desarrollo y en los noventa en los países en desarrollo, con mercados comerciales y financieros más abiertos que en el pasado y arreglos comerciales regionales superponiéndose a la regla multilateral de nación más favorecida, las condiciones locales que determinan los costos de las empresas han pasado a tener más relevancia que en el pasado.

La cercanía física entre los agentes, en especial de las pequeñas y medianas empresas que participan en distintas etapas de un mismo proceso productivo, favorece la creación de ventajas competitivas. La clave de estas ventajas es una elevada división social del trabajo, que sólo se consigue cuando se registran bajos costos de coordinación y de información. De esta forma, el territorio asume renovada importancia y presenta nuevas oportunidades para el desarrollo económico ofreciendo mayores oportunidades de participación y articulación entre los diversos actores. Ahora bien, el contexto institucional es un factor crítico en aquellos ámbitos territoriales en los que es necesario generar una cultura de cooperación y un espíritu innovador.

En el caso argentino, se presentan algunas limitaciones que afectan las posibilidades de ampliar las experiencias de desarrollo productivo a nivel local. Estos obstáculos se sintetizan en los bajos niveles de llegada que tiene, en general, el sistema institucional de apoyo, cuya expresión última radica en el desempeño de las firmas y en el desarrollo de capacidades empresariales. Un origen importante reside en la débil articulación entre el sector público y el sector privado –más allá de algunos avances puntuales en los últimos años– y en la escasa participación de las instancias locales en el proceso de generación de propuestas y proyectos. Habida cuenta de la diversidad de los entornos territoriales en el país, según las regiones, sus características, dimensiones poblacionales y económico productivas, parece necesario introducir estas cuestiones en el debate sobre las estrategias de desarrollo y, consecuentemente, estimular la formación de recursos humanos que trabajen desde la perspectiva local.

En el marco de una estrategia de desarrollo local, tanto los gobiernos locales como los demás actores del desarrollo presentes en el territorio –gremiales empresarias, centros de servicios, centros tecnológicos, instituciones de apoyo, universidades, etc.– están llamados a jugar un importante papel proactivo en la búsqueda de salidas concertadas. Las acciones en este sentido deben ser parte de una modalidad de actuación conjunta y concertada entre los diferentes actores públicos y privados, quienes deben apelar a formas flexibles de organización que articulen y coordinen los recursos humanos y económicos disponibles y sirvan para la obtención de otros adicionales. Asimismo, son de vital importancia las actividades de capacitación tendientes a generar y difundir contextos de cooperación y de colaboración.

Otro aspecto determinante es la coordinación en la provisión de infraestructura y su correspondiente administración y diseño fiscal por jurisdicción. La infraestructura es un componente importante para el crecimiento económico, pues no sólo provee servicios directos, sino que también posibilita el desarrollo de otras actividades, disminuye costos de producción, aumenta la productividad de los insumos, permite el acceso a nuevos mercados y mejora la calidad de vida. Los gastos de inversión pública en infraestructura no deben variar con la coyuntura sino con la rentabilidad social de las inversiones públicas y la marcha tendencial de la economía (determinada por el aumento de la fuerza laboral y la productividad). La inversión en infraestructura está básicamente vinculada con la tasa de interés de largo plazo, por su carácter fuertemente intertemporal, lo que implica que las fases del ciclo económico no son una buena razón para reducir o ampliar el gasto en infraestructura. El presupuesto de capital debe ser protegido de esas iniciativas y debe analizarse en un pie de igualdad con los gastos fiscales de funcionamiento (gastos corrientes) cuando se trata de ajustar el presupuesto a largo plazo. La única variable relevante, en este sentido, tiene que ver con la tasa de interés. Además, el gasto público en infraestructura conlleva un tiempo de evaluación, decisión y licitación, que lo vuelve poco apto para adaptarse a fluctuaciones cíclicas.

Otro aspecto significativo del ambiente de negocios alude a los excesivos costos de transacción implícitos en la operatoria empresarial. Por un lado, aparece un subdesarrollo significativo de las instituciones, oficiales y privadas, que deberían sustentar procesos competitivos y transparentes. En el sector público, la escasa transparencia se manifiesta en la falta de claridad de las reglas, la arbitrariedad con que se aplican y la falta de información sobre licitaciones estatales. En el sector privado, la reticencia a informar debidamente sobre datos operativos e institucionales de las empresas refleja un déficit equivalente. En el marco de esta falta generalizada de transparencia, aumentan las posibilidades de corrupción e informalidad y se generaliza también la desconfianza entre los actores. Por otro lado, en la interacción cotidiana entre las empresas y el Estado surge otro conjunto de barreras burocráticas. Así, asociada a la carga impositiva aparece una serie de dificultades que encarecen el costo de operar en la formalidad y desconcentran los esfuerzos desde la producción hacia la administración de impuestos. Se manifiestan, asimismo, otras dificultades con similar impacto sobre los costos, tales como los procesos de registro de una empresa, o para ampliar el número de empleados o para acceder a información eficaz sobre nuevos mercados.

## 6. Empleo, Ingresos y Territorialidad: desequilibrios a atender

Habiendo redefinido significativamente el modo de funcionamiento y las instituciones principales de la economía argentina, las reformas y los cambios estructurales de los noventa no modificaron el carácter espasmódico de su dinámica de crecimiento de largo plazo ni resolvieron sus desequilibrios largamente acumulados en los ámbitos externo, fiscal y de asignación y aprovechamiento de recursos. Estos últimos, en particular, fueron profundizados durante esa década y en la caótica salida del régimen monetario y cambiario. Las consecuencias sociales de este proceso se manifiestan esencialmente en dos planos: el deterioro de los ingresos y de las condiciones de trabajo y la heterogeneidad y desarticulación del desarrollo regional. La sustentabilidad de un esquema de crecimiento a largo plazo requiere atender de modo prioritario ambos aspectos.

### Situación de empleo e ingresos

Durante los años noventa, la ocupación aumentó menos que en la década anterior y crecieron las tasas de desempleo abierto, mientras que la mayor parte del empleo generado correspondió a posiciones informales, tradicionalmente de escasa productividad y no cubiertas por la seguridad social. Si bien las remuneraciones se recuperaron de la erosión experimentada en los ochenta, se ampliaron fuertemente las brechas entre las personas con diferentes calificaciones, a causa del elevado desempleo y subempleo y de los sesgos de la demanda de trabajo asociados a la apertura económica y los cambios técnicos. En comparación con el resto de la región, por otra parte, el aumento del desempleo abierto ha sido más importante en la Argentina. Las políticas de empleo siguieron tres orientaciones básicas: la flexibilización de las regulaciones laborales, la creación directa de empleo –especialmente para personas de baja calificación– y la mejora de las calificaciones. Parece claro que las reformas introducidas al marco normativo del mercado de trabajo no ejercieron un efecto positivo sobre el nivel de empleo y, al mismo tiempo, favorecieron la creciente presencia de empleos precarios y de inestabilidad en la estructura ocupacional. En la medida que estos efectos afectaron más intensamente a personas con bajo nivel educativo o pertenecientes a ciertos grupos de edades, el impacto distributivo también fue sustancial.

A comienzos de los noventa, el proceso de reconversión productiva generó un lento crecimiento del empleo, aunque todos los puestos netos creados fueron de tiempo parcial, y la desocupación abierta trepó al 12% en 1994. Si bien la ocupación se expandió considerablemente en la fase de recuperación posterior a la crisis del Tequila, el desempleo permaneció elevado y se incrementó la proporción relativa de puestos precarios, tendencias agravadas en la fase contractiva iniciada a mediados de 1998. Así, en el 2001, el elevado desempleo afectaba con similar intensidad a diversos conjuntos definidos por diferentes atributos: por ejemplo, todos los estratos de educación registraron tasas superiores al 18%, excepto el de quienes habían completado la educación terciaria (7%). En la estructura ocupacional de ese año se destaca el peso de los establecimientos informales, sean muy pequeños (explican entre 37% y 45% del empleo total, según la definición) o pequeños (12%), difundidos en numerosas actividades, principalmente, el comercio, los servicios personales y la construcción. Esta estructura productiva segmentada es una de las explicaciones de la

elevada precariedad laboral, la que alcanza a casi la mitad de los trabajadores. La remuneración media prevaleciente era similar a la de fines de 1991 y un 15% por debajo del punto máximo de la década, en octubre de 1994.

La agudización de la recesión y la irrupción de la inflación a partir de fines de 2001 agravaron el panorama. Continuó la reducción de la cantidad de puestos de trabajo disponibles y se produjo un rápido deterioro del poder de compra de los ingresos (30% en el 2002), especialmente durante el primer semestre. El valor real de las remuneraciones medias de los asalariados correspondiente a septiembre de 2002 constituye el mínimo de una serie iniciada en 1940. El nivel de desempleo se incrementó inicialmente en más de tres puntos –alcanzó al 21,5% en mayo–, para reducirse a 17,8% en el mes de octubre, como consecuencia de un crecimiento del empleo de 8,3% entre mayo y ese último mes. En buena medida, la reversión de la tendencia se debió al papel jugado por el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), cuyos beneficiarios llegaron a representar el 7,4% de la ocupación total en octubre. Por tanto, si se excluye a ese subconjunto de ocupados, el incremento del empleo total se reduce al 2,7%, concentrándose en ocupaciones no asalariadas. Esto sugiere que la recuperación del empleo en el segundo semestre de 2002, más allá del impacto del PJJH, obedeció al aumento de la informalidad e implica un mayor grado de precariedad laboral.

A futuro, la evolución de la demanda de trabajo estará principalmente determinada por la dinámica del nivel de actividad. De todas maneras, esta relación se encuentra mediatizada por una serie de factores: las variaciones en las remuneraciones, la estructura sectorial de los cambios del producto, el ritmo en la incorporación de tecnología, la fase del ciclo, las regulaciones laborales, las expectativas de los empresarios o el poder de negociación de los sindicatos. Por otra parte, la mayor heterogeneidad productiva de la Argentina implica la necesidad de revisar el esquema analítico tradicional; por ejemplo, las deficiencias relativas de la demanda no siempre –o no totalmente– se traducen en mayor desocupación abierta, sino que pueden originar la ampliación del empleo en actividades no estructuradas, que operan como un refugio o una alternativa al desempleo.

Atento a estas formulaciones, se desarrollaron escenarios del nivel de empleo, oferta laboral y desempleo para el período 2003-2008 consistentes con los escenarios macroeconómicos ya comentados. Por un lado, las funciones de demanda de trabajo se estimaron de acuerdo con lo observado en las dos décadas anteriores; la elasticidad empleo-producto de largo plazo estimada es de 0,42. Por otro, se efectuó una estimación econométrica relacionando las variaciones de la tasa de actividad con los cambios en la tasa de empleo y en las remuneraciones (más un término de tendencia). Se consideraron senderos alternativos de la tasa de actividad, adoptando una hipótesis de nivel constante y otra variable en función de la tendencia observada durante las décadas de los ochenta y los noventa. Definidos estos escenarios de la demanda y la oferta de trabajo, se calcularon las tasas de desempleo asociadas a cada uno de ellos. Bajo los supuestos señalados, las tasas de desempleo para el año 2008 correspondientes a las variantes que consideran un crecimiento anual del PBI del 3% resultan similares, e inclusive algo mayores, a las de fines de 2002. Un crecimiento del PBI del 4,5% se asocia a niveles de desocupación similares a los actuales, o sólo algo menores, y sólo con estimaciones de una expansión muy acelerada de la producción agregada se alcanza un descenso importante de los niveles de desocupación.

En estos escenarios, el mayor desempleo y la más elevada incidencia de la indigencia y de la pobreza pasan a ser rasgos estructurales. Por ello, sin dejar de reconocer la eficacia de los mecanismos de protección tradicionales para los trabajadores formales, resulta necesario que el sistema de protección social se instrumente no sólo a través de mecanismos sujetos a la posesión o el tránsito previo por un empleo registrado. El sistema de protección social deberá enfrentar tanto las situaciones de los *nuevos pobres*, como los síndromes de pobreza crónica, recurriendo para ello a diferentes instrumentos. Su diseño debería orientarse por tres criterios generales: mantener incentivos a emplearse productivamente, maximizar la inversión en capital humano y optimizar las inversiones en desarrollo humano. Es prioritario optimizar la efectividad de los instrumentos disponibles antes que considerar –salvo que sea indispensable– nuevos instrumentos. En el caso de las políticas de subsidio, parece más adecuado adoptar al hogar como unidad beneficiaria y redefinir las condiciones de elegibilidad de los hogares en función de su insuficiencia de capital humano, su desocupación o inactividad y sus ingresos, así como de la cantidad de hijos menores. A su vez, las actividades vinculadas deberían basarse en proyectos de alta utilidad social. Paralelamente, estas acciones deberían completarse con programas de atención a hogares vulnerables, de asistencia alimentaria a niños y de pensiones para ancianos sin ingresos.

### Las desigualdades regionales

El nivel de concentración territorial de la producción se ha mantenido más o menos constante en la últimas cinco décadas; las cinco jurisdicciones de mayor tamaño (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza) daban cuenta del 80% del producto en el año 1953 y del 78% en el 2000. Dentro del resto, Tierra del Fuego, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Catamarca más que duplicaron su participación relativa. Con excepción de esta última, cuyo crecimiento fue posterior a 1995, en las otras jurisdicciones las ganancias de participación se originan en las décadas de los setenta y ochenta. Como contraposición, varias jurisdicciones registran disminuciones en su participación, destacándose los casos de Chaco, Corrientes, Entre Ríos y Tucumán, cuyas pérdidas relativas superan más de medio punto porcentual. A su vez, las estimaciones de producto per cápita (1953-2000) muestran un aumento considerable de las disparidades territoriales, habiéndose ampliado considerablemente la brecha interjurisdiccional en los noventa. En 1953, las cinco provincias con más bajo producto per cápita promediaban un cuarto del nivel de la cinco con mayor producto per cápita. En el año 2000, las cinco provincias de menor índice no sólo se ubican por debajo de la mitad de la media nacional, sino que su distancia con el grupo de las cinco de mayor nivel se ha ampliado a más de 5 veces.

El peso de las actividades productivas de bienes (agropecuarias, pesca, minería e industria manufacturera) varía considerablemente entre las estructuras de cada jurisdicción. Sólo en siete provincias, estos sectores agregados superaban, en el año 2000, el 30% del PBG de cada jurisdicción (Catamarca, Chubut, Neuquén, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa). El extremo opuesto lo constituye la provincia de Formosa, donde las actividades productivas primarias y secundarias sólo generaban, en el mismo año, alrededor del 16% del PBG. Una situación muy próxima corresponde a la provincia de Santiago del Estero. Paralelamente, en la mayor parte de los aglomerados provinciales se

deterioraron fuertemente los niveles de formalidad y estabilidad del empleo. Los casos extremos son Formosa, Jujuy, Santiago del Estero y San Juan.

En aquellas provincias en las que se observan aumentos considerables de participación relativa en el producto geográfico, la tendencia se explica por cambios muy marcados en la estructura productiva y en la composición de su canasta de bienes y servicios. En todos los casos, ha habido inversiones *nuevas* de tal magnitud que transformaron el escenario productivo local, desplazando intersectorialmente los ejes de la producción territorial. Las transformaciones de envergadura del perfil productivo provincial se gestaron a partir de acciones a nivel nacional, tanto públicas como privadas, en las que se dispusieron de marcos regulatorios e incentivos nacionales específicos y se canalizaron inversiones de grandes compañías locales o internacionales.

Los problemas de desigualdad relativa regional se originan, en gran medida, en la dimensión extremadamente pequeña de los aparatos productivos en bienes transables de muchas provincias, lo que presiona sobre el mercado de trabajo y genera un clima negativo de negocios al incurrir en fuertes deseconomías de aglomeración y complementación. La distribución geográfica de la inversión del panel de grandes empresas, por ejemplo, presenta un perfil territorialmente concentrado, localizándose en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma entre el 55% y el 60% de la inversión total. Si se incorpora a Santa Fé y Córdoba y a las tres provincias petroleras principales, Neuquén, Santa Cruz y Chubut, se cubre el 86% de la inversión privada originada en las grandes empresas.

En el extremo opuesto seis jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja) sólo daban cuenta del 1,3% y el 1,6% de la inversión de este panel de grandes firmas en los años 1997 y 1999, respectivamente, con una inversión media por planta o establecimiento inferior al millón de dólares. La ausencia de proyectos de inversión significativos por parte de este panel de firmas líderes en estas provincias no sólo tiene efectos directos sobre la tasa de crecimiento del producto geográfico, las exportaciones provinciales, el empleo y la productividad de la economía provincial, sino que implica la ausencia de las externalidades que las inversiones generan y la pérdida de una serie de impactos críticos en el proceso de desarrollo económico competitivo (tales como la difusión de innovación y de prácticas y procesos productivos, la limitación de los canales informales y formales de transferencia tecnológica, la falta de estímulo y demanda para calificación del personal técnico, la ausencia de un mercado de equipamiento de segunda mano, el debilitamiento del tejido institucional financiero y la falta de espíritu emprendedor).

En las regiones más rezagadas de la Argentina, algunos de los problemas principales se derivan de la debilidad de los agentes económicos y de su escasa capacidad para orientar progresivamente una trayectoria de expansión. En este sentido, a partir de la institucionalidad privada existente, la acción pública debería concentrarse en impulsar la consolidación y el fortalecimiento de los nodos o núcleos críticos con capacidad de sostener una estrategia de clusters con proyección nacional e internacional. Junto con el conjunto de nuevos agentes atraídos por esta estrategia, deberían ampliarse y asegurarse la generación de bienes públicos y economías externas que permitan generar un proceso

de crecimiento colectivo e inclusivo de productores y empresarios locales. Una parte de estas acciones debería apuntar a subsanar fallas de mercados y reducir sustancialmente los costos de transacción intratrama; por otra parte, la acción pública debería orientarse selectivamente también a colaborar con la institucionalidad privada, a través de un conjunto de incentivos y modalidades institucionales de participación (por ejemplo, contratos de adhesión). La idea básica consiste en operar públicamente sobre el complejo, no sobre cada empresa o conjunto de empresas; creando oportunidades para nuevas inversiones, atendiendo a los principales problemas planteados y maximizando la generación de beneficios de aglomeración, economías externas y complementariedad entre los agentes económicos en la búsqueda de mercados ampliados, dentro del país o externos.



# La visión industrial del ingeniero Roberto Rocca

**Bernardo Kosacoff**

Este artículo fue originalmente publicado en la Edición Especial del Boletín Informativo Techint de noviembre de 2003.

**L**A SOCIEDAD ARGENTINA HA RECIBIDO CON DOLOR LA PÉRDIDA DEL INGENIERO Roberto Rocca, emblema y corazón del Grupo Techint. Es por todos conocido que Roberto Rocca ha dejado su impronta en esta empresa innovadora, moderna, pujante emprendedora y global.

Otra faceta del Ingeniero, coincidente con la dinámica llevada adelante puertas adentro por Techint, fue su preocupación por promover el desarrollo económico, procurando estimular la participación industrial en el crecimiento del país.

En este aspecto, se destacó como un ferviente, consecuente y entusiasta representante e impulsor de la conformación de un entramado productivo, bregando por la necesidad de llenar aquellos casilleros productivos vacíos, poniendo de relieve la importancia de un sector PyME ágil y competitivo.

En este sentido, no nos encontramos con alguien que haya dedicado su vida al estudio teórico de la problemática del desarrollo, sino con alguien que enfrentó en vida esa cuestión, haciéndola parte constitutiva de su formación como empresario. Para aquellos que tuvimos el privilegio de interactuar con él, era evidente, desde la primera impresión, su sentido común, su preocupación por el desarrollo del empresariado nacional y por la búsqueda permanente de un marco institucional para el desarrollo de las capacidades competitivas del país. Esa vocación por la acción y el desarrollo lo obligaba a querer obtener información y datos precisos que permitieran cuantificar de qué se estaba hablando. Simple ejemplo de esto es la construcción del Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI) y del Observatorio PyMI en el ámbito de la Unión Industrial Argentina (UIA).

Al mismo tiempo, el constante orgullo que le generaba la construcción de capacidades competitivas genuinas de Techint lo llevaba a darse cuenta de que esto solo podía sustentarse en la medida en que dichas capacidades se difundieran por toda la cadena productiva, en un entorno de negocios que incluyera a las PyME y que generara la oferta y el empleo formal necesarios para el desarrollo, el cual haga viable la dignidad y la realización plena de la gente, construyendo de esta forma un sociedad civil integrada y esperanzada.

## La industrialización y el progreso económico

El desarrollo industrial es, aún, una de las asignaturas pendientes en la Argentina. La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y de mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma, la noción sistémica de competitividad reemplaza a los esfuerzos individuales que si bien, son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico-tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización, hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.). Las capacidades de competencia se caracterizan por ser el producto de un proceso colectivo y acumulativo a través del tiempo.

Uno de los aspectos cruciales está asociado al hecho de que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente por el transcurso del tiempo. Son justamente, el resultado positivo de los esfuerzos deliberados y explícitos orientados a la generación de acervos tecnológicos y de la capacitación de los recursos humanos. Esto significa desarrollar una estrategia tecnológica y productiva asociada a inversiones orientadas a la generación/adopción de cambios técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

En una situación en la cual los problemas económicos se unen con la fragilidad institucional, no es necesario *retornar al mercado* sino *construir el mercado*. Esto significa, actuar sobre las instituciones de la vida colectiva y proveer las capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tomar parte de éstas en forma efectiva. Asimismo, las políticas públicas para el desarrollo de la competitividad deben estar orientadas no sólo a favorecer un cambio en el contexto institucional, en el cual las firmas realizan sus operaciones, sino también hacia acciones específicas que favorezcan el desarrollo de la cooperación entre las firmas para permitir la especialización individual en un contexto de complementariedad y de extensión del mercado. El desarrollo de las cadenas productivas y la mayor demanda de empleo deben ser las metas a lograr.

En este escenario, las políticas públicas, con instrumentos distintos a los empleados en el pasado, deben jugar un rol central como catalizadoras de los procesos de transformación, que genere un marco institucional favorable al desarrollo de esfuerzos productivos y tecnológicos, apuntando a mejorar las posibilidades de coordinación de los objetivos y de las estrategias de los agentes privados. La tarea de *construir el mercado*, a partir de igualar las oportunidades, mejorar las capacidades, desarrollar las instituciones y replantear el papel de la *empresa* en el sistema económico, permitiría crear un nuevo entorno para fortalecer el progreso económico en la Argentina. Las políticas productivas deben respetar cuatro requisitos básicos sin los cuales pierden efectividad. El primero de ellos es que estén insertadas en un estrategia económica de irrupción en el mercado mundial; el segundo, que se garantice la continuidad en el tiempo de las políticas implementadas; el tercero, que exista coordinación y consistencia con el resto de las políticas públicas; y el cuarto, la creación de instancias institucionales del Estado y de la sociedad

civil con contrapesos para la ejecución de las políticas de modo que reduzcan el riesgo de captura rentística. Estos son algunos de los desafíos a enfrentar para que nuestro país recupere el sendero del crecimiento sostenido fundado en su potencial productivo y que se despejen definitivamente las dudas sobre su capacidad económica.

Al revisar algunas de las intervenciones públicas del Ingeniero Rocca en la última década, se puede delinear la avenida de ideas recorrida que coinciden con lo expuesto hasta aquí. Sin duda, Roberto Rocca fue un empresario paradigmático de este pensamiento, que comprendió la necesidad de conciliar una visión sistémica del desarrollo, siendo esto lo único que permitiría alcanzar una industria nacional competitiva. A través de algunos fragmentos seleccionados de sus artículos y discursos escritos en ese lapso de tiempo, deseo rescatar y resaltar algunas de estas ideas:

## I El desarrollo industrial

**...Hay grandes diferencias en la apreciación de los medios para lograr una "Argentina Industrial".**

- a. Muchos piensan que la estabilidad y su natural incremento de demanda, el libre movimiento de capitales, los incentivos naturales del **libre mercado** ya constituyen catalizadores suficientes para un despegue industrial del país y que las crisis sectoriales o coyunturales son los necesarios dolores del parto de este despegue.
- b. Otros piensan que las **ventajas comparativas argentinas** no son suficientes frente a las que gozan otros países, y tienen que ser mejoradas, aún con medios coyunturales y a corto plazo o con drásticas, pero inciertas medidas financieras.
- c. Hay por fin grupos que piensan, como yo pienso, que faltando una tradición industrial, u orientaciones sectoriales específicas, o un consenso nacional y forzoso (tipo *tigres del Asia*), pero teniendo fuerzas emprendedoras propias y **esa nueva fuerza de implementación**, es tiempo de producir una orientación clara para el desarrollo industria, de adoptar una filosofía productiva, de inducir coordinación y racionalidad entre Gobierno y fuerzas productivas.

Algunos lo llamarán *Política Industrial*, otros *Liderazgo* de la clase dirigente económica, o de una *Clase Política*, o pasión, constructiva de una Clase Emprendedora: pero ese catalizador de voluntades es más importante que catalizadores específicos<sup>1</sup>.

[1] Oportunidad para una Argentina Industrial, Primera Conferencia Industrial, 1994, pág. 3-4.

### Los actores de la construcción del Edificio Industrial Argentino

#### a. El Mercado

No creo que el simple mercado pueda proporcionar automáticamente los elementos necesarios para nuestro edificio. En una época globalizante, como la de hoy, creo que un mercado libre proporcionará solamente los elementos que permiten las **ventajas comparativas de la Argentina**. Estas ventajas, salvo algunas específicas, como materias primas y energía e intelecto, no son muchas para un desarrollo industrial. Los Hombres, los Emprendedores y el Estado tienen que construir las que todavía nos faltan.

Sin embargo, el Mercado nos proporciona una nueva oportunidad: el MERCOSUR y un posible entendimiento con el Mercado Europeo, al cual nos unen tantos lazos étnicos. Es necesario que miremos al **MERCOSUR** como los Europeos miraron al Mercado Común: un camino de crecimiento y equilibrio recíproco y no de competición salvaje. No tanto un monumento a una idea cuanto un **excepcional monumento a una capacidad de implementación**. Y si esta ha sido la fundamental calidad de nuestro actual binomio político-económico, confío que lo será también en esta gran oportunidad.

#### b. Los emprendedores

Argentina tiene **Emprendedores Industriales**: los tiene por sus orígenes étnicos, por sus tradiciones, por su formación cultural, por haber conquistado por fin su reconocimiento también en la gran ciudad de intermediación que es Buenos Aires.

Pero la eficacia mayor de los Emprendedores reside en su acción y responsabilidad individual de honestidad, correcta competencia, eficiencia, eficacia, sensibilidad social, más bien que en su responsabilidad colectiva...

Soy consciente que esta política económica queda sujeta a la interpretación de esas luces por parte del Gobierno y que ayudar en esta interpretación es esencial para que su acción no sea mero arbitraje en intereses conflictivos sino contribución real al nuevo Edificio Industrial...

Los emprendedores y sus Corporaciones deben constituirse en base esencial de **información y conocimiento** que son la base indispensable para **deliberar**. Pero deben también apuntar a un liderazgo de pasión, más bien que de métodos. Debemos ser instrumentos activos de **implementación**. Asistencia al Gobierno pero también **asistencia a nuestros socios menores**. Debemos ayudar para que no solamente los grandes o los vivos sean capaces de desenredarse de la maraña y el atraso de la burocracia de exportación, dumping, finanzas. Si creemos en este nuevo edificio, los grandes deben ayudar a los chicos, mejorar la eficiencia de sus suministradores, mostrarnos japoneses en guía de quienes nos abastecen.

#### c. El Estado

La influencia del Estado sobre el desarrollo de los Factores Productivos se ejerce a través de caminos distintos, pero tres me parecen fundamentales.

Primero: entender su responsabilidad e influencia en la supervivencia y selección de sus **Emprendedores**: leyes, reglamentos, política económica y financiera, premios y castigos, determinan si navegarán mejor en superficie los emprendedores vivos y soberbios, o los emprendedores honestos y trabajadores.

Segundo: entender que un **Edificio Industrial** es complejo por sí mismo, y aún más en sus exportaciones, y que necesita una burocracia ágil, rápida, accesible a todos y profesionalmente preparada.

Tercero: reconocer la responsabilidad central de mediar y guiar, entre Mercado y Emprendedores, y voluntad política, la construcción de esta nueva **Argentina Industrial**. No se puede rechazar el concepto que su actuación en este campo, activa o pasiva que sea, tiene el nombre de **Política Industrial...**

...“Quiero privilegiar la *implementación* –porque es más fácil apoyarnos en algo que hoy existe– y pensar en la tarea fundamental de *conocer y de motivar*, de recoger materiales, intelectos, voluntades, equipos para esta construcción. Pienso en el entusiasmo necesario para coordinarlos y ponerlos en obra, para usar los ladrillos existentes, si los hay, o inducir a fabricar los apropiados, para tener sensibilidad a los tiempos, a los costos, para alimentar las esperanzas directas que toda obra requiere. Como viejo ingeniero pienso que eso es *Política Industrial* y que ella necesita más del realismo y de la acción de un *Director de Obra* que de un *Arquitecto*”...

[ 2 ] Oportunidad para una Argentina Industrial, Primera Conferencia Industrial, 1994, pág. 12-14.

“¿Qué es entonces una *Política Industrial*?

a. Una Política Industrial nace del *Conocimiento*.

b. Una Política industrial nace del *Convencimiento*. Debemos lograr que la Argentina reconozca el efecto estabilizador de un fuerte sistema nacional **productivo de bienes**, también en el caso de crisis, como la reciente, originada por la inestabilidad financiera y especulativa de algunos países, o por el fracaso de la política económica de algún país emergente.

c. Una Política Industrial nace del *Consenso*. Un modelo industrial coherente con el carácter del país es más constructivo que un sistema abstracto. *Consolidar y preservar* lo que existe es más eficaz que crear de la nada. Borrón y cuenta nueva puede ser el programa industrial para pequeños sectores pero no un Programa Generalizado de Desarrollo.

Una Política Industrial no necesita subsidios, pero sí estímulos constructivos. Construir una Industria en función de modelos teóricos me parece un ejercicio en frustración en presencia de la *Imperfección del Estado* y de la *Imperfección del Mercado*. Desterrar las variables económicas, financieras, sociales, y adaptarlas al conocimiento de la realidad productiva me parece más realista y más exitoso.”...

¿Cómo crear *conocimiento, convencimiento, consenso*, industrial en los máximos niveles de nuestra comunidad económico-social? ¿Cómo puede moverse la UIA para catalizar y promover este proceso? ¿De cuáles instrumentos puede disponer?

La UIA, en ese contexto, está tratando de dar una contribución directa a través del potenciamiento del **Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI)**, cuya finalidad es asistir en los estudios acerca de la situación existente y en la recomendación de propuestas apropiadas. Me ha pedido asumir su Presidencia. Confío que será más honoraria que operativa, ya que este Instituto necesitará mucha más energía y vitalidad que las de un *veterano activo* como yo.

En lo que pueda, trataré de orientar este Instituto hacia el problema general de la Industrialización del país, al estudio de los problemas sectoriales y de los distritos industriales, a la problemática de la pequeña y mediana Industria: en pocas palabras hacia lo que constituye, en mi opinión, el desafío real de una Industrialización generalizada de Argentina.

**Conocer para deliberar** era el lema de Luigi Einaudi. Eso debe ser el lema fundamental para la Unión Industrial Argentina. **El nuevo Instituto para el Desarrollo Industrial construirá sus cimientos sobre este principio**<sup>3</sup>.

[ 3 ] Hacia la Articulación de un Nuevo Pensamiento Industrial en la Argentina, Segunda Conferencia Industrial, 1995, pág.7-8.

“Debemos *conocer*, no sólo nosotros, los Productores de Bienes, sino también los hombres políticos y los economistas académicos que el desarrollo del país se construye en el *realismo*, no en el *idealismo* del Mercado abstracto. El *Mercado* no es otra cosa que el viento que sopla en el mar que estamos navegando: el IDI le puede ofrecer un mapa de las costas, de los puertos seguros, de los escollos, de algunas reservas desconocidas de peces, como un mejor conocimiento de las PyMES. Qué rumbo elegir, y cómo orientar nuestras velas para alcanzarlo es nuestra tarea, pero también la inevitable tarea de una **Política Industrial**”<sup>4</sup>”

[ 4 ] La Industria en la Economía Argentina, Tercera Conferencia Industrial, 1996, pág. 8.

## II Las PyME

“Por mi origen italiano soy aficionado a la Pequeña y Mediana Industria, que representa en Italia la esencia de su tejido productivo. *Casa e bottega* (casa y taller) son el símbolo de la familia. La esencia del principio de *pertenecer* a una familia, a una comunidad o a un *distrito* representa la mayor fuerza solidaria (y humana) frente a la supuesta *Globalización* competitiva.

Por eso, el elevado componente italiano en la población y su importante participación en el sector productivo argentino nos inducen a prestar atención a las PyMIS en Italia, como referencia comparativa con nuestro país. La amplia concentración de las PyMIS Italianas en los llamados *distritos industriales* ha justificado encarar un estudio similar para Argentina.”<sup>5</sup>...

[ 5 ] Importancia de las PyMIS en el Desarrollo Socioeconómico de las Regiones, Seminario Internacional de Rafaela, Santa Fe, 1998, pág. 2.

“Yo he sostenido siempre que –en materia de *Política Industrial*, palabra tan controvertida en nuestro país– tienen igual importancia una política anímica que una política activa.

Hay por cierto una necesidad ineludible que se refiere al **sostén financiero**. También para esto puedo citar algunos ejemplos Italianos que fueron eficaces:

- a. La contribución específica para contribuir con una cuota de los intereses, más bien que con garantías o financiaciones directas.
- b. La descentralización del crédito sobre las Sucursales Locales.

Hay también otras formas de políticas promocionales para PyMIS:

- a. Para las PyMIS agrupadas en las aglomeraciones territoriales-industriales, caracterizadas por uniformidad merceológica, la defensa y el apoyo sectorial parecen el método más eficaz para su desarrollo ulterior.
- b. En el caso de las PyMIS cuya **actividad es inducida** por la presencia de mayores productores –y por el *outsourcing* destinado a incrementarse en el futuro– las facilidades impositivas y financieras pueden ser extendidas a la cadena de clientes y proveedores, también a través de la extensión del “Sistema de Garantías Recíprocas”.
- c. Para la gran parte de las PyMIS que operan fuera de los *distritos* o fuera del sistema de *outsourcing*, tienen validez las medidas generales de sostén y de asistencia y sobre todo el abaratamiento del acceso al financiamiento.

Considero que son más eficaces todas las medidas que ayudan a **reducir la mor-tandad** de las PyMIS, que aquellas destinadas únicamente a la promoción de *nacimientos*. Cada nacimiento conlleva un riesgo natural: pero no es justificado que empresas establecidas sufran las mismas incertidumbres de supervivencia. El conocimiento Sectorial y la profundización de las razones del fracaso, son lecciones esenciales para cualquier política industrial.”

...”Todas las consideraciones de *productividad* indican que en un contexto de *globalización* de los mercados la **Inversión Industrial** se destina principalmente a reducir costos, no a aumentar el empleo. Ese razonamiento fue válido en las condiciones del período 90/95 pero no en una **expansión** futura donde la inversión debe acompañar al crecimiento del empleo. Este proceso incluye necesariamente la **diversificación y desarrollo de las PyMES que son las mayores utilizadoras y creadoras de empleo.**”

### III La importancia del *Modelo* y su implementación. El modelo italiano<sup>6</sup>

[ 6 ] Hacia la articulación de un nuevo pensamiento industrial en la Argentina, Segunda Conferencia Industrial, 1995, pág. 3-5. La industria en la economía argentina, Cuarta Conferencia Industrial, 1997, pág. 13 -14

Existen en Italia **dos modelos contrapuestos de desarrollo**: el del Norte y el de Sur, con diferencias del orden de 2 a 1 en el PBI y con índices de pobreza del 2% en el Norte, 7% en el Centro, 21% en el Sur.

1. El sistema de la *integración social y el desarrollo desde abajo* ha predominado en el Norte, creando emprendedores y ocupación. La proliferación de los **Distritos Industriales** ha acompañado, en muchas zonas, el desarrollo del Norte.
2. El sistema de crecimiento creado *desde arriba*, con transferencias estatales, inversiones en empresas públicas, incentivos económicos y financieros, no ha sido suficiente para producir resultados comparables en el Sur.

Una conclusión reciente (Luca Palazzi, Sole-24 Ore, del 14.7.95) es que la experiencia positiva de los *distritos* y negativa de la *intervención pública* ofrecen lecciones de política económica. La misma debe concentrarse en la simple **eliminación de los obstáculos, de cualquier naturaleza, que generen rendimientos productivos estériles o que reduzcan la potencialidad de un territorio**. Otro estudio reciente recomienda que la *Política Industrial* favorezca, y no obstaculice, todo desarrollo específico espontáneo, como los *distritos*.

El *Consenso* del Norte guió la formulación de una *Política Industrial* y le dio eficacia. Construyó una *Política Financiera* regional eficaz e incentivadora. Estas mismas políticas, a las cuales se agregaron importantes incentivos materiales, fue en buena parte desperdiciada en el Sur, donde no existía este *Consenso* (por cultura, costumbres locales, corrupción, mafia).

Una **Política Industrial eficaz se identifica con el consenso y el espíritu emprendedor local**. Ese consenso existe *per se* en Italia, Alemania, Francia, Japón, etc., y en otros casos fue creado, dado que existía predisposición, como en el caso del Sudeste Asiático. El *mercado*, las políticas monetarias, la promoción de inversiones, ayudan, pero no son suficientes si faltan **consenso y espíritu**.

El pesimismo realista afirma que el Sur de Italia, confiado únicamente a las “leyes del Mercado” o a la “acción imperfecta del Estado”, no podrá nunca despegar industrialmente.

---

La tendencia actual de los economistas es privilegiar la *macroeconomía* del **modelo abierto anglosajón**; es decir, de un mundo muy flexible en términos sectoriales, financieros y sociales. Pero esa macroeconomía tiene limitaciones: no puede aplicarse indistintamente a otras *realidades*, donde cultura, homogeneidad, finalidades sociales son parte esencial del consenso de convivencia.

¿Cuál es nuestro Modelo? ¿El Renano (como el de Alemania y Francia), el Regional (como el del Mercado Común), el de Consenso Cultural (como el de Japón), el Paternalista Autoritario (como el del Sudeste Asiático), el de Realismo Social Nacional (como el de Italia y España). O el *Industrial*, como el Irlandés, que duplicó en 10 años el PBI pro cápita, llevándolo al nivel de Gran Bretaña?

Argentina no puede escapar a la responsabilidad de entender su *modelo* predominante, reforzarlo y perfeccionarlo, a aceptar el compromiso de armonizarlo con realismo con el modelo abierto macroeconómico. **La definición del Modelo y su implementación** es más importante que la simple confianza en su evolución bajo leyes macroeconómicas.

Decir que es tiempo de lucha, de realismo, significa que los hombres políticos deberían tener algo del **administrador, del Emprendedor**, del sentido de organización. La *leadership* política tiene que ser una *leadership* productiva.

Al mismo tiempo, el hombre de Empresa debe tener algo del hombre político, con sus sensibilidades sociales, con búsqueda del consenso.

Estructura significa, señores, no pensar sólo en el crecimiento del PBI, sino en cómo será el país cuando duplique su PBI. Brasil lo estudia como *programación*, Argentina como cambio de vocación.

No tenemos que *globalizar* estos conceptos, sino liderar el cambio.

- > Este no es un taller de *conflictos*, sino un taller de *métodos*.
- > No tenemos que dar un voto a las *ideas*, sino un voto a la *implementación*.
- > No importa, dijo Deng, que el gato sea blanco o negro, con tal que atrape a los ratones...

Al evocar el pensamiento de Roberto Rocca se confirma su presencia intelectual, la cual ha dejado raíces fundamentales, que deseamos que sean fructíferas, para consolidar una sociedad que aprenda sus potencialidades y permita recuperar la dignidad, el trabajo y el bienestar de sus habitantes.



# Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 315, de septiembre / diciembre de 2004.

**Con el convencimiento de la relevancia que ha adquirido el MERCOSUR para nuestro país, desde el punto de vista político, económico y social, el Boletín Informativo Techint ha considerado importante dar a conocer la primera parte del documento *Evaluación del desempeño y aportes para un diseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos\**, realizado por un grupo de prestigiosos investigadores y académicos, bajo la coordinación del economista Bernardo Kosacoff, Director de la Oficina de la CEPAL-Naciones Unidas en la Argentina.**

**Este trabajo, compuesto por cinco artículos, se propone realizar un diagnóstico y evaluación sobre el funcionamiento del MERCOSUR, focalizado en el impacto del bloque en la industria argentina. Asimismo, proporciona aportes conceptuales y herramientas para que el acuerdo regional cumpla con la misión original para la cual fue proyectado de “modernizar las economías (de los Estados Partes) para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” (Tratado de Asunción, 1991).**

**Confiamos en que este documento será una contribución profesional para el debate sobre las oportunidades de mejora del MERCOSUR con el objetivo de lograr un desarrollo equitativo del tejido industrial de los diferentes Estados miembros.**

**Equipo de trabajo:**

**Bernardo Kosacoff (Coord).**

**Guillermo Anlló, Gustavo Baruj, Roberto Bouzas, Carlos Bonvecchi, Eugenia Crespo Armengol, Ricardo Delgado, José María Fanelli, Daniel Heymann, Fernando Porta, Gloria Pérez Constanzó, Adrián Ramos, Federico Sarudiansky.**

**\*La segunda parte, que contiene el material estadístico, puede consultarse en: [www.cepal.org/argentina/publicaciones](http://www.cepal.org/argentina/publicaciones)**



# Resumen ejecutivo

## 1. Punto de partida para un rediseño del MERCOSUR

LAS APRECIACIONES RESPECTO DEL PROYECTO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR han presentado, desde su lanzamiento, cambiantes y contradictorias valoraciones. En los últimos tiempos, se han venido planteando con especial fuerza interrogantes sobre el funcionamiento, o aún sobre el propósito y la utilidad del MERCOSUR para el desarrollo económico de sus integrantes.

En ese sentido, un criterio que suele utilizarse para evaluar los resultados de un proceso de integración es si el mismo contribuyó a incrementar la cantidad y *calidad* del comercio externo. Al respecto, la evidencia empírica permite señalar que el MERCOSUR aumentó el tamaño del intercambio comercial argentino, aunque no produjo cambios sustantivos en el sentido de superiores niveles de exportación con mayores grados de elaboración (excepto unos pocos casos especiales).

En términos globales, la balanza comercial de la Argentina con los países del MERCOSUR fue positiva, aunque en las manufacturas de origen industrial, en particular, tuvo un saldo acumulado negativo. Específicamente, el comercio con Brasil en términos del contenido de valor agregado y de puestos de trabajo incorporado en las exportaciones e importaciones ha sido deficitario para Argentina en casi todos los sectores industriales. Esta tendencia ha aumentado en forma sostenida en el último lustro.

Aunque hasta el año 1998, el MERCOSUR jugó un cierto papel dinamizador de las exportaciones (incorporando un mayor componente manufacturero y una mayor participación de flujos intraindustriales) no se generalizaron procesos de complementación productiva a escala regional. Estos casos se han concentrado en muy pocos sectores, con escaso derrame sobre el conjunto de la estructura productiva. Desde mediados de 1998 en adelante, el MERCOSUR tuvo un efecto contractivo sobre las exportaciones argentinas, afectando relativamente más a las originadas en el sector industrial.

A partir de la maduración de las políticas de apertura, las filiales de transnacionales de los sectores transables adoptaron una estrategia de especialización y complementación dentro de la estructura de la corporación, principalmente dentro del MERCOSUR. En líneas generales, el comercio intraindustrial MERCOSUR es básicamente un comercio intrafirma. Sin embargo, desde 1999, las diferencias en los costos relativos de producción indujeron a un achicamiento de los niveles de producción en la Argentina y el traslado de algunas líneas hacia las instalaciones

en Brasil, en particular en los sectores textil y metalmecánico, en un movimiento estimulado por los incentivos estaduales a la inversión.

Las importantes asimetrías estructurales que existen en el MERCOSUR han sido agravadas por un contexto de descoordinación y de asimetrías de política. En efecto, la forma en que las autoridades brasileñas (tanto federales, estaduales como municipales) han apoyado a sus sectores productivos internos ha sido, y es, un punto de especial relevancia en las discusiones sobre las condiciones de competencia intrazona, por la incidencia que tiene sobre el sector industrial argentino, al producir impactos distorsivos adicionales sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión extranjera directa dentro de la región, la cual efectivamente se radicó preferentemente en Brasil en el área manufacturera durante el último lustro. Por otra parte, en la fase recesiva de su ciclo económico interno, las economías más grandes, notablemente Brasil, tienden a volcar excedentes exportables sobre el resto del mercado regional y esta sobreoferta competitiva coyuntural suele tener consecuencias serias sobre la estructura productiva del socio importador.

En estas condiciones, el MERCOSUR desarrolló una lógica de negociación fuertemente conflictiva, ya que lo acordado en materia de política comercial fue siendo comprometido por la ausencia de coordinación en los otros planos (macroeconómico, estructural y regulatorio), deteriorando la posibilidad del establecimiento de políticas comunes. Este déficit ha sido un factor esencial porque estas áreas de política deberían haberse encargado de administrar y corregir los efectos no deseados sobre el intercambio comercial, crear condiciones equivalentes de competencia y señalar el rumbo estratégico del bloque.

Estos vicios han desaprovechado en gran medida el potencial de crecimiento por la vía de la especialización y la complementación intra-regional. En este contexto, se acentuaron los costos del ajuste estructural, sin que se hubieran diseñado ni previsto instrumentos regionales destinados a solventarlos y a facilitar la reconversión de los sectores afectados. Estas fallas de coordinación agravaron el problema distributivo al interior del bloque, toda vez que se ha ampliado la brecha de competitividad y se han reproducido, en una mayor escala, las asimetrías estructurales originales, profundizando el daño en varios sectores productivos de la Argentina y afectando nuevas inversiones.

En efecto, como resultado de la ausencia, deterioro y fragmentación regulatoria, la situación actual del MERCOSUR presenta cuatro características principales, a saber: a) un progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado; b) la coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de mercados nacionales; c) la ausencia de avances sustantivos en campos más allá del comercio de bienes, y d) la inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de asimetrías estructurales y de política. La conjunción de estas cuatro características implica que resulta incorrecto definir al MERCOSUR como una *unión aduanera incompleta*. Más bien, lo que existe se asemeja a un *área de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona* y una total ausencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.

En este marco, la volatilidad macroeconómica y de los flujos de comercio, por un lado, y la ausencia casi absoluta que el MERCOSUR evidencia en disciplinas comunes ligadas a políticas de competitividad, inversiones productivas e incentivos, por

otro, exigen flexibilidad para administrar las herramientas disponibles en el comercio intrazona. Las fuertes fluctuaciones de los tipos de cambio y del ingreso de las economías, la ausencia de mecanismos de compensación comercial significativos, la continuidad de extensivos programas de subsidios, vuelven poco sustentables las posturas que apoyan la eliminación de los regímenes *antidumping* (AD) y antisubvenciones (AS) en el intercambio intrazona (que, por otra parte, afecta volúmenes marginales de comercio global) sin reconocer que la supervivencia de condiciones asimétricas en el tratamiento de las empresas distorsiona la competencia.

Las dificultades actuales que enfrentan los países del MERCOSUR para encontrar un sendero de crecimiento económico de largo plazo parecen estar ligadas con los profundos cambios en el escenario internacional desde principios de los años setenta. En primer lugar, la fluctuación cambiaria entre las monedas de reserva más importantes que agregó volatilidad al entorno y se convirtió en un factor autónomo de generación de *shocks*. En segundo lugar, la creciente competencia de los nuevos países de industrialización tardía. En tercer lugar, la liberalización desigual del comercio, donde el proteccionismo de los países ricos fue especialmente dañino para los países del MERCOSUR. Por último, la liberalización financiera que trajo ventajas, pero también una nueva amenaza: el aumento de los flujos de capital en un mundo volátil con efectos de contagio y conductas irracionales de manada.

Desde mediados de 1998 los dos mayores países del MERCOSUR han estado experimentando desequilibrios fuertes y persistentes que se acompañaron de una alta volatilidad de los tipos de cambio. Asimismo, se puso de manifiesto la dificultad para identificar niveles de ingreso permanente que establezcan valores más o menos definidos de la capacidad de gasto sostenible (especialmente, en el caso de la economía argentina). Esto se asoció con grandes cambios en las tendencias del producto real y aún más, en el poder de compra del producto en términos de dólares (hacia 2003, en la percepción de los vecinos, los tamaños de las respectivas economías se habían contraído apreciablemente).

La gran variabilidad del comercio intra-regional se reflejó en movimientos macroeconómicamente significativos, incluso para Brasil. Estos impulsos se generaron principalmente en instancias de crisis o en recuperaciones de gran amplitud: no se trató de fenómenos recurrentes en condiciones *normales*, capaces de generar una demanda recíproca de cooperación macroeconómica.

Adicionalmente, la precaria integración financiera entre los principales socios del MERCOSUR no generó incentivos estratégicos para la convergencia macroeconómica y la cooperación monetaria. Aún cuando en los últimos años la vinculación con los mercados financieros ha sido muy distinta, la aparente atenuación de los contagios financieros entre las economías tiene un componente transitorio. En el futuro, es probable que los países del MERCOSUR queden con grandes volúmenes de deuda y economías sensibles a los vaivenes financieros externos (aunque en el caso argentino la intensidad dependería bastante de cómo concluya la reestructuración de su deuda).

En suma, la discusión sobre el futuro del MERCOSUR requiere de una mirada de largo plazo, en lo analítico y en lo práctico. En un período marcado por fuertes crisis, corresponde repensar el proyecto de integración desde el inicio, para analizar cómo puede contribuir al desarrollo de los países sobre bases concretas.

## 2. En busca de una nueva agenda para la integración regional

Todos los países del MERCOSUR enfrentan el desafío de acelerar el ritmo de crecimiento económico. Luego de veinticinco años en los que los países del bloque encontraron grandes dificultades para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido, el panorama actual no es más favorable y, adicionalmente, se observan fenómenos de deterioro social preocupantes. ¿Puede el MERCOSUR ser parte de la respuesta a estos problemas?

Si el MERCOSUR sirve a los intereses de los socios en general y de la Argentina en particular, debe dar respuesta a tres cuestiones que son clave: a) acelerar el crecimiento mejorando la inserción en la economía globalizada; b) propugnar la máxima equidad en la distribución de los beneficios de la integración entre los países miembros y c) reducir la volatilidad macroeconómica. La geografía es un ingrediente ineludible para definir oportunidades y limitaciones al crecimiento. Claramente, la *contigüidad* de las economías no es la misma en el MERCOSUR de lo que sería, por ejemplo, en el contexto europeo. Pero parece probable que la evolución regional condicionará las opciones de crecimiento: ignorar a los vecinos no es una opción de largo plazo.

Para una crisis de objetivos y credibilidad como la que enfrenta el MERCOSUR, el *status quo* es una mala opción de política. Para que el MERCOSUR se convierta en uno de los soportes de un proceso de crecimiento y reindustrialización equitativo que mejore las condiciones de competitividad es necesario: a) el establecimiento del mercado ampliado como señal efectiva de largo plazo (para maximizar las ganancias conjuntas del bloque); b) la coordinación de estrategias de especialización y complementación productiva, considerando aspectos estáticos y dinámicos (para hacer efectivas las oportunidades); c) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas desde su implementación (a fin de permitir la reconversión de los *perdedores* –entre los que se encuentran sectores de la industria argentina– y la recuperación de espacio dentro de la producción regional).

Para desarrollar estos objetivos es necesario discutir una *agenda positiva* que contenga, al menos, los siguientes tres puntos: a) la revisión del Arancel Externo Común (AEC), en función de una mayor flexibilidad ligada al fortalecimiento industrial y la generación de cadenas regionales de valor; b) la profundización del proceso de armonización de normas técnicas, elemento clave para el desarrollo de complementación productiva en productos diferenciados, principalmente para las PyMES; c) una efectiva coordinación de políticas sectoriales y microeconómicas, ofertando un conjunto de bienes públicos regionales que orienten el planeamiento estratégico de la inserción internacional de estas economías y el desarrollo de un sistema regional de innovación.

La puesta en marcha de una agenda de esta naturaleza requiere, además de garantizar el financiamiento de los instrumentos específicos, la definición de un período de transición, en el que rijan reglas consensuadas de administración de situaciones de excepción en el comercio intrazona. Se trataría de reemplazar la discrecionalidad actual, fuente de conflictos, por un conjunto de normas transparentes, más universales y con mayor certidumbre respecto de su vigencia temporal y sus efectos. El objetivo de una transición administrada es evitar la lógica disruptiva de un proceso de liberalización comercial ejecutado sin la correspondiente infraestructura institucional y normativa que contribuya a hacer madurar los beneficios potenciales.

Los aspectos vinculados a las asimetrías en las condiciones de competencia al interior del bloque requerirán nuevas y más estrictas disciplinas. Resultaría inadecuado un reemplazo automático del régimen AD y AS por leyes armonizadas de competencia. En cambio, se deberían reforzar las disciplinas OMC en el intercambio comercial entre los socios, manteniéndolas durante un período de transición.

En relación a las filiales de empresas transnacionales localizadas en la región, el desafío principal para la política pública es desarrollar instrumentos que, a partir del aprovechamiento del mercado ampliado, faciliten la elaboración de productos destinados fundamentalmente a la exportación a otras filiales del mundo o a nuevos mercados. En efecto, sería deseable que se produzca un aumento gradual en los coeficientes de exportación de estas empresas, al tiempo que sustituyen importaciones en forma eficiente. Un objetivo de máxima sería que no sólo se fabrique sino que además se haga la IyD que está por detrás. Un objetivo más modesto es que se realicen mayores esfuerzos intramuros y/o subcontraten esfuerzos con institutos de investigación locales.

Es difícil que la integración progrese sin un fortalecimiento y desarrollo de las instituciones de gestión, así como del proceso de creación e implementación de reglas. Esto implica el establecimiento de mecanismos efectivos para que las decisiones de los órganos regionales competentes tengan un impacto sobre los agentes económicos.

Finalmente, en términos macroeconómicos, la coordinación puede hacer un aporte importante para evitar las depreciaciones de las monedas orientadas a ganar competitividad a costa del vecino. Avanzar en la integración financiera y en la construcción de instituciones de los mercados de capital no sólo ayudaría en la conformación del espacio común, también generaría mayores incentivos estratégicos para la convergencia de las variables macro y para la cooperación monetaria. Asimismo, es necesario articular las posibilidades de financiamiento de organismos internacionales y de instituciones regionales para garantizar la reestructuración, ampliación y modernización de la oferta productiva regional.

El camino de la integración profunda es extremadamente difícil. Supone ajustes microeconómicos de corto y mediano plazo de relevancia; puede generar efectos de derrame no deseados e induce efectos de redistribución de ingreso y localización. Esto implica que pueden aparecer problemas significativos de desequilibrio sectorial y disputas por la distribución de beneficios entre los socios. También significa que habrá lugar para el oportunismo. Justamente porque existen estas ventajas y estas amenazas es que un acuerdo regional no es bueno ni malo a priori. Es bueno si mejora el potencial para explotar la geografía y potenciar la producción de bienes con una justa distribución de beneficios entre los países socios. Es bueno, también, si mejora la capacidad de negociar con otros bloques. Es malo si desvía comercio o se convierte en un instrumento de algún miembro para realizar ventajas de localización de las industrias con mayor potencial de escala y aprendizaje o para ganar inversión extranjera directa a expensas de los demás socios.

### Algunas evidencias empíricas de la evolución económica del MERCOSUR

**Participación del MERCOSUR en el comercio mundial.** La participación del MERCOSUR en el comercio mundial es muy pequeña, ubicándose casi sin variaciones a lo largo del período considerado (1985-2002) en el 1,5% de ese total.

**Volumen del comercio exterior argentino.** La Argentina verifica exportaciones crecientes al MERCOSUR respecto de la etapa previa a su concepción. Efectivamente, las ventas externas de la Argentina pasan de unos U\$S 1.154 millones promedio anual en el período 1985-1990 a unos U\$S 8.000 millones promedio en el período 1995-2002. Aún exceptuando las exportaciones de cereales, combustibles y automotrices el aumento fue significativo, pasando de U\$S 830 millones (promedio anual 1985-1990) a cerca de U\$S 4.090 millones (promedio anual 1995-2002). Entre los subperíodos 1985-1990 y 1999-2002 se observa que mientras el valor total del comercio externo argentino creció un 236%, el correspondiente al MERCOSUR lo hizo en un 550%.

**Coefficiente de apertura.** Cabe destacar que el coeficiente de apertura de la economía argentina creció en forma significativa y de modo casi equivalente al promedio del MERCOSUR. Existe un importante aumento del coeficiente de importaciones, mientras que el coeficiente de exportaciones crece pero en una magnitud inferior.

**Exportaciones por grandes rubros de actividad.** Entre los mismos subperíodos considerados se observa que la estructura de las exportaciones correspondiente al MERCOSUR no difiere, significativamente, de la general; a lo sumo se registra un moderado crecimiento y una leve mayor participación de las ventas externas de manufacturas en el caso del mercado regional.

**Importaciones por grandes rubros de actividad.** Por el lado de las importaciones intrazona, se observa un cambio significativo en la participación de las manufacturas entre los subperíodos extremos: éstas pasan de representar un 82% del total a contribuir con un 94,5%. En el marco de un proceso de fuerte aumento de las importaciones en el abastecimiento de la demanda interna, las compras originadas en el MERCOSUR exhibieron un dinamismo muy superior a las del resto del mundo.

**Exportaciones industriales según sector de actividad.** Cuando se considera la composición de las exportaciones manufactureras totales de la Argentina entre los lapsos mencionados se observa que ganan participación las ramas de *Maquinaria, Electrónica y Automotriz; y de Refinerías de Petróleo, Química, Plástico y Caucho y Otros*. Las demás actividades, a este nivel de agregación, exhiben una caída en su importancia relativa. El MERCOSUR contribuyó en ese proceso. En efecto, la evolución de las exportaciones intrazona de manufacturas de la Argentina, muestra que las ramas cuya ponderación crece son, también, las de *Maquinaria...; y Refinerías...* Cabe advertir, sin embargo, que en este último caso, el aporte por el lado del comercio intrazona fue inferior al del resto del mundo y que, por otra parte, el fuerte incremento de las ventas externas de Maquinaria... se explica, centralmente, por la actividad de la industria automotriz (que posee un régimen especial).

**Importaciones industriales según sector de actividad.** El comportamiento observado muestra que en el marco de un fuerte crecimiento de las compras externas totales, las ramas que ganan mayor participación (*Maquinaria...y Textiles y Cueros*) son, a su vez, las que en el comercio intrazona exhiben también los mayores crecimientos.

**Comercio exterior según bloque sectorial.** Un mayor nivel de desagregación tiende a confirmar el comportamiento de las exportaciones e importaciones descripto con anterioridad, tanto para los totales del país como para los niveles registrados en el MERCOSUR: esto es, que los avances en la especialización exportadora corresponden a ramas o bienes que integran el sector de *Maquinarias... y Refinerías...*, mientras que la creciente gravitación de las importaciones se vincula con el primero de los sectores y el *Textil...*

**Volumen de importaciones bilaterales entre la Argentina y Brasil.** Observando la evolución promedio entre puntas de las importaciones recíprocas entre la Argentina y Brasil (entre los períodos 1985-1990 y 1999-2002), se verifica que las importaciones bilaterales aumentan en 5,5 veces para ambos países. Sin embargo, cuando se excluyen los sectores de cereales, combustibles y automotriz, si bien las importaciones bilaterales son crecientes, las compras argentinas de productos brasileños aumentan un 480%, superior al 316% verificado por las compras brasileñas de productos argentinos.



**Participación de la Argentina y Brasil en las importaciones totales del socio comercial.** En el período de gran expansión del comercio de la Argentina con Brasil (entre comienzos de los noventa y alrededor de 1998), las exportaciones bilaterales de cada país siguieron aproximadamente el ritmo de las exportaciones del otro. Aunque hubo una cierta *profundización del comercio*, lo que se observó fue principalmente una ampliación del intercambio basada en una fuerte elevación del valor total importado por cada país. Entre 1998 y 2002, se verificó un comportamiento asimétrico, con bajas en la participación argentina en las importaciones de Brasil (de 14% a 10%, lo cual implicó una disminución a una cifra cercana a la de 1993) e incrementos en la proporción de las importaciones argentinas provenientes de Brasil (de 23 a 29%, con un aumento ulterior a 34% en 2003, por mucho, el registro más alto de la serie). La fuerte contracción de los flujos de comercio tuvo entonces un definido sesgo hacia un incremento de la cuota del mercado regional captada por los bienes brasileños, y una disminución en la de los bienes producidos en la Argentina.

**Participación del socio comercial en las importaciones industriales.** La importancia de Brasil como proveedor de productos industriales de la Argentina pasó de un 14% como promedio anual del período 1985-1990, creciendo en forma continua hasta alcanzar un 26% en el período 1999-2003. Como se puede observar en casi todos los sectores (excepto en *Bebidas*) se ha incrementado la participación de los productos brasileños en las importaciones de la Argentina. La Argentina en tanto pasó de un 5% en 1985-1990 a un 9% en 1999-2003, luego de decrecer respecto al nivel de 10% alcanzado en el período 1995-1998.

**Balanza comercial argentina en el MERCOSUR.** Cabe destacar que desde la puesta en marcha del proyecto de integración, el saldo acumulado hasta 2003 del balance comercial argentino en el MERCOSUR arrojó un superávit superior a los U\$S 12.700 millones, registrándose déficit, hasta la actualidad, en sólo dos años: 1992 y 1993.

**Balanza comercial por grandes rubros de actividad.** Si se atiende al origen del superávit comercial argentino en el MERCOSUR puede comprobarse que los únicos grandes sectores de actividad que exhiben un saldo positivo corresponden a la producción primaria y minería extractiva. En cambio, aunque la tendencia registrada es hacia la disminución, el conjunto de la actividad industrial presenta un déficit persistente en su balanza comercial.

**Balanza comercial argentina con Brasil.** Si bien con Brasil el superávit comercial acumulado en el período 1985-2003 fue de casi U\$S 6.000 millones, considerando solamente el intercambio de manufacturas de origen industrial resulta un déficit acumulado que alcanza los U\$S 12.266 millones. El saldo comercial con Brasil de productos industriales arroja valores negativos para la Argentina en los cuatro subperíodos analizados y para la mayoría de los sectores. En particular, los sectores de *Electrónica y telecomunicaciones, Maquinaria de uso general, Papel y edición, Material eléctrico y electrodomésticos y Hierro y aceros comunes*, se cuentan entre los constantemente deficitarios en el comercio con Brasil y han sido los que acumularon los déficit comerciales mayores. Mientras que han sido muy pocos los sectores industriales que exhibieron superávit comerciales con Brasil en todos los períodos analizados: *Refinación de petróleo; Lácteos; Carnes, pescado, frutas, legumbres y hortalizas; y Bebidas*. Asimismo, cabe destacar el cambio de signo del saldo comercial de Vehículos automotores que se produce a partir de los años 1995-1998.

**Valor agregado contenido en el comercio exterior de manufacturas con Brasil.** De los datos disponibles resulta evidente que para el total de las manufacturas el balance para la Argentina ha sido negativo a lo largo de todo el período analizado. En efecto, en las tres etapas consideradas el valor agregado directo e indirecto contenido en las exportaciones a Brasil ha sido inferior al contenido en las importaciones desde este país.

**Valor agregado en el comercio por rama industrial.** En este caso, los ganadores han sido la *Refinación de Petróleo, los Vehículos Automotores, la producción de Lácteos; Carnes de todo tipo, Frutas, Legumbres y Hortalizas*, y en mucha menor medida, *Bebidas e Hilados y Tejidos*. En consecuencia, las demás ramas industriales registraron pérdidas netas de valor agregado en su intercambio con Brasil, destacándose en este sentido, *Electrónica y telecomunicaciones; Papel y editoriales; Hierro y acero; Material Eléctrico y Electrodomésticos; Maquinarias; Autopartes; Productos y Confecciones Textiles*; algunos *Productos Químicos, etc.* Algunos ejemplos seleccionados de valor agregado incorporado en el comercio bilateral entre la Argentina y Brasil por bloques sectoriales:

**Madera y papel.** En el comercio intrazona la Argentina ha tendido a especializarse en las ramas de *Maderas terciadas y aglomeradas* y de *Pasta para papel*. Mientras que el bloque de Madera y Papel de Brasil, por su parte, tendió a especializarse en la producción de *Muebles* y de *Otros artículos de papel y cartón*.

**Textiles e indumentaria.** Las importaciones de la Argentina desde intrazona pasaron a ser superiores a las de Brasil a partir del período 1999-2003. Los productos que representaron las mayores importaciones de la Argentina desde el comienzo del período analizado eran *Tejidos, Hilados, Tejidos y artículos de punto, y Prendas de vestir*. En los años posteriores continuaron siendo muy importantes aunque debe destacarse el significativo crecimiento de las compras de *Fibras sintéticas y artificiales, Ropa de cama y mantelería*, y la aún mayor participación de las importaciones de *Tejidos* en el total de compras. Por su parte, Brasil importa desde el mercado regional fundamentalmente *Fibras de algodón e Hilados*.

**Cueros.** Se observa claramente que en el mercado intrazona y a lo largo del período analizado, la Argentina abastece de cueros a Brasil mientras que éste nos provee principalmente de calzados. Entre 1991-1994 y 1999-2003, la Argentina incrementa fuertemente sus compras en el mercado de intrazona, más que quintuplicando las importaciones que realizaba en el primer período.

**Petróleo y química.** Brasil importa desde intrazona principalmente *Petróleo, Gas natural y Combustibles*, sectores que concentran más de un tercio de las compras. A lo largo del período analizado se incrementan, tanto en términos absolutos como relativos, las importaciones intrazona de *Combustibles, Plásticos y resinas sintéticas, Envases de plástico y Destilación de alcoholes*. Por otro lado, en las ramas de *Plásticos y resinas sintéticas y de Medicamentos y productos farmacéuticos* parece incrementarse levemente el volumen de comercio intra-rama en el mercado regional reduciéndose las compras a terceros países. Elevados niveles de comercio intra-rama con Brasil son comunes en la mayoría de las ramas que componen este bloque sectorial.

**Metalmecánico.** a) *Insumos básicos.* En el período 1995-2002, en el comercio con Brasil la mayoría de las ramas de este sub-bloque, han sido deficitarias, con la excepción de las Industrias básicas de metales no ferrosos, principalmente aluminio, en las que hubo elevados niveles de comercio intra-rama. b) *Productos metálicos.* Las importaciones argentinas desde intrazona superan a las de Brasil. c) *Maquinaria y equipo.* Las compras a intrazona realizadas por la Argentina han superado largamente a las importaciones por parte de Brasil. d) *Bienes de consumo para el hogar.* El comercio intrazona muestra que las importaciones regionales de la Argentina han superado ampliamente a las de Brasil en las tres ramas que componen este sub-bloque.

**Empleo incorporado en el comercio exterior con Brasil.** El saldo neto de empleo derivado del intercambio con Brasil resulta negativo, pero a diferencia del caso del valor agregado, la tendencia que se refleja es fluctuante: luego de un marcado descenso en el número de puestos de trabajo perdidos entre 1995 y 1998 con respecto a 1993-94, los años más recientes muestran un incremento que ubica el nivel en valores cercanos a los registrados en el primer período. Cabe señalar, a su vez, que se observa una estrecha correlación entre los sectores que han perdido valor agregado y los que también han resignado puestos de trabajo. Y, también, que la participación de la pérdida de puestos de trabajo originadas en el intercambio con Brasil respecto de las reducciones derivadas del comercio total ha aumentado, significativamente, a lo largo de los últimos años.

**Empleo incorporado en el comercio de manufacturas con Brasil.** En el comercio de productos manufacturados con Brasil, el saldo de empleo es crecientemente negativo. Además el saldo negativo se verifica en la mayoría de los sectores industriales de la Argentina, con la excepción de *Carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas; Aceites y grasas; Fabricación de vehículos automotores (sólo en las últimas dos etapas); Elaboración de productos lácteos; Curtido y adobo de cueros; Fabricación de maletas, bolsos de mano y artículos de talabartería*. Los sectores con los mayores saldos negativos acumulados con Brasil son *Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática y Fabricación de maquinaria de uso especial*.

**Participación del MERCOSUR en los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED).** Aunque la participación de la IED destinada al MERCOSUR es la más baja de todos los bloques regionales (apenas llega en promedio al 4% del total de los flujos mundiales en el período 1999-2003), esos montos en relación con el PBI se ubican segundos en importancia después de la Unión Europea.

**Flujos de IED hacia el MERCOSUR.** Si se considera el flujo total de IED hacia los países integrantes del MERCOSUR puede comprobarse el fuerte crecimiento que se produjo con posterioridad al lanzamiento del proyecto de integración regional. Los flujos promedio anual fueron crecientes a lo largo de los diferentes períodos considerados. En efecto, mientras en el período 1985-1990 entraron capitales en concepto de IED a razón de U\$S 2.775 millones anuales, desde entonces y hasta el año 2002, ese promedio se elevó a casi 35.355 millones; esto es, casi se decuplicó.

**Evolución de los flujos de IED por país.** Se observó un comportamiento diferente entre la Argentina y Brasil. Así, mientras la Argentina registró ingresos por IED que duplicaron a los de Brasil entre 1991 y 1994, en los períodos siguientes pasó a un segundo lugar

cada vez más alejado del nivel destinado hacia la economía de nuestro principal socio comercial. En efecto, en el período 1985-1990, la IED recibida por Brasil fue 1.4 veces la recibida por la Argentina. Durante el comienzo de los años noventa, en cambio, los flujos hacia la Argentina duplicaron los dirigidos a Brasil. Sin embargo, a partir de mediados de la década, esta tendencia se revierte, de modo que Brasil recibe, 2,2 y 2,5 veces la recibida por la Argentina en 1995-1998 y en 1999-2002, respectivamente.

**Actividades industriales destino de la IED.** En el caso particular de la Argentina, el destino de la IED hacia la industria se concentró en el período posterior al lanzamiento del MERCOSUR en tres actividades: *Refinerías de Petróleo, Químicos, Caucho y Plásticos; Maquinaria. Electrónica y Automotriz; y Alimentos, Bebidas y Tabaco.* Estas tres ramas concentraron el 83% de la IED total.

**Participación de los países del bloque en los flujos de IED hacia la industria.** En cuanto al destino de la IED en la industria por país, se observa que en el único período para el que se dispone de información homogénea para todos los países (1999-2002), la IED se dirige en su mayoría a Brasil (un 86%) y el remanente se dirige casi en su totalidad a la Argentina. En el sector manufacturero, Brasil concentra más IED que lo que hace para el total de los sectores. En el período 1999-2002, se produce una fuerte reducción en el volumen de la IED dirigida hacia Argentina.



# Notas sobre comportamientos macroeconómicos, interdependencias y problemas de crecimiento

**Daniel Heymann**

## Síntesis

LAS PREGUNTAS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO, O AUN SOBRE EL PROPÓSITO Y LA utilidad del MERCOSUR para el desarrollo económico de sus integrantes se han venido planteando con especial fuerza en los últimos tiempos. Este documento busca contribuir a la reflexión sobre el futuro del MERCOSUR con algunos comentarios sobre la evolución macroeconómica de la región, las vinculaciones generales entre macroeconomía y crecimiento, y sobre potenciales enfoques de la integración regional, con énfasis sobre sus implicancias macroeconómicas.

### 1. Rasgos de la experiencia macroeconómica

Una de las características salientes de la economía argentina ha sido la dificultad para identificar niveles de ingreso permanente que establezcan valores más o menos definidos de la capacidad de gasto sostenible. Esto se asoció con grandes cambios en las tendencias del producto real y aún más, del poder de compra del producto en términos de dólares, variable que se relaciona estrechamente con la demanda de bienes transables y con las posibilidades de servir deudas denominadas en dólares.

Brasil también ha mostrado fuertes oscilaciones, pero menos extremas que las de la Argentina. Por caso, mientras que el rango de variación del PBI *per capita* de la Argentina en dólares desde 1970 fue cerca de 1 a 5, el de Brasil fue de alrededor de 1 a 2,5 (por otro lado, la distribución de esa variable muestra una concentración de observaciones en valores intermedios, cuando la de la Argentina ha sido manifiestamente multimodal). Todo esto sugiere que la incertidumbre respecto de los ingresos permanentes ha sido menor en Brasil.

En todo caso, como efecto del pobre desempeño tendencial de la actividad, de las agudas caídas cíclicas en la Argentina y Uruguay, y de las intensas depreciaciones reales, los niveles de producto en términos de dólares de estos países y de Brasil se encontraban hacia 2003 cerca de los valores mínimos en tres décadas. Al margen de la interpretación del indicador, ese hecho indicaba que, en la percepción de los vecinos, los tamaños de las respectivas economías se habían contraído apreciablemente.

Los vaivenes de los niveles del producto y de su poder de compra externo se reflejaron en las importaciones de los países. Esta evolución se transmitió al comercio intra-regional. En 2002, las exportaciones de la Argentina hacia Brasil eran 40% menores que

cuatro años antes, mientras que las importaciones se redujeron a poco más de la tercera parte del valor de 1998. Sin embargo, el fuerte crecimiento del intercambio que se observó durante los noventa no llegó a revertirse. El comercio bilateral entre la Argentina y Brasil en 2002 representó ampliamente más de tres veces el valor de 1990.

La magnitud del comercio bilateral permaneció baja en relación con los PBI de los países. Sin embargo, el intercambio mostró una gran variabilidad, que se reflejó en movimientos macroeconómicamente significativos. La gran intensidad de las fluctuaciones indicaría que la transmisión de impulsos macroeconómicos entre los países a través del comercio llegó a cobrar importancia, incluso para Brasil. Pero estos impulsos se generaron principalmente en instancias de crisis o en recuperaciones de gran amplitud: no se trató de fenómenos recurrentes en condiciones *normales*, capaces de generar una definida demanda recíproca de cooperación macroeconómica.

En el período de gran expansión del comercio de la Argentina con Brasil (desde comienzos de los noventa hasta 1998), las exportaciones bilaterales de cada país siguieron aproximadamente el ritmo de las importaciones del otro. Aunque hubo una cierta *profundización del comercio*, se observó principalmente una ampliación del intercambio basada en una fuerte elevación del valor total importado por cada país. Entre 1998 y 2002, se verificó un comportamiento asimétrico, con bajas en la participación argentina en las importaciones de Brasil e incrementos de la proporción de las importaciones argentinas provenientes de Brasil. La fuerte contracción de los flujos de comercio tuvo entonces un definido sesgo hacia un incremento de la cuota del mercado regional captada por los bienes brasileños, y disminución en la de los bienes producidos en la Argentina, no obstante la brusca depreciación real de la moneda argentina en 2002.

Estos movimientos del comercio tuvieron características sectoriales bien marcadas. En el conjunto del período 1990-2002, una amplia gama de actividades económicas muestra un incremento en la participación de ambos países en las importaciones del otro, lo que sugiere una mayor complementación. Por contraste, en otros sectores hubo incrementos en el grado penetración de bienes brasileños en el mercado argentino acompañados sea por caídas en la ponderación de la Argentina en las compras de Brasil, sea por el mantenimiento de esa ponderación en cifras no significativas (menos del 5%).

Aun manteniendo rasgos sectoriales perceptibles a lo largo del período, la evolución mostró netas diferencias según el momento, con un visible quiebre hacia 1998. Entre 1994 y 1998, pocos sectores muestran caída de la participación argentina en el mercado brasileño y un aumento de la participación brasileña en el argentino. En la mayoría de las ramas se observa, sea una mayor interconexión en ambas direcciones, sea un aumento de las exportaciones bilaterales argentinas de más intensidad que el de las importaciones de Brasil, con caída de la participación brasileña en las importaciones argentinas. El panorama en 1998-2002 fue bien distinto, dado que en sectores que constituyen más de dos tercios de la producción industrial argentina se observan mermas en la participación de las ventas argentinas en las importaciones brasileñas y aumentos en la otra dirección. Es decir que, para un amplio conjunto de actividades en la Argentina, se apreciaron mayores dificultades para acceder al mercado brasileño, mientras que, por razones posiblemente diversas (macroeconómicas, de políticas sectoriales o de estrategias y comportamientos productivos de las empresas) los productos brasileños aumentaron su

presencia en la Argentina (como proporción de las importaciones). Esta evolución se asoció con una mayor intensidad de las percepciones negativas en la Argentina sobre los efectos del MERCOSUR.

Los mercados financieros de la Argentina y Brasil no están integrados de un modo significativo. La relación entre las condiciones del crédito en ambas economías se originaría en efectos generados por comportamientos de agentes que operan en los mercados internacionales. El grado de correlación entre las condiciones financieras ha tenido un componente episódico: las percepciones manifestadas en las conductas de tenencia de activos reflejarían actitudes de *contagio* y de *diferenciación*, cuya tensión puede generar resultantes diferentes según el momento. En los últimos tiempos, la vinculación de los países con los mercados financieros internacionales ha sido muy distinta. Por otro lado, también han resultado diversas las condiciones de los mercados de crédito de los países. En conjunto, esos contrastes parecieron desacoplar de algún modo los comportamientos financieros de las economías. Sin embargo, siguen existiendo derrames. Con las diferencias del caso, es probable que los tres países queden con grandes volúmenes de deuda y economías sensibles a los vaivenes financieros externos (aunque en el caso argentino, esa sensibilidad dependería bastante de cómo se definan las características de la reestructuración). La aparente atenuación de los contagios financieros tiene un componente transitorio.

## **2. Macroeconomía y crecimiento productivo**

Parece bastante claro que no se puede mantener una distinción nítida entre procesos de crecimiento de largo plazo y fluctuaciones coyunturales. La relación es de dos vías. Por un lado, la evidencia sugiere fuertemente que la volatilidad macroeconómica tiene efectos sobre el crecimiento. La disposición a invertir sin duda depende del mantenimiento de condiciones macroeconómicas previsibles y de un nivel de actividad que induzca la utilización de los factores productivos disponibles: de ahí que las decisiones relativas a la expansión de la capacidad de oferta estén influidas por el nivel y la variabilidad de la demanda. Las expectativas de una evolución inestable de niveles de actividad y precios relativos generan reticencia a acumular activos en la economía; cuando la inestabilidad se manifiesta de manera inesperada, en forma de crisis, se frustran decisiones previas, lo que suele reflejarse en destrucción de capital y, a veces, en rupturas difundidas de compromisos contractuales, con repercusiones que pueden ser persistentes.

Por otro lado, no es sólo que los comportamientos macroeconómicos afecten a las variaciones tendenciales, sino que, recíprocamente, los altibajos en los ritmos de variación de tendencia en el producto, y en las correspondientes percepciones de los agentes, públicos y privados, pueden tener impactos macroeconómicos de primer orden. La simple restricción de presupuesto implica que la capacidad de gasto de los agentes depende de la generación de ingresos presentes y futuros. Por lo tanto, en este sentido, el crecimiento económico y, por consecuencia, los aumentos sostenidos de la productividad, son elementos esenciales de la sostenibilidad macroeconómica.

## **3. Comentarios sobre el MERCOSUR**

En un período marcado por fuertes crisis, corresponde repensar al proyecto de integración desde el inicio, para analizar cómo (y aún si) puede contribuir al desarrollo de los países sobre bases concretas. La discusión sobre el futuro del MERCOSUR requiere una mirada de largo plazo, en lo analítico y en lo práctico.

Sin una perspectiva que oriente a las políticas económicas en relación con los vecinos y genere una previsión de *reciprocidad*, resulta probable que se imponga una lógica de fricción, donde los incentivos inmediatos que se perciben tiendan a la no cooperación y a que en la búsqueda de respuestas a los problemas del momento se ignoren las repercusiones sobre los demás países. En esa lógica se genera desconfianza, lo cual agrega ruido y achica el horizonte de decisiones. Esto vale para las políticas comerciales o microeconómicas que influyen directamente sobre el intercambio y también para las macroeconómicas. Es difícil imaginar acciones de coordinación, incluso de tipo laxo (que no implican compromisos estrictos), en ausencia de una expectativa de interacción repetida. Al mismo tiempo, las condiciones presentes del MERCOSUR dificultan la identificación de tendencias y el diseño de estrategias. Esta tensión debe ser enfrentada de algún modo; en todo caso, el establecimiento de una perspectiva regional de mediano plazo incumbiría principalmente a los países de mayor tamaño y, sobre todo, a Brasil.

La geografía parece un elemento de importancia para definir oportunidades y limitaciones al crecimiento. Claramente, la *contigüidad* de las economías no es la misma en el MERCOSUR de lo que sería, por ejemplo, en el contexto europeo. Pero parece probable que la evolución regional condicionará las opciones de crecimiento (incluso para Brasil): ignorar a los vecinos no es una opción, a la larga. Es decir que no poder establecer un esquema de crecimiento con un enfoque regional sería costoso para los países.

Sin embargo, las consideraciones generales pueden sugerir la utilidad de algún tipo de cooperación, pero no definen un marco de argumentos e incentivos prácticos para el avance de la integración económica. Esto parece requerir de una visión concreta de cómo jugaría esa integración en promover la producción, la inversión y los aumentos de productividad en los países. De un modo u otro, los países están a la búsqueda de una perspectiva hacia adelante; la opción regional implicaría la existencia de una *visión común* que se asocie con decisiones específicas. Esto demandaría una reflexión sobre cómo los países encaran su crecimiento de manera concreta, en función de sus percepciones de posibilidades y limitaciones y de las oportunidades concretas de complementación productiva que se puedan identificar. De ahí se derivarían prioridades y demandas recíprocas para la interacción en el ámbito regional, en especial, pero no necesariamente de manera exclusiva en lo referente al régimen de comercio. Aclarar esas demandas recíprocas, y buscar su compatibilidad parece un ejercicio nada trivial, pero importante, dadas las perturbaciones reales y las fricciones que marcaron las relaciones económicas dentro del MERCOSUR en los últimos años y la existencia de negociaciones abiertas con terceros.

En el MERCOSUR operan visiblemente fuerzas centrífugas y de atracción. Hubo una fuerte expansión del intercambio, pero que mostró tener un apreciable componente reversible (con un sesgo en el patrón de comercio que en los últimos años no favoreció a la actividad en la Argentina), y no se han desarrollado complementariedades productivas de importancia agregada. Por contraste, el MERCOSUR existe formalmente, y por razones de peso. La inversión institucional crea irreversibilidades: difícilmente haya una opción de *deshacer* el proyecto de integración sin costos considerables. Por otro lado, las economías seguirán interconectadas, y probablemente sea difícil que alguna de ellas *despegue sola*, si no hay un crecimiento tendencial de la región. En todo caso, es posible que el balance entre esas fuerzas dependa sobre todo de que se identifique el *uso productivo* de la integración regional, y a partir de ahí se establezcan las correspondientes implicancias en temas de comercio, políticas de incentivos y macroeconomía.



## Introducción

Los países del MERCOSUR han mostrado un comportamiento macroeconómico muy variado desde el inicio del proyecto de integración regional. También se han ido modificando apreciablemente las percepciones sobre los canales de interdependencia entre las economías, y sobre los efectos macroeconómicos de la integración. Con mayor o menor intensidad, el tema de la coordinación macroeconómica ha estado presente en la escena como materia de análisis y discusión, pero sin acciones concretas. Las preguntas sobre el funcionamiento, o aun sobre el propósito y la utilidad del MERCOSUR para el desarrollo económico de sus integrantes se han venido planteando con especial fuerza en los últimos tiempos. Este documento busca contribuir a la reflexión sobre el futuro del MERCOSUR con algunos comentarios sobre la evolución macroeconómica de la región, las vinculaciones generales entre macroeconomía y crecimiento, y sobre potenciales enfoques de la integración regional, con énfasis sobre sus implicancias macroeconómicas.

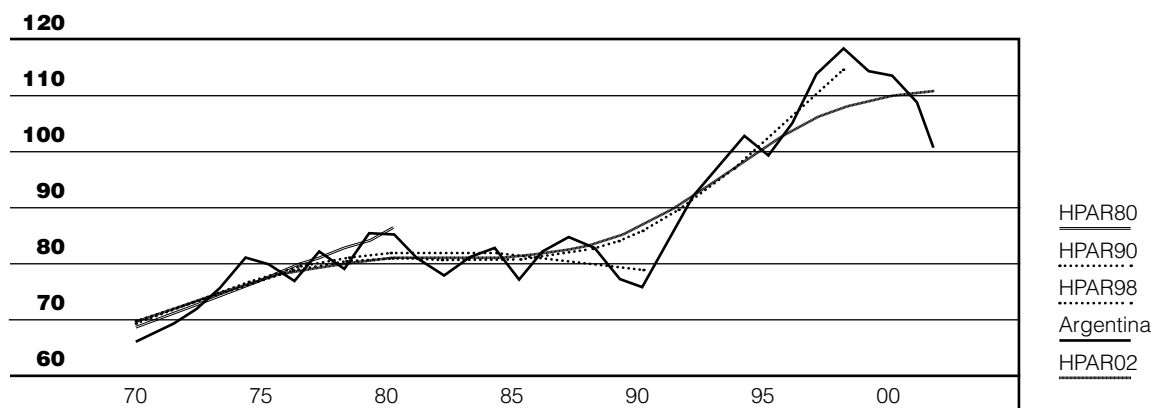
## I. Rasgos de la experiencia macroeconómica

Una de las características salientes de la economía argentina ha sido la dificultad para identificar niveles de ingreso permanente que establezcan valores más o menos definidos de la capacidad de gasto sostenible. Esto se asoció con grandes cambios en las tendencias del producto real y aún más, del poder de compra del producto en términos de dólares, variable que se relaciona estrechamente con la demanda de bienes transables y con las posibilidades de servir deudas denominadas en dólares.

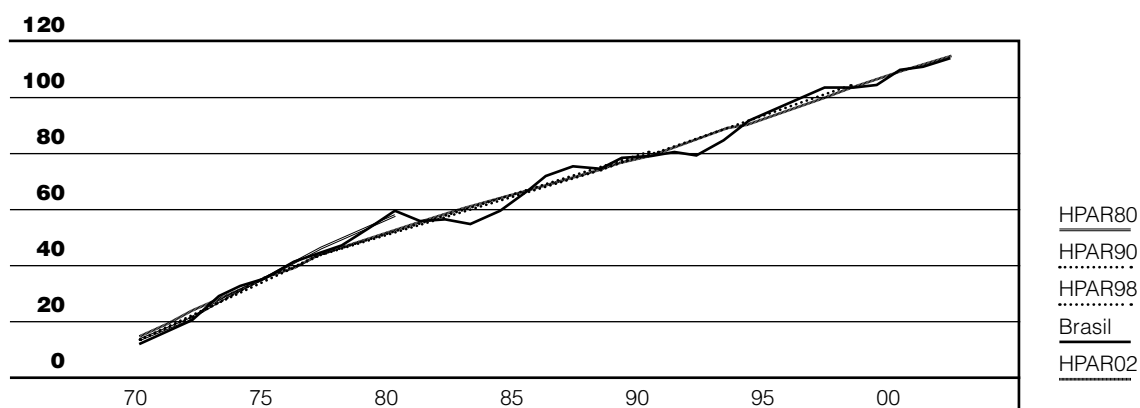
Las fluctuaciones del volumen de actividad de la Argentina han sido muy intensas, y reflejaron no sólo impulsos reversibles rápidamente, sino también movimientos con un mayor grado de persistencia, manifestados en visibles cambios en la forma de las líneas de tendencia identificadas con procedimientos standard. De hecho, se aprecian varios períodos con variaciones de tendencia netamente distintas (*ver gráfico 1a*). En los años noventa, se observó una suba tendencial comparativamente intensa (de más de 3%) en contraste con el estancamiento de los años previos, pero la profunda recesión de 1998- 2002 se reflejó en una nítida inflexión hacia abajo de la serie de tendencia. En el caso de Brasil, también se observan altibajos en el producto, pero menos agudos, mientras que las mediciones de tendencia muestran cambios, pero de distinto tipo que el argentino. Así, se aprecia un desplazamiento hacia abajo y una menor pendiente de la tendencia a partir de los años ochenta, pero luego se observa un comportamiento tendencial bastante continuado (que se mantiene en el orden de 2,5 - 3% de crecimiento anual) y, en todo caso, mucho menos cambiante que el de la Argentina.

El producto medido en dólares mostró muy intensos vaivenes en la Argentina. En los años noventa, la serie se ubicó en un nivel comparativamente alto, que llegó a acercarse a los 9.000 dólares per capita, con una variabilidad más pequeña que en períodos previos, dados el mantenimiento del tipo de cambio nominal y los tenues movimientos de precios. El gasto agregado (público y privado) se correspondió con la expectativa de mantenimiento o aun incremento del ingreso respecto de esos valores, como lo indicaría la generación de déficit en cuenta corriente. Al mismo tiempo, el uso generalizado del dólar como unidad de denominación de contratos financieros, tanto para operaciones externas como internas, implicaba que el cum-

**Gráfico 1a. Argentina: PBI a precios constantes y tendencias recursivas Hodrick - Prescott (HP)**



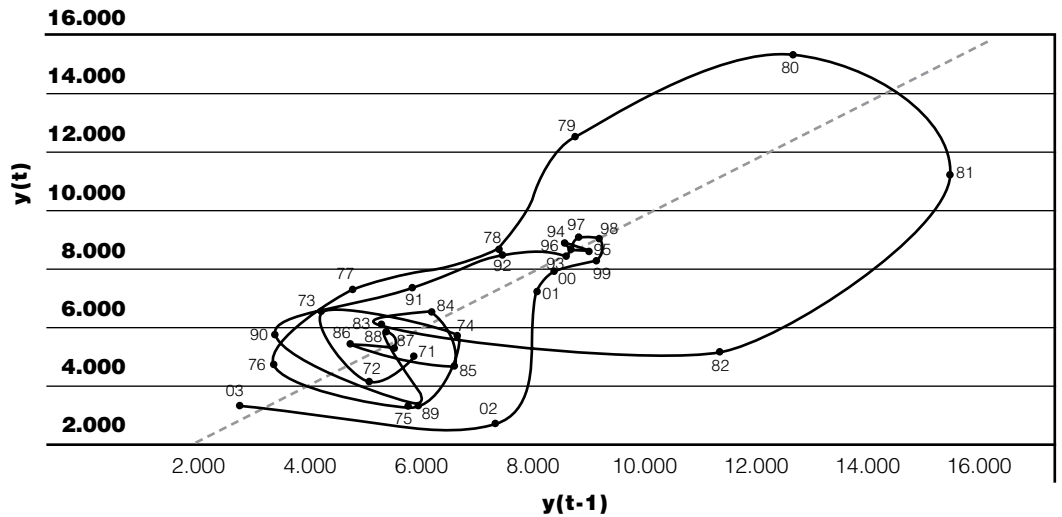
**Gráfico 1b. Brasil: PBI a precios constantes y tendencias recursivas Hodrick - Prescott (HP)**



plimiento de los compromisos dependería de la generación de suficientes ingresos en términos de esa unidad. Finalmente, se vio que las expectativas implícitas en los contratos no eran sostenibles.

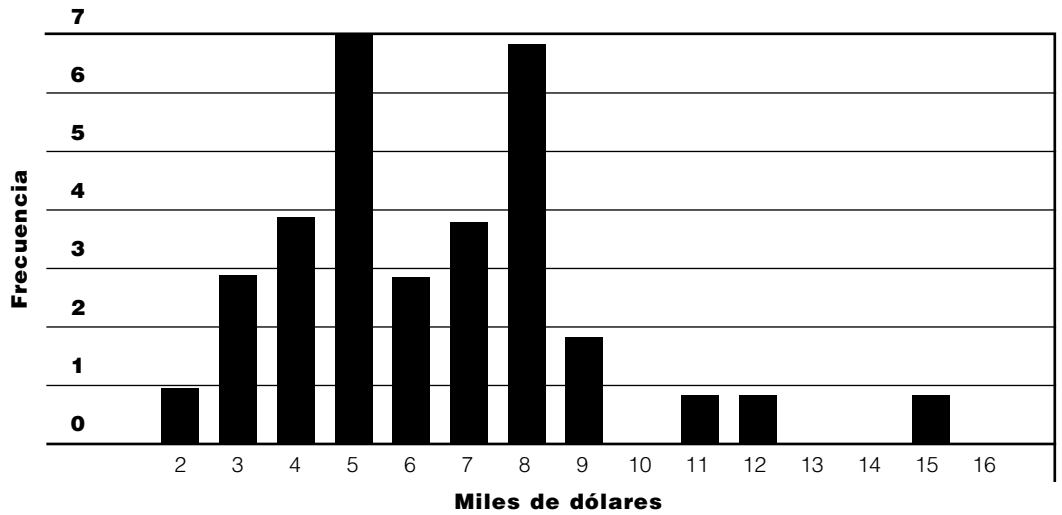
La deflación de los ingresos en dólares que se generó en los últimos tiempos de la convertibilidad y con gran intensidad luego de su colapso, en virtud de la depreciación del peso, se asoció con la ruptura del sistema contractual. De ahí la severidad de la crisis, marcada por una abrupta caída del producto real y por una reducción del producto medido en dólares (constantes) al menor nivel en más de treinta años, equivalente a alrededor de un tercio del alcanzado en los noventa. La enorme caída del gasto agregado en medio de la gran turbulencia de la crisis fue tal que la demanda interna quedó por debajo de la capacidad real de generación de ingresos. Como síntoma de eso, la relación entre producto en dólares y valor de las exportaciones cayó a niveles inéditos, y se generó un considerable superávit en la cuenta corriente del balance de pagos. Cuando se atenuaron los temores que habían alentado la cuantiosa salida de capitales, quedó lugar para una neta recuperación de la demanda y del producto, con una oferta excedente de divisas, pese a la incertidumbre que seguían creando resabios de la crisis como la deuda pública en situación de incumplimiento. Quedó abierta la pregunta sobre cómo se configurarían la tendencia y el *nivel permanente* del producto y del gasto, lo que ha sido (reconocidamente o no) un rasgo persistente de la economía argentina.

**Gráfico 2a. Argentina: Diagrama de fase del PBI per cápita en dólares de 2000**  
(1970 - 2003)

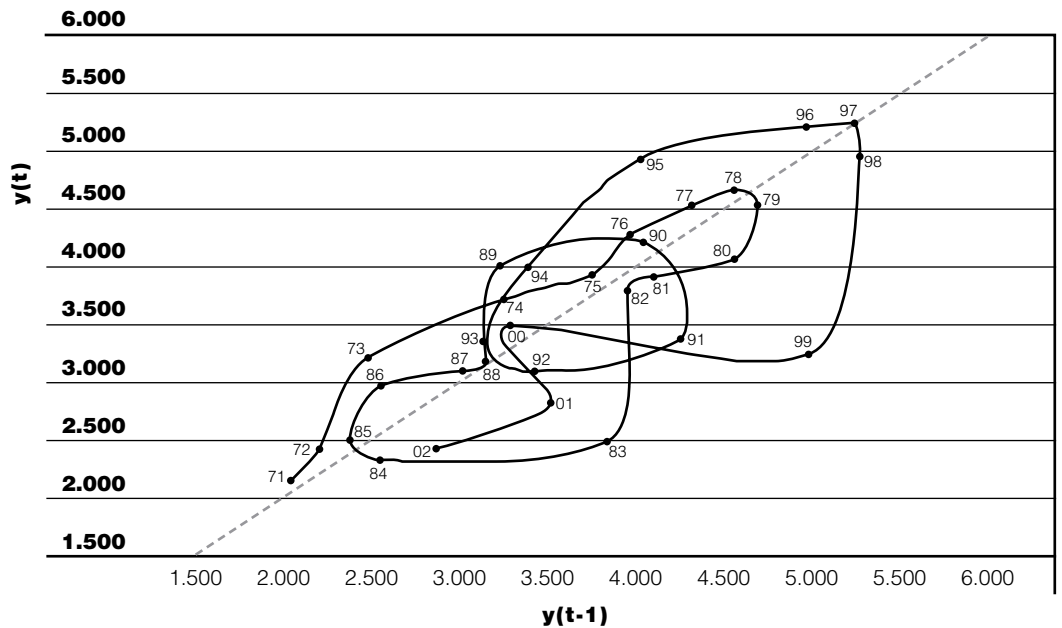


**Gráfico 2b. Argentina: Histograma del PBI per cápita en dólares de 2000**

Media 7.000  
Mediana 6.500  
Máximo 15.300  
Mínimo 2.700

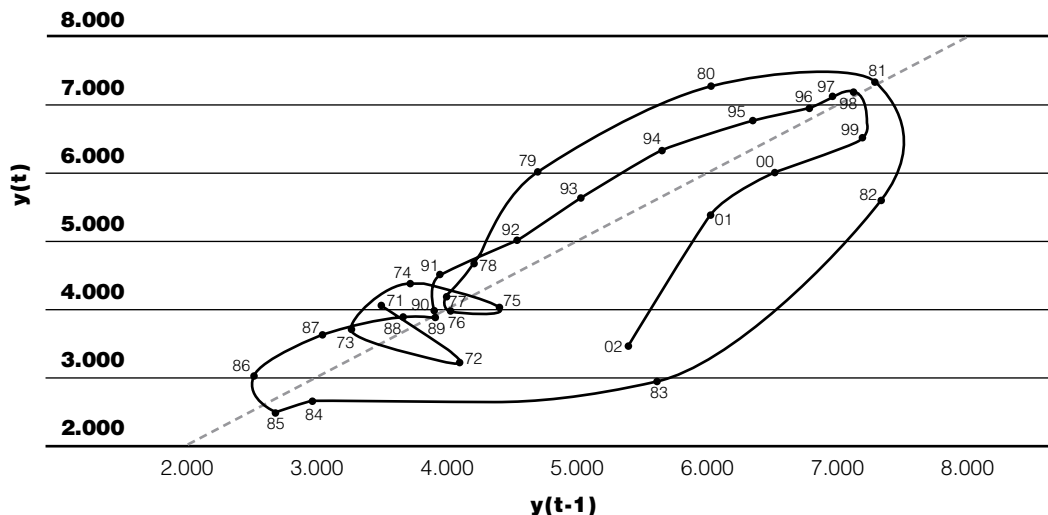


**Gráfico 2c. Brasil: Diagrama de fase del PBI per cápita en dólares de 2000**  
(1970 - 2002)

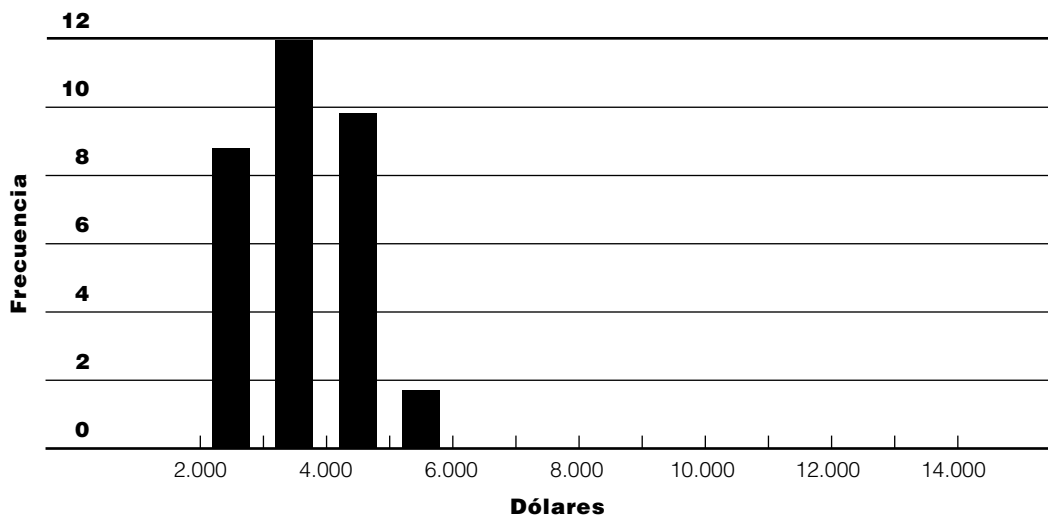


**Gráfico 2d. Uruguay: Diagrama de fase del PBI per cápita en dólares de 2000**

(1970 - 2002)

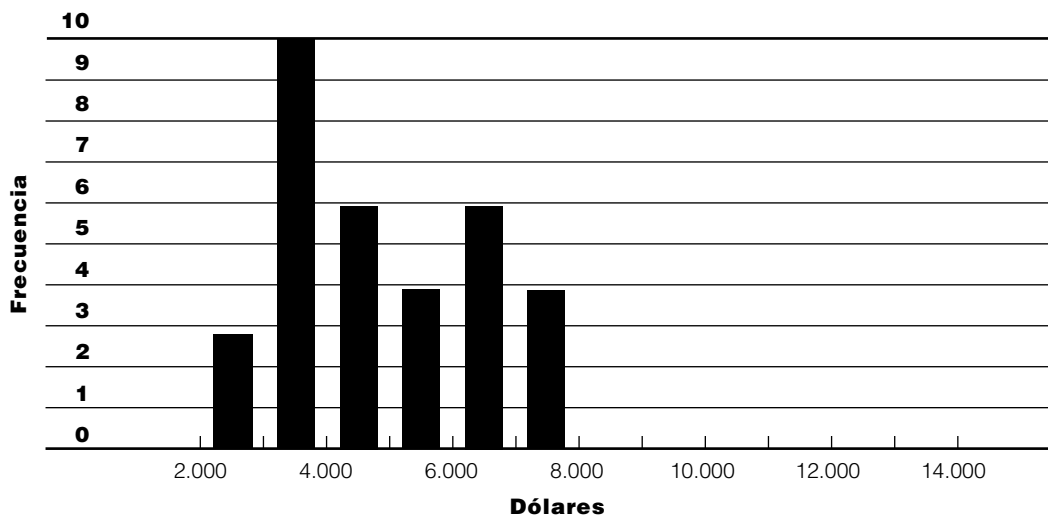


**Gráfico 2e. Brasil: Histograma del PBI per cápita en dólares de 2000**



Media 3.600  
 Mediana 3.500  
 Máximo 5.200  
 Mínimo 2.000

**Gráfico 2f. Uruguay: Histograma del PBI per cápita en dólares de 2000**



Media 4.800  
 Mediana 4.400  
 Máximo 7.300  
 Mínimo 2.500

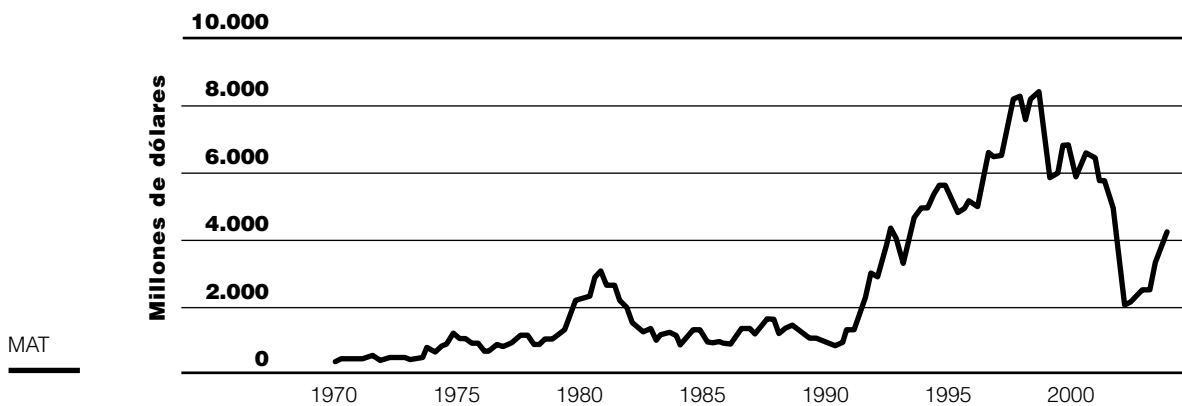
[ 1 ] El caso de Uruguay se ubica en una situación intermedia: el diagrama de fases muestra alguna similitud con el de la Argentina, pero el rango de variación es más reducido (con un máximo de 7.300 dólares en el experimento de la *tablita* cambiaria en 1980, en lugar de los 15.000 de la Argentina, y una variabilidad en una banda de 1 a 3), y la distribución de datos es netamente más concentrada en valores centrales. Ver los gráficos 2d y 2f.

Brasil también ha mostrado fuertes oscilaciones, pero menos extremas que las de la Argentina. Por caso, mientras que el rango de variación del PBI *per capita* en dólares de la Argentina desde 1970 fue cerca de 1 a 5, el de Brasil fue de alrededor de 1 a 2,5. Por otro lado, la distribución de esa variable muestra una concentración de observaciones en valores intermedios, cuando la de la Argentina ha sido manifiestamente multimodal (*véanse los correspondientes diagramas de fase e histogramas<sup>1</sup>*). Todo esto sugiere que la incertidumbre respecto de los ingresos permanentes ha sido menor en Brasil.

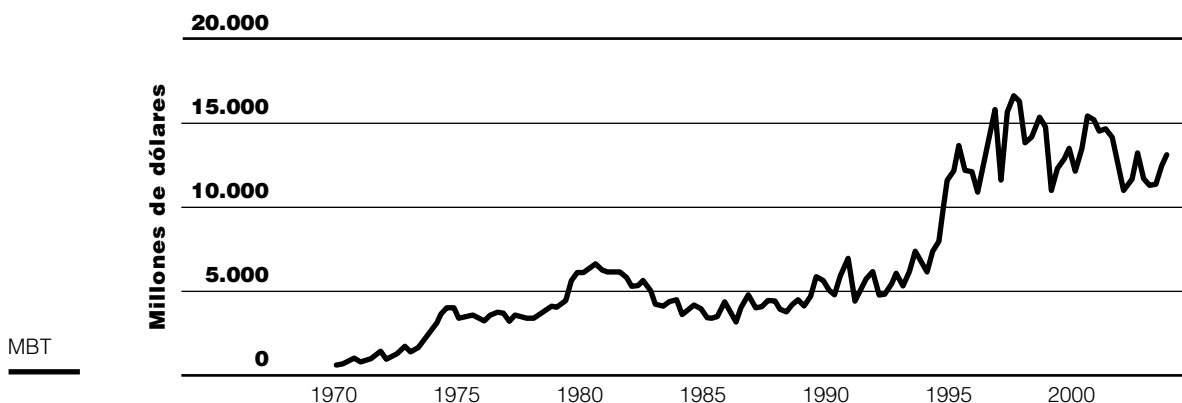
En todo caso, de una manera u otra, el conjunto de los países de la región ha sido afectado por grandes perturbaciones macroeconómicas en los últimos años. Con características distintas, cada uno tiene planteada la búsqueda de un sendero de crecimiento que resulta todavía difícil de discernir en su conformación y alcance. De hecho, como efecto del pobre desempeño tendencial de la actividad, de las agudas caídas cíclicas en la Argentina y Uruguay, y de las intensas depreciaciones reales, los niveles de producto en términos de dólares de estos países y de Brasil se encontraban hacia 2003 cerca de los valores mínimos en tres décadas. Al margen de la interpretación del indicador, ese hecho indicaba que, en la percepción de los vecinos, los tamaños de las respectivas economías se había contraído apreciablemente.

Los vaivenes de los niveles del producto y de su poder de compra externo se reflejaron en las importaciones de los países. A lo largo de las tres últimas décadas, tanto la Argentina como Brasil muestran visibles caídas en sus volúmenes totales de importación en los años ochenta y una fuerte aceleración posterior, interrumpida hacia finales de los años noventa (*ver gráficos 3a y 3b*). Esta evolución se transmitió al comercio intra-regional. En 2002, las exportaciones de la Argentina

**Gráfico 3a. Argentina: Importaciones trimestrales**



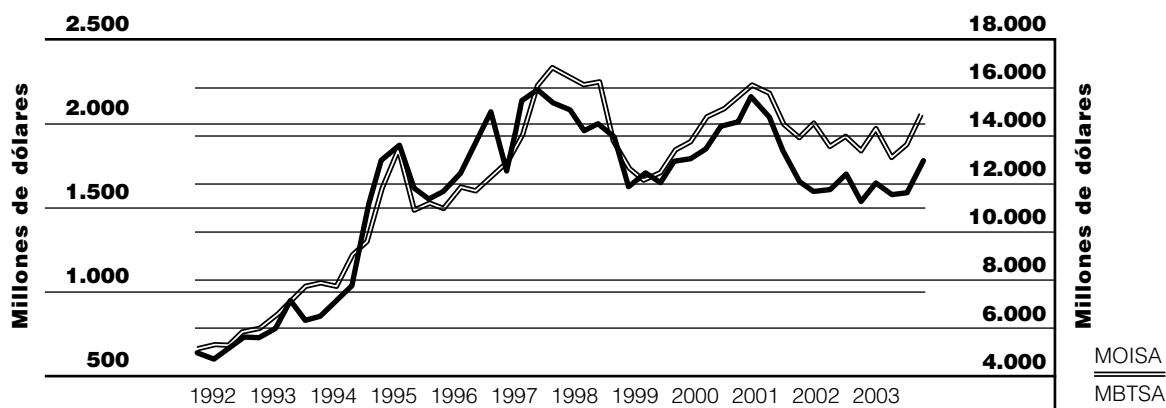
**Gráfico 3b. Brasil: Importaciones trimestrales**



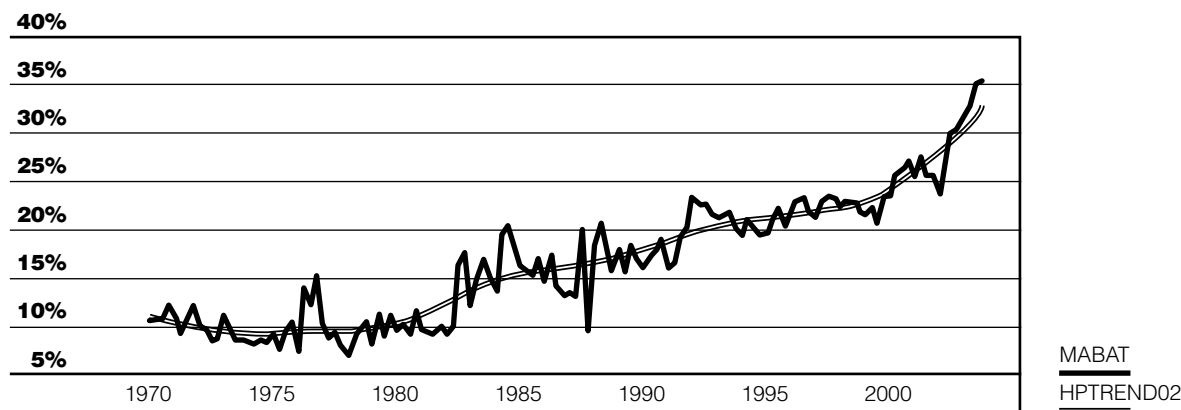
hacia Brasil eran 40% menores que cuatro años antes, mientras que las importaciones se redujeron a poco más de la tercera parte del valor de 1998. Sin embargo, el fuerte crecimiento del intercambio que se observó durante los noventa no llegó a revertirse. El comercio bilateral entre la Argentina y Brasil en 2002 representó ampliamente más de tres veces el valor de 1990, cuando los valores de los PBI de ambos países en términos de dólares eran de hecho menores que en ese año.

La magnitud del comercio bilateral permaneció baja en relación con los PBI de los países (las exportaciones argentinas a Brasil fueron 2,4% del producto de la Argentina en 1998, y 4,7% en 2002, mientras que los flujos en dirección contraria,

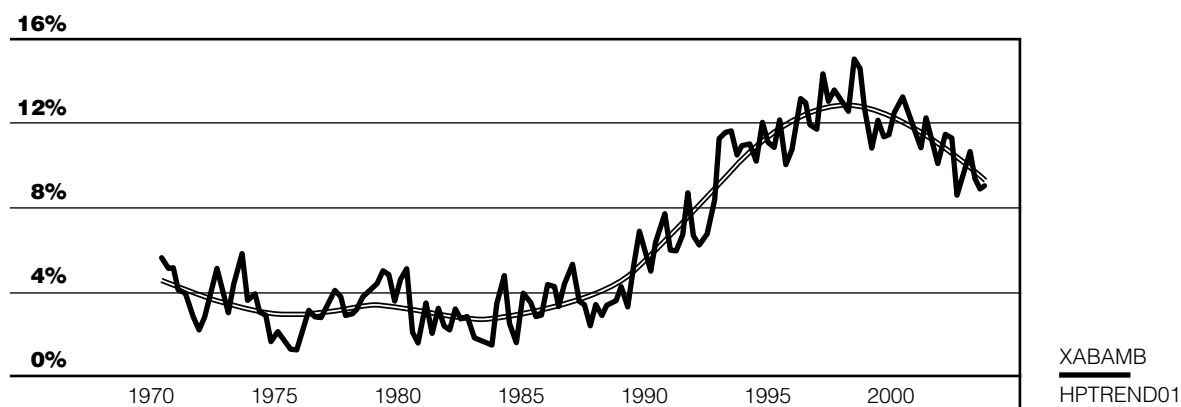
**Gráfico 4. Importaciones totales de Brasil y exportaciones totales de MOI de Argentina**



**Gráfico 5a. Participación porcentual de las importaciones desde Brasil en las importaciones totales de la Argentina**



**Gráfico 5b. Participación porcentual de las importaciones desde la Argentina en las importaciones totales de Brasil**



medidos a través de las importaciones argentinas, constituyeron en esos años 0,9% y 0,6% respectivamente del producto brasileño). Sin embargo, el intercambio mostró una gran variabilidad, que se reflejó en movimientos macroeconómicamente significativos. La caída de las exportaciones al vecino entre 1998 y 2002 equivalió a 1,6% del PBI de la Argentina (calculado como promedio de los valores de esos dos años), y 0,7% del PBI de Brasil, cifras no despreciables. Es decir, la gran intensidad de las fluctuaciones indicaría que la transmisión de impulsos macroeconómicos entre los países a través del comercio llegó a cobrar importancia, incluso para Brasil. Pero estos impulsos se generaron principalmente en instancias de crisis o en recuperaciones de gran amplitud: no se trató de fenómenos recurrentes en condiciones *normales*, capaces de generar una definida demanda recíproca de cooperación macroeconómica.

A grandes rasgos, hasta fines de los noventa, las variaciones del comercio bilateral Argentina-Brasil habrían respondido principalmente a las condiciones macroeconómicas del país comprador (es decir, las exportaciones argentinas dependerían sobre todo de la evolución de la economía brasileña), con una respuesta muy elástica al nivel de actividad del país importador, y una significativa, aunque menos aguda, sensibilidad al tipo real de cambio (Heymann y Navajas, 1998). En el caso de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) por parte de la Argentina, se observa un comportamiento particular, con una clara relación entre las ventas totales (hacia todo destino) y las importaciones totales de Brasil (*ver gráfico 4*).

De todos modos, buena parte de las controversias a que dieron lugar las oscilaciones del intercambio asociadas a vaivenes macroeconómicos se originaron en los flujos de importaciones desde la región, con reacciones de opinión y medidas de política dirigidas a frenar el ingreso de productos provenientes del país cuyas *condiciones competitivas* eran circunstancialmente más favorables para vender en el mercado regional (por ejemplo, a raíz de depreciaciones monetarias). Esta conducta se observó tanto en la Argentina como en Brasil.

Por otra parte, en el período de gran expansión del comercio de la Argentina con Brasil (entre comienzos de los noventa y alrededor de 1998), las exportaciones bilaterales de cada país siguieron aproximadamente el ritmo de las importaciones del otro. Aunque hubo una cierta *profundización del comercio*, lo que se observó, entonces, fue principalmente una ampliación del intercambio basada en una fuerte elevación del valor total importado por cada país<sup>2</sup>. Entre 1998 y 2002, se verificó un comportamiento asimétrico, con bajas en la participación argentina en las importaciones de Brasil (de 14% a 10%, lo cual implicó una disminución a una cifra cercana a la de 1993) e incrementos de la proporción de las importaciones argentinas provenientes de Brasil (de 23 a 29%, con un aumento ulterior a 34% en 2003, por mucho, el registro más alto de la serie). La fuerte contracción de los flujos de comercio tuvo entonces un definido sesgo hacia un incremento de la cuota del mercado regional captada por los bienes brasileños, y disminución en la de los bienes producidos en la Argentina, no obstante la brusca depreciación real de la moneda argentina en 2002 (*ver gráficos 5a y 5b*).

Estos movimientos del comercio tuvieron características sectoriales bien marcadas. Si se considera el conjunto del período 1990-2002, una amplia gama de actividades económicas muestra un incremento en la participación de ambos países en las importaciones del otro, lo que sugiere una mayor complementación (*ver gráfico 6*). Esas actividades comprendieron a los productos primarios y, dentro de los industriales, a algunos alimenticios (carnes, lácteos), los productos de papel y químicos,

[ 1 ] Entre 1990 y 1998, la participación de Brasil en las importaciones argentinas creció de 18% a 23% (buena parte del incremento se dio, súbitamente, entre 1990 y 1992), mientras que la participación argentina en las importaciones brasileñas aumentó de 7% a 14%.

los de las industrias metálicas básicas y los automotores (con una ponderación conjunta de alrededor de dos tercios en el producto manufacturero en años recientes). Por contraste, en productos alimenticios diversos, textiles (excepto prendas de vestir) y metalmecánica no automotriz, hubo incrementos en el grado de penetración de bienes brasileños en el mercado argentino (medido a través de subas en la proporción de las importaciones originadas en ese país) acompañados, sea por caídas en la ponderación de la Argentina en las compras de Brasil, sea por el mantenimiento de esa ponderación en cifras no significativas (menos del 5%). En estas actividades, entonces, la ampliación del comercio tendió a ser más unidireccional<sup>3</sup>.

Aun manteniendo rasgos sectoriales perceptibles a lo largo del período, la evolución mostró netas diferencias según el momento, con un visible quiebre hacia 1998. Entre 1994 y 1998, pocos sectores (carnes, maquinarias, electrónica, prendas de vestir y manufacturas diversas, con una representación de algo menos de 20% de la industria argentina) muestran un patrón de caída de la participación argentina en el mercado brasileño y un aumento de la participación brasileña en el argentino. En la mayoría de las ramas se observa, sea una mayor interconexión en ambas direcciones, sea (como en papel, químicos, plásticos, hierro y acero) un aumento de las exportaciones bilaterales argentinas de más intensidad que el de las importaciones de Brasil, con caída de la participación brasileña en las importaciones argentinas (ver gráfico 6).

El panorama en 1998-2002 fue bien distinto, dado que en sectores que constituyen más de dos tercios de la producción industrial argentina se observan mermas en la participación de las ventas argentinas en las importaciones brasileñas y aumentos en la otra dirección. Es decir que, para un amplio conjunto de actividades en la Argentina, se apreciaron mayores dificultades para acceder al mercado brasileño, mientras que, por razones posiblemente diversas (macroeconómicas, de políticas sectoriales o de estrategias y comportamientos productivos de las empresas) los productos brasileños aumentaron su presencia en la Argentina (como proporción de las importaciones). Esta evolución se asoció con una mayor intensidad de las percepciones negativas sobre los efectos del MERCOSUR.

En otro orden, al margen de los efectos recíprocos generados por el comercio, los derrames macroeconómicos originados en los mercados de crédito son fuentes potenciales de significativas interdependencias. Desde este punto de vista, destaca el hecho de que, en comparación con otros países de la región latinoamericana, la Argentina muestra una gran variabilidad de los movimientos de capitales (y una volatilidad no tan pronunciada de los términos del intercambio comercial) mientras que los cambios en los flujos financieros externos fueron netamente menos cuantiosos (como proporción de las importaciones) en Brasil (ver gráficos 7a y 7b)<sup>4</sup>.

Los mercados financieros de la Argentina y Brasil no están integrados de un modo significativo. La relación entre las condiciones del crédito en ambas economías se originaría en efectos de contagio, especialmente a través de comportamientos de agentes que operan en los mercados internacionales. Sea por la acción de estos efectos, sea por la respuesta a impulsos externos que afectan simultáneamente a ambas economías, los índices de riesgo país implícitos en los rendimientos de deuda de la Argentina y Brasil han mostrado generalmente alta correlación, aunque también se han observado divergencias apreciables, sobre todo en los últimos años. De hecho, no extraña que el grado de correlación entre las condiciones financieras tenga un componente episódico (y, por lo tanto, no pueda interpretarse como una

[ 3 ] El caso de las autopartes ha sido especial, dado que en 1990-2002 fue el único sector donde decreció la participación de cada país en las compras del otro. Esto reflejó un creciente grado de abastecimiento extra-zona.

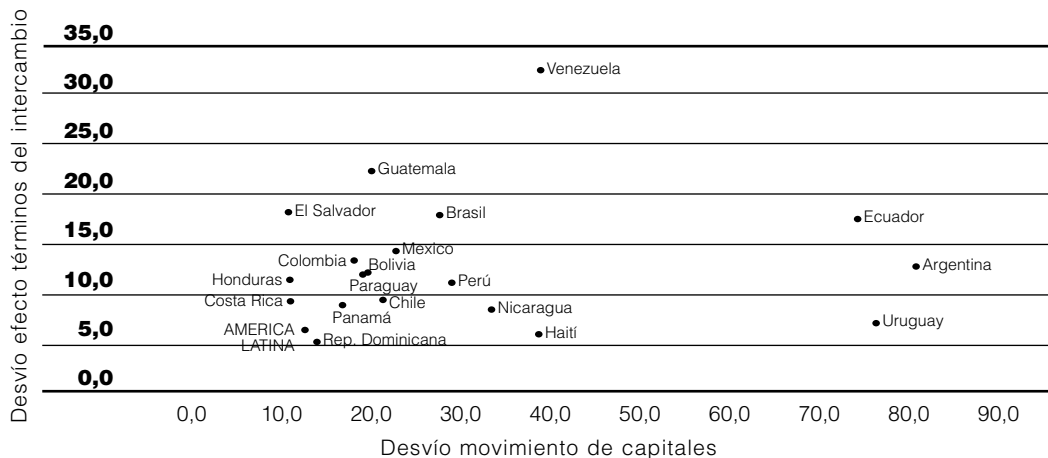
[ 4 ] Los gráficos representan, en un eje, al desvío standard de las variaciones en los flujos de capitales en un año como fracción de las importaciones del año previo y, en el otro, al desvío de un efecto de términos del intercambio, definido como la variación de términos de intercambio comercial en un año multiplicado por el cociente de exportaciones e importaciones del año previo. Esas variables indicarían el cambio proporcional de las importaciones que, respectivamente, compensaría a los cambios en los ingresos de capitales, o mantendría constante a la balanza comercial deflactada por precios de importación ante desplazamientos en los términos del intercambio. La referencia a las importaciones como denominador de las series responde al criterio de que el impacto sobre el nivel de actividad de aflojamientos o refuerzos de la restricción externa depende de su efecto sobre la capacidad para importar. Una alternativa plausible sería medir esos cambios como fracción del producto de transables (la interpretación de las correspondientes medidas expresadas como proporción del producto total es problemática). Por otro lado, es usual el tratamiento del flujo de capitales como una variable exógena a las decisiones de los residentes. Esta no es la interpretación que se le quiere dar aquí (para una discusión, ver Heymann, 1994, y la siguiente nota 8). En todo caso, la Argentina muestra una muy alta variabilidad de la predisposición externa a prestar y de la predisposición de los residentes a tomar prestado (o a acumular recursos en el exterior, según el caso), lo cual claramente parece vincularse con los intensos cambios en las percepciones sobre el curso futuro de la economía.



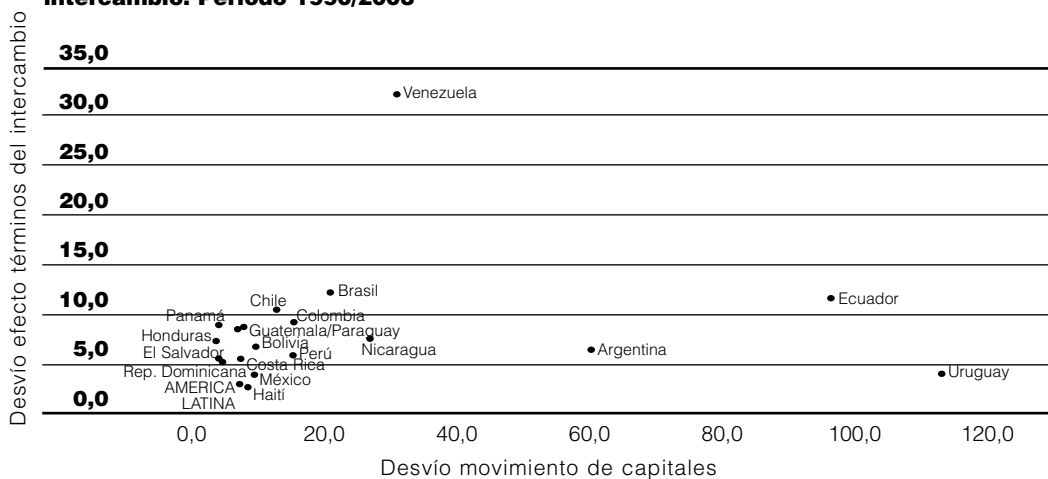
**Gráfico 6. Variación en la participación de las importaciones desde Brasil (Argentina) en las importaciones de Argentina (Brasil) por origen sectorial de los bienes**

	86/90		90/94		94/98		90/98		98/02		90/02	
Agricultura, ganadería y pesca	-	+	-	+	+	+	-	+	+	-	+	+
Extracción de carbón y petróleo	+	-	-	+	-	+	-	+	+	-	+	+
Minería	+	+	-	-	+	+	+	+	-	-	+	+
Carnes, pescado, frutas, legumbres, hortalizas	-	+	+	+	+	-	+	+	-	-	+	+
Lácteos	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Otros productos alimentarios y tabaco	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	+	-
Bebidas	-	+	-	-	-	+	-	+	+	+	-	+
Hilados y tejidos	-	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-
Artículos de materias textiles	+	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+	-
Prendas de vestir, cueros y calzado	+	-	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+
Maderas y muebles	-	+	+	-	-	+	+	+	-	-	+	+
Papel y edición	-	+	+	-	-	+	-	-	+	+	+	+
Productos químicos básicos	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+
Refinación de petróleo	+	-	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+
Otros productos químicos	-	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+
Productos de caucho	-	+	+	+	-	-	-	+	+	-	+	+
Productos de plástico	+	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+	+
Productos de minerales no metálicos	+	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
Hierro y aceros comunes	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+
Productos primarios de metales no ferrosos	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Productos de metal y fundición	+	+	+	+	-	+	-	+	-	+	+	+
Maquinaria de uso general y especial	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+
Material eléctrico y electrodomésticos	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Electrónica y telecomunicaciones	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Vehículos automotores	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+
Autopartes y otros vehículos	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-	-	-
Resto de manufacturas	-	+	-	+	+	+	+	-	+	+	+	+

**Gráfico 7a. Variabilidad de los movimientos de capitales y de los términos del intercambio. Periodo 1981/2003**



**Gráfico 7b. Variabilidad de los movimientos de capitales y de los términos del intercambio. Periodo 1990/2003**



constante, de valor automáticamente previsible): las percepciones manifestadas en las conductas de tenencia de activos reflejarían actitudes de *contagio* y de *diferenciación*, cuya tensión puede generar resultantes diferentes según el momento<sup>5</sup>.

En los últimos tiempos, la vinculación de los países con los mercados financieros internacionales ha sido muy distinta: la Argentina pronunció el default y enfrenta la reestructuración de su deuda, Uruguay prefirió una reprogramación sin quitas explícitas, mientras que Brasil ha buscado evitar acciones que impliquen modificar los términos de sus obligaciones. Por otro lado, también han resultado diversas las condiciones macroeconómicas de los países (y particularmente el funcionamiento de los bancos y de los mercados de títulos) con la Argentina atravesando una crisis de extrema intensidad, donde la propia supervivencia de un sistema de crédito pareció estar en juego, y luego una fuerte recuperación, mientras que Brasil mostró fluctuaciones menos agudas, pero un desempeño poco dinámico de la actividad real (asociado probablemente con los esfuerzos de ajuste fiscal y monetario), con un incremento de la incertidumbre en los primeros meses de 2004. En conjunto, esos contrastes parecieron desacoplar de algún modo los comportamientos financieros de las economías. Sin embargo, siguen existiendo derrames (claramente, para la economía argentina interesa cómo evolucione la dinámica de deuda de Brasil, y para Brasil importaría cómo se resuelve la reestructuración de los bonos argentinos) y, en algún momento, sería de esperar que esas asimetrías en cuanto a la situación financiera se vayan diluyendo. Con las diferencias del caso, es probable que los tres países queden con grandes volúmenes de deuda y economías sensibles a los vaivenes financieros externos (aunque en el caso argentino, esa sensibilidad dependería bastante de cómo se definan las características de la reestructuración). La aparente atenuación de los contagios financieros tiene un componente transitorio. Síntoma de esto han sido la respuesta común de los mercados financieros regionales ante la perspectiva de un endurecimiento de la política monetaria de EE.UU. Con más o menos fuerza según el momento, las macroeconomías de los países están interconectadas, y este parece un fenómeno permanente.

En términos generales, los intentos de medición de las interdependencias macroeconómicas en el MERCOSUR han encontrado efectos apreciables, incluso sobre Brasil (Lacunza et al. 2004). La muy especial evolución macroeconómica de los últimos años, y los grandes cambios que ocurrieron en las situaciones relativas de los países y en los flujos de comercio han afectado la naturaleza y la intensidad de las interdependencias, y las han sesgado. Sin embargo, en una perspectiva hacia adelante, parece probable que los impactos recíprocos se vayan reconfigurando (en especial, porque, presumiblemente, en algún momento habría una recuperación del intercambio a partir de los deprimidos niveles actuales). Cabría entonces una reflexión que tome como base necesaria la situación y tendencias inmediatas que se observan y al mismo tiempo intente una visión más allá de la coyuntura. En este sentido, desde el punto de vista de la economía argentina, las perspectivas del comercio exterior, y del MERCOSUR en especial, representan condicionantes de primer orden de los escenarios macroeconómicos. La capacidad de crecimiento depende crucialmente de la evolución de las exportaciones y, más generalmente, de la oferta de bienes transables (por sí, y como elemento necesario para sostener el incremento de la demanda interna). A su vez, esa evolución se determina en función de los mercados y de las condiciones productivas del conjunto de bienes que participan en el comercio exterior. De ahí que haya complementariedad, analítica y práctica, entre el enfoque macroeconómico y el que se ocupa de los procesos específicos de producción e intercambio.

[ 5 ] Esta tensión se ha observado también en las actitudes de política económica. De hecho, en instancias de crisis en alguna de las economías, se apreció en los demás países una activa inquietud por generar *señales de diferenciación* a efectos de influir sobre las percepciones en los mercados financieros. Esto se observó en la Argentina frente a la devaluación brasileña de 1999, y en Brasil (y, claramente también en Uruguay) durante el período agudo de la crisis argentina.

## II. Macroeconomía y crecimiento productivo

La preocupación por identificar y potenciar a los mecanismos del desarrollo económico ha sido persistente en la región. En varias ocasiones pareció como si se hubiera alcanzado un consenso sobre las orientaciones centrales del proceso de desarrollo (el caso de los años noventa es una instancia saliente). Sin embargo, cada ensayo, con sus éxitos y fracasos, terminó planteando nuevas preguntas más que confirmando certezas. Por cierto, ha habido aprendizaje y evolución de los análisis y los criterios analíticos para las prácticas de política. La experiencia ha dejado lecciones significativas, en cuestiones tan relevantes como la atención por la estabilidad de precios y por los equilibrios presupuestarios, públicos y privados, el reconocimiento (aunque sea en abstracto) de que conviene a las políticas macroeconómicas mantener una actitud anticíclica; la conciencia de que los flujos internacionales de capitales presentan oportunidades y peligros; la noción de que el crecimiento económico necesita de amplio margen para las decisiones privadas y de un buen funcionamiento de los mercados pero, al mismo tiempo, ni el desarrollo de las capacidades productivas ni la generación de condiciones de equidad e integración social ocurren automáticamente, sin acciones que involucren a la sociedad en su conjunto, y al gobierno en particular; la preocupación porque las intervenciones de política estén motivadas concretamente, y resulten de un diseño e implementación cuidadosos, que contemplen en particular a los problemas de incentivos dentro y fuera del sector público. No obstante, parece justo decir que, después de décadas de atención al tema del desarrollo económico, no existe una visión focalizada y precisa de cómo se disparan y sostienen procesos de crecimiento económico y progreso social. Señal de que se trata de fenómenos complejos, que difícilmente se presten a interpretaciones monocausales<sup>6</sup>.

[ 6 ] Se podría imaginar una pregunta tipo multiple choice: El desarrollo económico es: a) resultado de la acumulación de capital, b) un proceso cultural, c) un efecto de capacidades generadas por la educación, d) la consecuencia de instituciones apropiadas, e) el resultado de una serie de factores, f) todos o ninguno de los anteriores.

El análisis y la práctica del desarrollo económico tienen características particulares. Hay una lógica general en el crecimiento de las economías: se trata de acumular recursos de diferente tipo, de movilizarlos productivamente y aprovecharlos de manera crecientemente eficaz. Pero la manera en que ello se produce puede variar en un amplio rango. La literatura sobre teoría del crecimiento ilustra sobre la gama de posibilidades analíticas que están abiertas, y que posiblemente no se agoten en los modelos hoy día existentes. Pero en la discusión específica no se trata de establecer posibilidades sino, en concreto, plausibilidad y pertinencia. Ello limita la utilidad de las proposiciones que se basan meramente en argumentos *de principio*.

En los hechos, las oportunidades, limitaciones y condicionantes del crecimiento están dadas en función de las características de la economía (con sus rasgos propios dados por su configuración física y su historia que influye sobre comportamientos, expectativas y creencias, y sobre la *herencia institucional*). Al mismo tiempo, casi por definición, el desarrollo económico es un proceso no repetitivo, que implica cambios irreversibles en la configuración de actividades y comportamientos de los agentes, y que ocurre en condiciones específicas de tiempo y lugar. La materia prima del análisis del desarrollo son episodios de algún modo únicos, que pueden compartir elementos de una lógica general, pero sobre los cuales parece difícil efectuar extrapolaciones mecánicas. Por otro lado, el desarrollo está asociado con modificaciones en el conjunto del sistema social (y esta afirmación no responde a un vago argumento a priori, sino que se desprende de una simple observación de economías que experimentaron esas transiciones). Aunque resulta imprescindible aislar de alguna manera a los fenómenos para estudiarlos con cierta precisión (*todo depende de todo* no es una proposición especialmente útil), en un proceso

de desarrollo se vuelve problemático dar por válidas a hipótesis de que ciertos elementos del sistema (las instituciones, por ejemplo) permanecen constantes. En conjunto, esas propiedades hacen presumir que un análisis general del desarrollo sería una construcción conceptual intrincada. Si fuera fácil identificar con claridad y precisión *qué mueve el desarrollo*, y sacar de ello conclusiones prácticas unívocas, posiblemente ya no quedaría mucho por agregar ni por discutir.

Una antigua y útil distinción contrasta al desarrollo económico con una simple *ampliación a escala* de la economía. El desarrollo tiene como elemento básico al cambio estructural: variaciones en la composición sectorial de la producción, con una mayor diversificación de actividades y una división del trabajo más extendida, dentro de la propia economía y, probablemente, en la relación de la economía con el resto del mundo; mayor sofisticación de los equipos productivos y de las calificaciones de los individuos, todo ello asociado con cambios en los comportamientos, instituciones y modos de interacción social. En el centro del proceso se puede identificar a la dinámica de las estructuras productivas, y al soporte institucional de esa dinámica. No es sólo que el desarrollo trae aparejados cambios en la configuración de la economía, sino que *la capacidad para generar continuamente nuevas actividades dinámicas e innovadoras es determinante esencial de un rápido crecimiento económico* (Ocampo, 2002).

En esta evolución, no se trata de seguir un sendero trazado de antemano; más bien, el éxito de una economía probablemente dependa de cómo los agentes en esa economía sepan identificar y aprovechar las oportunidades de sacar provecho a los recursos concretos con que cuentan en las condiciones (camino abiertos y también restricciones) que les ofrece la economía mundial. Estas oportunidades sin duda serán dinámicas: ciertas ventajas productivas se ampliarán o erosionarán, y el sistema económico debería adaptarse según la circunstancia. La adaptación podría resultar en principio de una *visión predeterminada*, que define de un modo más o menos preciso cómo la economía iría modificándose para incrementar su grado de sofisticación y productividad. Sin embargo, aunque es importante desde el punto de vista práctico que existan elementos concretos de una *estrategia de desarrollo* asumida por los agentes de la economía (como factor que organiza decisiones y orienta la asignación de recursos), es probable que, dada la complejidad del problema, la evolución productiva resulte de una secuencia de respuestas a problemas que se van enfrentando a lo largo del tiempo. En todo caso, una visión compartida parece requerir una reflexión colectiva, orientada hacia la práctica (y que, por lo tanto, trascienda las meras definiciones *doctrinarias* y la disputa entre ellas). Desde este punto de vista, parece claro que el proceso de desarrollo económico excede con mucho a lo puramente económico (o *técnico*, si se quiere) en sentido limitado.

Si el desarrollo procede a través de la introducción de nuevas actividades y formas de producción, se concibe que no sea una evolución continua, donde los diferentes segmentos de la economía se mueven acompasadamente. Las oscilaciones en el tiempo y las tensiones y dislocaciones dentro del sistema parecen rasgos posiblemente ineludibles del proceso. A su vez, el resultado que se logre dependerá de cómo se afrontan y procesan esas oscilaciones y tensiones. Es útil enfocar a la innovación que genera aumentos de productividad como un resultado de aprendizajes localizados, y también de efectos de difusión que operan a través de complementariedades y eslabonamientos. La existencia de estos últimos efectos, razonablemente documentados en la práctica, señala que en el crecimiento se generan externalidades, que pueden ser más o menos intensas según el modo en que se configure la economía:

ese crecimiento tiene un componente *sistémico*, dado por la interacción entre la expansión de la actividad y las mejoras de productividad de diferentes actividades, con la provisión en mayor escala y con más calidad de *servicios colectivos* (bienes públicos tradicionales, infraestructura y servicios sociales como salud y educación). Difícilmente se obtenga un crecimiento persistente sin impulsos localizados, que a su vez generan heterogeneidad en la economía. Al mismo tiempo, en un proceso de desarrollo hace falta que, de un modo u otro, el conjunto de la economía se vea alcanzado por las subas de productividad e ingresos, lo cual requiere que, al margen de esperables rezagos y demoras, los correspondientes impulsos se difundan y propaguen. La tensión entre facilitar los progresos en los segmentos de la economía con potencial de crecimiento, y mantener una cierta homogeneidad para que esos progresos se difundan y produzcan efectos sistémicos puede generar disyuntivas, que difícilmente tengan solución en abstracto, sin contemplar los problemas y condiciones de la economía. Aquí también, una perspectiva *estructural* (por decir concreta y no dogmática) parecería apropiada.

Simplemente como forma de enfoque analítico, se puede representar a la trayectoria potencial del nivel de producto de una economía como resultante de una *función de producción* cuyos argumentos incluirían al sendero de acumulación de capital físico, al del capital humano, al de la tecnología y de los *insumos institucionales*, mientras que la trayectoria de estos *factores del crecimiento* estaría a su vez influida por el nivel de esos recursos y por su evolución esperada. Esta perspectiva parece útil porque dirige la atención hacia las interacciones entre esos diversos elementos y hacia sus complementariedades y sustitubilidades como determinantes generales del crecimiento.

Sin embargo, esos *factores* no son variables elementales, sino que reflejan agregados de componentes bien heterogéneos. Cuando se abren las *cajas negras* (para aludir al modo en que Fajnzylber (1990) se refirió a la tecnología) se agrega complejidad al análisis pero, al mismo tiempo, recién allí se empieza a tratar con cosas concretas, que son materia de decisiones específicas. No es una cuestión de principios (*hay que desagregar*) sino algo práctico. De todos modos, cuando se hace referencia a esos aspectos sectoriales, no se trata de sugerir la conveniencia de *intervenciones detalladas* (teniendo en cuenta, en especial, que las restricciones a la formulación de políticas incluyen a los problemas de incentivos y las a menudo muy limitadas capacidades de diseño e implementación). Más bien, el argumento enfatiza que hace falta considerar el contenido concreto de las políticas, y que los procesos de decisión tenderían a ordenarse y sistematizarse en la medida en que se hayan elaborado respuestas a la cuestión de *hacia adónde se va*, reconociendo, como elemento fundamental, las incertidumbres implícitas en ese transcurso. El *arte* de las políticas de desarrollo probablemente consista en encontrar la mezcla de instrumentos de política y de contenidos y oportunidades de sus intervenciones que se adapte bien a los problemas concretos de desarrollo que enfrenta la economía y a los recursos y capacidades de la economía y de su sector público. En todo caso, no parece haber otra cosa que *trabajar con lo que se tiene*, reconociendo que en el sendero evolutivo irán cambiando problemas, oportunidades y restricciones.

Cuando se contemplan de manera concreta los problemas del desarrollo de economías específicas, hace falta un apreciable esfuerzo analítico, por la necesidad de considerar las particularidades (o parámetros, si se quiere) del caso, en el marco de referencia que proveen el aprendizaje incorporado en la teoría económica, y las proposiciones prácticas que, a modo de indicaciones heurísticas, se han inferido

de experiencias anteriores. Al mismo tiempo, es posible dar una cierta perspectiva a temas que han sido materia de fuertes discusiones, como es la interacción del proceso de crecimiento con el comportamiento macroeconómico.

Parece bastante claro que no se puede mantener una distinción nítida entre procesos de crecimiento de largo plazo y fluctuaciones coyunturales. La relación es de dos vías. Por un lado, la evidencia sugiere fuertemente que la volatilidad macroeconómica tiene efectos sobre el crecimiento. La disposición a invertir sin duda depende del mantenimiento de condiciones macroeconómicas previsibles y de un nivel de actividad que induzca la utilización de los factores productivos disponibles: de ahí que las decisiones relativas a la expansión de la capacidad de oferta estén influidas por el nivel y la variabilidad de la demanda. Las expectativas de una evolución inestable de niveles de actividad y precios relativos generan reticencia a acumular activos en la economía; cuando la inestabilidad se manifiesta de manera inesperada, en forma de crisis, se frustran decisiones previas, lo que suele reflejarse en destrucción de capital y, a veces, en rupturas difundidas de compromisos contractuales, con repercusiones que pueden ser persistentes.

Por otro lado, no es sólo que los comportamientos macroeconómicos afecten a las variaciones tendenciales, sino que, recíprocamente, los altibajos en los ritmos de variación de tendencia en el producto, y en las correspondientes percepciones de los agentes, públicos y privados, pueden tener impactos macroeconómicos de primer orden. La simple restricción de presupuesto implica que la capacidad de gasto de los agentes depende de la generación de ingresos presentes y futuros. Por lo tanto, en este sentido, el crecimiento económico y, por consecuencia, los aumentos sostenidos de la productividad, son elementos esenciales de la sostenibilidad macroeconómica.

En todo caso, toda economía está sujeta a vaivenes macroeconómicos, sea por impulsos de origen externo, sea porque la evolución propia del sistema marca pausas y aceleraciones. No hay razón para suponer que, normalmente, una economía tendrá un crecimiento lineal. Por ese motivo, a los efectos de la política macroeconómica, importa guardar márgenes de maniobra y de flexibilidad para responder ante contingencias. Estos márgenes típicamente se acumulan en los períodos de expansión, para ser usados en tiempos difíciles. Al mismo tiempo, las políticas pueden estar sujetas a problemas de incentivos, que les restan credibilidad y que pueden inducir volatilidad excesiva a los instrumentos de política, y al comportamiento macroeconómico en términos generales. Cuando la variabilidad macroeconómica es imprevista, se invalidan decisiones de acumulación previas (con lo cual puede haber destrucción de capital) y es posible que se manifiesten dificultades en el cumplimiento de contratos. Cuando la volatilidad es anticipada, produce reacciones precautorias del sector privado, que responde achicando el horizonte de decisiones y reduciendo su disposición a hundir recursos en actividades productivas. El caso límite de esta clase de comportamientos se observa en condiciones de inflación muy alta o hiperinflación, donde hasta la operación cotidiana de la economía se ve dificultada.

El mantenimiento de un sendero de precios razonablemente estable y previsible se ha convertido, con razón, en una de las prioridades de política económica en la región. Como cuestión de pura lógica, se concibe que se utilicen con fines productivos recursos derivados del *impuesto inflacionario*, y es cierto que en algunos períodos determinadas economías latinoamericanas crecieron con inflaciones

elevadas para los estándares internacionales (aunque muy lejanas de hiperinflaciones). Sin embargo, en las condiciones contemporáneas, el énfasis en la estabilidad de precios parece apropiado. Hay poca duda de que la inflación, aunque sea moderada, genera fricciones y ruidos en las decisiones. Además, en variedad de casos, sobre todo en economías que han experimentado altas inflaciones que de algún modo perduran en la *memoria colectiva*, puede existir el riesgo de que la demanda de dinero responda muy fuertemente cuando las expectativas inflacionarias superan un umbral comparativamente bajo. Asimismo, especialmente en tales economías, la elección de unidad de cuenta contractual por parte de los agentes resultaría una cuestión crucial. Si la alternativa se plantea entre contratación nominal y *dolarización* de instrumentos financieros, la existencia de previsiones de inflación poco volátil (que, en la práctica, significa inflación baja) es necesaria para que los contratos financieros se efectúen en una unidad *interna* tal que el valor real de los compromisos no se vea afectado por los (esperables) movimientos del tipo de cambio real: la experiencia reciente ha mostrado la fragilidad de los sistemas financieros dolarizados.

En décadas recientes, los problemas de estabilización generaron una voluminosa literatura acerca de las instituciones de política monetaria, con referencias a la disyuntiva *reglas-discrecionalidad* (o *rigidez-flexibilidad*, para usar una terminología con otra connotación valorativa). No es del caso retomar estas controversias aquí, pero conviene destacar que la experiencia latinoamericana tiene definidos ejemplos de los costos de las reglas rígidas, y también de aquellos de la discrecionalidad sin límites. La búsqueda de formas institucionales que combinen flexibilidad con robustez de las políticas y de las expectativas es tema de algún modo abierto, pero que se plantea de forma mucho menos aguda que en el pasado en vistas de los visibles avances que ha mostrado la región en la estabilización de precios. Estos avances, especialmente significativos si se considera que ha habido fuertísimos choques macroeconómicos (asociados en particular con grandes devaluaciones reales) que no reiniciaron procesos inflacionarios, sugieren que un comportamiento ordenado del nivel general de precios depende menos en última instancia de las características de detalle del régimen formal que regula a las políticas monetarias, que del hecho de que la baja inflación se haya convertido en un objetivo claramente deseado por parte del público, y percibido como una demanda saliente por las autoridades.

La renuncia al impuesto inflacionario por parte del sector público implica un endurecimiento de la restricción de presupuesto para el gobierno. En estas condiciones, o bien la política fiscal alcanza un equilibrio intertemporal de ingresos y gastos, o bien las inconsistencias terminan manifestándose, sea en ajustes más o menos bruscos, sea directamente en masivas crisis de deuda. Las dificultades de los gobiernos y de las economías en su conjunto para encuadrarse en las restricciones de presupuesto han sido un fenómeno observable en variedad de países de América Latina, y ha tenido consecuencias graves. No sólo se han generado ciclos de gran amplitud y, en particular, recesiones muy intensas, sino que también se ha resignado autonomía de políticas, porque los países han debido recurrir de un modo u otro a la tutela de los organismos financieros multilaterales. La prudencia en el gasto permite ganar libertad de decisión.

Las dificultades presupuestarias pueden estar influidas por problemas de incentivos: miopía de autoridades con cortos horizontes de decisión, o fallas de coordinación entre segmentos o jurisdicciones del gobierno. Claramente, en muchos países de la

región queda mucho por hacer respecto del ordenamiento de los mecanismos de decisión fiscales. Pero, en todo caso, a poco que se mire, es muy difícil concebir una *crisis con previsión perfecta*<sup>7</sup>. Los problemas de solvencia reflejan fallas en los procesos de decisión referidos a la producción, el gasto y la oferta-demanda de crédito, y errores de pronóstico por parte de muchos agentes.

No hay una manera a priori de evaluar, simplemente observando la situación presente de una economía, si es *problemático* o *útil* que una economía tenga déficit o superávit en cuenta corriente en un momento dado: en caso de déficit, la respuesta depende de que se presuma o no que la economía está en vías de generar la capacidad de repago para servir las obligaciones que se están asumiendo. Hay casos donde el crédito externo ha financiado crecimiento; otros, donde financió costosos errores. En todo caso, parece claro que en economías que ya tienen un elevado nivel de endeudamiento el ahorro interno sería la base fundamental de la acumulación, y valdría que la eventual utilización de crédito externo se realice con gran prudencia.

Uno de los factores que han perturbado las decisiones económicas en la región en los últimos años es la variabilidad de la oferta internacional de financiamiento<sup>8</sup>. La experiencia ha mostrado que no se puede contar con la permanencia de las condiciones de acceso al crédito, y que éstas pueden variar mucho (en una u otra dirección) sobre plazos cortos. Esto genera una situación de incertidumbre, en sentido estricto, dado que no se puede decir que se conozcan las distribuciones de probabilidad de los parámetros que definen esas condiciones de acceso. Sería razonable que esa incertidumbre se incorpore en las decisiones de los agentes individuales y de los sectores públicos. Desde el punto de vista del manejo macroeconómico, se entiende que se observen con precaución los grandes movimientos y, en especial, las grandes expansiones en el uso de crédito externo. En este sentido, ha habido una útil discusión (y experiencia) en la región sobre instrumentos que pueden introducir cierta fricción en los movimientos a corto plazo de los flujos de crédito. Al mismo tiempo, los problemas de solvencia, asociados con crisis de deuda no se vinculan principalmente con vaivenes transitorios del financiamiento, sino con la falta de correspondencia entre los ingresos permanentes de los agentes deudores con el volumen de sus compromisos. Si hubo oferta y demanda de crédito antes de la crisis, ello sugiere que en algún momento se sobre-estimó el nivel futuro de ese ingreso permanente, y que por algún motivo dicha expectativa no se sostuvo. Entonces, las acciones de prevención de crisis se vincularían sobre todo con un esfuerzo para que el volumen de compromisos contractuales sea compatible con la *tendencia probable* de los ingresos futuros y para que el cumplimiento de esos compromisos pueda ser robusto ante contingencias en un rango *normal*. Esto tiene varias implicaciones.

Las conductas de sobre-estimación de ingresos futuros (y, en consecuencia, de exceso de gasto), relativamente comunes en la región, parecen haber afectado en particular a la proyección de los efectos de la reforma de los años noventa, tanto por parte de residentes, públicos y privados, como de agentes del resto del mundo. Es importante que se eviten tales sobre-estimaciones, que por último se reflejan en traumáticos ajustes. Esto se aplicaría en momentos de expansión, y también en ejercicios de resolución de crisis: para evitar costosas *recaídas* haría falta que, en la salida, las promesas que se realicen a los acreedores sean factibles en escenarios no demasiado favorables, sea porque se acotan las promesas, sea porque ellas se definen en función de la evolución de la economía.

[ 7 ] Pese a los numerosos intentos de la literatura para modelar esos fenómenos en un marco de expectativas racionales (con o sin *profecías autocumplidas* como elemento opcional): cuando se los considera con algo de detenimiento se ve que tales modelos no se refieren a *crisis* en el sentido usual del término (que es también el que le dan los propios autores de los modelos cuando motivan y comentan cualitativamente sus construcciones analíticas). El argumento es casi tautológico. Las crisis están asociadas con pérdidas de riqueza y revisiones de planes, y por eso son motivo de tanta atención y preocupación. Pero tales fenómenos son incompatibles con la hipótesis de que los agentes ya han incorporado en sus previsiones de ingreso y en sus decisiones de gasto y financiamiento a las verdaderas distribuciones de probabilidad de los acontecimientos futuros.

[ 8 ] En estas notas se prefiere emplear esa perífrasis en lugar de la terminología habitual de *variabilidad de los flujos de capital*. Eso responde a un argumento analítico: los flujos de capital no son una variable determinada externamente, sino que necesariamente involucran decisiones de residentes. Cuando un individuo se endeuda, no se dice *le entraron capitales*, como si no hubiera hecho nada al respecto: en todo caso, se vincula alguna variación de la oferta de crédito (*le ofrecieron una tarjeta*) con una decisión del agente de demandar financiamiento en respuesta (*y cómo la usó*). En este ejemplo individual se diluyen preguntas como si *el individuo estaba preparado para el ingreso de capitales*, porque ese ingreso ya refleja, de un modo o de otro, una decisión propia.



Asimismo, la evaluación de la *sostenibilidad* de trayectorias macroeconómicas y la aplicación de políticas anticíclicas efectivas (que lo sean en visión retrospectiva, y no sólo *ex ante*) requieren como insumo que se haga una proyección razonablemente confiable de tendencias. Esta proyección es naturalmente difícil dadas las incertidumbres del proceso de crecimiento. A efectos de dar algo más de solidez a esos ejercicios, interesa que ellos tengan *contenido concreto* es decir que las previsiones macroeconómicas se correspondan con un potencial previsible de las actividades productivas que conformarían los agregados. Como ejemplo: un crecimiento sostenido del gasto interno requiere de un incremento persistente de las exportaciones que permita financiar las correspondientes importaciones manteniendo condiciones apropiadas de solvencia y liquidez. Desde este punto de vista agregado, interesa el nivel total de los ingresos por exportaciones. Sin embargo, la tendencia de la oferta de bienes dirigida a los mercados internacionales depende crucialmente de que se desarrollen líneas de producción específicas de bienes exportables capaces de competir en esos mercados. Una estimación macroeconómica no tiene demasiado sentido si no se apoya en una evaluación concreta de ese potencial. Por otro lado, la expansión de la oferta y la generación de ganancias de productividad dependen del contexto macroeconómico pero, sobre todo, del conjunto de incentivos y condiciones que inducen a realizar actividades productivas. La función de la política macroeconómica en el proceso de crecimiento es indudablemente importante como instrumento para acotar incertidumbres y perturbaciones, pero es lo que ocurre *realmente* en materia de producción, acumulación e innovación lo que determina en última instancia la fortaleza o la debilidad de ese proceso.

### III. Comentarios sobre el MERCOSUR

Como se ha visto, los temas macroeconómicos (y, más aun, los que se vinculan con la organización de las instituciones económicas) no tienen un carácter abstracto, y existe una variedad de puntos de interrelación entre ellos y los fenómenos del crecimiento productivo. En un contexto regional, los propósitos y el sentido de la integración y las posibilidades y restricciones para la cooperación entre países dependerían de las percepciones y actitudes específicas que determinan *el juego* que desarrollan los gobiernos y sectores privados, por separado, y en su interacción. A su vez, eso no puede desvincularse de las características particulares de la estructura económica de los países y de su dinámica probable, que determinan ventajas y desventajas comparativas, posibilidades y restricciones para la expansión de actividades específicas, cuyo efecto conjunto se refleja en el mayor o menor crecimiento agregado. En el caso concreto de MERCOSUR, en un período marcado por fuertes crisis, corresponde repensar al proyecto de integración desde el inicio, para analizar cómo (y aun si) puede contribuir al desarrollo de los países sobre bases concretas.

En su origen durante los años ochenta, la integración entre la Argentina y Brasil comenzó a plantearse en un período de gran inestabilidad macroeconómica, con un enfoque acotado desde un punto de vista comercial, pero que indicaba la búsqueda de un cambio en la manera de relación entre los países, que había estado marcada por rivalidades y un bajo grado de cooperación. A su modo, este criterio se mantuvo en los noventa, pero con un claro énfasis en la integración comercial. Probablemente, ese énfasis se fundamentó no solo sobre la percepción de potenciales ganancias de la integración (vía economías de escala, por ejemplo), sino que también contempló el posible papel de los acuerdos internacionales para reforzar

*institucionalmente* a las aperturas externas que encaraban por entonces los países. Las crisis macroeconómicas que con sus características específicas afectaron a las economías de la región, y la puesta en cuestión del esquema económico que marcó la década anterior han dejado dudas sobre las tendencias de los países y del MERCOSUR. Las preguntas se refieren al comportamiento macroeconómico probable, y más generalmente, atañen *hacia dónde se dirigen* las economías.

La discusión sobre el futuro del MERCOSUR requiere una mirada de largo plazo, en lo analítico y en lo práctico. Sin una perspectiva que oriente a las políticas económicas en relación con los vecinos y genere una previsión de *reciprocidad*, resulta probable que se imponga una lógica de fricción, donde los incentivos inmediatos que se perciben tiendan a la no cooperación y a que en la búsqueda de respuestas a los problemas del momento se ignoren las repercusiones sobre los demás países. En esa lógica se genera desconfianza, lo cual agrega ruido y achica el horizonte de decisiones. Esto vale para las políticas comerciales o microeconómicas que influyen directamente sobre el intercambio y también para las macroeconómicas. Es difícil imaginar acciones de coordinación, incluso de tipo laxo (que no implican compromisos estrictos), en ausencia de una expectativa de interacción repetida. La coordinación requiere acciones dirigidas a inducir consecuencias futuras, al modo de inversiones (de tipo institucional, llegado el caso, pero de cualquier modo, en actividades como la discusión conjunta de modelos de análisis y escenarios) que no se viabilizarían con un enfoque miope. Al mismo tiempo, las condiciones del MERCOSUR dificultan la identificación de tendencias y el diseño de estrategias. Esta tensión debe ser enfrentada de algún modo; en todo caso, el establecimiento de una perspectiva regional de mediano plazo incumbiría principalmente a los países de mayor tamaño y, sobre todo, a Brasil.

Los mecanismos generales del crecimiento son bastante claros: la acumulación y la movilización de recursos, y las mejoras de productividad persistentes. Sin embargo, se está lejos de entender bien cuáles serían condiciones necesarias y (especialmente) suficientes para disparar y sostener procesos de desarrollo: el aprendizaje sigue en curso. En todo caso, la geografía parece un elemento de importancia para definir oportunidades y limitaciones al crecimiento, por los efectos de cercanía que operan directamente sobre el comercio y, potencialmente, las inversiones, y también, de un modo menos concreto pero también relevante, a través de los flujos de ideas y opiniones. Claramente, la *contigüidad* de las economías no es la misma en MERCOSUR de lo que sería, por ejemplo, en el contexto europeo. Pero parece probable que la evolución regional condicionaría las opciones de crecimiento (incluso para Brasil): ignorar a los vecinos no es una opción, a la larga. Es decir que no poder establecer un esquema de crecimiento con un enfoque regional sería costoso para los países.

Sin embargo, las consideraciones generales pueden sugerir la utilidad de algún tipo de cooperación, pero no definen un marco de argumentos e incentivos prácticos para el avance de la integración económica. Esto parece requerir de una visión concreta de cómo jugaría esa integración en promover la producción, la inversión y los aumentos de productividad en los países. No es cuestión de buscar proyecciones o programaciones detalladas, lo cual está fuera de alcance, pero sería útil tratar de *dar contenido* a las posibilidades y restricciones para la complementación productiva entre las economías. De un modo u otro, los países están a la búsqueda de una perspectiva hacia adelante; la opción regional implicaría la existencia de una *visión común* que se asocie con decisiones específicas. Esto demandaría una

reflexión sobre cómo los países encaran su crecimiento de manera concreta, en función de sus percepciones de posibilidades y limitaciones. De ahí se derivarían prioridades y demandas recíprocas para la interacción en el ámbito regional, en especial, pero no necesariamente de manera exclusiva en lo referente al régimen de comercio. Aclarar esas demandas recíprocas, y buscar su compatibilidad parece un ejercicio nada trivial, pero importante, dadas las perturbaciones reales y las fricciones que marcaron las relaciones económicas dentro del MERCOSUR en los últimos años y la existencia de negociaciones abiertas (UE, ALCA y otras) en las cuales interesa particularmente contar con una noción razonablemente precisa de las oportunidades que se tratará de aprovechar y de los peligros a evitar.

Las economías de los países son interdependientes, pero las posibilidades de tratamiento conjunto de temas macroeconómicos se ubican en el marco dado por las perspectivas *reales* de la región. Tiene sentido imaginar criterios *de buena práctica* macroeconómica que puedan adoptarse por consenso regional y servir como orientación destinada a reducir incertidumbres; también son concebibles acciones conjuntas en la materia, para conciliar políticas y limitar la volatilidad de las economías (Lacunza et al, 2004, Fanelli, 2004, Machinea, 2003). La similitud de los regímenes cambiarios ha levantado una gran restricción para ensayos de ese tipo. Más allá de la posibilidad específica de emplear determinados instrumentos, sin embargo, la cooperación macroeconómica como actividad efectiva y de intensidad progresiva parece requerir la percepción de los países de que su vinculación económica es permanente y que, llegado el caso de elegir entre actitudes cooperativas y oportunismos de corto plazo, las primeras generarían mayores beneficios. Al mismo tiempo, una parte probablemente significativa de la inestabilidad macroeconómica en la región (y, en especial, en la Argentina) parece haberse originado en problemas para identificar tendencias de la actividad y de los tipos de cambio reales, que llevaron a las economías a estados insostenibles, y desembocaron en crisis y súbitas reversiones. Afirmar las tendencias y las percepciones sobre ellas (reconociendo las incertidumbres que se asocian ineludiblemente a procesos de cambio en los países y la economía internacional) podría ser una contribución no despreciable para acotar la volatilidad macroeconómica de cada economía y de la región.

En el MERCOSUR operan visiblemente fuerzas centrífugas y de atracción. Hubo una fuerte expansión del intercambio, pero que mostró tener un apreciable componente reversible (con un sesgo en el patrón de comercio que en los últimos años no favoreció a la actividad en la Argentina), y no se han desarrollado complementariedades productivas de importancia agregada. Por contraste, el MERCOSUR existe formalmente, y por razones de peso. La inversión institucional crea irreversibilidades: difícilmente haya una opción de *deshacer* el proyecto de integración sin costos considerables. Por otro lado, las economías seguirán interconectadas, y probablemente sea difícil que alguna de ellas *despegue sola*, si no hay un crecimiento tendencial de la región. En todo caso, es posible que el balance entre esas fuerzas dependa sobre todo de que se identifique el *uso productivo* de la integración regional, y a partir de ahí se establezcan las correspondientes implicancias en temas de comercio, políticas de incentivos y macroeconomía.

## Referencias

Lacunza, H., Carrera J., Cicowiez, M. y Saavedra, M., 2004. *Cooperación Macroeconómica en MERCOSUR: un Análisis de la Interdependencia y una Propuesta de Coordinación*, presentado en Jornadas de Economía Monetaria e Internacional, Universidad Nacional de La Plata

Centro de Economía Internacional, 2002. *Alternativas de Integración para la Argentina: Un Análisis de Equilibrio General*, en [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)

Fanelli, J., 2004. *Coordinación Macroeconómica, Competitividad y Crecimiento en el MERCOSUR*, documento de trabajo

Fajnzylber, F., 1990. *Industrialization in Latin America: From the Black Box to the Empty Box*, Cuadernos de la CEPAL No 60

Heymann, D., 1994. *Sobre la Interpretación de la Cuenta Corriente*, Desarrollo Económico, Octubre-Diciembre

Heymann, D. y Navajas, F., 1998. *Coordinación de Políticas Macroeconómicas en MERCOSUR: Algunas Reflexiones*, en Ensayos sobre la Inserción Internacional de la Economía Argentina, Documento de Trabajo 81, Oficina de CEPAL en Buenos Aires

Machinea, J., 2004. *La inestabilidad cambiaria en MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones*, INTAL-ITD, Documento de Trabajo IECI 06D

Ocampo, J., 2002. *Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries*, mimeo

# Coordinación macroeconómica, competitividad y crecimiento

**José María Fanelli**

## Síntesis

**E**L AUGE DEL REGIONALISMO DURANTE LA DÉCADA DEL NOVENTA POSICIONÓ al MERCOSUR como uno de los acuerdos más exitosos. Sin embargo, la percepción actual sobre la evolución del bloque es muy diferente. La preocupación más evidente en la opinión pública es si el MERCOSUR está en condiciones de cumplir con las expectativas que generó con su creación. Esta inquietud está plenamente justificada en función de la magnitud y persistencia de los desequilibrios en la macroeconomía de los dos socios de mayor tamaño desde la devaluación brasileña de 1999 y, adicionalmente, de algunas decisiones de política tomadas por las autoridades para hacer frente a los desequilibrios, sin muchos miramientos sobre las consecuencias para el bloque y la evolución de la inversión y el empleo en cada país.

En este contexto, es razonable que la Argentina se plantee cuál debe ser su estrategia en el MERCOSUR de aquí en más. Las opciones básicas que se discuten son: 1. replantear el bloque como un acuerdo de libre comercio, 2. consolidarlo como unión aduanera –y, quizás, avanzar hacia la unión monetaria–, 3. cambiar las prioridades de integración internacional en favor de alternativas más parecidas a la estrategia chilena de establecer acuerdos de libre comercio específicos con diferentes países y bloques. Para definir cuáles son las mejores alternativas es esencial determinar: a. qué problemas buscan resolver los países miembro al decidir sus estrategias; b. qué restricciones básicas enfrentan para hacerlo; c. qué oportunidades abre y cuáles cierra cada alternativa frente a las restantes. En el contexto actual del MERCOSUR es posible abordar estos puntos sobre la base de dos dimensiones esenciales: el crecimiento y la integración internacional.

## Crecimiento, volatilidad e inserción internacional

Sin lugar a duda el crecimiento es un problema para todos los países que conforman el bloque. Luego de veinticinco años en los que los países del MERCOSUR han encontrado grandes dificultades para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido, el panorama actual no es más optimista y, adicionalmente, se observan fenómenos de deterioro social preocupantes. En este contexto, no sorprende que los primeros intentos de integración entre Brasil y la Argentina se hayan producido, justamente, como fruto de la búsqueda de nuevos caminos para superar el estancamiento de los ochenta.

La falta de crecimiento unida a la falta de dinámica del comercio internacional le puso fin al hábito de pensar estrategias de desarrollo ignorando la geografía. Un objetivo explícito de los acuerdos sectoriales de integración que precedieron a la creación del acuerdo regional era dinamizar el crecimiento económico por la vía de integrar la estructura productiva. La preocupación por el crecimiento se mantuvo y es clara en el Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR.

Nuestra hipótesis es que las dificultades actuales para encontrar un nuevo *modelo* para crecer están íntimamente ligadas con los profundos cambios que se han producido en el escenario internacional desde la crisis del dólar y el petróleo a principios de los setenta. Esta evolución convirtió en obsoletas muchas de las herramientas y estrategias que los países latinoamericanos habían utilizado para crecer y relacionarse con el resto del mundo en la posguerra, como la industrialización en base a la sustitución de importaciones. Específicamente, la *segunda* globalización presenta asimetrías que son muy perjudiciales para la región. Hay cuatro características a las que resulta difícil adaptarse:

1. La flotación del tipo de cambio entre las monedas de reserva más importantes.
2. El proteccionismo comercial de los países ricos.
3. El aumento de los flujos de capital en un contexto de volatilidad.
4. La creciente competencia de nuevos países de industrialización tardía.

La fluctuación cambiaria vigente a partir de la crisis del dólar y del petróleo en los setenta agregó volatilidad al entorno internacional que enfrenta la región y se convirtió en un factor autónomo adicional de generación de shocks. Para manejar estos nuevos riesgos, los países grandes del bloque necesitarían mayor autonomía en el manejo de sus políticas macroeconómicas, pero no cuentan ni con la credibilidad ni con los instrumentos de política necesarios.

La liberalización financiera en la región trajo ventajas como la posibilidad de acceder al ahorro externo e impulsar mayor eficiencia al presionar sobre los spreads locales. Pero también trajo una nueva amenaza: la volatilidad de los flujos de capital en un mundo con efectos de contagio y conductas irracionales de manada.

Los cambios en el escenario internacional no sólo pusieron presión sobre la política macroeconómica, también la pusieron sobre las estrategias para crecer. Las mudanzas en el escenario internacional de posguerra fueron dejando a las autoridades con menos instrumentos fiscales y monetarios para hacer política industrial y para movilizar el ahorro mediante el impuesto inflacionario, el proteccionismo y la intervención en los mercados financieros y de cambio. Hoy esos mercados están prácticamente desregulados, la economía está mucho más abierta y la inflación es baja.

Por otra parte, en un contexto de mayor apertura y desregulación, las políticas puntuales tienen la enorme desventaja de generar distorsiones evidentes en las condiciones de competencia en sectores específicos. Asimismo, esas políticas generan situaciones irritativas para los competidores de los países vecinos y constituyen un peso muerto para el proceso de integración.

Dadas estas circunstancias, no sorprende que los países buscaran con las medidas de liberalización de los noventa nuevas fuentes de crecimiento. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Si bien la liberalización del comercio es una de las características del mundo globalizado, tal liberalización no ha sido uniforme para todos los productos y regiones. En particular, los países ricos son muy proteccionistas en algunos rubros. Este hecho ha sido especialmente dañino para la competitividad de los países miembros del MERCOSUR debido a que tienen ventajas comparativas en productos agrícolas y en bienes industriales muy sensibles para la economía política de los países industriales. Así, la *falta* de comercio internacional que mostraron la Argentina y Brasil durante la etapa de posguerra no ha desaparecido a pesar de la mayor globalización y apertura doméstica.

En este sentido, la globalización es bastante asimétrica vista desde el MERCOSUR: tiende a ser muy fuerte en lo financiero y muy débil en lo comercial; la Argentina y Brasil son participantes muy importantes en los mercados financieros emergentes pero encuentran serias dificultades para acceder a los mercados de bienes y servicios de los países que son sus acreedores.

El mundo post-Bretton Woods, en suma, está planteando difíciles problemas al crecimiento. Por una parte, las políticas de industrialización de posguerra son hoy impracticables, por otra, la liberalización y desregulación de los noventa no han resultado en un proceso de crecimiento sostenido. ¿Puede el MERCOSUR ser parte de la respuesta a estos problemas? Luego de darse la espalda durante el período de industrialización sustitutiva, desde mediados de los ochenta, Brasil y la Argentina buscaron en la integración regional una nueva oportunidad para mejorar la competitividad. Esto sería un indicio de que las autoridades vieron en la integración regional una oportunidad. Pero esto no implica que posteriormente hayan demostrado tener una visión clara de qué hacer para convertir al MERCOSUR en un instrumento para la competitividad y el crecimiento.

### **El MERCOSUR, la competitividad y el aporte de la macroeconomía**

Si el MERCOSUR sirve a los intereses de los socios en general y de la Argentina en particular, debe dar respuesta a tres cuestiones que son clave:

1. mejorar la inserción en la economía globalizada;
2. acelerar el crecimiento;
3. reducir la volatilidad macroeconómica

Para lograr estos tres objetivos, es necesario promover la productividad y la incorporación de tecnología pues estas variables son las que permiten conjugar el aumento del bienestar de la población con una fuerte competitividad internacional. Supone dejar de lado la *vía fácil* de ganar competitividad por medio de la devaluación, que significa salarios reales bajos. Implica una decisión de competir para aumentar la productividad y mejorar tecnologías.

Nótese que desde 1999 en adelante, las disputas macroeconómicas se originan, en primer lugar, porque cada socio deseaba aumentar su tipo de cambio real en relación con el resto. Aunque esto a veces queda algo oscurecido, implica que en el MERCOSUR ha habido una disputa para poder tener el salario real más bajo. Las consecuencias de esta carrera han sido muy negativas para la creación de empleos de calidad y, asimismo, han abierto la puerta para que los *lobbies* sectoriales traten de sacar ventajas a costa del vecino. Lo cual es muy dañino para el espíritu de integración.

La coordinación macroeconómica puede hacer un aporte importante para evitar las depreciaciones de la moneda orientadas a ganar competitividad a costa del vecino. Hay varias cuestiones clave sobre las que se debería trabajar de inmediato. Específicamente,

- a. Trabajar para la convergencia de las tasas de inflación intrazona bajo las condiciones actuales de flotación y, posteriormente, orientar los targets de inflación hacia la convergencia con la inflación internacional.
- b. Crear instancias institucionales para tratar efectos especiales de grandes shocks macroeconómicos. Sobre todo cuando ello implica fuertes desvíos del tipo de cambio real en el corto plazo. Se podría comenzar a utilizar como patrón de referencia en las negociaciones una canasta de monedas con ponderadores basados en el comercio del MERCOSUR o algún otro tipo consensuado de patrón de tipo de cambio real.
- c. Establecer firmemente que se busca mayor coordinación en el mediano plazo y seguir trabajando para la convergencia de las variables macroeconómicas fundamentales en la línea acordada en Florianópolis, con objetivos de inflación, fiscales y financieros.
- d. Comenzar a desarrollar mecanismos institucionales para explotar ventajas mutuas en lo macroeconómico que no implican conflicto (fondos de reserva regionales, integración financiera).

Desde el punto de vista estrictamente técnico, hay hechos que podrían ser explotados en función de estas tareas. El primero es que más allá de las fluctuaciones de corto plazo, el tipo de cambio real bilateral entre la Argentina y Brasil tiende a corregir sus desvíos y volver a su valor promedio habitual. El segundo es que el tiempo que tarda el tipo de cambio real en volver a su equilibrio no es largo.

Un aspecto importante a tomar en cuenta es que avanzar en la integración financiera no sólo ayudaría en la conformación del espacio común, también generaría mayores incentivos estratégicos para la convergencia de las variables macro y para la cooperación monetaria en un mundo de paridades variables entre las monedas de reserva. Con este propósito, se podría intentar emitir instrumentos financieros con normas definidas a nivel del acuerdo regional, a los efectos de ganar credibilidad. Un buen lugar para comenzar sería el financiamiento de grandes proyectos de inversión en infraestructura para la integración. Otra alternativa, que podría ayudar a comenzar la construcción de instituciones monetarias y financieras, es el desarrollo de fondos de reserva compartidos, a los efectos de minimizar los costos de mantener liquidez. Para esto último podría explotarse el hecho de que la correlación de los ciclos particulares es aún baja. Obviamente, estos fondos deberían comenzar siendo de tamaño modesto; pero tendrían el valor de promover la cooperación y el aprendizaje respecto de la construcción de instituciones para la integración.

Podría pensarse con razón que aún si se lograra coordinar las variables macro, ello sólo evitaría disputas de competitividad intra-bloque. Esto no haría al bloque como un todo más competitivo pues, como se dijo, esto último se logra con más productividad y más tecnología. Si bien esto es cierto, hay que tener en cuenta que la macroeconomía puede hacer un aporte positivo también en este sentido.

El MERCOSUR es vital para promover la productividad porque es un instrumento para unificar el espacio regional en una *integración profunda* de los mercados y de



las reglas que gobiernan las transacciones económicas. Esa integración permite explotar al máximo la geografía en beneficio de la productividad. El camino de la integración profunda, sin embargo, es extremadamente difícil. Supone ajustes microeconómicos de corto y mediano plazo de relevancia; puede generar efectos de derrame no deseados e induce efectos de redistribución de ingreso y localización. Esto implica que pueden aparecer problemas significativos de desequilibrio sectorial y disputas por la distribución de beneficios entre los socios. También significa que habrá lugar para el oportunismo. Justamente porque existen estas ventajas y estas amenazas es que un acuerdo regional no es bueno ni malo a priori. Es bueno si mejora el potencial para explotar la geografía y potenciar la producción de bienes que son transables sólo regionalmente. Es bueno, también, si mejora la capacidad de negociar con otros bloques. Es malo si desvía comercio o se convierte en un instrumento de algún miembro para realizar ventajas de localización de las industrias con mayor potencial de escala y aprendizaje o para ganar inversión extranjera directa. Un acuerdo regional puede ser una trampa. Pero sin acuerdos regionales es difícil maximizar los beneficios de la geografía.

Por ello, hasta que puedan lograrse resultados concretos en la coordinación de políticas y para evitar desbordes que agraven el daño a otros países de la Región deteriorando a la vez la credibilidad en el MERCOSUR, debe establecerse imprescindiblemente un Período de Transición en el que se refuercen y establezcan disciplinas que permitan que cada país pueda defender a los sectores que puedan ser dañados dentro del MERCOSUR. Para evitar las fallas de coordinación se necesitan instituciones que hagan creíbles los acuerdos y para construir instituciones se necesitan voluntad e inteligencia políticas.

Cuando se mira la cuestión desde esta perspectiva, es claro que la coordinación macroeconómica puede hacer un aporte para facilitar la integración profunda del espacio económico, minimizando simultáneamente los problemas de oportunismo. Esto es así porque:

- a. La inestabilidad macroeconómica puede perjudicar el proceso de integración al afectar negativamente los flujos de comercio intrarregionales, la capacidad del área para atraer inversiones y la tarea de construir las instituciones que el acuerdo necesita para encarar la integración profunda.
- b. La integración genera mayor interdependencia; por ende, la inestabilidad macroeconómica de un miembro tiende a *derramarse* sobre los vecinos.

La importancia de estas dos razones sería difícil de exagerar en la situación actual. Desde mediados de 1998 los dos mayores países han estado experimentando desequilibrios fuertes y persistentes que llevaron al bloque a optar por una flexibilidad amplia en detrimento de la institucionalidad y de las alternativas de coordinación. Esta opción abrió el camino para conductas oportunistas y presiones sectoriales sobre los gobiernos que llevaron a la actual situación de debilitamiento del espíritu de integración.

La construcción de un espacio económico con integración profunda es un proceso de largo plazo. Por lo tanto, sería miope una decisión de abortarlo por la ocurrencia de desequilibrios en el corto plazo. En esta perspectiva, hoy, una tarea importante es consolidar un ambiente macroeconómico de cooperación que permita discutir en el futuro cómo avanzamos para convertir a la geografía en nuestro mejor aliado para crecer.

## Introducción

En la década del noventa se produjo un fenómeno de auge del regionalismo y, entre los numerosos acuerdos que se establecieron en el mundo, el MERCOSUR fue considerado como uno de los más exitosos (World Bank, 1999). Luego de la firma del Tratado de Asunción en 1991, las economías crecían, se registró un aumento muy significativo del comercio, el bloque regional atrajo una sustancial corriente de inversión externa en el contexto de los programas de privatización y se avanzó, al menos en el plano de los acuerdos formales, hacia la conformación de una unión aduanera.

Esto contrasta vivamente con la percepción que hoy se tiene sobre la evolución del bloque. En la actualidad es evidente la preocupación de la opinión pública –sobre todo de empresarios y dirigentes políticos– respecto de si el MERCOSUR está efectivamente en condiciones de cumplir con las expectativas que generó con su creación. Esta inquietud está plenamente justificada en función de la magnitud y persistencia de los desequilibrios en la macroeconomía de los dos socios de mayor tamaño desde la devaluación brasileña de 1999, de la decepcionante evolución del comercio intra-regional en ese marco<sup>1</sup> y, adicionalmente, de algunas decisiones de política tomadas por las autoridades nacionales para hacer frente a los desequilibrios, sin muchos miramientos por las consecuencias para el bloque.

Dado lo negativo del contexto, es razonable que la Argentina se plantee cuál debe ser su estrategia en el MERCOSUR de aquí en más. Las opciones básicas que se discuten son: 1. replantear el bloque como un acuerdo de libre comercio; 2. consolidarlo como unión aduanera –y, quizás, avanzar hacia la unión monetaria–; 3. cambiar las prioridades de integración internacional en favor de alternativas más parecidas a la estrategia chilena de establecer acuerdos de libre comercio específicos con diferentes países y bloques.

Evaluar estas opciones no es fácil. Pero es claro que para intentarlo es necesario contar con una idea aproximada respecto de cuál es el escenario contrafáctico en cada caso. Pensar cada opción junto con su escenario contrafáctico ayuda a evitar el error común de evaluar los efectos de una opción sin explicitar de manera consistente qué beneficios o costos se está suponiendo que se observarían en el escenario alternativo. La opción de hecho elegida es siempre la única opción cuyos resultados –buenos o malos– se conocen con certeza. Nótese en este sentido, que en la etapa exitosa del MERCOSUR, no se dudaba en ponderar las virtudes de la estrategia regional y, ahora, ante la evidencia de la mala evolución del comercio y la coordinación de las inversiones, se critica severamente el acuerdo. Toda crítica asume implícitamente que es posible hacer mejor las cosas y, en el caso del MERCOSUR, no es necesario azuzar la imaginación para concluir que seguramente ello es así. Sin embargo, para que la crítica sea eficaz en el plano operativo hay que explicitar cuáles y por qué las alternativas son mejores.

En este sentido, es clave determinar: a. qué problemas buscan resolver los países miembro al decidir sus estrategias; b. qué restricciones básicas enfrentan para hacerlo; c. qué oportunidades abre y cuáles cierra cada alternativa frente a las restantes. En el contexto actual del MERCOSUR es posible abordar estos puntos en base a dos dimensiones esenciales: el crecimiento y la integración internacional.

[ 1 ] Además de los malos resultados comerciales, existen inquietudes sobre la coordinación regional de los procesos de inversiones industriales. Tanto los resultados comerciales como las inversiones industriales repercuten fuertemente sobre la creación de puestos de trabajo en estos países y deben ser tenidos en cuenta.

## 1. Crecimiento y volatilidad

No hay duda de que el crecimiento es un problema para todos y cada uno de los países que conforman el bloque. En los últimos veinticinco años, los países del MERCOSUR han encontrado grandes dificultades para diseñar una estrategia consistente de crecimiento sostenido. La década de los ochenta fue tan mala en términos de crecimiento que se la bautizó como la *década perdida*. La década que le siguió, si bien fue algo mejor en promedio, se caracterizó por grandes fluctuaciones y culminó con crisis de mayor o menor envergadura en cada uno de los socios. El panorama actual no es más optimista y, adicionalmente, se observan fenómenos de deterioro social preocupantes.

Es interesante no olvidar que Brasil era *el* lugar del crecimiento en América Latina antes de la crisis de la deuda, aunque con una estrategia orientada básicamente hacia *adentro*. En los ochenta, literalmente, en Brasil se paró la máquina de crecer y no se la pudo poner a funcionar nunca más. La Argentina y Uruguay ya venían con problemas desde antes. Paraguay se movió en sintonía con los grandes proyectos energéticos y una vez terminados éstos, tampoco le ha ido bien en los últimos años. Una cuestión que agrava esta situación es que ninguno de estos países tiene definido cuáles serán las fuentes del crecimiento en el futuro ni cómo van a integrar e incluir a su población en un contexto de estancamiento.

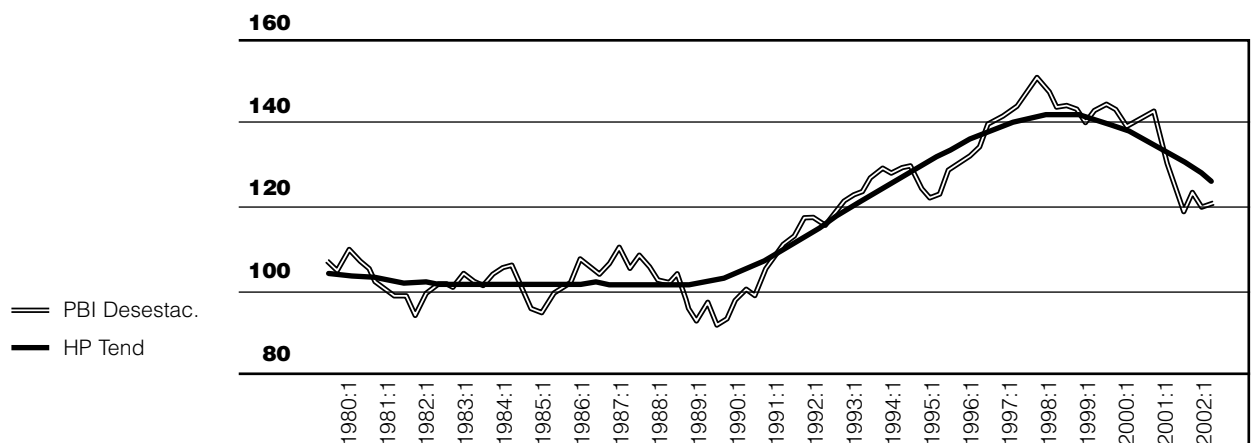
Los gráficos siguientes muestran la tendencia y el ciclo<sup>2</sup> en la Argentina, Brasil y Uruguay. Está claro que se trata de economías inestables y que crecen poco. En la Argentina los ciclos son muy pronunciados y la tendencia de crecimiento no llega al uno por ciento anual. Tomando en cuenta que la población crece, el PBI per cápita de la Argentina está estancado desde 1980.

Si miramos Brasil en el gráfico siguiente, veremos que aparentemente le va mejor. Su tasa de crecimiento es algo superior al 2 por ciento anual. Pero la población en Brasil crece mucho más rápido. Brasil tampoco muestra una dinámica de crecimiento razonable de su PBI per cápita desde 1980.

El caso de Uruguay es muy parecido al argentino. Su tasa de crecimiento es muy baja y sus fluctuaciones cíclicas altas. Por falta de datos comparables no mostramos el caso paraguayo, pero sus problemas de crecimiento no son menores.

### Gráfico 1. Argentina, tendencia y ciclo

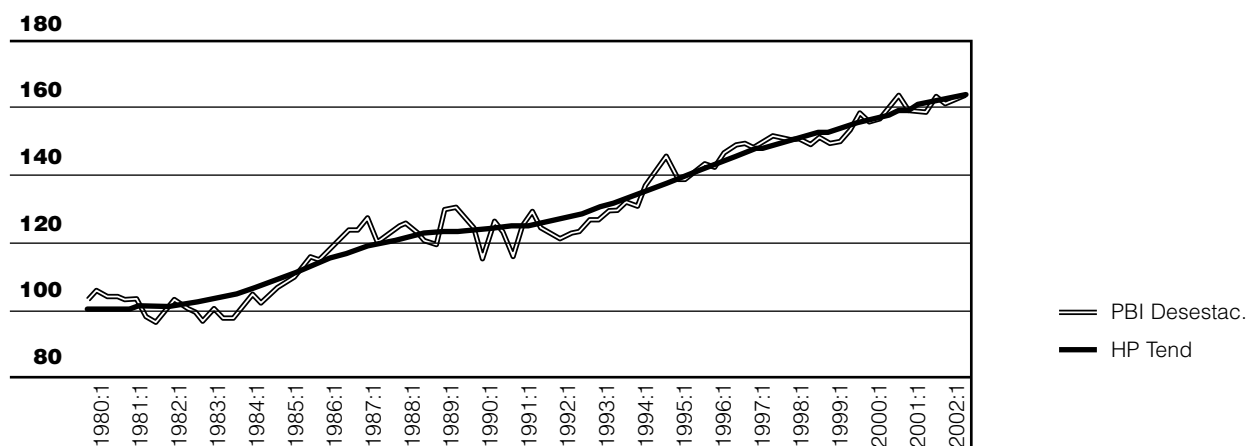
PBI real índice 1980:1 = 100 / Tendencia de crecimiento = 0,9% anual



[ 2 ] Interpretada como la diferencia entre las dos series presentadas en los gráficos.

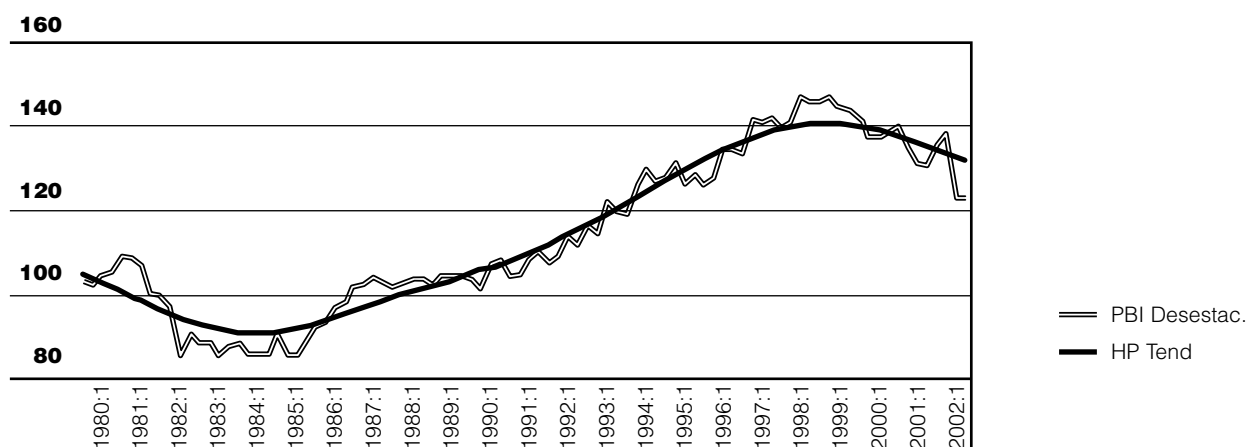
## Gráfico 2. Brasil, tendencia y ciclo

PBI real índice 1980:1 = 100 / Tendencia de crecimiento = 2,3% anual



## Gráfico 3. Uruguay, tendencia y ciclo

PBI real índice 1980:1 = 100 / Tendencia de crecimiento = 1,1% anual



En función de estos hechos, no sorprende que los primeros intentos de integración entre Brasil y la Argentina se hayan producido, justamente, como fruto de la búsqueda de nuevos caminos para superar el estancamiento de los ochenta. La falta de crecimiento unida a la falta de dinámica del comercio internacional le puso fin al hábito de pensar estrategias de desarrollo ignorando la geografía. Un objetivo explícito de los acuerdos sectoriales de integración que precedieron a la creación del acuerdo regional era dinamizar el crecimiento económico por la vía de integrar la estructura productiva. La preocupación por el crecimiento se mantuvo y es clara en el Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR. Esta estrategia es coherente con los recientes avances de la geografía económica que marcan el rol fundamental que juega el entorno regional en la explicación del comercio.

## 2. Integración internacional

Hay una característica que los cuatro países del acuerdo comparten: son hijos del proceso de globalización. Nacieron y se desarrollaron de la mano del creciente nivel de comercio, relaciones financieras y flujos migratorios que se consolidó, aunque con altibajos, en los últimos dos siglos (Taylor, 2002). En particular, estos países –o regiones importantes de ellos– conocieron etapas de alto crecimiento en el contexto de la *primera* globalización<sup>3</sup> que alcanza su punto de máximo antes de la primera guerra. De este hecho –que no por conocido resulta menos importan-

[ 3 ] Pensar estos países fuera de los flujos internacionales de comercio e, incluso, de ideas y pautas culturales es pensarlos sin su esencia. Piénsese en el eje más desarrollado del MERCOSUR que va de San Pablo a Buenos Aires. Es bastante claro que su desarrollo está íntimamente ligado al comercio internacional y los flujos inmigratorios y de inversión extranjera directa.

te– se sigue que, a la hora de buscar los factores que están detrás de la ausencia de crecimiento de las últimas décadas, es aconsejable tornar la mirada hacia la evolución del escenario internacional.

Nuestra hipótesis es que las dificultades actuales para encontrar un nuevo *modelo* para crecer están íntimamente ligadas con los profundos cambios que se han producido en el escenario internacional desde la crisis del dólar y el petróleo a principios de los setenta. Esta evolución convirtió en obsoletas muchas de las herramientas y estrategias que los países latinoamericanos habían utilizado para crecer y relacionarse con el resto del mundo en la posguerra. Específicamente, la *segunda* globalización presenta asimetrías que son muy perjudiciales para la región. Obviamente, la implicación no es que existe una conspiración internacional sino que, simplemente, así como en otros momentos la situación internacional ayudó a crecer, hoy existen elementos que juegan en contra de la región. Hay cuatro características a las que resulta difícil adaptarse:

1. La flotación del tipo de cambio entre las monedas de reserva más importantes.
2. El proteccionismo comercial de los países ricos.
3. El aumento de los flujos de capital en un contexto de volatilidad.
4. La permanente competencia de la sucesión de países con industrialización tardía.

En la era de Bretton Woods (entre el fin de la guerra y los años setenta) los tipos de cambio entre las principales monedas se mantuvieron fijos. Pero con la crisis del dólar y del petróleo en los setenta esa situación cambió y los tipos de cambio entre las monedas de reserva empezaron a flotar más libremente. El cambio en la paridad entre el dólar y otras monedas es particularmente distorsivo para los países de la región debido a la forma en que se insertan comercial y financieramente en los mercados internacionales. Por ejemplo, tanto la Argentina como Brasil son países que se encuentran financieramente dentro del área dólar pero tienen buena parte de su comercio exterior fuera de tal área. Esto genera un riesgo para la firma productora y para el país en su conjunto pues, por un lado, las condiciones del mercado financiero tienden a moverse en consonancia con la política monetaria de Estados Unidos –incluso buena parte de las obligaciones financieras están directamente en dólares– pero, por otro lado, los ingresos por exportaciones y los niveles de competitividad son afectados por la evolución del euro o el yen. Tanto la devaluación brasileña del '99 como la posterior caída de la convertibilidad están relacionadas con esta cuestión. Así, la fluctuación cambiaria agregó volatilidad al entorno internacional que enfrenta la región y se convirtió en un factor autónomo adicional de generación de *shocks*. Para manejar estos nuevos riesgos, los países grandes del bloque necesitarían mayor autonomía en el manejo de sus políticas macroeconómicas. Pero no cuentan ni con la credibilidad ni con los instrumentos de política necesarios (Fanelli y Heymann, 2002).<sup>4</sup> Esto sin duda hará más difícil o requerirá más tiempo poder cumplir con el objetivo de formular políticas conjuntas para profundizar el proceso de integración.

[ 4 ] La política monetaria, que debería ser el instrumento privilegiado, tiene sus grados de autonomía muy acotados por las restricciones que impone la presión fiscal y el stock de deuda acumulado.

Una segunda característica definitoria del mundo post-Bretton Woods es la fuerte desregulación de los mercados financieros en los países desarrollados, seguida de una creciente liberalización en los emergentes. La desregulación internacional hizo cada vez más fácil eludir los controles a los flujos de capital (por ejemplo, por medio de maniobras en la facturación del comercio exterior). Asimismo, las empresas de mayor tamaño y las multinacionales empezaron a tener un acceso cada vez más fluido al mercado internacional, lo que les permitía negociar mejor las condiciones del crédito a nivel doméstico. Bajo estas nuevas condiciones, los

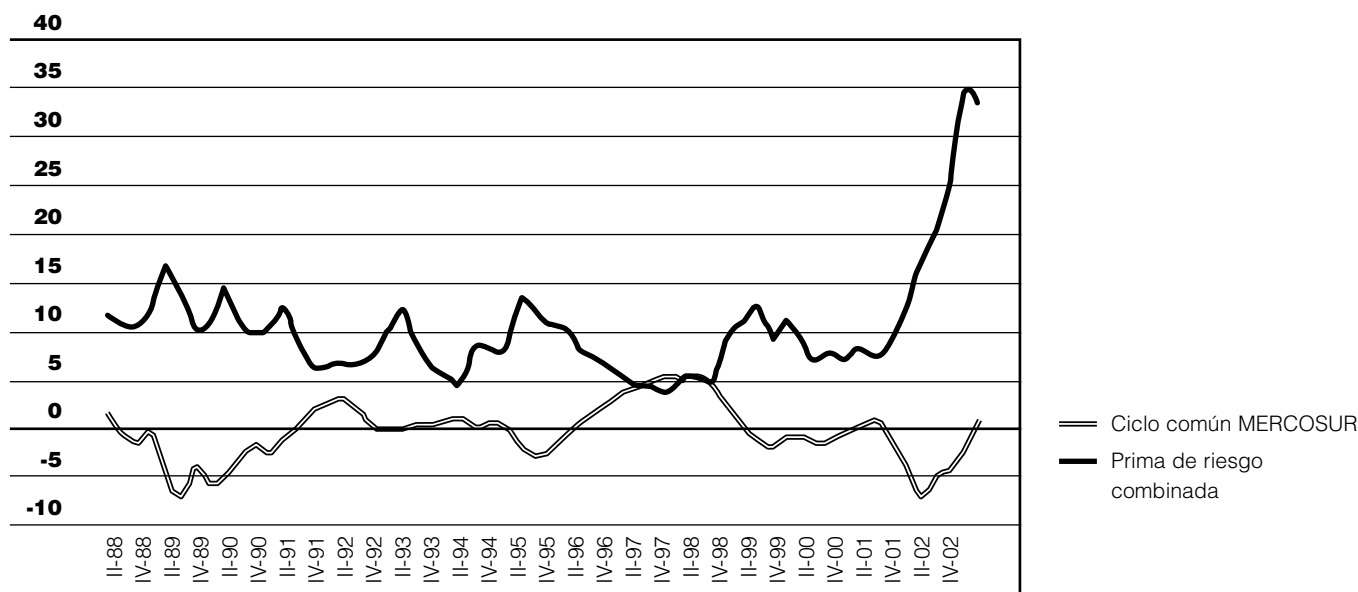
intermediarios financieros locales se vieron en la alternativa de tener que competir con los intermediarios del exterior tanto para retener a sus inversores como para atraer a los tomadores de crédito. Esto impuso una nueva restricción: la necesidad de desregular domésticamente y abrirse a los flujos de capital para que los intermediarios locales pudieran competir. La liberalización financiera en la región, desde esta perspectiva, fue más una imposición de los desarrollos en los mercados internacionales de capital que una opción autónoma de política.

La liberalización trajo ventajas como la posibilidad de acceder al ahorro externo e impulsar mayor eficiencia al presionar sobre los *spreads* locales. Pero también trajo una nueva amenaza: la volatilidad de los flujos de capital influenciados no sólo por la percepción de los mercados respecto de la macroeconomía nacional sino también por efectos de contagio y conductas irracionales de manada. Esto agregó una nueva fuente autónoma de shocks, ahora originados en la desregulación financiera. También por esta razón se requeriría una mayor autonomía de política monetaria de la cual estos países como ya dijimos, carecen.

El gráfico siguiente, basado en el trabajo de Fanelli y Rozada (2003) ilustra la importancia de estos factores para el MERCOSUR. El mismo muestra que existe una fuerte correlación negativa entre el ciclo común de los países del MERCOSUR y el riesgo país ponderado de la región. Es decir, cuando se deterioran las condiciones de acceso al crédito externo se producen tendencias recesivas en la región como un todo. Obviamente, esto no implica que ésta sea la única fuente de fluctuaciones cíclicas. El trabajo citado expone que el componente común del ciclo representa menos de un 15%, siendo el resto causado por factores particulares de cada país que pueden o no tener origen en la arena internacional.

Los cambios en el escenario internacional no sólo pusieron presión sobre la política macroeconómica, también la pusieron sobre las estrategias para crecer. En la posguerra, el subsidio a la inversión vía intervención en el mercado financiero, el financiamiento fiscal por medio del impuesto inflacionario, el proteccionismo comercial, y la intervención en el mercado de cambios se utilizaron con dos propósitos centrales, asignar recursos a los sectores privilegiados por la política

**Gráfico 4. Efectos de los cambios en las condiciones financieras externas**



industrial y movilizar masivamente recursos de ahorro. Dentro del bloque, el país que utilizó más exitosamente estas estrategias fue Brasil, como lo revela su alta tasa de crecimiento en la posguerra y hasta 1980.

La desregulación y los crecientes movimientos del capital entre fronteras, con el consecuente fácil acceso de los inversores locales a esos mercados hizo muy difícil la regulación del crédito y el control de cambios. Asimismo, la posibilidad de acceder a activos externos destruyó la posibilidad de recurrir al impuesto inflacionario como forma de financiar al sector público. En una primera etapa de la actual dinámica económica, se observó que los excesos de emisión no se han convertido en presión sobre los precios sino en fuga de capitales. En el pasado, las consecuencias de las malas políticas fiscales tomaban la forma de aceleración de la inflación. Pero no sorprendería si, en un futuro, malas políticas tuvieran como efecto el aumento de las tasas de interés, si el gobierno tratara de compensar a los inversores que quieran ir hacia papeles de mayor calidad por la vía de mejorar los rendimientos que ofrecen.

Otro factor de presión significativo fue la aparición sucesiva de países de industrialización *tardía* compitiendo agresivamente en los mercados globales. En ese contexto, el modelo industrial latinoamericano se hizo cada vez menos viable. La competencia creciente de esos países en productos como textiles y de escala, obligó a los industriales locales a reducir costos para competir, sea domésticamente o en los mercados internacionales. Pero los productores locales encontraban cada vez más arduo reducir sus costos pues debían comprar insumos y maquinarias producidos localmente, que resultaban muy caros al estar protegidos. Asimismo, un largo período de protección tampoco había sido beneficioso para fomentar la competitividad de productos finales. Esto contribuyó a fortalecer la demanda de liberalización del comercio. Una forma que se intentó para preservar la competitividad del sector industrial sin abrir la economía fue la de establecer tipos de cambio múltiples. Pero la desregulación financiera hizo esta estrategia inviable por la facilidad para sobre y subfacturar las operaciones comerciales.

En definitiva, las mudanzas en el escenario internacional de posguerra fueron dejando a las autoridades con escasos instrumentos fiscales y monetarios para hacer política industrial y para movilizar el ahorro mediante impuesto inflacionario, el proteccionismo y la intervención en los mercados financieros y de cambio. Hoy los mercados financieros y de cambio están básicamente desregulados, la economía está mucho más abierta y la inflación es baja. Obviamente, aún subsisten bancos de desarrollo o de comercio exterior que proveen crédito subsidiado a determinados agentes. Por ejemplo, en Brasil el financiamiento por esta vía es aún relevante y ha habido guerras de subsidios entre estados. Por otra parte, en un contexto de mayor apertura y desregulación, las políticas puntuales tienen la enorme desventaja de generar distorsiones evidentes en las condiciones de competencia en sectores específicos. Asimismo, dentro de los costos de esas políticas, debe incluirse que generan situaciones irritativas para los competidores de los países vecinos y constituyen un peso muerto para el proceso de integración.

Dadas estas circunstancias, no sorprende que los países buscaran con las medidas de liberalización de los noventa nuevas fuentes de crecimiento. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Si bien la liberalización del comercio es una de las características del mundo globalizado, tal liberalización no ha sido uniforme

para todos los productos y regiones. En particular, los países ricos son muy proteccionistas en algunos rubros. Este hecho ha sido especialmente dañino para la competitividad de los países miembros del MERCOSUR debido a que tienen ventajas comparativas en productos agrícolas y en bienes industriales muy sensibles para la economía política de los países industriales.

No es por casualidad que todos los países del MERCOSUR tienen un papel activo en el grupo Cairns, cuyo objetivo central es presionar en contra del proteccionismo. Así, la *falta* de comercio internacional que mostraron la Argentina y Brasil durante la etapa de posguerra no ha desaparecido a pesar de la mayor globalización y apertura doméstica. Brasil y la Argentina necesitan más y mejor comercio pero no encuentran la forma de ganar competitividad en un mundo caracterizado por la competencia de los países que se van industrializando, el proteccionismo de los países ricos y la volatilidad de los flujos de capital y las paridades de las monedas de reserva.

En este sentido, la globalización es bastante asimétrica vista desde el MERCOSUR: tiende a ser muy fuerte en lo financiero y muy débil en lo comercial; la Argentina y Brasil son participantes muy importantes en los mercados financieros emergentes pero encuentran serias dificultades para acceder a los mercados de los países que son sus acreedores. Esto es algo inconsistente: estos países no estarán en condiciones de crecer eficientemente y ser buenos pagadores si no se les permite vender sus productos donde se concentra el mayor poder adquisitivo del planeta.

El mundo post-Bretton Woods, en suma, está planteando difíciles problemas al crecimiento. Por una parte, las políticas de industrialización de posguerra son hoy impracticables, por otra, la liberalización y desregulación de los noventa no han resultado en un proceso de crecimiento sostenido. ¿Puede el MERCOSUR ser parte de la respuesta a estos problemas? Luego de darse la espalda durante el período de industrialización sustitutiva, desde mediados de los ochenta, Brasil y la Argentina buscaron en la integración regional una nueva oportunidad para mejorar la competitividad. Esto sería un indicio de que las autoridades vieron en la integración regional una oportunidad. Pero esto no implica que posteriormente hayan demostrado tener una visión clara de qué hacer para convertir al MERCOSUR en un instrumento para la competitividad y el crecimiento.

### 3. El MERCOSUR y la competitividad

Nuestro breve repaso de las dimensiones del crecimiento y la competitividad en los países del bloque sugiere que si el MERCOSUR sirve a los intereses de los socios en general y de la Argentina en particular, debe dar respuesta a tres cuestiones que son clave:

1. Mejorar la inserción en la economía globalizada.
2. Acelerar el crecimiento.
3. Reducir la volatilidad.

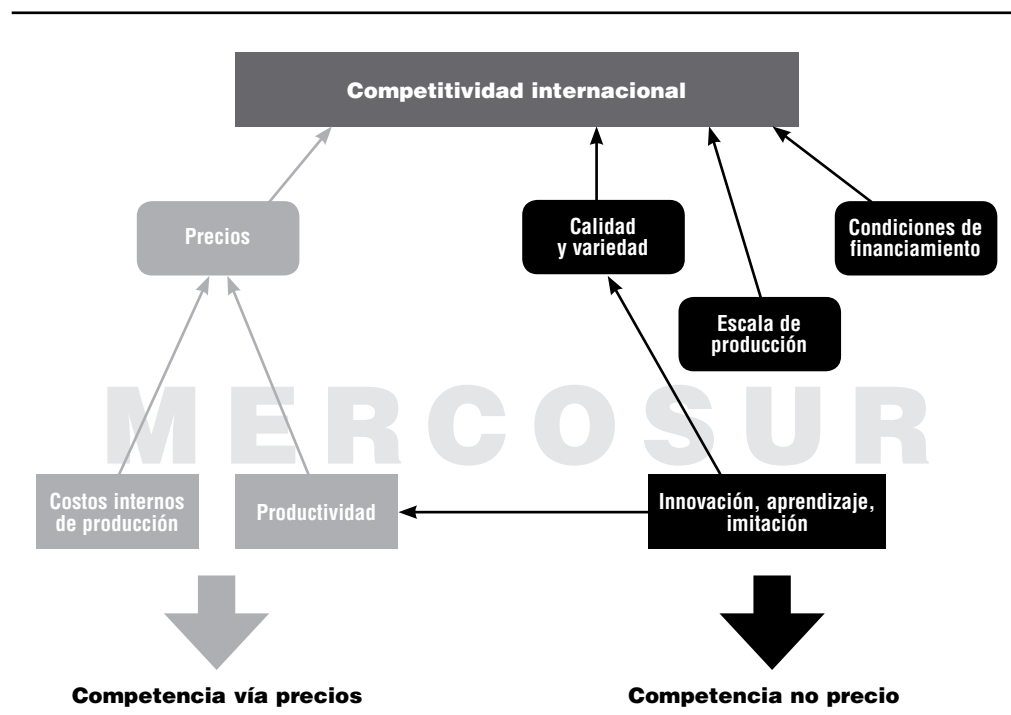
El crecimiento no es un resultado natural y automático de la apertura y la integración en la economía internacional. Si ello fuera así, crecer sería relativamente fácil en el actual contexto de globalización creciente de los mercados. Para aprovechar las oportunidades que abre el mundo es necesario estar preparado. Y estar preparado quiere decir ser *competitivo* pues el nivel de competitividad de la economía



define las características del acceso a la tecnología, los mercados y los flujos de capital. Un país competitivo se caracteriza por su capacidad para ganar nuevos mercados, aumentar sus exportaciones sostenidamente y de esa forma contar con las divisas para financiar sin problemas las importaciones necesarias para mantener una tasa de crecimiento sostenida. Un país sin problemas de pagos externos, por otra parte, es más creíble desde el punto de vista financiero y mejora su acceso al capital externo. Asimismo, un país que mejora su competitividad en las ramas más dinámicas del comercio internacional está en condiciones de ganar economías de escala, incorporar tecnologías más cercanas a la frontera tecnológica internacional y atraer inversión extranjera directa en ramas de mayor sofisticación.

Definir competitividad parece algo bastante sencillo. Sin embargo hay varios elementos implicados. La *Figura 1* muestra todos los factores que hay que tener en cuenta en relación con la competitividad. Ser competitivo es estar en condiciones de producir a un costo menor que los países competidores. Así, ser competitivo en una rama de la producción quiere decir tener costos domésticos más bajos en ella que el resto del mundo. Está claro que un país puede tener costos reducidos o bien porque utiliza menos insumos (mano de obra, materias primas) por unidad de producto o bien porque paga un precio menor por esos insumos (salarios, etc.). El concepto de competitividad en definitiva resume la relación entre dos variables: *productividad y costo doméstico* de los insumos. Es obvio, sin embargo, que no es lo mismo ser competitivo porque se usan menos insumos que los competidores que ser competitivos porque se pagan bajos salarios (o se tiene una moneda depreciada). Es por esto que sólo los países con una productividad del trabajo en promedio más alta que la del resto del mundo pueden contar con salarios por encima de la media internacional y un ingreso nacional per cápita más elevado. Lo que gastan de más en salarios lo ahorran en la cantidad de mano de obra utilizada. Tales países pueden darse el lujo de mantener salarios más altos y, aún así, exportar lo suficiente como para pagar sus importaciones.

**Figura 1**



Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no sólo el precio importa para ganar en la lucha competitiva, también hay factores no precio. Se ha observado que existen países industrializados que son competitivos (esto es, ganan participación en los mercados de exportación de algunos productos) pero no venden *barato*. Esto se los permite su mayor nivel de desarrollo tecnológico. Entre los factores que suelen mencionarse para explicar que sean competitivos sin vender *barato* figuran los que hemos colocado en los óvalos sobre la derecha de la *Figura 1*: que venden productos diferenciados (mayor calidad, mejor servicio post-venta), que brindan mejores condiciones financieras o que tienen una mayor capacidad instalada que les permite entregar mucho más rápido el producto ante fluctuaciones de la demanda. Siendo los países del MERCOSUR, en buena medida, exportadores de *commodities*, los aspectos no precio de la competitividad se han desarrollado sólo de manera muy embrionaria y ello, sin duda, perjudica notablemente la capacidad para ganar mercados.

Un aspecto que podría explotarse con ventaja de escala en el MERCOSUR es el financiero. Se podría intentar emitir instrumentos financieros con normas definidas a nivel del acuerdo regional, a los efectos de ganar credibilidad. Un buen lugar para comenzar sería el financiamiento de grandes proyectos de inversión en infraestructura para la integración. Para la Argentina es vital encontrar una forma de internalizar el ahorro nacional. Hoy se calcula que los argentinos tienen acumulados en el exterior activos que son equivalentes al PBI de un año. Otra alternativa que podría ayudar para comenzar a construir instituciones monetarias y financieras es el desarrollo de fondos de reserva compartidos, a los efectos de minimizar los costos de mantener liquidez y explotar la falta de correlación de los ciclos particulares. Obviamente, estos fondos deberían comenzar siendo de tamaño modesto; pero tendrían el valor de promover la cooperación y el aprendizaje respecto de la construcción de instituciones financieras y monetarias para la integración.

Si la productividad y la tecnología son la clave que permite conjugar el bienestar de la población con la competitividad ¿cómo aumentar la productividad e incorporar tecnología? El factor fundamental que podría aportar el MERCOSUR para estos objetivos es el de convertirse en instrumento para unificar el espacio regional en una *integración profunda*. Idealmente, este tipo de integración debería producir un espacio donde no hay trabas diferenciales de ningún tipo (aranceles, regulaciones, impuestos) para comprar y vender entre los países del acuerdo. Este es un activo muy valioso para los países que son capaces de hacerlo. El efecto más obvio es el que se produciría sobre la eficiencia en términos estáticos: desaparece todo tipo de obstáculo para asignar los factores de producción a su uso más eficiente. Son, sin embargo, los efectos dinámicos de aprendizaje y de escala los que podrían representar un estímulo esencial para el crecimiento y la competitividad. En un espacio ampliado, las empresas planearán la producción tomando como referencia un mercado mucho más extenso. Y ello las hace más competitivas pues les permite aumentar la producción con las consiguientes ganancias de economías de escala tanto estáticas como dinámicas, incentivar la especialización productiva, atraer inversiones y, por esa vía, acrecentar el ritmo de aumento de la productividad.

El camino de la integración profunda, sin embargo, es extremadamente difícil. Supone ajustes microeconómicos de corto y mediano plazo de relevancia; plantea la necesidad de coordinar la macroeconomía e induce efectos de redistribución de ingreso y localización. Esto implica que pueden aparecer problemas significativos de coordinación y distribución de beneficios entre los socios. También significa que no podemos ignorar las restricciones de economía política pues habrá lugar

para el oportunismo con la intención de obtener ventajas de localización de las industrias de escala y la inversión. En este sentido no puede dejar de señalarse los sobrados ejemplos de la política industrial de Brasil para atraer inversiones mediante generosos incentivos de tipo nacional, estatales y municipales, tal los ejemplos que se ilustran en el *Anexo* al trabajo de Ricardo Delgado.

Asimismo, aparecerá la tentación de devaluar a costa del vecino a los efectos de ganar competitividad artificialmente.

El MERCOSUR no ha sido una excepción a la regla en cuanto a dificultades de coordinación y oportunismo. Oficialmente es una unión aduanera. Sin embargo, el arancel externo no es totalmente común, está *perforado* en relación a varios productos y de manera más o menos sistemática sus miembros expresan dudas sobre su conveniencia y juegan con la idea de cambiar el rumbo, hacia una zona de libre comercio.

Para evaluar el potencial del MERCOSUR tomando en cuenta las restricciones que pone la economía política es clave tener en cuenta que un acuerdo regional no es bueno ni malo *a priori*. Es bueno si mejora el potencial para explotar la geografía y potenciar la producción de bienes que son transables sólo regionalmente. Es bueno, también, si mejora la capacidad de negociar con otros bloques. Es malo si desvía comercio o se convierte en un instrumento de algún miembro para realizar ventajas de localización de las industrias con mayor potencial de escala y aprendizaje o para ganar inversión extranjera directa. Un acuerdo regional puede ser una trampa. Pero sin acuerdos regionales es difícil maximizar los beneficios de la geografía, la cercanía, el idioma, las instituciones de raíz cultural común.

Dado el contexto de volatilidad actual, sin embargo, más allá de la capacidad que estos países tengan para superar los obstáculos de la economía política es claro que necesitan encontrar un *modus vivendi* desde el punto de vista macroeconómico. Vale la pena, entonces, repasar brevemente esta cuestión.

#### **4. La coordinación macroeconómica**

Hay dos razones clave para ocuparse de la macroeconomía en la agenda de la integración regional.

1. La inestabilidad macroeconómica puede perjudicar el proceso de integración al afectar negativamente los flujos de comercio intra-regionales, la capacidad del área para atraer inversiones y la tarea de construir las instituciones que el acuerdo necesita para encarar la integración profunda.
2. La integración genera mayor interdependencia; por ende, la inestabilidad macroeconómica de un miembro tiende a *derramarse* sobre los vecinos.

La importancia de estas dos razones sería difícil de exagerar en la situación actual. Es innegable que la inestabilidad y los efectos derrame se han convertido en trabas de significación para el desarrollo del MERCOSUR. Específicamente, desde mediados de 1998, los dos países mayores han estado experimentando desequilibrios fuertes y persistentes que los llevaron a tomar medidas unilaterales que no jugaron a favor del acuerdo. En 1999 Brasil cambió radicalmente su política cambiaria y ello se tradujo inmediatamente en una persistente depreciación nominal del real. La Argentina, por su parte, abandonó el régimen de convertibilidad en 2002, lo cual fue también seguido por una fuerte depreciación de su moneda. En

este contexto, se produjo una permanente presión de sectores afectados de una u otra forma por la competencia dentro del bloque, lo que se tradujo en demandas específicas de protección que van en contra del libre comercio dentro del MERCOSUR y contribuyen a desarticular aún más el arancel externo común.

Si existen buenas razones para lograr un mayor nivel de coordinación de la macroeconomía en el MERCOSUR, ¿cuál sería el esquema más conveniente? Hay dos alternativas. Una es un esquema laxo. Por ejemplo, la fijación de metas conjuntas para variables fundamentales como en Maastricht, pero sin castigo a los socios que se desvían. La otra es estructurar un marco más institucionalizado para la coordinación. Lo que distingue a esta alternativa es que se establecen instituciones compartidas y hay castigos para los desvíos de las metas. El esquema más ambicioso es la formación de una unión monetaria, como en el caso europeo.

En esta perspectiva, ¿dónde se ubica lo realizado en el plano de la coordinación en el MERCOSUR en estos diez años? La idea de la coordinación macroeconómica es constitutiva del MERCOSUR. En su artículo 1 el Tratado establece que los países signatarios realizarán esfuerzos en ese sentido. Esta visión fue reafirmada por la práctica posterior pero, en general, los intentos quedaron sólo en buenas intenciones<sup>5</sup>. De hecho, ante la ocurrencia de *shocks* significativos desde 1998, el bloque optó por una flexibilidad amplia en detrimento de la institucionalidad y de las alternativas de coordinación sean éstas débiles o fuertes. Esta opción abrió el camino para conductas oportunistas y presiones sectoriales sobre los gobiernos que llevaron a la actual situación de debilitamiento del espíritu de integración. Al punto que, invocando razones macroeconómicas, se avanzó sobre los acuerdos en el área comercial afectando, de esa forma, el núcleo duro de sustentación del MERCOSUR. Un hecho que agregó incertidumbre fue que los países no sólo utilizaron su discrecionalidad en la coyuntura. También se han reservado un cierto margen de discrecionalidad respecto de los objetivos estratégicos. No hay claras señales de qué mecanismo de coordinación o régimen macroeconómico imaginan como óptimo para el MERCOSUR en el futuro. En la práctica, Brasil y la Argentina han estado utilizando toda la libertad que les confieren sus regímenes de flotación. El efecto negativo de estos hechos sobre la voluntad de cooperación regional y sobre los dos países más pequeños fue sólo en parte mitigado por las declaraciones, típicamente de nivel presidencial, a favor del acuerdo y la coordinación.

¿Es posible pensar en una mayor coordinación? Si bien las dificultades de corto plazo son muy serias, también es cierto que hay beneficios tangibles en avanzar aunque más no sea paulatinamente.

Es posible pensar que acuerdos regionales podrían servir bajo ciertas circunstancias para disciplinar intereses dentro de la propia economía invocando la necesidad de cumplir con las metas acordadas, tal como ocurrió con algunos países europeos que se preparaban para acceder a la unión monetaria. Asimismo, en un mundo volátil, la coordinación de esfuerzos podría traducirse a largo plazo en mayor autonomía de políticas.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, hay hechos que podrían explotarse a favor de la coordinación. El primero es que más allá de las fluctuaciones a corto plazo, el tipo de cambio real bilateral entre la Argentina y Brasil tiende a corregir sus desvíos y volver a su valor promedio habitual. El segundo es que el tiempo que tarda el tipo de cambio real en volver a su equilibrio no es largo. La mitad

[ 5 ] Tres eventos que cabe citar fueron: 1. el Acta de Ushuaia de 1998 en la que se declaró que, con el objeto de seguir avanzando en la construcción de la unión aduanera, era necesario definir un marco para la disciplina fiscal y la inversión; trabajar en pos de la armonización macroeconómica y avanzar en aquellos aspectos que fueran relevantes para el establecimiento de una moneda única en el MERCOSUR; 2. la reunión presidencial de junio de 1999 en la que se acordó la estandarización estadística de indicadores macroeconómicos; 3. la reunión de Florianópolis en 2001, donde fueron establecidas metas macroeconómicas para la inflación, el déficit fiscal y la deuda pública. También se estableció un sistema para la corrección de desvíos, aunque el mismo presenta la debilidad de no contar con un mecanismo de castigos que genere incentivos fuertes para su cumplimiento. Específicamente, las metas acordadas fueron: Inflación: Un máximo de 5% para el período de transición 2002/2005 y luego buscar la convergencia en el 3%. Deficit fiscal: Un máximo de 3,5% del PBI para el período de transición hasta 2003 y luego 3%. Deuda pública: Tendencia declinante respecto del PBI desde 2005 y luego buscar la convergencia hacia el 40% del PBI.

del camino la recorre en alrededor de un año; lo cual es una velocidad superior a la observada en otras regiones. Tercero, ambos países muestran preferencias de política similar en cuanto a la preocupación por mantener bajas sus tasas de inflación. Un punto que en principio no juega a favor es que los ciclos económicos muestran todavía un fuerte componente idiosincrásico, lo cual estaría hablando de la necesidad de guardar un grado de autonomía para las respuestas nacionales de política. La falta de sincronía, no obstante, podría explotarse para desarrollar fondos de reserva comunes.

La construcción de un espacio económico con integración profunda es un proceso de largo plazo. Por lo tanto, sería miope una decisión de abortarlo por la ocurrencia de desequilibrios en el corto plazo. Sobre todo teniendo en cuenta que en un cierto lapso, los desequilibrios del tipo de cambio real tienden a desaparecer o, por lo menos, a atenuarse. Este argumento sugiere que la estrategia para superar la situación actual debería incluir acciones concretas para manejar los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo sin generar más tensión; reafirmar el objetivo estratégico de lograr una mayor coordinación a medida que la integración avance y los ciclos se hagan más sincrónicos y crear instancias de cooperación que favorezcan el aprendizaje de construcción institucional. En esta perspectiva, hoy, la tarea más importante es consolidar un ambiente macroeconómico que permita discutir en el futuro una transición ordenada hacia mayor coordinación. Específicamente, podría tener los siguientes puntos:

1. Trabajar para la convergencia de las tasas de inflación intrazona y, posteriormente, para la convergencia con la inflación internacional.
2. Crear instancias institucionales para tratar efectos especiales de grandes *shocks* macroeconómicos. Sobre todo cuando ello implica fuertes desvíos del tipo de cambio real en el corto plazo. Se podría comenzar a utilizar como patrón de referencia en las negociaciones una canasta de monedas con ponderadores basados en el comercio del MERCOSUR o algún otro tipo consensuado de patrón de tipo de cambio real.
3. Establecer firmemente que se busca mayor coordinación en el mediano plazo y seguir trabajando para la convergencia de las variables macroeconómicas fundamentales en la línea acordada en Florianópolis.
4. Comenzar a desarrollar mecanismos institucionales para explotar ventajas mutuas en lo macroeconómico que no implican conflicto (fondos de reserva regionales, integración financiera).

La pregunta de cuál es la mejor estrategia para el manejo de los problemas macroeconómicos del bloque no puede contestarse haciendo abstracción de la marcha general del proceso de integración. Sería ingenuo ignorar el hecho de que el MERCOSUR enfrenta hoy fuertes desafíos y que diferentes rumbos son posibles a partir del presente. Desde la perspectiva macroeconómica, algunos de esos rumbos posibles no son excesivamente demandantes en términos de coordinación. Si el impulso que dio origen al MERCOSUR se diluye en una mera zona de libre comercio es porque hubo desinterés o falta de habilidad para resolver los problemas que plantea la formación de una unión aduanera y para avanzar, posteriormente, en una integración más y más profunda. En un escenario de estas características, el problema de la estabilidad macroeconómica devendría en un problema a resolver, básicamente, en el ámbito estrictamente nacional. La cuestión de la coordinación sólo adquiere sentido pleno y alta relevancia en la perspectiva futura del MERCOSUR si los estados que lo componen se mueven hacia la integración profunda.

## 5. Comentarios finales

Para terminar quizás valga la pena resumir el núcleo de nuestras conclusiones.

1. El *principal problema* que enfrentan los países del bloque es el crecimiento.
2. Dos *restricciones críticas* para crecer son:
  - La integración internacional de mala calidad.
  - La volatilidad macroeconómica y financiera.
3. La estrategia MERCOSUR entraña tanto *oportunidades como restricciones y amenazas*: es una estrategia de alta rentabilidad pero requiere mucha inversión y entraña riesgos significativos.
4. El MERCOSUR no tiene un escenario contrafáctico que aparezca como claramente superior en un mundo proteccionista y volátil.

La alta rentabilidad que podría tener el MERCOSUR proviene de que estos países tienen la *oportunidad* de explotar su cercanía geográfica para aumentar la productividad por la vía de la integración profunda de sus espacios económicos. Las *restricciones* se originan en que, para formar un espacio común es necesario dar solución a problemas de coordinación muy difíciles. Tres aspectos fundamentales a coordinar son: la localización de las industrias que explotarán las economías de escala estáticas y dinámicas, los incentivos a la inversión extranjera directa, y el uso de los instrumentos macroeconómicos. Es muy difícil dar solución a los problemas de coordinación por la posibilidad de que los jugadores adopten estrategias oportunistas. Las *amenazas* se originan justamente en que el tamaño de los jugadores es muy desigual y por lo tanto es posible que el intento de integración termine sepultado bajo el peso de las fallas de coordinación. La amenaza más evidente es que los países utilicen el peso de su tamaño para conseguir ventajas extra; pero esto tampoco descarta que los más pequeños exploten el argumento de su debilidad. Por ello hasta que puedan lograrse resultados concretos en la coordinación de políticas y para evitar desbordes que agraven el daño a otros países de la región deteriorando a la vez la credibilidad en el MERCOSUR, debe establecerse imprescindiblemente un Período de Transición en el que se refuercen y establezcan disciplinas que permitan que cada país pueda defender a los sectores susceptibles de ser dañados dentro del MERCOSUR. Para evitar las fallas de coordinación se necesitan instituciones que hagan creíbles los acuerdos y para construir instituciones se necesitan voluntad e inteligencia políticas.

Para elaborar una agenda que permita avanzar en la construcción de un espacio común para la competitividad, las palabras clave son cooperación; coordinación y armonización. La cooperación es necesaria para construir las instituciones que hagan posible explotar las oportunidades y establecer mecanismos de castigo que tornen creíbles los compromisos. La coordinación es crítica para el diseño y la eficiencia en la implementación de políticas que tienen a la región como ámbito. La armonización de regulaciones y de metas para las variables macroeconómicas fundamentales facilita la coordinación y la cooperación y desalienta conductas oportunistas.

## Referencias

Fanelli, J.M. y Heymann, D. (2002), *Dilemas monetarios en la Argentina*, Desarrollo Económico, No 165, Vol. 42, abril-junio, pp. 3-24.

Fanelli, J.M. y Rozada, M. (2003) *Business Cycles and Macroeconomic Policy Coordination in MERCOSUR. El ciclo macroeconómico en el MERCOSUR*, Cedes, Mimeo.

Taylor, Alan M. (2002), *Globalization, Trade and Development: Some Lessons from History* National Bureau of Economic Research, WP 9326.

World Bank (1999), *Trade Blocs and Beyond: Political Dreams and Practical Decisions*. Draft Policy Research Report, World Bank, October.





# La dinámica institucional y normativa: un balance

**Roberto Bouzas**

## Síntesis

Según los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción (1991) el MERCOSUR fue concebido como un proceso de integración profunda. No obstante, mientras que el Tratado incluyó compromisos específicos de eliminación de aranceles (incluidos en el Programa de Liberalización Comercial), no creó mecanismos y procedimientos efectivos para tratar las asimetrías estructurales y de política entre los Estados parte. En este contexto, las diferencias de tamaño, enfoques de política y recursos económicos e institucionales se tradujeron en distintos patrones de intervención pública en la economía. Estas asimetrías de política –sumadas a las asimetrías estructurales preexistentes– tuvieron un impacto sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión dentro de la región.

Las debilidades del enfoque que predominó en la conducción del proceso de integración del MERCOSUR no han estado sometidas al debate público necesario. La ausencia de este debate puede explicarse por simple oportunismo, por la dificultad de los actores públicos y privados para identificar adecuadamente sus intereses o por una combinación de ambos. Frente a esta carencia, resulta imprescindible que el debate se desarrolle de manera abierta y transparente, planteando a los gobiernos la necesidad de adoptar decisiones estratégicas con un correlato institucional.

La experiencia histórica demuestra que todo proceso de *integración profunda* se construye en base a una sucesión de etapas que alternan episodios de *stop and go*. Sin embargo, la evolución reciente del MERCOSUR exhibe dos características que resultan especialmente problemáticas. Por un lado, desde la segunda mitad de la década de los noventa ha predominado una fuerte tendencia a la fragmentación y a la pérdida de eficacia regulatoria. Por el otro, no se advierte la existencia de recursos políticos o institucionales que permitan lidiar adecuadamente con los dilemas que enfrenta el proceso de integración. El MERCOSUR ha perdido foco y existe una alta incertidumbre sobre su funcionalidad para cada uno de los miembros. El riesgo de disfuncionalidad es especialmente preocupante en el caso de la Argentina y los otros socios menores, ya que se agrega al derivado de las asimetrías estructurales preexistentes.

Desde el punto de vista regulatorio, y después de más de una década de existencia, la situación actual del MERCOSUR presenta cuatro características principales, a saber:

- a. el progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado;

- b. la coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de mercados nacionales;
- c. la ausencia de avances sustantivos en campos que vayan más allá del comercio de bienes, y
- d. la inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.

La agregación de estas cuatro características implica que resulta incorrecto definir al MERCOSUR como una *unión aduanera incompleta*. Más bien, lo que existe se asemeja a un *área de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona* y una total ausencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.

Existen dos tipos principales de asimetrías relevantes para un proceso de integración. El primer tipo lo constituyen las asimetrías estructurales, que normalmente demandan la implementación de políticas negociadas de discriminación/diferenciación. El segundo tipo lo constituyen las asimetrías de política, que se hallan arraigadas en preferencias, elecciones y prácticas institucionales nacionales diferentes. Las asimetrías de política pueden producir *derrames* macroeconómicos o asignativos, planteando la demanda de una mayor coordinación (o incluso armonización) de las políticas nacionales respectivas.

Las asimetrías estructurales entre los países del MERCOSUR son muy importantes. No obstante, no se han adoptado políticas que tengan como objetivo hacer frente a sus efectos. Las asimetrías de política con *derrames* transfronterizos también han jugado un papel muy importante. La preocupación sobre los *derrames* transfronterizos con efectos sobre la asignación de recursos ha estado presente desde los inicios del MERCOSUR. Sin embargo, el tema se ha abordado de manera muy poco efectiva. Los *derrames* macroeconómicos también han sido importantes a pesar de que la interdependencia económica regional es aún baja. En efecto, los flujos de comercio regional han sido sensibles a las condiciones macroeconómicas en las principales economías de la región. Aunque las asimetrías de tamaño hicieron que los efectos de los flujos de comercio intra-regional sobre la economía brasileña fueran relativamente menores, el deterioro de la balanza comercial total de Brasil indujo a su gobierno a adoptar medidas de protección, de algunas de las cuales no fueron eximidos sus socios del MERCOSUR. Aún cuando el Artículo 1 del Tratado de Asunción reconocía de forma explícita el papel potencialmente problemático de las asimetrías de política, estableció un principio programático en lugar de mecanismos o políticas específicas para tratar dichas asimetrías.

En resumen, la tarea más urgente del MERCOSUR en el campo de las asimetrías estructurales y de política es la de someter a algún tipo de disciplina común las prácticas más distorsivas de la competencia que se encuentran en vigor. Si no se puede asegurar este nivel básico de armonización de políticas o supervisión centralizada, resulta difícil imaginar que puedan producirse avances hacia formas más consolidadas de coordinación como las políticas regionales de compensación de las asimetrías estructurales, los programas regionales de competitividad o una coordinación macroeconómica más intensa. A menos que el MERCOSUR registre avances sustantivos en relación al tratamiento de estas asimetrías es improbable que pueda progresar de forma sostenida hacia una mayor integración económica.

A más de una década desde la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR se encuentra en una situación de parálisis que ya lleva varios años. Después de una etapa inicial en la que se avanzó rápidamente en la eliminación de aranceles, los progresos alcanzados en el ámbito regulatorio han sido muy modestos. Esto ha colocado al MERCOSUR frente a una crisis de credibilidad y objetivos, en donde la funcionalidad del proceso de integración para los Estados parte está puesta en duda.

El *status quo* es una mala opción de política. En la forma en que se encuentra, el MERCOSUR no es un instrumento apto para promover el desarrollo y el crecimiento de los países miembros, incluyendo la Argentina. Para explotar sus potencialidades el MERCOSUR requiere una serie de iniciativas que incluyen cuatro grandes apartados:

- a. la reconstrucción del compromiso interno de cada Estado nacional con una visión común y consistente del proceso de integración;
  - b. el establecimiento de mecanismos de emergencia que permitan reconstruir la credibilidad y legitimidad del proceso de integración;
  - c. el fortalecimiento de las instituciones de gestión del proceso de integración;
  - d. el perfeccionamiento legal del proceso de creación e implementación de reglas.
- El informe incluye recomendaciones específicas en cada una de estas áreas.

## Introducción

Según los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción (1991), el MERCOSUR fue concebido como un proceso de *integración profunda*. Después de una fase inicial de liberalización del comercio intra-regional de bienes y servicios, el MERCOSUR adoptaría una política comercial común y se constituiría en un territorio aduanero unificado. En el más largo plazo, los Estados parte ampliarían gradualmente el alcance y la profundidad de las reglas comunes hasta constituir un mercado común con libre movilidad de factores. Desde el punto de vista institucional y normativo este proceso se desarrollaría con base en un *tratado marco* (el Tratado de Asunción), cuya cobertura y alcance se ampliarían a través de la producción de *legislación secundaria* por parte de órganos creados a tales efectos. Así, mientras que el Tratado de Asunción incluyó compromisos específicos de eliminación de aranceles (incluidos en el Programa de Liberalización Comercial), no creó mecanismos y procedimientos efectivos para tratar las asimetrías estructurales y de política entre los Estados parte. La ineficacia de los mecanismos de producción de *legislación secundaria* y la falta de consenso entre los Estados parte respecto al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política están en la base de la dificultad de aprovechar plenamente los beneficios potenciales de la integración.

Después de más de una década de experiencia, el proceso de integración ha avanzado de manera muy desigual hacia los objetivos originalmente establecidos. En efecto, mientras que se avanzó rápidamente en la eliminación de aranceles al comercio intra-regional, los progresos registrados en la implementación efectiva de una política comercial común y, especialmente, en el tratamiento de las asimetrías micro y macroeconómicas han sido muy escasos. De hecho, los mecanismos institucionales para disciplinar o coordinar las asimetrías existentes no han funcionado correctamente, lo que ha permitido a los gobiernos nacionales conservar un alto grado de discrecionalidad en el uso de instrumentos de promoción. En tal contexto, las diferencias de tamaño, enfoques de política y recursos económicos e

institucionales se han traducido en distintos patrones de intervención pública en la economía. Naturalmente, estas asimetrías de política –sumadas a las asimetrías estructurales preexistentes– tuvieron un impacto sobre los flujos de comercio y la localización de la inversión dentro de la región.

Las debilidades del enfoque que predominó en la conducción del proceso de integración del MERCOSUR no han estado sometidas al debate público necesario. La ausencia de este debate puede explicarse por simple oportunismo, por la dificultad de los actores públicos y privados para identificar adecuadamente sus intereses o por una combinación de ambos. Sin embargo, no es éste un enfoque apropiado para identificar y extraer del MERCOSUR los beneficios potenciales de un mercado ampliado. Las propuestas de abandonar formalmente el objetivo de constituir una unión aduanera y reemplazarlo por el más modesto de un área de libre comercio o de entronizar de manera permanente la discrecionalidad evitando el costo de reformar o denunciar los tratados constitutivos no son apropiadas ya que no permiten aprovechar los beneficios potenciales de un proceso de *integración profunda*. Por ello, resulta particularmente necesario que este debate se desarrolle de manera abierta y transparente, planteando a los gobiernos la necesidad de adoptar decisiones estratégicas con un correlato institucional.

La experiencia histórica demuestra que todo proceso de *integración profunda* se construye en base a una sucesión de etapas que alternan episodios de *stop and go*. Sin embargo, la experiencia reciente del MERCOSUR exhibe dos características que resultan especialmente problemáticas. Por un lado, desde la segunda mitad de la década de los noventa ha predominado una fuerte tendencia a la fragmentación y a la pérdida de eficacia regulatoria. Por el otro, no se advierte la existencia de recursos políticos o institucionales que permitan lidiar adecuadamente con los dilemas que enfrenta el proceso de integración. El MERCOSUR ha perdido foco y existe una alta incertidumbre sobre su funcionalidad para cada uno de los miembros. El riesgo de disfuncionalidad es especialmente preocupante en el caso de la Argentina y los otros socios menores, ya que se agrega al derivado de las asimetrías estructurales preexistentes.

Desde el punto de vista regulatorio, y después de más de una década de existencia, la situación actual del MERCOSUR presenta cuatro características principales, a saber:

- a. el progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado;
- b. la coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de mercados nacionales;
- c. la ausencia de avances sustantivos en campos que vayan más allá del comercio de bienes, y
- d. la inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política.

## **2. Progreso parcial y desequilibrado hacia el establecimiento de un territorio aduanero unificado**

Aún después de doce años de la firma del Tratado de Asunción, la literatura especializada y el discurso político siguen haciendo referencia al MERCOSUR como a una *unión aduanera incompleta*. En esta expresión el calificativo *incompleta* hace referencia a la subsistencia de *perforaciones* (excepciones nacionales) al Arancel

Externo Común (AEC). Hacia fines del año 2002 se estimaba que alrededor del 30% del nomenclador arancelario no aplicaba el AEC, aunque este número debía ser en realidad más alto debido a la persistencia de prácticas nacionales discrecionales. Entre los obstáculos más importantes para la aplicación efectiva del AEC se encuentran los siguientes:

- a. la persistencia de la práctica de modificar *de facto* y discrecionalmente los aranceles por parte de los gobiernos nacionales. Originalmente esta discrecionalidad se apoyó en la autorización concedida en 1997 y renovada en varias oportunidades para reducir los aranceles sobre productos específicos con el objetivo de hacer frente a restricciones de oferta. También en 1997 se autorizó la opción de aumentar transitoriamente el AEC en tres puntos porcentuales, como compensación por la eliminación por parte de la Argentina de la tasa de estadística. Durante la crisis previa al colapso de la caja de conversión, el gobierno argentino también implementó cambios unilaterales a los aranceles que gravaban los bienes de capital y de consumo, los que luego fueron objeto de una dispensa por parte de los órganos del MERCOSUR. En el año 2003 se extendió la aplicación del arancel cero a los bienes de capital hasta el año 2005 para la Argentina. En el caso de Brasil, el régimen de *ex tarifarios* le da amplia flexibilidad para importar bienes de capital sin abonar el AEC;
- b. la subsistencia de regímenes especiales de importación como la admisión temporaria, el *draw back* y otras excepciones derivadas de los regímenes nacionales de compras públicas. En el Protocolo de Ouro Preto (1994) los Estados parte del MERCOSUR acordaron que los regímenes de admisión temporaria podrían seguir en vigor para productos transitoriamente exceptuados del AEC y, más en general, para aquéllos que estuvieran sujetos a reglas de origen aún cuando no fueran excepciones formales al AEC. La dificultad para identificar esta lista y una serie de acciones unilaterales condujo a la extensión general de estos regímenes hasta el año 2006 y, más tarde, hasta el año 2010. El mantenimiento de los regímenes especiales de importación es un buen ejemplo de la dinámica de la economía política regional, ya que permite que productores nacionales de productos finales se beneficien de mercados protegidos pero puedan importar partes e insumos a precios internacionales;
- c. la inexistencia de un régimen común de defensa comercial contra importaciones de extra-zona, lo que implica que cada Estado parte continúa aplicando su propia legislación de salvaguardias, antidumping y derechos compensatorios. Por consiguiente, un producto sobre el que existe un AEC vigente puede resultar gravado con alícuotas diferentes dependiendo del punto de entrada;
- d. la subsistencia de acuerdos bilaterales de comercio que incluyen preferencias distintas para el mismo producto según el país de origen y destino.

La implementación parcial del AEC ha sido consecuencia de intereses nacionales conflictivos y de la dificultad para alcanzar un arbitraje satisfactorio. El resultado han sido múltiples perforaciones del AEC y, consecuentemente, márgenes inestables de preferencias. Esta inestabilidad le ha quitado relevancia al AEC como un indicador confiable de las preferencias intra-regionales, lo que se ha agravado por un elevado grado de discrecionalidad nacional.

En los hechos los requerimientos para la constitución de un territorio aduanero unificado van más allá de la mera adopción de un AEC. En efecto, según el Artículo XXIV del GATT el objetivo de una unión aduanera es el de unificar los territorios aduaneros de los miembros, lo que requiere el cumplimiento de dos condiciones: a. por un lado, un alto grado de armonización (no necesariamente uniformidad) de las reglas aplicadas al comercio extra-zona (no sólo en materia

arancelaria sino también en campos complementarios como los procedimientos aduaneros); y b. por el otro, la aplicación del principio de *libre circulación* de bienes. Desde una perspectiva metodológica y práctica la segunda condición es incluso previa a la primera, ya que su implementación efectiva es lo que genera incentivos para armonizar las prácticas comerciales nacionales. Una vez que se adopta y aplica el principio de *libre circulación*, la subsistencia de asimetrías en la aplicación de los instrumentos comerciales puede tratarse como verdaderas *excepciones*.

En el caso del MERCOSUR no se cumplen ninguna de las dos condiciones. Por una parte, el AEC no se aplica efectivamente y los aranceles nacionales se modifican discrecionalmente, no existe un código aduanero común factible de ser implementado y tampoco hay mecanismos comunes de defensa comercial. Por la otra, no existe un compromiso legal de *libre circulación* de bienes, sino que se mantienen los cuatro territorios aduaneros separados (todo el comercio intra-regional está sujeto a reglas de origen). En este contexto, y dada la falta de progreso en la dirección de resolver estos temas, resulta incorrecto definir al MERCOSUR como una *unión aduanera incompleta*. Más bien, como se argumenta en la sección siguiente, parece un *área de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona*. La falta de implementación de una unión aduanera impide aprovechar las ganancias potenciales de un mercado unificado. Estas ganancias potenciales incluyen:

- a. el aumento en la capacidad de negociación internacional por mayor tamaño de mercado;
- b. la competencia entre diferentes puntos de entrada de las importaciones y la mayor eficiencia resultante;
- c. el aumento en la transparencia y la reducción de los costos de transacción, y
- d. las ganancias dinámicas derivadas de un mercado mayor y una integración más profunda.

Los costos de no implementación de la unión aduanera son aún mayores porque desde el punto de vista formal los países han resignado su autoridad para hacer cambios unilaterales en el arancel, aunque en la práctica ello no sea así. Esto le quita transparencia, consistencia y credibilidad a la política comercial.

### **3. La coexistencia de situaciones de integración y fragmentación de los mercados nacionales**

Además de los efectos sobre los flujos de comercio intra-regional de la aplicación de reglas de origen y de otros procedimientos administrativos que inhiben la *libre circulación* de bienes –característica esencial de una unión aduanera–, el MERCOSUR es un área de libre comercio bastante *superficial*. En primer lugar, el comercio intra-regional continúa sujeto a la aplicación de las legislaciones nacionales de defensa comercial. El efecto práctico de las Decisiones 13/02 y 14/02, en su momento presentadas como un avance de las disciplinas intra-regionales, fue admitir a través de un procedimiento tortuoso la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre procedimientos comunes y la posibilidad de someter las diferencias que surjan al mecanismo de solución de controversias de la OMC.

En segundo lugar, el MERCOSUR aún no ha iniciado el proceso de armonización impositiva necesario para alcanzar la neutralidad en la imposición indirecta. Este proceso de armonización haría posible una situación de neutralidad impositiva, aún cuando las tasas aplicadas continuaran difiriendo entre países. Dicha armoni-

zación debería asegurar que: a) los reembolsos a la exportación sean exactamente equivalentes al monto de los impuestos indirectos pagados en el país exportador, y b) las importaciones se graven en el país importador de manera no discriminatoria en comparación con los productos nacionales.

En tercer lugar, si bien la eliminación de las *barreras no-arancelarias* ha sido un tema que ha ocupado mucha atención, no se ha acompañado de un programa creíble y efectivo de identificación y eliminación de las mismas. Los órganos del MERCOSUR han producido una gran cantidad de legislación *armonizando* normas técnicas y estándares (incluyendo estándares sanitarios y fitosanitarios). Sin embargo, lo que a primera vista parece una masa importante de legislación de armonización ha tenido muy escaso impacto sobre la integración efectiva de los mercados porque:

- a. buena parte de dicha legislación no se aplica porque está pendiente de *internacionalización*;
- b. buena parte de la legislación que *armoniza* estándares en la práctica reúne y replica estándares nacionales diferentes (los estándares difieren no sólo entre Estados miembros, sino también en la forma en que un Estado miembro aplica un estándar a los otros tres –especialmente en el campo sanitario y fitosanitario–); y
- c. el proceso de armonización de estándares técnicos carece de un foco, ya que el ritmo de avance parece responder más a la dinámica de cada grupo de negociación que a las prioridades de remoción de ciertos obstáculos identificados para el comercio.

La subsistencia de barreras no-arancelarias ha sido el resultado de dos lógicas complementarias. Por una parte, las urgencias macroeconómicas inducen a los gobiernos a intentar reducir las importaciones. Dada la mayor dificultad para recurrir a la aplicación de aranceles, los gobiernos acaban obstaculizando el comercio de bienes a través de medidas menos transparentes sobre las cuales las disciplinas son más difusas. Por otra parte, los sectores que más han recurrido al uso de medidas no-arancelarias son aquellos que en cada país se han beneficiado más de la protección conferida por el régimen de sustitución de importaciones y que, por lo tanto, tienen mayores dificultades para competir en un mercado regional ampliado. De acuerdo a la experiencia histórica, y dada la diversidad de prácticas que pueden incluirse bajo el rótulo de *barreras no-arancelarias*, el único enfoque factible para fomentar la integración del mercado es el de identificar las barreras/medidas que generan mayores distorsiones no deseadas al comercio y proceder a su armonización. Esta práctica requiere, además de la decisión política de los gobiernos, de procedimientos institucionales y de creación de reglas que hagan factible que el proceso de armonización conduzca efectivamente a la implementación de una regla común. En el caso del MERCOSUR, dichos procedimientos se han mostrado muy inefectivos.

#### **4. La ausencia de avances sustantivos en campos que vayan más allá del comercio de bienes**

A pesar de que proclama el objetivo de crear un mercado común que incluya el libre comercio de servicios y el movimiento de factores, el Tratado de Asunción no contiene ninguna disposición operativa aplicable a transacciones económicas diferentes al comercio de bienes (como el comercio transfronterizo de servicios, el derecho de establecimiento o el movimiento de capitales y personas). Implícitamente esto sugiere que la responsabilidad por la extensión del proceso de integración

económica a estas otras áreas habría de recaer sobre la producción de *legislación secundaria*. No obstante, la producción de *legislación secundaria* en estas materias por parte del MERCOSUR ha sido muy inefectiva. En efecto, la experiencia muestra que el proceso de integración no ha sido impulsado por la producción de *legislación secundaria*, sino por la *legislación primaria* materializada en tratados, y especialmente por el Tratado de Asunción y su Programa de Liberalización Comercial.

En lo que toca a los movimientos de factores el MERCOSUR ha producido muy poca legislación. En materia de movimientos de capitales existen sólo dos piezas legislativas que aún no han entrado en vigor (además del Protocolo de Colonia que se discute más abajo). En materia de supervisión de mercados financieros las únicas piezas de legislación existentes hacen referencia a normas y estándares internacionalmente reconocidos, con lo que no agregan *contenido efectivo* al proceso de integración regional. Por lo que respecta al movimiento de trabajo, por su parte, no existe ninguna norma que establezca la libre circulación de trabajadores o, al menos, la obligación general de trato nacional. En noviembre de 2002, los Ministros de Interior suscribieron un acuerdo para facilitar la residencia y el movimiento de personas entre los países miembros, pero el alcance de este compromiso es muy impreciso y aún no está vigente.

En lo que respecta al comercio de servicios y al tratamiento de la inversión, la situación actual del MERCOSUR es la siguiente:

- a. Las únicas reglas generales vigentes en estos dos temas son las incluidas en el Protocolo de Montevideo (servicios) y sus anexos y en el Protocolo de Colonia (inversiones intra-zona). Ninguno de estos dos instrumentos se encuentra vigente por falta de ratificación.
- b. El Protocolo de Montevideo y sus anexos siguen el enfoque del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), utilizando mecanismos de liberalización *negativa* y cubriendo la *presencia comercial* de proveedores extranjeros de servicios (es decir, la inversión extranjera en los servicios). En este sentido se superpone con las disposiciones del Protocolo de Colonia que se aplica a toda la inversión intra-zona (excepto la especificada en las listas de excepciones nacionales). Esto creó un alto potencial de contradicción: en particular, el Protocolo de Montevideo (que limita los compromisos en materia de *presencia comercial* a los sectores listados en las respectivas listas de compromisos) es menos generoso que el Protocolo de Colonia, que liberaliza las inversiones en todos los sectores excepto aquellos mencionados explícitamente en las excepciones.
- c. Después de tres ruedas de negociación e intercambio de ofertas en materia de *comercio de servicios* (la cuarta rueda aún no ha sido evaluada), la principal conclusión que emerge de su análisis es que las ofertas realizadas en el ámbito intra-regional tienen mayor cobertura y un porcentaje más alto de compromisos *sin restricciones* en relación a los compromisos totales que en el caso del GATS. Esto sugiere la intención de ir un poco más allá del GATS, si bien los compromisos aún no se encuentran efectivos. El enfoque adoptado por el MERCOSUR no encara la aplicación de reglas comunes ya sea en materia de liberalización intra-regional del *comercio de servicios* o regulatoria.
- d. En materia de trato a la inversión, el Protocolo de Colonia es menos ambicioso que el nivel de liberalización ya admitido por la Argentina, Paraguay y Uruguay en sus acuerdos bilaterales, especialmente en los celebrados con los países europeos. En efecto, si bien no se encuentra vigente el Protocolo de Colonia incluye excepciones sectoriales que no se replican en los acuerdos bilaterales celebrados



- por estos países con varios miembros de la Unión Europea. Brasil tiene una situación particular porque ninguno de los acuerdos bilaterales de inversión firmados por el Ejecutivo ha sido ratificado por el Congreso.
- e. Paradójicamente, el hecho de que el Protocolo de Colonia aún no se encuentre vigente implica que los inversores del MERCOSUR reciben en los Estados parte un trato menos favorable (al menos teóricamente) que el que reciben los inversores provenientes de países con los que hay tratados bilaterales de inversión ratificados por el Legislativo.
  - f. En materia de compras gubernamental se acordó un Protocolo que aún no se encuentra vigente.

## 5. La inexistencia de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de las asimetrías estructurales y de política

Existen varias razones teóricas y prácticas para diseñar e implementar políticas orientadas a tratar las asimetrías y los problemas de distribución en procesos de integración. La más evidente es que no necesariamente todas las regiones y países se beneficiarán de una mayor integración de los mercados. También existen buenas razones para argumentar que dichas políticas deberán ser armonizadas o coordinadas a un nivel más alto que el nacional. En primer lugar, cuando existan *efectos de derrame* de políticas nacionales, éstos pueden desvirtuar la competencia y ser inconsistentes con una mayor integración de los mercados. En segundo lugar, dado que es probable que los recursos institucionales y financieros se distribuyan de manera desigual entre los miembros, los más pobres estarán siempre en desventaja frente a los más ricos.

Existen dos tipos principales de asimetrías relevantes para un proceso de integración. El primer tipo lo constituyen las asimetrías estructurales, que normalmente demandarán la implementación de políticas negociadas de discriminación/diferenciación. El segundo tipo lo constituyen las asimetrías de política, que se hallan arraigadas en preferencias, elecciones y prácticas institucionales nacionales diferentes. Las asimetrías de política pueden producir *derrames* macroeconómicos o asignativos, planteando la demanda de una mayor coordinación (o incluso armonización) de las políticas nacionales respectivas.

Las asimetrías estructurales entre los países del MERCOSUR son muy importantes. En 2001 Brasil representaba casi tres cuartas partes del PIB regional (calculado en base a los tipos de cambio de paridad, PPA), la Argentina menos de una cuarta parte y las economías pequeñas (Paraguay y Uruguay) aproximadamente el 3%. Las asimetrías en la población son incluso más notables: casi el 80% de la población total del MERCOSUR vive en Brasil y un 17% adicional en la Argentina. Paraguay y Uruguay aportan sólo el 4%. En 2001 la brecha entre los países con la producción *per cápita* (en términos de PPA) más alta (la Argentina) y más baja (Paraguay) era de 3,4 veces. Los estados miembros del MERCOSUR también muestran asimetrías importantes en la composición sectorial de la producción, las que se reflejan en parte en la composición de las exportaciones. Las implicaciones de estas asimetrías se ven agudizadas por la desigualdad en la intensidad de la interdependencia regional.

Las asimetrías entre regiones también son importantes. La región Pampeana en la Argentina y el Sur y el Sureste brasileño concentran más del 65% de la población total y casi tres cuartas partes de la producción regional. Estas tres regiones (más Cuyo en la Argentina y Uruguay) son los distritos con una mayor producción

*per cápita*, todos por encima del promedio del MERCOSUR. Las asimetrías entre regiones se advierten de un modo evidente en la gran brecha que existe entre las regiones más ricas y más pobres del MERCOSUR. El índice de producción *per cápita* de la región más rica (la Patagonia) es casi cinco veces superior que el de la región más pobre (el Noreste de Brasil). Sin embargo, la región más rica del MERCOSUR, la Patagonia, alberga sólo el 0,8% de la población total. Si también se tiene en cuenta la región Pampeana (con una producción *per cápita* prácticamente igual a la de la Patagonia), ambas contribuyen con el 12% de la población total del MERCOSUR. Por contraste, la región más pobre (el Noreste de Brasil) alberga casi a una cuarta parte de los habitantes del MERCOSUR.

A pesar de estas importantes asimetrías estructurales entre países y regiones, el MERCOSUR evitó adoptar políticas que tuvieran como objetivo hacer frente a sus efectos. De hecho, el Artículo 2 del Tratado de Asunción afirmó explícitamente que: *El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes*. En la práctica, el único tratamiento preferencial que se adoptó fue una mayor extensión de los cronogramas de liberalización del comercio y un mayor número de excepciones autorizadas a las reglas de liberalización general y a la aplicación del AEC para los países menores. También se aplicaron tratamientos especiales en el caso del sector azucarero y automovilístico, pero en ambos casos los beneficiarios fueron regiones de las economías mayores.

Las asimetrías de política con *derrames* transfronterizos también han jugado un papel muy importante en el MERCOSUR. De hecho, como consecuencia de los *derrames* de política negativos (ya sea de carácter macroeconómico o asignativos) los gobiernos adoptaron medidas de protección a través de la aplicación de barreras no arancelarias. Este proceso resultó en un aumento importante en la fragmentación del mercado y en un retroceso en el proceso de integración económica regional.

La preocupación sobre los *derrames* transfronterizos con efectos sobre la asignación de recursos ha estado presente desde los inicios del MERCOSUR. Sin embargo, el tema se ha abordado de manera muy poco efectiva. Los progresos fueron muy lentos, incluso en la tarea de identificar las prácticas que deberían someterse a algún tipo de coordinación o armonización. Tras un largo retraso, en 2001 se concluyó un inventario preliminar de los incentivos nacionales y subnacionales implementados por el sector público. El inventario debía incluir un listado de todas las medidas en vigor y describir brevemente su contenido, base legal, autoridad competente y criterios de elegibilidad. A pesar de que el inventario no contenía opinión alguna sobre los efectos de dichos incentivos ni evaluaba su importancia relativa, los resultados del mismo no se han hecho públicos.

Los *derrames* macroeconómicos también han sido importantes a pesar de que la interdependencia económica regional es aún baja. En efecto, los flujos de comercio regional han sido sensibles a las condiciones macroeconómicas en las principales economías de la región. El primer episodio significativo de *derrames* macroeconómicos transfronterizos se produjo a comienzos de los años '90, cuando la demanda global de la Argentina experimentó una rápida recuperación y el peso se apreció en términos reales luego de la implementación del Plan de Convertibilidad. Los resultados fueron mayores déficit comerciales en la Argentina, tanto bilaterales como globales, los que estimularon la imposición de medidas comerciales puntuales de protección. El segundo episodio tuvo lugar a mediados de los '90, cuando la fuerte recuperación económica que siguió a la implementación del Plan Real de Brasil (junto con la apreciación real de su mone-

da) provocó un incremento de las importaciones desde la Argentina y la ayudó a dejar atrás más rápidamente las consecuencias de la *crisis del tequila*. Aunque las asimetrías de tamaño hicieron que los efectos de los flujos de comercio intra-regional sobre la economía brasileña fueran relativamente menores, el deterioro de la balanza comercial total de Brasil indujo a su gobierno a adoptar medidas de protección, de algunas de las cuales no fueron eximidos sus socios del MERCOSUR.

El tercer y más problemático ejemplo de *derrames* macroeconómicos fue la crisis cambiaria de finales de los '90. Aunque la Argentina había entrado en una fase de depresión con anterioridad a la crisis de Brasil debido a una serie de acontecimientos externos negativos (la crisis del Este asiático, la apreciación nominal del dólar estadounidense, la caída de los términos de intercambio y el racionamiento del crédito internacional), la devaluación del real en 1999 agravó el contexto externo. Una vez más, el resultado fue la proliferación de medidas puntuales de protección comercial, como la aplicación de derechos antidumping y la imposición de nuevas barreras no arancelarias o acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones. Las tensiones resultantes llegaron a cuestionar la viabilidad y conveniencia de implementar un arancel externo común y una unión aduanera.

Aún cuando el Artículo 1 del Tratado de Asunción reconocía de forma explícita el papel potencialmente problemático de las asimetrías de política, estableció un principio programático en lugar de mecanismos o políticas específicos para tratar dichas asimetrías. La cuestión fue retomada en la Agenda de Las Leñas en 1992, cuando los estados miembros reiteraron que la armonización de las políticas macro y microeconómicas nacionales era un objetivo clave y fijaron un calendario para llevarla a cabo. En 1993, el documento *Consolidación de la Unión Aduanera y Transición hacia el Mercado Común* reconoció oficialmente que no iban a cumplirse los ambiciosos objetivos establecidos en la Agenda de Las Leñas y optó por fomentar la convergencia de la política comercial y de otros instrumentos de política necesarios para implementar la unión aduanera. Las negociaciones que siguieron se concentraron en la negociación y aplicación de un AEC, en vez de adoptar un enfoque más integral que armonizara todos los instrumentos de política comercial (los aranceles, los incentivos a la exportación, las normas de origen para los productos excluidos del AEC, las zonas francas, las restricciones no arancelarias, etc.) e incluso algunos subsidios del gobierno. Este enfoque prosiguió después de 1995, período durante el cual la ausencia de progresos para enfrentar de manera efectiva los *derrames* macroeconómicos y de asignación estimuló la fragmentación del mercado. A medida que las preferencias sobre los aranceles de Nación Más Favorecida (NMF) aumentaban hasta alcanzar el 100%, especialmente en los productos más sensibles a la competencia intra-regional, los gobiernos comenzaron a utilizar barreras no arancelarias de manera cada vez más frecuente.

La aplicación de políticas de discriminación negociada y la creación de fondos regionales para compensar las asimetrías estructurales enfrentan una serie de obstáculos. Uno de ellos es la necesidad de resolver delicadas cuestiones de distribución: ¿qué países o regiones serán contribuyentes netos y cuáles beneficiarios netos? En términos de producción per cápita, por ejemplo, la región más pobre se encuentra en Brasil (el Noreste), mientras que un país tan pequeño como Uruguay registra una producción per cápita más alta que el promedio del MERCOSUR. Otro de los obstáculos es de naturaleza política e institucional: las ayudas regionales requieren habitualmente la centralización de las competencias nacionales en una autoridad comunitaria, lo que hasta la fecha ha resultado difícil, incluso en ámbitos aparente-

mente menos conflictivos como la aplicación de un AEC. Sin embargo, el tratamiento de las asimetrías de política es probablemente la cuestión más urgente que enfrenta el MERCOSUR. Para lidiar adecuadamente con ella los estados miembros deberán moverse en dirección a preferencias convergentes de política y desarrollar recursos institucionales y financieros equivalentes.

En resumen, la tarea más urgente del MERCOSUR en el campo de las asimetrías estructurales y de política es la de someter a algún tipo de disciplina común las prácticas más distorsivas de la competencia que se encuentran en vigor. Si no se puede asegurar este nivel básico de armonización de políticas o supervisión centralizada, resulta difícil imaginar que puedan producirse avances hacia formas más consolidadas de coordinación como las políticas regionales de compensación de las asimetrías estructurales, los programas regionales de competitividad o una coordinación macroeconómica más intensa. A menos que el MERCOSUR registre avances sustantivos en relación al tratamiento de estas asimetrías es improbable que pueda progresar de forma sostenida hacia una mayor integración económica. Como mucho, el proceso de integración se acomodará a los altibajos del ciclo económico, alternando períodos de creciente interdependencia con otros de fragmentación de los mercados.

## 6. La estructura legal e institucional del MERCOSUR

El MERCOSUR fue creado en 1991 por el Tratado de Asunción, un texto breve en el que se definen sus objetivos, principios e instrumentos y se crea una estructura institucional transitoria. La interpretación convencional sobre el Tratado de Asunción es que constituye un *acuerdo marco* que deberá ser *llenado por legislación secundaria* producida por los órganos de gobierno del MERCOSUR. En la práctica, sin embargo, el proceso no ha funcionado de esta manera. En primer lugar, algunas de las piezas más relevantes de legislación *de relleno* producidas por los órganos del MERCOSUR (como los protocolos sobre defensa de la competencia, servicios o inversiones) no constituyen estrictamente *legislación secundaria* sino *legislación primaria* (tratados internacionales anexados al Tratado de Asunción que deben seguir los mismos procedimientos de ratificación que este último). Como se trata de tratados internacionales, no están sujetos al proceso de internalización sino que deben ser ratificados según los procedimientos constitucionales establecidos en cada país.

En segundo lugar, los logros más concretos del MERCOSUR se han apoyado en la operación de *legislación primaria* y, en particular, en el Anexo del Tratado de Asunción que establecía la obligación de eliminar las tarifas al comercio intra-zona (el llamado Programa de Liberalización Comercial). Por el contrario, la *legislación secundaria* producida por los órganos del MERCOSUR se ha mostrado muy inefectiva. Parte de esta falta de efectividad puede explicarse por factores económicos y políticos que han limitado los incentivos nacionales para adoptar las reglas acordadas. Sin embargo, además de estos obstáculos estructurales existen problemas específicos ligados al mecanismo de creación de *legislación secundaria* que adoptó el MERCOSUR.

En efecto, la naturaleza de la *legislación secundaria* producida por los órganos del MERCOSUR no es fácil de aprehender. Parte de esta dificultad reside en el hecho de que el proceso de creación de normas adoptado parece confundir el tema de la creación de obligaciones para los Estados con el de la aplicación de dicha legis-

lación a los particulares. Dado que durante el período 1991-94 la naturaleza de la *legislación secundaria* del MERCOSUR no estaba clara, el Protocolo de Ouro Preto (1994) introdujo los Artículos 38 a 42 tratando de clarificarla. En particular, el artículo 40 estableció que a los efectos de asegurar la entrada en vigor simultánea de la legislación MERCOSUR en todos los Estados parte, las medidas serían aplicables 30 días después de que la Secretaría Administrativa del MERCOSUR notificara a los Estados parte que la medida había sido internalizada por todos ellos. El Artículo 40 parece confundir dos hechos distintos, a saber: a. el de la entrada en vigor de la legislación MERCOSUR como obligación para los Estados, y b. la aplicación de la legislación MERCOSUR a los individuos. Esta confusión abre la puerta a diferentes interpretaciones sobre los efectos de un mismo acto legal, lo que en la práctica ha ocurrido en diferentes dictámenes producidos por el mecanismo de solución de controversias.

La estructura institucional del MERCOSUR está compuesta de tres órganos (el Consejo Mercado Común –CMC–, el Grupo Mercado Común –GMC– y la Comisión de Comercio del MERCOSUR-CCM) integrados por ministros y funcionarios nacionales que comparten sus responsabilidades en los órganos comunitarios y en las administraciones nacionales. También existe una Secretaría Técnica y Administrativa integrada por personal que no forma parte de las administraciones nacionales. Originalmente, esta forma institucional procuró no *aislar* a los funcionarios encargados de administrar el proceso de integración de las burocracias nacionales, dado que éstas eran quienes conservaban la autoridad para transformar las decisiones comunitarias en políticas nacionales a través del proceso de *internalización*.

Desde un punto de vista legal y político los tres niveles de órganos del MERCOSUR son equivalentes en el sentido de que reúnen representantes de los gobiernos nacionales. Sin embargo, los órganos de menor jerarquía no son simplemente instancias preparatorias para el funcionamiento de los órganos superiores. Si bien pueden elevar temas en los que no consiguen ponerse de acuerdo, también pueden adoptar medidas sin intervención del órgano superior. En efecto, mientras que el CMC puede adoptar Decisiones, el GMC puede adoptar Resoluciones y la CMM puede emitir Directivas. Todas estas normas comparten una misma naturaleza legal. Esta estructura organizativa crea el potencial de inconsistencias y superposiciones, lo que se agrava por el hecho de que los dos órganos de menor jerarquía (el GMC y la CCM) tienen su propia estructura de órganos técnicos y auxiliares.

Otra característica de la organización institucional del MERCOSUR es que los órganos incluyen varios representantes de cada gobierno (dos en el caso del CMC y cuatro en el del GMC y la CCM). Si bien uno de los representantes (generalmente de los Ministerios de Relaciones Exteriores) coordina la delegación nacional, la experiencia indica que generalmente el número de representantes en un órgano es directamente proporcional a la incapacidad para aceptar la responsabilidad por decisiones difíciles, e inversamente proporcional a la efectividad del proceso decisorio. La frecuencia de las reuniones del CMC (generalmente semestrales) también parece insuficiente para la densidad de la agenda regulatoria que enfrenta el MERCOSUR, especialmente cuando se atiende al hecho de que el proceso de integración fue concebido como movido por *legislación secundaria*.

Finalmente, el funcionamiento del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) (que reúne representantes de la sociedad civil con propósitos consultivos) y la Comisión Parlamentaria Conjunta (que agrupa legisladores nacionales) también ha sido

insatisfactorio. En el caso del FCES su papel ha sido más el de un vehículo de comunicación *ex post* que el de un agente activo en la construcción de la agenda regional. La CPC, por su parte, no ha cumplido su papel de órgano asesor ni ha facilitado las tareas de internalización en temas en los que se requería la participación de los Congresos nacionales.

Aunque formalmente incluye mecanismos de ambos tipos, el mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR se orienta hacia la búsqueda de soluciones diplomáticas o negociadas, más que a la aplicación de reglas y principios legales. Los procedimientos para la solución de controversias fueron establecidos con carácter transitorio en el Protocolo de Brasilia sobre Solución de Controversias (PBSC) en 1991 y reemplazados por el Protocolo de Olivos que entró en vigor en 2004. En términos generales, el Protocolo de Brasilia incluyó tres procedimientos alternativos, dos de ellos orientados a la negociación (las consultas y los reclamos) y el tercero de tipo arbitral. Inicialmente, los Estados parte utilizaron intensamente el mecanismo de consultas, especialmente como una vía para intercambiar información y promover la adaptación en temas no fundamentales. Sin embargo, la utilización del mecanismo decayó sensiblemente en el tiempo, especialmente durante el período álgido de conflictos comerciales posterior a 1999. Entre las debilidades del procedimiento de consultas se ha destacado su lentitud, la falta de transparencia (no hay informes públicos sobre la sustancia de las consultas) y las limitaciones a la participación directa del sector privado.

El procedimiento de reclamos fue utilizado con mucha menos frecuencia que el de consultas y su principal debilidad reside en el hecho de que la resolución de los conflictos requiere alcanzar consenso a nivel de la CCM o del GMC. Sin embargo, tratándose de disputas parece improbable que las mismas puedan resolverse en base al consenso de todos los miembros, lo que explica que varias de las consultas hayan terminado en el mecanismo arbitral del PBSC. El mecanismo arbitral, finalmente, ha tenido varios problemas en su funcionamiento. El primero ha sido la posibilidad de extender sin límite la etapa de negociación previa al arbitraje. El segundo ha sido el carácter *ad hoc* de los paneles, lo que ha conspirado contra la creación de un cuerpo común de interpretación. El tercero ha sido que los tribunales *ad hoc* tuvieron competencia para tratar exclusivamente las disputas iniciadas, lo que inhibió la posibilidad de que desarrollen tareas de control de legalidad. Finalmente no puede dejar de destacarse el problema de la implementación de las determinaciones y del diferente significado que en cada contexto constitucional nacional tiene el concepto de *decisión final y obligatoria*.

Para enfrentar algunos de estos problemas, en el año 2002 los Estados parte suscribieron el Protocolo de Olivos que reemplaza al PBSC. Las mayores innovaciones del Protocolo de Olivos fueron el establecimiento de la obligación de elegir foro para la solución de una controversia (evitando así la acción en dos foros simultáneos, por ejemplo en el mecanismo regional y en el de la OMC), el establecimiento de mecanismos más expeditos para tratar temas de naturaleza técnica, la reducción en el tiempo necesario para recurrir al arbitraje cuando no se alcanza un acuerdo a través de la negociación, la creación de un tribunal permanente de apelación y la posibilidad de que este tribunal emita opiniones frente a consultas específicas. Estos cambios introducen innovaciones importantes en el funcionamiento del mecanismo de solución de controversias, aunque su eficacia sólo podrá comprobarse una vez que comience a operar de manera efectiva.

## 7. Dilemas actuales del MERCOSUR

A más de una década desde la firma del Tratado de Asunción, el MERCOSUR se encuentra en una situación de parálisis que ya lleva varios años. Después de una etapa inicial en la que se avanzó rápidamente en la eliminación de aranceles, los progresos alcanzados en el ámbito regulatorio han sido muy modestos. Esto ha colocado al MERCOSUR frente a una crisis de credibilidad y objetivos, en donde la funcionalidad del proceso de integración para los Estados parte está puesta en duda.

Parte de los avances alcanzados por el MERCOSUR en el plano de la eliminación de aranceles debe atribuirse al hecho de que el proceso de liberalización ocurrió *pari passu* con programas de apertura unilateral que redujeron sensiblemente la protección de las economías de la región *vis-a-vis* el resto del mundo. No obstante, después de una etapa inicial de progreso rápido en la eliminación de aranceles el MERCOSUR pasó a enfrentar una serie de dificultades que encuentran su explicación en:

- a. La falta de actualización/identificación de una matriz de intereses complementarios que sirva de base y fundamento al proceso de integración regional. Durante ciertos momentos *fundacionales* del MERCOSUR (el PICE en 1986, el Acta de Buenos Aires en 1990 o el Protocolo de Ouro Preto en 1994), los gobiernos de los estados parte identificaron, correcta o erróneamente, un conjunto de intereses complementarios que serían promovidos por el proceso de integración regional. Presumiblemente, esta matriz de intereses complementarios dio sentido al proceso de integración e hizo posible evaluar la conveniencia o inconveniencia de los *trade offs* enfrentados por cada Estado nacional. Esta matriz de intereses complementarios es una construcción política cuya actualización no ha tenido lugar de manera eficaz en el MERCOSUR. La identificación de esta matriz de intereses complementarios se hace más difícil cuanto más difieren las preferencias de política entre los gobiernos de los Estados parte. De hecho, esto ocurrió con una frecuencia creciente durante la segunda mitad de los noventa, cuando se produjeron varios episodios de fuerte divergencia en las preferencias reveladas en campos de política clave para el proceso de integración regional como las políticas económicas domésticas (micro y macroeconómicas) y las políticas exteriores (ya sea referidas al plano económico o de tipo más general).
- b. La creciente complejidad de la agenda de negociación, que evolucionó desde el tratamiento de los temas fronterizos (la eliminación de aranceles) hacia el tratamiento de otras prácticas que requieren un mayor *pool* de soberanías nacionales. El tratamiento de esta agenda crecientemente demandante (que incluye la armonización de asimetrías de política que crean distorsiones en el campo de juego) se ha hecho más difícil debido a la asimetría de incentivos nacionales para resignar discrecionalidad. En efecto, uno de los mayores problemas prácticos de la implementación del MERCOSUR ha sido la subsistencia del unilateralismo como una opción de política relativamente poco costosa y atractiva para algunos Estados. Así, la flexibilidad y el caso por caso se han embutido en los procedimientos adoptados por el MERCOSUR, en contraste con otros procesos de integración más basados en reglas, como el caso de la Unión Europea o el TLCAN. Esta flexibilidad no es independiente del contexto estructural del proceso de integración y, especialmente, de las grandes diferencias de tamaño y estructura económica que caracterizan a los Estados parte, lo que a su vez genera incentivos heterogéneos para coordinar o armonizar políticas. Así, mientras que los países más grandes han carecido de incentivos para cesar en prácticas distorsivas, los menores no han podido imponer medidas correctivas eficientes.

- c. Un ambiente económico internacional adverso que agravó sensiblemente las condiciones económicas internas a partir de 1997. En efecto, las economías de la región (especialmente las dos mayores), han exhibido tradicionalmente fuertes vulnerabilidades frente al ciclo económico internacional, especialmente el de los mercados financieros. El fuerte deterioro en las condiciones prevalecientes en dichos mercados a partir de la crisis del Este de Asia en 1997 agravó la fragilidad de las economías internas y produjo situaciones de crisis y volatilidad que culminaron en una fuerte devaluación del Real en 1999 y en el colapso de la caja de conversión en la Argentina en 2001. Estos *shocks* externos crearon fuertes turbulencias internas que colocaron gran presión sobre el proceso de integración regional, en parte debido al incremento en las relaciones de interdependencia que se había producido a lo largo de la década de los noventa.

## 8. Recomendaciones en materia normativa e institucional

El *status quo* es una mala opción de política. En la forma en que se encuentra, el MERCOSUR no es un instrumento apto para promover el desarrollo y el crecimiento de los países miembros, incluyendo la Argentina. Para explotar sus potencialidades el MERCOSUR requiere una serie de iniciativas que incluyen cuatro grandes apartados:

- a. La reconstrucción del compromiso interno de cada Estado nacional con una visión común y consistente del proceso de integración: la fortaleza y efectividad de un proceso de integración (como de cualquier otra política pública) depende de la convicción de los actores públicos y privados sobre la funcionalidad del mismo para los objetivos de desarrollo nacional. Desde mediados de la década de los noventa, los Estados parte, incluyendo la Argentina, han perdido de vista dónde reside dicha funcionalidad y cuáles son las formas de organización y políticas regionales que responden más adecuadamente a los intereses nacionales. En el caso de la Argentina, esta pérdida de foco está asociada a la incertidumbre sobre el perfil económico y el patrón de inserción internacional más deseable y conveniente para la economía. Sin la resolución de este dilema, tanto en el plano nacional como en el plano regional, no es posible ofrecer respuestas de tipo instrumental para enfrentar los problemas que muestra la gestión del proceso de integración.
- b. El establecimiento de mecanismos de emergencia que permitan reconstruir la credibilidad y legitimidad del proceso de integración: en aquellos casos en que la situación actual del MERCOSUR deteriore las condiciones de inversión y empleo deberán implementarse mecanismos de emergencia que permitan hacer frente a desbordes asignativos y macroeconómicos hasta que las asimetrías de base se traten adecuadamente. Asimismo, y como parte de estos mecanismos de emergencia, será deseable promover Acuerdos Sectoriales que estimulen la complementación y especialización productiva intra-industrial, preservando una adecuada protección de los intereses de los consumidores.
- c. Fortalecimiento institucional del MERCOSUR: la organización institucional del MERCOSUR muestra muchas fragilidades que pueden corregirse incluso con decisiones relativamente menores. Entre éstas se encuentran las siguientes:
- i. Desarrollar las reuniones del CMC con una frecuencia compatible con la densidad regulatoria que se aspira para el proceso de integración. Esto debería mejorar la jerarquía institucional del MERCOSUR al reducir el margen para la *diplomacia presidencial*, el ámbito de discrecionalidad y el trabajo carente de foco y prioridades de los órganos subordinados.



- ii. Paralelamente con el aumento en la frecuencia de los encuentros del CMC es necesario mejorar su organización. Una sugerencia práctica es la de adoptar el mecanismo utilizado por el Consejo de la Unión Europea, según el cual se distinguen dos tipos de temas (puntos “A” que en principio se aprueban sin debate y puntos “B” que requieren debate).
  - iii. Debe fortalecerse la Secretaría Técnico-Administrativa no sólo con el cambio de su denominación sino, también, con un incremento en la dotación de personal técnico. Tal como está contemplado en la actualidad, el aumento en el personal de la Secretaría Técnico-Administrativa es marginal. Resulta imperioso crear una división legal encargada de mejorar la calidad de la producción normativa del MERCOSUR. Esta división legal no sólo actuaría frente a consultas de los órganos del MERCOSUR, sino que también tendría el derecho de dar opiniones reservadas según su propia iniciativa.
  - iv. Debe reformarse la estructura de grupos y subgrupos de trabajo, aprovechando la ocasión para identificar áreas prioritarias en las que se requiere concentrar las energías del proceso de negociación y creación de reglas.
  - v. Debe concentrarse el poder de toma de decisiones en el CMC, dado que esto no sólo otorgará más legitimidad a las decisiones sino que también involucrará más estrechamente a los gobiernos nacionales al hacerlos responsables de todas las decisiones tomadas en el marco de ese órgano.
  - vi. Debe reordenarse la representación nacional en los órganos comunitarios, eliminándose la representación plural y sustituyéndola por un único representante, de preferencia directamente vinculado orgánicamente a los presidentes.
- d. Perfeccionamiento legal de proceso de creación e implementación de reglas: en última instancia, no existe ninguna solución para las debilidades del proceso de creación e implementación de reglas en el MERCOSUR si las reformas sugeridas no se acompañan de una convicción y una práctica interna consistentes por parte de cada Estado nacional con respecto a la aplicación de la justicia. En particular pueden formularse las siguientes recomendaciones puntuales:
- i. Es necesario clarificar la relación entre *legislación primaria* y *secundaria*. Como ya se señaló, mucho de lo que es considerado *legislación secundaria* es en la práctica tratados internacionales. Si estos fueran aprobados e incluidos como anexos del Tratado de Asunción, éste sería probablemente el tratado más extenso de la historia. Uno de los principales problemas que ello traería consigo es la excesiva rigidez, dado que cada reforma a sus contenidos requeriría de un nuevo procedimiento de ratificación. Dado que los procesos de integración requieren flexibilidad normativa, el procedimiento de legislar a través de tratados internacionales parece poco eficiente (a menos que se adopte el enfoque de un tratado detallado como es el TLCAN, que no incluye una lógica de desarrollo incremental).
  - ii. Parte de las dificultades del proceso de internalización podría resolverse a través de la aplicación de un mecanismo de *fast track* para aquellas decisiones que requieran autorización legislativa. Si esto es factible en el caso de medidas que requieren acción legislativa, también debería serlo en el caso de aquellas que solo requieren decisiones ejecutivas.
  - iii. Debería revocarse el Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto que, en la práctica, da una segunda oportunidad de bloqueo a las autoridades nacionales en relación a las decisiones comunitarias, inhibiendo la evolución de la legislación del MERCOSUR en dirección a una legislación comunitaria. Los procedimientos actuales también *facilitan* la vida de los funcionarios nacionales que participan en los órganos del MERCOSUR, al darle garantías de que sus decisiones no tienen efectos legales.

- iv. Deberían introducirse mecanismos de reforma de los tratados similares a los que rigen en el marco de la OMC, los que no requieren procedimientos de ratificación parlamentaria. Si ello es posible en el marco multilateral (como lo fue, por ejemplo, con la admisión de China a la OMC o lo es con la concesión de una dispensa), debe también serlo en el marco regional, ya que no puede presumirse la existencia de obstáculos constitucionales.
- v. Debería establecerse un marco legal para que los Estados parte puedan excusarse transitoriamente de la aplicación de una medida. Para ello sería útil distinguir entre dos situaciones, a saber: a. la adopción de regímenes comunes, y b. la autorización para excusarse transitoriamente de la aplicación de dichos regímenes comunes. En el primer caso seguiría utilizándose el criterio del consenso para la toma de decisiones (ya que resulta políticamente naive pensar que éste podría reemplazarse por un criterio de mayoría), aunque en el segundo sí sería posible pensar en la aplicación de mecanismos de votación por mayoría.

## Referencias

Bouzas, R., da Motta Veiga, P. y Torrent, R. (2002), *In-Depth Analysis of MERCOSUR Integration, Its Prospects and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investments*, European Commission, <http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>

Bouzas, R. (2001), *El MERCOSUR Diez Años Después: ¿Proceso de Aprendizaje o Deja-Vu?*, Desarrollo Económico, vol. 41, núm 162, julio-septiembre, Buenos Aires

Bouzas, R. (2003), *Mecanismos para Compensar los Efectos Asimétricos de la Integración Regional y la Globalización: el Caso del MERCOSUR*, procesado

Chudnovsky, D. y Fanelli, J. M. (comp) (2001), *El Desafío de Integrarse para Crecer. El MERCOSUR en su Primera Década*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Huguenev Fihlo, C. y Cardim, C. A. (org) (2003), *Grupo de Reflexao Prospectiva sobre o Mercosul*, Brasilia, IPRI



# Asimetrías y competencia: aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales

**Ricardo Delgado**

*Se agradecen los valiosos  
comentarios de Carlos Bozzalla.*

*Como es usual en estas  
ocasiones, la responsabilidad  
recae con exclusividad en el  
autor del trabajo.*

## **Síntesis**

- > EN SU PRIMERA PARTE, EL TRABAJO DESARROLLA UN ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES fuentes de asimetría con derivaciones comerciales entre los socios del MERCOSUR. Entre éstas, se destacan las cuestiones de frontera, la política cambiaria y los programas de ayudas internas (subsidios).
- > Se reconoce que las asimetrías impactan sobre los precios relativos y, por ende, sobre las condiciones de competencia regional. El énfasis del trabajo está puesto, desde lo conceptual hacia lo instrumental, en la presencia estructural de ayudas internas (subsidios) en la región, en especial en Brasil, y en sus impactos sobre las decisiones de producción e inversión de las empresas.
- > La forma en que las autoridades brasileñas han apoyado a sus sectores productivos internos ha sido, y es, un punto de especial relevancia en las discusiones sobre las condiciones de competencia intrazona, convirtiéndose en una fuente cíclica de reclamos por parte del sector empresario argentino.
- > Otra percepción frecuente en este sector (que también parece estar fundada) radica en la distinta propensión de los gobiernos a establecer políticas de ayuda directa a través de los subsidios, los cuales son otorgados por los distintos estadios de la administración (federal, estadual o municipal). Este comportamiento refuerza las asimetrías entre los socios, especialmente en lo referido a la localización de las inversiones, tanto de las provenientes de la región como las procedentes del resto del mundo. El trabajo resume la vastedad de programas de ayudas internas existentes en el MERCOSUR, en particular en Brasil.
- > La existencia de ayudas internas no significa que siempre las empresas beneficiarias vendan a precios discriminados en los mercados externos, excepto que éstos se destinen precisamente a la exportación. Aún así, su mera existencia altera las condiciones iniciales de competencia de las firmas en el espacio regional, otorgando los incentivos necesarios para que finalmente puedan discriminar precios en los mercados externos.
- > La volatilidad macroeconómica y, por ende, de los flujos de comercio, por un lado, y la ausencia casi absoluta que el MERCOSUR evidencia en disciplinas comunes ligadas a políticas de competitividad, inversiones productivas e incentivos, por otro, exigen flexibilidad para administrar las herramientas disponibles en el comercio intrazona. En tal sentido, la experiencia de la primera década de integración profundizada enseña que
  - Los tipos de cambio bilaterales y el ingreso nacional de las economías regionales fluctúan de manera marcada.
  - No existen mecanismos de compensación comercial significativos, eliminadas

- las cláusulas de salvaguardia en los tratados de Ouro Preto, para abordar los desequilibrios macro de estas economías.
- Se mantienen extensivos programas de subsidios a la producción, las inversiones y las exportaciones, en especial en Brasil y, en menor grado en la Argentina.
  - La utilización del instrumento *antidumping* (AD) intrazona afecta volúmenes marginales de comercio global, aunque a nivel de ciertos sectores resulta de significación.
- > El trabajo enfatiza que estas razones vuelven poco sustentables las posturas que apoyan la eliminación de los regímenes *antidumping* y antisubvenciones en el intercambio intrazona sin reconocer que la supervivencia de condiciones asimétricas en el tratamiento de las empresas distorsiona la competencia. La experiencia indica que en los mercados integrados, la mera desaparición de los aranceles no siempre elimina la discriminación de precios o las ventas por debajo de costos.
- > Asimismo, los instrumentos *antidumping* pueden evitar la transmisión de las recesiones externas a las economías domésticas, en especial cuando los acuerdos regionales no contemplan mecanismos de ajuste comercial frente a los desequilibrios macroeconómicos de los socios, como sucede en la actualidad en el MERCOSUR.
- > En la discusión académica se reconoce como un caso posible aquel en el cual productores de una economía abierta que recibieron subsidios y ayudas estatales se encuentran en una posición competitiva superior a la de sus competidores en cuanto a la posibilidad de adquirir tecnologías eficientes, de alcanzar escalas óptimas de producción y de apropiarse de los efectos aprendizaje. Estas firmas estarán en condiciones hipotéticas de penetrar a precios inferiores a los domésticos en los mercados externos debido a la distorsión inicial generada por dichas ayudas estatales sobre la asignación de los recursos. Un derecho *antidumping* actuaría en estas situaciones como un instrumento correctivo de las diferencias de incentivos en las políticas industriales.
- > La experiencia de otros modelos de integración regional echa luz sobre todas estas cuestiones. Por caso, la Unión Europea consideró desde el Tratado de Roma de 1958 que toda ayuda estatal que distorsionara o amenazara distorsionar la competencia, favoreciendo la producción o la localización de las inversiones, resultaba incompatible con el mercado común.
- > La experiencia del MERCOSUR plantea diversos interrogantes. No se han logrado aún armonizar –ni siquiera está el planteo de fondo para hacerlo– las legislaciones nacionales de defensa de la competencia, ni tampoco está prevista autoridad supranacional de aplicación alguna.
- > Pero aun si estas condiciones existieran, las estructuras de incentivos a la producción, las exportaciones y la inversión en Brasil y la Argentina aparecen como claramente disímiles. La multiplicidad y magnitud de subsidios aplicados por Brasil deja espacios para que las empresas exportadoras de ese origen vendan en su mercado a un precio superior que el aplicado a las ventas hacia los socios del MERCOSUR.
- > La presión de Brasil por la desaparición inmediata del *antidumping* y los derechos compensatorios en el comercio intrazona pueden explicarse desde tres ángulos:
- Si un socio comercial aplica en forma *intensa* –según la visión brasileña– una herramienta de defensa comercial contra la discriminación internacional de precios, se reducen los espacios de discusión en investigaciones generadas en el resto del mundo. Este fenómeno es particularmente claro en el sector siderúrgico y, también, en el avícola.

- Sin *antidumping* intrazona y manteniendo los regímenes de subsidios, Brasil ahonda las ventajas competitivas en el mercado argentino y competirá con claras ventajas relativas frente a la Argentina en terceros mercados.
- Por sus complejidades intrínsecas, y por ser un instrumento que administra el país que exporta (que genera divisas y empleo), la utilización de las políticas de defensa de la competencia para abordar los casos de *dumping* resulta el camino más adecuado en la estrategia brasileña.
- > Este conflicto del reemplazo de un régimen por otro no se plantea, en modo alguno, en las zonas de libre comercio. En estos esquemas de integración cada país mantiene sus legislaciones y las aplica también a sus socios.
- > Si los gobiernos decidieran dar nuevo impulso al MERCOSUR, los aspectos vinculados a las asimetrías en las condiciones de competencia al interior del bloque requerirán nuevas y más estrictas disciplinas.
- > Resultaría inadecuado un reemplazo automático del régimen *antidumping* y anti-subsidios por leyes armonizadas de competencia. En cambio, se deberían reforzar las disciplinas OMC en el intercambio comercial entre los socios, pero manteniendo los instrumentos AD-AS durante un período de transición. El objetivo debiera ser promover un uso claramente sesgado a la competencia en estos instrumentos de protección comercial.

El trabajo propone un período mayor en el régimen *antidumping* por dos motivos. Primero, porque es condición necesaria para su desaparición la plena y previa eliminación de los subsidios; se reconoce así que los incentivos fiscales y financieros perduran en el tiempo a través de *asignaciones iniciales de recursos* ventajosas, que podrían llevar a prácticas encubiertas de *dumping* aún luego de la eliminación del incentivo, en particular en aquellos sectores donde estas asistencias públicas favorecieron la incorporación tecnológica, las economías de escala y la apropiación de efectos aprendizaje. Y segundo, porque la armonización de las leyes de defensa de la competencia será una tarea compleja.

## Introducción

Desde 1991, cuando el Tratado de Asunción lanza formalmente el MERCOSUR, se han reiterado periódicamente situaciones de estancamiento en el proceso de integración, conjuntamente con un aumento de la tensión y el recelo entre los actores económicos de los países socios, que ha puesto en tela de juicio la conveniencia de la asociación comercial en el largo plazo. Este clima de desconfianza, imperante principalmente en los sectores productivos de los dos socios principales, ha sido generalmente superado por medio de la acción de los poderes políticos, cuya intervención implicó un salto cualitativo tendiente a la reafirmación de la unión aduanera, con iniciativas conducentes al relanzamiento y profundización del mercado común, en diferentes instancias del proceso.

No puede esperarse –de hecho, la experiencia internacional así lo confirma– que una secuencia de integración regional esté exenta de dificultades en sus aspectos comerciales, con períodos de franco avance, otros de estancamiento y algunos, incluso, de retroceso. Sin embargo, para evitar que estos últimos se extiendan más allá de lo aconsejable, aumentando la tensión innecesariamente, es que los acuerdos deben ser provistos de instituciones y herramientas superadoras de las controversias entre los socios.

A lo largo de este trabajo se presentarán los condicionamientos y desafíos en materia comercial y de competencia que enfrenta la asociación regional. El objetivo principal es desarrollar, a partir del análisis de los conflictos pasados, algunas recomendaciones de política comercial, específicamente en lo referido a instrumentos. Para ello se tomarán en consideración los efectos comerciales de las políticas macroeconómicas aplicadas por los estados miembro en los últimos años, y las alternativas que deberían ponerse en práctica para que las dificultades futuras puedan solucionarse minimizando los impactos negativos de la integración.

El trabajo desarrolla en la primera parte un análisis de las principales fuentes de asimetría con derivaciones comerciales entre los integrantes del MERCOSUR. Este análisis resulta de interés por el efecto que éstas tienen sobre los precios relativos y, por ende, sobre las condiciones de competencia regional. Con énfasis, el trabajo aborda la cuestión de la presencia estructural de ayudas internas (subsidios) en la región, en especial en Brasil. En esta sección se estudian también algunos aspectos del intercambio regional que permitieron suavizar las tensiones emergentes de las asimetrías existentes.

La segunda parte discute la racionalidad de los instrumentos comerciales disponibles en el comercio intrabloque. En profundidad se aborda el caso del reemplazo de los mecanismos de defensa comercial (derechos *antidumping* y compensatorios) por legislaciones de defensa de la competencia en un contexto donde la presencia de asimetrías (fundamentalmente, las ayudas internas) sesga las decisiones de producción e inversión.

Adicionalmente, se presentan las diferentes motivaciones por las que las empresas discriminan precios (*dumping*) en el comercio intrazona, y se muestra la dinámica que adquirieron estos debates en diferentes modelos de integración (Unión Europea, NAFTA y el acuerdo comercial entre Australia y Nueva Zelanda), en donde se detectan importantes diferencias.

A modo retrospectivo, también se analiza la aplicación de los regímenes de defensa comercial para el comercio intrazona, destacándose que, si bien el uso ha sido intensivo, los socios comerciales (en particular, Brasil) no resultan los orígenes más afectados, como habitualmente se cree.

El trabajo concluye con una propuesta que busca mantener la aplicación de los instrumentos *antidumping* (AD) y antisubvenciones (AS) en el comercio regional durante un período de transición que deberá utilizarse para introducir nuevas reglas respecto de su uso a favor de la competencia, junto con un fuerte compromiso de eliminar las subvenciones.

## 1. Las fuentes de asimetría

La puesta en práctica de la multiplicidad de acciones y decisiones comerciales necesarias para instrumentar las diversas fases de la integración regional puso al descubierto las diferentes motivaciones originales de los socios, como así también las diferentes realidades económicas en cada uno de ellos. Específicamente, los países más pequeños (Uruguay y Paraguay) buscaban acceder al mercado de Brasil, el socio principal, expectativa acompañada en buena medida por la Argen-



tina, que por su condición de economía de tamaño medio, contaba además con aspiraciones adicionales. Brasil, por su parte, perseguía un liderazgo regional que le podía otorgar una posición de mayor gravitación en las relaciones económicas y políticas internacionales.

Asimismo, además de estas motivaciones en algún modo complementarias, los socios del MERCOSUR partían de grados de desarrollo relativo disímiles, con marcadas diferencias en sus políticas económicas y, al menos en los primeros años, una baja correlación entre las economías de Brasil y la Argentina, lo que se manifestó en la alternancia de sus ciclos económicos. El contexto internacional de los años noventa, desde la génesis misma de la integración, mostró que los capitales internacionales fluían generosamente hacia las economías emergentes y los países de la región no fueron la excepción. Como contrapartida, estas economías incrementaron su exposición ante los *shocks* externos provocados por las crisis financieras internacionales, aumentando en consecuencia su volatilidad.

Esta superposición de factores hizo que algunas de las asimetrías, sean de carácter estructural (derivadas de las diferencias en la dotación relativa de factores productivos) o que aquellas derivadas de las políticas económicas adoptadas por los países miembro, permanecieran subyacentes, o al menos no se manifestaran en su total magnitud en las primeras etapas. En este sentido, los ciclos económicos alternados jugaron un papel no menor al compensar otros aspectos negativos, que permanecieron ocultos aunque no ausentes. En otras oportunidades, cuando las condiciones macroeconómicas de los propios países o el escenario internacional no resultaron favorables, emergieron los problemas subyacentes, tensionando las relaciones comerciales entre los socios.

El análisis de las distintas fuentes de asimetría resulta de utilidad, entonces, para determinar su permanencia en el tiempo, su importancia relativa y las opciones disponibles para superarlas. Ambas (las estructurales y las *coyunturales*) influyen sobre el vector de precios relativos de las economías que se integran, pero son las segundas las que tienen la capacidad de provocar distorsiones o de generar ventajas que con el tiempo se transforman en asimetrías estructurales<sup>1</sup>.

El presente trabajo discute esta última clase de asimetría, cuya generación está ligada a tres fuentes principales: las cuestiones de frontera, la política cambiaria y los programas de ayuda interna (subsidios)<sup>2</sup>.

### 1.1. Las cuestiones de frontera

En las cuestiones de frontera se incluyen todas aquellas medidas arancelarias que, al alterar los precios relativos, están en condiciones de interferir en el intercambio regional.

En sus comienzos, el MERCOSUR eligió, como medio para considerar las diferencias prevaletentes entre los socios y contemplar a los sectores sensibles, definir un listado de excepciones a la liberalización del comercio intra-regional convergente en el tiempo, complementado a su vez por dos acuerdos sectoriales (azúcar y automotriz)<sup>3</sup>. El listado de excepciones también tuvo en cuenta un tratamiento diferenciado entre los países miembro, de acuerdo a su nivel de desarrollo relativo. Así, Brasil incluía 324 posiciones arancelarias, la Argentina 394, Paraguay 439 y Uruguay 960.

[ 1 ] En este punto se incluyen, por ejemplo, las facilidades otorgadas para la localización de inversiones, que luego pueden generar ganancias de escala y efectos-aprendizaje, entre otros, que distorsionan las condiciones de competencia.

[ 2 ] Respecto de aspectos vinculados con asimetrías y externalidades, ver Bouzas, R. *Mechanisms for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization: the case of MERCOSUR*. Universidad de San Andrés (2003).

[ 3 ] El Tratado de Asunción (1991) definió en forma explícita que la liberación comercial debía avanzar *pari passu* la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales a fin de asegurar condiciones sustentables de competencia. Asimismo, se mantuvo la posibilidad de establecer acuerdos sectoriales como instrumentos de transición que facilitarían los ajustes competitivos inevitables en el corto plazo en un proceso de ampliación de la competencia y de marcada especialización productiva.

[ 4 ] En el mismo sentido, en los primeros años del MERCOSUR las medidas antidumping aplicadas por la Argentina a productos de origen brasileño fueron escasas (apenas se abrieron cinco investigaciones), y los acuerdos sectoriales tampoco jugaron un rol significativo en la morigeración de los ajustes competitivos post-liberación. Sólo fueron protocolizados los acuerdos de las industrias siderúrgica y arroceras, en tanto que el alcanzado por los sectores textiles no logró concitar el interés de los gobiernos de la Argentina y Brasil, y en consecuencia no fue aplicado.

La liberación del comercio se complementaba con la eliminación de restricciones no arancelarias y con la existencia de un régimen de salvaguardias que estaba imaginado para suavizar los desajustes sectoriales. En este sentido, cabe resaltar que no hubo una utilización intensa de este mecanismo: sólo la industria celulósico-papelera argentina obtuvo cuotas a la importación en el comercio con Brasil<sup>4</sup>.

En la actualidad, luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, las cuestiones de frontera han sido en gran medida superadas y los aranceles intrazona fueron liberalizados, aunque siguen manteniendo su vigencia los acuerdos referidos al azúcar y a la industria automotriz.

## 1.2. Política cambiaria

Como se indicara, una segunda fuente generadora de asimetrías es la política cambiaria. Particularmente, esta variable tiene la capacidad, en la medida en que existan distintas velocidades de ajuste del resto de las variables macroeconómicas, de establecer, bajo ciertas condiciones del contexto internacional, un patrón de precios relativos alejado del equilibrio. Más concretamente, en aquellas economías cuyos desajustes internos pueden ser financiados a través de entradas de capital externo, el tipo de cambio tiende a apreciarse y por ende el vector de precios no es el de equilibrio, distorsionando así el intercambio comercial.

Durante gran parte de los años del MERCOSUR, la política cambiaria adoptada por la Argentina se basó en un tipo de cambio fijo y convertible. Brasil, por su parte, también tuvo períodos de tipo de cambio cuasifijo seguidos de otros de cambio flotante. Estas políticas, combinadas con un escenario externo de fácil acceso al crédito voluntario para las economías emergentes, permitieron el mantenimiento de precios relativos distorsionados a costa de una dinámica de fuerte endeudamiento externo.

Cabe notar que las distorsiones en el tipo de cambio opacan a las otras fuentes de distorsión de precios. Por caso, los amplios programas de ayuda interna (subsídios), al ser menos visibles y asignarse de manera sectorial, pudieron disminuir en gran medida la visibilidad de sus efectos sobre las condiciones de competencia debido a que la gran distorsión de los precios relativos regionales provenía de la apreciación cambiaria argentina<sup>5</sup>.

Por otra parte, la devaluación de la moneda brasileña en enero de 1999 y el estallido de la convertibilidad argentina a finales de 2001 y su reemplazo por una política cambiaria de flotación sucia, si bien provocaron fuertes temblores en las economías de los socios comerciales, tuvieron el aspecto positivo, al menos en esta materia, de otorgar una mayor flexibilidad para afrontar los *shocks* externos y de despejar del vector de precios relativos las distorsiones acumuladas en los años de fuerte endeudamiento externo.

## 1.3. Los programas de ayuda interna

La forma en que las autoridades brasileñas han apoyado a sus sectores productivos internos ha sido, y es, un punto de especial relevancia en las discusiones sobre las condiciones de competencia intrazona, convirtiéndose en una fuente cíclica de reclamos por parte del empresariado argentino.

[ 5 ] Este comportamiento dio lugar a que en todos estos años el principal clamor en cuanto a la necesidad de armonización macroeconómica estuviera centrado principalmente en este punto, el de la política cambiaria. La Argentina era la principal interesada en lograr algún tipo de armonización, debido a que la rigidez de la convertibilidad acumulaba tensiones sobre esta variable y potenciaba los posibles shocks comerciales que pudiesen provenir de su socio. El temor, fundado o no, al efecto arrastre que una devaluación tendría sobre las economías regionales, hizo que todos los esfuerzos se concentraran en lograr la coordinación de políticas que evitaran el peligro tan temido. Pese a todas estas prevenciones y a que la necesidad de coordinación ya estaba presente en el propio Tratado de Asunción, fueron por lo menos limitados y sin lugar a dudas insuficientes, los avances en la materia.

[ 6 ] Ver Mayoral, A., *Expectativas empresariales ante el proceso de integración*. CEI (1999).

[7] El Estado Federal de Brasil cuantificaba las renunciaciones y subsidios fiscales en aproximadamente 4 puntos del PBI o 26% de los ingresos netos federales para el año 1999 (Orçamento de Renúncias Fiscais e Subsidios da União, Amadeo, Vieira Ferreira Levy, Beira, Melo Filho, de Miranda, Sigelmann, da Silva Filho, y Vescovi, documento de la Secretaría de Política Económica, Brasilia, diciembre de 2000). En esta cuantificación no se incluyeron los incentivos estatales y municipales. En el Anexo se presenta un listado de los distintos programas de ayuda existentes en Brasil, Uruguay y Paraguay y que fueran relevados en los Exámenes de las Políticas Comerciales llevados a cabo por la OMC.

Esta actitud se manifiesta a través de una relativa mayor receptividad a las demandas privadas por imponer trabas al comercio. La frecuencia con la cual Brasil echa mano al uso de licencias, guías y restricciones no arancelarias parece dar crédito a tales apreciaciones<sup>6</sup>.

Asimismo, otra percepción frecuente del empresariado argentino (que también parece estar fundada) radica en la distinta propensión de los gobiernos a establecer políticas de ayuda directa a través de subsidios, los cuales pueden ser otorgados por los distintos estadios de la administración. Este comportamiento provoca fuertes asimetrías entre los socios, especialmente en lo referido a la localización de las inversiones, tanto de las provenientes de la región como las procedentes del resto del mundo<sup>7</sup>.

Pese a que la existencia de estos programas es de larga data y que ha sido objeto de disputa entre los socios, su discusión profunda ha podido postergarse en el tiempo debido a que han convivido con la vigencia de otras fuentes de distorsión, comentadas más arriba, de carácter más general y que se hallaban más en la superficie.

Por otra parte, el fuerte crecimiento del intercambio comercial intra-regional y la posibilidad de compensar, aunque sea parcialmente, los ciclos depresivos, fue otra razón para que este tipo de distorsión no fuese tratado con detenimiento. Particularmente, no fue hasta el año 2001 que se estableció entre los países la necesidad de la realización de un recuento de los distintos programas de ayuda interna.

Una subvención es todo programa o práctica gubernamental que beneficia a ciertas empresas o sectores y que incrementa su rentabilidad. En una economía abierta, multilateral, estas prácticas crean una brecha entre los precios internos y externos. Según el Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios de la OMC, es toda aquella contribución financiera oficial o de una agencia pública, a través de una transferencia de fondos (garantías, préstamos, infusión de capital) o de pasivos (garantías de préstamos), de ingresos fiscales no percibidos, o de la provisión de bienes y servicios distintos a la infraestructura general, que opera directa o indirectamente para incrementar las exportaciones o disminuir las importaciones. Para ser susceptible de compensación, el subsidio debe ser específico, es decir, percibido por una industria, empresa o grupo de empresas o de industrias, con acceso restringido y de uso predominante de un grupo de empresas.

La OMC establece subsidios *prohibidos*, que no requieren demostrar el perjuicio a la industria nacional para ser compensados; *recurribles*, donde debe probarse efectos adversos y daño serio a la industria doméstica; y *no recurribles*, que son los no-específicos, y los destinados al financiamiento de las actividades de investigación, a la adaptación a nuevas normas ambientales y a las regiones desfavorecidas<sup>8</sup>. Esta última definición, de todos modos, habilita a los miembros de la OMC a iniciar consultas, y eventualmente a aplicar derechos compensatorios autorizados por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, si generan serios efectos adversos y cuyo daño sería difícil reparar a la industria doméstica (Artículo 9° del Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios).

[8] Este último tipo de subsidio se aplica a regiones cuyo ingreso o PBI *per cápita* es inferior al 85% de la media nacional, y su tasa de desempleo supera el 10% de la media nacional. Brasil ha notificado ante la OMC varios de sus programas bajo esta provisión.

Conceptualmente, algunas corrientes de pensamiento en el comercio internacional avalan las políticas comerciales activas en favor de los subsidios, con el objetivo de alcanzar economías de escala y diferenciar productos (Brander y Spencer, 1984; Helpman y Krugman, 1985). Estos enfoques sostienen que los subsidios selectivos

a las exportaciones incrementan el bienestar doméstico si las ventajas competitivas se basan en economías de escala<sup>9</sup>. En la justificación está la idea del segundo-mejor: en general, estas asistencias facilitan los procesos de ajuste sectorial y/o sirven a metas políticas de desarrollo, como la creación y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

Se reconoce, sin embargo, que los subsidios promueven una especialización ineficiente, aumentan los costos fiscales y generan pérdidas de eficiencia de las inversiones en Investigación y Desarrollo. En particular, estos efectos distorsivos en las áreas económicas integradas provocan la caída de los precios, tornándolos más inestables y produciendo una señal incorrecta para la asignación eficiente de los recursos productivos.

La existencia de ayudas internas no significa que siempre las empresas beneficiarias vendan a precios discriminados en los mercados externos, excepto que estén destinadas precisamente a la exportación. Aún así, su mera existencia altera las condiciones iniciales de competencia de las firmas, otorgando los incentivos necesarios para que finalmente logren discriminar precios en los mercados externos. En forma estilizada, la secuencia del impacto de un subsidio se inicia con un aumento en los niveles de producción, en las ventas, el empleo y presumiblemente, en la capacidad para acumular capital. Más tarde, la firma incrementa la escala productiva, está en condiciones de incorporar más y mejor tecnología y -si fuera el caso- logra apropiarse de los efectos-aprendizaje.

La empresa subsidiada mejora su posición competitiva inicial, y esto sucede **aun si el subsidio decrece (o en el límite, desaparece)** en el tiempo. En este contexto, está en mejores condiciones para definir **estrategias de precios** en los mercados internacionales. La secuencia reseñada no exige que el subsidio persista indefinidamente, sino que logre movilizar los efectos de escala y de incorporación tecnológica a través de nuevas inversiones. Una vez alcanzado este punto, el subsidio se transforma en una simple transferencia de recursos hacia la firma, que no incorpora valor a la cadena productiva.

#### 1.4. Los ciclos económicos compensados

Si bien la evolución de los ciclos económicos de las dos principales economías del MERCOSUR responde principalmente a las características de cada país, los efectos de las corrientes comerciales no han resultado despreciables, principalmente para la Argentina y en especial a nivel sectorial. En la medida que los ciclos no coincidían en el tiempo<sup>10</sup>, la dinámica del intercambio comercial entre los dos socios principales ha tenido la virtud de atemperar el grado de las crisis experimentadas por ambas economías, compensando de alguna manera las caídas de la actividad económica en cada uno de ellos. Asimismo, cierta evidencia empírica ha demostrado que la respuesta de los flujos de comercio se ha mostrado más elástica al nivel de actividad interno que a alteraciones en el tipo de cambio real, sin desestimar los efectos de éste<sup>11</sup>.

En este sentido, es importante destacar que en 1991 y 1992, cuando la Argentina crecía a tasas de 8% anual, y Brasil estaba en recesión, las exportaciones brasileñas hacia la Argentina se quintuplicaron. En los dos años siguientes ambos países crecieron y también creció el intercambio bilateral. En 1995, cuando debido al efecto *tequila* la Argentina experimentó una fuerte contracción de su producto, que

[ 9 ] La crítica más usual, en cambio, está centrada en los mecanismos de selección de los sectores beneficiarios (*pick-up the winners'-strategy*).provisión.

[ 10 ] Si bien se registra en el tiempo un aumento de la correlación entre las economías de la Argentina y Brasil, no parecería haber sido muy alta en el pasado. Ver Carrera, J., Panigo, D. y Feliz, M. *¿Cuánto se asemejan las economías de Argentina y Brasil? Nueva comparación de las regularidades empíricas desde 1980*. Económica (1998).

[ 11 ] Ver Heymann, D. *Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el MERCOSUR*. CEI (1999).

**Cuadro 1. Nivel de actividad e intercambio comercial entre Argentina y Brasil**

	<b>PBI Argentina a prec. const. de 1993</b>	<b>PBI Brasil a prec. const. de 2002</b>	<b>Exp. Arg. a Brasil mill. dólares</b>	<b>Imp. Arg de Brasil mill. dólares</b>
1990	100,0	100,0	1.423	715
1991	108,6	101,0	1.489	1.532
1992	118,2	100,5	1.671	3.367
1993	124,3	105,4	2.814	3.664
1994	131,5	111,6	3.655	4.325
1995	127,8	116,3	5.484	4.175
1996	134,8	119,4	6.615	5.326
1997	145,8	123,3	8.133	6.914
1998	151,4	123,5	7.949	7.055
1999	146,3	124,4	5.690	5.596
2000	145,1	129,9	6.990	6.443
2001	138,7	131,7	6.272	5.230
2002	123,6	133,7	4.846	2.517
2003	134,4		4.619	4.701

Fuente: Elaboración propia en base a datos Ministerio de Economía de la República Argentina y al IPEA.

no afectó a su socio comercial (la economía brasileña creció ese año casi 5%), las exportaciones argentinas con destino a Brasil aumentaron fuertemente. Los dos años posteriores encontraron a ambos países con tasas de crecimiento positivas y nuevamente el intercambio bilateral entre ambos creció. En 1998 la economía brasileña se frenó y también lo hicieron las exportaciones argentinas con ese destino. Posteriormente, al año siguiente ambas economías ingresaron en recesión y la respuesta fue una caída de las exportaciones de ambos países en el intercambio bilateral. Los años siguientes muestran a la Argentina en depresión y a Brasil con su economía estancada y el intercambio entre ambos experimentó un fuerte descenso (*Cuadro N° 1*).

[ 12 ] En estos resultados se superponen los efectos originados en las variaciones del tipo de cambio real de ambos países.

La historia reciente es clara. Estos efectos<sup>12</sup>, cuando los períodos de recesión no son coincidentes en ambos países, han servido para atemperar en parte las respectivas crisis. Asimismo, cuando ambos países coinciden en épocas de expansión, el intercambio se ve doblemente favorecido. En ambos casos, el grado de conflictividad disminuye y los focos de tensión sectorial que pudieran subsistir resultan más fáciles de administrar en cada país. El efecto contrario se produce cuando ambos países coinciden en etapas de recesión, donde se manifiestan fuertes incrementos de la tensión y los conflictos comerciales.

## 2. Defensa comercial y condiciones de competencia

El nivel de profundidad, las *condiciones de borde* planteadas desde un comienzo y la selección de los instrumentos más idóneos para alcanzarla (así como la secuencia de su implementación) convierten a las políticas de competencia (PC) en un tópico de gran debate en la economía de las áreas económicas integradas (AEI). Si bien no se dispone de una definición unívoca de lo que se entiende por *políticas de competencia* en las AEI, este trabajo asume que son todas aquellas políticas e instrumentos públicos que preservan el acceso igualitario a los mercados regionales de bienes y servicios para las empresas de los países miembro de la AEI. En particular, se trata de todas aquellas acciones implementadas para asimilar y *simetrizar* las

condiciones de entrada y el conjunto jurídico-normativo de los países miembro de la AEI a fin de que las señales productivas de producción, inversión y localización respondan exclusivamente a cuestiones de eficiencia.

En el MERCOSUR el debate sobre las PC ha estado virtualmente ausente de las mesas de negociación. La mayoría de las veces siguiendo concepciones dogmáticas, se asumió durante los noventa que profundizar la integración desde el espacio de la competencia era equivalente a sustituir –sin más– los mecanismos de defensa comercial intrazona, como el *antidumping* (AD) y los derechos compensatorios (AS), por leyes de defensa de la competencia. Estos conceptos eran utilizados en forma vaga, sin comprender fehacientemente qué significaban y, sobre todo, qué efectos podían generar sobre estructuras productivas sujetas a esquemas de incentivos macro y microeconómicos muy dispares. Se pretendían copiar esquemas válidos para otros modelos de integración, sin considerar las particulares condiciones de las economías de la región. Brasil fue, y es, quien más alentó supuestas posturas procompetitivas.

La volatilidad macroeconómica, por un lado, y la ausencia casi absoluta que el MERCOSUR evidencia en políticas de competitividad, inversiones productivas e incentivos, por otro, exigen flexibilidad para administrar las herramientas disponibles en el comercio intrazona. En tal sentido, la experiencia de la primera década de integración profundizada enseña que

- i. Los tipos de cambio bilaterales y el ingreso nacional de las economías regionales fluctúan de manera marcada.
- ii. No existen mecanismos de compensación comercial significativos, en ausencia de salvaguardias (suprimidas en Ouro Preto), para abordar los desequilibrios macro de estas economías.
- iii. Se mantienen extensivos programas de subsidios a la producción, las inversiones y las exportaciones, en especial en Brasil y, en menor grado en la Argentina.
- iv. La utilización del AD intrazona afecta volúmenes marginales de comercio global, aunque a nivel de ciertos sectores resulta significativo.

## **2.1. *Antidumping* y legislación de competencia en las áreas económicas integradas: ¿sustitutos o complementarios?**

¿Puede sostenerse que la eliminación de los aranceles para el comercio intrazona vuelve incongruente la aplicación de los instrumentos *antidumping* y antisubsidios? ¿Es –siempre y bajo cualquier condición– más eficiente desde el punto de vista del bienestar su reemplazo por leyes de defensa de la competencia (PC)? ¿Las conductas empresarias que constituyen la preocupación central de los instrumentos de defensa comercial son susceptibles de modificarse aplicando políticas de competencia? ¿El MERCOSUR ha alcanzado un nivel suficiente de integración de mercados para requerir este reemplazo?

La respuesta a estos interrogantes –clásicos en los debates de integración económica– exige, como paso previo, presentar cuáles son los objetivos principales de cada uno de los instrumentos, para luego analizar las diferentes visiones acerca de la necesidad de su convivencia o de la supremacía de uno por sobre el otro. La pregunta conceptual básica que es preciso responder es si las conductas empresarias que desean modificar el *antidumping* y los derechos compensatorios resultan modificables también bajo legislaciones de defensa de la competencia.

Las políticas de defensa de la competencia pretenden garantizar la vigencia de los supuestos de la *competencia perfecta*, a saber:

- > Perfecta y simétrica información entre todos los agentes económicos, tanto sobre precios como sobre calidades de los productos;
- > Atomización de la oferta (o la posibilidad de ingreso en forma inmediata en cualquier mercado) y la demanda, de modo de evitar que existan formadores de precios; y
- > Libre entrada y salida de los mercados (i.e., inexistencia de costos hundidos o irre recuperables).

En la búsqueda de la eficiencia económica –entendida como la maximización de los excedentes de los consumidores y productores en el largo plazo– estas políticas observan y analizan las estructuras de mercado y las conductas empresarias que pueden generar abuso de posición dominante y la realización de acuerdos anticompetitivos.

Por definición, la estructura de mercado que más se acerca a estas figuras es el monopolio, que en lo potencial puede

- > **Discriminar precios**, vendiendo el mismo producto a distintos precios, según sea el cliente o el mercado geográfico.
- > **Establecer restricciones verticales**, como los acuerdos de distribución o de compra exclusiva, los sistemas selectivos de distribución, las prácticas de mantenimiento de precios de venta, etc.
- > **Fijar precios predatorios**, para excluir del mercado a un competidor tanto o más eficiente.

La otra gran preocupación de las políticas de competencia son los **acuerdos colusivos** entre firmas, que implican una pérdida de eficiencia económica al restringir las cantidades y, en consecuencia, aumentar los precios por encima de los prevalentes en condiciones de mayor competencia.

Bajo la óptica de las PC, las prácticas de *dumping* podrían ser definidas como una discriminación de precios en el comercio internacional provocada por un abuso de posición dominante de la empresa exportadora.

La legislación *antidumping* y antisubvenciones integra los tratados de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y busca penalizar estas prácticas, consideradas *desleales* en el comercio internacional. Las provisiones de los acuerdos reconocen que las condiciones de competencia se alteran cuando las firmas discriminan precios entre distintos mercados o perciben ayudas estatales dirigidas a la producción, la inversión y/o la exportación.

[ 13 ] La OMC exige que el precio doméstico debe ser comparable al de exportación, reflejando *operaciones comerciales normales* de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. La prueba de dumping se acompaña, en estas investigaciones, por la prueba del daño producido a la industria nacional por importaciones con dumping.

[ 14 ] Esta parte del documento sigue a Delgado (1999, 2000).

El *dumping* se define como toda exportación realizada a un precio inferior tanto al de venta en el mercado interno como a los costos totales de producción<sup>13</sup>.

La discriminación de precios en el comercio internacional es materia corriente. Con relativa frecuencia, las empresas venden en su propio mercado a precios superiores a sus operaciones externas por múltiples razones, entre las que figuran las siguientes (Viner, 1923; Deardorff, 1989; Willig, 1992)<sup>14</sup>:

1. **Disponer de poder de mercado en el país exportador**, sea por mayores aranceles a la importación del producto, elevados costos de transporte y/o prácticas no competitivas. Sobre esta hipótesis se construye el pensamiento más ortodoxo en relación a las causas de *dumping*, como se discute más adelante. La separación

de mercados les permite cargar un *mark-up* sobre costos superior en el mercado interno, e inferior en los mercados externos. El requisito de mercados segmentados (esto es, sin posibilidad de arbitraje) es clave en el análisis<sup>15</sup>.

2. **Contar con economías de escala en la producción**, lo que exige reducir la participación de los costos fijos en los costos unitarios de producción.
3. **Presencia de incentivos, ayudas o subvenciones estatales**, que colocan a las firmas beneficiadas en mejores condiciones iniciales de competencia en los mercados externos. Como se analiza más abajo, la OMC penaliza la existencia de ciertos tipos de subsidios.
4. **Lograr inserción en nuevos mercados**, a través de ventas a precios de promoción (*dumping* promocional).
5. **Responder ante una recesión en el mercado doméstico**, que genera un exceso de capacidad instalada y obliga a vender a precios próximos a los costos variables en el corto plazo (*dumping* cíclico).
6. **Eliminar competidores en el mercado de exportación** por medio de prácticas depredatorias sobre los precios (*dumping* predatorio).
7. Desarrollar una **estrategia global de precios bajos** y de cierre (*foreclosure*) del mercado de origen (*dumping* estratégico).
8. **Enfrentar regulaciones laborales más rígidas** en el país de origen que las que enfrentan sus competidores en el país destino de la exportación (Ethier, 1982). Si el exportador enfrenta, por caso, mayores costos de indemnización por despido, tendrá incentivos a incrementar la producción (a fin de que disminuyan los costos unitarios totales) ante la eventualidad de una caída exógena en la demanda y en los precios internacionales, y no a reducir el nivel de empleo. Las condiciones para hacer *dumping* se generan cuando los precios caen por debajo de los costos totales de corto plazo. Es obvio, entonces, que en estas situaciones de caída de la demanda, el *dumping* es una herramienta anticíclica utilizada por las empresas para evitar los costosos ajustes en el empleo.
9. Las etapas iniciales del negocio están dominadas por **efectos aprendizaje** en el proceso de producción. Con frecuencia, ante precios dados por el mercado, los costos totales de producción resultan superiores en las primeras fases productivas. Si estas firmas exportan, en consecuencia, harán *dumping*.
10. **Lograr el liderazgo de un mercado dominado por otras empresas** puede suponer que la firma decida maximizar volumen, vendiendo en el corto plazo a precios que no cubran incluso los costos variables.
11. **Absorber diferencias de aranceles y de costos de transporte para poder alcanzar al competidor más eficiente en el mercado importador** (Miranda, 1996). Esta suerte de *meeting the competition* adquiere relevancia en las AEI para los casos de *dumping* extrazona: supóngase que los países A y B conforman un bloque económico con arancel cero en el producto X y que los costos de transporte son reducidos, debido a la cercanía geográfica. Las empresas del país B, por estas razones, resultan los oferentes externos más competitivos (de menor precio) del producto X en el país A. Si una empresa del país Z de extrazona, que no goza de la circulación libre de arancel y tiene costos de transporte más elevados, quisiera ingresar al mercado del país A, debería reducir sus precios en divisas a fin de compensar estas diferencias en favor del socio comercial de A. El resultado de esta estrategia puede derivar en *dumping*, aun cuando el exportador de Z ingrese al mercado A al mismo precio que las empresas de B.
12. **El país destino de la exportación devalúa su moneda**. En este caso, una respuesta racional de la firma exportadora es reducir sus precios medidos en dólares (o en la moneda de referencia comercial) en la misma magnitud que la tasa de devaluación a fin de mantener los precios en moneda doméstica

[ 15 ] Cabe notar que en el comercio de bienes intermedios entre socios comerciales (que, a nivel internacional, comprenden la mayoría de las investigaciones por *dumping* y subvenciones), la reexportación de productos a precios discriminados en general no tiene lugar incluso en ausencia de barreras arancelarias debido a que el usuario industrial ya obtiene un beneficio comprando insumos a precios bajos, y en consecuencia nada obtiene con el arbitraje. El usuario industrial no es ni actúa como un distribuidor mayorista.



en niveles competitivos. Aún involuntariamente, esta conducta de absorber las devaluaciones de la economía importadora puede derivar en prácticas de *dumping*<sup>16</sup>.

[ 16 ] En forma análoga, puede ocurrir que una devaluación real en el país de origen B incremente las exportaciones y, paralelamente, reduzca los márgenes de *dumping*, hasta hacerlos desaparecer, al no registrarse subas en los precios medidos en moneda doméstica y sí caídas en los precios medidos en dólares.

Por ello, son poco sustentables las posturas que apoyan la eliminación de los regímenes *antidumping* y antisubvenciones en el intercambio intrazona sin reconocer que la supervivencia de condiciones asimétricas en el tratamiento de las empresas distorsiona la competencia. La experiencia indica que en los mercados integrados, la mera desaparición de los aranceles no siempre elimina la discriminación de precios o las ventas por debajo de los costos.

Técnicamente, el único tipo de *dumping* que se elimina en un área económica integrada es el resultante de la protección a las importaciones en el país de origen. Pero hay otras motivaciones que posibilitan estas prácticas, como lo sugiere el ejemplo de Estados Unidos, naturalmente un mercado amplio e integrado donde no existen aranceles entre los distintos estados y sin embargo las empresas –con regular frecuencia– discriminan los precios de venta entre distintos estados y ciudades.

En numerosos casos, se continúa practicando *dumping* sin aranceles e incluso en sectores competitivos y atomizados, como se presentó más arriba.

[ 17 ] Viner (1923) condenaba el *dumping* de corto plazo (esporádico) por su inducción a una mala asignación de los recursos productivos en el país importador; sugería que la extensión de estas prácticas era insuficiente para afectar decisiones de largo plazo de inversión y de empleo.

En otro sentido, los instrumentos *antidumping* pueden evitar la transmisión de las recesiones a las economías domésticas, especialmente cuando los acuerdos regionales no contemplan mecanismos de ajuste comercial frente a los desequilibrios macroeconómicos de los socios, como sucede en la actualidad en el MERCOSUR. Una caída en la demanda reduce –temporalmente<sup>17</sup>– los precios internos en el país exportador, y en consecuencia, si los precios de exportación se mantienen constantes, disminuye el margen de *dumping*<sup>18</sup>.

[ 18 ] Para evitar estos efectos de las recesiones, el Acuerdo Antidumping de la OMC permite la reconstrucción del denominado *valor normal* utilizado en el cálculo del margen de *dumping* cuando no se cubren por completo los costos de producción, como ocurre con frecuencia en los ciclos contractivos de demanda; en general, las firmas exportan a precios que cubren los costos variables y, si es posible, una porción de los fijos. Estas situaciones son básicamente de corto plazo, y por ende, existe relativo consenso acerca de la racionalidad de su utilización.

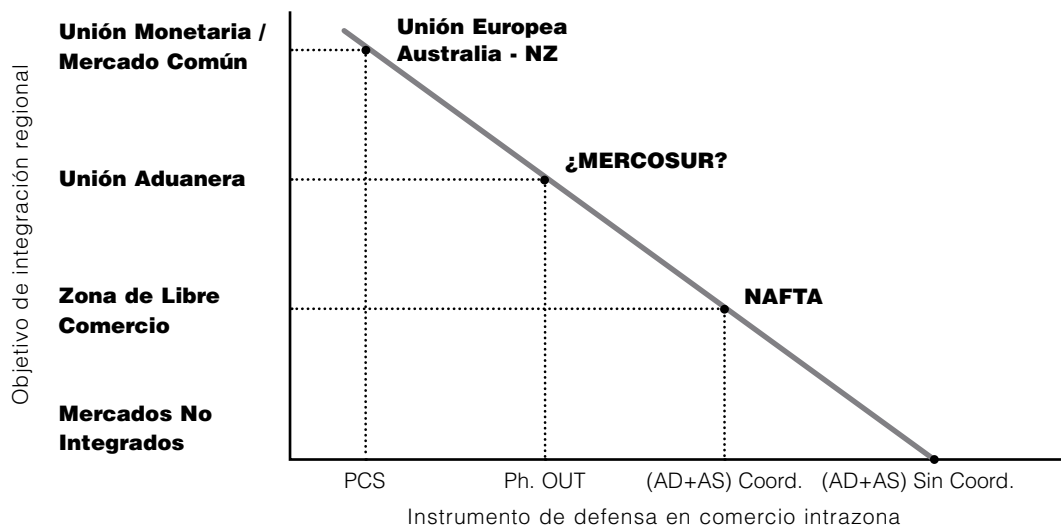
A diferencia de lo postulado por la visión que favorece la eliminación intrazona de estos regímenes, la presencia de un mercado desafiante, en sí misma, no es una condición necesaria para evitar el *dumping* entre los socios comerciales. Más aun, puede plantearse el caso de productores de una economía abierta que recibieron en el pasado subsidios y ayudas estatales y que se encuentran en una posición relativa superior a la de sus competidores en cuanto a la posibilidad de adquirir tecnologías eficientes, de alcanzar escalas óptimas de producción y de apropiarse de los efectos aprendizaje. Estas firmas, consecuentemente, estarán en condiciones hipotéticas de penetrar a precios inferiores a los domésticos en los mercados externos debido a la distorsión inicial generada por dichas ayudas estatales sobre la asignación de los recursos (Morgan, 1996). Un derecho *antidumping* actuaría en estas situaciones como un instrumento correctivo de las diferencias de incentivos en las políticas industriales<sup>19</sup>.

[ 19 ] La Unión Europea utiliza el *antidumping* extrazona como instrumento elástico de política industrial (Trade Policy Review, 1990).

## 2.2. Una revisión de la experiencia de la UE, el NAFTA y la asociación comercial entre Australia y Nueva Zelanda

Hay consenso, sin embargo, en que la credibilidad de un proceso de integración demanda, a nivel comercial, el compromiso de reducir gradualmente estos mecanismos en el comercio intrazona. En esta sección se revisan los antecedentes internacionales más relevantes.

**Gráfico 1.**



PCS: Política de competencia supranacional  
 Ph. OUT: Phasing Out con transición y política armonizada  
 (AD+AS) Coord.: Antidumping y antisubsidios con Coordinación  
 (AD+AS) Sin Coord.: Antidumping y antisubsidios sin Coordinación

Este reemplazo por políticas de competencia requiere, a la vista de la experiencia de otros acuerdos, exigentes compromisos político-institucionales y una muy acedada secuencia de instrumentación.

Una revisión de los casos de la Unión Europea, el NAFTA y los acuerdos de integración entre Australia y Nueva Zelanda (ANZACERTA) demuestra con claridad que no existe un modelo único para tratar este problema –denominado *phasing out* en la literatura especializada–, fundamentalmente debido a que son los objetivos de la integración los que definen los tiempos, los instrumentos y las acciones a encarar.

En términos estilizados, puede sostenerse que la supervivencia de estos regímenes se hace más sustentable cuanto menor es el nivel de integración buscado como objetivo (*ver gráfico 1*).

Así, mientras el NAFTA mantiene los mecanismos de defensa comercial en el comercio intrazona, la UE y el ANZACERTA los reemplazó por la aplicación plena y directa de leyes de defensa de la competencia.

Aun en estos casos de integración superior a la de una unión aduanera se previeron **etapas de transición para el reemplazo**, en un claro reconocimiento de las dificultades de armonizar las estructuras productivas en espacios económicos sin aranceles. Un punto relevante es que el MERCOSUR no tiene previstas instituciones regulatorias supranacionales o delegaciones directas de jurisdicción que garanticen una administración eficiente de las políticas comunes de competencia.

Por caso, el Tratado de Roma constitutivo de la UE estableció un período de diez años para eliminar el *antidumping* y los derechos compensatorios en el comercio entre los seis socios originales, estableciendo además plazos máximos para las medidas existentes (de 5 años) y diversas medidas para contrarrestar la discriminación de precios entre países. En particular se estructuró la llamada *cláusula*

*boomerang* por la cual se posibilitaba la reexportación de productos *libre de cualquier arancel, restricción cuantitativa o medidas de efecto equivalente* cuando se detectaran prácticas de *dumping*.

En cuanto a los subsidios, la UE consideró desde el mismo comienzo que toda ayuda estatal que distorsionara o amenazara distorsionar la competencia, favoreciendo la producción o la localización de las inversiones resultaba incompatible con el mercado común. Desde entonces es la Comisión Europea quien autoriza y financia con fondos comunitarios las ayudas sectoriales<sup>20</sup>.

[ 20 ] Con matices, y diversos requerimientos, el espíritu de preservar la aplicación de medidas antidumping se mantuvo cuando la ex CEE incorporó a los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio. Además, estos acuerdos incluyeron prescripciones respecto de los abusos de posición dominante y prácticas restrictivas pese a no verse obligaciones ni procedimientos de resolución de controversias, ni a adaptarse las legislaciones internas de competencia.

Una cuestión muy relevante en el comercio intraeuropeo es la vinculada a la jurisdicción y legislación aplicables en las controversias comerciales y de competencia entre empresas de los socios. El Tratado de Roma previó dos métodos de asignación:

1. Para los casos de abuso de posición dominante, los miembros comunitarios aplican sus propias leyes nacionales, desde ya muy armonizadas en su texto y espíritu a través de los años.
2. Para los casos de acuerdos horizontales y prácticas restrictivas al comercio, resuelve la Comisión Europea en aquellos casos en que estén involucradas firmas de socios de la EFTA.

Esta modalidad –cabe la aclaración– se aplica con éxito debido a que el modelo europeo de integración está articulado en base a una **legislación única y de jurisdicción supranacional de defensa de la competencia**. Asimismo, esta experiencia identifica la clara necesidad de que la eliminación de todos los instrumentos de defensa comercial en el comercio entre miembros comunitarios debe estar **precedida** de condiciones de competencia e incentivos relativamente semejantes para todos los agentes económicos comunitarios.

[ 21 ] En 2003 se ha realizado el primer intercambio informativo y de experiencias entre los organismos regionales.

La experiencia del MERCOSUR en este sentido plantea interrogantes. En primer lugar, no se han armonizado –ni siquiera está el planteo de fondo para lograrlo– las legislaciones nacionales de defensa de la competencia<sup>21</sup>. Menos aún, no se prevé ninguna autoridad supranacional de aplicación.

[ 22 ] A su vez, la experiencia europea enseña que con frecuencia no se toman en cuenta las provisiones de la teoría económica en las investigaciones por precios predatorios, que en ciertas ocasiones pueden asimilarse a las investigaciones antidumping. Así, en lugar de juzgar estas conductas a partir de la comparación de los precios con los costos marginales o variables de producción, se han reemplazado por los costos totales, lo que –en principio– no denota una actitud destructiva para los competidores. En este sentido, esta metodología resulta muy similar a la reconstrucción del valor normal en las investigaciones antidumping cuando existen *situaciones especiales de mercado*, como una recesión en el país exportador.

Pero aun si estas condiciones existieran, las estructuras de incentivos a la producción, las exportaciones y la inversión en Brasil y la Argentina aparecen como claramente disímiles. Una vez más, la multiplicidad y magnitud de subsidios aplicados por Brasil deja espacios para que las empresas exportadoras de ese origen vendan en su mercado a un precio superior que el aplicado a las ventas hacia los socios del MERCOSUR.

Otro aspecto relevante que plantea serias dudas acerca de la factibilidad inmediata de un reemplazo radica en que las investigaciones por prácticas anticompetitivas en el caso europeo son llevadas adelante por los países exportadores. En concreto, **¿qué incentivos tendrá Brasil o la Argentina para aplicar medidas que penalicen a sus propias empresas exportadoras si estas ventas generan mayores divisas y más empleo?** Este inconveniente podría suavizarse con un muy estricto mecanismo de solución de controversias (del que también carece el MERCOSUR), pero aún así seguiría prevaleciendo la discrecionalidad en las investigaciones, ya que es usual que éstas se evalúen siguiendo la *regla de la razón*<sup>22</sup>.

Este conflicto del reemplazo de un régimen por otro no se plantea, en modo alguno, en las zonas de libre comercio. En estos esquemas de integración cada país mantiene sus legislaciones y las aplica también a sus socios. Sin embargo, el NAFTA es otro buen ejemplo sobre la necesidad de integrarse por medio de condiciones igualitarias de acceso a los mercados. El Tratado señala explícitamente que los socios deben evitar *toda actitud coordinada de poder de mercado por parte de los exportadores*, rechazando la posibilidad de subsidiar en forma cruzada entre los mercados interno y externos y de depredar en el mercado importador.

Más aun, se apela a los socios a adoptar medidas que prohíban las conductas anti-competitivas, a pesar de que no fueron previstas condenas a los abusos de posición dominante si éstos afectan el comercio intrazona.

En rigor, en el NAFTA las políticas de defensa comercial se mantienen en el comercio entre socios, con legislaciones nacionales pero con la posibilidad de revisiones judiciales (de carácter binacional) obligatorias.

Bien diferente es el modelo de complementación económica escogido por Australia y Nueva Zelanda. Estos países firmaron, a comienzos de la década de 1980, un acuerdo de integración que mantuvo sus políticas de defensa comercial hasta 1990, cuando fueron eliminadas. La particularidad de esta eliminación radica en que no fue acompañada de legislación o autoridad supranacional alguna que controlara las prácticas comerciales distorsivas. La razón es simple: **las condiciones de acceso a los dos mercados eran (y son) muy simétricas**, a punto tal que desde 1920 funciona un mercado laboral común que, entre otros aspectos, financia programas sociales comunes<sup>23</sup>.

A su vez, se modificaron las legislaciones anticompetitivas nacionales con el objeto de otorgar a las empresas del socio la posibilidad de denunciar conductas distorsivas en el país exportador (principio de extraterritorialidad). Estos cambios en las leyes de competencia incluyeron, en forma crítica, la armonización de las normas sobre cartelización, prácticas exclusorias y fusiones y adquisiciones de empresas.

[ 23 ] Además, la actividad económica principal entre ambos países se vincula con la radicación de inversiones directas y no con el comercio.

### 3. Las políticas de defensa comercial en el comercio intrazona

La utilización de los instrumentos OMC de defensa comercial para el comercio intrazona ha sido, y sigue siendo, motivo de fuerte controversia en las relaciones entre la Argentina y Brasil, en particular. Uno de los constantes reclamos de los funcionarios brasileños es la aplicación *sesgada* del régimen *antidumping* argentino contra empresas de ese origen.

La Argentina es el usuario más activo de estos instrumentos entre los países del MERCOSUR, y ciertamente Brasil, junto con la República Popular China, son los orígenes más investigados. En el *Cuadro N°2* se presenta el listado de investigaciones por *dumping* y subsidios realizadas por la Argentina contra Brasil, Uruguay y Paraguay entre 1992 y 2003, ordenadas en forma descendente según fecha de apertura.

Existe una muy fuerte preponderancia del origen Brasil en el total de investigaciones contra los socios del MERCOSUR. Sin embargo, el supuesto sesgo *anti-MERCOSUR* que la Argentina le estaría otorgando a la aplicación de estos instrumentos comer-

**Cuadro 2. Argentina 1992-2003. Listado de casos por dumping y subsidios contra Brasil, Uruguay y Paraguay**

Producto denunciado	Origen	Apertura preventivos	Derechos finales	Derechos
Neumáticos para bicicletas	Brasil	12.03	Pendiente	Pendiente
Pollos	Brasil	08.02	no	no
Tubos de acero austenítico	Brasil	11.01	07.02	05.03
Cortes carne porcina	Brasil	11.01	no	no
Accesorios de tubería	Brasil	10.01	08.02	04.03
Equipos de aire acondicionado	Brasil	08.01	08.02	no
Garrafas	Brasil	01.01	no	no
Brocas helicoidales de cabo cilíndrico	Brasil	11.00	04.02	Comp. Precios
Paneles compensados fenólicos	Brasil	11.00	08.01	no
Granallas de acero	Brasil	09.00	11.01	no
Lavarropas automáticos de carga frontal	Brasil	08.00	no	no
Perfil de hierro laminado en caliente	Brasil	07.00	07.01	Comp. Precios
Cables de fibra óptica tipo monomodo	Brasil	07.00	no	no
Productos planos de hierro o acero laminados en frío recocidos y templados	Brasil	09.99	no	Comp. Precios
Hojas de sierra de acero rápido	Brasil	05.99	no	05.00
Tejidos de mezclilla tipo <i>denim</i>	Brasil	04.99	no	no
Jabalinas de acero-cobre	Brasil	02.99	10.99	06.00
Pollos eviscerados	Brasil	01.99	no	07.00
Productos laminados planos de hierro o acero	Brasil	10.98	04.99	Comp. Precios
Abrasivos naturales o artificiales	Brasil	04.98	no	Comp. Precios
Cadenas de fundición de hierro o acero	Brasil	12.97	no	Comp. Precios
Medidores volumétricos de gas a diafragma	Brasil	09.97	no	no
Maderas terciadas y multilaminadas	Paraguay	03.97	01.98	01.99
Cables de fibra óptica, tipo monomodo	Brasil	02.97	no	12.98
Bolsas de papel para cemento	Brasil	05.96	05.97	no
Bandejas de poliestireno	Brasil	05.96	no	Comp. Precios
Garrafas	Brasil	04.96	04.97	01.98
Motocompresores p/refrigeración doméstica	Brasil	01.96	no	no
Cables para la transmisión de energía eléctrica	Brasil	02.96	no	no
Ácido etilendiaminotetra-acetato tetrasódico	Brasil	12.95	no	no
Fusibles	Brasil	12.95	no	02.97
Productos electromecánicos de uso eléctrico	Uruguay	12.95	no	no
Imanes cerámicos	Brasil	11.95	no	04.97
Hojas de sierra rectas de acero rápido	Brasil	10.95	07.96	05.97
Lámparas fluorescentes tubulares rectas	Brasil	10.95	no	Comp. Precios
Transformadores de dieléctrico líquido.	Brasil	09.94	no	03.97
Cables de aluminio o aleación de aluminio	Brasil	06.94	no	02.96
Interruptor o relés fotoeléctrico	Brasil	03.94	no	05.96
Jabalinas de acero-cobre	Brasil	02.94	no	10.96
Medidores de energía eléctrica monofásicos	Brasil	08.93	02.94	12.95
Palanquilla	Brasil	08.93	no	no
Denim índigo	Brasil	08.93	no	no
Films de PVC	Brasil	03.93	05.93	no
Neumáticos para bicicletas	Brasil	03.93	04.93	no
Machos de roscar de acero rápido y acero	Brasil	01.93	02.94	10.96
Cristales oftálmicos monofocales	Brasil	01.93	12.93	09.96
N-Terbutil	Brasil	01.93	05.93	no
Disulfuro de benzotiacilo	Brasil	01.93	05.93	no
Terciado de guatambú	Paraguay	01.93	09.94	06.95
Chapas de acero laminadas en caliente	Brasil	12.92	01.93	no
Discos y cuchillas de acero	Brasil	11.92	01.93	09.96
Alambre de cobre esmaltado para bobinado	Brasil	10.92	04.93	10.96
Chapas de acero laminadas en frío	Brasil	10.92	01.93	no
Cartulina forrada encapada	Brasil	08.92	no	10.95

Fuente: elaboración propia en base a CNCE.

ciales no es tal. Por un lado, las importaciones investigadas por prácticas desleales de origen brasileño promedian apenas el uno por ciento de las importaciones totales de ese origen. Esta relación es de 7% en el caso de China, de 3% para Corea y de 2% para Taiwan.

Asimismo, Brasil (y el MERCOSUR en general) es relativamente menos castigado por estos sistemas en la Argentina que el resto de los orígenes en cuanto a la aplicación de medidas preliminares y definitivas. Para fundar esta afirmación, se calculó el ratio *Casos con derechos definitivos / Cantidad de Aperturas* para los orígenes Brasil, MERCOSUR, China y Resto durante el período 1992-2003, y para todos los países del MERCOSUR. Los resultados se muestran en el Cuadro N°3.

En el caso argentino, menos de la mitad de las aperturas de investigación contra importaciones de origen Brasil culminaron en la aplicación de derechos *antidumping*. Ese porcentaje se eleva a 74% para el caso de China. Curiosamente, la relación es inversa en las investigaciones AD iniciadas por Brasil, donde el 67% de las aperturas de investigación contra importaciones de origen argentino terminaron con derechos AD, y apenas 17% para el caso chino<sup>24</sup>.

Frente a estos hechos, ¿por qué Brasil presiona por la desaparición del *antidumping* y los derechos compensatorios para el comercio intrazona? Básicamente, pueden ensayarse tres explicaciones:

1. Si un socio comercial aplica en forma intensa –en la visión brasileña– una herramienta de defensa comercial contra la discriminación internacional de precios, se reducen los espacios de discusión en investigaciones generadas en el resto del mundo. Este fenómeno es particularmente claro en el sector siderúrgico y, también, en el avícola.
2. Sin *antidumping* intrazona y manteniendo los regímenes de subsidios, Brasil ahondará las ventajas competitivas en el mercado argentino y competirá con claras ventajas relativas frente a la Argentina en terceros mercados.
3. Por sus complejidades intrínsecas, y por ser un instrumento que administra el país que exporta (que genera divisas y empleo), la utilización de las políticas de defensa de la competencia para abordar los casos de *dumping* resulta el camino más adecuado en la estrategia brasileña.

[ 24 ] Es importante destacar, sin embargo, que mientras la Argentina abrió 51 casos contra socios comerciales en el período considerado, Brasil lo hizo en sólo 3 oportunidades.

**Cuadro 3. Ratio entre casos con derechos definitivos y aperturas de investigación.** Acumulado 1992-2003, en %

Orígenes	Argentina	Brasil	MERCOSUR	China	Resto	Total
Argentina	-	45	46	74	54	56
Brasil	67	-	80	17	42	39
Uruguay	50	0	50	0	0	20
Paraguay	100	0	100	0	0	100

Fuente: elaboración propia en base a notificaciones de cada país a la OMC.

#### 4. Un escenario factible: mantener el instrumento AD-AS durante la transición

Si los gobiernos deciden dar nuevo impulso al MERCOSUR, los aspectos vinculados a las asimetrías en las condiciones de competencia al interior del bloque requerirán nuevas y más estrictas disciplinas. Por las razones expuestas a lo largo del trabajo, resultaría inadecuado un reemplazo automático del régimen *antidumping* y antisubvenciones por leyes de competencia. Sin embargo, a fin de consolidar –desde el plano comercial– el nuevo impulso al proceso de integración, se volverán necesarias nuevas condiciones para la aplicación de estos regímenes en el comercio intrazona.

Un camino que se considera factible es mantener los instrumentos AD-AS durante un período de transición, mayor para el *dumping* intrazona e inferior en el caso de los subsidios.

El esquema sería *único y de aplicación obligatoria* para los Estados Partes, y persigue la adopción final de un sistema armonizado de defensa de la competencia intrazona una vez superado el período de transición, adaptadas las legislaciones de defensa de la competencia en cada socio, y removidas todas las asimetrías que dificultan la competencia en el comercio entre los socios.

El objetivo de las políticas de defensa comercial debe ser promover la liberalización completa de las barreras comerciales al interior del bloque, a la vez de permitir un trato igualitario entre las empresas de los socios comerciales. Estos requisitos no se encuentran plenamente vigentes en la actualidad. Además, no todos los miembros cuentan con legislaciones sobre defensa de la competencia y Brasil y la Argentina, que sí disponen de estos instrumentos, presentan diferencias conceptuales importantes. Estas consideraciones, en conjunto, vuelven imprescindible el establecimiento de un período de transición para el reemplazo.

Como condición necesaria para efectivizar este reemplazo es preciso que se eliminen, en forma progresiva y negociada, los programas de subsidios en la región en un lapso de 5 años.

Durante este período, las denuncias de la industria nacional con serios fundamentos de subsidio e indicios de daño causal, habilitarán al país afectado a llamar a consultas al Estado Parte que presumiblemente instrumenta el subsidio y a formular una propuesta de compensación comercial. Si no se alcanzara un acuerdo, la Comisión de Comercio del MERCOSUR tomaría el caso, y de no encontrar solución, el país afectado podría aplicar derechos compensatorios bajo los mismos estándares de investigación que los prevalecientes para los subsidios extrazona.

Por su parte, en las investigaciones *antidumping* deberían reforzarse los criterios competitivos de los acuerdos OMC. Por caso, el daño a la industria nacional derivado de las importaciones desleales podría ser probado a través de métodos cuantitativos, reduciendo el grado de discrecionalidad que ofrece este aspecto de las investigaciones AD-AS. Asimismo, sería deseable contar con estudios puntuales acerca de los impactos sobre el bienestar de los consumidores, usuarios y productores de la eventual adopción de medidas protectivas. En términos institucionales, la aplicación del régimen intrazona en la transición requerirá la conformación de un tribunal independiente común para la solución de conflictos en su instrumentación.

## 5. Comentarios finales

Un MERCOSUR rediseñado requiere nuevos instrumentos regulatorios en el comercio intrabloque. A las propuestas presentadas recientemente por la Argentina para administrar el comercio cuando los ciclos económicos están contrapuestos (marzo de 2004)<sup>25</sup>, deben agregarse nuevas disciplinas para las investigaciones por *dumping* y subsidios. Se asume, por numerosas razones expuestas en el trabajo, que no resulta adecuado en el corto plazo, un reemplazo de estos instrumentos por leyes de defensa de la competencia.

Este reemplazo puede pensarse desde una óptica de mercados libres funcionando sin aranceles y bajo el paradigma de la competencia perfecta, o más bien como el resultado de un proceso de política económica con restricciones y negociaciones, ciertas veces divergentes.

La opción por un camino u otro determinará los resultados plausibles de este reemplazo. El MERCOSUR se encuentra en la etapa de optar. La experiencia internacional muestra que el segundo camino, aun en aquellos esquemas de integración más perfectos, como la Unión Europea o la asociación entre Australia y Nueva Zelanda, aparece como el más idóneo y el que mejores resultados produce.

La UE, como ejemplo más acabado de una completa integración territorial, económica y política, eliminó estos instrumentos para el comercio intracomunitario sólo cuando se armonizaron plenamente las legislaciones de competencia, no sólo desde un punto de vista jurídico sino también de interpretación de los estándares técnicos de las investigaciones. Por supuesto, se exigió previamente la desaparición de los subsidios nacionales.

Los múltiples conflictos comerciales aún no resueltos, así como los problemas coyunturales, han puesto sobre el tapete las complejas realidades y limitaciones del esquema actual. Las resistencias a avanzar en la necesaria coordinación macroeconómica y la ausencia de *cláusulas de escape* que permitan negociaciones compensatorias ante desequilibrios económicos imprevistos ponen en tela de juicio la credibilidad de la integración.

Existe comercio pero no una verdadera integración regional. Los bienes, servicios, capitales y trabajadores no circulan en un mercado único y el arancel externo presenta numerosas *perforaciones* que alteran su esencia. La existencia de regímenes como el *draw back* y la admisión temporaria, y la ausencia de coordinación institucional y de formatos constitucionales relativamente homogéneos inviabilizan –o al menos alteran– cualquier decisión de reemplazo de regímenes.

Este trabajo demostró, asimismo, que los instrumentos de defensa comercial no siempre actúan sobre las mismas conductas empresarias que las políticas de competencia. Aún así, se considera que –una vez removidas las barreras y restricciones al comercio, en particular los incentivos específicos a la producción, las exportaciones y las inversiones– el reemplazo es conveniente, más como señal de credibilidad y fortaleza de la integración que como una alternativa mejor a las existentes.

[ 25 ] Denominada *Mecanismo Permanente para Situaciones de Emergencia*, la propuesta argentina vincula la posibilidad de aplicar cuotas a las importaciones de un país miembro cuando se produzcan divergencias significativas en las tasas de crecimiento y/o el tipo de cambio real, por una duración máxima de seis meses.



Los instrumentos de defensa comercial –y en especial el *antidumping*– resultan un *segundo-mejor* cuando en los acuerdos regionales no están contempladas medidas de ajuste comercial ante desequilibrios macroeconómicos en alguno de los socios. Estas herramientas pueden colaborar en moderar la transmisión de las recesiones al resto de las economías.

En la práctica, los derechos *antidumping* funcionaron en diversas ocasiones como instrumentos de ajuste comercial, a pesar de no estar diseñados para cumplir con esa función. En este sentido, resultaron herramientas superiores a los listados de excepción, logrando en varios sectores neutralizar los períodos recesivos atravesados por los socios (por ejemplo, Brasil 1991-92).

El modelo propuesto en el trabajo asume una transición en el reemplazo de los instrumentos. Este período es mayor en el régimen *antidumping* por dos motivos. Primero, porque es condición necesaria para su desaparición la plena y previa eliminación de los subsidios; se reconoce así que los incentivos fiscales y financieros perduran en el tiempo a través de *asignaciones iniciales de recursos* ventajosas, que podrían llevar a prácticas encubiertas de *dumping* aun luego de la eliminación del incentivo, en particular en aquellos sectores donde estas asistencias públicas favorecieron la incorporación tecnológica, las economías de escala y la apropiación de efectos aprendizaje. Y segundo, porque la armonización de las leyes de defensa de la competencia será una tarea compleja.

**En este Anexo se comentarán los diversos programas de apoyo, ya sean a la producción o a la exportación, informados a la OMC en el marco de los Mecanismos de Examen de las Políticas Comerciales por Brasil, Uruguay y Paraguay, como así también otros programas detectados a nivel estadual y municipal.**

### **BRASIL**

#### **Programas de ayuda a las exportaciones**

##### **Programa de Financiación de las Exportaciones (PROEX)**

El Programa de Financiación de las Exportaciones (PROEX) provee financiamiento a los exportadores brasileños mediante dos modalidades: a. financiación directa, y b. mediante la equiparación de las tasas de interés internas con las internacionales. En el año 2000 los fondos gastados por el Estado brasileño ascendieron a u\$s 630 millones y según lo informado por las autoridades brasileñas, los beneficios alcanzaron al 15% del total de las exportaciones.

##### **Finamex-BNDES EXIM**

El Finamex (en la actualidad BNDES-EXIM) es un programa creado en 1990 para el financiamiento de las exportaciones de Maquinaria y Equipo y ofrece dos modalidades de financiación: previa al embarque, que financia la producción de bienes a exportar y la posterior al embarque, destinada a financiar la comercialización de los productos en el extranjero. A partir de 1996 se amplió el alcance de las operaciones contempladas en el programa, permitiéndole financiar exportaciones de servicios de ingeniería, montaje e instalación relacionados con la venta de productos exportados. Se amplió la lista de productos que podían optar por la financiación a fin de incluir los siguientes: manufacturas de metal, herramientas y diversos artefactos metálicos, máquinas, equipo para aparatos eléctricos, electrónica de consumo, piezas para automóviles, piezas y componentes, material de transporte (excepto automóviles), instrumentos y aparatos, construcciones prefabricadas y programas informáticos.

##### **RECOF**

El Sistema Especial de Depósitos sujetos a Controles Normalizadores (RECOF) consiste en la eximición del pago de impuestos a la importación y del IPI de las importaciones destinadas a la industrialización para su posterior exportación.

##### **Seguro y garantía de las exportaciones**

Mediante esta operatoria se ofrecen garantías contra riesgos comerciales, políticos y extraordinarios, con una cobertura que alcanza hasta el 85% en el primer caso y hasta el 90% en los segundos. El financiamiento se realiza mediante el Fondo de Garantía de las Exportaciones (FGE) y se canaliza a través del Instituto de Reaseguro de Brasil (IRB). El Fondo de Garantía de Promoción de la Competencia (FGPC) fue creado contra el riesgo de las operaciones financieras emprendidas por el BNDES y la FINAME al financiar a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas.

##### **Promoción de las exportaciones y ayuda a la comercialización**

La promoción y ayuda a la comercialización de las exportaciones brasileñas cuenta con distintos programas cuyos alcances difieren de acuerdo a los objetivos fijados. El Nuevo Programa de Zonas de Promoción de las Exportaciones (PNPE) está dirigido principalmente a las pequeñas y medianas empresas facilitándoles la comercialización de sus productos diversificando los mercados. Asimismo, la Agencia de Promoción de las Exportaciones (APEX) fue creada para apoyar a las microempresas. El Programa Especial de Exportación tiene por objetivo la identificación de los obstáculos que enfrentan las exportaciones, principalmente en las esferas de la financiación, la promoción del comercio y la logística. En el programa están contemplados 55 sectores exportadores que abarcan el 90% de las exportaciones brasileñas.

##### **Otras medidas que favorecen a las exportaciones**

Dentro de este punto puede incluirse el sistema de desgravación fiscal a la exportación (*drawback*), que contempla la exención de los impuestos a la importación, el IPI, el ICMS, el AFRMM y los demás impuestos que gravan a las importaciones cuando éstas se utilicen para producir o envasar bienes exportables.

Las Zonas de Elaboración para la Exportación son otra forma de facilitar la producción de manufacturas cuyo destino es en su totalidad la exportación. Las ventajas consisten principalmente en la exención de los gravámenes a la importación de aquellas mercaderías que serán transformadas por las empresas establecidas en estas zonas.

## **Programas de ayuda a la producción**

### **Programas Regionales**

---

#### **SUDAM y SUDENE**

Estos programas están destinados al desarrollo de las regiones menos adelantadas del país como la del nordeste y la del centro occidental. Básicamente consisten en beneficios fiscales para la inversión. Asimismo existen dos fondos, el Fondo de Inversiones de la Amazonia (FINAM) y el Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR) que prestan ayuda financiera para el desarrollo de las mencionadas regiones.

Paralelamente a estos programas el BNDES administra otros cuatro programas que también están enfocados a incrementar la inversión en las regiones más desfavorecidas: el Programa de Promoción de la Competitividad del Nordeste (PNC), el Programa Integrado de la Cuenca del Amazonas (PAI), el Programa de la Región Centro Occidental (PCO) y el Programa de Reconversión del Sur (RECONVERSUL).

En este sentido de acuerdo con el Art. 159 de la Constitución (línea c del inc I), 3% de lo recaudado en concepto de impuesto a la renta sobre productos industrializados se destina a los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte, Nordeste y Centro Oeste. A través del Banco de Amazonia, el Banco del Nordeste de Brasil y el Banco do Brasil, el Estado Federal financia a tasas subsidiadas, a distintos sectores productivos de acuerdo a los programas regionales de desarrollo.

#### **Programas de Investigación y desarrollo**

Brasil tiene varios programas de apoyo a la investigación y el desarrollo tanto para el sector industrial como para el agropecuario, entre ellos figuran:

Programa de Desarrollo de la Tecnología Industrial (PDTI) y Programa de Desarrollo de la Tecnología Agropecuaria (PDTA): estos programas permiten una deducción de hasta 8% del impuesto sobre la renta, exención del impuesto a los productos industriales (IPI) de los equipos, maquinaria y aparatos destinados a la investigación y desarrollo tecnológico. Depreciación y amortización aceleradas, crédito del 50% del impuesto sobre la renta y reducción del 50% del impuesto que gravan las operaciones financieras de pago, remesa o acreditación a beneficiarios que residen en el exterior.

El Programa de Financiación de Estudios y Proyectos y de Desarrollo Tecnológico de Empresas (FINEP) fue creado para facilitar el desarrollo y la mejora de los productos, procesos y servicios y para la incorporación de nuevas tecnologías. La ayuda consiste en el financiamiento a tasas preferenciales y con tres años de gracia.

El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT) financia a tasas preferenciales a universidades e instituciones de investigación, programas y proyectos de investigación aplicada.

### **Programas Sectoriales**

---

#### **Sector Agropecuario**

Dentro del sector agropecuario brasileño hay un grupo de productos específicos que reciben ayuda a través de la fijación de precios mínimos. El programa de Adquisiciones del Gobierno Federal (AGF) permite a los agricultores vender sus productos al Gobierno Federal y para la campaña 1999/2000 se habían presupuestado 718 millones de reales.

Otro importante plan de crédito rural es el de la Cédula de Producto Rural (CPR), instrumento utilizado para financiar la producción en condiciones ventajosas; tiene una cláusula de entrega a término por parte del agricultor o la cooperativa. Está destinado a la agroindustria y las cooperativas, se limita al 50% de la capacidad de producción de las industrias transformadoras y se aplica únicamente al algodón, el maíz, el arroz y el trigo. Además, las industrias transformadoras deben demostrar que han pagado por lo menos el precio mínimo al productor.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), a través de su Agencia Especial de Financiación Industrial (FINAME), ofrece un programa específico (FINAME Agrícola) destinado a facilitar préstamos a largo plazo para alentar la inversión en la agricultura. Esos préstamos se utilizan para financiar la adquisición de maquinaria agrícola, producida en Brasil, hasta el 100 % del valor de la máquina. Los beneficiarios del FINAME Agrícola son productores rurales o propietarios de instalaciones de almacenamiento, incluidos los que obtienen crédito a través de otros programas. La tasa de interés aplicable a esta línea de crédito fue de 11,95% para la campaña 1999/2000.

### **Garantía de sustentación de precios en la comercialización del producto agropecuario (PEP)**

El objetivo prioritario del PEP es garantizar un precio de referencia al productor y al mismo tiempo contribuir al abastecimiento interno vía comercialización privada de productos. El precio de referencia es definido por el Gobierno Federal en base a distintas variables pudiendo inclusive fijarlo en valores mínimos, y por intermedio de la CONAB, ofrece un premio que equivale a la diferencia entre el precio de referencia y el del mercado más los costos de transporte.

### **Programa de Adquisiciones del Gobierno Federal**

Por medio del otorgamiento de préstamos, el Banco do Brasil SA transfiere recursos del Tesoro Nacional para el CONAB financiando la formación de stocks públicos de productos agrícolas amparados por la Política de Garantía de Precios Mínimos. El Gobierno regula cuando es necesario los precios de los productos agrícolas en el mercado interno y asegura el abastecimiento en épocas de escasez. Cuando vende los stocks públicos, la CONAB no consigue recuperar el desembolso realizado y en este diferencial se subvenciona a las empresas beneficiadas.

Asimismo el BNDES administra el Programa de Apoyo para la Comercialización del Algodón Brasileño (Pró-Algodão), el Programa de Incentivos para la Mejora de los Suelos (PROSOLO) y el Programa de Incentivos para la Mecanización, Refrigeración y Transporte de la Producción Lechera (PROLEITE). El Pró-Algodão ofrece líneas de crédito para financiar la adquisición de algodón brasileño por parte de la industria textil; en 1999 se desembolsaron 127 millones de reales en el marco de este programa. El PROSOLO apunta a aumentar la productividad mediante la financiación de la compra, el transporte y el empleo adecuado de mejoradores del suelo; en 1999 se desembolsaron a través de este programa 99 millones de reales. El PROLEITE se creó en julio de 1999 para contribuir a la modernización de la producción lechera mediante la financiación de la compra de equipos; en 1999 se desembolsaron 2 millones de reales.

### **Sector Manufacturero**

Además de los programas enunciados anteriormente y que son de carácter más general, existe un conjunto de industrias dentro del sector manufacturero que cuenta con medidas específicas que le permiten obtener condiciones preferenciales en lo que respecta a financiamiento, condiciones de competencia y apoyo estatal, como ser la automotriz, la aeronáutica, los astilleros, la producción de acero, la informática, los bienes de capital, la industria minera, y en general todas las PyMES. Un caso paradigmático de estas ayudas lo constituye el protocolo firmado entre el Estado de Paraná y la automotriz Renault en 1996 para la instalación de una planta en la localidad de Sao José dos Pinhais el que, bajo el paraguas del *Programa Paraná mais emprego*, implicó el comienzo de la producción de automóviles de dicha marca en el estado de Paraná. Los beneficios financieros se dirigieron a las actividades comerciales y a la inversión.

Se creó un Fondo de Desarrollo Económico, que otorgó financiamiento en reales con 10 años de gracia, sin intereses, comisiones ni indexación. Suponiendo una tasa de inflación de 5% anual, por cada R\$ 1 millón de préstamo, Renault devuelve R\$ 0,38 millones.

La inversión contó además con distintos incentivos tributarios, como la eximición del diferencial de alícuotas del ICMS que le hubiese correspondido a la compra de bienes de capital en otros estados de Brasil; el diferimiento del ICMS por la compra de materias primas, piezas y componentes importados; y la utilización del 100% de los créditos del ICMS. El estado de Paraná también contribuyó a favorecer las operatorias aduaneras de la firma.

El municipio, en tanto, eximió a Renault Brasil (así como a todos los proveedores de la firma) del pago del impuesto inmobiliario y de la contribución por mejoras por un período de 10 años, donando además 2.5 millones de m<sup>2</sup> más 0,5 millones m<sup>2</sup> cedidos a título gratuito por 10 años. Paralelamente, el municipio proveyó también de la infraestructura y la logística necesarias –incluyendo accesos por carreteras y ferroviarios, así como un área exclusiva para la empresa en el Puerto de Paranaguá. La provisión de energía se pactó a precios 25% inferiores a los de mercado.

Asimismo, el aporte de capital del estado de Paraná al proyecto fue obligatoriamente en dinero y su participación quedó bajo la figura de acciones preferenciales sin derecho a voto. Además, se comprometió a suscribir todo aumento de capital hasta us\$ 300 millones en un plazo límite de 7 años.

Otro ejemplo de incentivos municipales es el otorgado por el Municipio de Sao Francisco do Sul junto con el Estado de Santa Catarina en el Proyecto Vega do Sul. Incluye como beneficios municipales –entre otros– la ejecución de obras de infraestructura, la construcción de accesos viales y ferroviarios, el suministro de energía eléctrica, agua y gas y la donación de

estos terrenos con las mejoras existentes y la exención de impuestos municipales. Por su parte, el Estado de Santa Catarina apoya esta inversión mediante la apertura de una línea de crédito por el plazo de 200 meses a partir de la implementación del proyecto, con un plazo de gracia de cada cuota financiada de 120 meses contados a partir del mes siguiente al de su liberación, y con un ajuste monetario calculado por la unidad de medida financiera de referencia (UFIR) a tasa cero, entre otros beneficios.

Las condiciones del acuerdo firmado en 1997 entre General Motors y el Gobierno de Rio Grande do Sul también fueron extremadamente generosas. El protocolo preveía el otorgamiento de u\$s 310MM en préstamos oficiales para la compra del terreno con una tasa del 6% anual a abonar a partir del año 2002. La exención impositiva era por 15 años y el estado debía proveer la infraestructura necesaria más los servicios de agua, electricidad, gas natural y sistema de comunicaciones a tasas subsidiadas. Más aún, el Estado se comprometía a construir un puerto privado y un canal marítimo de acceso y a garantizar el transporte público hacia la planta. Ford también firmó un protocolo similar con el mismo Estado, que fue incumplido y provocó la mudanza de ésta al Estado de Bahía en Junio de 1999.

En la ciudad de Río de Janeiro, por su parte, el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FUNDES) dispone de distintos incentivos para promover las inversiones en ese estado, bajo las siguientes modalidades: participación del Estado en el capital de emprendimientos instalados o a instalarse en el territorio a través de la adquisición o suscripción de acciones; financiación de activos fijos de las empresas que se instalan; diferimiento del ICMS, eualización/reducción de tasas de interés cobradas por instituciones oficiales de crédito para la financiación de las inversiones, y reembolsos de los gastos de infraestructura necesaria para la realización del proyecto, entre otros.

El FUNDES ofrece tres categorías de programas: genéricos (Río Invest, Río Industria), sectoriales (Río Petróleo, RíoPlast, Río Textil, Río Fármacos, Río Piezas, Río Telecom) y regionales (Río Solidario y Río Norte). Estos programas lograron atraer empresas de telecomunicaciones, del sector metalúrgico, empresas del sector naval y otras relacionadas con la explotación de hidrocarburos.

Un ejemplo es el programa firmado en setiembre de 2003 por el cual se creó el Programa Riometal que financia inversiones de instalación y/o expansión de plantas fabriles metalmecánicas en condiciones muy atractivas (100% de la inversión, 5 años de gracia, tasa inferior a la de mercado).

Asimismo, en Ceará funciona el Fondo de Desarrollo Industrial a través del cual se conceden incentivos fiscales para la implantación, ampliación y recuperación de empresas consideradas de interés estatal. El principal mecanismo de estímulo es la financiación del ICMS (Impuesto de Circulación de Mercaderías y Servicios). El diferimiento en el pago del ICMS dependiendo del proyecto se puede transformar en una exención total o parcial.

Adicionalmente, el Estado de Ceará provee de infraestructura de acceso, terrenos, agua, energía, rutas y comunicación hasta las unidades industriales de cualquier actividad u origen. Las actividades económicas beneficiadas pertenecen a los más diversos rubros: informática, industrialización de pescado, minera, cerámica, agroindustria, electroelectrónica, metal-mecánica, vehículos, textiles, bienes de capital e informática, química, etc. La Compañía Siderúrgica Ceará y la Refinería del Nordeste son algunos de las inversiones beneficiadas al amparo de estos programas.

Estos beneficios se suman a los otorgados a través de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), que se mencionó en el presente Anexo bajo el título Programas Regionales de Ayuda a la Producción.

El Estado de Río Grande do Sul, por su parte, presta asistencia a los inversores a través de la Secretaría de Desenvolvimento Económico e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). El FUNDOPEM (Fondo Operación Empresa de Río Grande do Sul) financia la instalación, ampliación, modernización, etc., de infraestructuras industriales, otorga cobertura de riesgo a las operaciones de financiación de largo plazo concedidas por las autoridades del Sistema Financiero del Estado de Río Grande do Sul y subsidia los intereses resultantes de las operaciones de crédito vinculadas a los emprendimientos industriales. El Estado también exime del pago del ICMS en las importaciones de máquinas y equipos industriales inclusive accesorios, destinados al activo permanente. El Estado ha desarrollado complejos industriales en los sectores metalúrgico metalmecánica, productos químicos, agroalimentos, cuero y calzado, maderero, minero, textil y papel y cartón.

El Estado de Bahía, en tanto, se caracteriza por presentar una fuerte política de incentivos a la implementación o ampliación de inversiones y que incluyen beneficios fiscales a través del diferimiento en el plazo para el pago del ICMS, beneficios en infraestructura (terrenos a precios subsidiados con disponibilidad de energía eléctrica, gas natural, teléfono, agua, etc.). También cuenta con programas de apoyo sectorial que alcanzan al sector del calzado; automóviles; bicicletas, partes, piezas, conjuntos, subconjuntos, neumáticos y accesorios; de la madera y el mueble, etc.

## Otros Programas de Ayuda a la Producción

---

Entre otros programas enmarcados en la política industrial brasileña se destaca el apoyo a las Cadenas de Valor, las que se canalizan a través del programa *Foro de Competitividad*, creado en el año 2000. Estos programas benefician a 17 sectores y consisten en acuerdos entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Sector Productivo (empresarios y trabajadores) respecto de la forma y el monto de los incentivos.

Además de los programas apuntados anteriormente existen una serie de facilidades en el ámbito estadual y municipal cuyas principales ventajas consisten en exenciones impositivas y la facilitación de predios, infraestructura básica y entrenamiento de la mano de obra.

## URUGUAY

### Programas de ayuda a las exportaciones

Los programas de ayuda a las exportaciones consisten básicamente en la modalidad de devolución de impuestos y gravámenes (drawback) a las importaciones contenidas en los productos exportados. Asimismo, existe un régimen de zona franca por el cual las empresas radicadas en ellas deben exportar el 100% de su producción y no pueden desarrollar fuera de la zona actividades industriales, debiéndose en esos casos establecer empresas separadas.

Existe también un régimen de financiación de las exportaciones a tasas preferenciales las cuales se canalizan a través de intermediarios financieros privados.

En lo que se refiere a la promoción de las exportaciones y ayuda a la comercialización existen en Uruguay un conjunto de programas que apuntan principalmente a los pequeños y medianos productores

### Programas de ayuda a la producción

#### Programas Sectoriales

---

##### Sector Agropecuario

Uruguay presta ayuda interna en materia de investigación, lucha contra plagas y enfermedades, servicios de divulgación y asesoramiento y servicios de inspección, que se consideran medidas no recurribles o de *compartimento verde* dentro de los Acuerdos sobre Agricultura de la OMC.

El sector agrícola dispuso también de programas específicos financiados generalmente por organizaciones internacionales orientados a la promoción y diversificación de las exportaciones no tradicionales y en la reconversión y el desarrollo de sectores específicos como los de las legumbres y las hortalizas, la fruta, los animales pequeños y los ganaderos pequeños y medianos. Se trata de los programas siguientes: Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA); Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (PRENADER); Programa de Promoción de Exportaciones No Tradicionales Agropecuarias (PENTA); Programa de Reconversión y Desarrollo Granjero (PREDEG); y Programa Nacional de Desarrollo de Ganaderos Pequeños y Medianos (PRONADEGA). Entre 1995 y 1997, la medida global de la ayuda total (MGA) otorgada al sector agrícola fue inferior al nivel *de minimis* previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

Uruguay aplica en el sector lechero un mecanismo de sostenimiento de los precios a través de disposiciones de fijación de precios diferenciales. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) fija el precio de un contingente de leche para producir leche pasteurizada fresca para consumo nacional, que se denomina *precio dentro del contingente* y que es función de la estructura de los costos medios de producción del sector en su conjunto. El precio dentro del contingente es superior al precio fuera del contingente, que refleja los precios mundiales y se denomina precio industrial de la leche, pero no puede ser más de 1,5 veces. El nivel del contingente se determina con arreglo al consumo nacional de leche fresca pasteurizada y la cantidad de leche elaborada; en 1998 el contingente representó el 25% de la producción lechera total.

En el sector de silvicultura, Uruguay concede subvenciones con arreglo a la Ley Forestal de 1987. Los incentivos consisten en el reintegro parcial de los costos hipotéticos de plantación. Esos reembolsos pueden llegar a un máximo del 50% de los costos hipotéticos, estimándose la cuantía media del reintegro de los costos de plantación en alrededor de 180 dólares por hectárea en el caso de las plantaciones; esa cantidad se paga una sola vez por cada hectárea plantada. Además, se exo-

nera del pago de impuestos a las explotaciones agropecuarias; tales exoneraciones se aplican durante un plazo de 12 años a partir de la plantación de los bosques. Las exoneraciones impositivas en el caso de los bosques protectores (naturales o artificiales) y de rendimiento (plantados) se estimaron en aproximadamente U\$S 9 por hectárea y por año. Ninguno de estos incentivos es función de las exportaciones, y no se proyecta establecer nuevos incentivos en un futuro próximo. Se espera que con el conjunto de incentivos la superficie plantada se extenderá progresivamente hasta llegar a 500.000 hectáreas, con una producción de 75 millones de metros cúbicos de madera en el período 1996-2025.

## **Sector Manufacturero**

El principal mecanismo de apoyo al sector manufacturero es el establecido en la Ley de Promoción Industrial de 1974, en la cual se dispone la adopción de incentivos fiscales para las industrias consideradas de *interés nacional* por el Poder Ejecutivo. Esa Ley autoriza la exoneración total o parcial de toda clase de impuestos, la exoneración de hasta un 60% de los aportes patronales a la seguridad social, la exoneración de todos los impuestos que graven las rentas de la empresa, la exoneración de tasas portuarias y otras tasas que graven la importación de bienes necesarios para el equipamiento industrial de la empresa, y la exoneración de impuestos, recargos, derechos de aduana y tasas portuarias que graven las mercancías importadas para la iniciación de una nueva actividad o la ampliación de una actividad existente.

La industria automotriz está sometida a un régimen preferencial específico, que ha sido notificado al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias y al Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC.

La principal característica del régimen consiste en que las empresas que exportan vehículos total o parcialmente montados en el país, o piezas de origen nacional para vehículos, pueden beneficiarse de una concesión aduanera aplicable a la importación de vehículos montados en el lugar de origen y destinados al mercado interno. Por cada dólar estadounidense de exportaciones (valor f.o.b.), se puede importar con un arancel preferencial vehículos nuevos de valor equivalente (c.i.f.).

## **PARAGUAY**

### **Programas de ayuda a las exportaciones**

Paraguay no otorga subvenciones a la exportación y los incentivos a la exportación son insignificantes. Existe un programa de créditos fiscales que abarca a todos los productos y que prevé el reembolso del IVA pagado por los insumos y materias primas que se hayan adquirido en el mercado nacional y se hayan destinado a la producción de un producto exportado. El sistema funciona a través de certificados de crédito fiscal que se emiten una vez que se ha producido la exportación, pudiéndose utilizar estos certificados para el pago de impuestos. Las cuantías se calculan en función de las facturas presentadas por el exportador.

También, se ha promulgado una legislación que ofrece incentivos fiscales a las empresas establecidas en zonas francas.

### **Promoción de las exportaciones y ayuda a la comercialización**

La Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones está a cargo de la promoción de las exportaciones, con inclusión de la organización de ferias comerciales y misiones al extranjero y de la asistencia a los exportadores que deben tramitar exportaciones.

### **Programas de ayuda a la producción**

#### **Programas Sectoriales**

---

#### **Sector Agropecuario**

La producción agropecuaria se beneficia de ciertas concesiones fiscales, créditos subvencionados, disposiciones para la cancelación de deudas incobrables y un programa de distribución gratuita de semillas. Estas ventajas, que no son automáticas, se otorgan por una serie de razones: estimular la producción nacional, promover la conversión, compensar la baja de los precios internacionales y la apreciación del tipo de cambio real, y hacer frente a situaciones de emergencia (por ejemplo, condiciones climáticas desfavorables).

Según la información aportada por Paraguay, se ha calculado que el costo de la asistencia de cualquier tipo (investigación, lucha contra plagas y enfermedades, asistencia técnica) proporcionada a la agricultura por el MAG ascendió en promedio a U\$S 1,7 millones anuales durante el período 1986-88. Este tipo de ayuda a los productores está excluida de los compromisos de reducción previstos en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

### **Sector Manufacturero**

Desde 1994, el Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), administrado por el MIC en cooperación con el BCP y el Ministerio de Hacienda, concede préstamos en condiciones favorables para el desarrollo industrial gracias a fondos proporcionados por organismos multilaterales de desarrollo (por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo). Los préstamos se conceden para la adquisición de activos fijos o capital de explotación y pueden ascender hasta el 70 por ciento del costo de los proyectos de inversión, deben ser reembolsados dentro de un plazo máximo de 10 años y pueden beneficiarse de períodos de gracia de hasta 3 años. Entre octubre de 1994 y finales de 1996, el FDI realizó préstamos por un monto total de U\$S 59,3 millones.



## Referencias

- Alessandrini, S. (1994), *Subsidies, Strategic Trade and the GATT*, mimeo.
- Brander, J. y Spencer, B. (1984), *Tariff Protection and Imperfect Competition*, en *Monopolistic Competition and International Trade*.
- Deardorff, A. (1989), *Economic Perspectives in Antidumping Law*, en Jackson, J. y Vermulst (eds) *Antidumping Law and Practice: A Comparative Study*, The University of Michigan Press, Ann Harbor.
- Delgado, R. (1997), *Regulación Antidumping: un análisis del caso argentino en los años '90*, Boletín Informativo Techint N° 292, octubre-diciembre.
- (1999), *Una propuesta OMC-plus para los mecanismos de defensa comercial contra las prácticas desleales en el mercado ampliado*, Primer Premio Concurso 5to. Aniversario Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).
- (2000), *Defensa comercial, competencia y subsidios en el MERCOSUR: la lógica de una transición*, mimeo.
- Ethier, W. (1982), *Dumping*, *Journal of Political Economy*, 90: 487-506.
- Eymann, A. y Schuknecht, L. (1996), *Antidumping Policy in the European Community: Political Discretion of Technical Determination?*, *Economics and Politics*, Volumen 8, julio.
- Helpman, E. y Krugman, P. (1985), *Market Structure and Foreign Trade*.
- International Trade Commission (1995), *The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Orders and Suspension Agreements*, Investigation N° 332-344, junio.
- Jackson, J. (1989), *The World Trading System : Law and Policy of International Economic Relations*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Marceau, G. (1994), *Anti-Dumping and Anti-Trust Issues in Free Trade Areas*, Clarendon Press, Oxford.
- Messerlin, P. (1996), *Why the Anti-Dumping Laws Ought to be Replaced By Competition Laws*, en *Anti-Dumping and Competition Policy : Complementary or Supplementary?*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra.
- Miranda, J. (1996), *Should Anti-Dumping Laws be Dumped?*, *Law and Policy in International Business*, volumen 28, n° 1, otoño.
- Morgan, C. (1996), *Competition Policy and Anti-Dumping: Overview of Basic Issues*, en *Anti-Dumping and Competition Policy : Complementary or Supplementary?*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra.
- Stewart, T. (1996a), *Why Anti-Dumping Laws Need not to be Cloned After Competition Laws nor Replaced By Such Laws*, en *Anti-Dumping and Competition Policy : Complementary or Supplementary?*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginebra.
- Thorstensen, V. (1995), *Commercial Defence Policy and Its Instruments: A Comparative Analysis of US and EC Experiences with AntiDumping, Countervailing Measures and Safeguards as a Frame of Reference for the Development of MERCOSUR Policy*, Inter-American Development Bank, second draft, julio (mimeo).
- Tsoukalis, L. (1995), *Competencia e integración europea*, en *Competencia y competitividad en áreas económicas integradas: procesos y experiencias en la UE y en América Latina*, CEFIR, marzo.
- Vermulst, E. y Waer, P. (1991), *The Calculation of Injury Margins in EC Antidumping Proceedings*, *Journal of World Trade*, diciembre.

Viner, J. (1923), *Dumping: A Problem in International Trade*, Chicago: University of Chicago Press.

Willig, R. (1992), *The Economic Effects of Anti-Dumping Policy*, Working Paper N° 1 on Competition and International Trade, agosto (mimeo).

# Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica

**Fernando Porta**

## Síntesis

- > LAS MODALIDADES PRINCIPALES DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA E INSERCIÓN internacional de la economía argentina tienden a limitar su crecimiento, por una parte, y a ser fuente de desigualdades, por otra. El proceso de integración en el MERCOSUR puede ser parte central del problema o una parte importante de la solución, dependiendo de su definición estratégica, de su diseño institucional y normativo y de sus modos de coordinación de políticas.
- > Para que el MERCOSUR se convierta en uno de los soportes de un proceso de reindustrialización que mejore las condiciones de competitividad y equidad, es necesario un rediseño estratégico fuerte, centrado sobre dos pilares: i) el establecimiento del mercado ampliado como señal efectiva de largo plazo (para maximizar las ganancias conjuntas del bloque) y, ii) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas desde su implementación (para minimizar los costos en que incurre cada uno de los socios).
- > La economía argentina presenta profundos desequilibrios internos y no menos serios desequilibrios externos, cuya permanente convivencia e interrelación han tenido como consecuencia la generación de una trayectoria de crecimiento no sustentable. Las desigualdades de ingreso y de desarrollo regional y las insuficiencias de empleo constituyen los desequilibrios internos más importantes. Los desequilibrios externos combinan restricciones comerciales y financieras.
- > Las políticas de liberalización financiera permitieron aliviar de forma temporal las restricciones de financiamiento, prolongando la fase de crecimiento bajo condiciones de desequilibrio externo; sin embargo, no fueron suficientes para evitar la crisis consecuente ni modificaron la naturaleza de los ajustes recesivos tendientes a enfrentarla. Por otra parte, las fases de crecimiento tampoco resuelven el problema de la regresividad, dado el elevado desempleo estructural y el deterioro de la cantidad y calidad de las prestaciones públicas.
- > Esta dinámica se origina en los desequilibrios de la estructura productiva, entre otros: i) *las debilidades e insuficiencias en la trama de relaciones intersectoriales y empresariales, caracterizada por una imagen de islas de modernidad emergentes*; ii) *la desarticulación y las insuficiencias del sistema de innovación, que afectan las capacidades competitivas de las unidades productivas*; iii) *la lógica predominante de racionalización microeconómica, que prioriza los incrementos de productividad a través de la precarización de los procesos de trabajo*; iv) *el elevado grado de concentración y de poder de mercado en la mayoría de sectores y regiones, que permite la generación y apropiación de rentas extraordinarias*; y v) *el predominio de prácticas rentistas y de valorización financiera, que son fuente de inestabilidad y volatilidad macroeconómica*.

- > El financiamiento del proceso de acumulación de capital en el caso argentino ha seguido dependiendo fundamentalmente de la generación de superávit externo en el sector primario. Esta dinámica es problemática, porque las exportaciones primarias están afectadas por precios fluctuantes y políticas proteccionistas en los mercados mundiales. El salto tecnológico producido en este sector en los noventa recreó las ventajas naturales tradicionales, pero no parecen haberse superado, en una perspectiva de largo plazo, las debilidades y los vicios tradicionales del modelo de inserción internacional de la Argentina.
- > El MERCOSUR jugó un cierto papel dinamizador de las exportaciones regionales, por lo menos hasta el año 1998, mientras que el patrón de comercio intra-MERCOSUR incorporó un mayor componente manufacturero y una mayor participación de flujos intraindustriales que el extra-MERCOSUR; sin embargo, no se han generalizado procesos de complementación productiva a escala regional. Estos casos se han concentrado en muy pocos sectores, con escaso derrame sobre el conjunto de la estructura productiva.
- > Desde mediados de 1998 en adelante, el MERCOSUR tuvo un efecto contractivo sobre las exportaciones argentinas, afectando relativamente más a las originadas en el sector industrial. En cierto sentido, el menor dinamismo del mercado regional en esta etapa fue responsable de un proceso de *primarización* relativa de las exportaciones, agudizando, en perspectiva, los problemas de volatilidad existentes.
- > El dinamismo del comercio intra-regional se ve explicado, fundamentalmente, por ventajas comparativas complementarias, regímenes especiales temporarios y la redefinición de las estrategias en algunos sectores con predominio de las empresas transnacionales: en líneas generales, el comercio intraindustrial MERCOSUR es básicamente un comercio intrafirma.
- > Los patrones de asignación sectorial de la IED en la industria manufacturera argentina y brasileña han sido relativamente similares durante el conjunto de los años noventa. Con algunas diferencias temporales (relativamente más temprano en la Argentina), el grueso de la IED tendió a concentrarse en ambos países en las mismas ramas y en dimensiones proporcionales a los respectivos tamaños de los mercados nacionales.
- > A partir de la maduración de las políticas de apertura, las filiales de Empresas Transnacionales (ET) de los sectores transables adoptaron una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción y su complementación con otros puntos de la estructura internacional de la corporación, principalmente dentro del MERCOSUR, implementando una función de producción abierta a nivel de procesos (insumos) y de productos (gama de finales). Las ET adecuaron sus estrategias productivas y de distribución a escala regional, especialmente en los sectores no dedicados al aprovechamiento intensivo de ventajas naturales.
- > Los casos más evidentes de reestructuración intra-firma se localizaron principalmente en algunos segmentos de la producción de bienes diferenciados de consumo masivo (alimentos *de marca*, limpieza y tocador y electrodomésticos) y, principalmente, en el complejo automotriz. A partir de 1999, las diferencias en los costos relativos de producción indujeron un achicamiento de los niveles de producción en la Argentina y el traslado de algunas líneas hacia las instalaciones en Brasil, en un movimiento estimulado por los incentivos a la inversión implementados por diversos estados brasileños.
- > En la industria automotriz se desplegó definidamente una estrategia de *globalización-regionalización*, favorecida por los incentivos de los regímenes especiales que regularon la industria en la Argentina y Brasil. El MERCOSUR pasó a ser un centro regional de producción y consumo y se lo consideró hasta bastante avanzados los '90 como una de las áreas de mayor contribución a la expansión de las ventas

mundiales. De todas maneras, la sola definición de un requisito de origen nacional no fue suficiente para promover un desarrollo relativamente equilibrado de la industria de partes dentro del MERCOSUR y la industria autopartista argentina tendió a especializarse en los bienes menos complejos y más *naturalmente* protegidos por los costos de transporte.

- > El vicio de origen del MERCOSUR estuvo en la no consideración de las asimetrías entre los países intervinientes ni en la necesidad de administrar y gestionar los efectos destructivos de un proceso de liberalización comercial tan rápido y fue perpetuado posteriormente por las continuas diferencias de intereses y objetivos en relación al proceso regional entre los países socios, en particular entre la Argentina y Brasil.
- > Esta dinámica generó un fuerte vacío de implementación, ya que, mientras el MERCOSUR avanzó considerablemente en las negociaciones y el proceso de coordinación de políticas comerciales, lo ha hecho poco y nada en el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas y de políticas estructurales. Este déficit es esencial porque estas dos áreas de política deberían haberse encargado de administrar y corregir los efectos perversos de la liberalización comercial y de señalar el rumbo estratégico del bloque.
- > Así, el MERCOSUR desarrolló una lógica de negociación fuertemente conflictiva, ya que lo acordado en materia de política comercial fue siendo comprometido por la ausencia de coordinación en los otros planos, deteriorando la posibilidad del establecimiento de políticas comunes. La introducción reactiva y unilateral de restricciones de acceso a los respectivos mercados nacionales, la violación sistemática de acuerdos previos y las demoras en la internalización de las normas provocan dos consecuencias graves para el proceso: i) *la ausencia de una señal clara sobre el tamaño efectivo del mercado regional*, y ii) *el agravamiento de los problemas distributivos entre los países socios*.
- > De este modo, tendió a diluirse el principal incentivo que debería haber proporcionado el acuerdo regional, el aumento de la escala potencial de producción. En la medida que el MERCOSUR se caracteriza por la convivencia de economías con dimensiones propias muy diferentes, esta circunstancia tiende a discriminar en contra del proceso de inversión y ampliación de capacidades en los países relativamente menores, los que, paradójicamente, deberían haber sido los más beneficiados por la posibilidad de aprovechar economías de escala.
- > La falta de cooperación y de una coordinación eficaz entre los países miembros y el predominio de medidas reactivas de carácter unilateral terminaron instalando y generalizando una estrategia de *perjuicio al vecino*. Brasil ha concentrado a su favor las asimetrías de política, sosteniendo a lo largo del tiempo un conjunto de incentivos a la inversión y la exportación más potentes y eficaces que los aplicados por sus socios regionales. La ausencia de coordinación en esta materia ha dado pie a gravosas *guerras de incentivos* y ha distorsionado las condiciones de competencia en un marco de libre comercio intra-zona.
- > Este contexto de (des)coordinación de políticas reforzó el impacto distorsivo sobre el proceso de integración de las asimetrías de tamaño, desarrollo y diversificación productiva existentes. En la fase recesiva de su ciclo económico interno, las economías más grandes, notablemente Brasil, tienden a volcar excedentes exportables sobre el resto del mercado regional y esta sobreoferta competitiva coyuntural suele tener consecuencias serias sobre la estructura productiva del socio importador.
- > Los vicios de origen, proceso e implementación del MERCOSUR han afectado la marcha del bloque, al desaprovecharse en gran medida el potencial de crecimiento por la vía de la especialización y la complementación intra-regional. En este contexto, se acentuaron los costos del ajuste estructural, sin que se hubie-

ran diseñado ni previsto instrumentos regionales destinados a solventarlos y a facilitar la reconversión de los recursos afectados. Estas fallas de coordinación agravaron el problema distributivo al interior del bloque, toda vez que se ha ampliado la brecha de competitividad y se han reproducido, en una mayor escala, las asimetrías estructurales.

- > El rediseño del MERCOSUR supone atender simultáneamente a dos objetivos: i) el restablecimiento del mercado ampliado como efectiva señal de largo plazo y ii) el establecimiento de condiciones de acceso equitativo de los socios al mercado ampliado. Formalmente, se trata de establecer y asegurar el funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Aduanera y de profundizar y garantizar el proceso de coordinación de políticas.
- > Para desarrollar estos objetivos no es suficiente con *reinstalar* los Acuerdos de Ouro Preto (asegurar las condiciones de libre acceso intra-regional y restablecer la estructura del AEC), completar los *deberes* pendientes (armonizar las restricciones no arancelarias y las barreras técnicas, hacer vigente el código aduanero, compatibilizar los regímenes especiales e internalizar las normas acordadas) y *emprolijar* la normativa (eliminar las perforaciones y darle consistencia a las reglas negociadas en cada uno de los subgrupos). El mero restablecimiento formal de Ouro Preto es inconveniente, porque las condiciones de partida se han modificado.
- > Es necesario discutir una *agenda positiva* para el rediseño del MERCOSUR que contenga, al menos, los siguientes cuatro puntos: i) *la revisión del AEC*, en función de la generación de cadenas regionales de valor y maximizando las oportunidades para el establecimiento de estrategias de especialización y complementación productiva entre los países socios; ii) *la profundización del proceso de armonización de normas técnicas*, elemento clave para el desarrollo de complementación productiva en productos diferenciados, principalmente para las PyMES; iii) *el establecimiento de una cooperación monetaria y macroeconómica integral*, que ataque las raíces de la inestabilidad de estas economías, regulando los movimientos de capital de corto plazo y avanzando hacia estrategias comunes de reestructuración de la deuda; iv) *una efectiva coordinación de políticas sectoriales y microeconómicas*, ofertando un conjunto de bienes públicos regionales que orienten el planeamiento estratégico de la inserción internacional de estas economías.
- > La puesta en marcha de una agenda de esta naturaleza requiere, además de garantizar el financiamiento de los instrumentos específicos, la definición de un *período de transición*, en el que rijan reglas consensuadas de administración del comercio intra-zona. Se trataría de reemplazar la discrecionalidad actual, que genera tanto conflictos como discriminaciones, por un conjunto de normas transparentes, más universales y con mayor certidumbre respecto de su vigencia temporal y sus efectos.
- > El objetivo de una transición administrada es evitar la lógica disruptiva de un proceso de liberalización comercial ejecutado sin la correspondiente infraestructura institucional y normativa que contribuya a hacer madurar los beneficios potenciales. En este caso, la administración temporal del comercio intra-zona, la revisión de la estructura y niveles del AEC y la puesta en marcha de una coordinación profunda de las políticas microeconómicas sólo adquieren sentido como parte integral e inescindible de una nueva racionalidad para el MERCOSUR.
- > Diversas razones apoyadas en la teoría recibida y en la propia experiencia europea fundamentan la conveniencia de mantener como objetivo la construcción de una unión aduanera (UA). Por una parte, los compromisos de una integración profunda incrementan el poder de negociación de los países intervinientes; por la otra, la UA tiende a maximizar la integración intraindustrial y otorga certidumbre a las condiciones de acceso al mercado ampliado, facilitando las decisiones de inversión.

Un espacio de integración regional adecuadamente diseñado y gestionado puede brindar una plataforma fértil para una estrategia de industrialización alternativa. El hecho de que los actuales gobiernos de la Argentina y Brasil hayan coincidido en declaraciones acerca de la importancia estratégica del MERCOSUR es auspicioso, pero no resuelve mágicamente la carencia de contenidos esenciales que el esquema presenta después de años de desavenencias, incumplimientos y falta de voluntad política.

## **Introducción**

Las modalidades principales de especialización productiva e inserción internacional de la economía argentina tienden a limitar su crecimiento, por una parte, y a ser fuente de desigualdades, por otra. Siendo ésta una debilidad importante del proceso de acumulación de capital, el proceso de integración en el MERCOSUR puede ser parte central del problema o una parte importante de la solución, dependiendo de su definición estratégica, de su diseño institucional y normativo y de sus modos de coordinación de políticas. En principio, el MERCOSUR nació y se desarrolló con algunos vicios que lo han llevado a ser más parte del problema que de la solución. Para que este sesgo cambie y la integración regional se convierta en uno de los soportes de un proceso de reindustrialización que mejore las condiciones de competitividad y equidad, es necesario un rediseño estratégico fuerte, centrado sobre dos pilares: i) el establecimiento del mercado ampliado como señal efectiva de largo plazo (para maximizar las ganancias conjuntas del bloque) y, ii) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas desde su implementación (para minimizar los costos en que incurre cada uno de los socios).

Para impulsar esta nueva racionalidad del MERCOSUR se requiere la profundización del proceso de coordinación de políticas en dos áreas específicas y desatendidas hasta aquí: i) el desarrollo de acciones de cooperación monetaria y financiera, como parte integral e imprescindible de la coordinación macroeconómica, y, ii) la adopción de instrumentos de políticas estructurales y microeconómicas comunes o compatibles y convergentes, con el propósito de desarrollar complementariedades estratégicas en el espacio regional que permitan aprovechar las economías de escala y de especialización. Al mismo tiempo, y a efectos de facilitar el tratamiento de las asimetrías y del costo intertemporal del ajuste productivo, es también necesario acordar y definir mecanismos transitorios de administración del mercado y el comercio intra-zona. Sin estos elementos, lo más probable es que el MERCOSUR siga siendo un espacio desaprovechado y conflictivo, en el que los socios sólo alternarán superávit o déficit comerciales y acciones defensivas, según soplen los vientos del tipo de cambio o del ciclo económico en cada uno de ellos.

## **1. Los problemas estructurales de la economía argentina**

La economía argentina presenta profundos desequilibrios internos y no menos serios desequilibrios externos, cuya permanente convivencia e interrelación han tenido como consecuencia la generación de una trayectoria de crecimiento no sustentable. Las desigualdades de ingreso y de desarrollo regional y las insuficiencias de empleo constituyen los desequilibrios internos más importantes. Es evidente el agravamiento de los niveles de desigualdad en los últimos treinta años, a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y en función de las suce-

sivas crisis atravesadas y de la incapacidad de las diferentes reformas y políticas implementadas para conciliar los objetivos de modernización con las demandas y expectativas de equidad.

Los desequilibrios externos combinan restricciones comerciales y financieras. La restricción comercial alude a la incapacidad relativa de la economía para generar por la vía de exportaciones las divisas necesarias para financiar los requerimientos de la estructura productiva en las fases de crecimiento y, a la vez, los servicios y demandas vinculados a los movimientos de capital. La restricción financiera se presenta cuando, como consecuencia de las perspectivas del desenlace de una crisis de balanza de pagos, el Estado y los agentes económicos privados encuentran dificultades de acceso a nuevas corrientes de financiamiento internacional. Los desequilibrios externos se han profundizado en los últimos años a partir del proceso de *endogeneización* del alza en las tasas de interés (vía primas de riesgo crecientes) derivado de la espiral de endeudamiento y de la intensificación de las prácticas de fuga de capitales.

Las políticas de liberalización financiera permitieron aliviar de forma temporal las restricciones de financiamiento, prolongando la fase de crecimiento bajo condiciones de desequilibrio externo; sin embargo, no fueron suficientes para evitar la crisis consecuente ni modificaron la naturaleza de los ajustes recesivos tendientes a enfrentarla. Los movimientos de capital pasaron a ser uno de los determinantes principales del ciclo económico y de este modo, en el marco de la volatilidad internacional y la fragilidad doméstica, no sólo persistió una dinámica sujeta a fluctuaciones periódicas sino que, además, éstas tendieron a volverse más pronunciadas. Por otra parte, las fases de crecimiento tampoco resuelven el problema de la regresividad, dado el elevado desempleo estructural y el deterioro de la cantidad y calidad de las prestaciones públicas.

Entre otros factores, esta dinámica encuentra su explicación en los desequilibrios de la estructura productiva, que incluyen deficiencias en el tejido real e institucional y en las condiciones de *governance*. Estos responden a: i) *las debilidades e insuficiencias en la trama de relaciones intersectoriales y empresariales* –caracterizada por la imagen de *islas de modernidad emergentes*–, que disminuyen tanto el dinamismo potencial como las posibilidades de mejoras en el nivel de calificación de los recursos aplicados o disponibles y en los grados de eficiencia colectiva; ii) *la desarticulación y las insuficiencias del sistema de innovación*, que afectan las capacidades competitivas de las unidades productivas, a la vez que se desaprovechan recursos calificados y ofertas tecnológicas potenciales; iii) *la lógica predominante de racionalización microeconómica*, que descuida la conservación de recursos y capacidades estratégicas y tiende a priorizar la consecución de incrementos de productividad a través de mecanismos de intensificación y precarización de los procesos de trabajo; iv) *el elevado grado de concentración y de poder de mercado en la mayoría de sectores y regiones*, que permite la generación y apropiación de rentas extraordinarias, a la vez que diluye los beneficios potenciales de los esfuerzos genuinamente competitivos y debilita los derechos de usuarios y consumidores; y v) *el predominio de prácticas rentistas y de valorización financiera*, que reducen los recursos disponibles para la ampliación de la oferta, generalizan maniobras de evasión y elusión fiscal y son fuente de inestabilidad y volatilidad macroeconómica.

En este marco, el elevado grado de transnacionalización de la economía aparece también como un componente problemático de la estructura productiva –no necesariamente por sus aspectos cuantitativos sino, principalmente, por las modalidades



de inserción predominantes—. Hay un cierto consenso en que la inversión extranjera directa (IED) puede tener una contribución positiva en términos de ampliación de la capacidad productiva, transferencia tecnológica y diversificación de exportaciones y mercados y que, en el caso argentino, las empresas transnacionales (ET) aparecen asociadas a las actividades de mayor nivel de modernización. Sin embargo, esos efectos potenciales resultan debilitados por i) *la escasa importancia de la filial argentina en la estructura corporativa*, lo que amplía la brecha entre la lógica de las decisiones de inversión privada y los eventuales requerimientos públicos; ii) *la débil orientación exportadora de las filiales argentinas* –con la obvia excepción de las inversiones en recursos naturales o al amparo de regímenes específicos en el MERCOSUR–, que, unida a su alta propensión importadora y de endeudamiento con fuentes internacionales, agrava la restricción externa; y iii) *la escasa o nula incorporación de funciones estratégicas en las filiales argentinas*, que debilita fuertemente su contribución al desarrollo de capacidades tecnológicas locales a través de la radicación de funciones de investigación y desarrollo (I+D), el desarrollo de proveedores y encadenamientos y la capacitación de recursos humanos.

## 2. Los problemas de la inserción internacional y el rol del MERCOSUR

Por estas razones, más allá de los drásticos cambios de política económica implementados en los últimos veinticinco años –en particular, en la década de los noventa– y de sus efectos en términos de transformación de la estructura económica, el financiamiento del proceso de acumulación de capital en el caso argentino ha seguido dependiendo fundamentalmente de la generación de superávit externo en el sector primario. Esta dinámica es en sí problemática, porque, por una parte, los ingresos por exportaciones del sector primario están, en general, afectados por volatilidad de precios y, por lo tanto, tienden a ser fluctuantes; por la otra, la expansión continua de dichos ingresos también enfrenta limitaciones a causa del proteccionismo que predomina en los mercados mundiales para este tipo de productos. Se ha dicho, con tanta ironía como razón, que la Argentina tiene ventajas comparativas en los sectores *equivocados*, es decir, aquéllos con menores encadenamientos internos y mayores restricciones en el mercado internacional.

Por cierto, hubo cambios sustantivos en los años noventa en los sectores basados en ventajas naturales que han permitido recrear su competitividad: se ha producido un salto tecnológico de múltiple naturaleza en el sector agrícola y ha habido también una expansión significativa de la frontera energética. Sin desconocer la contribución positiva de estas transformaciones a la capacidad de generación de divisas, este salto tecnológico, sin embargo, no ha modificado las características básicas y, especialmente, las fragilidades del modelo de inserción, en la medida en que estos cambios en el sector primario fortalecieron el sesgo de la economía argentina hacia la producción y comercialización de *commodities* y avanzaron poco y nada en el proceso de diferenciación de productos.

Por lo tanto, más allá de que ha habido un proceso de recreación de las ventajas naturales tradicionales, no parecen haberse superado, en una perspectiva de largo plazo, las debilidades y los vicios tradicionales del modelo de inserción internacional de la Argentina. La volatilidad permanente y la restricción relativa para la expansión de los ingresos por exportaciones que presenta este patrón de internacionalización agudizan la dependencia de recursos financieros externos; ese

déficit en la generación de divisas, en relación a lo requerido por las modalidades predominantes de acumulación de capital, tiende a ser cubierto con un exceso de endeudamiento. Si, al mismo tiempo, se consideran el conjunto de incentivos implícitos en las políticas de los noventa y las estrategias privadas más difundidas (en general, estrategias de tipo rentista que han privilegiado el circuito de valorización financiera y la fuga de capitales), puede entenderse que la dependencia financiera se haya agravado significativamente.

Es en este marco estructural que se ha desarrollado una dinámica de shocks reales y financieros acumulativos (eventuales caídas en los precios de las exportaciones, eventuales aumentos en las tasas de interés o en las primas de riesgo) que tiende finalmente a ser gestionada sobre la base de ajustes recesivos. Es decir, el patrón de inserción internacional de la Argentina contribuye decididamente para que la expansión por la vía de las exportaciones y la expansión por la vía del consumo interno, como fuentes alternativas, resulten contradictorias. Esto limita seriamente tanto las posibilidades de un crecimiento sostenido como las perspectivas de instalar un proceso de redistribución progresiva del ingreso.

¿Qué papel ha jugado en esta dinámica la integración en el MERCOSUR? En teoría, los beneficios esperados del proceso de integración regional apuntaban a la generación y diversificación de un nuevo perfil de exportaciones y de exportadores, en el marco de estrategias de complementación productiva e intercambios de tipo intra-industrial, con sus ventajas potenciales en términos de desarrollo tecnológico, calificación de recursos y elevación de los ingresos reales. En otras palabras, podía esperarse que el MERCOSUR jugara un papel compensador de aquellas otras tendencias apuntadas y ampliara el horizonte exportador por la incorporación de nuevos sectores que, a su vez, tuvieran un efecto multiplicador sobre otras actividades domésticas. Más aún, podía pensarse en el desarrollo de un proceso de aprendizaje exportador en la plataforma regional que permitiera, en una segunda secuencia, una mejor inserción o mayores cuotas en los mercados internacionales.

Es evidente que el MERCOSUR jugó un cierto papel dinamizador de las exportaciones regionales, por lo menos hasta el año 1998. Es cierto también que el patrón de comercio intra-MERCOSUR difiere del patrón extra-MERCOSUR, en la medida que incorpora un mayor componente manufacturero y una mayor participación de flujos intraindustriales (este rasgo aparece en las cuatro economías socias, si bien con menor intensidad en Paraguay por su comparativamente menor diversificación productiva). Pero, es igualmente cierto que no se trata de una dinámica generalizada en términos sectoriales; de ningún modo se ha generado un desarrollo homogéneo de procesos de complementación productiva a escala regional. Por el contrario, estos casos se han concentrado en muy pocos sectores (en particular, en la etapa de auge, la industria automotriz por sí sola explicó casi las dos terceras partes del efecto global), y con escaso derrame sobre el conjunto de la estructura productiva.

Es así que la mayor parte del dinamismo del comercio intra-regional se explica, fundamentalmente, por ventajas comparativas complementarias, regímenes especiales temporarios (y de poca densidad de eslabonamientos) y la redefinición de las estrategias en algunos sectores con predominio de las empresas transnacionales. Estos procesos teóricamente más *virtuosos* se han concentrado también en pocos actores: en líneas generales, el comercio intraindustrial MERCOSUR es básicamente un comercio intrafirma. Con intensidad diversa, de todas maneras, el espacio regional fue más aprovechado en términos de estrategias de complementa-

ción por la trama de filiales de empresas transnacionales, quienes, en el punto de partida, estaban en mejores condiciones relativas para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre comercio regional. En la medida que las pequeñas y medianas empresas han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intraindustrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos.

Si éstos fueron los resultados más marcados de la integración regional en su período de auge, en la etapa recesiva, desde mediados de 1998 en adelante, el MERCOSUR tuvo un efecto contractivo sobre las exportaciones argentinas, afectando relativamente más a las originadas en el sector industrial. En cierto sentido, el menor dinamismo del mercado regional en esta etapa fue responsable de un proceso de *primarización* relativa de las exportaciones, agudizando, en perspectiva, los problemas de volatilidad ya comentados. Esta tendencia se ha mantenido en la actual fase de cierta recuperación de las exportaciones argentinas asociada a la coyuntura pos-devaluación, ya que, en tanto la economía brasileña ha permanecido relativamente estancada, el mercado regional no sólo *absorbe* poco, sino que, además, introduce ruidos en algunos sectores competitivos con Brasil, por la magnitud de los excedentes exportables de este último.

### **3. Coordinación microeconómica *privada*: las ET en el MERCOSUR**

Es interesante advertir que los patrones de asignación sectorial de la IED en la industria manufacturera argentina y brasileña han sido relativamente similares durante el conjunto de los años noventa. Con algunas diferencias temporales (relativamente más temprano en la Argentina), el grueso de la IED tendió a concentrarse en ambos países en las mismas ramas y en dimensiones proporcionales a los respectivos tamaños de los mercados nacionales<sup>1</sup>. Diversos estudios (ver, entre otros, Kosacoff y Porta, 1998; Chudnovsky y López, 2001; Kulfas, Porta y Ramos, 2002) han remarcado la asociación positiva entre la creación y el funcionamiento del MERCOSUR y una porción importante de los flujos de IED ingresados a la región. Por lo tanto, el análisis de las estrategias llevadas adelante por las ET involucradas en este proceso permite evaluar las potencialidades y limitaciones de las formas de coordinación microeconómica desarrolladas hasta aquí.

En líneas generales, puede decirse que, a partir de la maduración de las políticas de apertura, las filiales de ET ubicadas en los sectores transables adoptaron una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción y su complementación con otros puntos de la estructura internacional de la corporación, implementando una función de producción abierta a nivel de procesos (insumos) y de productos (gama de finales). Esta estrategia de racionalización y reconversión intra-firma se desplegó particularmente sobre el espacio ampliado del MERCOSUR, lo que, a su vez, generó un crecimiento del comercio intra-industrial a escala regional.

La multinacionalidad resulta ser una ventaja de propiedad relevante para las filiales residentes en diversos países asociados en un esquema de integración comercial, más aún si el proceso de liberalización comercial es rápido y generalizado, como fue el caso del MERCOSUR. Sus estructuras organizativas les permitieron capturar tempranamente los beneficios derivados de las menores barreras a la circulación de bienes y factores productivos dentro del espacio inte-

grado. Consecuentemente, las ET demostraron un rápido interés en adecuar sus estrategias productivas y de distribución a escala regional, especialmente en los sectores no dedicados al aprovechamiento intensivo de ventajas naturales.

A su turno, algunas grandes empresas nacionales trataron igualmente de desplegar una estrategia de internacionalización semejante, sea a través de la incorporación de activos en los países de la región o de la implementación de acuerdos de distribución o de complementación con otros socios. Esta respuesta derivó de las dificultades de acceso al mercado para exportadores relativamente nuevos y a la importancia que, en el marco de una competencia más acentuada por la apertura de las economías, las firmas comenzaron a otorgar a las actividades de desarrollo del mercado. Las dificultades y los costos propios de desarrollo de una estrategia de esta naturaleza resultaron una barrera significativa para ser replicada por un número más nutrido de firmas, en particular, por las pequeñas y medianas empresas.

Se registraron marcadas diferencias en el período de maduración de una estrategia de especialización que implicara cambios sustantivos en la localización de la producción. Los proyectos totalmente nuevos fueron, en general, diseñados a escala del MERCOSUR y se basaron en un esquema más definido de especialización y complementación. Las empresas ya instaladas, en cambio, recorrieron una trayectoria de especialización *lenta*, articulada con una estrategia de saturación en el corto y mediano plazo de las capacidades ya instaladas. Los casos más evidentes de reestructuración intra-firma se localizaron principalmente en algunos segmentos de la producción de bienes diferenciados de consumo masivo y en el complejo automotriz.

Puede advertirse la estrategia de *productos diferenciados* en sectores de alimentos *de marca*, limpieza y tocador y electrodomésticos. Las condiciones de economía cerrada, si bien habían sido aprovechadas por filiales de ET para instalar en el país capacidades con una pobre tecnología de producto, habían permitido también el desarrollo de exitosos productores y marcas locales, generalmente a través de la *copia*. La apertura redefinió las condiciones de competencia en el mercado doméstico y potenció las ventajas de propiedad de las ET, precisamente en un período en el que estos sectores atravesaban una fase de internacionalización caracterizada por una agresiva política de captación de mercados y fusión de activos. En este marco se redujo el margen de maniobra para las empresas locales, al mismo tiempo que la explosión del consumo interno y la constitución del MERCOSUR reforzaron el atractivo de sectores que gozan de una cierta *protección natural* fundada en una relación costo de transporte/precio del producto elevada. De ahí que parte importante de la IED registrada lo fue por *cambio de manos*.

El éxito de la estrategia dependió de la capacidad de las firmas para diferenciar productos en mercados de consumo masivo y, más allá de que todos estos sectores se beneficiaron de la coyuntura de incremento del consumo en ambas mitades de la década, se dio una situación estructural de mercado que diferenció el desempeño de los diversos segmentos aludidos y condicionó la estrategia de las firmas y sus perspectivas de inversión. En el caso de la industria alimenticia, se aprovechó la circunstancia de que el mercado podía crecer dinámicamente a través de la sofisticación de productos y se trató no sólo de diferenciar productos sino de inducir a un *upgrading* en el consumo. En cambio, en el caso de los electrodomésticos, en particular en los de línea blanca, se enfrentó un mercado relativamente saturado y en el que las mayores oportunidades se dieron a través del crecimiento por concentración relativa y hacia el MERCOSUR. En el sector de limpieza y tocador, se advirtieron ambas situaciones replicadas en líneas distintas.

En líneas generales, se trató de una estrategia de complementación de productos finales, alentada por la liberalización del comercio intra-regional, en la que las magnitudes y los saldos de las corrientes comerciales resultantes estuvieron directamente vinculadas a las vicisitudes del mercado doméstico en ambos países. Asimismo, cuando cambió fuertemente la paridad cambiaria argentino-brasileña a partir de 1999, las diferencias resultantes en los costos relativos de producción indujeron un achicamiento de los niveles de producción en la Argentina y el traslado de algunas líneas hacia las instalaciones en Brasil. Este movimiento fue estimulado, además, por los incentivos a la radicación de inversiones implementados por diversos estados brasileños.

Es en la industria automotriz donde se desplegó más definidamente una estrategia de *globalización-regionalización*. Los nuevos proyectos de inversión se definieron para la explotación del mercado regional y se articularon con las inversiones desarrolladas en Brasil. Las estrategias internacionales de las ET automotrices tendieron a basarse ya desde mediados de los años '80 en la implantación de centros regionales en los que se instala y replica la producción de los modelos de distribución masiva, con el concepto de que tanto el vehículo como las partes y piezas son intercambiables entre los distintos centros. El MERCOSUR pasó a ser uno de éstos y se lo consideró hasta bastante avanzados los '90 como una de las áreas de mayor contribución a la expansión de las ventas mundiales de las montadoras. La escala de producción y un esquema de fuerte especialización y complementación, propio de una relación de integración activa en la red internacional y regional de la corporación, fueron los factores claves de competitividad sobre los que se asentó la estrategia, consolidada desde mediados de la década.

Sin duda, las perspectivas de la demanda regional y las capacidades y habilidades en recursos humanos y proveedores previamente desarrolladas resultaron factores atractivos. Sin embargo, la ventaja de localización decisiva y que explica la naturaleza de los proyectos desarrollados en la Argentina deriva del régimen especial que reguló la industria automotriz a nivel local y de su articulación con el esquema de protección definido para el MERCOSUR en su conjunto. El Régimen Automotriz no sólo protegió a las terminales instaladas de una competencia abierta en el mercado doméstico, sino que además les proveyó de los mecanismos de financiamiento de su reconversión a nivel microeconómico.

Desde mediados de la década, la lógica estratégica contempló la producción de un modelo en un rango de escala satisfactorio y de posible asignación exclusiva dentro del MERCOSUR y, por lo tanto, con un nivel de exportaciones considerable. La oferta local se completaba con importaciones desde Brasil (donde se ha desarrollado una estrategia productiva similar) y, en menor medida, desde otras filiales. En este marco, además del control de la tecnología de producto, la ventaja de propiedad más significativa fue la presencia productiva simultánea en la Argentina y en Brasil, ya que se facilitó la compensación de divisas y, con ello, el acceso a las importaciones subsidiadas.

El impacto de los nuevos proyectos sobre la industria proveedora local fue fuerte y aceleró el proceso de reestructuración en el segmento autopartista que ya venía acompañando los cambios en el complejo automotriz. En primer lugar, si bien las terminales pasaron a ser, fundamentalmente, montadoras de subconjuntos, el número de proveedores por planta se redujo en relación a las prácticas corrientes en la estructura anterior, debido a las nuevas exigencias de escala y calidad en la producción de partes. Las filiales automotrices encararon una selección de proveedores locales, que incluyó de hecho a autopartistas instalados en Brasil. En segundo

lugar, las propias terminales importaron proveedores, instalando firmas vinculadas patrimonialmente o alentando la radicación de autopartistas independientes que ya revistaban como proveedores internacionales de la corporación. El resto de la industria, con el grueso de los establecimientos tradicionales, se especializó en componentes para aquel primer anillo o en partes para el mercado de reposición.

La definición de un requisito de origen nacional (por otra parte, no siempre bien verificado) no fue suficiente para promover un desarrollo relativamente equilibrado de la industria de partes dentro del MERCOSUR. Los incentivos de escala del mercado brasileño fueron más potentes y la industria autopartista argentina tendió a especializarse en los bienes menos complejos y más *naturalmente* protegidos por los costos de transporte. En este caso también, cuando se produjo el desfase cambiario y se sumaron diferencias significativas de los costos de producción locales, se cerraron o achicaron instalaciones en la Argentina y se trasladó esa capacidad de aprovisionamiento a Brasil. Este proceso fue de mucha menor intensidad en las terminales automotrices, ya que, por un lado, los *costos de salida* eran comparativamente mayores y, por otro, se mantuvieron requisitos de comercio compensado a escala regional.

#### **4. Vicios, problemas de (des)coordinación y asimetrías en el MERCOSUR**

El hecho de que los beneficios potenciales de la integración regional en la dirección de mayor crecimiento, diversificación y equidad se hayan frustrado –o, al menos, se hayan desplegado de un modo acotado y asimétrico– es la consecuencia de un conjunto de *vicios* que el MERCOSUR presenta. En primer lugar, un vicio de origen: el MERCOSUR fue pensado estrictamente como un elemento más del proceso de liberalización y apertura comercial y financiera. En ese contexto no fueron consideradas las asimetrías entre los países intervinientes ni la necesidad de administrar y gestionar los efectos destructivos de un proceso de liberalización comercial tan rápido. No fueron incorporados en el origen instrumentos de asistencia para la reconversión y capacitación de sectores particularmente afectados ni mecanismos *ad hoc* para tratar los efectos de emergencias y *shocks* macroeconómicos.

En segundo lugar, ese vicio de origen en el diseño estratégico fue perpetuado posteriormente por las continuas diferencias de intereses y objetivos en relación al proceso regional entre los países socios, en particular entre la Argentina y Brasil. Se conformó así un vicio de proceso, cuya manifestación más grave es la debilidad de construcción de un liderazgo sustentable en el MERCOSUR, capaz de impulsar una visión estratégica compartida. De este modo, cuando como consecuencia de los vicios de origen aparecieron fuertes problemas de gestión, la asimetría de intereses impidió el alcance de soluciones consensuadas para enfrentar ese tipo de problemáticas.

Esta dinámica terminó por generar un fuerte vicio de implementación, que se convierte en la actualidad en el principal problema en la evolución del bloque regional. Mientras que el MERCOSUR ha avanzado considerablemente en las negociaciones y el proceso de coordinación de políticas comerciales, lo que ha facilitado el acceso al mercado de los países socios, ha avanzado poco y nada en el proceso de coordinación de políticas macroeconómicas y de políticas estructurales. En última instancia, estas dos áreas de política deberían haberse encargado, por un lado, de administrar y corregir los efectos perversos de la liberalización comercial y, por el otro, de señalar el rumbo estratégico del bloque.

En tanto éstas son áreas inexistentes, el MERCOSUR tiende a agravar los efectos destructivos y se plaga de conflictos en la esfera comercial; como consecuencia, cada uno de los países toma decisiones unilaterales afectando la credibilidad y la marcha del proceso. Por lo tanto, el MERCOSUR tiene una lógica de negociación fuertemente conflictiva, basada en esta asimetría de coordinación: aquello que es acordado en materia de política comercial es comprometido en la realidad por la ausencia de coordinación en los otros planos, generando incumplimientos reiterados y deteriorando permanentemente la posibilidad de consenso acerca del establecimiento de políticas comunes.

En este marco, el proceso de integración en el MERCOSUR pasa a ser crecientemente afectado por dos factores sumamente negativos, i) *la ausencia de una señal clara sobre el tamaño efectivo del mercado regional*, y ii) *el agravamiento de los problemas distributivos entre los países socios*. Ambas cuestiones son potenciadas por la introducción reactiva, generalmente de modo unilateral, de diversas restricciones de acceso a los respectivos mercados nacionales, por la violación sistemática de acuerdos previos y por las demoras en el proceso de internalización de normas.

Las condiciones de acceso intra y extra-zona tienden a variar al compás de las diferentes coyunturas, debilitando toda señal de largo plazo y, por lo tanto, distorsionando los incentivos para aquellas decisiones de inversión tendientes a aprovechar las potencialidades de un mercado ampliado a escala regional. Las sucesivas perforaciones al AEC y la permanencia de regímenes excepcionales de importación desdibujan la estructura de protección frente a terceros, mientras que la caótica dinámica de imposición de trabas al comercio interno agrava la incertidumbre sobre las reales dimensiones del mercado ampliado.

De este modo, tiende a diluirse el principal incentivo que debería proporcionar el acuerdo regional, que es el aumento de la escala potencial de producción. Cabe señalar que, en la medida que el MERCOSUR se caracteriza por la convivencia de economías con dimensiones propias muy diferentes, esta circunstancia tiende a discriminar en contra del proceso de inversión y ampliación de capacidades en los países relativamente menores, cuando, teóricamente, deberían ser los más beneficiados por la posibilidad de aprovechar economías de escala.

Al mismo tiempo, hay regulaciones acordadas en el MERCOSUR que dificultan la adopción de estrategias de especialización y complementación, tal como la vigencia de los regímenes de admisión temporaria de importaciones extra-regionales para su re-exportación al mercado ampliado, luego de algún proceso de transformación. Originalmente pensada como una medida compensatoria a disposición de los dos países más pequeños por un plazo relativamente breve, fue posteriormente generalizada para su uso por todos los socios y recientemente extendido su plazo de vigencia hasta el 2010. Es decir que, mientras por un lado se desdibujan los incentivos positivos para el aumento de la escala de producción, por el otro se introducen señales adversas para el establecimiento o la profundización de los encadenamientos productivos intra-zona.

Este contexto de (des)coordinación de políticas refuerza el impacto distorsivo sobre el proceso de integración de las asimetrías estructurales –tamaño y grado de desarrollo y de diversificación productiva– que caracterizan comparativamente a los países miembros. En la fase recesiva de su ciclo económico interno, las economías más grandes, notablemente Brasil, tienden a volcar excedentes exportables

sobre el resto del mercado regional, estimulados, además, por la existencia de incentivos específicos o, como ocurrió entre 1999 y 2001, por una paridad cambiaria favorable. Dadas las acentuadas diferencias de tamaño de capacidad instalada, esta sobreoferta competitiva coyuntural puede tener consecuencias serias sobre la estructura productiva del socio importador.

Paradójicamente, en un marco de reglas de juego inciertas sobre el funcionamiento y la regulación del mercado regional, en lugar de que la escala de la demanda potencial se convierta en un incentivo y una oportunidad para la expansión de la producción, el tamaño de la oferta ya disponible constituye una amenaza para la sustentabilidad de la capacidad productiva en las economías menores. En una perspectiva de más largo plazo, ante la ausencia de los adecuados mecanismos de compensación o administración, la mera acción de las economías de aglomeración llevaría a ampliar aún más las asimetrías estructurales y a reproducir en mayor escala sus efectos y los señalados problemas de distribución de los beneficios potenciales de la integración entre los socios.

La falta de cooperación y de una coordinación eficaz entre los países miembros y el predominio de medidas reactivas de carácter unilateral, tendientes tanto a la fragmentación del mercado (defensivas) como a la competencia desleal (ofensivas), terminan instalando y generalizando una estrategia de *perjuicio al vecino*. Las comentadas asimetrías estructurales encuentran así un correlato en las llamadas asimetrías de política, que dan cuenta de la diferente vocación o capacidad manifestadas por cada uno de los Estados del MERCOSUR para implementar y financiar medidas promocionales que inciden sobre su respectiva capacidad competitiva en el mercado regional.

Además de constituir la economía más grande, por lejos, y más diversificada del bloque, es también indudable que Brasil ha concentrado a su favor las asimetrías de política, sosteniendo a lo largo del tiempo un conjunto de incentivos a la inversión y la exportación más potentes y eficaces que los aplicados por sus socios regionales. La ausencia de coordinación en esta materia, en particular, constituye uno de los más serios déficit del MERCOSUR, ya que, por un lado, da pie a eventuales y gravosas *guerras de incentivos* y, por el otro, se distorsionan las condiciones de competencia en un marco de libre comercio intra-zona.

La abrupta modificación de las paridades cambiarias que habían enmarcado la etapa de mayor auge del comercio intra-regional (1994-1998), a partir de la devaluación brasileña de enero de 1999, actuó en el mismo sentido, reforzando la brecha de competitividad-precio a favor de la economía más grande del bloque. Dada la rigidez que por ese entonces todavía conservaba la política cambiaria argentina –y, en menor medida, la uruguaya–, ese realineamiento de las paridades apareció como una señal más permanente de la estructura de costos relativos dentro del MERCOSUR. No debe sorprender, entonces, dado este cuadro complejo de descoordinación y asimetrías varias, que la escala *propia* de Brasil haya resultado un incentivo general a la radicación de actividades más confiable y atractivo que la incierta y difusa escala del mercado ampliado.

Los vicios de origen, proceso e implementación del MERCOSUR han afectado la marcha del bloque, al desaprovecharse en gran medida el potencial de crecimiento por la vía de la especialización y la complementación intra-regional, y, por lo tanto, reducir la masa de ganancias conjuntas. En este contexto, tienden a subrayarse los



costos del ajuste estructural impulsado por las nuevas condiciones de competencia en cada uno de los países socios, cuando, al mismo tiempo, no se han diseñado ni previsto instrumentos o acuerdos de carácter regional destinados a solventarlos y a facilitar la reconversión de los recursos afectados. Pero, además, las fallas de coordinación han agravado el problema distributivo al interior del bloque, toda vez que se ha ampliado la brecha de competitividad y se han reproducido, en una mayor escala, las asimetrías estructurales.

## 5. Requisitos para un rediseño del MERCOSUR

El rediseño del MERCOSUR supone, entonces, atender simultáneamente a dos objetivos: i) el restablecimiento del mercado ampliado (*el mercado interior*, tal como fuera definido en el proceso de integración europea) como efectiva señal de largo plazo y, ii) el establecimiento de condiciones de acceso equitativo de los socios al mercado ampliado (*la cohesión interior*, nuevamente, según la terminología europea). Formalmente, se trata de establecer y asegurar el funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Aduanera y de profundizar y garantizar el proceso de coordinación de políticas.

Es evidente que para desarrollar estos objetivos no es suficiente con *reinstalar* los Acuerdos de Ouro Preto (asegurar las condiciones de libre acceso intra-regional y restablecer la estructura del AEC), completar los *deberes* pendientes (armonizar las restricciones no arancelarias y las barreras técnicas, hacer vigente el código aduanero, compatibilizar los regímenes especiales e internalizar las normas acordadas) y *emprolijar* la normativa (eliminar las perforaciones y darle consistencia a las reglas negociadas en cada uno de los subgrupos). No se trata sólo de volver atrás sobre los incumplimientos; en cierto sentido, eso es lo que han propuesto los sucesivos documentos y propósitos oficiales de *relanzamiento* del MERCOSUR, incluido el programa actualmente vigente para el período 2004-2006.

Tal como ha sido planteado más arriba, más allá de la vocación de *free riders* que puedan cultivar los países miembros, los incumplimientos derivan de la propia lógica del programa de integración, tal como ha sido originalmente concebido y posteriormente implementado. En efecto, la liberalización acelerada del comercio intra-zona, en un contexto de volatilidad macroeconómica, ausencia de instrumentos comunes de reconversión productiva y vigencia de incentivos asimétricos, tuvo diversos efectos desequilibrantes sobre los países socios, bien sea sobre las cuentas externas, bien sea sobre la producción y el empleo de determinados sectores. Sin mecanismos consensuados para la administración de las respectivas emergencias, lógicamente, terminó emergiendo una escalada de restricciones.

Por ello, en el caso específico del MERCOSUR, el funcionamiento pleno de las instituciones de la Unión Aduanera no puede ser alcanzado simplemente con la vigencia de sus atributos formales, sino que requiere modificar radicalmente la lógica de (des) coordinación de políticas que ha caracterizado el proceso hasta el momento. Asimismo, en la medida que los efectos del proceso no han sido neutrales en términos de la distribución de costos y beneficios entre los países asociados, la negociación debe también hacerse cargo de la historia reciente, las diversas trayectorias nacionales recorridas y la profundización de las asimetrías. En otros términos, el restablecimiento formal de Ouro Preto es inconveniente, además de las otras consideraciones formuladas, porque las condiciones de partida se han modificado.

En este marco, se hace necesario discutir una *agenda positiva* para el rediseño del MERCOSUR, no sólo en la perspectiva de corregir sus déficit de implementación sino, fundamentalmente, con el propósito de transformarlo en parte constitutiva de la solución a los problemas de falta de crecimiento y equidad que sus sociedades enfrentan. Esta agenda positiva debería contener, al menos, los siguientes cuatro puntos.

En *primer lugar*, la revisión del arancel externo común (AEC). En la práctica, el AEC es inexistente, ya que a través de decisiones unilaterales o consensuadas sus niveles han sido modificados y sus efectos perforados. Incluso en aquellos casos en que sigue existiendo un mismo nivel para los cuatro países socios, no opera efectivamente como una frontera comercial regional, por deficiencias en los procedimientos aduaneros y por la ausencia de una regla de distribución de su recaudación. En suma, siendo potencialmente un instrumento poderoso, el AEC no es en la actualidad una señal efectiva para la construcción de una estrategia productiva a escala regional y, por lo tanto, su renegociación es imperiosa.

De hecho, en la medida en que la estructura original del AEC –establecida de apuro en 1994 más como fruto del *tironeo* entre los socios que del consenso acerca de una estrategia común– ya no está vigente, se abre un espacio para diseñar otra con cierta racionalidad. Podría rediseñarse el AEC en función de la generación de cadenas regionales de valor y maximizando las oportunidades para el establecimiento de estrategias de especialización y complementación productiva entre los países socios, atendiendo al mismo tiempo a la solución de los problemas de competitividad y empleo.

En *segundo lugar*, la profundización del proceso de armonización de normas técnicas, tema que tiene una importancia política central. La armonización de normas técnicas es clave para el desarrollo de complementación productiva en productos diferenciados y éste es, precisamente el espacio principal de actuación de las PyMES. En tanto no se difundan suficientemente estándares y reglamentos comunes o mutuamente reconocidos, difícilmente se consolide la posibilidad de generar en el espacio regional cadenas de valor –vía cooperación horizontal o vertical– entre PyMES o entre PyMES y grandes empresas (en particular, PyMES como proveedores de empresas internacionales).

En *tercer lugar*, el establecimiento de una cooperación monetaria y macroeconómica integral. En líneas generales, la discusión sobre coordinación macroeconómica en el MERCOSUR se ha resumido en dos posiciones duras, antagónicas de hecho –la imposibilidad de toda coordinación, por un lado, y el establecimiento de una moneda única, por el otro–, y una tercera, más *light*, de metas indicativas para acotar las fluctuaciones de las paridades intra-zona. Estos planteos resultan insuficientes, porque, si bien hay una necesidad imperiosa de coordinación en este ámbito, el establecimiento de una moneda única no parece estar al alcance de estas economías en la etapa actual y, dada su vulnerabilidad financiera, la mera fijación de metas tampoco tendría ninguna eficacia ante situaciones de emergencia.

Por lo tanto, sin dejar de lado el establecimiento de mecanismos para atender emergencias, la coordinación macroeconómica dentro del MERCOSUR debería atender más a la raíz de la inestabilidad latente de estas economías, incluyendo espacios de cooperación monetaria y financiera. Uno de estos espacios es el tratamiento al movimiento de capitales de corto plazo, que, como es suficientemente sabido, y

sufrido, dentro de la región, son una fuente poderosa de inestabilidad cambiaria. También es sabido que la regulación de los capitales de corto plazo es más efectiva cuando es aplicada a escala de varios países en conjunto porque, precisamente, tiende a limitar los efectos de contagio.

Un segundo espacio de cooperación en este ámbito, y cuya concreción puede resultar decisiva en poco tiempo más, es la cuestión de la deuda. Sin duda, en la actualidad, los países del MERCOSUR atraviesan por fases diferentes de este problema, lo que dificulta mucho la posibilidad de pensar estrategias comunes al respecto. Sin embargo, todos comparten similares restricciones al crecimiento, al proceso de ahorro-inversión y a su respectiva solvencia fiscal y externa originadas en su situación de endeudamiento externo. Es imposible que, en el marco de la actual etapa de globalización financiera, haya *soluciones nacionales, ad hoc*, para este problema. Cuanto antes los países del MERCOSUR imaginen un tratamiento conjunto, serán probablemente más fuertes para negociar un rediseño del esquema global.

En *cuarto lugar*, una efectiva coordinación de políticas sectoriales y microeconómicas. Una vez más, se trata de pensar el espacio regional como un ámbito para el fortalecimiento de cadenas de valor, que permitan ampliar las posibilidades y el horizonte de desarrollo de las PyMES y negociar con las empresas transnacionales –ya instaladas o nuevas– con el fin de maximizar los efectos de encadenamiento y, de este modo, recomponer la densidad de la trama industrial. La responsabilidad de este ámbito de acción es la generación de una oferta de bienes públicos regionales –tales como un marco para favorecer la cooperación entre empresas, la dotación de infraestructura o un sistema articulado de Investigación, Desarrollo e Innovación– que orienten el planeamiento estratégico de una más adecuada inserción internacional de estas economías. Esto supone coordinar acciones que promuevan la especialización intra-regional, el intercambio de las *mejores prácticas*, la provisión de fuentes de financiamiento, la transferencia de tecnología y la complementación de los esfuerzos de I+D.

La coordinación de políticas estructurales debería combinar enfoques de tipo vertical y de tipo horizontal. En algunos casos, es necesario aplicar tratamientos sectoriales, bien sea para orientar la reconversión de tramas ya instaladas sobre la base de especializaciones intra-zona, bien sea para orientar el desarrollo conjunto de sectores *nuevos*. En otros, en particular con relación a las PyMES, se trata de maximizar las sinergias a escala regional de las políticas de promoción de la competitividad y la incorporación de innovaciones y de las políticas de desarrollo y capacitación empresarial. En todos los casos, se trataría de promover acciones para la especialización y complementación en productos finales, para el desarrollo conjunto de nuevos productos y adaptaciones, para asociarse en la explotación de nichos específicos, para constituir alianzas de exportación y para maximizar las relaciones de aprovisionamiento en sistemas internacionales de producción. Como parte integral, y decisiva, de estas acciones, es necesario atender prioritariamente al financiamiento de estas políticas, asegurando el fondeo de instrumentos específicos en el ámbito regional.

La puesta en marcha de una agenda de esta naturaleza requiere, mientras los nuevos compromisos son negociados e instrumentados, la definición de un *período de transición*, en el que rijan reglas consensuadas de administración del comercio intra-zona. Se trataría de reemplazar la discrecionalidad actual, que genera tanto conflictos como discriminaciones, por un conjunto de normas transparentes, más universales

y con mayor certidumbre respecto de su vigencia temporal y sus efectos. Por supuesto, se corren riesgos de una probable *eternización* de estas medidas, lo que sería a todas luces contradictorio con el espíritu central de esta propuesta. Sin embargo, el objetivo de una transición administrada es evitar la lógica disruptiva de un proceso de liberalización comercial ejecutado sin la correspondiente infraestructura institucional y normativa que contribuya a hacer madurar los beneficios potenciales. En este caso, la administración temporal del comercio intra-zona, la revisión de la estructura y niveles del AEC y la puesta en marcha de una coordinación profunda de las políticas microeconómicas sólo adquieren sentido como parte integral e inescindible de una nueva racionalidad para el MERCOSUR.

## 6. Nota final

El debate sobre la conveniencia de la integración regional estará siempre abierto. En su evaluación no hay que dejar de lado que la economía argentina tiene serios problemas que devienen, principalmente, de los profundos desequilibrios de su estructura productiva, particularmente agravados en el marco de las políticas públicas y las estrategias privadas de los largos '90.

Cabe señalar que la estrategia de integración comercial podría ser pensada, y ejecutada, como un mero tránsito que facilite y acelere la liberalización unilateral y la aparición de los efectos esperados de esta última; o más bien, como un espacio de creación y fortalecimiento de ventajas dinámicas y nuevas capacidades productivas, expuesto a la competencia internacional, pero favorecido, a su vez, por la certidumbre de recíprocas condiciones de acceso y otras regulaciones de promoción. En este último caso, la preocupación principal está en garantizar la vigencia del mercado ampliado y estimular ganancias de eficiencia a través de la especialización y complementación.

Desde un primer momento, la construcción del MERCOSUR quedó enmarcada en esta polémica sobre la *rationale* de la integración y sus formas institucionales, en tanto estrategia de desarrollo. A este efecto, diversas razones apoyadas en la teoría recibida y en la propia experiencia europea fundamentan la conveniencia de un esquema del tipo UA. Unas remiten a problemas de política internacional: los compromisos de una integración profunda incrementan el poder de negociación de los países intervinientes, favoreciéndolos en términos de acceso a mercados y flujos de capital. Otras se relacionan con los efectos estáticos esperados: la desaparición de barreras al comercio intrazona supone ganancias de eficiencia asignativa a nivel microeconómico. Las más importantes se derivan de los efectos dinámicos potenciales: la UA tiende a maximizar la integración intraindustrial y otorga certidumbre a las condiciones de acceso al mercado ampliado, facilitando las decisiones de inversión.

Un espacio de integración regional adecuadamente diseñado y gestionado puede brindar una plataforma fértil para una estrategia de industrialización alternativa. El hecho de que los actuales gobiernos de la Argentina y Brasil hayan coincidido en declaraciones acerca de la importancia estratégica del MERCOSUR es auspicioso, pero no resuelve mágicamente la carencia de contenidos esenciales que el esquema presenta después de años de desavenencias, incumplimientos y falta de voluntad política.

# Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina

**Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 318, de septiembre / diciembre de 2005.

## Introducción

**E**N EL BIENIO 2001-2002 LA SOCIEDAD ARGENTINA VIVIÓ UNA VEZ MÁS EL VÉRTIGO de una crisis. Un largo y penoso período iniciado a mediados del año 1998 y dominado por la depresión económica y el desempleo, generó tensiones crecientes sobre el régimen de convertibilidad y echó por la borda las expectativas optimistas respecto al potencial de crecimiento de la economía argentina y a su capacidad para resolver los problemas sociales. Así alcanzaba momentum la recesión económica más profunda y de mayor prolongación desde la posguerra.

Durante la segunda mitad de 2002, el desempeño de la economía argentina configuró un escenario de sorprendente tendencia a la normalización. Un *sobrante de divisas* de exportaciones otorgó margen para la recuperación de la demanda con apenas una atenuación de la *fuga de capitales*. Por dos años consecutivos la economía creció a un ritmo en torno al 9% anual. De ese modo, la Argentina de los primeros meses de 2005 ya había recuperado los casi 20 puntos porcentuales de la caída experimentada desde 1998 y se disponía a crecer en ese año a una tasa superior al 7%.

La ruptura del régimen de convertibilidad dejó un conjunto de herencias que aún pueden afectar la capacidad de crecimiento económico. Sin embargo, cuando se observan hoy las señales todavía algo confusas de la economía argentina se perciben indicios de un nuevo punto de partida. Un tipo de cambio flexible y competitivo que persiste en el tiempo, una política fiscal prudente/frugal con resultados inéditos para la historia de la república, una política monetaria consistente con el esquema macroeconómico, una inflación controlada y un sector externo que no parece ser un problema en el corto plazo: la cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial son claramente superavitarios. Asimismo, la tendencia hacia la normalización económica permitió superar los niveles de actividad pre-crisis en un contexto de creación acelerada de puestos de trabajo.

En un escenario internacional con aumentos en el comercio mundial y términos de intercambio más favorables para la oferta productiva argentina, la macroeconomía parece dar ahora un respiro para pensar los problemas estructurales de la economía sin las urgencias propias de la crisis. En ese sentido, es innegable que el tiempo transcurrido no pasó en vano y que ha dejado huellas perdurables. Los problemas de indigencia, pobreza y distribución del ingreso no serán resueltos de modo automático por el crecimiento económico.

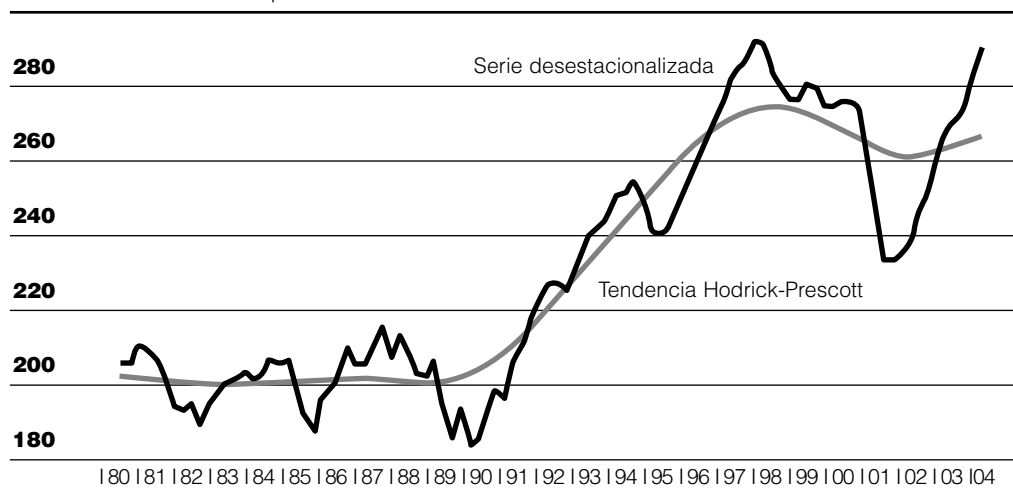
Este trabajo se propone identificar en forma exploratoria algunos efectos de la volatilidad real en la Argentina sobre la estructura del sector industrial y la evolución de la microeconomía de las empresas industriales, poniendo el énfasis en que lo sucedido tras el último período de reformas de mercado aporta evidencias para entender por qué la sustentabilidad macroeconómica y la solidez de los fundamentos micro son dos dimensiones mutuamente dependientes.

En consecuencia, luego de un breve repaso de la historia del proceso de industrialización en la Argentina desde fines del siglo XIX, se revisan algunos efectos económicos agregados de la volatilidad real. El reconocimiento de esta característica de la economía argentina de las últimas décadas permite, posteriormente, ingresar en las unidades dedicadas a la exploración de las microfundaciones de los procesos de decisión en contextos de alta inestabilidad y de reforma económica. Los aspectos conceptuales utilizados para avanzar en la comprensión de los comportamientos observados constituyen más una colección ecléctica de fragmentos que un cuerpo de teoría unificada<sup>1</sup>. En particular, algunas de las cuestiones que serán consideradas

[1] Cf. Dal Bó y Kosacoff (1998) y López (2005)

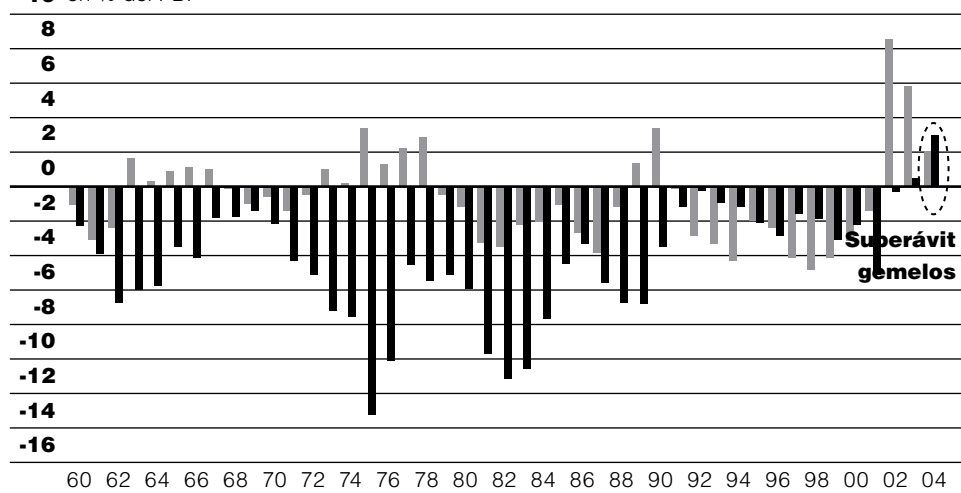
**Gráfico 1. PBI trimestral, desestacionalizado, a precios constantes**  
**Valores y tendencia HP**

300 miles de millones de pesos de 1993



**Gráfico 2. Superávit gemelos. Evolución del resultado fiscal y externo. Período 1960-2004**

10 en % del PBI



Fuente: Lic. Miguel Peirano en *Cómo capitalizar la oportunidad para alcanzar la reindustrialización nacional*

A lo largo de 42 años (1960-2001), se registraron 20 años con déficit gemelos, habiendo sido los períodos más prolongados los iniciados con la tablita cambiaria y la convertibilidad.

**Superávit gemelos (% PBI)**

	Cuenta Corriente	Resultado Global
2003	5,8%	0,5%
2004	2,0%	2,6%

■ Cuenta Corriente / PBI  
■ Resultado fiscal global / PBI

en las secciones siguientes son: incertidumbre, inversión y estrategias productivas; aprendizajes, apertura e importaciones; efectos del funcionamiento de mercados financieros imperfectos; el sendero tecnológico y la apertura de la economía; la perspectiva evolutiva y la dinámica microeconómica; tendencias, fluctuaciones y errores de percepción de los agentes; heterogeneidad y brechas de productividad; respuesta diferenciada de actores económicos heterogéneos; conocimiento idiosincrásico y manejo de la crisis.

## 1. Breve historia del desarrollo industrial argentino

El proceso de industrialización en la Argentina tuvo su punto de partida a fines del siglo XIX. Al comienzo, el dinamismo industrial estuvo asociado al esquema agroexportador de economía abierta basado en la producción de cereales y carnes. Con sus traqueteos, este diseño estuvo vigente hasta que se detuvo la expansión de la frontera agropecuaria y el mundo fue desbordado por las guerras y las crisis económicas y el proteccionismo<sup>2</sup>. Fue para dar respuesta a ese escenario que, como sucedió en muchas otras naciones del mundo, desde los años treinta se empezó a desarrollar un nuevo régimen económico operando bajo la modalidad del denominado *proceso de sustitución de importaciones* (import substituting industrialisation, ISI). A partir de allí, la industria comenzó gradualmente a ocupar el lugar de privilegio en la economía argentina. Inicialmente, los actores económicos más destacados fueron las grandes empresas estatales en sectores denominados de *interés nacional* (acero, hierro, energía, transporte, entre otros) y las pequeñas y medianas empresas del sector privado que fueron cautivadas por la demanda interna insatisfecha (vestimenta, calzado, otros durables de consumo, maquinaria simple) y por los altos aranceles de comercio.

[ 2 ] Villanueva (1972) y Schvarzer (1996) mostraron que la fuerte expansión industrial de los años treinta y principios de los años cuarenta no constituyó una ruptura de las tendencias dominantes desde inicios del siglo XX. Para una historia sobre la evolución económica de Argentina cf. Gerchunoff y Llach (2003)

Desde los años cincuenta las actividades industriales fueron el motor del crecimiento de la economía, creadoras de empleos y la base de la acumulación de capital. Asimismo, se fue generando en forma paulatina una capacidad tecnológica local destacada en el ámbito latinoamericano. A fines de los cincuenta, el ingreso masivo de filiales de empresas transnacionales en el sector industrial<sup>3</sup> las convirtió en un actor protagónico del escenario local que conmovió la estructura de los mercados, alteró las modalidades de organización de la producción e impulsó el desarrollo de actividades nuevas de mayor complejidad tecnológica y con demanda no abastecida localmente (vehículos, productos farmacéuticos, petroquímica, equipamiento agrícola, alimentos procesados).

[ 3 ] Entre 1957 y 1965 alrededor de 200 filiales de las mayores corporaciones internacionales instalaron sus plantas de producción industrial en el país. Cf. Sourrouille et al. (1985)

En la década comprendida entre 1964 y 1973 la industria disfrutó de un crecimiento continuo, sin un solo año de caída de la producción. Asimismo, este último período se caracterizó por una caída de los precios relativos del sector industrial asociada a los incrementos de productividad, por el aumento de las exportaciones industriales, el incremento del tamaño medio de los establecimientos (metalmeccánica, química y petroquímica fueron las actividades más dinámicas) y una creación de empleo a tasas superiores a las de crecimiento de la población.

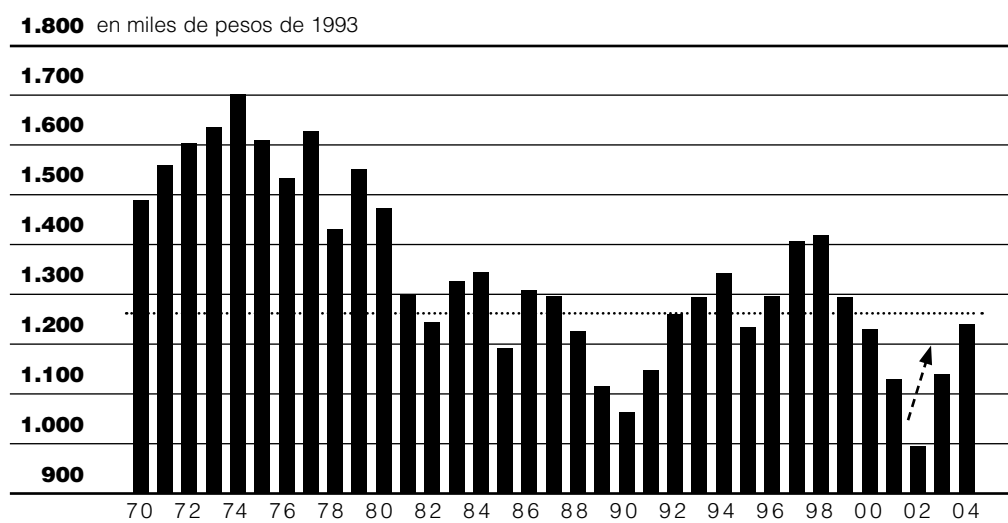
En paralelo a este prolongado proceso de industrialización, las oportunidades comerciales y de crecimiento hacia afuera comenzaron a reabrirse en el mundo después de la Segunda Guerra. A medida que la estrategia sustitutiva se agotaba, la opción por mantener cerrada la economía castigaba a la Argentina con un pro-

gresivo deterioro relativo<sup>4</sup>. Pero por otra parte, la opción por la apertura comercial perjudicaría a las clases populares a las que nada las resguardaba mejor que una moneda fuerte que abarataba los alimentos exportables y la protección a la industria que demandaba intensamente mano de obra.

A mediados de los años setenta el esquema de crecimiento se enfrentaba a un conjunto cada vez más evidente de dificultades. Éstas incluían aspectos relacionados con el funcionamiento general de la economía (limitaciones del balance de pagos y persistente inflación, entre otras), como también aquellos derivados de la propia organización industrial que se fue desplegando (plantas con escalas reducidas, débil red de subcontratación y de proveedores especializados, escasa competitividad internacional, entre otros). En el plano productivo, la respuesta local fue un intento inicial de reforma estructural asociado a la apertura y modernización de la economía en el marco de una apreciación abrupta del tipo de cambio real. En las cuatro décadas de la ISI se habían acumulado un conjunto de conocimientos, habilidades, capacidades ingenieriles, equipamientos, recursos humanos, una base empresarial, etc. Una reestructuración industrial de carácter *regresivo* no pretendió rescatar aspectos positivos de la etapa anterior, por lo que se desaprovecharon cuantiosos acervos de la economía.

[ 4 ] La Argentina crecería, mediante la sustitución de importaciones, más lento incluso que otros países de la región mejor preparados para esa estrategia de industrialización (Brasil y México, por ejemplo).

**Gráfico 3. PBI industrial per cápita (1970 - 2004)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Cuentas Nacionales y del INDEC

**Cuadro 1. Mapa industrial (matriz I-P, 1997)**

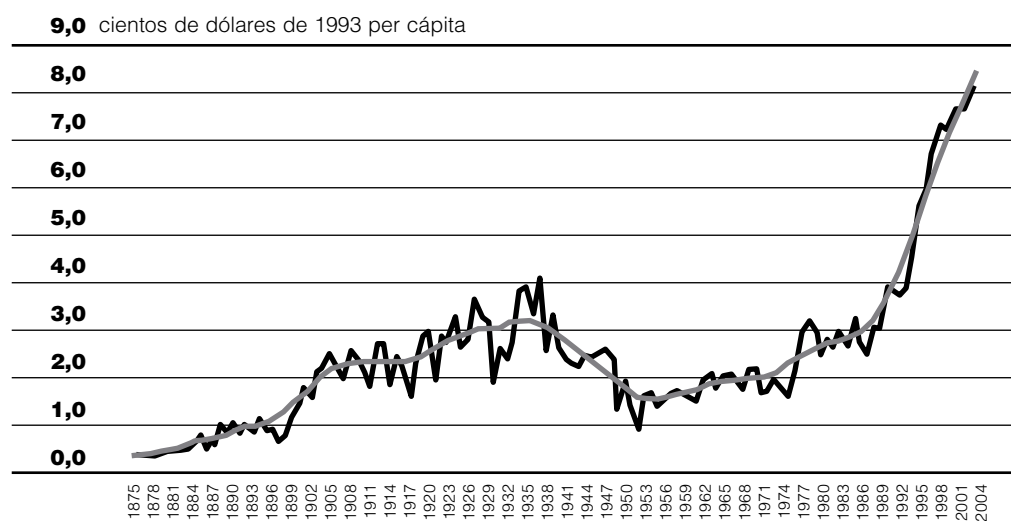
Intensividad relativa	Ramas industriales	Total industria Manufacturera (en%)		
		VBP	L	M
K e insumos importados	Automotriz, Maq. Eléctrica, Químicos Fármaco, Audio, Envases	32,8	22,6	64,2
K e insumos locales	Commodities, Bebidas, Cosmética y Limpieza, Línea Blanca	28,5	13,8	15,5
L e insumos importados	Bienes de capital y Componentes	5,5	9,0	8,4
L e insumos locales	Bienes de Consumo no durables y semidurables	33,3	54,6	12,0



A partir de 1975 el sector industrial argentino perdió la capacidad de dinamismo productivo, de generación de empleo y de liderazgo del proceso de inversiones, que lo habían caracterizado en el pasado. Articuladas por los cambios en la frontera tecnológica internacional y la inestabilidad e incertidumbre macroeconómica local, se fueron gestando modificaciones sustantivas a nivel institucional, sectorial, microeconómico y de inserción comercial. Gradualmente se irá profundizando un patrón de especialización de la industria argentina caracterizado por el mayor predominio de actividades intensivas en recursos naturales y en capital, que tienen un escaso peso del factor trabajo en sus funciones de producción y en las que los agentes de mayor tamaño tienen un papel central. Por el contrario, las actividades intensivas en *conocimientos*, de elevada utilización de trabajo en su función de producción y con un peso importante de Pymes aparecen con un menor peso relativo (Kosacoff y Ramos, 2001).

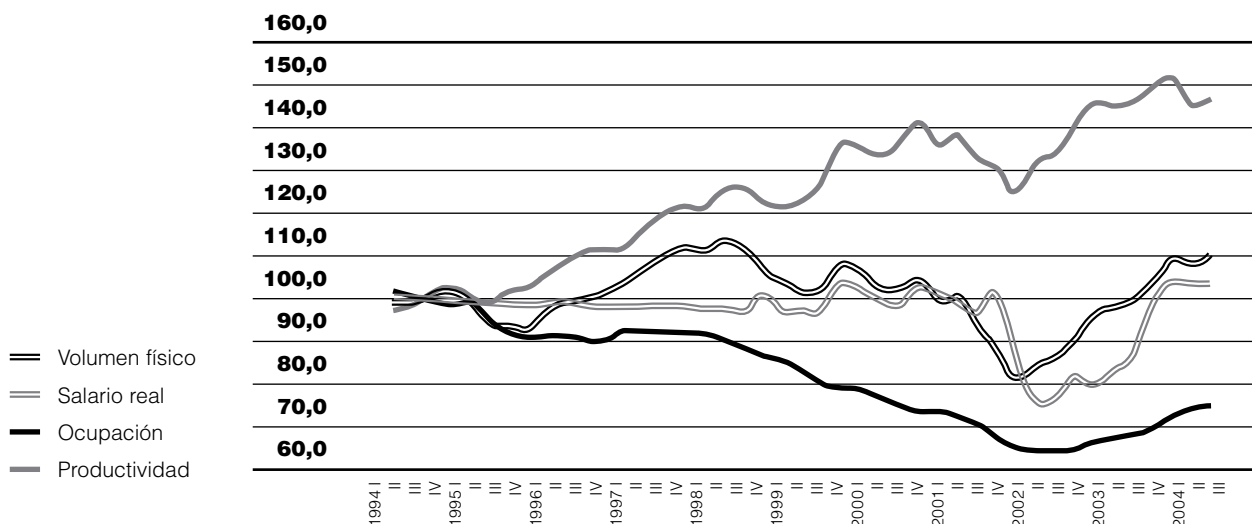
En el año 2004, sólo a modo de ejemplo, la Argentina generó un valor agregado industrial por habitante que resultó un 40% menor del que concibió treinta años atrás. En ese período, el sector manufacturero expulsó empleo, redujo ferozmente el número de plantas y aumentó intensamente su apertura comercial. Así, se registraron cambios notables en la naturaleza y composición de la industria. Hoy se

**Gráfico 4. Volumen de exportaciones y tendencia (Hodrick-Prescott) (1875-2004)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la CEPAL

**Gráfico 5. La naturaleza del ajuste microeconómico. 1994-2004**



observa un sector industrial de menor tamaño, con mayor concentración, alta transnacionalización y con un modelo de organización de la producción de bienes muy distinto al del período de economía semi-cerrada. Las actividades metalmecánicas, aquéllas de comportamiento más dinámico durante la ISI, ahora representan sólo un tercio de lo que fueron tres décadas atrás. Asimismo, como herencia de políticas públicas sectoriales y regionales implementadas desde inicios de los años setenta y que en su origen buscaron profundizar la estrategia sustitutiva y expandir la capacidad industrial en bienes intensivos en capital, la producción de insumos básicos (acero, aluminio, papel, petroquímica, entre otros) se consolidó en el nuevo patrón de especialización industrial a partir de transferencias ingentes de recursos fiscales. Adicionalmente, luego de cuatro décadas de estancamiento, los recursos naturales, con el liderazgo agrícola (en particular, sojero) y energético, volvieron a expandirse y hoy se destacan como el sector más dinámico, reflejado en la substancial incorporación de innovaciones tecnológicas en los últimos tiempos.

Las reformas estructurales pro-mercado de los años noventa dejaron un conjunto de enseñanzas relacionadas con la transformación del aparato productivo. El desarrollo de una base de negocios sujeta a los condicionamientos de un acelerado proceso de apertura (acentuado por los efectos de una desproporcionada apreciación cambiaria), a las imperfecciones del mercado de capitales (con tasas de interés real en momentos inconsistentes con la producción) y un marco de políticas competitivas y de comercio exterior escasamente evaluado, fondeado y articulado, generó una exposición extrema a la competencia internacional. Ante este contexto las actividades basadas en recursos naturales y en insumos básicos, que ya contaban con capacidades previas, avanzaron velozmente hacia la aplicación de las mejores prácticas internacionales. Esto explica en gran medida la dinámica exportadora de los años noventa: las ventas al exterior basadas en los recursos naturales tuvieron un buen desempeño y generaron una destacada masa de divisas, aunque llegan únicamente a las primeras fases de valor agregado<sup>5</sup>.

En contraposición, hubo una notable pérdida de capital social en amplios sectores que no pudieron adaptarse y la mayoría de las actividades derivaron en el desarrollo de estrategias de sobrevivencia, transitando del mundo de la producción al mundo del ensamblado y la comercialización de insumos y productos importados. La resultante de estos procesos fue un patrón de especialización exportadora excesivamente primarizado e incrementos de la productividad que convivieron con la expulsión de mano de obra y con el escaso fomento al desarrollo de nuevos emprendimientos productivos.

Las reformas económicas generaron desequilibrios, fenómenos en ciertos casos contrapuestos, respuestas heterogéneas. Es innegable que los procesos económicos no son lineales y que por ello es necesario cuidarse de no caer en simplificaciones exageradas en los modelos de análisis. Las privatizaciones y concesiones de servicios públicos aunque enmarcadas en esquemas regulatorios insuficientes e inadecuados, impulsaron una modernización substancial de la infraestructura sistémica en telecomunicaciones, en energía, puertos, etc. En la transición post-convertibilidad hubo un período en el cual existía alguna percepción generalizada de una destrucción masiva de capacidades empresariales; no obstante, se verificó, una vez más, una notable respuesta empresarial para adaptarse a contextos de incertidumbre exagerada y de pérdida de calidad institucional. Fue así que las firmas industriales y aquellas de actividades de recursos naturales encontraron un posicionamiento

[ 5 ] El desempeño de estas producciones, junto al de otras como la elaboración de cajas de cambio, de válvulas, etc., es sólo comprensible desde una perspectiva evolutiva que combine rutinas, aprendizajes y selección. Asimismo, sugiere que la economía local está en condiciones de avanzar hacia procesos productivos más sofisticados.

transitorio que les permitió mantener el desarrollo de los negocios e impedir un fenómeno de cierre masivo de empresas. Las páginas que siguen tratan de desentrañar algunos de estos aspectos a la luz del análisis económico.

## 2. Volatilidad y crecimiento económico

En las últimas décadas –para tomar un punto de partida, desde mediados de los años setenta– el producto real de la Argentina exhibió violentas y frecuentes oscilaciones. Las intensas variaciones de corto plazo se combinaron con cambios notables en las tendencias de largo plazo de la economía. Por ende, los efectos de corto plazo y su interacción dinámica con los de largo plazo perturbaron a la inversión y el crecimiento y provocaron una acumulación de pérdidas irreversibles de activos empresariales –tanto tangibles como intangibles. En esencia, la historia argentina exhibió con crudeza que la volatilidad real resulta muy costosa en términos sociales.

En reiteradas ocasiones se ha observado que esta elevada volatilidad real estuvo asociada con un paupérrimo crecimiento económico: la tasa de variación promedio anual del producto por habitante de la economía argentina entre 1950 y 2004 fue un decepcionante 0,6%<sup>6</sup>. En los últimos 40 años (cuando se excluye de la consideración al continente africano) Nicaragua es el único país del mundo que experimentó mayor volatilidad y menor crecimiento que la Argentina. Así, el comportamiento inestable de esta economía se distingue incluso dentro del grupo de los países denominados (por alguna razón que se nos escapa) *en vías de desarrollo*. En efecto, y sólo a modo de ejemplo, se puede señalar que un 34% de los años transcurridos entre 1950 y 2004 se asoció con una variación negativa del producto por habitante (*downturn*)<sup>7</sup>. Con el propósito de comparar este orden de magnitud, Easterly, Islam y Stiglitz mostraron que entre las economías no pertenecientes a la OECD ese porcentaje se ubica alrededor del 22% y que los *downturns* son aún mucho menos frecuentes entre los países industriales que en promedio experimentan caídas en el producto por habitante sólo algo más del 9% del tiempo.

La dificultad para identificar y extrapolar tendencias de ingreso y de gasto también se reflejó en los vaivenes salvajes del producto por habitante en dólares constantes<sup>8</sup>: en 1980 los argentinos generaron un PBI similar al que hasta la reciente revaluación del euro exhibió España, en torno a los 15 mil dólares. Este nivel resultó insostenible y un par de años después el producto por habitante había caído –naturalmente después de una crisis– a algo así como 5 mil dólares. La inestabilidad de fines de los años ochenta, que culminó en los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990, redujo el PBI por habitante a poco más de 3 mil dólares, inferior al de muchos de los países latinoamericanos. Pero poco tiempo después, en los años noventa, la Argentina alcanzó y mantuvo durante casi una década un PBI que osciló alrededor de los 8 mil dólares por habitante. Como una secuela de la caída del nivel de actividad y la depreciación post-convertibilidad, el mínimo de la serie es el del año 2002, con un valor inferior a los 3 mil dólares. Pese a la palpable recuperación económica, en el año 2005 el producto en dólares se ubicará apenas por encima de los 4 mil por habitante. En suma, al observar el patrón de fluctuaciones de los últimos 30 años es notable la amplitud del rango de la serie (casi 5 a 1) y sobre todo, la ausencia de períodos de crecimiento moderado, persistente y sin sobresaltos. Este comportamiento en un proceso que se retroalimenta entorpece la identificación de ingresos y gastos *permanentes* y por lo tanto, perturba las decisiones de consumo e inversión<sup>9</sup>.

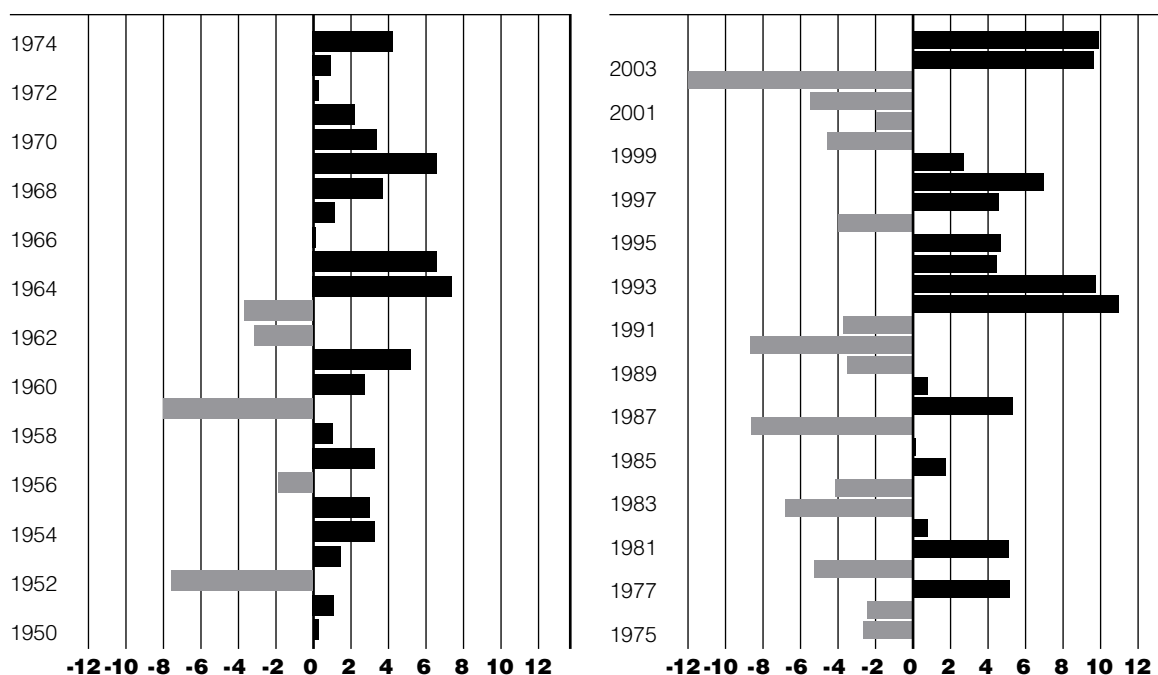
[ 6 ] Pero al aumentar la volatilidad del producto, disminuyó aún más el crecimiento. Así, entre 1950 y 1974 la tasa de aumento anual del PBI por habitante alcanzó el 1,3%, mientras que en el período que incluye los últimos 30 años, se ubicó en 0,1% anual.

[ 7 ] Este desempeño se acentuó con el paso del tiempo. A lo largo del último medio siglo, la economía argentina exhibió dos períodos claramente diferenciados por la volatilidad real: mientras que hasta 1974 la probabilidad de experimentar un *downturn* era de 20%, en la etapa posterior esa frecuencia aumenta en forma abrupta hasta involucrar a casi la mitad del tiempo transcurrido (47%).

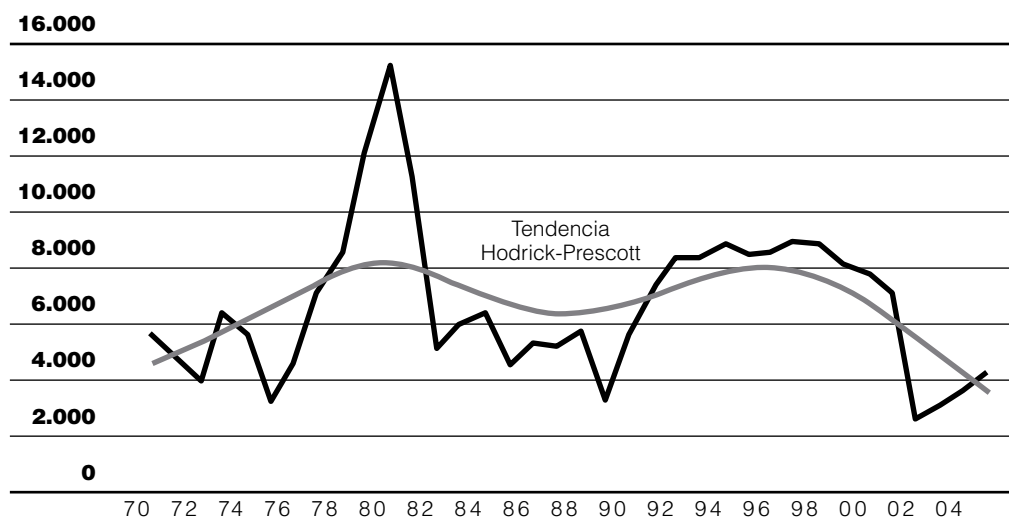
[ 8 ] En este cálculo del producto en dólares se toma como fecha base al año 2000.

[ 9 ] Cf. Heymann y Sanguinetti (1998)

**Gráfico 6. PBI real por habitante (variación anual en porcentaje)**



**Gráfico 7. PBI per cápita en dólares de 2000 y tendencia HP**



Varios estudios recientes han presentado evidencia empírica acerca de que una elevada volatilidad del producto afecta negativamente al crecimiento económico de largo plazo, conlleva altos costos para el bienestar de los agentes económicos e impacta adversamente sobre aquellos más pobres<sup>10</sup>. Estos trabajos muestran que dichos efectos son particularmente agudos entre los países en desarrollo. Dos son los mecanismos más mencionados que buscan explicar la correlación negativa entre volatilidad y crecimiento: 1) que la mayor incertidumbre al disminuir la inversión reduce el crecimiento y 2) que la presencia de restricciones de crédito o de un acceso imperfecto al mercado de capitales amplifican el impacto de la volatilidad de corto plazo sobre el crecimiento de largo plazo al limitar las opciones de financiamiento de la inversión de largo plazo. Asimismo, señalan que el bienestar económico se reduce fuertemente ante la mayor amplitud de las fluctuaciones del consumo derivada de la volatilidad del producto. Por último, estos estudios indican que los más pobres resultan los más afectados por esta dinámica económica. Dado que sufren limitaciones al acceso a los mercados financieros los más pobres se ven impedidos de diversificar los riesgos asociados con sus fuentes de ingresos principales: el salario y las transferencias del

[ 10 ] Cf. Kose, Prasad y Terrones (2005) y Aizenman y Pinto (2005) contienen surveys recientes de la literatura económica referida al tema y Fanelli (2003) estudia el caso argentino.

gobierno. Además, al utilizar más intensivamente los servicios públicos (e.g. salud y educación) se ven afectados por la comprobada prociclicidad del gasto público en los países en desarrollo, especialmente en los momentos de crisis económica. En este sentido, en el caso argentino la extrema volatilidad resultó en una desarticulación fiscal no sólo en términos de las fuentes de financiamiento del gasto sino en la erosión de la calidad y la contracción de los montos destinados a la provisión de bienes públicos.

De cualquier forma, los trabajos mencionados focalizan su análisis en algunos efectos económicos agregados de la volatilidad real. En cambio, sólo existen escasos estudios que intenten dar cuenta en aquellos países de alta volatilidad y baja calidad institucional de los aspectos microeconómicos del proceso de toma de decisiones de los agentes y de su recíproca influencia sobre las conductas macroeconómicas.

### **3. La decisión de invertir y la acumulación de capacidades bajo elevadas y cambiantes incertidumbres**

Como señalamos anteriormente, la inestabilidad y la elevada incertidumbre son aspectos esenciales para entender el desempeño industrial argentino de las últimas décadas. La historia económica argentina muestra que en economías inestables con elevada incertidumbre, la flexibilidad es un atributo muy valioso y tremendamente rentable. Este aspecto no debiera pasarse por alto en el análisis del proceso de toma de decisiones por parte de los agentes económicos.

En general, las actividades económicas de las empresas involucran la disposición a invertir en activos específicos, con grados disímiles de irreversibilidad. Cuando la decisión de incurrir en importantes costos hundidos se puede posponer en el tiempo, la firma posee la *opción* de demorar esa inversión y conservar abiertas sus alternativas. De este modo, en presencia de contextos de gran inestabilidad, el valor económico de la *espera* crece, por lo cual, la acumulación de capital en el presente no obedece exclusivamente al valor descontado de los ingresos futuros de la inversión. Las empresas también deberán ser compensadas por el hecho de ceder la *opción*, es decir, de no poder esperar hasta tener mayor conocimiento sobre la realización de distintos eventos. Así, incluso ante valores presentes netos positivos de los proyectos, las empresas pueden decidir postergar sus inversiones. En esta perspectiva de las *opciones reales*, cuanto mayor es la incertidumbre tanto mayor será el umbral de rentabilidad que las empresas demanden para efectuar su inversión en el presente (Dixit y Pindyck, 1994).

En contextos de alta volatilidad y baja calidad institucional existe una elevada incertidumbre (que adquiere distintas formas de expresión) sobre la evolución de la economía y los horizontes de planeamiento de las empresas se acortan. Desde una perspectiva productiva los comportamientos microeconómicos en general se traducen en el predominio de estrategias defensivas que afectan en forma negativa a los *animal spirits* y al crecimiento de largo plazo, retroalimentando el esquema de funcionamiento inestable. En estas condiciones, dominan conductas renuentes a invertir en activos específicos y a comprometerse con estrategias de largo plazo. Tanto en la inversión en capital físico, en intangibles, como en capital humano la clave parece ser una sola: *wait and see*. La incertidumbre y las recurrentes fluctuaciones macroeconómicas indujeron conductas microeconómicas que generaron bajo crecimiento y reforzaron las tensiones a nivel agregado.

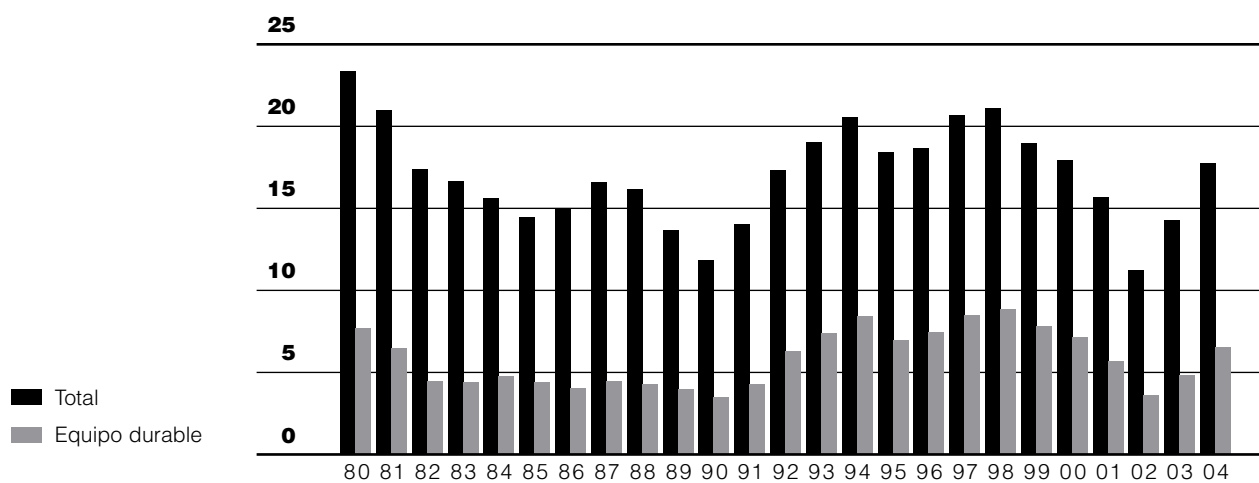
La extrema volatilidad del entorno en los años ochenta condujo a los agentes económicos a desarrollar capacidades para sobrellevar esa situación. Con variaciones anuales de los precios al consumidor promedio superiores al 500% durante el período 1982-1990, acompañadas de fuertes cambios en los precios relativos y dos procesos hiperinflacionarios, junto a modificaciones frecuentes y abruptas de los esquemas de política económica y de la inestabilidad inherente a un proceso de transición democrática, escaso margen quedaba para la toma de decisiones de inversión que conllevaran alto riesgo empresario, o cuantiosos capitales hundidos o que requirieran ingentes capacidades de previsión de escenarios por parte de los agentes económicos. En efecto, esto realza la importancia de las políticas públicas: en insumos básicos la política industrial buscó resolver las incertidumbres (en parte generadas por la propia política pública).

A inicios de los años noventa la ampliación del horizonte de decisiones constituyó un cambio de primer orden para la formación de capital. Había quedado atrás una década de *crisis de inversión* y por lo tanto, dejaba un amplio terreno para la modernización de las capacidades de producción. Sin embargo, la abrupta modificación del entorno competitivo y de las reglas de juego implantó nuevas incertidumbres. Los esquemas de análisis predominantes en la economía semicerrada fueron infructíferos para evaluar decisiones de inversión en activos específicos, de incorporación o reemplazo de líneas de producción, de calificación de recursos humanos en la firma o de identificación del sendero de aprendizaje tecnológico en un contexto de apertura económica (Kosacoff, 2000).

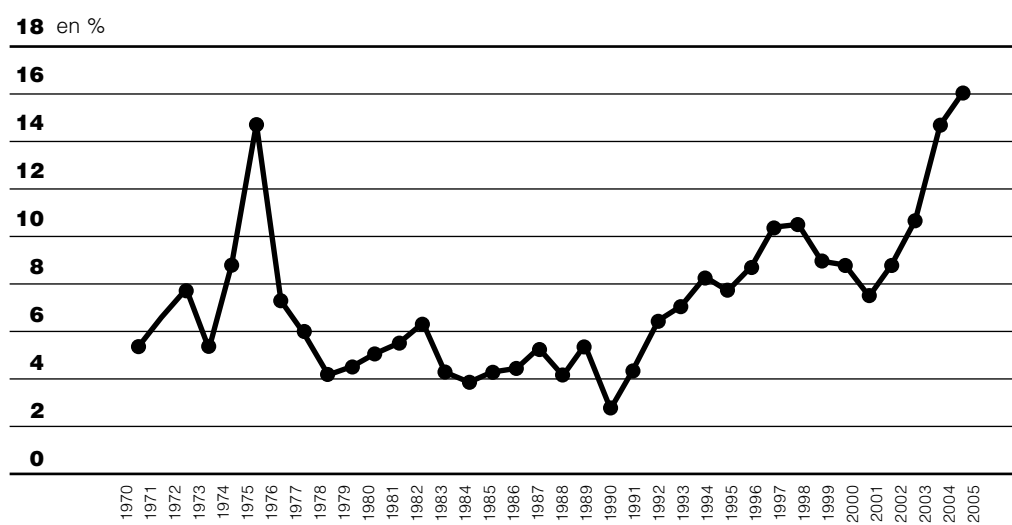
El desarrollo de una estrategia empresarial parte de la evaluación sobre cuáles son las acciones necesarias para subsistir y prosperar en el escenario económico y sobre si esas acciones son practicables por la firma. El nivel de integración vertical y horizontal de la empresa, el grado de inserción externa, el ritmo de avance de la frontera tecnológica y las ventajas de propiedad de la firma son su parte constituyente. En el traspaso de algunas compañías locales a manos de empresas extranjeras, aunque jugaron un papel destacado aspectos financieros, tecnológicos y organizativos, en ocasiones fue decisiva la percepción de los empresarios locales de cierta incapacidad para responder de manera adecuada al desafío de operar en contextos de economía abierta y fuerte internacionalización. En esas circunstancias, el posicionamiento estratégico definido por la casa matriz de la empresa transnacional resultó clave para disminuir ciertas incertidumbres. En los años noventa en la industria imperaron las incertidumbres de la microeconomía. La Argentina resultó ser un laboratorio de casos analíticos de la respuesta de los agentes económicos a las reformas de mercado. Esto patentizó que las acciones microeconómicas tienen su propio *timing*, su propia secuencia y que esto no debe ser descuidado al considerar la consistencia agregada de un esquema de funcionamiento de la economía.

Por otra parte, dado el cambio de régimen económico que se produce en los años noventa fue difícil para los agentes económicos discernir el ciclo de la tendencia. En consecuencia, hubo empresas e inversores que adoptaron decisiones económicas en base a previsiones de crecimiento de los ingresos y de la demanda futuros que después no se confirmaron en la realidad. De la misma forma, en medio del auge de las fusiones y adquisiciones de empresas, el valor de las firmas locales incorporaba proyecciones sobre tendencias de crecimiento de la economía y de sus socios comerciales. Esa percepción errónea de las tendencias actuó como determinante de inversiones de largo plazo y a su vez, este accionar modificó el propio desempeño económico e influyó sobre las percepciones de otros actores que también debían hacer proyecciones a tuestas sobre la evolución futura.

**Gráfico 8. Inversión Bruta Fija, en % PBI (total y equipo durable)**



**Gráfico 9. Coeficiente de importaciones a PBI, en dólares corrientes**



En ese sentido, algunas inversiones realizadas a mediados de los años noventa previendo escenarios más optimistas en términos de retorno económico generaron un crecimiento de la deuda financiera de las empresas que se tornó difícil de administrar en un contexto de menores retornos y de mayor carga de intereses producto de la restricción acentuada al financiamiento en general. Tasas de interés real en constante crecimiento llevaron a las empresas a niveles de endeudamiento que en muchos casos solían superar el valor de sus activos. Así, durante el período 1998/2001 un financiamiento al 25% anual en contexto de deflación de precios resultó en procesos de convocatoria de acreedores generalizados.

El tipo de cambio real promedio en la Argentina desde la salida del régimen de convertibilidad es casi el doble de aquel que presidió el funcionamiento de la economía durante el transcurso de una década. De todos modos, en estos últimos años, la importación de bienes finales está siendo la alternativa para aquellas firmas industriales, en particular las de mayor tamaño, que han llegado al tope en el uso de la capacidad instalada y se enfrentan todavía con una demanda excedente en el mercado interno. Por su parte, en términos agregados, las compras externas de los primeros cinco meses de 2005 superan a las del año 1997 cuando, para un nivel de PBI similar, el tipo de cambio real era considerablemente más bajo.

En esta situación parecen confluír dos argumentos económicos distintos acerca del comportamiento de las empresas locales. Por un lado, el argumento ya mencionado sobre los efectos de la incertidumbre en las decisiones económicas acerca de inversiones irreversibles pero postergables: una actitud reticente al compromiso de largo plazo y un mayor valor para la *opción de espera*. En consecuencia, si no tienen en claro la perspectiva de largo plazo, a numerosas empresas locales les resulta más sencillo tomar la decisión de importar que la más compleja de invertir, desarrollar proveedores o capacitar recursos humanos. En particular, porque importar es una acción que puede completarse en pocos meses y de forma autofinanciada, mientras que invertir implica en gran medida endeudarse en el presente para tomar compromisos irreversibles con alta incertidumbre en el largo plazo.

Por otro lado, es aplicable una variante posible del efecto *cabeza de playa*. A mediados de los años ochenta se reavivó el interés en la investigación de los efectos del tipo de cambio real sobre la evolución de las exportaciones e importaciones de una economía. En ese período, el dólar norteamericano exhibió fuertes oscilaciones respecto a las principales monedas del mundo. La apreciación inicial persistente y el aumento consiguiente de las importaciones afectaron la posición de mercado de un conjunto amplio de empresas locales de los EE.UU. y abrieron el debate acerca de si el retorno a niveles considerados como sostenibles revertiría esas pérdidas.

En este contexto, varios trabajos teóricos señalaron la existencia de efectos de histéresis en la interacción entre tipo de cambio y comercio internacional<sup>11</sup>. El supuesto básico detrás de los modelos de estos autores era que una empresa que no exporta debe incurrir en un costo de entrada para ingresar en el mercado internacional y que este costo se caracteriza por ser un costo hundido. En consecuencia, dado ese efecto denominado *cabeza de playa* (beachhead effect), sugerían que las importaciones iban a decrecer más lentamente que lo esperado a medida que el dólar se debilitara. Esto es así, puesto que los exportadores del extranjero, una vez que efectuaron la inversión en canales de distribución, marketing, investigación y desarrollo, reputación, etc., para mantenerse en el mercado sólo requerirán cubrir los costos operativos. Aún cuando el tipo de cambio real retornara a su nivel previo, el patrón de comercio no lo haría. Aunque no muy extendidos aún, existen estudios que aportan evidencias empíricas sobre la relevancia de los efectos del tipo de cambio en las decisiones microeconómicas de entrada y salida de las empresas a los mercados de exportación<sup>12</sup>.

Una variante de aquella hipótesis es aplicable para interpretar la especificidad de ciertas conductas empresariales presentes en el caso argentino. Así resulta una variante posible del efecto *cabeza de playa* por la cual la persistencia del esquema de apertura económica estimuló un conjunto de procesos de aprendizaje en una economía abierta que se vieron reforzados por un tipo de cambio real apreciado que a la postre resultó insostenible. En efecto, un rasgo saliente de la conformación productiva en los años noventa fue que las empresas industriales aplicaron una estrategia en donde la producción local se combinó con la importación de insumos y de bienes finales, con el fin de aprovechar las nuevas reglas del juego económico. De este modo, el establecimiento de los canales de importación para las empresas locales durante la convertibilidad implicó el desarrollo de procesos de experimentación, de rutinas y el desembolso de ciertos costos hundidos que una vez que la situación macroeconómica cambia y se revierte no resultan compensados.

[ 11 ] Cf. Baldwin (1988), Baldwin y Krugman (1989). Incluso, se plantearon modelos en los cuales aquellas decisiones promovidas por la sobrevaluación inducían una reducción permanente del tipo de cambio de equilibrio de la economía.

[ 12 ] Cf. Campa (1993 y 2000), Roberts et al. (1995), Roberts y Tybout (1997).



#### 4. Mercados financieros y conducta microeconómica

Desde una perspectiva de largo alcance, la debilidad de la estructura de intermediación financiera es una característica básica de la evolución económica argentina. La escasa profundización financiera, la ausencia de ciertos mercados de largo plazo, de administración de riesgos y de la liquidez fueron atributos permanentes que afectaron al proceso de inversión. En efecto, en el caso argentino varios estudios señalaron que la debilidad de los mercados de capital lesionó el proceso de selección de los proyectos de inversión, provocando la ausencia de un núcleo duro de emprendedores, y se tradujo en graves dificultades para suavizar las fluctuaciones en el *cash flow* y para la diversificación de riesgos de las empresas.

Comúnmente, una economía con estas características de funcionamiento microeconómico inducirá una mayor inestabilidad macroeconómica y el desarrollo de procesos bruscos de arranque y detención. En principio, esto es así puesto que en ella resulta dificultoso tanto para los consumidores como para las empresas distribuir en el tiempo los efectos de una reducción en los ingresos corrientes. En consecuencia, ante choques negativos sobre la economía, los agentes económicos comprimirán el gasto presente más allá de lo que sucedería en economías con mercados financieros más completos. De este modo, perturbarán aún más el nivel de actividad agregado, provocando en general una recesión. Si dicha recesión se extiende, deteriorará aún más la posición financiera de las firmas y de los individuos hasta incluso conmover la solvencia de los mismos y quizás de la economía en su conjunto.

La existencia de factores financieros en la amplificación de choques sobre una economía ha sido un tema de interés para la investigación económica en los últimos años (Bernanke et al., 1994; Hubbard, 1998). Ciertas imperfecciones en los mercados financieros provocan discrepancias (variables a lo largo del ciclo de negocios) entre el costo de los fondos propios y los de fuente externa a la empresa y pueden magnificar choques relativamente pequeños que reducen el patrimonio de las empresas y afectan el valor de sus garantías. Los modelos de *acelerador financiero* que tratan de explicar los efectos de estas características de funcionamiento sobre las fluctuaciones económicas agregadas fueron desarrollados incluso considerando economías con mercados financieros mucho más completos que los de la Argentina.

Allende de estos atributos indisolubles en la estructura de intermediación, en la historia industrial argentina se pueden establecer dos épocas notoriamente diferenciadas en las modalidades de financiamiento de las actividades manufactureras. Un primer período se inició a mediados de los años cuarenta, simbolizado por la creación del Banco de Crédito Industrial<sup>13</sup> con el propósito explícito de otorgar financiamiento subsidiado a empresas. Fue un momento en el que las perspectivas internacionales abrieron interrogantes sobre el futuro luego del rápido crecimiento industrial argentino en los años de las crisis y las guerras en el mundo. Esta fase se cerró con el cambio drástico de las reglas de juego preexistentes a partir de la reforma financiera de 1977.

Una característica destacada de este lapso es que las empresas industriales fueron deudoras financieras netas del resto de la economía en un contexto de tasas de interés reales negativas. Guadagni (1972) comprobó que de los 22 años que van desde 1950 hasta 1971 sólo en 4 de ellos se registraron valores positivos para las tasas de interés reales del sistema bancario aplicables a los préstamos<sup>14</sup>. A pesar de que la tasa de inflación tuvo amplias fluctuaciones y que en promedio fue de

[ 13 ] Con anterioridad el crédito orientado hacia la industria era escaso y las operaciones de mayor plazo sólo se asociaban con la cartera hipotecaria. Los rasgos centrales de esta primera etapa fueron analizados por Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966), Itzcovich y Feldman (1969), Brodersohn (1972), Guadagni (1972) y Schvarzer (1981), entre otros.

[ 14 ] Este comportamiento tuvo su contraparte en que en 21 de esos 22 años de inflación con tipos de interés controlados, las tasas sobre depósitos fueron negativas. De este modo, los ahorristas (entre otros agentes económicos) contribuyeron mediante este impuesto a financiar a los prestatarios del sistema y a los propios intermediarios financieros.

casi 30% al año (con máximos anuales superiores al 100%), las tasas nominales de interés en el sistema bancario experimentaron escasas modificaciones y alcanzaron un máximo de 16% en el último año del período considerado. Asimismo, en esta situación de alta inflación con tasas de interés controladas por la autoridad monetaria, mientras que las familias redujeron la cantidad demandada de instrumentos financieros a favor de activos reales (especialmente, hacia bienes durables tales como viviendas o también hacia la compra de automóviles), en las empresas operó un proceso similar: aumentó la importancia de los activos reales tales como los inventarios. Con préstamos generalmente concedidos en función de juicios suministrados por la política económica, las empresas industriales organizaron la producción con un criterio de endeudamiento a tasas negativas. En consecuencia, desde los años cuarenta y hasta mediados de los años setenta las tasas de interés negativas en términos reales para los productores industriales transmitieron una consigna clara: en lo posible financiarse para ganar participación en mercados protegidos de la competencia internacional.

Desde fines de la década de los setenta, a partir de los intentos de apertura de la economía, el mecanismo financiero descripto cambió substancialmente. El acceso preferencial de las actividades productivas a esquemas de financiamiento con tasas de interés reales negativas vigente en la etapa sustitutiva fue erradicado a partir de la Reforma Financiera de 1977. Las principales características del nuevo régimen fueron la fijación autónoma de las tasas de interés por parte de las entidades financieras, la libre orientación del crédito, la inexistencia de restricciones para el ingreso, la operación y las estrategias de competencia de las entidades, y la libre captación de crédito procedente del exterior. Asimismo, el Banco Nacional de Desarrollo<sup>15</sup> prácticamente abandonó la función de fomento industrial generalizado, concentrándose en una reducida cantidad de empresas de mayor tamaño beneficiadas por los sistemas de promoción industrial.

Desde ese momento, salvo breves excepciones, persistieron altas tasas reales de interés. En ciertos momentos las tasas reales superaron largamente toda posibilidad de rentabilidad productiva y resultó más lucrativa la inversión en activos líquidos externos o en deuda del sector público. En efecto, la vigencia de altas tasas de interés reales positivas a menudo desvió recursos hacia colocaciones no productivas. En un contexto de fuertes turbulencias macroeconómicas y altas tasas de interés, la suerte de muchas empresas se asoció con la habilidad de las gerencias financieras de administrar los saldos líquidos financieros y adaptar los modelos productivos a las nuevas restricciones. La vigencia de tasas de interés positivas tuvo un fuerte impacto sobre la racionalidad de la organización del trabajo industrial. El peso financiero del manejo de inventarios excesivos, de la administración de procesos discontinuos con prolongados tiempos muertos, de la falta de sistematización de los sistemas de compras, etc., determinaron la gradual incorporación al *lay out* de producción de tecnologías de automatización que abarcaron desde el control de procesos, el manejo de inventarios, hasta la mejora de los sistemas de control de calidad, entre otros aspectos.

De acuerdo con la teoría económica, los aumentos en la tasa de interés real provocan reducciones en los inventarios de las empresas. Sin embargo, durante largo tiempo la investigación empírica no obtuvo evidencias concluyentes de ello (Blinder y Maccini, 1991). Esto puso en seria duda la existencia de uno de los canales tradicionales por los cuales se sugería que la política monetaria afectaba a la

[ 15 ] El Banco de Crédito Industrial creado en 1944 sufrió varias modificaciones en su estructura, radio de acción y forma de funcionamiento a lo largo de los años. Su denominación también cambió con el tiempo por la de Banco Industrial de la República Argentina en 1952 y la de Banco Nacional de Desarrollo en 1971.

inversión. Una línea de investigación más reciente resaltó que la respuesta podría estar en la propia dinámica de las tasas reales de interés, que exhiben variaciones transitorias alrededor de valores medios estables durante períodos prolongados (regímenes). De este modo, las empresas sólo modificarían sus decisiones vinculadas a los niveles de inventarios en la medida que perciban una modificación en las tasas reales de interés como persistente, es decir, como un cambio de régimen, una situación en general infrecuente. Existe cierta evidencia que soporta esta hipótesis (Maccini et al., 2004)<sup>16</sup>. Un argumento de este tipo podría estar detrás del comportamiento de las empresas industriales argentinas señalado anteriormente.

[ 16 ] Otros trabajos postularon que en el corto plazo el nivel de inventarios estaría más influido por las restricciones financieras y la disponibilidad de recursos internos de las empresas que por la propia tasa real de interés (Kashyap et al., 1994; Gertler y Gilchrist, 1994). Sin embargo, en el largo plazo, cuando las condiciones financieras lo permitiesen las empresas ajustarían los inventarios acorde con las tasas de interés prevalecientes.

En la historia del desarrollo industrial argentino el autofinanciamiento (en particular, la reinversión de utilidades) constituyó una fuente de fondos con importancia creciente para las empresas. Durante la ISI, los altos niveles de protección y la propia estructura concentrada de los mercados industriales permitieron que unos precios domésticos substancialmente más elevados que los internacionales financiaran la acumulación empresarial. Los regímenes legales de promoción industrial fueron otro mecanismo clave para el fomento de la inversión. En cuanto al crédito bancario, hasta mediados de los años setenta, las empresas de mayor tamaño fueron las que concentraron (en un contexto de demanda excedente) el acceso al crédito o a los avales y garantías, mientras que el resto se financió principalmente a través del crédito comercial. En este sentido, en la Argentina ingresaron inversiones directas de firmas internacionales desde los comienzos mismos de su proceso de industrialización. Estas empresas desarrollaron sus actividades financiándose en gran medida en el mercado de capitales local, ya que disfrutaron de un acceso privilegiado al crédito interno con tasas de interés negativas.

El cambio de régimen de tasas reales de interés no implicó modificaciones en la persistente segmentación interna al acceso al financiamiento y en la discriminación que afectó en particular a las empresas de menor tamaño. Esta segmentación no fue neutral para la administración financiera incluso de las empresas de mayor tamaño. En efecto, estas últimas interactuaron con Pymes que son sus proveedoras y clientes y en muchas oportunidades operaron como sustitutas del mercado financiero y de capitales con el propósito de superar las imperfecciones mencionadas. La participación de las grandes firmas en sistemas de garantías recíprocas, por ejemplo en los sectores de siderurgia y aluminio en la Argentina, es representativa de esta situación. El racionamiento del crédito es una implicancia directa de los efectos de la asimetría de información en estos mercados que se ven agravados en el caso de las empresas de menor tamaño por la propia estructura contable y administrativa que las caracteriza. En un caso usualmente abordado por la teoría económica, los efectos combinados de la tasa de interés sobre los intereses cargados al crédito y sobre el riesgo del portafolio de préstamos (originado en problemas de riesgo moral y selección adversa) provocan una curva de oferta de las instituciones crediticias que no sea monótonamente creciente con la tasa de interés y que por lo tanto puede conducir a racionamiento de crédito (Stiglitz y Weiss, 1981). Una manera de reducir estos problemas, aunque sin poder eliminarlos completamente, fue introducir elevadas exigencias en cuanto a garantías reales se refiere. Adicionalmente, en el caso argentino hubo una notable ausencia de capacidades en los bancos para la correcta evaluación de los proyectos. En buena medida, los problemas de eficiencia en la calificación de los riesgos impactaron en forma directa sobre los procesos productivos.

Durante el pasaje de una economía semi-cerrada a una economía abierta las dificultades de acceso al financiamiento encontraron en una posición muy diferenciada a las filiales de las empresas transnacionales y a los grandes grupos económicos. Las primeras tuvieron un mejor acceso a los mercados internacionales de capital, mientras que hay evidencias empíricas que muestran las dificultades que tuvieron las segundas. Estas dificultades conllevaron en ciertos casos que empresas grandes de capital local vendieran sus posiciones de mercado como producto de las imperfecciones del mercado de capitales antes que por sus propias limitaciones tecnoproductivas. En otros casos a las empresas locales les resultaba imposible disociar la nacionalidad de origen con el riesgo soberano del país. Esta distorsión fue uno de los motivos que impulsaron la adquisición por parte de la por entonces YPF de la petrolera estadounidense Maxus.

En otro sentido, es interesante constatar la asociación que existió entre el financiamiento y el proceso de internacionalización. La restricción de financiamiento fue uno de los factores limitativos más importantes para el éxito del proceso de internacionalización de empresas argentinas. En Kosacoff (1999) se analizó este fenómeno y sus consecuencias. La experiencia de la empresa de telecomunicaciones IMPSAT instruye sobre el papel medular que tiene el financiamiento en la internacionalización. En una primera etapa, esta empresa buscó una alianza tecnológica para acrecentar sus capacidades y ganar reputación en el mercado internacional. Para ello se asoció –con una participación del 25% del capital– con la italiana STET. En la medida en que se posicionó y adquirió prestigio, el condicionante para el crecimiento internacional pasó a ser el financiamiento a tasas internacionales. Por lo tanto, en una segunda etapa, cambió al socio tecnológico por el banco de inversión Morgan Stanley. Estos casos ilustran que, aunque no es posible pensar una estrategia empresarial que no contemple la complementación con un esquema de financiamiento, resulta innegable que los aspectos financieros adquieren una dimensión particular en los proyectos asociados a la expansión internacional.

Los episodios de hiperinflación en la Argentina de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa comprimieron los mercados financieros hasta cerca de su desaparición. Frente a las condiciones vigentes durante el plan de convertibilidad hubo un aumento substancial de la demanda de activos financieros, comúnmente denominados en moneda extranjera, y de la profundización financiera<sup>17</sup>. En este sentido, el aumento de la oferta y la caída inicial del riesgo soberano permitió a ciertas firmas acceder al mercado voluntario de crédito internacional, vedado en los años ochenta y facilitado en los noventa por mercados internacionales caracterizados por la mayor liquidez, la baja de tasas y la aparición de nuevos instrumentos. De este modo, hubo una tendencia a aumentar los niveles de apalancamiento de las empresas<sup>18</sup>. La Argentina resultó un laboratorio de aprendizaje para el manejo empresarial de la operatoria en los mercados de capitales internacionales. Como resultado de este proceso, las gerencias financieras desarrollaron capacidades sofisticadas para el manejo de las distintas opciones derivadas de la apertura de los mercados. La mayor parte de estas empresas recurrieron a nuevos instrumentos, que incluían obligaciones negociables lanzadas a los mercados locales e internacionales; líneas crediticias provenientes de organismos financieros internacionales; participación en los mercados de acciones y derivados; etc. Este tipo de operatoria requirió, entre otros elementos, una mayor transparencia de las empresas, dadas las disposiciones más rigurosas de las bolsas internacionales y las regulaciones sobre protección a los accionistas.

[ 17 ] Mientras que en 1991 el monto total de créditos de la economía se ubicó alrededor del 5% del PBI, hacia fines de los años noventa registró valores en torno al 25% del producto bruto. Por su parte, la cartera de créditos dolarizados del sistema financiero pasó de representar menos del 40% hasta alcanzar niveles de casi 70% del total.

[ 18 ] Bebozuk, Fanelli y Pradelli (2002) calcularon que entre el trimestre 1992:I y el 2000:III la riqueza neta de un conjunto de empresas que cotizaban en bolsa se incrementó en 22% en términos reales, mientras que la deuda total de esas firmas en ese período aumentó 221%.

En el régimen de convertibilidad, la volatilidad de los flujos de capital, y sus efectos sobre la oferta de crédito y el nivel de actividad, era una fuente de fragilidad financiera potencial. Asimismo, las empresas industriales absorbieron la caída de los márgenes de rentabilidad derivada de la competencia de los productos importados mediante la comercialización de mayores volúmenes. La colocación de productos en el mercado implicaba transacciones a crédito con plazos de 150/180 días. Este proceso se efectuó sobre una cadena de pagos sensible a los vaivenes económicos. Para calzar estas operaciones de crédito comercial las empresas industriales elevaron los niveles de endeudamiento en dólares. De la misma forma, la relación de la deuda de largo plazo (dolarizada) a deuda de corto plazo de las empresas varió procíclicamente. Dada una estructura financiera con flujos de ingresos en moneda local, la dolarización de la deuda aunque permitió extender los plazos provocó un aumento substancial del riesgo de devaluación. Así, los choques negativos reducían tanto el apalancamiento como la duración de la deuda: al comprimirse el patrimonio neto de una empresa, los acreedores desplazan su demanda hacia deuda de menor madurez. Esto aumenta la fragilidad de la firma al tener que financiar activos de largo plazo con pasivos de corto. El proceso continúa puesto que incentivaba a acortar aún más los plazos a los acreedores.

Luego del colapso de la convertibilidad, desde mediados de 2002 la progresiva normalización de los mercados y la atenuación de la incertidumbre se asociaron a la reanimación de la demanda interna. Basado en la dramática reducción de los costos laborales y en la postergación de aumentos en los servicios públicos, el financiamiento de la producción provino de los mayores márgenes empresarios. En resumen, se verificó una caída de los volúmenes físicos cercana al 20%, pero con una abrupta recomposición de los flujos operativos. Las empresas redujeron marcadamente los plazos de sus operaciones comerciales, alcanzándose una situación de casi exclusiva venta al contado. Durante un período prolongado, los costos operativos de las firmas (salarios, tarifas de servicios públicos, impuestos, alquileres, etc.) se mantuvieron prácticamente constantes en términos nominales. En contraposición, los precios de los bienes transables se incrementaron fuertemente. La resultante fue una mejora notable de los márgenes de rentabilidad que junto con la recomposición del flujo de caja permitió el autofinanciamiento de la inversión y la reestructuración de las deudas. El autofinanciamiento empresario es una característica extendida que muy probablemente continuará. Sin embargo, para crecer sostenidamente, la Argentina necesita de un nuevo salto en la tasa de inversión. Esta mayor acumulación de capital hay que financiarla. En este sentido, la creación de mercados financieros de largo plazo y una orientación mayor del sistema crediticio hacia la selección y financiación de proyectos de inversión parecen inevitables.

## **5. Las capacidades tecnológicas y la oferta de *skills***

La estructura industrial que emergió con la ISI se caracterizó por presentar tamaños de plantas de producción reducidos; integración vertical elevada; aplicación de tecnologías de diseño, proceso y organización alejadas de la frontera internacional; producción de *series cortas* acompañadas por un amplio *mix* de productos manufacturados y esfuerzos tecnológicos internos encaminados a copiar o adaptar mediante cambios menores las tecnologías provenientes del exterior.

El tamaño de un establecimiento industrial típico durante la ISI no alcanzaba a representar una décima parte de la escala correspondiente a una planta de producción similar en un país desarrollado. Asimismo, producto de la inmadurez de la estructura productiva y la ausencia de proveedores independientes de partes y piezas, el grado de integración vertical de estos establecimientos era mucho mayor al predominante en el mundo industrializado. Por su parte, la producción de *series cortas* de diversos productos establecía considerables pérdidas de economías de escala a las empresas locales. Así como el *lay-out* y las tecnologías de organización poseían un carácter artesanal, elevando la incidencia de los *tiempos muertos* (Katz, 1986).

El desafío tecnológico para las empresas industriales era adaptar y difundir conocimientos generados en el exterior dentro de un escenario local donde prevalecían precios relativos distintos, una menor división del trabajo y costos de transacción elevados. Estas condiciones indujeron en las empresas la búsqueda de mejoras incrementales en el desempeño productivo. Pero para incorporar conocimientos (y en el mismo proceso generar otros nuevos) se requiere dominar conocimientos adicionales. De este modo, numerosas compañías reaccionaron a las características particulares del escenario local creando departamentos de ingeniería dentro de las mismas con el propósito de lograr esas mejoras en términos de diseño de producto, del proceso manufacturero en sí o de la forma de organizar el trabajo. Debido a que se enfrentaron con los mismos incentivos que la firma representativa local, este comportamiento fue posible verificarlo incluso en las filiales de empresas transnacionales que desde el punto de vista tecnológico recorrieron un sendero similar, a pesar de ostentar conocimientos desplegados por la corporación en el mundo desarrollado.

Desde una perspectiva de la eficiencia estática como de la propia dinámica del sendero de aprendizaje tecnológico este esquema desembocó en una acumulación de conocimientos y de características idiosincrásicas que no producía la convergencia con la frontera técnica internacional. Por ello, es difícil designar como industria infantil a ese conjunto de actividades, puesto que su evolución implicaba un resultado final que no sería igual al que recorrían otras sociedades. Aunque fue reduciendo gradualmente la brecha de productividad y permitió sustituir importaciones en un mercado protegido, la *dinámica evolutiva* de la ISI no se propuso acrecentar en forma sistemática la competitividad internacional o las capacidades de exportación de las empresas hasta bien entrados los años setenta. (Katz y Kosacoff, 1998).

Como acontecía en la economía semi-cerrada de la sustitución, los conocimientos y tecnologías empleados durante los años noventa fueron generados en el exterior. Empero, la apertura económica abrupta y la sobrevaluación exagerada del tipo de cambio real impusieron una competencia feroz con productos del *estado del arte*. Estas condiciones que proporcionaron el marco a la economía introdujeron una nueva dinámica tecnológica muy distinta al patrón observado durante la ISI. Desde una perspectiva tecnológica, la creciente internacionalización de la producción requirió de una especialización en productos técnicamente compatibles con los estándares internacionales. De esa forma, el proceso tendió, mediante un progresivo abastecimiento externo, a reducir la brecha previa en las tecnologías de producto, a la vez que se minimizaban los esfuerzos propios vinculados al desarrollo de algún nuevo producto o proceso, o a la adaptación de las tecnologías extranjeras; todo ello en el contexto del debilitamiento continuo de la cadena doméstica de proveedores.

De este modo, para un amplio conjunto de empresas se acrecentaron los procesos de integración a redes de comercio internacional. Esta tendencia permitió avanzar en un proceso de especialización y reducción del mix de producción, simultáneamente con la desintegración productiva, y el uso más preponderante de las cadenas comerciales (Cimoli, 2005). Como fuera señalado, desde una perspectiva de comparación internacional, la planta típica de los años setenta tenía, entre otros rasgos, una reducida escala de producción y una brecha significativa de productividad. En los años noventa aunque se produjeron algunas modificaciones en esos aspectos se puede afirmar que en esencia esas características continuaron vigentes. En este sentido, algunos relevamientos realizados mostraron que la mayor parte de las plantas industriales difería sustancialmente en tamaño respecto de sus competidores, tanto de Brasil como del resto del mundo<sup>19</sup>.

[ 19 ] En un trabajo donde se realizaban comparaciones de escalas de producción se constataba que de 408 casos, un 78% exhibía menores tamaños relativos para las plantas locales. En los casos donde existe mayor o igual escala se observa que el 35% correspondía al rubro alimentos, seguido del químico-petroquímico con el 30% (Secretaría de Programación Económica, 1994).

[ 20 ] Las adquisiciones de bienes de capital y hardware representaron más del 70% del gasto en actividades de innovación (INDEC-SECYT-CEPAL, 2003). Cf. Anlló y Peirano (2005).

[ 21 ] La Argentina exhibe una participación exigua del sector privado (entre 20 y 25%) dentro de un gasto en IyD nacional que (con 0,4% del PBI en 2003) de por sí resulta inferior al promedio de la región y muy bajo en comparación con el de otros países de desarrollo reciente (SECYT-Ministerio de Educación, 2005).

[ 22 ] En el año 2000, para Brasil y Uruguay el gasto en actividades de innovación en relación a las ventas de las empresas fue de 3,8% y 2,9% respectivamente, mientras que el indicador de IyD se ubicó en 0,7% y 0,4% respectivamente.

En relación a la orientación de los procesos de innovación se puede señalar que, motivadas por las señales de precios relativos, las actividades de innovación de las empresas locales se concentraron particularmente en la adquisición en el exterior de tecnología incorporada en bienes de capital<sup>20</sup>. En este sentido, otras fuentes internas y externas de conocimiento y desarrollo de capacidades como la inversión en IyD<sup>21</sup>, la transferencia de tecnología, los esfuerzos de ingeniería industrial, de gestión y capacitación o consultorías resultaron relativamente poco relevantes. El desbalance producido puso en riesgo el desarrollo de capacidades importantes incluso para un aprovechamiento pleno de los equipos introducidos. En conjunto, la inversión de las empresas manufactureras en las actividades de innovación (particularmente en IyD) resultó escasa en términos absolutos; pero también como proporción de la facturación fue inferior incluso a la de otros países de la región. Según la Segunda Encuesta de Innovación el gasto en actividades de innovación de las firmas industriales argentinas osciló entre 2% de la facturación en 1998 y 1,6% en 2001, mientras que el indicador correspondiente al gasto en IyD se ubicó entre 0,2% en 1998 y 0,3 en 2001<sup>22</sup>.

En otros términos, con gastos exigüos en IyD tanto en términos absolutos como relativos, el conjunto de empresas industriales tendió a abastecerse crecientemente de distintos acervos tecnológicos de fuentes externas a la firma principalmente mediante la adquisición de bienes de capital e informática. Esto se articuló con que la importación se convirtió en el factor más dinámico de provisión de tecnología, particularmente cuando se trataba de tecnología incorporada en bienes pero también en el caso del suministro de tecnología desincorporada (Yoguel y Rabetino, 2002).

Por otro lado, como una reacción forzada por la mayor competencia internacional cobró fuerza respecto al pasado una mayor preocupación por la incorporación de tecnologías organizacionales. En particular, debido al replanteo de las formas de producción incorporando nuevos criterios asociados a la flexibilización y la especialización (subcontratación, gestión de calidad, justo a tiempo, etc.) y a la consolidación de formas de organización de la producción poco usuales en los años setenta (GGEE, alianzas de firmas locales con empresas extranjeras, acuerdos de complementación, etc.). En parte del período se registró un fuerte dinamismo de la actividad desplegada por las grandes consultoras nacionales e internacionales (Fuchs, 1994), en particular mediante la introducción de certificaciones de calidad (Ramos, 1995).

Otra característica de este período fue el retroceso productivo en los sectores *intensivos en tecnología*, considerados como *locomotoras* en las economías de desempeño reciente más exitoso. En efecto, la regresión en la producción local farmoquímica,

de algunos bienes de capital, del complejo electrónico y de telecomunicaciones privó a la actividad local de los efectos *derrame* que su desarrollo produce sobre el resto de la economía. Aunque coexisten diversas estrategias empresariales en relación a la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales, estudios recientes sugieren que las estrategias de innovación prevalecientes en la industria argentina no son las que proporcionan mayor probabilidad de alcanzar mejoras competitivas sólidas y extensivas en los mercados internacionales. En general, no aparecen estrategias tendientes a conquistar nuevos mercados en segmentos productivos con mayor contenido de conocimiento. El esquema económico vigente luego del colapso de la convertibilidad aún no parece haber promovido cambios significativos en las estrategias de innovación de las empresas. Es así que el *wait and see* resulta dominante.

Finalmente, la modernización y la expansión de la producción agroalimentaria durante los años noventa (que entre otros efectos duplicó las toneladas anuales de cereales y oleaginosas de la década previa) permitieron avanzar sobre uno de las restricciones principales del esquema sustitutivo. Este desempeño se originó en la introducción en el sector primario de un conjunto de innovaciones y de un proceso de capitalización complementario que comportó un cambio radical en su estructura productiva. El aprovechamiento masivo de tecnologías generadas en el mundo desarrollado y comercializadas en el país por empresas transnacionales condujo a la expansión de la frontera agrícola. La incorporación de semillas transgénicas en soja, maíz y algodón; las mejoras en la genética animal; un mayor uso de fertilizantes y agroquímicos; la difusión de la siembra directa y el doble cultivo en agricultura y el desarrollo de los sistemas de engorde a corral en ganadería, y de nuevas técnicas en lechería y el uso de nuevas tecnologías de almacenaje en el campo son sólo algunos ejemplos (BID-CEPAL-Ministerio de Economía, 2003; Bisang, 2003).

En resumen, en el marco de una heterogeneidad de conductas, las firmas industriales tendieron a modelar un comportamiento tecnológico emparentado al abastecimiento externo, al desmontaje de los equipos para desarrollos con mayor participación local y una revalorización de los aspectos organizacionales, no sólo en la producción, sino también en la comercialización y las finanzas. La creciente tendencia a la adopción de tecnologías de producto de origen externo con niveles cercanos a las mejores prácticas internacionales fue en desmedro de la generación de esfuerzos adaptativos locales. Esto implicaba una brecha menor en términos de tecnologías de producto, pero una pérdida significativa en la adquisición de capacidades domésticas mediante actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, la fuerte incorporación de máquinas y equipos importados necesariamente estuvo acompañada de cambios organizacionales y de mayores inversiones en capacitación. Asimismo, la tendencia hacia la desverticalización de la producción se afianzó fundamentalmente a través de la incorporación de partes y piezas importadas, reduciendo la probabilidad de conformar redes de producción basadas en la subcontratación local y con efectos muy negativos sobre el mercado laboral (tanto por menores requerimientos directos e indirectos de empleo, como por la pérdida de calificaciones en el *learning by doing* de los recursos humanos).



## 6. Heterogeneidad y agentes económicos

Quizás el rasgo más saliente de la conformación productiva en los años noventa sea la heterogeneidad. Es indudable que no todos los agentes económicos elaboraron de igual manera el desafío que presentaba el paso a nuevas estrategias productivas en donde la producción local, se combinó con la importación de insumos y de bienes finales, con el fin de aprovechar las reglas del juego económico.

En un aparato industrial de tamaño menor, convivió un núcleo de empresas que creció y aumentó los niveles de productividad no sólo respecto a su propio pasado, sino que alcanzó los mejores estándares de eficiencia y prácticas internacionales. Aquí se destacan las actividades agroalimentarias y, la reestructuración de la industria de insumos básicos asociada a políticas públicas del pasado. Los ejemplos más representativos son las grandes plantas de acero, aluminio, refinerías de petróleo, petroquímica, entre otras. Se trata de plantas eficientes con capacidad de oferta excedente que colocan en el exterior. Aparecen también algunas plantas del complejo automotor y varias firmas que se expandieron en los mercados de consumo masivo. Una porción significativa de la producción de este grupo, caracterizado por reestructuraciones *ofensivas*, es exportada y la exposición a los mercados internacionales proveyó el estímulo necesario para acelerar el logro de mayores niveles de productividad. No superan los 400 establecimientos y representan aproximadamente el 40% del producto industrial. Por otro lado, se encuentra el resto del tejido productivo caracterizado por llevar a cabo los denominados comportamientos defensivos que a pesar de los avances en términos de productividad con respecto al propio pasado están alejados de la frontera técnica internacional y mantienen vigentes ciertos rasgos de la estrategia sustitutiva como una escala de producción reducida y escasas economías de especialización (Kosacoff, 2000).

En algunos casos las actividades basadas en recursos naturales generaron encadenamientos *aguas abajo* que también alcanzaron altos niveles de competitividad, como ocurrió en el ámbito de las golosinas, los vinos finos, los aceites, lácteos, limones, entre otros. Sin embargo, el comportamiento agregado de estas áreas dinámicas no fue suficiente para conseguir un impacto macroeconómico y de difusión en el resto de las actividades. En el marco de los recientes cambios estructurales verificados en la economía argentina, las modificaciones en las conductas y estrategias de las firmas son procesos altamente complejos, alejados del ajuste instantáneo y fuertemente influidos por la historia, el contexto y sus propias percepciones del futuro. Si hay algo que caracteriza a las estrategias y decisiones empresariales es la heterogeneidad que poseen. No siguen un patrón común, sino que, por asentarse en ventajas y activos específicos, tomaron direcciones variadas y postulan objetivos y visiones de largo plazo dispares.

En los últimos años existen un conjunto de evidencias que, aunque no alcanzan a conformar un patrón de especialización, muestran que la economía está en condiciones de desarrollar procesos productivos más sofisticados basados en el aprovechamiento de los recursos naturales pero también del capital humano y la tecnología. Existen casos destacados como el de las empresas EDIVAL y BASSO (válvulas para motores) en Rafaela o TRANSAX (cajas de cambio) en Córdoba, la producción de vinos finos en diversas provincias, ARCOR (golosinas), el complejo lácteo en Santa Fe, INVAP (reactores nucleares), entre otros. Por supuesto que también coexisten muchas historias de fracasos, de allí la importancia de llevar a cabo estudios de casos donde la historia evolutiva resulta medular.

El análisis del comportamiento de las firmas fundado en una concepción de la naturaleza de las empresas como organizaciones complejas que evolucionan a través del tiempo en un proceso interactivo con el mercado y las instituciones requiere de una aproximación que incluya simultáneamente una gran cantidad de determinantes. A modo de ejemplo, EDIVAL fue creada a mediados de los años cincuenta en la ciudad de Rafaela como una empresa familiar que producía con métodos rudimentarios válvulas para motores. Al principio vendía en el mercado de reposición y se veía favorecida de la pasión por el automovilismo deportivo que existía en su ciudad y los alrededores. A comienzos de los años sesenta sus fundadores viajan a Europa con la idea de conocer cómo se fabricaba en los países industrializados para luego intentar replicarlo en el país y obtener materiales de calidad. Con el desarrollo de maquinarias y operaciones a semejanza de las europeas, EDIVAL comienza a conquistar a la industria terminal localizada en la Argentina desde fines de los años sesenta, mediante ingentes esfuerzos por cumplir con las exigencias técnicas. A mediados de los setenta, ayudados por la reputación ganada localmente, deciden incursionar con sus válvulas para autos de competición y de calle en el mercado de EE.UU. Allí descubrió un nicho difícil pero rentable: la *high performance* de competición, que le permitió avanzar durante casi una década hasta poder penetrar en el mercado internacional de válvulas estándar. Este logro se alcanza recién a mediados de los años ochenta cuando se cierra un contrato muy importante en EE.UU. que marca la transformación de la empresa como exportador en algunos casos de equipo original y en otros como alternativa en el mercado de reposición. Así, EDIVAL evoluciona junto con las necesidades del mercado mundial mientras que la mayor parte de las empresas argentinas seguía trabajando con un mercado nacional casi cautivo. Durante los años noventa la apertura comercial y la apreciación de la moneda local se combinaron con el recambio generacional para enmarañar la evolución de la empresa. En ese contexto se embarca en un proyecto riesgoso: transformarse en un *player* global en el mercado proveedor de equipo original. En el año 2002, finalizado el proceso de profesionalización de la conducción, EDIVAL adquirió una planta en Portugal para incrementar la capacidad de producción y *acercarse* a los clientes de Europa. Hoy, la empresa es el cuarto productor y exportador de válvulas en el mundo y se convirtió en proveedor de las terminales automotrices en sus propias casas matrices a pesar de la distancia que las separa de la ciudad de Rafaela.

Tal como lo señaló Ascúa en su estudio sobre la empresa<sup>23</sup> *“el caso EDIVAL resulta interesante no sólo desde el punto de vista histórico sino también desde el plano académico, en especial para poder comprender mejor los procesos de globalización y su impacto en los países emergentes. A lo largo de cincuenta años esta empresa que surgió de la nada ha demostrado la posibilidad de construir un modelo de empresa generadora de competencias dinámicas, compitiendo primero con otras empresas nacionales y luego con transnacionales dominantes”*. Aún teniendo la certeza que cada caso empresarial tiene su especificidad, condicionamientos propios y elementos históricos de difícil reproducción, una estrategia de negocios en permanente adaptación para recorrer un sendero de crecimiento, la capacidad de identificar y sacar provecho de oportunidades, el énfasis en el desarrollo de habilidades técnicas y en el aprendizaje continuo constituyen elementos de la trayectoria evolutiva que permiten extraer enseñanzas para otros casos.

[ 23 ] Cf. Ascúa (2003)

Otro ejemplo, INVAP fue creada mediante un convenio entre la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de la Argentina y el Gobierno de la Provincia de Río Negro. Es conocida como exportadora confiable de instalaciones nucleares y de equipos y sistemas de control asociados a tecnología nuclear. También ha exportado equipos de Cobaltoterapia, así como equipamiento y sistemas de automatización

para proyectos industriales. La historia de INVAP se origina a fines de la década de los años cuarenta con el Proyecto Huelmo para la construcción de un laboratorio de ensayos atómicos. El fracaso del proyecto condujo a principios de los cincuenta a que se reorganiza para el desarrollo de conocimientos y tecnologías para un complejo nuclear en el país. Así se decide crear el Centro Atómico de Bariloche (CAB) que atenderá las demandas específicas de la CNEA para desarrollar ciertos campos de conocimientos. A fines de los años cincuenta la CNEA inaugura el primer reactor experimental construido en el país. A comienzos de los setenta en el CAB se crea el Área de Investigaciones Aplicadas que buscará aprovechar la experiencia adquirida en el campo de la investigación experimental para encarar problemas de interés práctico y se asocia con la decisión de construir la primera central nuclear del país. A mediados de los años setenta, como desprendimiento del área de investigaciones aplicadas, surgirá INVAP que inicia sus actividades como contratista de la CNEA para la elaboración de equipamiento para la provisión de elementos combustibles para una segunda central nuclear, en un escenario internacional de fuertes restricciones para la adquisición de tecnología nuclear. En los años ochenta el desarrollo tecnológico de INVAP le permitió obtener sus primeros contratos de exportación de plantas llave en mano. La crisis de fines de los años ochenta afectó la disponibilidad de recursos y se redujo fuertemente su personal. Algunos ex empleados conforman sus empresas y se reconvierten en proveedores de la propia firma. INVAP incursiona en nuevos campos vinculados a las actividades espaciales y de informática y comunicaciones. La década de los años noventa constituye el despegue de INVAP puesto que profundiza su penetración en los mercados externos como proveedor de tecnología nuclear hasta obtener en 2000 un contrato de construcción de un reactor de experimentación para Australia (Lugones y Lugones, 2004).

Por lo tanto, todo intento por dar cuenta de la complejidad del fenómeno es necesariamente parcial y sujeto a limitaciones. La perspectiva que da la teoría evolutiva constituye un elemento central para comprender estos procesos de largo plazo con idas y vueltas y la coevolución de los mismos con la dinámica macroeconómica. Aunque llama la atención su escasez, existen algunos estudios de casos sobre empresas que merecen ser mencionados como Gutiérrez (1999) que analizó la evolución de IMPSA; Kosacoff et al. (2001) que estudió al grupo ARCOR; Ordóñez y Nichols (2003) y el caso Grobo; Vispo y Kosacoff (1991) para el examen de IBM Argentina; Schvarzer (1989) y la experiencia de Bunge y Born; Artopoulos (2004) y el grupo Techint; y Barbero (1998).

Durante los años noventa, al tiempo que desaparecen las empresas estatales y se redujo la presencia de empresas locales grandes independientes, crece notoriamente la presencia de las empresas extranjeras<sup>24</sup>. Ya desde inicios de la década, dada la activa participación de los inversores extranjeros en el proceso de privatizaciones, se modificó substancialmente la estructura empresarial. Pero es a partir de 1995 que tiene lugar el extraordinario crecimiento de las transferencias de empresas industriales del sector privado. Aunque la presencia del capital extranjero en la industria manufacturera no es novedosa, se acentuó notoriamente<sup>25</sup>.

Si bien debe subrayarse la importancia de la dotación de recursos naturales como ventaja de localización para las inversiones en commodities agroindustriales, minería y petróleo, la IED se canalizó preponderantemente hacia aquellos sectores más estimulados por el dinamismo de la demanda. Aunque la apertura de la economía, en un marco de atraso cambiario, generó un sesgo desfavorable para la producción local de bienes transables manufactureros, el dinamismo exhibido por

[ 24 ] Según estimaciones oficiales entre 1990 y 2000 ingresaron 78 mil millones de dólares de IED, por lo cual el acervo de capital extranjero creció a tasas anuales superiores a 20% y superó los 80 mil millones en el año 2000 (Kulfas, Porta y Ramos, 2002).

[ 25 ] Mientras en 1994 había 69 empresas de capital extranjero entre las primeras 200 empresas industriales del país, la incorporación de empresas de capital extranjero a ese conjunto creció sostenidamente, pasando a 87 en 1995 y a 129 en 1998. En 1994, las ventas de las empresas de capital extranjero concentraban el 43,4% del total de las primeras 200 al tiempo que en 1998 tal participación fue notoriamente superior, alcanzando el 69,2% (CEP, 1999). En el año 2002 de las 500 empresas de mayor tamaño, 325 eran filiales de ET y generaban más del 80% del valor agregado de esa cúpula empresarial.

la demanda interna y regional en la mayor parte de la década de los años noventa se convirtió en un factor decisivo para las decisiones de inversión de las ET, tanto para las firmas ya instaladas como para los *recién llegados*.

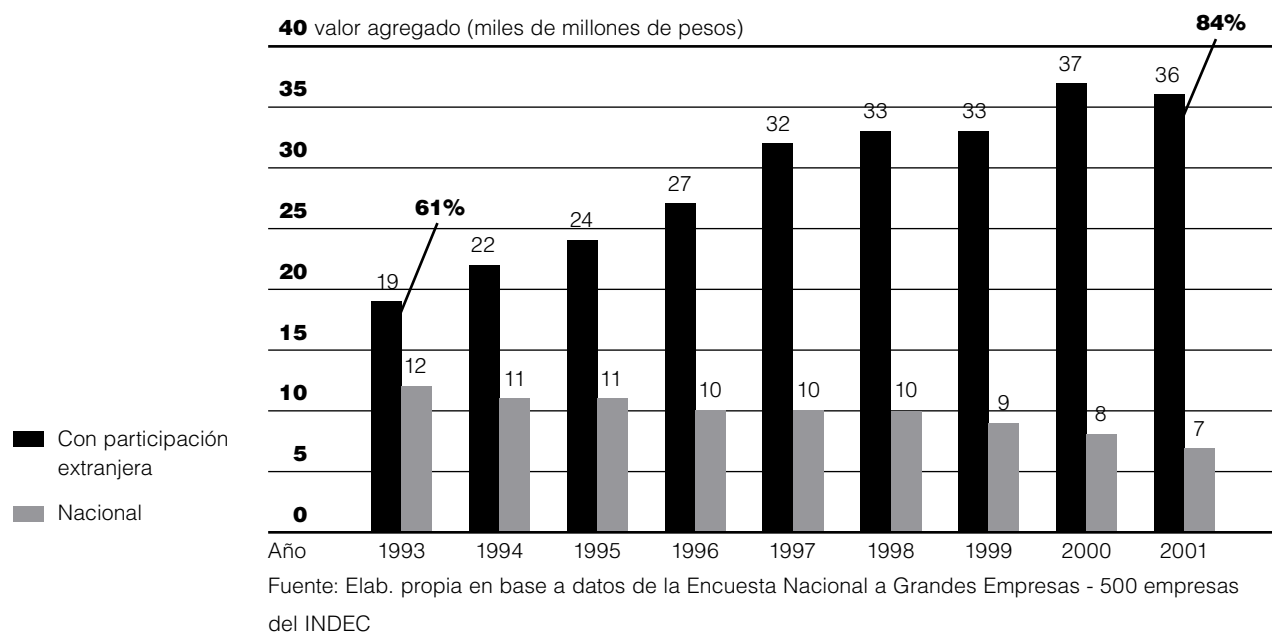
Las imperfecciones presentes en los mercados financieros y de capitales y los diferenciales de tasas de interés entre el mercado local y el internacional coadyuvaban al proceso de transnacionalización. Para el empresario local que vendía, el flujo de retornos futuros se descontaba a la tasa de interés predominante en el mercado local, la que fue, en promedio no menos de 2 o 3 veces superior a la tasa internacional, a la que la ET compradora operaba. Asimismo, en ciertos casos de compraventa también actuó un factor tecnológico. En los sectores donde se registró un intenso ritmo de cambio tecnológico desde los años 1980 (informática, telecomunicaciones, máquinas-herramienta) o donde resulta difícil el acceso a las innovaciones (farmacéutica) se plantearon límites más estrechos al desenvolvimiento de las firmas locales. En suma, además del concurso a operadores externos en los servicios privatizados, el conjunto de incentivos implícitos en las nuevas reglas y la estrategia de valorización financiera priorizada por los grandes agentes locales favorecieron los coeficientes de transnacionalización alcanzados.

En el área de producción la preocupación principal de las nuevas inversiones fue la especialización y el aumento de la escala, atributos decisivos en las nuevas condiciones de competencia. En los casos de crecimiento por fusión o adquisición de empresas locales se tendió a desintegrar verticalmente la planta, tercerizando algunas secciones, y se racionalizaron actividades, concentrando las áreas administrativas y maximizando las sinergias corporativas. Cabe señalar que, así como la historia previa de la firma y algunos de sus activos tangibles e intangibles han sido factores de atracción y una buena base para las acciones de reconversión emprendidas, se presentaron también casos en los que el equipamiento acumulado imponía restricciones técnicas al proceso de definición de los nuevos proyectos. En general, sólo en estos casos, y en particular si se trataba de nuevos inversores, se desarrolló un proyecto de planta nueva o de inversión *greenfield*.

El fuerte aumento del grado de transnacionalización de la economía argentina se refleja también en la participación de las ET en el comercio exterior y, si bien su presencia es absolutamente predominante en el flujo de importaciones, su contribución a las exportaciones es también sustantiva. La mayoría de las exportaciones se concentran en un conjunto reducido de sectores basados en recursos naturales, excepción hecha de la industria automotriz. Otros dos hechos se destacan para otorgar cierta singularidad al caso argentino: en términos internacionales, la participación de las ET en el comercio es comparativamente elevada, pero, a la vez, la orientación mercado-internista de su operatoria también es mucho más marcada que en otros países receptores de IED.

Solamente aquellas estrategias de IED intensivas en recursos resultan en un balance comercial positivo, como consecuencia de la fuerte orientación exportadora de estas actividades basadas en ventajas naturales y su muy baja propensión importadora. Entre las estrategias predominantemente *market seeking* –presentes en la mayoría de los sectores de manufactura–, en cambio, el déficit comercial externo fue generalizado, aún en aquellas que presentan un coeficiente de exportaciones superior al promedio nacional, en la medida que su abastecimiento de importaciones finales o intermedias es particularmente alto. A su vez, en este grupo aparece con nitidez un esquema de inserción internacional en el que predominan las exportaciones al

**Gráfico 10. Valor agregado por origen del capital (1993-2001)**



**Cuadro 2. Estrategias de las ET en los '90**

Sectores principales	Part. en flujos de IED	Ventajas de localización o factores de atracción	Tipo de inversión	Mercado
Servicios públicos	37%	Regulación Mercado cautivo, monopolio, rentabilidad garantizada	Market seeking Rent seeking	Interno
Servicios privados (financieros y comerciales)	11%	Regulación Perspectivas del mercado interno	Market seeking	Interno
Alimentos Químicos livianos Bebidas	6%	Perspectivas del mercado interno Posición de mercado Protección natural	Market seeking Efficiency seeking	Interno y algo Mercosur
Automotriz Autopartes	5%	Regulación Perspectivas del mercado regional	Efficiency seeking Market seeking	Mercosur
Commodities agroindustriales Petróleo Minería	28%	Ventajas naturales (expansión de la frontera) Privatización Regulación	Resource seeking	Mundial Mercosur Mundial

Mercosur y las importaciones de extrazona y se revela un fuerte componente de comercio intrafirma. Aunque un importante efecto esperado de la IED es su potencial contribución a la generación neta de divisas vía exportaciones, en la medida de que entre las ventajas de propiedad de las ET puede ser relevante la disposición de canales de comercialización internacional, las evidencias para el caso argentino no avalan este argumento: el desempeño exportador de las ET parece estar más bien vinculado al despliegue de estrategias de especialización y complementación entre filiales, apoyadas en el marco de las preferencias comerciales regionales.

En síntesis, teniendo una participación preponderante en los flujos comerciales del país y excepción hecha del desarrollo particular del complejo automotriz en el marco de la integración sectorial en el Mercosur, las estrategias desplegadas por las ET en los noventa no habrían contribuido a modificar y diversificar el patrón tradicional de exportaciones argentinas. En la medida que estas filiales –salvo el caso obvio de los sectores basados en recursos agrícolas– muestran una claramente mayor propensión importadora que exportadora, su accionar es la fuente principal del déficit comercial y, por lo tanto, agrava la restricción externa. Al mismo tiempo,

profundiza un proceso de internacionalización productiva *dualista*, que combina un patrón de comercio intersectorial con los mercados desarrollados y un patrón de naturaleza relativamente más intrasectorial en el mercado regional. Por último, de acuerdo con las estimaciones disponibles, probablemente no menos de un 25% del comercio exterior argentino corresponda a flujos intrafirma; en este caso, el manejo de precios de transferencia puede constituir una práctica habitual en las firmas y un problema serio de política económica.

En los últimos años hemos presenciado un retraimiento significativo de los flujos de IED. Aunque todavía es difícil discriminar entre cambios transitorios y permanentes, parece poco probable que se produzca otro auge como el de los años noventa<sup>26</sup>. Incluso no es de descartar que presenciemos alguna reducción de la participación de las empresas extranjeras. Más allá del volumen, existen interrogantes sobre qué estrategias seguirán: en general, las filiales tienen altos coeficientes de importación y bajos coeficientes de exportación. A partir de la vigencia de tipos de cambio real más altos quizás se produzca un aumento gradual en los coeficientes de exportación: el desafío es la elaboración de *productos globales*. Si por el momento su aporte a la formación de capital, a la acumulación de capacidades tecnológicas locales, el desarrollo de proveedores y la apertura de mercados fue deficiente, resulta indudable que las ET serán un actor central en cualquier estrategia de crecimiento sostenido. Hacia futuro la cuestión no es tanto atraer la mayor cantidad posible de capitales sino procurar inversiones extranjeras de mayor calidad en una economía altamente transnacionalizada con derrames escasos de los flujos de IED sobre el resto de la economía.

Durante mucho tiempo numerosos autores subrayaron la importancia de la calidad del management en el desempeño de las empresas. No obstante, sólo recientemente aparecieron estudios empíricos con información detallada que intentan dar cuenta de esta hipótesis. En efecto, estos trabajos buscan cuantificar la contribución de los ejecutivos y de sus distintas prácticas a las brechas de productividad que se verifican entre las empresas<sup>27</sup> (y que no pueden ser explicadas por discrepancias en la localización, el sector de actividad, la tecnología utilizada o las habilidades de la mano de obra). De este modo, se aportó evidencia consistente sobre la correlación entre mejores prácticas de management y mayores retornos sobre el capital, ventas por empleado o crecimiento de la participación en el mercado. Asimismo, se pudo establecer que la heterogeneidad de *estilos* entre los ejecutivos explica diferencias entre las prácticas de inversión, financieras u organizacionales.

Un aspecto no abarcado todavía en la literatura mencionada y que en referencia al caso argentino resulta interesante aludir, es el de cómo la acumulación de ciertos conocimientos idiosincrásicos en el *management*, producto de años de comportamiento volátil de la economía puede afectar a la trayectoria y el desempeño de las firmas. En particular, en la última crisis se pudo observar con claridad que el aprendizaje acumulado a lo largo de los años acerca de cómo actuar ante escenarios económicos cambiantes le aseguró a algunas empresas locales una mejor lectura de lo que podía ocurrir una vez que la crisis se aceleró y se transformó en depresión.

En este sentido, estas capacidades del *management* se pueden vincular con la literatura económica que interpreta al emprendedor y su accionar como la toma de decisiones bajo alta incertidumbre basadas en el juicio particular del individuo que propenden a anticipar y aprovechar activamente las condiciones de cambio<sup>28</sup>. Se refiere a aquellas decisiones empresariales que ostentan un rango de resultados futuros que se desco-

[ 26 ] Desde la crisis 2001-2002 la adquisición de empresas argentinas por parte de firmas brasileñas sugiere cierta capacidad de las empresas de la región para aprovechar oportunidades que surgen en contextos de alta inestabilidad en los cuales las ET del mundo desarrollado carecen o prefieren carecer.

[ 27 ] Entre otros, merecen mención Bertrand y Schoar (2003) quienes analizan el impacto del cambio de estilo y de estrategias resultante de la incorporación de nuevos CEOs y CFOs en el desempeño de compañías de EE.UU. y Bloom et al. (2005), quienes miden los efectos de la calidad de las prácticas aplicadas por el *management* de nivel medio en empresas de EE.UU, Reino Unido, Francia y Alemania.

[ 28 ] Otros conceptos asociados al espíritu emprendedor que se señalaron son el del *management* de pequeñas y medianas empresas o *start-ups*, el de poseer ciertas características psicológicas personales que resultan en una mayor creatividad e imaginación, el de la innovación schumpeteriana en productos o procesos, la actitud de búsqueda constante de oportunidades de beneficios o la capacidad de liderazgo carismático (Foss y Klein, 2004; Ibrahim y Vyakarnam, 2003).

noce (sin entrar a reflexionar siquiera sobre la probabilidad específica de ocurrencia de los mismos); es aquello que Knight (1921) denominó incertidumbre para diferenciarlo del mero riesgo probabilístico. Este juicio empresarial es algo que se aprende, que se acumula y que tiende a cargar con un elevado componente tácito.

Esas experiencias pasadas de igual forma le proporcionaron al management local una mayor flexibilidad para adaptarse ágilmente, tanto desde una perspectiva financiera como desde un plano comercial. En épocas de crisis, donde el horizonte se acorta en forma vertiginosa, determinados errores empresariales en la toma de decisiones de corto plazo emparentados con el funcionamiento cotidiano (y que en otros ámbitos se traducen solamente en la reducción de la rentabilidad anual, en pérdidas económicas, o en el cambio de algún gerente de la filial de un país que representa menos del 1% de las ventas totales) pueden implicar, y de manera irreversible, la venta o fusión obligada de la empresa o incluso hasta el cierre definitivo de la misma. En consecuencia, a las fortalezas estructurales que posee una compañía hay que agregarle como activo la capacidad empresarial para el manejo de la crisis en el día a día.

Una estrategia exitosa implementada por varias empresas locales durante la crisis fue proteger el capital de trabajo de la compañía que se tradujo generalmente como vender bienes o servicios *sólo contra caja*. Esto conlleva implícitamente la reducción en los volúmenes de ventas y la pérdida a manos de la competencia de una porción de la participación en el mercado. Cualquiera sea el propósito final que se busca alcanzar, el hecho de aceptar pérdidas de *market share* puede implicar situaciones difíciles de revertir en el futuro. Las decisiones de este tipo generan fuertes tensiones internas para el balance adecuado entre los aspectos financieros y comerciales del negocio (Kosacoff et al., 2001).

## 7. Consideraciones finales

En los tiempos turbulentos para la economía argentina, cuando los horizontes se acortaban y la lente del análisis hace foco sobre el corto plazo, la aproximación macroeconómica a los problemas de funcionamiento de la economía regía en forma absoluta. Por ende, aquellos fundamentos microeconómicos de esas dificultades resultaban descuidados. Precisamente, en diversos artículos se sugería que las respuestas de los agentes económicos a las políticas y a los choques macroeconómicos podían ser consideradas (sin riesgo de simplificar en exceso el fenómeno) como homogéneas y automáticas. Pasaba inadvertido que en cierta medida la fragilidad de esos cimientos y ciertas particularidades de su funcionamiento son las que a su vez pueden concebir a los propios inconvenientes macroeconómicos y contribuir a su persistencia en el tiempo. Tan es así, que a modo de ejemplo, si se revisan los trabajos sobre la crisis argentina reciente se puede confirmar que la abrumadora mayoría no incorpora en sus argumentos explicativos ninguna consideración vinculada de modo directo a los microfundamentos.

La vinculación entre modos de organización productiva, formación de habilidades y capacitación de recursos humanos y las ganancias de productividad y competitividad se ven afectadas por la volatilidad real y la fragilidad financiera, y a su vez retroalimentan el proceso perturbando la inversión y el crecimiento. En ese sentido, la consistencia entre los esquemas macro y microeconómicos resulta una base sólida para el crecimiento de largo plazo. El desarrollo de capacidades productivas

es un proceso complejo, avanza de manera desigual y asume características específicas según los sectores, regiones y países, e involucra causalidades e interacciones aún no íntegramente entendidas. Estas notas buscaron aportar algunos elementos para la mejor comprensión de estos fenómenos en el caso argentino.



## Bibliografía

- Aizenman, J. y Pinto, B. (2005), *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Altimir, O., Santamaría, H. y Sourrouille J. (1966), *Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra* en Desarrollo Económico, IDES, volúmenes 6 y 7, Buenos Aires.
- Anlló, G. y Peirano, F. (2005), *Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el Mercosur: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y Uruguay*, Serie Estudios y Perspectivas 22, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Artopoulos, A. (2004), *Nueva economía en Argentina. El caso de una empresa red: TENARIS*, presentado en el Seminario Interdisciplinario de la Sociedad de la Información dirigido por el profesor Manuel Castells, Universitat Oberta de Catalunya.
- Ascúa, R. (2003), *La creación de competencias dinámicas bajo un contexto de inestabilidad macroeconómica: el caso Edival*, CEPAL, Buenos Aires.
- Baldwin, R. (1988), *Hysteresis in Import Prices: The Beachhead Effect*, American Economic Review, 78 (4), pp. 773-785.
- Baldwin, R. y Krugman, P. (1989), *Persistent Trade Effects of Large Exchange Rate Shocks*, Quarterly Journal of Economics, 54 (4), pp. 635-654.
- Barbero, M. I. (1995), *Treinta años de estudios sobre la historia de empresas en la Argentina*, Ciclos, Vol. V, N°8.
- Bebczuk, R., Fanelli, J. y Pradelli, J. (2002), *Determinants and Consequences of Financial Constraints Facing Firms in Argentina, 1992-99*, Research Network Working paper, #R-453, Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Washington.
- Bernanke, B., Gertler, M. y Gilchrist, S. (1994), *The financial accelerator and the flight to quality*, NBER Working Paper, Number 4789, July.
- Bertrand, M. y Schoar, A. (2003), *Managing with Style: the Effect of Managers on Firm Policies*, Working papers 4280-02, MIT, Sloan School of Management.
- BID-CEPAL-Ministerio de Economía (2003), *Componentes Macroeconómicos, Sectoriales y Microeconómicos para una Estrategia Nacional de Desarrollo. Lineamientos para Fortalecer las Fuentes del Crecimiento Económico*, Buenos Aires.
- Bisang, R. (2001), *Shock tecnológico y cambio en la organización de la producción. La aplicación de biotecnología en la producción agropecuaria argentina*, mimeo, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Bisang, R. (2003), *Apertura Económica, Innovación y Estructura Productiva: La Aplicación de Biotecnología en la Producción Agrícola Pampeana Argentina*, Desarrollo Económico, Vol. 43, N° 71, Buenos Aires.
- Bisang, R., Bonvecchi, C., Kosacoff, B. y Ramos, A. (1996), *La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto*. Desarrollo Económico, Número especial, Vol. 35.
- Blinder, A. y Maccini, L. (1991), *The Resurgence of Inventory Research: What Have We Learned?* Journal of Economic Surveys, Blackwell Publishing, vol. 5(4), pp. 291-328.
- Bloom, N., Dorgan, S., Dowdy, J., Van Reenen, J. y Rippin, T. (2005), *Management Practices Across Firms and Nations*, Centre for Economic Performance, London School of Economics, June.
- Brodersohn, M. (1972), *Financiamiento de empresas privadas y mercados de capital en Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital*, Buenos Aires.
- Campa, J. (1993), *Entry by Foreign Firms in the United States under Exchange Rate Uncertainty*, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 75(4), pp. 614-22.

- Campa, J. (2000), *Exchange Rates and Trade: How important is Hysteresis in Trade?*, Research Paper N. 427, IESE Universidad de Navarra.
- Centro de Estudios para la Producción (1999): *Reporte Industrial 1999. La industria argentina ante los desafíos del próximo siglo*. CEP, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires, Diciembre.
- Chudnovsky, D., Kosacoff, B. y López, A. (1999), *Las multinacionales latinoamericanas. Sus estrategias en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2001), *La transnacionalización de la economía argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D., López, A. y Pupato, G. (2004), *Innovation and Productivity: A Study of Argentine Manufacturing Firms' Behavior (1992-2001)*, Universidad de San Andrés, WP N° 70.
- Chudnovsky, D., Porta, F., López, A. y Chidiak, M. (1996): *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración industrial y medio ambiente*. Alianza Editorial - CENIT, Buenos Aires, Argentina.
- Cimoli, M. (2005), *Redes, estructuras de mercado y shocks económicos. Cambios estructurales de los sistemas de innovación en América Latina* en Casalet, M., Cimoli, M. y Yoguel G., *Redes, jerarquías y dinámicas productivas*, FLACSO-OIT-Miño y Dávila.
- Dal Bó, E. y Kosacoff B. (1998), *Líneas conceptuales ante evidencias microeconómicas de cambio estructural*, en Kosacoff B. (ed.), *Estrategias Empresariales en Tiempos de Cambio*, Universidad de Quilmes, Bernal.
- Dixit, A. y Pindyck, R. (1994), *Investment Under Uncertainty*, Princeton U. Press, Princeton.
- Dunning, J. (1988), *Explaining international production*, Unwin Hyman, Londres.
- Easterly, W., Islam, R. y Stiglitz, J. (2000), *Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility*, The World Bank, Washington.
- Fanelli, J. (2003), *Growth, Instability and the Crisis of Convertibility in Argentina*, en FONDAD, *The Crisis That Was Not Prevented: Argentina, the IMF and Globalisation*, January.
- Foss, N. y Klein, P. (2004), *Entrepreneurship and the Economic Theory of the Firm: Any Gains from Trade?*, The Center for Knowledge Governance Working Paper No. 11/2004, Department of Management, Politics and Philosophy, Copenhagen Business School.
- Fuchs, M. (1994), *Calificación de los recursos humanos e industrialización. El desafío argentino de los años noventa*, Documento de Trabajo 57, CEPAL, Buenos Aires.
- Gatto, F. y Yoguel, G. (1993), *Las PyMEs Argentinas en una Etapa de Transición Productiva y Tecnológica*, en Kosacoff B. (ed.), *El Desafío de la Competitividad. La Industria Argentina en Transformación*, CEPAL/Alianza, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2003), *El ciclo de la Ilusión y el Desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel Sociedad Económica.
- Gertler, M. y Gilchrist, C. (1994), *Monetary Policy, Business Cycles, and the Behavior of Small Manufacturing Firms*, Quarterly Journal of Economics 109(2), 309-40.
- Guadagni, A. (1972), *Las tasas de interés negativas y la distorsión de la inversión real en la Argentina*, en Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital, Buenos Aires.
- Gutiérrez, C. (1999), *Política tecnológica y estrategia empresarial en un caso de transnacionalización: una empresa mendocina de ingeniería*, mimeo.
- Heymann, D. (2000), *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa*, en Heymann y Kosacoff (editores): *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Eudeba, Buenos Aires.
- Heymann, D. y Sanguinetti P. (1998), *Business cycles from misperceived trends*, Economic Notes N°2.

- Hubbard, G. (1998), *Capital-Market Imperfections and Investment*, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI, March.
- Ibrahim, G. y Vyakarnam, S. (2003), *Defining the Role of the Entrepreneur in Economic Thought: Limitations of Mainstream Economics*, working paper, Nottingham Business School.
- INDEC-SECYT (1998), *Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas*, Serie Estudios, N° 31, Buenos Aires.
- INDEC-SECYT-CEPAL (2003), *Segunda Encuesta Nacional de Innovación y conducta tecnológica de las empresas argentinas. 1998-2001*, Serie Estudios, N° 38, Buenos Aires.
- Izscovich, S. y Feldman, E. (1969), *Un sistema de transacciones financieras para la Argentina*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Kashyap, A., Lamont, O. y Stein J. (1994), *Credit Conditions and the Cyclical Behavior of Inventories*, Quarterly Journal of Economics, 109(3), 565-92.
- Katz, J. (1986), *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana*, BID-CEPAL-CIID-PNUD, Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989), *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, CEAL, Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1998), *Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones*, Desarrollo Económico, N° 148, Enero-Marzo.
- Knight, F. (1921), *Risk, Uncertainty and Profits*, Boston, Houghton-Mifflin.
- Kosacoff, B. editor (1994), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*. Alianza Editorial - CEPAL, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (1999), *El caso argentino*, en Chudnovsky D., Kosacoff B. y López, A. Las multinacionales latinoamericanas. Sus estrategias en un mundo globalizado, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (2000), *Corporate Strategies Under Structural Adjustment in Argentina. Responses by Industrial Firms to a New Set of Uncertainties*, St. Antony's Series, St. Antony's College and Antony Rowe Ltd., Wiltshire.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2001), *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Kosacoff B., Forteza J., Barbero M. I. y Stengel A. (2001), *Globalizar desde Latinoamérica*. El caso Arcor, Mc Graw Hill, Bogotá.
- Kosacoff, B. (coord.), Anlló G., Bianco C., Bisang R., Bonvecchi C., Porta F., Ramos A., Spector E. y Zabala Suárez J. (2004), *Evaluación de un escenario posible y deseable de reestructuración y fortalecimiento del Complejo Textil argentino*, CEPAL, Buenos Aires.
- Kose, M., Prasad, E. y Terrones, M. (2005): *Growth and Volatility in an Era of Globalisation*, IMF Staff Papers, Volume 52, Special Issue, September.
- Kulfas, M.; Porta F. y Ramos A.: *La inversión extranjera en la Argentina*, CEPAL/Naciones Unidas, Buenos Aires, 2002.
- López, A. (2002), *Sistema nacional de innovación y desarrollo económico: una interpretación del caso argentino*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- López, A. (2005), *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*, mimeo, Oficina de CEPAL Buenos Aires.
- Lugones, G. y Lugones, M. (2004), *Bariloche y su grupo de empresas intensivas en conocimiento: realidades y perspectivas*, REDES Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Documento de Trabajo 17, Buenos Aires.

- Maccini, L., Moore, B. y Schaller, H. (2004), *The Interest Rate, Learning, and Inventory Adjustment*, The American Economic Review, Vol. 94, No. 5, December.
- Moori Koenig, V. y Yoguel, G. (1995), *Perfil de la inserción externa y conducta exportadora de las Pymes argentinas*. CEPAL, Documento de Trabajo N° 65.
- Nelson, R. (1991), *Why do firms differ, and how does it matter?* Strategic Management Journal, Vol. 12, 61-74.
- Ordóñez, H. y Nichols J. (2003), *Agribusiness Turbulent Scenarios, Emerging Economies, Los Grobo Case*, UBA and TEXAS A & M, Enero.
- Porta, F. y Kosacoff, B. (1997), *La inversión extranjera directa en la industria argentina; tendencias y estrategias recientes*.
- Possas, M. (1996), *Competitividad de Factores sistêmicos E Política Industrial. Implicaciones para Brasil*. Castro, Possas y Proense (de.); Estrategias empresariais na industria brasileira. Discutiendo mudanças. Forense Universitarias, Rio de Janeiro.
- Ramos, A. (1995), *Hacia la calidad total: la difusión de las normas ISO de la Serie 9000 en la industria argentina*, Documento de Trabajo 66, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Roberts, M., Sullivan, T. y Tybout, J., *Micro Foundations of Export Booms*, Working Paper, Department of Economics, Pennsylvania State University.
- Roberts, M. y Tybout, J. (1997), *The Decision to Export in Colombia: An Empirical Model of Entry with Sunk Costs* American Economic Review, vol. 87(4), pages 545-64.
- Schvarzer (1981), *El Banco Nacional de Desarrollo y el Desarrollo Tecnológico en la Industria Argentina*, Unión Argentina de Ingenieros, Comité de Tecnología, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1989), *Bunge y Born. Crecimiento y diversificación de un grupo económico*, CISEA/GEL, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1996), *La Industria que Supimos Conseguir. Una Historia Político-Social de la Industria Argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1997): *La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa. Tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes*. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- SECYT-Ministerio de Educación (2005), *Bases para un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación*, Buenos Aires.
- Sourrouille, J., Kosacoff B. y Lucangeli J. (1985), *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, CEAL-CET, Buenos Aires.
- Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981), *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, American Economic Review, June, 71 (3), pp. 393-410.
- Villanueva, J. (1972), *El origen de la industrialización argentina*, Desarrollo Económico, N° 47, vol.12, Buenos Aires, IDES.
- Vispo, A. y Kosacoff, B. (1991), *Difusión de tecnologías de punta en Argentina. Algunas reflexiones sobre la organización de la producción industrial de IBM*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 38, Buenos Aires.
- Yoguel, G. y Rabetino R. (2000), *El Desarrollo de las Capacidades Tecnológicas de los Agentes de la Industria Manufacturera Argentina en los Años Noventa*, en Kosacoff B. (ed.), *El Desempeño Industrial Argentino. Más Allá de la Sustitución de Importaciones*, CEPAL, Buenos Aires.
- Yoguel G. y Rabetino R. (2002), *La incorporación de tecnología en la industria manufacturera argentina en los noventa: los factores determinantes*, en Bisang R., Lugones G. y Yoguel G. (eds.), *Apertura e Innovación en la Argentina. Para Desconcertar a Vernon*, Schumpeter y Freeman, Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires.

# Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008)

**Bernardo Kosacoff**

Este artículo fue originalmente publicado en el Boletín Informativo Techint 330, de septiembre / diciembre de 2009.

## Introducción

EN EL MEDIO SIGLO TRANSCURRIDO ENTRE 1958-2008, EL DESEMPEÑO DE LA economía argentina se caracterizó por la alta volatilidad, la incertidumbre y los altos costos de transacción. Asimismo, el tránsito de una economía protegida hacia una economía abierta en lo comercial y financiero, generó un cambio muy significativo en las estrategias empresariales. El objetivo del presente trabajo es analizar el desempeño de las actividades industriales y el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas en este particular contexto. En la primera sección se presentan brevemente las principales evidencias cuantitativas. En su segunda sección se estudian las características de la denominada segunda fase de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). En su tercer sección se analiza el quiebre de la ISI. La cuarta sección, se refiere a las condiciones del contexto económico en la etapa 1982-1990. En la quinta sección se analizan las transformaciones que se dieron durante el Plan de Convertibilidad. La sexta sección, se enfoca en las estrategias empresariales en los años noventa. En la séptima sección se analiza el colapso de la Convertibilidad y el nuevo régimen económico y, finalmente, la sección octava estudia el desempeño de las actividades industriales en el período 2002-2008.

## 1. Breve presentación de las evidencias cuantitativas: 1950-2008

Con el propósito de exhibir los principales rasgos de la economía argentina en el último medio siglo se presentan a continuación algunos resultados cuantitativos destacados expresados en los gráficos 1 a 19 que fueron elaborados en base al banco de datos de la oficina de CEPAL en Buenos Aires y a la información disponible en Coremberg, Goldszier, Heymann y Ramos (2007).

Entre 1950 y 2008 la economía argentina creció a una tasa promedio de alrededor de 2,5% anual; la que equivale a un ritmo anual cercano al 1% por habitante a lo largo del período (ver *Gráfico 1*). Este crecimiento medio muy moderado se concibió en un contexto de intensos ciclos del producto, los que repercutieron en que la economía argentina fuera una de las de mayor volatilidad en el mundo en la segunda mitad del siglo XX.

Mientras que en la economía semicerrada que abarca hasta mediados de los años setenta, la restricción externa conllevó a recurrentes ciclos de *stop-go*, es a partir del fin de la estrategia sustitutiva de importaciones y en la transición hacia una

apertura económica que la volatilidad del producto se hizo aún más frecuente y acentuada. En los 58 años del lapso considerado, se verificaron 19 años con caídas del producto real de la economía, de los cuales 14 años con caídas se registraron desde 1974 (constituye casi la mitad del tiempo transcurrido). Asimismo, las fluctuaciones de los años recientes se destacan por su amplitud aún dentro de una experiencia de aguda volatilidad macroeconómica. Las intensas fluctuaciones se reflejaron en un fuerte proceso de regresión social y una elevada incertidumbre para la creación de una base de negocios (ver *Gráfico 2*).

La evolución de la participación del valor agregado por la industria manufacturera en el PIB total de la economía fue marcadamente creciente a lo largo de la etapa sustitutiva de importaciones, pasando de menos del 20% a cerca del 23% a mediados de los años setenta. La tendencia ascendente se revierte con intensidad a partir del esquema de apertura de la economía, contribuyendo la industria con menos del 17% al PIB total de la economía en el quinquenio 2004-2008 (ver *Gráfico 3*).

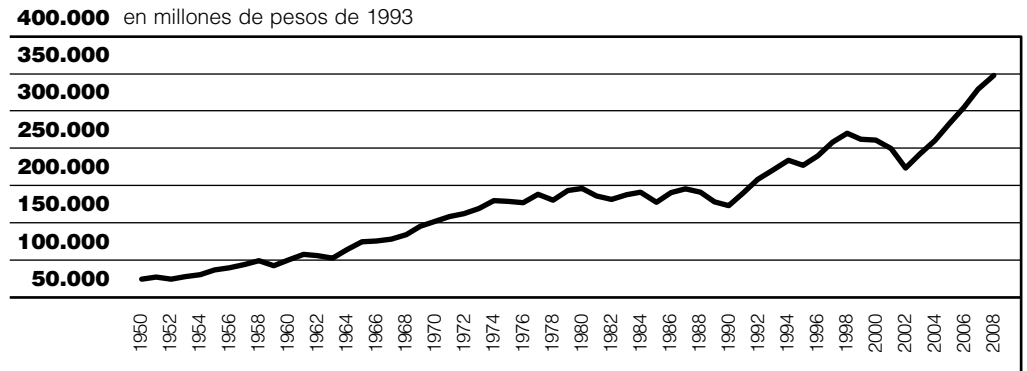
Si bien en el período 2004-2008 se registró una notable recuperación en el valor agregado industrial por persona en comparación con los niveles mínimos alcanzados durante la crisis del régimen de Convertibilidad, esta generación de riqueza manufacturera incremental aún no permite igualar los valores que se exhibían en la Argentina durante la década de los años setenta (ver *Gráfico 4*).

Entre 1950 y 2008 los coeficientes de inversión a producto muestran valores moderados cercanos al 20% promedio en el período, pero con bruscas oscilaciones. La tasa de inversión a precios constantes varió entre máximos superiores al 25% del PIB y un mínimo de 11% en 2002. En la segunda fase sustitutiva el crecimiento de la economía (3,7% anual promedio) se acompañó con un ritmo de acumulación de capital aún superior (mayor al 5% en equipo durable) y fuerte creación de empleo (1,5% anual). Posteriormente, la inestabilidad macroeconómica que dominó la escena hasta fines de los años ochenta implicó una reversión expresada inicialmente en una intensa desaceleración del producto y del empleo, pero manteniéndose aún elevados niveles de inversión (como consecuencia de una intervención enérgica de las políticas públicas), para luego mostrar un estancamiento del nivel de actividad y del stock de capital (con una importante desacumulación en equipo durable). A partir de los años noventa se observa un repunte del crecimiento del producto con niveles de acumulación de capital mucho menores que en el pasado (ver *Gráfico 5*).

La composición de la inversión en equipo durable por origen fue muy variable, con mínimos de 15% de origen importado a mediados de los años setenta y una creciente participación del equipo durable importado hasta alcanzar los dos tercios del total a partir de los años noventa (ver *Gráfico 6*).

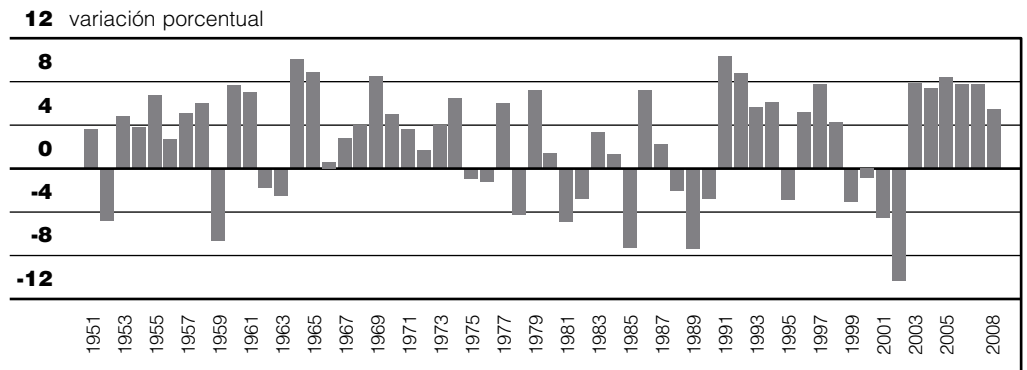
Mientras que hasta los años ochenta hubo pequeñas y breves discrepancias entre los coeficientes de ahorro nacional y de inversión a producto, durante la Convertibilidad de los años noventa se registra una considerable brecha negativa que se sostiene a partir de un mayor endeudamiento externo. En contrapartida, los años posteriores al colapso del régimen de Convertibilidad exhiben un importante aumento de la inversión que es financiado por un notable incremento del ahorro doméstico, el que permite elevados superávits en la cuenta corriente del balance de pagos (ver *Gráfico 7*).

**Gráfico 1. Evolución del PIB** (en millones de pesos a precios constantes de 1993)



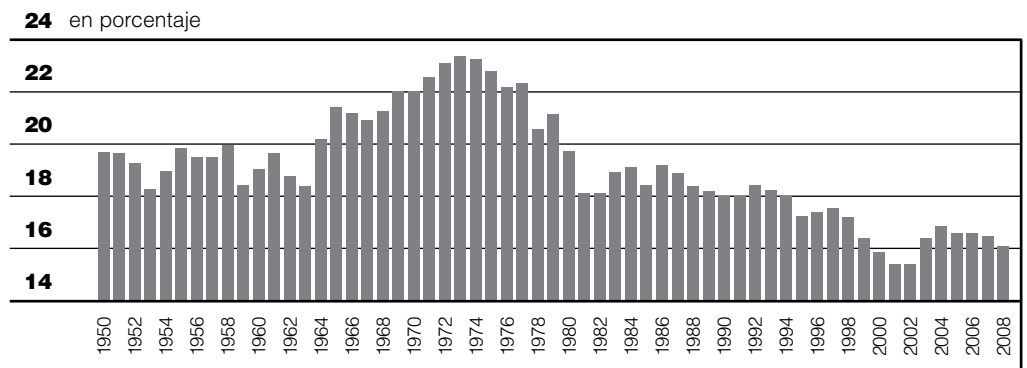
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 2. Variación porcentual del PIB a precios constantes de 1993**



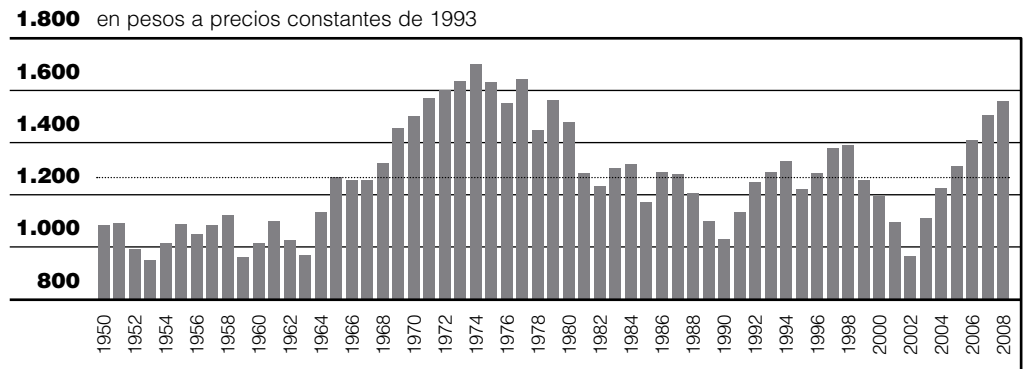
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 3. Participación del PIB industrial en el total**



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

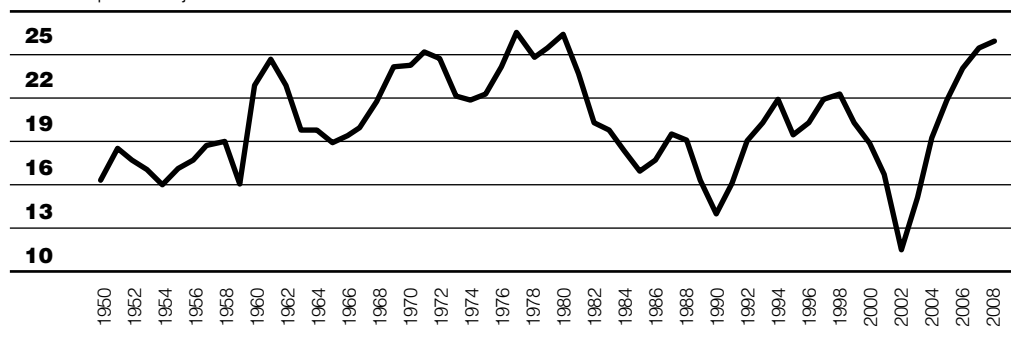
**Gráfico 4. Evolución del PIB industrial per cápita** (en pesos a precios constantes de 1993)



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 5. Inversión en porcentaje del producto**

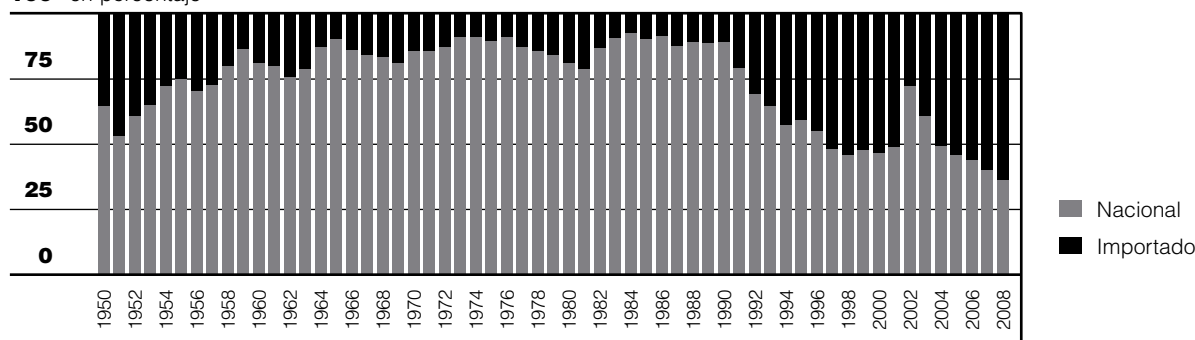
28 en porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 6. Participación del equipo durable nacional e importado a precios constantes**

100 en porcentaje



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

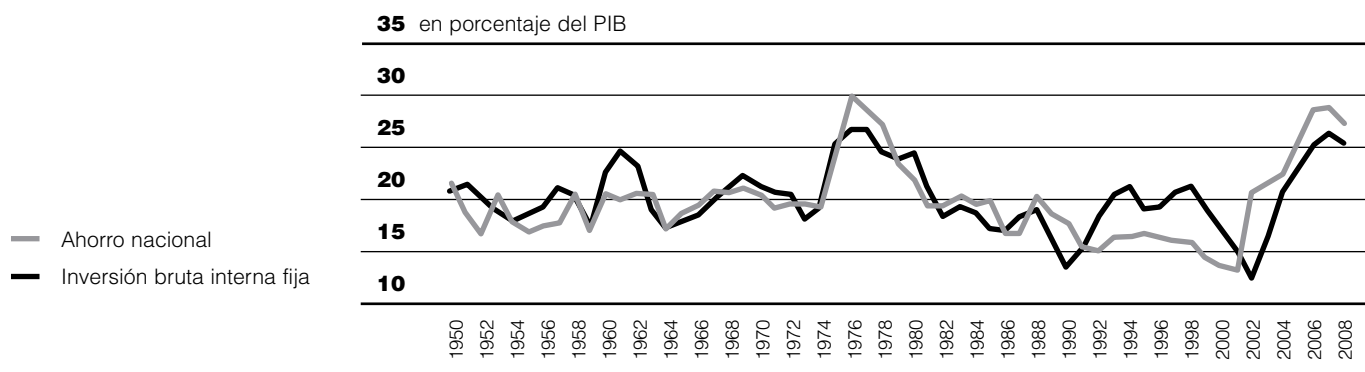
En la etapa sustitutiva se observan simultáneamente un fuerte incremento de la relación capital a producto y capital a trabajo, así como de la productividad laboral y, si bien más moderada, de la productividad total de los factores. A partir de la apertura económica se produce un cambio de la tendencia en estas relaciones, verificándose una caída de las relaciones de capital a trabajo y una mayor volatilidad y menor crecimiento de la productividad laboral y total de los factores (ver Gráficos 8 y 9).

En el mercado de trabajo se observa desde inicios de los años cincuenta y hasta fines de los años ochenta una tasa de desocupación promedio en los aglomerados urbanos en torno al 5% de la PEA. En los años noventa se registró un abrupto incremento de la tasa de desocupación que llega a alcanzar valores cercanos al 20%, en un período en el que el sector manufacturero por su parte expulsó cerca del 40% de la mano de obra empleada. Luego de la salida del régimen de Convertibilidad se exhibe una acelerada creación de empleo, cercana al 30%, que permite ubicar a la tasa de desocupación en valores menores al 10% hacia 2007 (ver Gráfico 10).

En términos de comercio exterior, en la etapa final de la sustitución de importaciones se observa un muy lento crecimiento tanto de los volúmenes exportados como de las importaciones. A partir de mediados de la década de los años ochenta el comercio exterior es uno de los pocos indicadores económicos que tuvo un notable dinamismo. En el contexto de una consolidación del proceso de apertura económica, en la actualidad la suma de exportaciones e importaciones representa más del 45% del PIB (ver Gráfico 11).

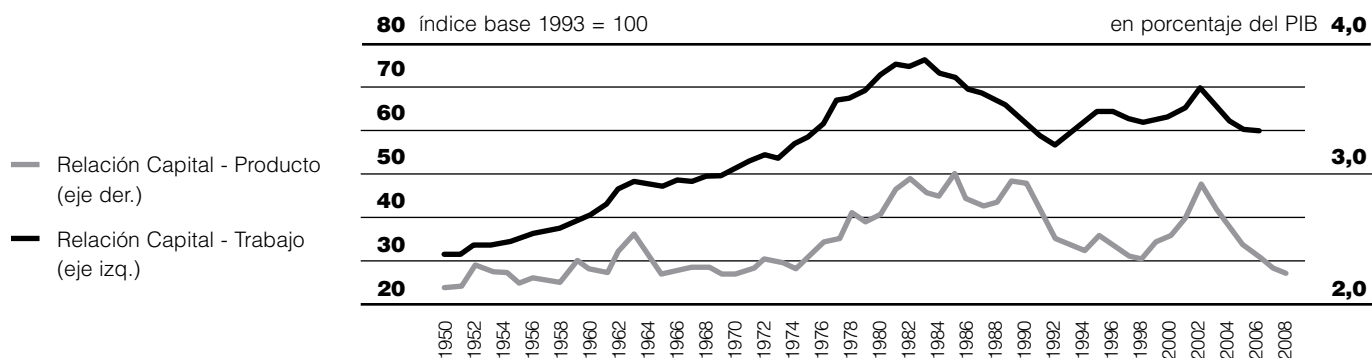


**Gráfico 7. Inversión bruta interna fija y Ahorro Nacional en porcentaje del PIB a precios corrientes**



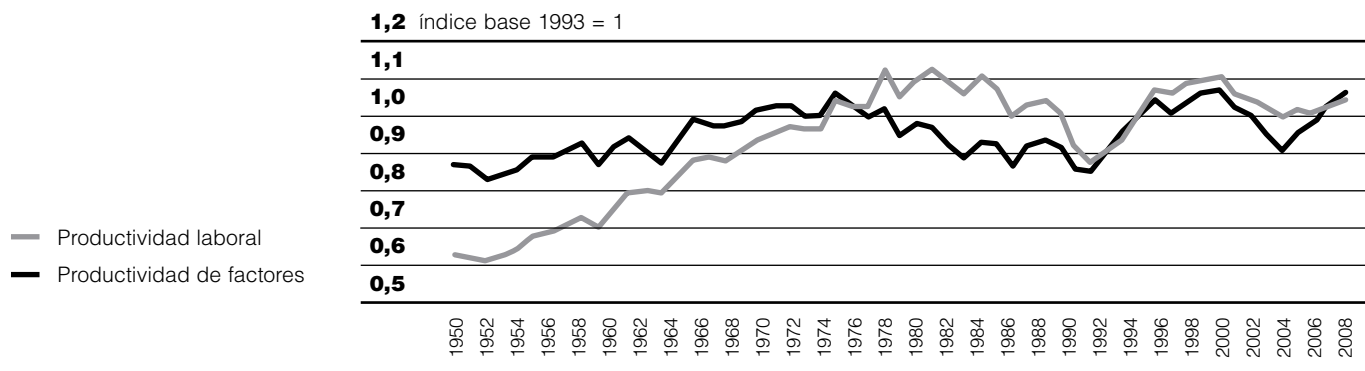
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 8. Relaciones de volumen físico capital/producto y capital/trabajo**



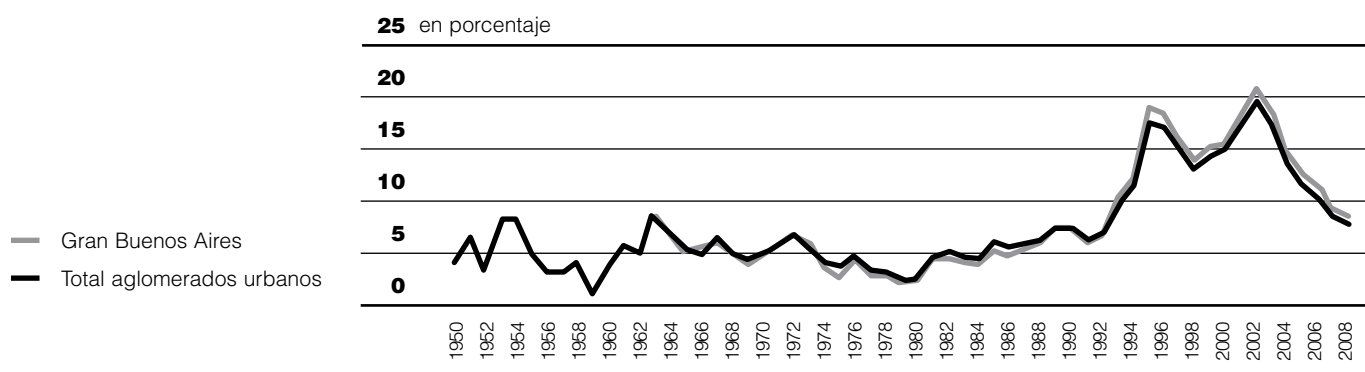
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 9. Productividad laboral y de factores**



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

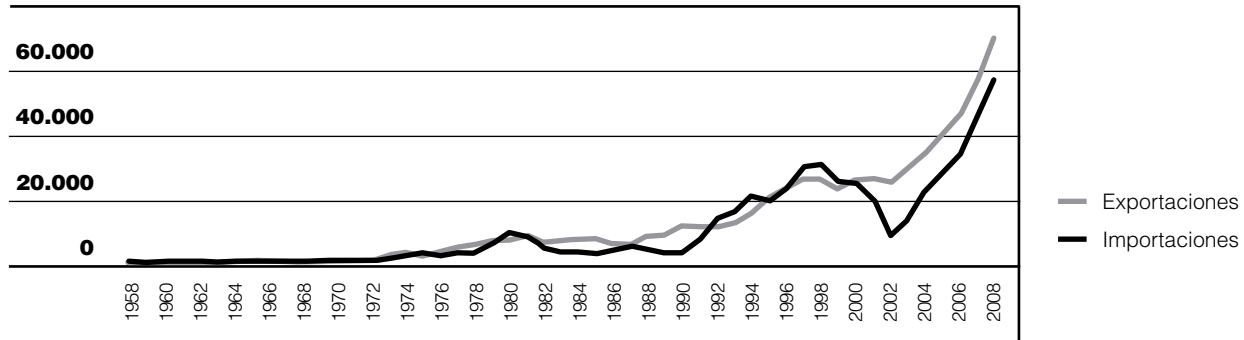
**Gráfico 10. Empleo. Tasa de desocupación del GBA y del total de aglomerados urbanos**



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 11. Comercio exterior. Exportaciones e importaciones a precios corrientes**

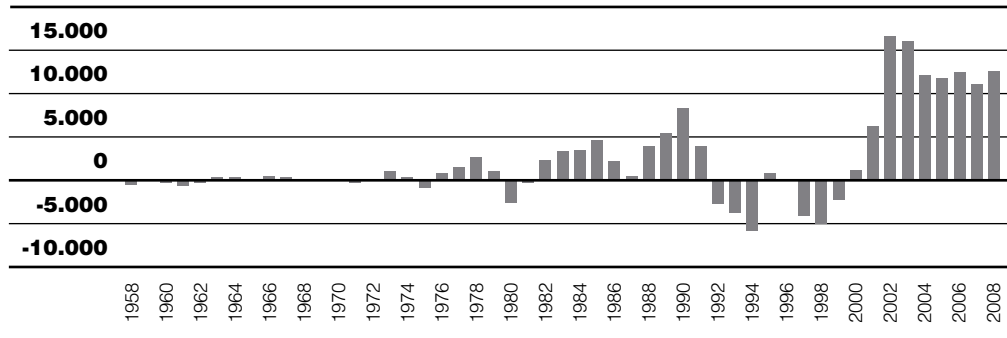
80.000 en millones de dólares



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 12. Comercio exterior. Balanza comercial a precios corrientes (mill. de dólares)**

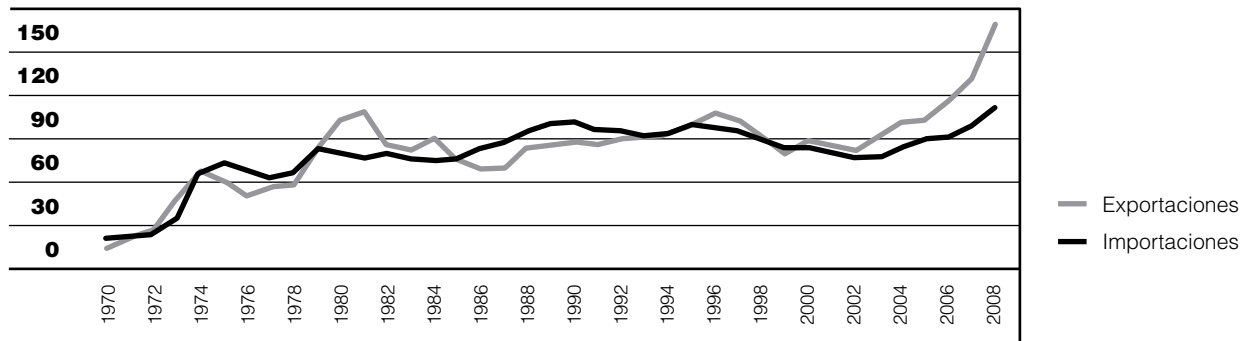
20.000 en millones de dólares



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 13. Comercio exterior. Índice de precios de las exportaciones e importaciones**

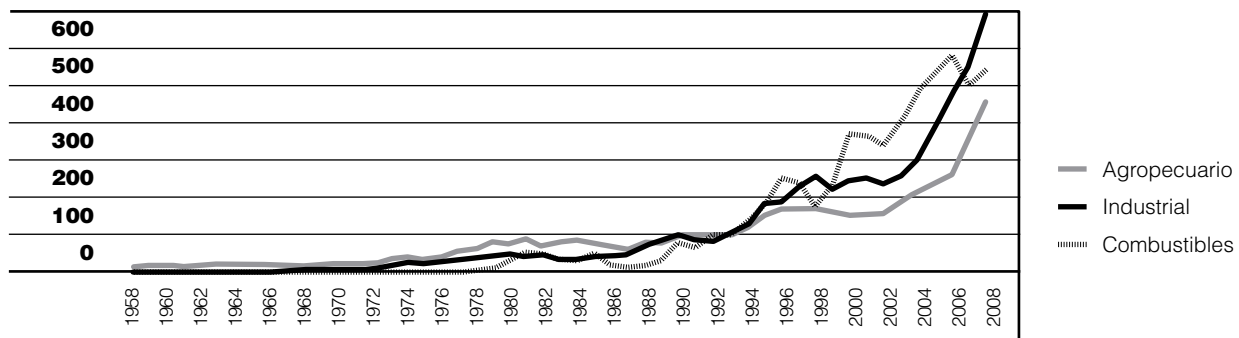
180 índice base 1993 = 100



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 14. Exportaciones. Índice de valor por principales rubros**

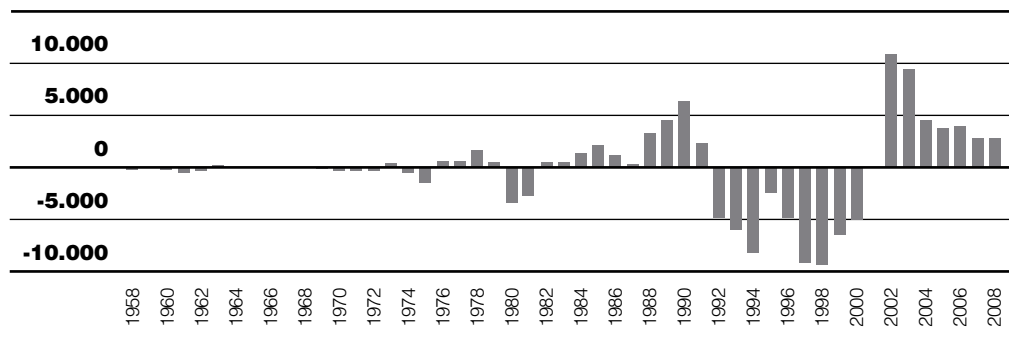
700 índice base 1993 = 100



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 15. Balanza comercial de la industria manufacturera**

15.000 en millones de dólares



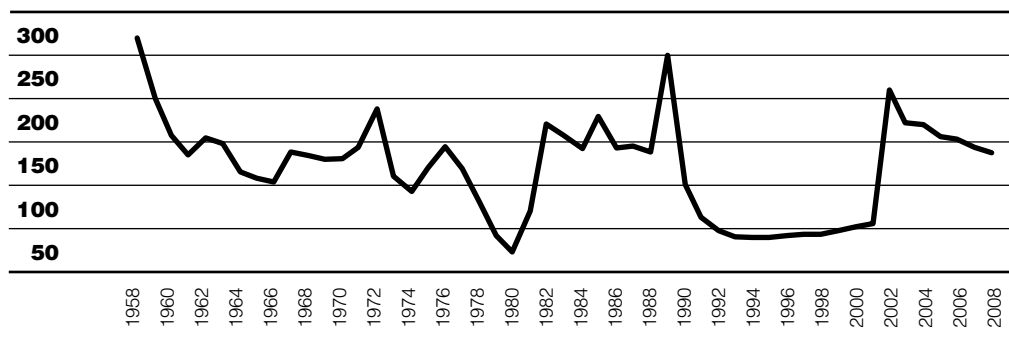
\* Importaciones: se netearon las compras de combustibles.

Exportaciones: excluye agropecuarios de extracción primaria y combustibles.

Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 16. Tipo de cambio real con el dólar.**

350 índice base 2000 = 100

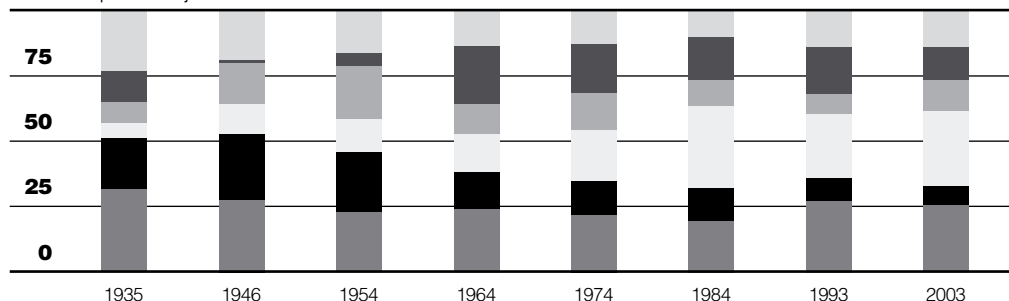


Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 17. Composición de la Industria manufacturera por sectores de actividad según los censos**

100 en porcentaje

- Alimentos, bebidas y tabaco
- Metales y sus manufacturas
- Textiles, confecciones y cueros
- Maquinaria y vehículos
- Caucho, químicos y derivados del petróleo
- Otros

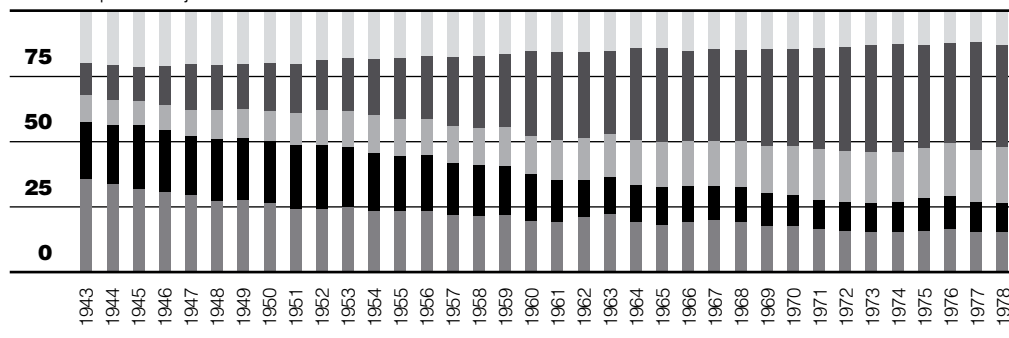


Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 18. Composición de la industria manufacturera por sectores de actividad según valores constantes de 1960**

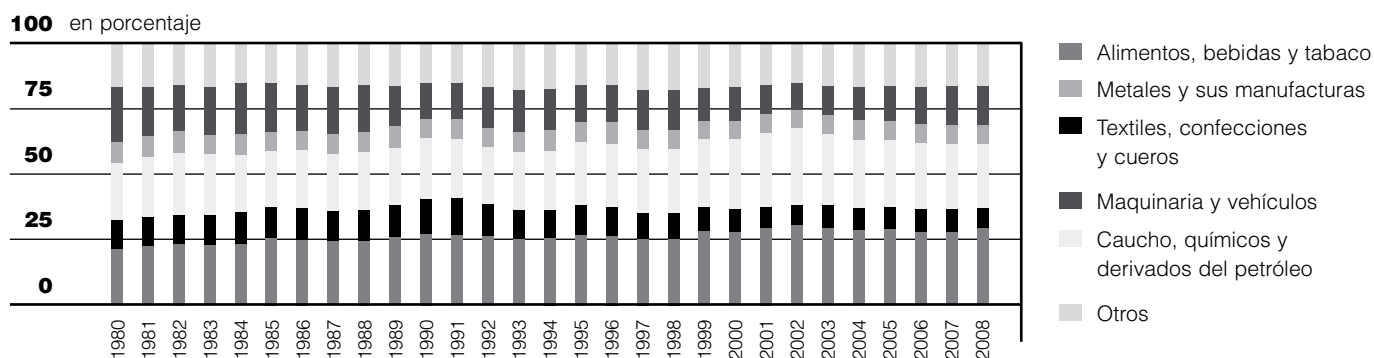
100 en porcentaje

- Alimentos, bebidas y tabaco
- Textiles, confecciones y cueros
- Caucho, químicos y derivados del petróleo
- Metalmecánicos
- Otros



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

**Gráfico 19. Composición de la industria manufacturera por sectores de actividad según valores constantes de 1993**



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

El crecimiento de las exportaciones y la mejora de los términos de intercambio determinaron que en el nuevo milenio se verifiquen saldos de la balanza comercial a precios corrientes ampliamente superavitarios (ver *Gráfico 12*).

A partir de los años setenta se verifica una mejora en el índice de precios de las exportaciones, que crece de forma aún más acelerada en los últimos años respecto a las importaciones, determinando una mejora sustantiva de los términos de intercambio desde mediados de los años ochenta (ver *Gráfico 13*).

El crecimiento del índice de volumen físico de las exportaciones se ha dado simultáneamente en las exportaciones agropecuarias, industriales y de combustibles (ver *Gráfico 14*). Empero, el saldo del balance comercial en la industria manufacturera se destaca por haber sido significativamente negativo en los años noventa, con un cambio de tendencia en los años 2000 explicado en particular por el crecimiento de los bienes basados en los recursos naturales y los insumos básicos (ver *Gráfico 15*).

La evolución del tipo de cambio real en comparación con el dólar muestra fuertes oscilaciones a lo largo del período considerado. Esto conlleva una seria dificultad para los agentes económicos que buscan tomar decisiones de consumo e inversión. Se destacan dos períodos de fuerte apreciación del tipo de cambio real que se corresponden con los dos procesos de apertura económica de fines de los años setenta y noventa (ver *Gráfico 16*).

Analizando los censos económicos se verifican fuertes cambios en el patrón de especialización de la industria manufacturera a lo largo del tiempo, con una pérdida de participación de las industrias más tradicionales (textiles, confecciones, alimentos, bebidas, tabaco) y un fuerte crecimiento de los complejos petroquímicos y metal-mecánicos (ver *Gráfico 17*). En particular, en la segunda fase de la sustitución de importaciones es el complejo metal-mecánico (principalmente la industria automotriz) el de mayor crecimiento (ver *Gráfico 18*). Mientras que a partir del proceso de apertura de la economía vuelve a crecer la contribución de la industria alimenticia y se verifica una fuerte pérdida de las actividades metal-mecánicas (ver *Gráfico 19*).

## 2. La segunda fase de la ISI: 1958-1976

La etapa del proceso de industrialización argentino que se inicia con posterioridad a la crisis de los años treinta y que se extiende hasta la asunción del gobierno militar en 1976 se ha caracterizado por el desarrollo de industrias sustitutivas de importaciones, dirigidas básicamente al mercado interno y que se desarrollaron en un fuerte esquema proteccionista, basado en restricciones cambiarias y niveles arancelarios muy elevados. En este proceso el Estado jugó un papel fundamental, tanto en la transferencia de ingresos hacia el sector industrial –subsidios, créditos promocionales, provisión de servicios– como en su rol de regulador de conflictos sociales y árbitro de las pujas redistributivas (Ferrer, 1979; Díaz Alejandro, 1970; Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966; CEPAL, 1957; Mallon y Sourrouille, 1975).

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

En 1958 se sanciona la Ley 14.180 sobre Inversión Extranjera y la Ley 14.181 sobre Promoción Industrial que fueron los instrumentos claves de la estrategia desarrollista en materia de política Industrial, dando inicio a la segunda fase de la ISI. En el período 1958-1962 se radican alrededor de dos centenares de firmas extranjeras en el sector manufacturero, especialmente en un selecto grupo de actividades que, merced a la presencia de una fuerte demanda insatisfecha, alcanzaron un rápido ritmo de penetración en la economía nacional. La entrada masiva de empresas transnacionales y su radicación en actividades dinámicas se traduce en un fuerte incremento de la participación extranjera en el producto industrial: crece de una quinta parte en 1955 a cerca de un tercio en 1974.

El sector de capital extranjero se caracteriza: a) porque en comparación con las firmas competidoras de capital nacional, son mayores sus tamaños de planta, la productividad de su mano de obra, sus coeficientes de importación y su dotación de capital por hombre empleado; b) porque su comportamiento tecnológico se basa en la incorporación de tecnologías que, a pesar de no ser de frontera a escala internacional, sin duda son novedosas en el mercado local; así, en muchos casos las radicaciones se acompañan con el gradual establecimiento de planteles locales de ingeniería y de organización y métodos de trabajo destinados a adoptar productos y procesos a las condiciones productivas locales; c) porque estas empresas se financiaron fundamentalmente a través del ahorro nacional y porque su aporte neto de divisas en el mediano plazo termina siendo negativo debido a que las transferencias al exterior son mayores que los ingresos de capital efectuados (Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli, 1985; Aspiazu y Kosacoff, 1985).

En esta etapa es claramente la industria automotriz la que lidera el proceso de crecimiento. Ésta aporta más del 30% del incremento en el producto bruto interno manufacturero en el intervalo 1958-1965, a una tasa anual de crecimiento del 24%. En una primera etapa se radican 25 terminales, 7 de las cuales permanecen en el mercado cumpliendo el requisito de una elevada integración de producción nacio-

nal del 95%. Para ello se articulan con más de mil proveedores locales (Sourrouille, 1978). Las plantas automotrices que se instalan localmente no sólo son idiosincrásicas por su reducida escala operativa, sino que, además, deben forzosamente *recrear* en el medio local una significativa cantidad de tecnologías de producto, de procesos, y de organización y métodos. Suman entonces deseconomías estáticas y dinámicas de escala y de organización industrial que son las que, en última instancia, impiden salir del estrecho círculo del mercado doméstico.

Luego de casi treinta años de comportamiento con altibajos, en la década comprendida entre 1964 y 1974, la industria registró un crecimiento continuo y con un dinamismo mayor que el resto de las actividades económicas, acompañado por un crecimiento de la ocupación, los salarios y la productividad. Asimismo, este último período se caracterizó por una caída de los precios relativos del sector industrial –asociado a la evolución de la productividad–, por el aumento significativo de las exportaciones industriales y por el incremento del tamaño medio de los establecimientos manufactureros. Las industrias metalmecánicas, químicas y petroquímicas fueron las actividades más dinámicas. De esta forma, la profundización del proceso de sustitución de importaciones –con la participación decisiva de tecnologías y firmas extranjeras– que se inició a fines de la década del cincuenta, produjo un profundo cambio estructural en el sector industrial. La diversificación de actividades, la incorporación de empresas capital- intensivas, el incremento de las exportaciones de manufacturas no tradicionales y la explotación de franjas del mercado interno con demandas atrasadas fueron algunos de los elementos clave que permitieron que el sector industrial fuese el motor del desarrollo de la economía en este último período (Sourrouille y Lucangeli, 1980).

Sin embargo, hacia mediados de los años setenta se verifica una desaceleración del crecimiento industrial que conduce a una fuerte polémica sobre el agotamiento del modelo de industrialización seguido. Las limitaciones del balance de pagos y la persistencia de la inflación seguían presentes en la economía nacional, mientras que las actividades industriales continuaban en su esquema protegido. En el período 1973/75 se intenta dar un nuevo impulso a la actividad industrial, basado en una acelerada modificación de la distribución del ingreso a favor de los sectores asalariados. Esta última experiencia encuentra rápidamente sus limitaciones y finaliza en marzo de 1976, con la asunción del gobierno militar, luego de una profunda crisis económica que, iniciada a mediados de 1975, se tradujo en un desorden en el que se descontrolaron algunas de las más importantes variables económicas (Canitrot, 1975).

Pese a que se ha escrito mucho en pro y en contra del modelo sustitutivo, es poco lo que se ha avanzado en la comprensión de su microeconomía. A partir de innovaciones *mayores* generadas décadas antes en las sociedades más industrializadas, la profundización de la industrialización se daba generalmente vía la incorporación a través de la *copia* de esas tecnologías, por lo que se requería poseer conocimientos y, más aún, generar conocimientos adicionales para su adaptación a un modelo de organización industrial que iba a resultar muy distinto en comparación con el de las sociedades más avanzadas (Katz y Kosacoff, 1996).

Los principales rasgos estructurales de las firmas eran el tamaño de las plantas; el grado de diversificación; el nivel de subcontratación y la capacidad tecnológica local dentro de un escenario industrial orientado hacia un reducido mercado interno. En

relación con el tamaño, se destaca lo reducido de las plantas locales, que suelen ser por lo menos diez veces menores que las equivalentes a nivel internacional. Ello implica la producción de *series chicas*, con menor automatización y una organización de la producción discontinua, es decir, con excesiva fragmentación en talleres y la existencia de excesivos tiempos muertos. Tal organización produce un impacto negativo sobre la productividad de la mano de obra. Esta situación se agrava por el segundo rasgo estructural señalado: el alto grado de apertura del mix de producción. Con frecuencia, las firmas fabrican gran cantidad de modelos y tamaños de un producto dado, lo que, en un mercado limitado y con escasa inserción internacional, hace que la escala de producción sea aún más reducida. El tercer elemento hace al alto grado de integración vertical con que operan las industrias. La escasa división social del trabajo industrial, en un contexto de muy elevados costos de transacción, que se refleja en la ausencia en el medio local de una red de subcontratistas especializados y en el atraso en términos de normatización y estandarización, condujo a las firmas a un excesivo autoaprovisionamiento de partes e insumos; esto afecta también a las economías de escala y de especialización.

Estos rasgos estructurales de las actividades industriales se combinan con las restricciones de balance de pagos que caracterizan el funcionamiento de la economía argentina. La particular posición negativa de las producciones manufactureras en el comercio internacional restringe las posibilidades de su crecimiento sostenido; a ella se suma el grado de ineficiencia provocado por la protección exagerada. Ambos factores determinan los permanentes comportamientos cíclicos del sector industrial. En el período 1958-1978 la industria manufacturera presenta cinco ciclos de contracción y posterior expansión del producto. Este movimiento de *stop-go* corresponde a máximos cíclicos y a contracciones asociadas con shocks macroeconómicos producidos por políticas estabilizadoras. Asimismo, en este período se verifican cuatro fases de desaceleración de la producción, es decir, períodos en los cuales no se observa una caída del volumen de producción pero disminuyen las tasas de crecimiento. Tres de esas fases se registran en el exitoso período intercensal 1963/1974, lo cual denota las limitaciones que traban un crecimiento permanente de las actividades manufactureras (Heymann, 1980).

Estos comportamientos cíclicos, con restricciones de balance de pagos y con la persistencia de fuertes ritmos inflacionarios, cuestionan el estilo de desarrollo industrial seguido hasta la década del setenta. La percepción de estos problemas condujo a buscar mecanismos dentro de la propia ISI. Por un lado, la política de incentivos a la exportación de manufacturas, buscaba simultáneamente generar las escasas divisas, expandir un mercado interno con signos de agotamiento e impulsar la competitividad global de la industria. Sus resultados no fueron menores mientras que en 1960 las manufacturas no tradicionales prácticamente no se exportaban, en 1975 representaban una cuarta parte de las exportaciones del país. Por otro lado, se buscaba la profundización de la ISI, en la cual la oferta de algunos insumos básicos (acero, aluminio, papel, petroquímica, etc.) era fuertemente dependiente de la importación. 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.

### 3. El quiebre del modelo de sustitución de importaciones

La política económica iniciada en abril de 1976 cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvolvían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios. Se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía (Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli, 1985; Damill, Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1988; Rodríguez 1979).

En relación a la política industrial, se pueden señalar dos subperíodos que tienen su corte hacia fines de 1978. El primero de ellos, se caracteriza por la recuperación de la producción de bienes de consumo durable y de capital, asociada a la creciente inversión. En este período de *sinceramiento* de la economía, se comienza con la reducción de los aranceles de importación (Berlinsky, 1977 y Nogués 1978). A pesar de su fuerte baja –en promedio descienden 40 puntos, del 90 al 50%– en estos tres primeros años no aumentan significativamente las importaciones. Este fenómeno tiene su explicación en los incrementos de competitividad durante la última década, que determinaron la existencia de una fuerte redundancia en las tarifas y por otra parte en el mantenimiento de un tipo de cambio elevado. Por otro lado, la sanción, en 1977, de la reforma financiera, libera la tasa de interés y crea un mecanismo totalmente distinto para la asignación de los créditos<sup>1</sup>.

El segundo subperíodo se inicia hacia fines de 1978 al instrumentarse la versión de economía abierta de la escuela monetarista (enfoque monetario del balance de pagos). La aplicación de esta política tenía como objetivo igualar la tasa inflacionaria interna con la externa, ajustándose esta última a la tasa de devaluación del tipo de cambio. Este se determinaba con un cronograma que fijaba un ritmo de devaluación continuamente decreciente en el tiempo, en un contexto de creciente apertura de la economía al exterior (tanto en el mercado de capital como en el de bienes); ello suponía la convergencia de las tasas de interés y de inflación internas con las correspondientes internacionales. En este esquema de política monetaria pasiva, se suponía un período de transición determinado por la distinta velocidad de ajuste en los precios de los productos según se comercien o no en el mercado internacional. Una vez que se lograra la convergencia quedaría establecido un nuevo esquema de precios relativos de la economía. A su vez, en combinación con la política arancelaria, la asignación de recursos favorecería el incremento de la productividad global, desaparecerían los sectores menos eficientes y se desarrollarían las actividades con ventajas comparativas a escala internacional.

Sin embargo, la *convergencia* no se logró. En los bienes transables con el exterior el ajuste fue lento e imperfecto, en los bienes no transables los mecanismos previstos no tuvieron los efectos esperados. La evolución de la tasa de interés interna fue altamente afectada por una sobretasa creciente motivada por la incertidumbre y los elevados costos de la intermediación financiera. Por su parte, el tipo de cambio, que estaba prefijado con una previsión inflacionaria menor a la real, se caracterizaba por una permanente subvaluación de las divisas.

[ 1 ] Desde la crisis de 1930 hasta esta fecha el sistema financiero argentino se caracterizó por la regulación del Banco Central de líneas de redescuento para el otorgamiento de créditos, con tasas de interés reales altamente negativas, teniendo las empresas industriales una posición privilegiada en su asignación.



Esta sobrevaloración del peso en conjunción con las rebajas arancelarias afectó fuertemente la balanza comercial y permitió la entrada masiva de productos importados. A su vez, la entrada de capitales externos, en su casi totalidad de corto plazo y provenientes de un mercado financiero de alta liquidez y elevadas tasas de interés, compensaba el déficit de la cuenta corriente, con un incremento significativo del endeudamiento con el exterior. Estos movimientos -que afectaban seriamente el balance de pagos- preanunciaban una devaluación del tipo de cambio, en un mercado de capitales de alta liquidez, atento al muy corto plazo de colocación de los depósitos. En adición, la política fiscal no fue lo suficientemente prolija y continuaron importantes transferencias de ingresos de difícil justificación y ausentes de evaluación. A ello se sumaba un clima de cambio de autoridades políticas y económicas. En consecuencia las primas de riesgo por la colocación de capitales externos se elevaron considerablemente, con el consiguiente aumento de las tasas de interés.

En este contexto, el sector industrial sufrió la crisis más profunda de su historia por la conjunción de varios factores negativos. Entre ellos sobresale la contracción de los mercados, por los bajos niveles de demanda de productos industriales locales, tanto interna por la competencia de productos importados, como externa por el fuerte atraso del tipo de cambio. A su vez, las altas tasas de interés que superaban largamente toda posibilidad de rentabilidad productiva y su constante crecimiento llevaron a las empresas a niveles de endeudamiento que en muchos casos solían superar el valor de sus activos. Con el cambio de autoridades dentro del régimen militar en marzo de 1981 se inicia un proceso caracterizado por la adopción de medidas de corto plazo tendientes a solucionar los problemas más urgentes de los sectores productivos. No obstante, también en este período continúa el estancamiento del sector industrial, en un contexto de permanentes devaluaciones de la moneda y persistencia de tasas de interés reales positivas. La revalorización del tipo de cambio y las restricciones a las importaciones resultantes del abultado endeudamiento externo -cuyos pagos de intereses superaban toda previsión optimista del saldo de la balanza comercial-, generaron nuevamente condiciones de protección al sector industrial. El coeficiente de importaciones de la economía argentina volvió a niveles próximos a los anteriores a la política de apertura.

#### **4. El período posterior a la crisis del endeudamiento (1982-1990)**

El plano macroeconómico local ha sido el eje articulador de gran parte de las transformaciones ocurridas en el período 1982-1990 (Bonvecchi, 1992; Machinea, 1990 y Carciofi, 1990). La necesaria *estabilización* de la economía no sólo fue un objetivo permanente, sino que se convirtió en un camino ineludible a partir del conjunto de perturbaciones del funcionamiento de la economía, que tuvieron en los episodios hiperinflacionarios generados a partir de 1989 sus manifestaciones más crudas. Los condicionantes externos, la necesidad de la consistencia y persistencia de las políticas estabilizadoras y el contenido de las mismas ocuparon la atención de la sociedad argentina.

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 internacionales. 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 la fragilidad financiera amplificaban y agudizaban los efectos de las medidas adoptadas para corregir los desajustes. El desafío de la política económica estaba en la eficiencia para alcanzar los objetivos de equilibrar los desajustes estructurales y, al mismo tiempo, reducir la inflación sin incurrir en costos excesivos en términos de producción, empleo y salarios reales.

Entre 1980 y 1990 se observó una performance poco alentadora de los principales indicadores económicos con un alto costo social en el proceso de ajuste. Sólo las exportaciones tienen un signo positivo con un crecimiento del 78% entre 1980 y 1990. El resto de los indicadores evidencian el profundo deterioro de la economía. El PIB disminuyó un 9,4%; el PIB industrial el 24%; el consumo el 15,8%; las importaciones un 58,9%; la inversión el 70,1%; el ingreso por habitante un 25%. A su vez, la tasa de desocupación abierta se duplicó, el nivel de empleo manufacturero disminuyó entorno del 30% y el salario medio real industrial en 1990 fue un 24% más bajo que a inicios de la década.

Las condiciones económicas del período 1975-1990, generaron cambios significativos a nivel sectorial y microeconómico, en el cual se verificó la incapacidad de la economía de basar la 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 y bases empresariales. En un contexto caracterizado por el estancamiento de la producción la industria no sólo disminuyó notablemente su participación en el PIB sino que simultáneamente, se generó una profunda transformación en el tejido industrial caracterizada por el incremento de la concentración y la heterogeneidad estructural, con cambios significativos en su especialización intraindustrial (Kosacoff y Azpiazu, 1989; Katz y Kosacoff, 1989; Chudnovsky, 1991; Nochteff 1991; Schvarzer, 1996). 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 escenario doméstico, a pesar de su excelente punto de partida, pierde posiciones relativas en forma significativa.

La continuidad de los sistemas de Promoción Industrial, tanto a nivel nacional, como en el ex Territorio Nacional de Tierra del Fuego y los regímenes provinciales de San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan han tenido un impacto importante en la localización de las actividades industriales. Sus objetivos y su instrumentación han sido una fuente de polémicas, que incluyó al ámbito parlamentario. En el régimen a nivel nacional, sus efectos económicos se concentraron fundamentalmente en el subsidio para la puesta en marcha de alrededor de 50 proyectos de grandes plantas productoras de bienes intermedios, intensivas en el uso de capital, que tuvieron su justificación hacia principios de los años setenta, en la profundización del modelo sustitutivo. El régimen de Tierra del Fuego, se potencializó hacia fines de los setenta y su principal motivación para los inversores está dada por la libre importación de insumos asociada a una alta protección al producto final. Ello incentivó la instalación de un conjunto

de empresas –entre las que se destacan las productoras de artículos electrónicos de consumo– que realizan tareas de escasa integración local e ínfima participación de la ingeniería local. Por último, los regímenes provinciales generaron la instalación de empresas dedicadas en la mayoría de los casos a la fase final de procesos productivos fragmentados de forma de maximizar las desgravaciones impositivas.

Las principales críticas que se realizan a estos sistemas promocionales apuntan a la escasa selección de las actividades dentro de un modelo de industrialización coherente; los elevados costos fiscales; la ausencia de una evaluación *ex post* de los mecanismos; el carácter discriminatorio de los otorgamientos; la falta de competitividad en la organización de los mercados y la inexistente fiscalización de las actividades que tienen incentivos no sólo asociados a la formación de capital sino que también abarcan a la operatoria de las firmas. En forma contrapuesta, estos mecanismos generaron una incipiente descentralización de la localización de las actividades hacia espacios de menor desarrollo relativo y permitieron la instalación y reestructuración de muchas firmas que de otra manera no se hubiese efectuado (Azpiazu, 1988; Gatto, Gutman y Yoguel, 1988). Asimismo, desde el punto de vista tecnológico las plantas de insumos están ubicadas entre las mejores prácticas internacionales.

## 5. Las transformaciones durante el Plan de Convertibilidad

El inicio de la década de los noventa se produce en simultáneo con una etapa de cambios políticos y económicos significativos, tanto a nivel nacional como en el contexto regional e internacional. Los impulsos provenientes de factores externos desempeñaron un papel protagónico, en particular, el aumento notable de la oferta de crédito internacional para los países denominados emergentes y los mayores precios para los productos de exportación. Sin embargo, la década se caracteriza principalmente por las reformas de política doméstica encaradas. A lo largo de los años noventa la Argentina implementó una serie de profundas reformas económicas que tuvieron como ejes la estabilización de precios, la privatización o concesión de activos públicos, la apertura comercial para amplios sectores de la economía local, la liberalización de buena parte de la producción de bienes y la provisión de servicios y la renegociación de los pasivos externos (Heymann, 2000).

La política monetaria fue uno de los ámbitos objeto de grandes cambios. En 1991, mediante la sanción de una ley, se estableció un esquema de convertibilidad con tipo de cambio fijo entre la moneda local y el dólar estadounidense (a razón de 1 peso por dólar). Se reformó también la Carta Orgánica del Banco Central para adecuarla al nuevo esquema, limitando a la entidad en el financiamiento al gobierno y en el otorgamiento de redescuentos. Asimismo, en 1992, el gobierno nacional alcanzó un acuerdo con los acreedores externos por el cual se reemplazaba la deuda de capital e intereses atrasados con los bancos por bonos públicos de largo plazo con garantía, en el marco del denominado Plan Brady.

Luego del inicio del programa económico, caracterizado por el cambio de precios relativos a favor de los sectores no transables, la tasa de inflación fue disminuyendo gradualmente, impactando en la ampliación del horizonte de las decisiones, que conllevó un cambio de primer orden para la formación de capital. La estabilización de precios estuvo acompañada por un aumento apreciable del volumen de crédito, denominado tanto en dólares como en pesos convertibles. Pronto se

pudo notar que el funcionamiento del mercado de crédito, y de un modo más general el conjunto de las relaciones contractuales, en gran medida se basaban en expectativas respecto a la continuidad del régimen cambiario. De ese modo, este comportamiento de los agentes económicos determinaba un aumento de los costos percibidos y efectivos de salida del régimen de Convertibilidad.

La política de comercio exterior en los años noventa tuvo en la apertura comercial y la integración regional a dos de sus pilares. La reducción de aranceles y barreras no arancelarias a las importaciones y la eliminación de impuestos a las exportaciones modificaron los incentivos a la producción y a la demanda de bienes. El proceso de integración regional en el Mercosur se intensificó en la década y junto con la apertura comercial condujo a un aumento notable de los flujos de comercio entre los países miembros. Las políticas comerciales y la actitud hacia el proceso de integración se vieron severamente afectadas por los problemas de competitividad de los bienes transables internacionalmente, particularmente a partir de la devaluación brasileña a comienzos de 1999.

El desempeño macroeconómico de inicios del decenio de los noventa se caracterizó por un aumento notable de la demanda interna, impulsada por el crecimiento de la oferta de crédito local e internacional. El origen de este comportamiento se vincula con las expectativas positivas de ingresos futuros derivadas del cambio del régimen económico que impulsan aumentos en el consumo y generan nuevas oportunidades de inversión. El aumento de la demanda agregada fue difundido en los distintos sectores de la economía, aún cuando hay que notar que el elevado ascenso del producto manufacturero fue inferior que el del producto total. El escaso impacto de la expansión de la producción sobre la ocupación, derivado de los efectos negativos de la reestructuración productiva, contribuyó a elevar el desempleo. El abrupto aumento en las importaciones de bienes, sumado a exportaciones que no respondían del mismo modo, generaron saldos comerciales negativos de magnitud considerable. Asimismo, el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos comenzaba a suscitar algunas dudas respecto a la sustentabilidad del esquema macroeconómico, aunque eran cubiertos y en exceso por los ingresos de inversión extranjera y las operaciones de crédito internacional.

En este contexto, los incrementos de la tasa de interés internacional y la devaluación mexicana provocaron una crisis financiera en 1995. Este shock derivado de la retracción en la oferta de crédito tuvo un impacto inmediato sobre el nivel de actividad y el desempleo, y afectó severamente al sistema financiero. Es probable que la rápida superación de la crisis, sustentada en mejoras en los precios internacionales, en el crecimiento de la demanda brasileña posterior al lanzamiento del Plan Real y en reformas regulatorias en el sistema financiero, haya contribuido a reafirmar las percepciones positivas sobre el crecimiento de los ingresos y la solidez de un esquema macroeconómico que ahora incrementaba las exportaciones, el ahorro y el empleo.

Desde 1998, la economía argentina estuvo afectada por varios shocks negativos en forma simultánea. Los efectos de la crisis rusa sobre el acceso al financiamiento y las tasas de interés en los países emergentes, la posterior devaluación y modificación del régimen cambiario en el principal socio comercial, la abrupta caída en los precios de los productos que exporta el país, la persistente fortaleza del dólar respecto a otras monedas del mundo y el continuo desplazamiento del sector privado de los mercados de financiamiento interno por parte del sector público, constituyen los ejemplos más destacados de lo ocurrido.

## 6. Estrategias empresariales en los noventa

En respuesta a una nueva configuración del marco competitivo local, comenzaron a desplegarse fuertes procesos de reconversión empresarial, en los cuales se alteran tanto las estrategias como el peso relativo de las distintas actividades y agentes económicos, así como las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales. En esta dinámica, las distintas acciones de las firmas determinaron resultados contrapuestos que se pueden estilizar en dos grandes grupos de conductas empresariales. Por un lado, aparecen las denominadas *reestructuraciones ofensivas* que se caracterizan por haber alcanzado niveles de eficiencia comparables con las mejores prácticas internacionales y que abarcan a un grupo reducido de alrededor de 400 empresas. Aunque se pueden encontrar casos en casi todo el entramado productivo, predominan particularmente en las actividades vinculadas a la extracción y procesamiento de recursos naturales, las ramas productoras de insumos básicos y en parte del complejo automotriz. Por otro lado, el resto del tejido productivo, cerca de 25 mil firmas si no se consideran las microempresas, se caracterizó por llevar a cabo los denominados *comportamientos defensivos* que a pesar de los avances en términos de productividad con respecto al propio pasado están alejados de la frontera técnica internacional y mantienen vigentes ciertos rasgos de la etapa sustitutiva, tales como una escala de producción reducida o escasas economías de especialización (Kosacoff, 2000).

Se puede afirmar que el proceso de estabilización económica encarado en los noventa aumentó la capacidad de prever la evolución de las principales variables macroeconómicas de modo notable e implicó una ventaja incomparable para la organización de las actividades productivas. Sin embargo, surgió un nuevo tipo de incertidumbre, que puede denominarse estratégica, y que se corresponde con la modificación del entorno competitivo de las firmas y con las nuevas reglas de juego que determinan qué van a producir las empresas y cómo lo van a hacer. Decisiones sobre inversión en activos específicos, incorporación o reemplazo de líneas de producción, calificación de recursos humanos en la firma o el sendero a seguir de aprendizaje tecnológico adquieren una dimensión inasible y de difícil evaluación con los esquemas predominantes en una economía semicerrada.

Uno de los aspectos centrales de las transformaciones estructurales fue la reconfiguración del perfil empresarial respecto del vigente durante el proceso sustitutivo. Un panorama general indicaría que a la retirada de las empresas estatales, y cierta involución de las pequeñas y medianas empresas, se suma la reorganización y ventas de varios de los conglomerados económicos locales y el liderazgo y sostenido dinamismo de las empresas transnacionales. Dentro del universo de empresas productivas hay que destacar en primer lugar el comportamiento de las empresas transnacionales, cuyas estrategias principales están asociadas a los flujos de inversión extranjera directa que ingresaron durante los años noventa. Según estimaciones oficiales entre 1990 y 2000 ingresaron 78 mil millones de dólares de IED, por lo cual el acervo de capital extranjero creció a tasas anuales superiores a 20% y superó los 80 mil millones en el año 2000 (Kulfas, Porta y Ramos, 2002). Aún en el marco de estrategias destinadas en buena medida al aprovechamiento del mercado doméstico o subregional, las filiales realizaron inversiones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Es posible identificar dos etapas en el comportamiento de los flujos de IED hacia la Argentina. Entre 1990 y 1993, más de la mitad de los ingresos de inversión extranjera corresponden a operaciones

de privatización y concesión de activos públicos. Con posterioridad, las fusiones y adquisiciones de empresas privadas adquieren el rol central en el crecimiento de las inversiones extranjeras en el país (al menos el 56% de los flujos totales entre 1992 y 2000 se destinaron a la compra de activos existentes, tanto estatales como privados por un monto de más de 55 mil millones de dólares). La ventaja decisiva de las filiales de transnacionales sobre las empresas locales residió en el control de los aspectos tecnológicos, en las habilidades ya acumuladas para operar en economías abiertas y en la capacidad de financiar la reconversión. Sin embargo, el aporte de las firmas de capital extranjero a la generación de encadenamientos productivos, a la difusión de externalidades y a una inserción activa en redes dinámicas de comercio internacional siguió siendo débil.

Existe un cierto consenso en que los rasgos predominantes de las PyMEs argentinas durante la ISI eran la centralización de la gestión en la figura del dueño, la inserción externa poco significativa, el predominio de estrategias defensivas, el amplio mix de producción, la escasa especialización productiva, la reducida cooperación con otras firmas, la escasa relevancia de las actividades de innovación y el reducido nivel de inversión. Estas características, que en gran medida persistieron en el transcurso de los años noventa, condicionaron las respuestas que pudieron implementar frente a las reformas estructurales. La creciente tendencia a la adopción de tecnologías de producto de origen externo con niveles cercanos a las mejores prácticas internacionales fue en desmedro de la generación de esfuerzos adaptativos locales. Esto implicaba una brecha menor en términos de tecnologías de producto, pero una pérdida significativa en la adquisición de capacidades domésticas mediante actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, la fuerte incorporación de máquinas y equipos importados necesariamente estuvo acompañada de cambios organizacionales y de mayores inversiones en capacitación. Asimismo, la tendencia hacia la desverticalización de la producción se afianzó fundamentalmente a través de la incorporación de partes y piezas importadas, reduciendo la probabilidad de conformar redes de producción basadas en la subcontratación local.

En resumen, los principales elementos que caracterizan al desempeño de la microeconomía en los años noventa son la disminución del número de establecimientos productivos, el aumento del grado de apertura comercial (con énfasis por el lado de las importaciones), un proceso de inversiones basado la adquisición de equipos importados, el aumento de la concentración y la extranjerización de la economía y la caída abrupta del coeficiente de valor agregado. Asimismo, hubo una mayor adopción de tecnologías de producto de nivel de *frontera tecnológica* y de origen externo, un abandono de la mayor parte de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación de nuevos productos y procesos, una desverticalización de las actividades basada en la sustitución de valor agregado local por abastecimiento externo, una reducción en el mix de producción junto con una mayor complementación con la oferta externa, una creciente externalización de actividades del sector servicios, una mayor internacionalización de las firmas y la importancia de los acuerdos regionales de comercio en las estrategias empresariales. Pero quizás el rasgo más saliente de la conformación productiva en los años noventa sea la heterogeneidad (Bisang, Bonvecchi, Kosacoff, y Ramos, 1996; Kosacoff y Ramos, 2005).

Entre 1998-2001, el retorno a la extrema volatilidad del entorno condujo a que las decisiones de producción e inversión se vieran gravemente afectadas y a dudas crecientes respecto a la solvencia de un grupo numeroso de empresas. Los problemas de la economía argentina generaban notables perturbaciones financieras y comerciales. Las consecuencias negativas en el plano empresarial se habían desplegado y no surgía con claridad cuáles serían las respuestas dominantes de los agentes económicos ante el regreso de una elevada incertidumbre macroeconómica.

## 7. Colapso de la Convertibilidad y el nuevo régimen económico

A fines de la década de los años noventa, el inicio de un largo período dominado por la recesión y la deflación de precios generó tensiones crecientes y modificó las expectativas respecto al potencial de crecimiento de la economía y la solvencia del sector público. En ese contexto, la crisis por la que atravesaba la Argentina terminó expresándose en un progresivo aumento en los índices de desempleo, pobreza e indigencia y un moderado proceso de deflación de precios y salarios. La existencia de una profunda crisis política, la agudización de la conflictividad social y la casi nula credibilidad en las sucesivas políticas económicas que se ensayaron en vísperas del derrumbe final del régimen agravaron el panorama. En esas condiciones se produjo un brusco y acelerado descenso de los depósitos bancarios –acompañado de un proceso paralelo de salida de capitales– que llevó a imponer restricciones a los fondos del sistema financiero y controles de pagos al exterior.

Las autoridades que se sucedieron declararon el cese parcial de pagos de la deuda pública y el abandono del régimen de Convertibilidad de la moneda y la paridad cambiaria vigente desde 1991. Las consecuencias inmediatas fueron un fuerte aumento de precios y la ruptura del sistema de contratos. En materia cambiaria, luego de sostener durante un breve período la fijación de un tipo oficial, se pasó a un régimen de flotación con intervención de la autoridad monetaria. La pesificación parcial de las deudas bancarias y financieras locales nominadas en moneda extranjera redujo el valor real de los pasivos. En el marco de una intensa salida de capitales, el tipo de cambio real alcanzó niveles comparables a los de la salida del brote hiperinflacionario de 1990. El saldo comercial fue extraordinariamente elevado, debido a la abrupta caída de las importaciones, generando un apreciable superávit en cuenta corriente. Pese a la intensidad de las perturbaciones, el peso se mantuvo como denominador de precios y medio de cambio. Aunque los precios internos crecieron considerablemente, no se observó la reaparición de comportamientos adaptados a un contexto de inflación persistente.

El proceso asociado con el abandono del sistema de Convertibilidad estuvo marcado por una gran turbulencia no sólo económica, sino también social y política. Los costos de salida de un régimen sin *mecanismos de escape* y que no resultó sostenible, fueron efectivamente muy altos. Sin embargo, también fue intensa la recuperación que siguió a la crisis. El desempeño económico argentino luego de la Convertibilidad estuvo caracterizado por un sorprendente desempeño positivo. En términos macroeconómicos en 2007 existía un punto de partida que era totalmente distinto del que teníamos en la década pasada. Un tipo de cambio flexible y competitivo, una política fiscal prudente con resultados inéditos para los últimos cincuenta años y una política monetaria consistente con el esquema macroeconómico. Se dejó atrás la Convertibilidad sin repudiar el uso de la moneda local y se reestruc-

turó una parte mayoritaria de la deuda externa, con resultados muy beneficiosos para el país, asociado a la reducción de tasas, quitas y maduración de los plazos. En estos aspectos, la historia de expansiones que pronto culminan en crisis de solvencia parecía haber dejado aprendizajes expresados en actitudes de mayor precaución y de inquietud por la consistencia.

La tendencia hacia la normalización económica permitió la recuperación de los niveles de actividad precrisis y la notable creación de puestos de trabajo. La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial eran superavitarios. La recomposición del proceso de inversión fue mayor que lo esperado y alcanzó los valores picos de los noventa. Esto era especialmente visible en el sector agropecuario, en turismo, en minería, construcciones y dentro del conjunto de las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, el contexto internacional de subas de las materias primas –asociado a la expansión de China e India–, caída de los precios de importación y bajas tasas de interés, ha sido muy favorable para el país en el período (Kosacoff, 2007).

## **8. El desempeño de las actividades industriales en el período 2002-2007**

La devaluación de comienzos de 2002 provocó un cambio radical en los precios relativos de la economía, generando incentivos diametralmente opuestos a los vigentes durante el período del régimen de Convertibilidad; las rentabilidades sectoriales se modificaron tanto en términos absolutos como relativos, sesgando a favor de la producción de transables. Desde entonces, la economía argentina ha experimentado un acelerado crecimiento, a una tasa acumulativa anual promedio de 8,2% entre 2002 y 2007, recuperando ya hacia el año 2005 los niveles de producto previos a la fase de recesión y crisis (Fernández Bugna y Porta, 2007). A nivel de grandes sectores de la economía, la industria ha liderado este proceso de reactivación, caracterizándose por una recuperación relativamente temprana y elevadas tasas de crecimiento, revirtiendo el proceso de desindustrialización relativa de la década pasada. De acuerdo con el régimen competitivo de cada actividad y con su particular capacidad de respuesta al cambio abrupto de precios relativos, las ramas manufactureras han evidenciado diversos niveles de recuperación, dinamismo y contribución al crecimiento del PBI; sin embargo, una característica saliente del crecimiento industrial es que ha sido bastante generalizado a nivel sectorial.

Entre las ramas más dinámicas durante la fase de reactivación predominan aquéllas que experimentaron la mayor caída relativa de volumen de producción durante la crisis (textil y confecciones, metalmecánica –excluido maquinaria–, materiales para la construcción, aparatos de audio y video, maquinaria y equipo eléctrico y automotriz). De todas maneras, en la medida en que estas actividades habían comenzado su achicamiento o retroceso relativo ya durante los años de crecimiento de la década de los '90 (excepto automotriz), su desempeño reciente no ha sido suficiente para recuperar sus anteriores niveles máximos de producción. Este conjunto de actividades, líderes del crecimiento industrial desde la devaluación, han enfrentado una demanda creciente tanto interna como externa y no presentaron estrangulamientos por el lado de la oferta, debido, principalmente, a su abundante capacidad ociosa al inicio de la recuperación y, más hacia finales de este período reciente, a inversiones adicionales.



A su vez, aquellos sectores que más crecieron en la década pasada y cayeron menos que el promedio entre 1998 y 2002, exhibieron incrementos sostenidos en el período reciente, aunque menos pronunciados, superando sus máximos históricos. Este desempeño relativamente menos dinámico se explica, en la mayoría de los casos, porque están próximos al nivel de saturación de su capacidad instalada, o porque requieren grandes proyectos de inversión, cuya puesta en marcha no es inmediata. Se trata, en general, de actividades basadas en el aprovechamiento de recursos naturales y productoras de *commodities* (producción de insumos básicos, metales, químicos básicos, papel, combustible y alimentos), consolidadas a lo largo del proceso de apertura y desregulación y que ostentan actualmente el mayor peso relativo en la estructura industrial. Su mejor performance relativa durante el período de crisis se explica, principalmente, por su elevado coeficiente de exportaciones; a su vez, los precios relativos post devaluación les han resultado igualmente favorables.

El proceso de generación de empleo en la industria registra un patrón sectorial similar. Las actividades que han generado puestos de trabajo e incorporado mano de obra en mayor medida que el promedio son aquellas que más la habían expulsado entre 1998 y 2002; se trata, fundamentalmente, de ramas intensivas en trabajo y, al mismo tiempo, predominantemente orientadas al mercado interno. La fuerte recuperación de la demanda doméstica desde el segundo semestre de 2003, en el contexto de un tipo de cambio relativamente proteccionista frente a importaciones competitivas, favoreció tal desempeño. En cambio, el proceso de generación de empleo ha sido comparativamente menos dinámico en el caso de los sectores tradicionalmente exportadores o productores de *commodities* industriales, relativamente poco sensibles al ciclo económico interno y, por esa razón, menos expulsores de mano de obra durante la crisis previa.

La inversión acompañó este proceso de reactivación, alcanzando en el tercer trimestre de 2006 una tasa de 22,8%, superando el máximo registrado a principios de 1998. El proceso de inversión exhibe un dinamismo mayor al observado en otros períodos de recuperación post crisis de los últimos veinticinco años. De hecho, desde 1998, la antigüedad del parque instalado ha venido aumentando paulatinamente, generando problemas de obsolescencia en algunas ramas y empresas; esta situación resultó particularmente agravada durante la crisis por un proceso de desinversión neta que afectó la reproducción de la capacidad productiva y elevó la antigüedad del equipamiento existente. Después de una caída del orden del 85% entre 1998 y 2002, las importaciones de bienes de capital se recuperaron rápidamente; sin embargo, aquellas dirigidas a la industria manufacturera resultaron en 2005 40% más bajas que las registradas en 1998, sin que, al mismo tiempo, se haya registrado un proceso significativo de sustitución por producción local.

En forma resumida (Tavosnanska, A. y Herrera, G., 2008) puede señalarse que la industria tuvo un desempeño notablemente dinámico entre 2003 y 2008 con una tasa de crecimiento del 11% anual, siendo el período de mejor desempeño de las últimas tres décadas. Asimismo, la tasa anual de crecimiento del empleo fue cercana al 6%, basado en el crecimiento de sectores intensivos en la utilización de mano de obra, recuperando la industria luego de 30 años su capacidad de generación de empleo. A su vez, se verifica un notable crecimiento de las exportaciones e importaciones, y consecuentemente de la inserción internacional del sector manufacturero. Producto de la profunda modificación de la función de producción de los años noventa –con

una incorporación creciente de insumos importados, tendencia que no se ha modificado en este período— no se generó un proceso de sustitución de importaciones, Por el contrario, los saldos de comercio exterior de la industria fueron crecientemente negativos. En el dinamismo exportador, se verifica como hecho auspicioso, la participación de un grupo de empresas con mayor capacidad de actividades de ingeniería (como maquinaria agrícola, equipos de GNC, instrumental médico, laboratorios medicinales, entre otros), pero que aún no tienen peso suficiente para modificar el patrón de especialización productiva. El notable proceso de extranjerización generado en la década anterior no se revirtió, pero se verificó que el dinamismo de las adquisiciones estuvo articulado por las filiales de empresas brasileñas, que desplazaron en ese papel a las corporaciones de los países desarrollados. El dinamismo industrial fue financiado básicamente con los recursos propios de las firmas, en un contexto de escasa profundización financiera doméstica y ajena al financiamiento externo. En consecuencia, la exposición financiera de las empresas, sus niveles de morosidad y el funcionamiento de la cadena de pagos se desarrolló sin perturbaciones. Finalmente, el proceso de inversiones fue determinante para sostener el crecimiento, sin embargo no se ha verificado la existencia de inversiones radicales que apuntalen una dinámica de cambio estructural. En el año 2007, frente a una demanda muy sostenida, se observó una preferencia por acelerar las importaciones para abastecerla, postergando las decisiones de inversión.

Si bien muchos sectores han remontado total o parcialmente el terreno perdido en el marco de un cuadro macroeconómico y de incentivos más favorable, la configuración sectorial de la industria no se ha modificado de un modo significativo. Ciertamente, puede alegarse que éste sería un fenómeno esperable, dado el escaso tiempo transcurrido desde el colapso del régimen de Convertibilidad; de todas maneras, los indicios emergentes de las tendencias de la inversión confirmarían la inexistencia, a mediano plazo, de un proceso de cambio estructural en marcha. Las disparidades observadas en los ritmos de expansión y algunas alteraciones a nivel sectorial en el liderazgo de la recuperación industrial no modificaron el patrón de crecimiento heredado de las reformas estructurales y el ajuste productivo consiguiente. Los impactos de la crisis internacional de 2008, asociado a las expectativas negativas domésticas, interrumpieron este ciclo de crecimiento en la producción y el empleo. En el segundo semestre de 2009, se están despejando las dudas sobre una posible implosión de la economía. Se está recuperando el nivel de actividad, y como cabe esperar el empleo y la inversión traen un rezago. Estos hechos recientes no se evalúan en el presente trabajo. La identificación de nuevas oportunidades productivas en el sector manufacturero, es un elemento clave en la búsqueda de un desarrollo inclusivo, que requiere del desarrollo de ventajas competitivas dinámicas y la generación de empleo fundado en la calidad de la mano de obra.

## Bibliografía

- Altimir, O., Santamaría, H. y Sourrouille, J.V. (1966): *Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra* en Desarrollo Económico, Buenos Aires, IDES.
- Azpiazú, D. (1988): *La promoción a la inversión industrial en la Argentina*. Documento de trabajo N° 27. CEPAL, Buenos Aires.
- Berlinsky, J. (1977): *Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina*, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Bisang, R., Bonvecchi, C., Kosacoff, B. y Ramos, A. (1996): *La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto*, en: Desarrollo Económico, Número Especial Vol. 36, Buenos Aires.
- Bonvecchi, C. (1992): *El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-80*, Capítulos 1 y 2, CEPAL-ALADI.
- Canitrot, A. (1975): *La experiencia populista de la redistribución de ingresos*, en Desarrollo Económico, Nro. 59, Buenos Aires, IDES.
- Carciofi, R. (1990): *La desarticulación del pacto fiscal*, Documento N° 36, CEPAL, Buenos Aires.
- CEP (2009): *El papel del FONTAR como promotor de actividades innovativas de las firmas. Análisis de los proyectos financiados en el período 1998-2007*, Síntesis de la Economía Real, Tercera Época, Nro. 59.
- CEPAL (1957): *El desarrollo económico en la Argentina*, Santiago de Chile.
- Coremberg, A., Goldzier, P., Heymann, D., Ramos, A., (2007): *Patrones de la inversión y el ahorro en Argentina*, Serie Macroeconomía del desarrollo, CEPAL.
- Chudnovsky, D. (1991): *La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional*, CENIT, Buenos Aires.
- Damill, M., Fanelli, J.M., Frenkel, R y Rozenwurcel, G. (1988): *Las relaciones financieras en la economía argentina*, Ediciones del IDES N° 15, Buenos Aires.
- Díaz Alejandro, C. (1970): *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, Yale University Press.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007): *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural*, CEPAL-Oficina Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ferrer, A. (1979): *La economía argentina*, F.C.E..
- Gatto, F., Gutman, G. y Yoguel, G. (1988): *Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. 1973-1984*. PRIDRE-CFI/CEPAL, Documento N° 14, Buenos Aires.
- Heymann, D. (1980): *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, Cuadernos de la CEPAL.
- Heymann, D. (2000): *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa* en Heymann y Kosacoff (editores): *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Eudeba, Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, CEAL, Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1998): *Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones*, en: Desarrollo Económico, IDES, Buenos Aires.

- Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (1985): *Las empresas transnacionales en la Argentina*, Documento de Trabajo Nro. 16, Buenos Aires, CEPAL Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (1989): *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, CEAL, Buenos Aires,
- Kosacoff, B. (editor) (2000): *Corporate strategies under structural adjustment in Argentina*, Macmillan Press/St. Antony's Series, Gran Bretaña.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2005): *Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina*, en: Boletín Informativo Techint 318, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (2007): *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino*, CLAVES para Todos, Buenos Aires.
- Kulfas, M.; Porta F. y Ramos A. (2002): *La inversión extranjera en la Argentina*, CEPAL-Naciones Unidas, Buenos. Aires.
- Machinea, J.L. (1990): *Stabilization under Alfonsín's government a frustrated attempt*, Doc. CEDES N° 42, Buenos Aires.
- Mallon, R. y Sourrouille, J.V. (1975): *La política económica en una sociedad conflictiva*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Nochteff, N. (1991): *Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes*, en Revista Desarrollo Económico N° 120, Buenos Aires.
- Nogués, J. (1978): *Protección nominal y efectiva: impacto de las reformas arancelarias durante 1976-77*, Ensayos Económicos N° 8, B.C.R.A., Buenos Aires.
- Rodríguez, C. (1979): *El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre*, CEMA, Documento de trabajo N° 5, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1996): *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- Sourrouille, J.V. (1978): *El complejo automotor argentino*, ILET, Nueva Imagen, Mexico.
- Sourrouille, J.V. y Lucangeli, J. (1980): *Apuntes sobre la historia reciente de la industrialización argentina*, en Boletín Informativo Techint, N° 219, Buenos Aires.
- Sourrouille, J.V., Kosacoff, B. y Lucangeli, J. (1985): *Transnacionalización y política económica en la Argentina* Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Tavosnanska, A. y Herrera, G. (2008): *La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente*. Mimeo. Buenos Aires.



Cantidad de ejemplares: 1.000

Diseño, pre-impresión e impresión:

**Carbonatto IDC**

Ucrania 1841, Valentín Alsina, Buenos Aires

Tel./Fax: 4208 8454 / 4228 5136

[www.carbonattoidc.com.ar](http://www.carbonattoidc.com.ar)

[info@carbonattoidc.com.ar](mailto:info@carbonattoidc.com.ar)

Correo Argentino Central B	Tarifa reducida
	Concesión N° 1839



