

# cenit - Centro de Investigaciones para la Transformación

Documento de Trabajo Nro 1

Marzo 1991

---

## LA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL ARGENTINA EN EL CONTEXTO MACROECONOMICO E INTERNACIONAL\*

por Daniel Chudnovsky\*\*

\*Este documento ha sido preparado como parte del convenio de cooperación entre la Fundación Pablo Iglesias de España y la Fundación CENIT de la Argentina.

\*\* Se agradecen los aportes y sugerencias de Amalia Martínez y Fernando Porta.

### INDICE

- I. Introducción.
- II. Algunos elementos estructurales del contexto internacional en los años 1980.
  - a) La evolución de la producción, el comercio y las inversiones productivas.
  - b) La innovación tecnológica y organizacional y la competencia a nivel global.
  - c) El ajuste estructural en la industria manufacturera.
- III. Los desequilibrios macroeconómicos argentinos y los sucesivos ajustes en los años 1980.
  - a) El modelo anterior a la crisis.
  - b) La política económica del gobierno militar.
  - c) La política económica del gobierno de Alfonsín.
  - d) Las hiperinflaciones de 1989 y las medidas del nuevo gobierno.
- IV. La reestructuración industrial y la apertura exportadora. a) Introducción.
  - b) Los cambios en el peso relativo de las distintas ramas en la producción manufacturera.
  - c) El cambiante liderazgo industrial.
  - d) Apertura exportadora.
  - e) El desempeño tecnológico.
  - f) La apertura importadora.
- V. Observaciones finales.
- Referencias bibliográficas.
- Cuadros 1 al 10.

### I. Introducción

Aún cuando estuvo lejos de alcanzar los niveles de prosperidad que la economía mundial exhibió en los años de la postguerra, los años 1980 se caracterizaron por un desempeño bastante favorable de los países industrializados en lo que se refiere al control de la inflación, el crecimiento del producto, del comercio internacional y de las inversiones productivas, a pesar de los grandes desequilibrios comerciales y las tasas relativamente altas de desocupación de la mano de obra.

Al mismo tiempo, en la década pasada se pusieron de manifiesto una serie de transformaciones estructurales en la economía mundial, particularmente en el sector manufacturero, pivotadas por el acelerado cambio tecnológico. Dichas transformaciones y las políticas industriales y tecnológicas que las estimulan y condicionan están alterando las formas en que se está dando la competencia internacional entre firmas y países, en un proceso complejo de globalización y regionalización de las actividades productivas.

En contraste, para América Latina (y para muchos países subdesarrollados, con la excepción de los del Sud y el Este Asiáticos) los 1980 han sido una década de estancamiento y de profundos desequilibrios macroeconómicos. La crisis por la que atraviesan estos países los ha marginalizado de las principales corrientes de inversión, comercio y tecnología, a pesar del aumento que registraron las exportaciones como resultado de la recesión interna y tipos de cambio favorables.

Los episodios hiperinflacionarios con que la Argentina concluyó los años 1980 han sido la expresión más elocuente de la tremenda crisis por la que atraviesa la economía argentina. En una economía en que la producción se encuentra estancada desde hace muchos años, la inversión productiva no alcanza para reponer el agotado stock de capital, el desempleo de la mano de obra aumenta, el salario real decrece y la distribución del ingreso se hace cada vez más regresiva, la elevada inflación no sólo se ve alimentada por estos problemas estructurales sino también por los profundos desequilibrios que presentan las cuentas públicas y externas, a partir de la crisis de endeudamiento externo que sobreviene en las postrimerías del gobierno militar.

La magnitud de los desequilibrios y la compleja trama de factores e intereses económicos que están por detrás de los mismos, han hecho fracasar los sucesivos planes de ajuste llevados a cabo para intentar estabilizar la economía y han transformado la política económica en una tortuosa experiencia de administración de la crisis. En ese contexto, si bien se tomaron algunas medidas de corte estructural, el corto plazo y, sobre todo, la rebelde inflación absorbió la mayor parte de los esfuerzos en materia de política económica.

La industria argentina que, a pesar de sus problemas estructurales, había sido el sector dinámico de la economía hasta principios de los años 1970, sufre un intenso proceso de reestructuración, forzado y bastante caótico, a partir de las diversas medidas de política económica tomadas por el gobierno militar. Este proceso de reestructuración continúa su desarrollo en los años 1980, siendo sus manifestaciones más visibles el peso adquirido en la estructura productiva por los grandes grupos económicos y el auge de las exportaciones manufactureras a fines de la década.

El propósito fundamental de este documento es examinar el proceso de reestructuración que ha sufrido la industria argentina en los años 1980. A pesar de que nuestro conocimiento de esa realidad es aún muy escaso, sobre la base de algunos esfuerzos de investigación que se han realizado en el país en los últimos años, es posible plantear una visión de conjunto sobre el tema en cuestión y sugerir algunos interrogantes que sólo trabajos más específicos y acotados podrán ir contestando.

En el caso argentino es imposible analizar la problemática industrial sin tomar en cuenta el complicado contexto macroeconómico. Es por ello que antes de entrar a abordar el tema industrial, hemos hecho un intento de caracterizar las principales cuestiones macroeconómicas, a partir de una lectura selectiva de una

serie de aportes que se han realizado recientemente. Aunque se va a hacer referencia a las reformas estructurales que el gobierno argentino ha puesto en marcha en 1989-90, el examen de las mismas excede los alcances del presente documento.

En ese sentido, luego de hacer una mención en la sección II a algunos elementos estructurales que plantea el contexto internacional en materia de reestructuración productiva y políticas industriales y tecnológicas, en la sección III se examinarán las principales cuestiones macroeconómicas argentinas y las políticas que se siguieron al respecto.

Los principales elementos que caracterizan el proceso de reestructuración industrial que se ha dado en la Argentina desde fines de los años 1970, así como un primer intento de sugerir factores explicativos del reciente auge exportador, son los temas que se abordan en la sección IV.

En la sección final no sólo se van a plantear las conclusiones preliminares que surgen del análisis precedente sino que también se intentarán esbozar algunos de los elementos y restricciones que se presentan a los efectos de formular una política de reestructuración industrial y desarrollo tecnológico en la Argentina.

## II. Algunos elementos estructurales del contexto internacional en los años 1980

### a) La evolución de la producción, el comercio y las inversiones productivas

Luego de la recesión de 1981-82, la economía de los países industrializados registró tasas de crecimiento del PBI relativamente altas, llegando a un máximo del 4,6% en 1988 para descender al 3,6% en 1989. En contraste, América Latina y los países africanos apenas crecieron en los años 1980 (y en términos per capita, decrecieron) mientras que los países asiáticos (y en especial los de Asia del Este) registraron un alto crecimiento del PBI.

El rápido aumento de la producción en los países industrializados y algunos países en desarrollo asiáticos dió lugar a un incremento significativo de las exportaciones mundiales. Desde 1985 el comercio mundial crece mucho más que la producción y en 1988 creció al doble. El aumento en el valor de las exportaciones no sólo se explica por la depreciación en el valor del dólar sino también por el fuerte crecimiento del volumen exportado, especialmente por los países en desarrollo de Asia del Este.

El volumen de importaciones en los Estados Unidos crece a un ritmo menor que en la primera mitad de los años 1980. En contraste, dicho volumen aumenta muy significativamente en Japón, en los países en desarrollo del Sud y Este de Asia y en Europa Occidental. En lo que respecta a las importaciones por parte de América Latina, si bien exhiben una cierta recuperación entre 1986 y 1988, las mismas están concentradas en unos pocos países y, en dólares nominales, son apenas superiores a los máximos registrados en 1980.

Al igual que en el pasado, las manufacturas han sido el segmento del comercio mundial que más creció en la década. En este segmento se observan fuertes desequilibrios comerciales entre los países industrializados. Los Estados Unidos empiezan a registrar un déficit en su comercio de manufacturas en 1982, déficit que crece velozmente hasta alcanzar los 137 mil millones de dólares en 1986 y que ha demostrado tener una cierta inflexibilidad a la baja por una serie de razones estructurales (Chudnovsky, 1989a).

A pesar de que el déficit comercial en manufacturas declina en valores absolutos y en relación al PBI desde 1987, sigue siendo muy elevado (103 mil millones en 1989). La contrapartida del déficit norteamericano son los superávits que registran Japón y Alemania y, en menor medida, Italia. Mientras que en Japón el superávit en la cuenta corriente (que se explica principalmente por el superávit en el comercio de manufacturas) disminuye a un 2% del PBI en 1989, en Alemania llega a representar el 4,4% en el mismo año. Estos desequilibrios en las cuentas externas van acompañados también por fuertes desequilibrios en las cuentas públicas, especialmente el déficit presupuestario en los Estados Unidos (OECD, 1990).

Además de la fuerte y desigual participación de los países industrializados en el comercio de manufacturas, se observa un peso creciente de los países en desarrollo asiáticos en el mismo, en parte impulsado por la mayor demanda del mercado japonés y la relocalización de ciertas actividades de las empresas japonesas, a partir de la revaluación del yen. Las exportaciones de manufacturas originadas en América Latina tienen un comportamiento errático, aunque se observa un aumento significativo en el volumen exportado en 1988 y 89 (UNCTAD, 1990).

Esta expansión de la producción y el comercio internacional se explica, en una buena medida, por el aumento que se registra en las inversiones productivas a partir de 1986 y se acentúa en los años siguientes, principalmente en Japón, en varios países de Europa Occidental y en los países en desarrollo asiáticos. El aumento en las inversiones productivas se ha visto favorecido por los elevados márgenes de rentabilidad que se registraron en el sector privado desde 1983 y ha tenido lugar a pesar de las altas tasas de interés y la proliferación de oportunidades para inversiones especulativas que se han desarrollado en los años 1980. Sin embargo, este aumento en las nuevas inversiones ha sido acompañado asimismo por un crecimiento pronunciado en el monto de adquisiciones y fusiones de firmas en los países industrializados (OECD, 1990).

En la tendencia hacia una relativamente mayor inversión productiva en el sector manufacturero es importante destacar dos elementos muy significativos. En primer lugar, la participación de la maquinaria y equipo en la inversión productiva viene aumentando en forma continua, como resultado del acelerado progreso técnico y la necesidad de reestructurar y modernizar las estructuras productivas. En segundo término, dentro de la inversión productiva está aumentando cada vez más la incidencia de los activos intangibles, es decir, de la investigación y desarrollo (I& D) y otras actividades tecnológicas y de comercialización (Chesnais, 1990).

En este círculo virtuoso de aumento de la producción y del comercio que contribuye a mejorar la utilización de la capacidad instalada y, sobre todo, a generar nuevas inversiones en donde el componente tecnológico (tanto incorporado en la maquinaria como en activos intangibles) aparece como crucial, es importante prestar atención a las características fundamentales que revisten las nuevas tecnologías y su influencia en las formas en que se da la competitividad a nivel internacional.

#### b) La innovación tecnológica y organizacional y la competencia a nivel global

La emergencia de las llamadas nuevas tecnologías, es decir, la microelectrónica, la biotecnología, las nuevas tecnologías energéticas y los nuevos materiales es la expresión más visible de la aceleración del proceso de innovación tecnológica que ha tenido lugar en la última década. Estas tecnologías que, por su envergadura y alcance, se las denomina como "genéricas", no sólo han dado lugar a innovaciones fundamentales, creando un nuevo paradigma tecno económico; también representan un vasto potencial para generar una serie de nuevas combinaciones tecnológicas y, de esa forma, provocar un desplazamiento inédito en la frontera tecnológica.

Además de dar lugar a nuevas actividades productivas de un gran dinamismo (computadoras, robótica, telemática), las nuevas tecnologías están modificando las formas de producir y los propios productos en muchas industrias maduras en las que el cambio tecnológico era poco significativo (por ej. la industria

automotriz o la industria textil).

La creciente difusión de las nuevas tecnologías está afectando el contenido material de la producción y la intensidad con que se usa la mano de obra. Con las tecnologías ahorradoras de energía (que proliferaron con el aumento en los precios del petróleo) y la introducción de controles de procesos computarizados disminuye los requerimientos de energía en industrias energo intensivas como la siderurgia y el cemento. Los nuevos materiales tienden a reemplazar muchos productos básicos que exportan los países en desarrollo como cobre, caucho, acero etc. De esa forma, el cambio tecnológico en cuestión está contribuyendo a la "desmaterialización" de la producción industrial, erosionando algunas exportaciones basadas en las ventajas comparativas estáticas de los países en desarrollo.

Al mismo tiempo, los países en desarrollo que han basado su desempeño competitivo en bienes intensivos en mano de obra también se ven afectados, en la medida en que la automatización industrial tiende a reemplazar la mano de obra y, por ende, hace menos relevante los costos laborales como factor competitivo. Aunque la automatización también desplaza mano de obra calificada (como torneros, soldadores, etc), la introducción de la misma da lugar a la utilización de algunas nuevas calificaciones de la mano de obra (como programadores), con lo cual el efecto neto sobre el nivel total de empleo es algo menos negativo.

A pesar de que el impacto es muy desigual, algunos países en desarrollo (sobre todo asiáticos) que habían hecho de las exportaciones basadas en mano de obra barata el eje de su desempeño exportador, están rápidamente adoptando las nuevas tecnologías para permanecer competitivos en las industrias en que se habían especializado y, sobre todo, en nuevas actividades que requieren mayores calificaciones de la mano de obra.

Las innovaciones tecnológicas en cuestión están crecientemente basadas en los avances científicos en varias disciplinas que están, a su vez, interrelacionados entre sí y con los esfuerzos que se realizan para afrontar las complejidades involucradas en la aplicación y desarrollo de las tecnologías genéricas. De esa forma, el proceso innovativo está impulsado por numerosos esfuerzos convergentes y adquiere profundas características sistémicas.

Sin embargo, la aceleración del cambio técnico no está sólo motivada por la oferta de nuevas tecnologías. En la medida en que la variable tecnológica es un factor decisivo en la creciente competencia que se registra entre firmas y países, la demanda también actúa como un poderoso inductor de la innovación tecnológica.

En estas circunstancias no es sorprendente que el indicador más común de los esfuerzos innovativos, es decir, los gastos en I & D hayan registrado un importante incremento en los países industrializados y en algunos países en desarrollo como Corea del Sur y Taiwan, sobre todo en la primera mitad de los años 1980 . En los principales países industrializados, el crecimiento de los gastos en I & D ha superado el aumento de la inversión física, lo cual se pone claramente en evidencia con el creciente peso que tienen los activos intangibles en la inversión productiva total.

Aunque el Estado ha jugado un papel importante en la financiación de los gastos de I & D, sobre todo en los Estados Unidos, en los últimos años se observa una tendencia hacia un mayor financiamiento del gasto por parte de las empresas privadas, reservándose la participación estatal a los sectores más estratégicos o como catalizador de los esfuerzos del sector privado.

La aceleración del cambio tecnológico ha traído aparejada una mayor diversificación de la producción y una adecuación de los productos y servicios a las necesidades específicas de los usuarios, lo cual ha conducido a forjar una relación mucho más estrecha entre productores y usuarios en los procesos innovativos y productivos.

Al mismo tiempo, este proceso ha llevado a una disminución de la vida útil de los productos y los procesos de producción. Esta tendencia se ha visto en parte facilitada por la propia aplicación de las nuevas tecnologías de información que permite reducir los plazos de diseño, de puesta en producción y de entrega de los productos.

Por otra parte, la menor vida útil de las innovaciones hace necesario amortizar los gastos incurridos en su gestación lo más rápido y más extensivamente posible, para lo cual los innovadores han recurrido a la internacionalización de los esfuerzos respectivos y a celebrar acuerdos de cooperación con otras firmas, temas que trataremos más abajo.

Aunque la disponibilidad de nuevas tecnologías aparece como un factor clave para la reestructuración de actividades industriales tendientes a aumentar la productividad y la competitividad, para que se logren estos resultados, los nuevos instrumentos de producción necesitan ser incorporados en un terreno fértil. Este terreno fértil ha surgido por la creciente erosión del modelo de organización industrial y del trabajo generalmente conocido como "fordismo" y su reemplazo gradual por nuevas técnicas organizacionales y gerenciales que fueron iniciadas en el Japón a fines de los años 1960 y que se han empezado a difundir en firmas europeas y norteamericanas en los años 1970 y, particularmente en los 1980 para hacer frente al desafío japonés.

El "fordismo" es un modelo de organización productiva que estaba basado en la producción en gran escala de bienes standardizados, explotando al máximo las economías de escalas y las ventajas de la automatización rígida de la producción. Dentro de las empresas, la organización del trabajo respondía a una muy desarrollada división de tareas, empleando a trabajadores relativamente poco calificados que hacían tareas muy especializadas. Al mismo tiempo, en la organización del trabajo interno, existía una división acentuada y jerárquica de tareas en los departamentos de I & D, producción, comercialización y finanzas.

La formación de oligopolios estables, en donde las grandes firmas reconocían su interdependencia en tanto elevaban las barreras a la entrada de potenciales competidores, conjuntamente con una tendencia hacia la integración vertical y horizontal de la producción - para internalizar los beneficios de los activos monopólicos que las empresas poseían - era la forma habitual de organización del mercado del modelo "fordista".

Este modelo de organización productiva encuentra su apogeo en las condiciones macro económicas del capitalismo de la edad de oro principalmente en los Estados Unidos y en Europa Occidental, en el cual la expansión continúa de la demanda se aseguraba no sólo través de la política fiscal y la negociación colectiva que daba lugar a salarios reales crecientes sino también por medio de crecientes exportaciones (ver Boyer, 1986 para una discusión de las condiciones macroeconómicas desde el ángulo de la teoría de francesa de la regulación y Glyn et al, 1988 para un examen más general del mismo período).

Hacia fines de los años 1960 se empieza a poner en evidencia una menor tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y una declinación en las tasas de retorno, situación que se explica no sólo porque los competidores de los Estados Unidos empezaron a alcanzar al país líder. Además un creciente agotamiento del conjunto de innovaciones tecnológicas que dieron lugar al auge de las industrias que lideraban el modelo fordista, y una serie de conflictos laborales que ponen en jaque al sistema de organización del trabajo y las pautas de negociación colectiva del salario, empiezan también a arrojar sombras sobre la viabilidad del modelo respectivo.

El aumento en los precios del petróleo a partir de 1973 cuestiona el carácter energo intensivo de los productos y del modelo de producción fordista y las condiciones de recesión y de inestabilidad macroeconómica que sobrevienen con los shocks petroleros de los años 1970, ponen en evidencia otra vulnerabilidad del modelo: su gran rigidez para hacer frente a condiciones de incertidumbre y de cambios en la demanda y los precios

relativos.

Mucho antes que las nuevas tecnologías de información y de automatización alcanzaran la madurez y grado de difusión que han tenido en los años 1980, algunas firmas japonesas (y en especial la Toyota) empezaron a desarrollar a fines de los años 1960 un modelo diferente de organización productiva.

En el nuevo modelo (que algunos denominan "toyotismo") se reemplaza la tendencia hacia la integración vertical (y en menor medida horizontal) que han seguido las firmas norteamericanas por una sofisticada y eficiente red de subcontratistas que incluye a numerosas pequeñas y medianas firmas con alta especialización productiva, sobre la base de la puesta a punto de un sistema de inventarios cero y la entrega inmediata de partes y componentes (el llamado sistema "just in time"). Al mismo tiempo, se desarrollan los sistemas de calidad total dentro de las unidades terminales y con los subcontratistas y en estrecha relación con los usuarios. Las fábricas se reorganizan, evitando la organización jerárquica y departamentalizada entre la I & D, la producción y la comercialización y favoreciendo la movilidad horizontal y vertical del personal sobre la base de múltiples calificaciones y el empleo a largo plazo. Estos cambios organizacionales le han dado a las empresas japonesas una flexibilidad para adecuar sus inmensos recursos tecnológicos y humanos a las necesidades del mercado, aunque sigan perteneciendo a grandes conglomerados en una industria tanto o más concentrada que la de los países occidentales .

Las innovaciones tecnológicas originadas en la microelectrónica han obviamente favorecido y potenciado los cambios organizacionales a que hemos hecho referencia, particularmente las técnicas de control de calidad y sistema de inventarios cero. Por otra parte, la irrupción en el mercado de sistemas de la automatización flexible (como las máquinas herramientas de control numérico computarizado, los robots o los sistemas de diseño y fabricación asistidos por computadoras) les ha permitido contar con instrumentos que brindan las ventajas de la producción en gran escala en cuanto a costos reducidos, sin la rigidez que la automatización tradicional involucraba.

A pesar de que muchas de estas técnicas y cambios organizacionales empezaron a ser adoptadas por firmas occidentales desde fines de los años 1970 para hacer frente al desafío que planteó el modelo japonés en tanto sus productos empezaron a ganar posiciones líderes en el mercado mundial, la difusión del modelo post fordista en Europa y Estados Unidos es bastante lento y desigual (Boyer, 1989). Además de la propia inercia y las dificultades que surgen en aplicar estas técnicas en medios con tradiciones culturales e industriales muy diferentes, no puede dejar de reconocerse que una parte importante del éxito competitivo japonés se basa en una peculiar forma de organización del capitalismo que va mucho más allá de las técnicas gerenciales u organizacionales.

De todas formas, con la disponibilidad de las nuevas tecnologías y la creciente adopción de algunos elementos organizacionales post fordistas, en los años 1980 se ha asistido al desarrollo de un modelo industrial que dista de estar basado en la especialización flexible y con donde las pequeñas y medianas firmas encuentran un terreno apropiado para desarrollarse como sugirieron Piore y Sabel (1984). El modelo predominante es de flexibilidad en la producción en masa, en el que las grandes firmas siguen dominando la estructura industrial. Con las nuevas técnicas organizacionales y productivas, las grandes empresas parecen haber obtenido las ventajas de flexibilidad y economías de alcance que necesitaban para competir en mercados más inestables, sin perder las economías de escala que se requieren para amortizar los gastos de I & D y de comercialización, así como para obtener componentes standardizados a través de sus subcontratistas (Chesnais, 1990).

Es importante tener en cuenta sin embargo que, si bien las nuevas tecnologías han alterado la estabilidad en que muchas industrias oligopólicas operaban tradicionalmente, facilitando la entrada de nuevos competidores, los elementos disponibles ponen de relieve que las barreras a la entrada de nuevas firmas, si bien se han modificado, no se han reducido.

En ese sentido, se ha señalado que las economías de escala continúan siendo significativas en muchos aspectos del proceso de producción y de comercialización, que las nuevas tecnologías son muy complejas y muy dependientes de la ciencia y que tienen un carácter sistémico que hace difícil su penetración paso a paso (Ernst & O'Connor, 1989).

Sin embargo, y a diferencia de los oligopolios maduros, la envergadura de las barreras a la entrada de nuevos competidores no ha hecho disminuir la competencia entre las firmas que se disputan el liderazgo tecnológico sino, por el contrario, acrecentarla.

Esta mayor competencia que se manifiesta en la disminución de la vida útil de los productos y en el hecho de que sus precios tiendan a reducirse rápidamente no sólo ha beneficiado a los usuarios sino ha creado una situación en la que las firmas tienen que destinar cada vez más recursos a la I & D y a la creación de otros activos intangibles para poder seguir ofreciendo nuevos productos y, a la vez, destinar crecientes recursos para que la fabricación y comercialización de los mismos se haga a costos más reducidos y con plazos de entrega más acelerados.

Por otra parte, las empresas no compiten en el mercado mundial sólo en base a sus activos tecnológicos y organizacionales. Existen una serie de factores macro y mesoeconómicos que dan cuenta de la "competitividad estructural" y que van más allá de las variaciones en el tipo de cambio y los costos laborales como indicadores tradicionales de competitividad (veáse Chudnovsky y Porta 1990a para un examen del tema).

La competencia ha asumido cada vez más un carácter global, en el sentido que ha dejado de estar limitada por los ámbitos marcados por sectores industriales o economías nacionales específicas y se manifiesta en los crecientes flujos mutuos de comercio, inversiones, finanzas y tecnología que se han dado, sobre todo, entre los países industrializados.

Para poder hacer frente a los crecientes costos que implican disponer de activos específicos que permitan sustentar su competitividad global, se hace cada vez más necesario para las empresas líderes, entre otras cosas:

-disponer de mercados más amplios para amortizar dichos costos y para vender los productos resultantes

-recurrir a acuerdos estratégicos de colaboración con otras firmas para encarar desarrollos tecnológicos conjuntos en la fase pre competitiva y segmentar mercados en la fase competitiva

-descentralizar los esfuerzos de I & D, haciendo participar en los mismos a filiales y/o a institutos de investigación o universidades situadas en el mismo u otros países

-subcontratar la producción de partes y componentes o montar filiales en otros países para poder reducir los costos de producción de bienes standardizados

Al mismo tiempo, como la interacción con los usuarios es cada vez más una fuente poderosa de innovación tecnológica, y como la tendencia a la baja en los precios de los productos hace necesario no sólo destinar

mayores esfuerzos a mejorar las tecnologías de producción y organización, sino también reducir los costos de fabricación y de comercialización recurriendo en forma creciente a la producción de partes y componentes en países de costos más reducidos, y la colocación de bienes finales en los principales mercados de consumo, las tendencias a la internacionalización productiva se acentúan y constituyen la columna vertebral donde se manifiesta el esfuerzo innovativo.

Aunque la globalización de las actividades de las firmas parecería ser un proceso de más complejo y aparentemente de mayor envergadura que el de la internacionalización productiva, los flujos de inversión directas en el exterior que normalmente se consideran uno de los indicadores de la internacionalización productiva, ponen de relieve el nivel de interpenetración entre los países industrializados y la relativa marginalización de los países en desarrollo.

Los Estados Unidos ha pasado a ser el destino principal de las inversiones extranjeras, y Japón conjuntamente con algunos países europeos, le disputan claramente el otrora liderazgo americano en esta forma de expansión internacional. A su vez, los países en desarrollo como destino de las inversiones directas en el

extranjero, que reunían el 29% del total en 1975, representaron sólo el 17% en 1988(en el caso de América Latina la caída es aún mayor, del 15% al 6% en el mismo lapso).

Sin embargo, en la competencia que se libra a escala global los países en desarrollo no sólo son tenidos en cuenta como mercados (aunque en el caso de América Latina y África bastante reducidos por el estancamiento y el endeudamiento externo). Las ET también recurren a firmas de los países en desarrollo o tienen filiales en ellos que fabrican partes y componentes para sus productos. En algunos casos esto ocurre en las zonas francas de exportación donde se aprovechan de costos reducidos de la mano de obra no calificada. Sin embargo, parecería que esta subcontratación se da más frecuentemente en ciertos países con mayor desarrollo industrial donde se fabrican partes y componentes que demandan mano de obra calificada y dominio de las técnicas de fabricación.

En este impulso a la globalización, se inscribe una tendencia hacia la regionalización de los espacios productivos. Más que los tradicionales argumentos de la teoría del comercio internacional en favor de las uniones aduaneras, en una economía mundial donde los aranceles para los productos manufacturados se han reducido notablemente, las políticas industriales y tecnológicas, en algunos casos, o las necesidades específicas de ET que dominan ciertas industrias parecerían estar por detrás de las tendencias hacia la regionalización (Tussie, 1990).

En el caso del proyecto Europa 92, la regionalización se fundamenta en la necesidad de contar con un espacio común para poder encarar proyectos tecnológicos conjuntos y disponer de un mercado interno menos sujeto a barreras para arancelarias para hacer frente a la competencia que plantean las ET japonesas y norteamericanas. En el caso asiático si bien Japón aparece claramente como el epicentro de un gran espacio económico estrechamente vinculado por corrientes comerciales, tecnológicas y de inversión no es evidente que se pueda hablar de un bloque económico aunque sí de una compleja red de flujos productivos en ramas como la informática.

Más allá de las convergencias o divergencias entre las tendencias hacia la globalización y la regionalización-tema aún poco investigado en la literatura respectiva- es importante tener en cuenta que los gobiernos de los países industrializados han buscado liberalizar los flujos comerciales y financieros para facilitar las tendencias hacia la globalización de las actividades productivas, como se manifiesta claramente en proyecto Europa 92 y en la ronda Uruguay del GATT. Sin embargo, también han recurrido a políticas neo mercantilistas para proteger los espacios nacionales(y en el caso europeo, regionales) de acumulación y a una serie de medidas de política industrial y tecnológica para favorecer el desarrollo tecnológico y la competitividad internacional de sus empresas, tema sobre el cual ahora nos detendremos.

### c) El ajuste estructural en la industria manufacturera

#### i) Las políticas industriales en los países de la OECD

Las condiciones en que se desenvuelve la economía mundial han llevado a los países industrializados a encarar una serie de medidas de ajuste estructural en su sector manufacturero.

El creciente interés en el ajuste estructural en el sector industrial estuvo motivado por dos razones. Por una parte, en la menor contribución del sector manufacturero a la creación de empleo y, por la otra, en la percepción del papel central de la industria como generadora y utilizadora de las nuevas oportunidades que, la aceleración del ritmo en la innovación tecnológica, ha dado lugar (OECD, 1987).

La pérdida de competitividad que experimentaron muchos sectores tradicionales ante la aparición de nuevos productores con tecnologías más modernas o costos de insumos más bajos, hicieron que buena parte de las políticas industriales estuviera dirigida hacia la reconversión productiva en sectores específicos, mientras que diversas formas de proteccionismo trataban de disminuir el impacto social de dicho proceso durante el período de transición.

Este proceso de reconversión productiva se ha visto facilitado por las modificaciones institucionales en el mercado de trabajo que han ocurrido sobre todo en Europa en los últimos años. Las diversas formas de flexibilización laboral, sumado a los esquemas para reentrenar mano de obra y los seguros de desempleo, han ciertamente ayudado el proceso de reestructuración respectivo.

La aceleración del cambio tecnológico y la importancia de las nuevas tecnologías tanto en la configuración de nuevas actividades como en la difusión hacia actividades existentes, llevaron a los gobiernos a apoyar a sus grandes empresas, los llamados "campeones nacionales" para que puedan sustentar mejor sus posiciones competitivas y a destinar muchos esfuerzos a la creación de externalidades para la industria (sobre todo en materia educacional y de servicios de consultoría y asesoramiento técnico para los productores).

El tremendo éxito del Japón en transformar su sector manufacturero en unas pocas décadas y pasar a tener la "best practice" internacional en una serie de ramas fundamentales despertó un enorme interés en Occidente acerca del alcance e instrumentos de la política industrial y tecnológica seguida en dicho país.

Más allá del peso relativo que jugaron el gobierno y el sector privado en la articulación del esfuerzo de transformación de la industria japonesa, el carácter selectivo de la política industrial para la asignación de recursos, la protección del mercado doméstico frente a las importaciones y a la inversión directa extranjera, el enorme esfuerzo - tanto en importar tecnologías extranjeras como en asimilarlas, desarrollarlas y ponerlas a punto para su producción en masa - sumados a la propia estructura industrial japonesa y a los cambios organizacionales que se señalaron más arriba, pusieron de relieve un excepcional manejo de los instrumentos de política en un entorno institucional y macroeconómicamente muy apropiado para hacerlo.

La declinación de la competitividad de la industria norteamericana y la creciente penetración comercial del Japón en dicho país dieron lugar a un creciente interés en desarrollar políticas industriales explícitas en los Estados Unidos. Aunque el tipo de políticas aplicadas por Japón se ha utilizado escasamente en los Estados Unidos, el impacto que sobre la industria han tenido los gastos de defensa y el Buy American Act, las medidas

de proteccionismo comercial en una serie de sectores manufactureros y de servicios y el financiamiento estatal a los gastos de I & D así como medidas recientes en la legislación anti trust para facilitar acuerdos entre compañías para desarrollos conjuntos en materia tecnológica ponen en evidencia que las políticas públicas han ejercido una influencia considerable en el sector manufacturero. Sin embargo, dichas políticas se han considerado insuficientes para enfrentar la declinación de la industria norteamericana y se han sugerido una serie de medidas de política de mayor envergadura (Dertouzos et al, 1989).

En el caso europeo, y más allá del creciente papel en la política industrial y tecnológica que juega la propia Comunidad Económica Europea además de su rol en la política comercial, la aplicación de instrumentos de política industrial difiere mucho entre los diversos países, pero es generalmente menos articulada y más utilizadora de los mecanismos de mercado que en Japón y de mayor envergadura y con mayor concertación con el sector privado que en los Estados Unidos (Duchene & Shepherd, 1987).

Sin embargo, el común denominador en Europa, con la excepción de Suiza, es el peso sustancial del Estado como empresario o accionista en firmas industriales, la importancia de la ayuda financiera a la industria y la asignación de recursos públicos para orientar los esfuerzos del sector privado hacia actividades tecnológicas de frontera. Asimismo la intervención del gobierno en la industria adquirió formas más selectivas, aunque esta tendencia está siendo reconsiderada en algunos países (OECD, 1987).

La información disponible pone de relieve que, para el conjunto de los países de la OECD, los subsidios del gobierno a la industria (a través de exenciones fiscales y financiamiento preferencial) aumentaron significativamente en los años 1970 y principios de los 1980, llegando a representar en 1983 el 1,87 % del PBI (partiendo de sólo un 1,15% en 1970) . Aunque no hay datos comparables recientes, parecería que los subsidios han decrecido en algunos países desde entonces al reducirse algunas transferencias a industrias o firmas en dificultades.

En ese sentido, además de una cierta reducción de subsidios, se ha planteado en varios países europeos un programa de privatización de empresas estatales y una cierta desregulación de algunas actividades, sobre todo en materia de servicios.

Las restricciones no tarifarias al comercio internacional (y en particular las restricciones voluntarias a las exportaciones) han aumentado significativamente en los años 1980 en los países industrializados. Estas restricciones son particularmente agudas en el caso de la industria siderúrgica, en productos textiles y confecciones y también en automóviles, electrónica de consumo y máquinas herramientas (UNCTAD, 1988).

Las restricciones no tarifarias se utilizan para proteger a las ramas en proceso de ajuste estructural y también para defenderse de las grandes fluctuaciones que ha habido en los tipos de cambio entre las principales monedas en los años 1980, en una economía internacional donde los aranceles para los productos manufacturados son cada vez más reducidos y las economías nacionales cada vez más abiertas al comercio internacional.

A este comercio administrado por los gobiernos respectivos se le debe agregar el comercio que realizan las propias ET, con sus afiliadas en el exterior que representa entre el 30 y el 40% del comercio de sus países de origen y en el caso de los Estados Unidos una proporción mucho mayor (Chudnovsky 1989a).

A pesar de la importancia adquirida por la política industrial y tecnológica en los países de la OECD, en los últimos años se observa un cierta insatisfacción con algunos resultados e instrumentos de la política industrial, sobre todo aquella que ha sido dirigida a apoyar las industrias en declinación.

Los objetivos, a veces contradictorios, de las políticas selectivas, las dificultades experimentadas en implementarlas y en fijar un límite de tiempo para evaluar sus resultados, el carácter burocrático y centralizado de los organismos encargados de ejecutar las políticas, las presiones sindicales y de los lobbies empresariales y el hecho de que el cambio tecnológico y la globalización de la competencia, han borrado muchos de los límites intersectoriales y nacionales en que se mueven las grandes corporaciones son los factores que explicarían el replanteo de los lineamientos tradicionales de la política industrial en esos países (OECD, 1987).

Aún cuando dicho replanteo parece estar lejos de haberse definido, el reconocimiento de la importancia que tienen los activos intangibles y la internacionalización de actividades para mejorar la competitividad de las firmas ha llevado a muchos países a concentrar esfuerzos en esa dirección, privilegiando más que lo sectorial, los esfuerzos de tipo horizontal y en determinados espacios geográficos. En ese sentido, se observa una tendencia creciente a desarrollar programas conjuntos de desarrollo tecnológico entre el sector público y privado y a facilitar al sector privado diversos servicios de consultoría y asesoramiento técnico para mejorar su competitividad internacional (OECD, 1990).

En varios países de la OECD (tanto en los Estados Unidos y el Reino Unido como en países más pequeños como Australia, Portugal, Dinamarca y Suecia) se han desarrollado diversos tipos de programas para modernizar y mejorar el desempeño competitivo de empresas industriales, especialmente pequeñas y medianas firmas, a través de servicios de extensión en materia de información y asesoramiento técnico, consultoría en materia de organización y de administración, diversos esquemas de entrenamiento de personal, convenios específicos con institutos de investigación, provisión de capital de riesgo, líneas de crédito para nuevas empresas intensivas en personal calificado, etc). Si bien en muchos casos estos servicios son provistos por el propio sector privado o en forma conjunta por instituciones públicas y privadas, el papel del Estado (tanto nacional como regional) ha sido muy importante como iniciador y catalizador de iniciativas en esa dirección.

Estos instrumentos de política tecnológica se aplican a su vez, dentro de políticas más generales destinadas a favorecer una mayor competencia en los mercados domésticos, a través de la desregulación de ciertas actividades y avanzar en el proceso de internacionalización productiva y liberalización comercial entre los países industrializados, a pesar de las políticas proteccionistas explícitas o implícitas que siguen vigentes a nivel nacional o regional.

## ii) La política industrial coreana

La irrupción de un pequeño número de países en desarrollo en Asia y en América Latina (los denominados NICs, aunque varios de ellos como Brasil registran una importante producción manufacturera desde principios de siglo) al selecto club de países que dominan la producción industrial mundial es uno de los datos claves del escenario internacional.

Mientras que en el caso de los NICs asiáticos, el proceso de industrialización ha sido claramente liderado por las exportaciones, aunque tanto Corea como Taiwan tuvieron una etapa previa de sustitución de importaciones y siguieron sustituyendo importaciones dentro de una estrategia exportadora, en los NICs latinoamericanos la secuencia fue algo diferente. Dentro de un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones fue desarrollándose un aparato industrial que, si bien estaba orientado hacia un mercado doméstico protegido, empezó a generar un flujo de exportaciones manufactureras que, en los años 1970 y sobre todo en los 1980, ha sido significativo.

En tanto que para los economistas neoclásicos, el éxito espectacular de los países asiáticos residió en la orientación hacia afuera del proceso de industrialización y en colocar los precios de los factores en forma

correcta (getting the prices "right"), de la literatura sobre el desarrollo industrial de Corea del Sur y Taiwan surge una visión mucho más compleja del mismo fenómeno.

A los efectos de ir creando ventajas comparativas dinámicas en nuevas actividades industriales que vayan transformando el sector manufacturero, los gobiernos de dichos países han utilizado distintos instrumentos para promover el desarrollo de ramas específicas, como el crédito subsidiado en el caso coreano y los incentivos fiscales en Taiwan. Al mismo tiempo han realizado un esfuerzo extraordinario de capacitación de la mano de obra y de formación de ingenieros y científicos.

A partir de las reformas establecidas a principios de los años 1960 por el Presidente Park, los objetivos centrales de la política industrial coreana fueron favorecer las exportaciones y promover nuevas industrias. A los efectos de favorecer las exportaciones, se creó un régimen de virtual libre comercio para los exportadores con un tipo de cambio único, lo cual eliminaba cualquier sesgo antiexportador. Al mismo tiempo, el gobierno fijaba, en conjunto con las firmas, objetivos a lograr en materia de exportaciones y daba incentivos adicionales a determinadas firmas o industrias para lograr dichos objetivos. Sin embargo, mientras que este régimen operaba para las industrias donde Corea ya tenía ventajas comparativas, la política industrial promovía el desarrollo de las nuevas industrias con otros instrumentos.

Industrias como cemento, fertilizantes, refinación de petróleo, siderurgia y petroquímica en los años 1960, naval y de bienes de capital en los años 1970 y electrónica en los 1980 fueron promovidas en base a créditos preferenciales y protección al mercado doméstico de sus productos. Sin embargo, en estas industrias de sustitución de importaciones los objetivos de exportación estuvieron planteados desde el principio, lo cual implicó un acelerado proceso de aprendizaje tecnológico y de crecimiento de la productividad para hacerlas competitivas en el mediano plazo.

Dentro del esfuerzo generalizado de aprendizaje colectivo, la importación y asimilación de tecnologías extranjeras jugaron un papel central en la política industrial que, a su vez, limitó al máximo la inversión extranjera directa. Las empresas públicas jugaron un papel clave en varios de los nuevos sectores así como los grandes conglomerados que caracterizan la estructura industrial coreana.

La experiencia coreana pone de relieve el papel crucial que ha jugado el Estado en su política industrial. En su intervención selectiva el Estado ha alterado en muchos casos los precios de los factores para forzar la asignación de recursos hacia determinadas actividades que podían contribuir a la formación de ventajas comparativas dinámicas.

A pesar del éxito global de la estrategia selectiva, algunos serios errores cometidos en el desarrollo de la industria pesada y química, las dificultades que han experimentado las industrias más avanzadas en seguir obteniendo tecnología y las presiones de los Estados Unidos para que Corea abra más su economía a los servicios e inversiones externas y respete los derechos de propiedad intelectual han llevado a una reconsideración de varios instrumentos seguidos en el pasado.

Una política industrial como han llevado a cabo los coreanos (a su vez inspirados claramente en el modelo japonés) no sólo requiere de un contexto institucional favorable sino también una administración con capacidad técnica para plantear la estrategia y fortaleza e instrumentos de política adecuados para corregir los desvíos que pueden surgir en su implementación.

Si bien una política industrial selectiva tan sofisticada como la llevada a cabo en Corea, parecería difícil de ser llevada a la práctica en la mayor parte de los países en desarrollo, esto no significa que no sea necesario

plantear una política industrial y tecnológica adecuada al contexto específico de cada país que permita transformar el aparato industrial heredado de la sustitución de importaciones en una industria competitiva y capaz de generar ventajas comparativas dinámicas.

Las soluciones ortodoxas basadas en la apertura de la economía si bien pueden llegar a tener éxito en materia de estabilización y de inserción en el comercio internacional, difícilmente puedan prescindir de la política industrial para lograr productos exportables con mayor valor agregado. En ese sentido, dentro de la experiencia latinoamericana con programas de ajuste estructural en los años 1980, el ejemplo chileno es muy ilustrativo.

Más allá de las condiciones relativamente favorables en términos de financiamiento externo y gobierno dictatorial para realizar un ajuste estructural ortodoxo, los resultados de la apertura comercial en Chile aunque significativos en términos de mejora en la eficiencia de los recursos y aumento en las exportaciones (que duplican su participación en el PBI entre 1980 y 1988) son frágiles en términos de creación de ventajas comparativas dinámicas.

Aunque el cobre ha perdido gravitación en las exportaciones totales (representa el 40%), hay que tener en cuenta que la mitad del aumento en las exportaciones totales se debe al cobre. En este sentido, no sólo los precios favorecieron a las exportaciones chilenas sino también el aumento en el volumen producido como consecuencia de las grandes inversiones públicas que se realizaron en este área que, a pesar de la ola privatizadora, siempre siguió en manos del Estado .

Los nuevos productos que han ingresado a la pauta exportadora son básicamente la pesca y productos del mar, celulosa, madera y papel periódico y dentro de la fruticultura, las uvas frescas y manzanas. Se trata en general de productos basados en los recursos naturales del país, con un escaso grado de elaboración y muy vulnerables a las oscilaciones de precios en los mercados de destino. En virtud de esa composición de las exportaciones, no sorprende que la participación de las exportaciones chilenas en el total mundial (0,22% en 1987) sea menor a la registrada en 1974 (0,31%) o en 1983 (0,23%). En contraste, Corea tenía el 2% del total mundial en 1987, partiendo de una participación menor que la chilena en 1970 (Ominami & Madrid, 1989).

### III. Los desequilibrios macroeconómicos argentinos y los sucesivos ajustes en los años 1980

#### a) El modelo anterior a la crisis

La Argentina inicia los años 1980 con una crisis económica que se agudiza, a partir de la crisis de la deuda externa en 1982, y que signa el comportamiento económico del país en toda la década.

Si bien la crisis exacerba algunos problemas que la economía argentina manifestaba desde hace muchos años, como la alta inflación y la relativamente baja tasa de crecimiento económico, todo lo cual le imprime una enorme fragilidad al sistema democrático que se instaura en el país a fines de 1983, al mismo tiempo, pone sobre el tapete el modelo de acumulación seguido en la Argentina desde fines de los años 1950.

Este modelo de acumulación tenía su eje en la industrialización a través de la sustitución de importaciones en mercados oligopólicos protegidos de la competencia internacional por aranceles y diversos instrumentos para arancelarios. Las ramas de mayor complejidad tecnológica estaban lideradas por ET, pero la industria también

registraba una significativa participación de empresas privadas nacionales y ciertas empresas estatales. El proceso de acumulación estaba financiado casi exclusivamente en base al ahorro interno, a través de diversas modalidades de intervención del Estado (desde créditos a tasas negativas de interés en términos reales, a diversos tipos de subsidios fiscales a la formación de capital) y apoyándose en una distribución bastante regresiva del ingreso.

En la medida en que este modelo de industrialización estaba esencialmente orientado al mercado interno, el sector manufacturero va creciendo en función de la evolución del mismo y, por ende, sufre los avatares de la evolución en el largo plazo del salario real. Por otra parte, el impacto negativo que la industrialización tenía sobre la balanza de pagos (en la medida en que cambian su composición pero, al mismo tiempo, crecen las importaciones; las exportaciones manufactureras eran poco significativas y la dependencia hacia el capital y la tecnología extranjera daba lugar a crecientes pagos en concepto de dividendos y regalías) no sólo limitaba su crecimiento sino que daba lugar a grandes oscilaciones en la producción industrial. Como consecuencia del manejo de la política cambiaria, además de generarse procesos cíclicos de stop and go, se provocaban serios conflictos distributivos con el sector agropecuario que reunía la mayor parte de las exportaciones y con los asalariados (en cuya canasta familiar los productos exportables y, en especial, la carne tienen un peso considerable).

A pesar de los conflictos distributivos y problemas en la balanza de pagos que el modelo industrial generaba, así como la dependencia creciente hacia el capital y tecnología extranjera a que daba lugar, no puede dejar de señalarse que la economía en su conjunto y la industria en particular crecen a tasas anuales de 4,5 y 8%, respectivamente entre 1964 y 1974 mientras que el empleo lo hace al 2% anual, en una economía que destinaba alrededor del 20% de su PBI a la inversión bruta fija. Al mismo tiempo, la industria manufacturera empieza a generar a fines de los años 1960 un flujo de exportaciones que alcanza a reunir la cuarta parte del total exportado en 1974.

El crecimiento de las exportaciones manufactureras y, sobre todo, la importancia que dentro de las mismas tenían los productos basados en mano de obra relativamente calificada como muchos rubros metalmecánicos, ponen en evidencia que el sesgo sustitutivo de importaciones del modelo original se comenzaba a alterar, aunque el desarrollo tecnológico alcanzado por muchas plantas industriales no era probablemente suficiente como para sustentar un flujo exportador sin una política comercial e industrial adecuada.

#### b) La política económica del gobierno militar

El brutal ajuste en los precios relativos llevado a cabo en 1975 (denominado el "Rodrigazo") para enfrentar los problemas de la balanza de pagos y del creciente déficit fiscal elevó espectacularmente la tasa de inflación. Mientras que, entre 1945 y 1974 la tasa anual promedio de inflación había sido del 33,2%, en 1975 ésta se eleva a 335%. Como se puede observar en el cuadro 1, desde entonces en sólo dos años (1980 y 86) la tasa anual de inflación es inferior al 100%. La alta inflación pasa a ser un rasgo crucial del comportamiento de la economía argentina (véase Frenkel 1989 sobre el régimen de alta inflación).

La elevada inflación y la existencia de tasas negativas de interés fue conduciendo a un proceso de desmonetización creciente de la economía. El circulante más las cuentas corrientes descienden de un 20% del PBI en 1956-60 al 11,6% en 1971-75. En estas circunstancias el dólar pasó a ser el refugio preferido para intentar preservar el valor de los ahorros domésticos.

La política económica del gobierno militar no sólo lleva a cabo un ajuste ortodoxo para intentar estabilizar la economía sino que, al mismo tiempo, plantea un cambio significativo en las reglas del juego en el que se había desarrollado el capitalismo argentino de postguerra, a través de la desregulación, la reforma financiera y la apertura importadora. Este período crucial de la reciente historia económica argentina ha sido extensamente estudiado (véase entre otros Canitrot, 1980 y 1981 y Sourrouille et al 1985) y sólo cabe señalar aquí algunos

elementos claves que permiten entender mejor la crisis posterior.

Luego de un ajuste ortodoxo que lleva a cabo el gobierno militar en 1976 y 1977, cuyos resultados más visibles fueron una reducción de la inflación en 1977, la violenta baja del salario real, el aumento en las inversiones y el mejoramiento del sector externo, a fines de 1978 se acelera el proceso de apertura de la economía y se pone en práctica una política basada en el "enfoque monetario del balance de pagos" que trajo aparejado una revaluación creciente de la moneda nacional.

La reforma del sistema financiero no sólo dió lugar a una gran expansión del sistema bancario y a la desregulación de la tasa de interés, con lo cual se elevó el costo del crédito en moneda local (dependiendo de la tasa de inflación las tasas de interés llegaron a ser en ciertos momentos positivas en términos reales). Al mismo tiempo y facilitada por la política cambiaria, incorpora a la Argentina a los movimientos internacionales de capitales y da lugar a una creciente dolarización de las carteras financieras privadas.

En estas condiciones, el endeudamiento externo aumenta en forma significativa (cuadro 2) pero sólo una pequeña parte del mismo estuvo destinado a financiar inversiones productivas. El financiamiento externo facilitó, en primer término, la fuga de capitales y, en menor medida, el aumento que se registró en la inversión pública (fundamentalmente en el sector energía y otras obras de infraestructura) y la expansión de los gastos de defensa y seguridad. Asimismo, transformó en negativa la cuenta corriente del balance de pagos a partir de 1979 (cuadro 2).

En lo que respecta a la apertura importadora, ésta fue abrupta, aunque incompleta. Las ramas productoras de bienes de consumo duraderos y de bienes de capital que habían florecido en los años 1960 sufren el impacto de las aperturas financiera y comercial y, sobre todo, de la sobrevaluación del tipo de cambio. En contraste, las ramas productoras de bienes intermedios en las que se habían realizado importantes inversiones a lo largo de los años 1970, siguen siendo protegidas por diversas medidas para arancelarias y beneficiadas por los subsidios de la ley de promoción industrial que reforma el gobierno militar.

En 1981, con el abandono de la política de retraso cambiario, la economía entra en recesión, con empresas muy endeudadas en moneda extranjera. Con la devaluación que se realiza en junio de 1981 se pone en marcha un sistema de seguros de cambio para tratar de evitar la fuga de capitales iniciada en 1980 y reducir las pérdidas de las empresas endeudadas en moneda extranjera en un contexto de caída de las ventas y altas tasas de interés locales. De esa forma, el Estado se hizo cargo de la mayor parte de la deuda contraída por el sector privado.

En 1982 luego de la guerra de las Malvinas, no sólo se renuevan y extienden los seguros de cambio sino que también se dispone una refinanciación general y obligatoria de las deudas en pesos. Se reducen las tasas de interés de los préstamos vigentes que pasan a ser negativas en términos reales, aunque por un período limitado. Sin embargo, la licuación de pasivos generada por la transferencia de subsidios fue más significativa para las grandes empresas que eran las que tenían un mayor porcentaje de la deuda externa privada y las que aumentaron más sus pasivos bancarios en moneda local en 1981-82.

El impacto de la deuda externa pasó a ser determinante en el desequilibrio externo de la economía argentina, situación que se agrava desde 1981 con el alza en las tasas de interés

internacionales y la significativa caída en los términos del intercambio. La deuda externa en 1982 representaba el 69% del PBI y 5,7 veces el monto de las exportaciones (Machinea, 1990).

A diferencia de otros países latinoamericanos como Chile, Venezuela y México donde las principales

exportaciones son hechas por empresas estatales, en el caso argentino el Estado debe adquirir las divisas para afrontar los servicios de la deuda externa al sector privado (que es el que genera las divisas a través de las exportaciones). De esa forma, los servicios de la deuda no sólo desequilibran la cuenta corriente de la balanza de pagos sino también las cuentas fiscales.

En ese sentido, con el aumento de los intereses devengados, la progresiva nacionalización de la deuda externa privada y los problemas que implica generar recursos para adquirir las divisas correspondientes, el desequilibrio de las finanzas públicas aumenta significativamente a partir de 1981 (cuadro 1). A este déficit del sector público no financiero habría que agregarle el costo que, para el Banco Central implicaron los seguros de cambios y la licuación de pasivos en moneda local, efectuada en 1981-83

Como consecuencia del proceso de endeudamiento externo y de la forma en que el Estado se hizo cargo de la deuda externa privada, los desequilibrios en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales se transforman en restricciones fundamentales para el desenvolvimiento de la economía argentina.

Dentro del proceso de ajuste caótico (veáse Damill y Frenkel, 1990) que se sigue en el período 1981-83, las sucesivas devaluaciones y la caída en el nivel de actividad consiguen generar a partir de 1982 un superávit comercial. Por otra parte, en ese año se vuelve al sistema anterior a 1977 de protección arancelaria a la producción nacional, al que se le agrega un sistema de consulta previa para muchas posiciones arancelarias. El sistema de control de importaciones y la caída en el nivel de actividad hacen descender las importaciones de 9.300 en 1981 a 4.500 millones de dólares en 1983 (cuadro 3). De esa forma, el superávit comercial se logra en un contexto de estancamiento y de caída en la tasa de inversión (de casi un 24% en 1980 ésta desciende al 14,2% del PBI en 1983, como se puede observar en el cuadro 4).

Hay que tener en cuenta que el saldo comercial cubría aproximadamente sólo la mitad de los intereses de la deuda externa. Ante la desaparición de los préstamos voluntarios de los bancos privados a consecuencia de la guerra de las Malvinas primero y la crisis mexicana después, se logra un financiamiento "forzado" de la banca internacional para cubrir parte de los intereses atrasados, además del financiamiento provisto por organismos multilaterales. El ahorro externo pasa a representar 7,1% del PBI en 1981 para descender posteriormente. Como contrapartida el ahorro nacional desciende abruptamente (cuadro 4) (Damill y Frenkel, 1990).

A mediados de 1982 se produjo una nueva reforma financiera por la que la tasa de interés pasa a estar regulada. Sin embargo, el sistema de crédito orientado hacia el corto plazo, se mantiene, con tasas de interés muy diferenciadas según el tipo de empresa tomadora del crédito, y con muchas oscilaciones de acuerdo a la evolución de la inflación, lo que las hace en muchos momentos positivas en términos reales.

#### c) La política económica del gobierno de Alfonsín

Con la excepción del aumento de la producción y del salario real que se da en 1983 (cuadro 5), el cuadro económico que recibe el gobierno constitucional es dramático. Sin embargo, existía el convencimiento generalizado de que muchos de los problemas se debían a la política económica seguida por el gobierno militar y que el retorno al régimen constitucional facilitaría la solución de los mismos. La realidad pronto se iba a encargar de demostrar que las restricciones que enfrentaba la economía eran mucho mayores que lo que inicialmente se supuso y que los márgenes de maniobra para realizar un ajuste con crecimiento eran muy escasos.

Con las expectativas que crea el nuevo gobierno constitucional y el aumento del salario que continúa en 1984, prosigue el crecimiento de la producción industrial que se había dado en 1983, aunque en menor proporción (cuadro 1). Sin embargo, el mayor consumo da lugar a un aumento moderado en la producción y a un

incremento mucho mayor en los precios. Las elevadas tasas de inflación que se registran en 1984, hacen que el gobierno intente un ajuste del tipo recomendado por el FMI en setiembre, que redujo el nivel de actividad y aceleró la inflación sin mejorar la crítica situación fiscal. Este fracaso hace que el Presidente Alfonsín nombre un nuevo Ministro de Economía en febrero de 1985 y que se ponga en marcha un nuevo plan de estabilización que se denominó Austral.

El Plan Austral, que trataba de modificar los mecanismos que provocaban la inflación inercial, tenía tres componentes básicos (veáse entre otros los estudios de Machinea 1990, Heymann, 1986; Frenkel y Fanelli, 1987 sobre el diagnóstico, las medidas y la marcha del Plan Austral).

Primero, luego de un fuerte reacomodamiento de precios relativos que tuvo lugar entre abril y junio de 1985, se establecieron la fijación del tipo de cambio y las tarifas del sector público y el congelamiento de los precios y salarios del sector privado. La política de ingresos apuntaba de esa forma a quebrar la inercia inflacionaria.

Segundo, se planteaba una reducción drástica en el déficit fiscal (de 8% a 2,5% del PBI). Esto se lograría a través del incremento en las tarifas públicas, los impuestos al comercio exterior, a los combustibles y a la puesta en práctica de un sistema de ahorro obligatorio.

Tercero la reforma monetaria con corrección de los contratos nominales realizados previamente busca impedir una redistribución de riqueza debido a la reducción en la tasa de inflación.

El Plan Austral reduce abruptamente los niveles de inflación, aumenta el nivel de monetización (cuadro 6) y, a partir del último trimestre de 1985, tiene un efecto positivo sobre el nivel de actividad. Luego de una caída de casi el 5% en 1985, el PBI aumenta un 5,8% en 1986 mientras que la producción manufacturera se incrementa un 12,9% (cuadro 1). Si bien el salario real cae al principio, se produce una cierta recuperación a lo largo del año 1986 (cuadro 5).

Sin embargo, el éxito del Plan Austral fue bastante efímero, los sucesivos intentos de estabilizar la economía repitiendo esquemas similares a los del plan inicial, cada vez más precarios, y los resultados obtenidos, cada vez más pobres.

El PBI global crece sólo 2,2% en 1987 (en contraste con el 5,8 % alcanzado en 1986) y registra tasas negativas en 1988 y 1989 (cuadro 1). El coeficiente de inversión que había registrado un ligero repunte en 1987 (13% del PBI) desciende nuevamente en 1988 y en 1989 llega a ser de sólo 8,8% (cuadro 4).

La tasa de subempleo abierto fue aumentando a partir del mínimo alcanzado en 1984, llegando a ser del 8,5% en 1988 (cuadro 7). Una tendencia similar (aunque con oscilaciones) se verifica con la tasa de desempleo, lo cual pone de relieve que los aumentos de producción que tuvieron lugar en 1986 se hicieron con incrementos en las horas extras trabajadas y en la intensidad del trabajo y no en la ocupación.

La tasa de inflación que había descendido al 82% anual en 1986 aumenta velozmente para orillar los 400% en 1988 y en 1989 se llega a una situación hiperinflacionaria (que hace que la inflación llegue a un record de casi 5.000 % para todo el año) (cuadro 1).

El salario real, luego de la pequeña recuperación en 1986, desciende en los años siguientes, volviendo en 1989 casi al nivel que había tenido en 1976-79. El tipo de cambio real, aunque experimenta un cierto retraso en 1988, sigue siendo en general elevado, lo cual facilita el comportamiento exportador que se examinará más abajo (cuadro 5).

Las mayores importaciones que se registran en 1986 y 1987 como resultado del aumento en el nivel de actividad, por una parte, y la caída en el valor de las exportaciones por la disminución en los

precios, por la otra, reduce abruptamente el superávit comercial (cuadro 3) y hace que el déficit en cuenta corriente en 1987 sea el más elevado desde 1981 (cuadro 2).

La precariedad de la situación externa, que se manifestaba en el bajo nivel de reservas, lleva a que el gobierno entre en una moratoria de facto en el servicio de la deuda pública a los bancos comerciales desde abril de 1988. Sin embargo, la deuda, no refinanciable con los organismos multilaterales y los bonos externos, aumenta en importancia e implica un monto sustancial en concepto de intereses. Hay que tener en cuenta que la deuda externa representó en 1988 el 70% del PBI, un porcentaje algo superior al que se registró en 1983 (cuadro 2 y Machinea, 1990).

La situación en la balanza comercial se revierte en 1988 y 1989, como consecuencia de la mejora en los precios internacionales de las exportaciones agrícolas, el aumento que se registra en las exportaciones manufactureras y la disminución en las importaciones. Aunque como resultado de la mejora en la balanza comercial, disminuye el déficit en cuenta corriente en 1988, éste sigue siendo elevado como consecuencia de los pagos en concepto de intereses.

Si bien el gobierno de Alfonsín logra reducir el déficit fiscal al 4,1% del PBI en 1986 (incluyendo el déficit cuasi fiscal del Banco Central, como resultado de las diferencias entre los flujos de intereses de los activos y deudas con el sistema financiero), éste empieza a aumentar nuevamente a partir de 1987, llegando a representar el 8,6% en 1988 (cuadro 1). Las finanzas del sector público se fueron deteriorando con la disminución en los impuestos a las exportaciones agropecuarias y otros impuestos extraordinarios y con las dificultades que enfrenta el gobierno en reducir gastos (salvo los más sencillos como sueldos y jubilaciones e inversiones en mantenimiento).

Los sucesivos intentos de estabilizar la economía luego del fracaso del Plan Austral no sólo son infructuosos, sino que erosionan rápidamente la iniciativa política del gobierno radical, sobre todo después de los resultados electorales de 1987. El último intento que se realiza, el llamado Plan Primavera, si bien tiene un cierto éxito inicial, se descalabra a principios de 1989 con una crisis en el mercado cambiario y abona las condiciones para la hiperinflación del segundo trimestre de 1989.

Los profundos desequilibrios macroeconómicos que caracterizan el desempeño del país en los años 1980 son más graves aún si algunos otros indicadores de desarrollo económico y social se toman en cuenta. La distribución del ingreso se ha hecho aún más inequitativa, con un porcentaje creciente de personas viviendo bajo la línea de pobreza (para el total del país se pasó de 9 en 1980 a 13 en 1986, cuadro 8), un salario real declinante y un creciente nivel de desocupación de la fuerza de trabajo (cuadro 7). Estos indicadores ponen en evidencia como la Argentina ha involucionado en esta década, aunque todavía se sitúa mejor que otros países de la región (cuadro 8).

Aunque ya se han realizado algunos intentos de evaluar el fracaso de la política económica del gobierno de Alfonsín por algunos de sus principales actores y otros estudiosos (ver trabajos de Machinea 1990; Guerchunoff y Cetrángolo 1989; Damill y Frenkel, 1990; Fanelli y Frenkel, 1990; Heymann, 1990), el período es todavía muy reciente como para poder realizar una evaluación en profundidad. Sin embargo, es importante tener en cuenta algunos elementos claves que surgen de los estudios macroeconómicos citados.

En lo que hace a la política de estabilización, se señala que, si bien planes heterodoxos como el Austral son eficaces para llegar a reducir la tasa de inflación, la inflación residual o estructural seguirá siendo elevada y se corre el peligro de una nueva aceleración inflacionaria a menos que se ataque el problema de fondo que, para los autores citados es la magnitud del déficit fiscal. En otras palabras, se considera que un enfoque heterodoxo es más eficaz y menos costoso (en términos de empleo y nivel de actividad) que los planes ortodoxos para reducir la inflación. Sin embargo, una vez reducida la inflación, para impedir que esta vuelva a rebrotar y, sobre todo, para poder lograr la estabilidad no existiría otro camino que la reducción del déficit fiscal y una política monetaria congruente con dicho objetivo.

Si bien enfatizar el déficit fiscal como generador de la inflación aparece como una explicación monetarista de la inflación argentina, no hay duda que su envergadura y, sobre todo, las dificultades que existen para financiarlo genuinamente (con recursos externos o internos) contribuyen a alimentar el proceso inflacionario.

Aunque intentar analizar la composición del déficit fiscal escapa a los propósitos de este trabajo, no pueden dejar de señalarse algunos de sus componentes más destacados.

En las sucesivas negociaciones de la deuda externa se logró reducir a la mitad el pago por los intereses de la misma. De todas formas, los servicios de la deuda externa representaron alrededor del 5% del PBI en 1985-88 (Machinea, 1990,p.97). Como ya se señaló las transferencias originadas en la nacionalización de la deuda externa privada dieron lugar a un flujo anual de obligaciones que representó un monto equivalente al 1 por ciento del PBI.

El capital fugado al exterior a través de la deuda externa privada no sólo no genera rentas sujetas a impuestos."En la medida en que los intereses sobre ese capital no ingresan a través del balance de pagos, obliga a generar un mayor superávit comercial. Alternativamente podría decirse que el presupuesto opera una transferencia entre residentes, a través de una forma que no aparece como tal: las remesas al exterior destinadas al pago de los intereses una parte de los cuales corresponde a residentes argentinos"(Carciofi, 1990,p.37).

Los subsidios al sector privado son otro componente crucial del déficit fiscal. Dichos subsidios se originan en los regímenes de promoción industrial que se usan extensivamente desde 1981. En 1986 dichos subsidios representaron el 2,6% del PBI. En una estimación realizada por la Secretaría de Hacienda para 1987, se pone de relieve que el conjunto de los subsidios al sector privado, en los que se incluyen los referidos subsidios del régimen de promoción industrial, llegaban a los 4 mil millones de dólares, o sea alrededor de dos tercios del déficit público total de ese año (Heymann & Navajas,1989).

Las cifras citadas están claramente indicando que las mayores demandas sobre el presupuesto surgen de las transferencias al propio sector privado y a los bancos acreedores, sectores que son los que permanentemente reclamaron por una reducción del mismo, haciendo caso omiso al papel que cada grupo tiene en la generación del mismo(veáse al respecto el interesante argumento desarrollado en Heymann & Navajas, 1989). Frente a estos componentes cruciales del déficit es poco lo que el gobierno de Alfonsín hizo para reducirlos, aunque cabe tener en cuenta la envergadura política de la tarea para un gobierno cada vez más debilitado para encararla.

Con respecto a los subsidios al sector privado, recién en octubre de 1987 se envió al Congreso un proyecto de nueva ley de promoción industrial destinado a aumentar la transparencia y reducir las evasión fiscal. Dicho proyecto fue aprobado, con modificaciones, un año más tarde. Otros subsidios, incluyendo los avales

otorgados a empresas del sector privado que, aunque en mucho menor magnitud que durante el gobierno militar, se siguieron concediendo (veáse Carciofi, 1990 cuadro II.14) y muchos de los redescuentos que hizo el Banco Central, ponen de relieve la debilidad del gobierno en atacar los problemas más profundos que conducen al déficit fiscal en la Argentina.

En contraste con estos componentes del gasto difíciles de enfrentar, los gastos que se redujeron fueron los relacionados con las remuneraciones y las inversiones públicas, lo cual además de ser cortes muy inequitativos contribuyeron a aumentar la ineficiencia de los servicios públicos.

Por el lado de los ingresos es poco y nada lo que se hizo para modificar el sistema impositivo argentino que se caracteriza por un elevado número de impuestos que reportan pocos ingresos, por su regresividad (los impuestos directos son apenas el 1,5% del PBI, uno de los coeficientes más bajos del mundo) y la elevada evasión (entre la que se incluyen los activos existentes en el exterior). Los ingresos tributarios se basaron en medidas transitorias (como el "ahorro voluntario") que si bien tuvieron un efecto positivo en el segundo semestre de 1985, no pudieron ser reemplazadas luego por recursos permanentes (situación que se complicó con la eliminación posterior de los impuestos a la exportación agropecuaria) (veáse Carciofi 1990 para un examen de las reformas tributarias planteadas).

Si bien Machinea señala que, cuando el déficit fiscal al comienzo del Plan Austral estaba relativamente controlado, la política monetaria podría haber ayudado a facilitar el proceso de descongelamiento de las variables nominales, en un país con escaso nivel de monetización y falta de mercado de capitales, la política monetaria no tiene mucha efectividad. Por otra parte la incertidumbre hace que la tenencia de dinero en australes sólo se haga en plazos muy cortos y con una elevada tasa de interés en términos reales (Machinea 1990, p.119). En ese sentido, aunque la inflación diluyó en buena medida las elevadas tasas de interés nominales, las tasas tendieron a ser positivas (y en algunos meses muy altas) la mayor parte del tiempo en el mercado no regulado (Machinea 1990, Table II.10).

En las condiciones descritas y luego del éxito inicial con el Plan Austral, las sucesivas medidas tanto en lo referente a la política de ingresos como a la política monetaria y fiscal tuvieron poco éxito en controlar la inflación y en reducir los desequilibrios externos y fiscal que aquejan la economía argentina. La inflación rebelde se combina con recesión. La economía entra en una pendiente recesiva desde fines de 1987, con salarios reales declinantes y desocupación en ascenso.

A pesar de que el manejo de la política de corto plazo fue la preocupación central del equipo económico, el gobierno planteó y, en algunos casos, puso en práctica algunas reformas estructurales en el sector público y en el régimen de comercio. En ese sentido, además de la reforma en el régimen de promoción industrial, se modificó el régimen de coparticipación de impuestos entre la Nación y las provincias, se inició un proceso de desregulación para permitir la inversión privada en áreas hasta entonces reservadas al Estado y se anunció la venta de un 40% de las empresas estatales aérea y telefónica. Al mismo tiempo, se redujeron las restricciones cuantitativas a las importaciones y se eliminaron las restricciones para arancelarias en las industrias básicas (siderurgia, papel, petroquímica).

Estas medidas que se inscribían en la línea del ajuste estructural puesto en marcha en otros países de la región, intentaban no sólo reducir el déficit fiscal y la inflación de manera más perdurable que lo que se había intentado hasta el momento sino también poner en marcha un proceso de crecimiento, a través del impulso a la inversión privada, que se suponía, daría lugar a la desregulación, las privatizaciones y la apertura.

Este impulso a la inversión privada presuponía una reorientación del proceso de acumulación seguido en la Argentina que hasta entonces, e incluso durante el gobierno militar, había estado basado en el mercado interno y en contratos de provisión al sector público.

Sin embargo, las ideas que el discurso gubernamental planteaba acerca de las motivaciones de la inversión privada y la relación entre ésta y el proceso de crecimiento, dejaban interrogantes centrales sin contestar acerca del papel del sector público como movilizador de recursos y, en particular, de la inversión pública; y suponía ingenuamente que la inversión privada se podía dar sin alguna forma de subsidio que disminuya el riesgo y la incertidumbre en un país tan inestable como la Argentina (veáse Guerchunoff y Cetrángolo, 1989 para un buen examen crítico de la lógica y las limitaciones del planteo en cuestión).

Más allá del momento relativamente tardío en que fueron planteadas la mayor parte de dichas medidas (desde fines de 1987) y del hecho de que algunas no se pudieron concretar por la oposición parlamentaria, el gobierno se fue inclinando cada vez más en el discurso hacia las posiciones liberales que tenían creciente peso en la opinión pública. Sin embargo, dichas fuerzas a su vez criticaban las demoras y vacilaciones con que un gobierno débil y sin argumentos propios convincentes trataba de encarar el problema del posible impacto de las reformas tanto en la estabilización como en el crecimiento. Como veremos más abajo, es la siguiente administración la que verdaderamente pone en marcha el paquete de reformas estructurales, luego de la hiperinflación de 1989, aunque los interrogantes acerca de la relación entre estas reformas y el proceso de inversión siguen en pie.

#### d) Las hiperinflaciones de 1989 y las medidas del nuevo gobierno

Parece difícil imaginar un peor año de cierre de una década tan complicada como fue la del 80 que los episodios hiperinflacionarios que se desatan en el segundo trimestre y a finales de 1989. Más allá de los factores técnicos que ayudan a explicar la génesis y características de los episodios hiperinflacionarios, tema sobre el cual existe una interesante literatura (ver entre otros Heymann, 1986 y 1990; Fanelli y Frenkel, 1990; Salama y Valier, 1990), no hay duda que los mismos son un reflejo cabal de un profundo conflicto de intereses económicos, no tanto entre el trabajo y el capital, sino sobre todo entre distintas fracciones del poder económico. Estas fracciones se disputan en forma casi salvaje espacios de acumulación en una economía que se contrae y cuyo Estado no sólo se manifiesta crecientemente incapaz de arbitrar con alguna coherencia las disputas sino que, en los hechos, está prácticamente insolvente (esto es no puede afrontar los compromisos ni de la deuda externa ni interna y no tiene casi capacidad de recaudar impuestos).

Aunque con escaso éxito en sus intentos de estabilizar la economía y en afrontar los desequilibrios externos y fiscales, el gobierno radical había logrado hasta fines de 1988, evitar la hiperinflación .

Las circunstancias políticas hacen que esto ya no sea posible en 1989. La incertidumbre asociada a la transición al nuevo gobierno y la debilidad del gobierno que ya era evidente al concebirse el Plan Primavera y se acrecienta con su fracaso, abonan el escenario de puja distributiva que desemboca en la hiperinflación.

El detonante del episodio hiperinflacionario es la formación de una disparada del dólar (lo que técnicamente se llama una burbuja) en el mercado de cambio libre y una corrida en el mercado de cambio controlado. Al poco tiempo la burbuja arrastró los precios que se descontrolan en abril, mes en que la inflación llega al 33%. El proceso hiperinflacionario continúa en mayo (con una inflación de casi 80%) y supera el 100% en junio. Los precios descontrolados se trataron de relacionar, aunque no en todos los mercados, con el tipo de cambio, los salarios reales caen abruptamente a pesar de los frecuentes ajustes, las firmas acumulan inventarios y el crédito dejó de existir. En junio, por primera vez desde febrero, la tasa real de cambio declina cuando ya se empezaron a conocer los detalles de la alianza que el nuevo Presidente estaba haciendo con los grupos económicos y sectores conservadores (veáse Fanelli y Frenkel, 1990 y Heymann 1990 para un examen de la génesis y desarrollo del episodio hiperinflacionario).

Más allá de las reformas estructurales que el Plan Bunge y Born (BB) planteó desde el inicio y a las que haremos referencia más abajo, las medidas tomadas por la nueva administración tendieron a reconstituir las cuentas fiscales, a congelar (luego de un sustancial aumento) las tarifas del sector público y el tipo de cambio y a lograr un acuerdo de precios con el sector privado. Además del aumento de las tarifas y la reimplantación de los impuestos a la exportación, las cuentas públicas mejoran por la suspensión de los beneficios del sistema de promoción industrial. También se anunció que se iniciarían negociaciones con el FMI y con la banca acreedora.

Aunque el examen de la política seguida por la nueva administración también excede el alcance de este trabajo, conviene señalar los principales acontecimientos y resultados (sobre la base de Damill y Frenkel, 1990). Las medidas del Plan BB hacen reducir la inflación a casi el 10% en setiembre y al 5,6% en octubre. Los ingresos del tesoro aumentaron sustancialmente y se obtuvieron superávits operativos crecientes.

A pesar de que los indicadores eran relativamente favorables y el programa contaba con el apoyo del sector privado ya en octubre se plantean problemas en el mercado cambiario. A pesar de las intervenciones del Banco Central, la brecha cambiaria no declina y, en noviembre, llega al 50%. Además de los problemas en el mercado cambiario, se hicieron públicas las disidencias en el sector privado respecto al proyecto de ley de reforma tributaria que el equipo económico iba a enviar al Congreso. Por otra parte, en las negociaciones salariales, los gremios habían conseguido aumentos mayores de lo que se esperaba.

En diciembre el ministro Rapanelli intenta un nuevo plan que no tiene éxito, y luego de una semana renuncia. El nuevo ministro anuncia el 18 de diciembre la eliminación del control de cambios y la supresión de todo control de precios. Estas medidas tampoco traen la calma al mercado cambiario y la burbuja cambiaria nuevamente incide sobre la inflación que en diciembre llega al 40%.

El 1 de enero de 1990 se anuncia el repudio de la deuda interna a través del Plan Bonex (que estableció el canje de la masa total de depósitos a plazo fijo y de los títulos públicos en australes por Bonos Externos emitidos en dólares y amortizables en diez años) con otras medidas de reducción en los gastos públicos.

Pese a la caída en la liquidez y la profunda recesión, el dólar luego de un descenso inicial, sigue su carrera ascendente y se llega a una situación hiperinflacionaria en el primer trimestre de 1990, alimentada en febrero por un nuevo shock tarifario.

La hiperinflación se logra quebrar con medidas de fuerte restricción monetaria y a principios de marzo con nuevas medidas de ajuste fiscal.

El profundo ajuste fiscal que el gobierno lleva a cabo desde entonces, agrava aún más la recesión en que venía transitando la economía argentina consigue aventar el retorno a la hiperinflación pero tiene resultados bastante frágiles en lo que respecta al nivel de inflación que recién en octubre desciende a menos dos dígitos mensuales, en medio de una acelerada revaluación del austral .

Más allá de los avatares de las políticas de estabilización seguidas por la administración Menem, es muy importante tener en cuenta que, en los últimos meses, no sólo se está intentando reducir el nivel de inflación con medidas ortodoxas. Al mismo tiempo, esta administración está tomando medidas significativas de reforma estructural que pueden llegar a tener consecuencias profundas para el desenvolvimiento económico y social del país. Aunque dichas medidas abarcan una serie de cuestiones que no van a ser analizadas en el presente trabajo, es conveniente también tenerlas presente.

En primer lugar, con la ley de emergencia económica se decide suspender la aplicación de los subsidios del sistema de promoción industrial y se modifica el sistema del comercio nacional. Al mismo tiempo, se pone en marcha un programa de desregulación del petróleo y de los combustibles y que va a extenderse al gas, se restringe aún más el escaso financiamiento disponible para exportaciones y para inversión productiva y, en general, se reducen en forma significativa las transferencias que el Banco Central de una u otra manera hacía a la actividad y bancos privados.

En segundo lugar, se inicia un masivo programa de privatizaciones de empresas productoras de bienes y servicios pertenecientes al Estado, siendo los casos de ENTEL y Aerolíneas Argentinas los más significativos. En dicho programa se utiliza la capitalización de los papeles de la deuda externa como principal instrumento de atracción a los inversionistas. Aún cuando la privatización de empresas es el área más visible de la reforma del Estado, ésta también comprende una serie de medidas destinadas a reducir el gasto público y hacer más eficiente la propia administración central.

En tercer lugar, se pone en marcha una reforma tributaria basada esencialmente en los impuestos indirectos como el IVA cuya tasa se aumenta al mismo tiempo que se generaliza su aplicación a todo tipo de bienes y servicios. Aunque la reforma tributaria permite acrecentar en cierta medida los recursos del Estado (especialmente por el aumento en la tasa del IVA), el superávit fiscal que el gobierno logra durante algunos meses de 1990 se basa esencialmente en el aumento de las tarifas de los servicios públicos y combustibles, la reducción de la inversión pública y gastos de mantenimiento a niveles bajísimos, la suspensión de los pagos a contratistas del Estado, la disminución de los salarios reales del Sector Público y algunos ingresos que entran a partir de la privatización de empresas públicas. Con instrumentos tan precarios era evidente que el superávit alcanzado no podía ser sustentable en el tiempo y las cuentas fiscales hacia fines de 1990 ya no cierran nuevamente.

En cuarto lugar, el gobierno toma la iniciativa de modificar una serie de aspectos claves del mercado de trabajo, a través de la ley nacional de empleo, la reglamentación del derecho de huelga y la modificación de la legislación sobre accidentes de trabajo e indemnizaciones por despido. Estas iniciativas que están en discusión en el Parlamento y cuyo formato definitivo aún no está decidido, se hacen en medio de una exitosa política de división del movimiento sindical, en una situación de alta desocupación y recesión que, sumado a la confusión ideológica dentro del

sindicalismo, obviamente favorecen las iniciativas gubernamentales, aunque sus efectos específicos sobre el empleo sea prematuro juzgarlos.

En quinto lugar, la administración Menem hace de la relación con los Estados Unidos la piedra angular de su gestión externa (a lo que se suma el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido). Al mismo tiempo, el gobierno regularizó atrasos en los pagos a organismos multilaterales, negoció un crédito stand by con el FMI y obtuvo desembolsos de las agencias financieras multilaterales, refinanció la deuda con el Club de París y continuó acumulando atrasos con la banca comercial. Desde el mes de junio de 1990 se están girando 40 millones de dólares mensuales a la banca acreedora (monto que a partir de enero de 1991 se aumenta a 60 millones de dólares) sin que se haya entrado todavía en una negociación con la misma. Sin embargo, algunos bancos se han visto beneficiados por su participación en el negocio de las privatizaciones que son, a su vez, parte de un plan organizado y parcialmente controlado por la banca acreedora.

Finalmente, se continúa con el proceso de apertura de la economía iniciado en 1988, en forma mucho más acelerada, tema que se va a discutir más abajo.

#### IV. La reestructuración industrial y la apertura exportadora

## a) Introducción

El desempeño de la industria argentina desde mediados de los años 1970 a la fecha ha sido muy pobre en lo que refiere a indicadores globales de crecimiento del valor agregado y del empleo, en claro contraste con el relativo dinamismo que exhibía desde comienzos de los años 1960 (Chudnovsky, 1989b).

En un cuadro de estancamiento de la producción y escasa inversión productiva la industria argentina no sólo ha perdido peso en el PBI y, en menor medida, en el empleo y se compone de muchos establecimientos descapitalizados física y tecnológicamente. Al mismo tiempo, la industria ha estado atravesando un proceso de reestructuración que ha acentuado su heterogeneidad estructural.

Este proceso de reestructuración industrial se manifiesta en cuatro aspectos fundamentales:

i) el cambio en el peso relativo de las ramas que lideran la producción manufacturera. El dato más importante es el liderazgo de la producción de bienes intermedios en detrimento de la metalmecánica, aunque las agroindustrias siguen siendo significativas en la producción y en el empleo (veáse al respecto Gutman y Gatto 1990).

ii) dentro de una industria más concentrada y oligopolizada, se han producido modificaciones significativas en el liderazgo empresarial, que se manifiestan en el mayor peso que adquieren los grandes grupos económicos de capital nacional en la producción y las exportaciones manufactureras y en el menor peso relativo de las filiales de ET, aunque dentro de las ET existen también firmas bastante dinámicas.

iii) el aumento significativo que se registra en las exportaciones manufactureras hacia fines de los años 1980, configurando una apertura exportadora en una industria tradicionalmente volcada hacia el mercado interno.

iv) el relativo atraso tecnológico en un período en que la frontera a nivel internacional se mueve rápidamente. Este atraso que se manifiesta, en general, en el rezago en la introducción de tecnología de productos y procesos productivos, resultado a su vez de la escasa inversión productiva y de otros factores, es sin embargo bastante desigual según la rama y el tipo de empresa que se trate.

Este proceso de reestructuración industrial ha sido, en general, forzado, bastante caótico, y con muchos mayores costos sociales que si hubiera sido guiado y concertado con sus principales actores a través de una política industrial explícita.

Si bien el proceso de reestructuración en cuestión no ha sido resultado de una política industrial deliberada, algunos elementos de la política industrial y comercial seguida (como las leyes de promoción industrial) han influido en algunas de sus características esenciales.

Al mismo tiempo, y dados los profundos desequilibrios que ha tenido la economía argentina, las medidas de política industrial que se tomaron siempre se subordinaron a las necesidades del manejo macroeconómico aunque es difícil poder atribuir a alguna política macroeconómica específica la mayor responsabilidad en el proceso de reestructuración. Es más, el hecho de que durante los años 1980, a pesar de las oscilaciones marcadas, el financiamiento estuvo muy racionado y las tasas de interés han sido positivas (y a veces

elevadas) en términos reales, los salarios reales bajos y el tipo de cambio, en general elevado, aunque ciertamente influyeron en el aumento de las exportaciones, no parecen haber sido inductores de inversiones o al menos de modificaciones en tecnologías de productos o de procesos productivos hacia un uso más intensivo de la mano de obra (aunque sí tal vez hacia un menor uso de los inventarios).

Por el contrario, el acceso a los sistemas de subsidios explícitos (como el de la ley de promoción industrial o el de capitalización de la deuda externa) o implícitos (como el financiamiento a la inversión o al capital de trabajo a través de redescuentos del Banco Central) parecen haber sido factores determinantes en el comportamiento empresarial.

b) Los cambios en el peso relativo de las distintas ramas en la producción manufacturera

Mientras que las ramas que registraron un mayor peso en la evolución de la industria argentina hasta 1974 eran la fabricación de maquinarias y equipos así como la producción de automotores y autopartes (es decir, ramas en donde la mano de obra calificada es un factor decisivo), éstas son las ramas que mayor peso perdieron en la producción desde entonces.

Las divisiones que aumentan su participación en el Censo Manufacturero de 1984 (respecto al de 1974) son la producción de productos químicos y de papel, como consecuencia de la expansión de la industria petroquímica y de pulpa y papel, ramas basadas en recursos naturales y muy intensivas en capital y en escala. Estas ramas conjuntamente con la siderurgia, también una industria muy intensiva en capital, son las que lideran la producción industrial en los años 1980.

En lo que respecta a las agro industrias que siguen siendo muy significativas en la Argentina, dentro de ellas disminuye el peso de los frigoríficos y los vinos y aumenta en forma significativa el de la industria aceitera y, en menor medida, de la industria pesquera.

Además de la caída global en la producción, lo que muestra la involución del sector manufacturero con claridad es el peso mayor que han adquirido las industrias de menor valor agregado basadas en los recursos naturales o intensivas en escala y en capital y realizadas al amparo de la sustitución de importaciones que continúa en la segunda mitad de los años 1970.

La apertura comercial llevada a cabo en 1977-81 y los regímenes de promoción industrial que se reforman y/o ponen en vigencia entre 1977 y 1983, son las políticas específicas que, dentro del marco de la política económica seguida por el gobierno militar y la crisis posterior, provocan los cambios que se han señalado en la composición de la producción manufacturera.

Mientras que la declinación de la producción en las actividades metalmeccánicas es claramente atribuible a la apertura de la economía y a la caída en la inversión que tiene lugar en los años 1980, en otras ramas expuestas a la competencia internacional, la situación es menos clara.

En algunos rubros dentro de los bienes de consumo no duraderos como alimentos la disponibilidad de materias primas y la segmentación del mercado por tipo de ingreso parecen haber contribuido a defender la competitividad de la industria local frente a los productos importados en 1978-81 y, posteriormente, a ocupar algunos de los segmentos del mercado a los cuales dichos productos estaban dirigidos. En otros rubros como textiles y confecciones, la importación más la disminución del consumo interno, afectó claramente el

desempeño de la producción local, registrándose una fuerte disminución de pequeñas y medianas empresas y una integración horizontal y vertical de las grandes firmas (World Bank, 1988).

Más allá de la reducción en los niveles tarifarios y la sobrevaluación de la moneda nacional, las ramas productoras de bienes de consumo y de capital se vieron perjudicadas en su posición competitiva por el hecho de que las firmas productoras de productos intermedios no tuvieron casi que competir con bienes importados, por la forma en que se dió la apertura importadora en 1977-81. En contrapartida, la sobrevaluación del tipo de cambio y los reducidos aranceles así como la modificación en la legislación sobre transferencia de tecnología, facilitaron la incorporación de maquinarias y equipos importados así como la contratación de licencias de fabricación y de marcas para mejorar la posición competitiva de las firmas.

Durante el gobierno militar, además de llevarse a cabo una apertura comercial y financiera que desembocó en la crisis externa y fiscal que señaláramos más arriba, se modificó en 1977 la ley de promoción industrial. En adición a la ley con vigencia en el ámbito nacional, se promulgaron cuatro regímenes provinciales (en La Rioja en 1979; en San Luis y Catamarca en 1982 y en San Juan en 1983). Por otra parte, se aplicó intensamente el régimen vigente para las radicaciones industriales en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Los beneficios a la inversión que se otorgaban a través de los regímenes de promoción eran esencialmente arancelarios, tributarios para la industria promovida y para los inversionistas, ciertos beneficios adicionales a la exportación y restricciones temporarias a la importación de bienes competitivos. Esencialmente el sistema de incentivos servía para reducir el costo de la inversión de capital y disminuir la incidencia de algunos impuestos indirectos sobre las ventas.

Los incentivos del sistema de promoción industrial a nivel nacional fueron asignados, en su mayor monto, a las ramas menos afectadas por la apertura importadora en 1977-81 como siderurgia, papel y petroquímica o en industrias cuyo producto es poco transable como cemento, aunque también se realizan proyectos de inversión en otras ramas como textiles (Kosacoff & Azpiazu, 1989). Los 50 mayores proyectos estuvieron dirigidos a ramas cuya producción es altamente concentrada y sus procesos productivos intensivos en capital y de poco valor agregado. En otras palabras, grandes firmas que actúan en mercados oligopólicos fueron las principales beneficiarias del sistema a nivel nacional, en circunstancias en que la demanda para sus productos se reducía.

Dado que, además de los regímenes de promoción, las industrias productoras de bienes intermedios como siderurgia, petroquímica y papel tenían regulaciones sectoriales que implicaban barreras institucionales al ingreso de nuevas firmas y disposiciones para arancelarias que regulaban el ingreso de productos importados, los subsidios premiaron a los productores establecidos en ramas donde la competencia estaba severamente limitada.

En lo que respecta a los regímenes provinciales que se pusieron principalmente en práctica luego de la apertura importadora, la mayor parte de las radicaciones resultaron de la fragmentación de los procesos productivos pre existentes en otras provincias para beneficiarse de las desgravaciones impositivas. La producción resultante se dió en muchas más actividades que lo que ocurrió con el sistema a nivel nacional, aprobándose proyectos en alimentos, textiles, calzados, confecciones, artefactos para el hogar, ensambladoras de equipo de computación, además de la descentralización de actividades en empresas siderúrgicas y de papel.

En el caso de Tierra del Fuego se instala hacia fines de los años 1970, una industria armadora de productos electrónicos, en base a la libre importación de insumos y elevada protección al producto final que, prácticamente, reemplazó a la industria electrónica que existía en el país hasta mediados de los años 1970.

Los elevados costos fiscales no son la única crítica a los regímenes de promoción industrial. La escasa selección de las actividades, el carácter discriminatorio de los subsidios otorgados, la falta de una evaluación a posteriori de los mecanismos y de fiscalización de los proyectos aprobados caracterizaron la operatoria del régimen (Kosacoff & Azpiazu, 1989). Asimismo, el sistema de promoción ha acentuado el nivel de concentración, favoreciendo a grandes firmas que actúan en ramas oligopólicas con barreras institucionales a la entrada de nuevos competidores y protegidas de la competencia de productos similares importados (World Bank, 1988).

Si bien se siguieron aprobando proyectos bajo el régimen de promoción industrial a partir de 1984, los montos son mucho menores que los que se concedieron hasta 1983 inclusive (entre 1976 y 1983 los montos aprobados fueron de 6.106 millones de dólares y en 1984-87 de 662; Chudnovsky 1989b). Dentro del sistema de promoción industrial que, como se dijo, se modificó parcialmente en 1988 y se supendió con la ley de emergencia económica en 1989, el único hecho destacable dentro del gobierno radical fue el régimen para la promoción de la industria electrónica, al que nos referiremos más abajo.

En lo que respecta al régimen que regula las importaciones, y como ya se mencionó, en 1982 se vuelve a un sistema de protección frente a las importaciones, basado esencialmente en barreras para arancelarias. Con dicho sistema de protección respecto a las importaciones y el tipo de cambio real alto, la producción nacional se encuentra altamente protegida aunque obviamente en una economía estancada. Es recién en 1988 que el régimen de protección arancelaria empieza a ser modificado, eliminando el sistema de consulta previa a la mayor parte de las posiciones tarifarias y, por primera vez, empezando a modificar el régimen de protección en bienes intermedios como siderurgia, papel y petroquímica. Sin embargo, la profunda retracción del mercado interno y las vicisitudes de la economía argentina hicieron que dicha apertura importadora no sea demasiado significativa para la producción local.

### c) El cambiante liderazgo industrial

A los cambios que se registran en el distinto peso de las ramas industriales en el sector manufacturero se le debe agregar otro elemento estructural fundamental: la mayor heterogeneidad de tamaños y comportamientos empresarios que registra la industria argentina. Dentro de dicha heterogeneidad se observa una menor participación global de las filiales de ET, una creciente importancia de los grandes grupos económicos de capital predominantemente nacional y un mayor peso relativo de los establecimientos pequeños en el empleo aunque no en la producción (al respecto véase Beccaria y Yoguel, 1988).

A pesar de que el régimen militar modifica completamente la legislación sobre inversiones extranjeras en 1977, liberalizando el régimen restrictivo que existía anteriormente, la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial disminuyó del 30,4 % en 1973 al 26,8% en 1984 (Azpiazu, 1988). Esta caída en la participación es el resultado de dos factores distintos. Por una parte, algunas ramas donde las empresas extranjeras tienen una posición dominante han perdido peso en la producción industrial (automóviles, maquinarias y equipos, etc). Por otra parte, varias empresas extranjeras se retiraron del país. En ese sentido, en otro estudio sobre el tema que ha medido la participación extranjera dentro de las 1500 empresas mayores se pone en evidencia que la participación de las firmas extranjeras que permanecieron en el país aumentó ligeramente entre 1973 y 1983. Asimismo, en el caso de las empresas extranjeras que actúan en la producción industrial, han tenido un mejor desempeño las firmas diversificadas y/o integradas (es decir, aquellas que tenían seis o más empresas vinculadas) que las especializadas (aquellas con cinco o menos empresas vinculadas) (Basualdo, Lifschitz y Roca, 1988). Las primeras parecen haberse adaptado mejor que las segundas a las cambiantes condiciones en que se desarrolló la producción manufacturera en el período.

En contraste con la caída en la participación global de las firmas extranjeras, se registra un peso creciente de las empresas nacionales pertenecientes a los grandes grupos económicos locales.

En un trabajo que mide la participación de los distintos tipos de empresas en la producción industrial y en las ventas de las 250 mayores empresas industriales se indica que las firmas pertenecientes a los grupos económicos aumentaron su peso relativo de 13,4 a 16,8% en la producción y de 12,9 a 17,4% en las ventas de las 250 mayores entre 1973 (1976, para las ventas) y 1983 (Basualdo, 1987b). De ahí que, si bien las firmas extranjeras siguen teniendo una incidencia significativa en la producción manufacturera, los grandes grupos económicos de capital local han ganado un peso considerable en el alicaído sector manufacturero del país y las grandes empresas nacionales independientes han declinado su participación en el período bajo estudio.

En una investigación reciente (Khavisse, Basualdo, Acevedo, 1989) se señala que, dentro de las 200 firmas industriales más grandes del país, los grandes grupos económicos nacionales pasaron de tener 34 empresas en 1976 a 56 firmas en 1983, siendo el único segmento que aumenta su peso respecto a las firmas estatales, extranjeras o nacionales no pertenecientes a los grupos. Por otra parte, la disminución más significativa se observa en la cantidad de firmas nacionales no pertenecientes a los grupos (de 56 a 44) y en la cantidad de firmas extranjeras no diversificadas (pasan de ser 51 en 1976 a 42 en 1983).

En dicha investigación se han identificado 33 grandes grupos económicos nacionales que poseían 665 empresas y 29 empresas extranjeras con actividades diversificadas en el país que tenían 426 firmas controladas en 1986-87. Medidas por la cantidad de firmas que controlan, los grupos económicos nacionales son los que más han crecido no sólo entre 1973 y 1983 (pasan de controlar 275 firmas en 1973 a 586 en 1983) sino que lo han seguido haciendo posteriormente (llegando a tener 665 firmas en 1986-87).

Dentro de los grandes grupos económicos, los que más han aumentado el número de firmas controladas entre 1973 y 1983 son Perez Companc, Bidas, Garovaglio y Zorroaquín, Arcor y Alpargatas, entre otros, mientras que Bunge y Born, Perez Companc, Arcor, Massuh y Fate son los grupos que han crecido más (medido por el número de firmas que controlan) entre 1987 y 1983. En lo que respecta a las firmas, que en el estudio citado se califican como extranjeras pero cuyo control accionario externo no es tan claro en algunos casos, las que más han adquirido establecimientos entre 1973 y 1987 son Techint, Macri-Fiat, Renault y Brown Boveri.

Estos grandes grupos económicos, algunos más antiguos y otros más recientes pero que, en general, tienen actividades diversificadas en la producción agropecuaria, extractiva, financiera y que dentro del sector manufacturero tenían anteriormente una fuerte presencia

en algunos bienes de consumo e intermedios (véase al respecto Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986) particularmente a través de los incentivos de la ley de promoción industrial.

En contraste, ha sido escasa la participación de los grandes grupos económicos en la industria y las exportaciones metalmeccánicas, donde en cambio las ET tienen una presencia destacada (por ej IBM, las firmas automotrices y Hughes Tool en el caso de equipos petroleros).

Si bien parecería existir una cierta especialización sectorial en la presencia de ET y de firmas pertenecientes a grupos económicos, vale la pena tener en cuenta que, dentro de ramas dominadas por ET hay generalmente establecimientos de grandes grupos económicos y viceversa. Por otra parte, dentro de las asociaciones empresariales que varias firmas extranjeras han realizado en la Argentina en los años recientes, se dan varios casos de asociaciones entre ET y firmas de los grandes grupos económicos (véase al respecto Basualdo & Fuchs, 1989).

La diversificación de sus actividades no sólo ha permitido a los grandes grupos económicos y a algunas empresas extranjeras adaptarse mejor a la cambiante realidad económica del país sino que también les ha facilitado un acceso privilegiado a los escasos canales de financiamiento internacional y local. Aún cuando se

conoce bastante poco acerca de las inversiones efectivas que han realizado (excepto los proyectos realizados al amparo de los regímenes de promoción industrial) y de sus estrategias de inversión, existe evidencia acerca de su peso en el endeudamiento externo argentino. En ese sentido, en un estudio sobre el tema, se pone de relieve que los grupos económicos nacionales eran responsables por el 34% de la deuda externa privada total existente a diciembre de 1983, proporción similar a la registrada por el conjunto de empresas extranjeras (Basualdo, 1987).

Además de transferir al Estado la mayor parte de la deuda externa que el sector privado contrajo hasta 1981, en los programas de capitalización de la deuda externa argentina que se llevaron a cabo a partir de 1984, las filiales de ET y empresas pertenecientes a los grandes grupos económicos nacionales han tenido una participación relevante.

Dentro del sector manufacturero, los sectores en donde mayor incidencia ha tenido la capitalización de la deuda externa ha sido en alimentos y bebidas, productos químicos y petroquímicos y material de transporte. A su vez dentro de la industria, han sido las empresas extranjeras las que han tenido claramente el liderazgo en número de proyectos y montos capitalizados. Los grupos económicos nacionales también han participado pero en menor número de proyectos (Fuchs, 1990).

Frente a las profundas modificaciones que se introducen en la economía argentina en 1989-90, es evidente el cambio de orientación de los grupos económicos. Es así que los grandes grupos económicos tienen una participación notable (generalmente asociados a inversores extranjeros y a bancos internacionales) en el proceso de privatizaciones de empresas de servicios públicos que se ha iniciado en el país. Sin embargo, mientras que algunos grupos sobre todo aquellos que proveían al Estado aparecen en el primer plano (como Techint, Perez Companc o Pescarmona) otros han permanecido al margen (como Bunge y Born).

Más allá de las estrategias que sigan estos grupos en las empresas privatizadas, queda un gran interrogante acerca de cómo van a evolucionar las plantas que los mismos grupos tienen en el sector manufacturero. En ese sentido, la reducción de los subsidios, la desregulación de algunas actividades como la petrolera o los combustibles, y la evolución del tipo de cambio en 1990, indudablemente están afectando su vinculación con el Sector Público y la estrategia exportadora desplegada en los últimos años. Obviamente estos temas escapan al alcance del presente trabajo, pero ocupan un primer lugar en la agenda de futuras investigaciones.

#### d) Apertura exportadora

Como resultado de la contracción de la demanda interna, del tipo de cambio favorable para las exportaciones y, en el caso de los productos primarios de una situación más propicia en materia de precios internacionales, las exportaciones argentinas llegan (luego del mínimo de 6360 en 1987) a los 9500 millones de dólares en 1989 (cuadro 3). En porcentaje del PBI aumentan de un 14,2 en 1984 a 19,5 en 1989.

En lo que se refiere al destino de las exportaciones argentinas, Brasil adquiere un lugar relevante (casi igualando a los Estados Unidos que fue el principal destino en 1989). En menor magnitud que Brasil (al que se venden por más de 1100 millones de dólares en 1989, obteniéndose por primera vez en la década un superávit comercial significativo con ese país), Chile y Uruguay pasan a tener un peso mayor en el comercio exterior argentino (a los que se exportan 360 y 208 millones de dólares en 1989).

Mientras que las exportaciones de productos primarios tienen un comportamiento errático y su valor está muy influenciado por las oscilaciones en materia de precios, las manufacturas registran un aumento sostenido en los últimos años, llegando a representar el 82% del total exportado en 1989.

En el caso de los alimentos que representan entre el 43 y el 55% del total de las manufacturas exportadas (cuadro 9), los aceites y grasas son el rubro de mayor dinamismo. En mucho menor medida, se puede observar en el cuadro 10 un aumento sostenido de la pesca y, desde 1987, de frutas y legumbres. En contraste la industria frigorífica pierde participación en el total exportado.

En el incremento que registran las exportaciones hacia fines de la década, se destacan en forma nítida las manufacturas de origen industrial (MOI) (que, excluyendo combustibles, pasan de representar el 18,4% del total exportado en 1985 al 33,1% en 1989). Dentro de las MOI, los rubros más significativos son la industria siderúrgica, las sustancias químicas industriales y, en menor medida, la maquinaria no eléctrica y el material de transporte. En este último rubro, pierden peso las exportaciones de barcos y aumentan las de vehículos automotores.

Los rubros de mayor incidencia en las exportaciones manufactureras de origen industrial son commodities industriales producidos en plantas de procesos continuos y donde la Argentina es un exportador pequeño en un mercado mundial donde los precios registran muchas oscilaciones.

Establecimientos pertenecientes a los grandes grupos nacionales se encontraban entre los más grandes exportadores de manufacturas del país a fines de la década. Por ej. Siderca y Propulsora Siderúrgica del grupo Techint (que exportaron 279 y 80 millones de dólares, respectivamente), Molinos de Bunge y Born (80 millones), Alpargatas (33 millones) (datos de Prensa Económica, 10-1-91). Aunque no hayan datos precisos al respecto, parecería que establecimientos pertenecientes a los grandes grupos económicos dominan las exportaciones de bienes intermedios o de consumo producidos en industrias de proceso continuo, en gran escala y donde la incidencia de materias primas (agricultura o petróleo) tiene mucha importancia. En estas commodities industriales las firmas son básicamente tomadoras de precios en los mercados internacionales.

En lo que se refiere a las exportaciones metalmecánicas que empezaron a recuperar algo del peso perdido, si bien el bajo costo de la mano de obra calificada en la Argentina es un elemento favorable, parecería que los mayores montos son resultado de las estrategias de algunas ET que actúan en equipos de computación y

autopartes. Al respecto vale la pena mencionar que, en 1989, IBM exportó por un monto de 114, Renault 57, Saab Scania 45, Sevel 32 y Autolatina 25 millones de dólares (Prensa Económica, 10-1-91).

En el auge exportador, el proceso de integración con Brasil iniciado en 1986 ha jugado un papel significativo en ciertas ramas en donde se hicieron acuerdos de apertura bilateral. Ese fue el caso de la industria de bienes de capital a partir de 1987, de alimentos procesados desde fines de 1988 y la expansión del comercio compensado por ciertas terminales automotrices, que a pesar de que el protocolo respectivo que se firma en 1988, recién se pondrá en práctica este año.

Aunque los desequilibrios macroeconómicos conspiraron contra el desenvolvimiento de este ejercicio de apertura controlada de la economía argentina, las condiciones recesivas en el mercado doméstico y el tipo de cambio favorable facilitaron el impulso exportador. Vale la pena señalar, sin embargo, que el 90% de los productos argentinos que entraron al mercado brasileño han sido objeto de negociaciones específicas en contraste con sólo el 50% en el caso de las exportaciones brasileñas a la Argentina), lo cual pone de relieve la importancia que tuvieron las negociaciones comerciales con Brasil para la Argentina.

Más allá de pasar a absorber el 11,4% del total exportado en 1989, el intercambio con Brasil en 1987-89 no sólo aumenta significativamente y genera un superávit de más de 500 millones de dólares para Argentina sino que cambia su composición sectorial. Mientras que la Argentina tenía un déficit comercial con Brasil y

exportaba a ese país productos primarios y agroindustriales e importaba manufacturas industriales, a partir de 1987 empiezan a ganar peso los productos manufactureros transformando al comercio bilateral en mucho más intraindustrial de lo que era anteriormente.

Dentro de las exportaciones argentinas a Brasil, la participación de las MOI (excluido combustibles) se duplica entre 1985 y 1989 de 22% a 44%). Mientras que las exportaciones siderúrgicas tienen mucho menos incidencia en las exportaciones a Brasil que con respecto al mundo, ocurre lo contrario en el caso de las exportaciones de maquinaria no eléctrica, autopartes, productos químicos y de papel. En lo que respecta a las MOA, el mercado brasileño se ha transformado en significativo para la industria láctea.

El bajo nivel de actividad que registra la economía argentina en los años 1980 y la recesión que se acentúa desde 1987 es obviamente el telón de fondo sobre el que descansa el reciente auge exportador. Frente a un deprimido mercado interno las exportaciones aparecen como una forma de utilizar mejor la capacidad instalada. A su vez, el elevado tipo de cambio real, conjuntamente con el bajo costo de la mano de obra, sería un factor clave en el impulso exportador.

Si bien es efectivamente cierto que el tipo de cambio real para las exportaciones industriales se duplica en 1982-83 (respecto a 1980, aunque menos respecto a los valores de los años 1970) con lo cual el sesgo antiexportador derivado del tipo de cambio se reduce notablemente, las fuertes variaciones que se observan dentro de un tipo de cambio real elevado, como el que se registra entre 1985 y 1989, no parecen haber tenido una influencia tan decisiva en la marcha de las exportaciones industriales como habitualmente se supone (cuadro 5).

El mayor aumento en el valor de las exportaciones manufactureras se registra en un año (1988) en que el tipo de cambio decrece ligeramente. Y en 1989, año en que se registra el mayor tipo de cambio real de la década, las exportaciones manufactureras crecen bastante (25,4%, las MOI y 11% el total) pero menos que en 1988. Aunque el tipo de cambio real en 1990 disminuye notablemente, esta disminución recién se acentúa en el segundo semestre. En base a los datos disponibles parecería que el impacto sobre las exportaciones de manufacturas fue limitado. No obstante, en 1986 y 1987 existe una mayor correlación entre la evolución del tipo de cambio y las exportaciones manufactureras.

Hay que tener en cuenta que el impacto del tipo de cambio sobre las exportaciones manufactureras no debería ser inmediato puesto que los exportadores tratan de mantener los clientes, aún a costa de exportar sólo cubriendo los costos variables por un cierto tiempo. Por otra parte, el tipo de cambio real que se observa en el cuadro 5 es el resultado de un promedio y, por ende, suaviza muchas oscilaciones mensuales que registra el dólar y la inflación doméstica.

Aunque sería necesario estudiar con mayor detenimiento, con diversos retrasos y a nivel de distintas ramas industriales, la relación entre tipo de cambio real y evolución de las exportaciones manufactureras, la evidencia disponible no permite sugerir, como frecuentemente se afirma, que el esfuerzo exportador hasta 1989 inclusive, es básicamente resultado de un dólar muy elevado que hacía competitiva cualquier tipo de producción realizada en la Argentina. Sin embargo, de esa evidencia no debería deducirse que los montos exportados son inelásticos a la evolución del tipo de cambio.

Para poder penetrar en los mercados externos, un tipo de cambio elevado y, por sobre todo, estable, es una condición necesaria aunque, para muchos productos, dista de ser suficiente. Una vez ganados ciertos mercados, es cierto que existen otros factores que deberían ayudar a sostener una posición competitiva y, por ende, no sería imprescindible seguir devaluando la moneda local, en términos reales pero tampoco revaluándola como ha ocurrido en 1990 en la Argentina.

Además de la influencia decisiva del tipo de cambio, el otro argumento frecuentemente planteado en la Argentina, es que las exportaciones manufactureras son esencialmente el resultado de diversos tipos de subsidios a las exportaciones.

Los incentivos que han sido utilizados en la Argentina para promover las exportaciones comprenden diversos mecanismos financieros e impositivos que se concedían, sin mayor racionalidad económica y, a veces, en forma superpuesta, a un reducido número de rubros de exportación y de firmas exportadoras.

Más allá de que, para ciertos productos y firmas, estos subsidios hayan tenido relevancia en sus esfuerzos de exportación, las conclusiones de un estudio reciente sobre los costos de la promoción de exportaciones en el período 1980-87 son significativas. Aunque los montos anuales exhiben mucha variación, se percibe una disminución en los valores totales concedidos en los últimos años. Al mismo tiempo, disminuye el universo de bienes alcanzados por la promoción (de un 30% de las exportaciones a principios de los años 1980 a un mínimo de 7% en 1986) y la incidencia de los reembolsos en el valor de las exportaciones (de un 15-20% a alrededor del 10%) (Bisang, 1990).

Aunque no existe información detallada para 1988 y 89, es plausible suponer que la tendencia declinante en los montos de subsidios haya continuado, habida cuenta de la situación fiscal y financiera por la que atraviesa la economía argentina. De ser cierta dicha tendencia, parecería entonces que no son los subsidios un factor determinante del aumento en las exportaciones que se registra a partir de 1987. Sin embargo, para determinados productos y firmas los subsidios a la exportación (y otras transferencias que recibieron del Estado) pudieron ser factores relevantes.

Como se señaló más arriba, los subsidios y transferencias para facilitar las inversiones en activos fijos que dieron lugar posteriormente a las exportaciones parecen ser de mayor envergadura que los subsidios a la exportación. Por otra parte, la provisión de determinados insumos o servicios a precios preferenciales y la posibilidad de discriminar precios entre el protegido mercado doméstico y los mercados externos también parecen haber sido determinantes.

A pesar de que todavía no se dispone de estudios detallados acerca de los factores explicativos del reciente boom exportador, que vayan más allá de señalar los efectos del tipo de cambio y la recesión interna, de los estudios realizados al respecto para años anteriores se desprenden algunos elementos de juicio.

Las exportaciones de bienes intermedios (que son en realidad "commodities" industriales) se hacen en plantas que fueron en general diseñadas en los años 1970 para un mercado interno que no creció de acuerdo a las expectativas que se tenía. La inversión en dichas plantas que son muy intensivas en capital, fueron subsidiadas de una u otra manera por el Estado. La producción de las mismas ha sido protegida de la competencia internacional, aún en la época de la apertura importadora de fines de los años 1970 y en general subsidiada ya sea directamente por el Estado al proveer insumos claves a precios menores que los internacionales (por ej en la petroquímica) o por los consumidores domésticos que pagan precios superiores a los internacionales (en algunos casos son las propias empresas del Estado las adquirentes de los productos en cuestión) (ver Bisang, 1990). Sumado a este complejo sistema de subsidios, la evolución del tipo de cambio en los últimos años de la década y la recesión del mercado interno ciertamente facilitaron el esfuerzo exportador.

A pesar de las diversas transferencias que han recibido las exportaciones respectivas que harían pensar que la competitividad de dichas exportaciones es básicamente espúria (siguiendo la distinción que introdujo Fajnzylber, 1988), existen algunos elementos de juicio que indicarían que algunas empresas han utilizado estas transferencias para capitalizarse tecnológicamente.

En una investigación sobre los factores de competitividad genuinos endógenos a las empresas siderúrgicas argentinas, se pone de relieve que las plantas en cuestión están relativamente bien equipadas (con cierto rezago en la firma estatal). En este sentido, no puede dejar de reconocerse que, en contraste, con gran parte del endeudamiento externo incurrido por las empresas argentinas, en este caso la deuda externa (y su posterior estatización) tiene como contrapartida una modernización del aparato productivo. Lo mismo se podría decir respecto a los subsidios que las firmas recibieron por los regímenes de promoción industrial.

A su vez las firmas en cuestión han evidenciado una rápida incorporación de las nuevas técnicas a nivel internacional y han introducido una serie de innovaciones tecnológicas menores pero significativas a lo largo de la década. Como resultado de estos esfuerzos, los indicadores físicos de productividad revelan simultáneamente un fuerte crecimiento respecto a los niveles de años previos y una pequeña brecha en relación a las empresas líderes internacionales (Bisang, 1989).

Además de los factores endógenos a las firmas siderúrgicas, los menores costos relativos de ciertos insumos como el gas y la

electricidad, así como de la mano de obra, y el hecho de que las firmas operan con una reducida capacidad ociosa, le daría a las empresas en cuestión ciertas ventajas competitivas.

Más allá de las transferencias de recursos que las firmas recibieron para realizar sus inversiones en activo fijo, las exportaciones generadas por las mismas se han beneficiado por dos mecanismos adicionales de transferencia de recursos. Por una parte, los ya señalados subsidios a la exportación que han sido particularmente significativos en el caso siderúrgico. Por otra parte, la protección que las firmas tenían respecto a las importaciones en el mercado interno y en relación a la entrada de nuevos competidores, les permitió fijar precios para los productos vendidos en el mercado doméstico bastante mayores que los internacionales, lo cual implicaba subsidiar de esa forma las exportaciones respectivas. Sin embargo, este subsidio cruzado ha ido perdiendo significación para dos de las tres mayores firmas, en la medida en que las exportaciones han pasado a representar casi dos tercios de su producción.

Aunque sería necesario realizar investigaciones más profundas y que abarquen a otros sectores exportadores, en base a la evidencia recogida en el estudio sobre la siderurgia a que nos estamos refiriendo se pueden hacer dos lecturas bastante diferentes.

Se podría argumentar que, dado que las inversiones en activo fijo y la producción y exportaciones resultantes son básicamente consecuencias de una gran transferencia de recursos a las firmas en cuestión, y que la competitividad de las exportaciones es esencialmente resultado de transferencias y/o tipos de cambio elevados, el beneficio neto para la sociedad argentina de haber asignado esos recursos es ciertamente negativo.

Sin embargo y teniendo en cuenta que a esta altura de los acontecimientos no tiene sentido replantearse si fue correcto asignar recursos a promover actividades capital intensivas en bienes intermedios, y que no puede olvidarse que gran parte del endeudamiento externo terminó en la fuga de capitales, se podría evaluar la asignación de dichos recursos de una forma diferente, sobre todo desde un punto de vista dinámico.

En los casos como el de algunos establecimientos del sector siderúrgico en que efectivamente se instalaron plantas modernas que, al cabo de algunos años fueron adquiriendo elementos de competitividad genuina y disminuyendo el monto de las transferencias respectivas, el costo neto para la sociedad podría haber disminuido bastante, aunque se requeriría mucha mayor información para evaluarlo. Por otra parte, no puede

dejarse de tener en cuenta que subsidios directos o indirectos y diversas forma de regulación de la producción y del comercio son moneda corriente en el mercado mundial siderúrgico.

Un tema complejo es en qué medida estas mayores exportaciones se han internalizado en la economía argentina. Se ha argumentado (Canitrot, 1990) que los beneficios de la exportación alimentan la fuga de capitales y lo que se vuelca de dicha actividad a la demanda doméstica en términos de salarios, impuestos, servicios públicos y pagos a proveedores es poco significativo. En realidad, este argumento es válido para cualquier actividad económica que se realiza en la Argentina en los últimos años, cuyos beneficios no se reinvierten en la misma por la incertidumbre y otros factores.

Sólo si los riesgos asociados a la exportación (por tener que competir en mercados menos protegidos o por incertidumbre acerca de la marcha de las variables macroeconómicas) o el menor valor agregado doméstico de la misma hace que la reinversión de utilidades sea menor que en otras actividades económicas, sería plausible el argumento precedente.

Por el contrario, si la exportación permite superar algunas de las limitaciones estructurales de la economía argentina como es el estancamiento y tamaño reducido del mercado interno, se podría pensar que los riesgos serían menores y en consecuencia la posibilidad de reinversión de utilidades mayor. Por otra parte, y más allá de lo que ocurra con la reinversión de utilidades, si el esfuerzo exportador está sustentado en un aumento de la productividad y de la competitividad genuina sería de esperar que los beneficios sociales de dicha actividad se acrecienten.

Es evidente que el tema no se puede dilucidar en términos generales y que son imprescindibles los estudios específicos sobre conductas empresarias para poder dar respuestas al interrogante planteado.

#### e) El desempeño tecnológico

Si bien la dependencia hacia el capital y la tecnología extranjera fue uno de los aspectos más controvertidos del modelo de industrialización sustitutivo de importaciones seguido en el país hasta mediados de los años 1970, los estudios realizados pusieron de relieve un aprendizaje tecnológico significativo en una serie de plantas tanto de capital nacional como extranjero y, en especial, en la industria metalmecánica (Katz & Kosacoff, 1989).

Este proceso de aprendizaje se reflejaba en una adaptación a las condiciones locales, de productos y procesos productivos generados en los países industrializados para lo cual se utilizó la abundante mano de obra calificada que el país disponía. Si bien estos esfuerzos tecnológicos se dieron en mercados cerrados a las importaciones de productos similares y donde el grado de concentración de la oferta permitía una morfología de mercado de tipo oligopólica, permitieron reducir, en cierta medida, la brecha en términos de precios y calidad que separaba a la Argentina de los países industrializados y generar desde fines de los años 1960 un flujo exportador fundamentalmente dirigido hacia América Latina.

Las condiciones en que se desenvuelve la economía argentina desde fines de los años 1970 no sólo interrumpen muchos de estos esfuerzos sino que tampoco estimulan demasiados esfuerzos tecnológicos por parte de las firmas manufactureras. En ese sentido, los escasos gastos que el país destina a investigación y desarrollo (apenas 0,5% del PBI y casi todo el esfuerzo concentrado en el sector público), la bajísima inversión productiva y el estancamiento de la producción y dentro de ella de las actividades más basadas en recursos humanos calificados son indicadores elocuentes del retroceso argentino. Este retroceso es particularmente grave en momentos en que la frontera tecnológica a nivel internacional se mueve rápidamente y la variable

tecnológica aparece como uno de los elementos claves en la competitividad internacional.

Al respecto, la contracción de las importaciones de bienes de capital que son precisamente adonde se corporizan los avances tecnológicos es muy indicativa de este proceso. Como se puede observar en el cuadro 3, las importaciones de bienes de capital disminuyen de 2400 millones de dólares en 1980 a un mínimo de 614 en 1986. Dentro de dichas importaciones, las de máquinas herramientas caen aún más (de 82 en 1980 a 16,4 millones de dólares en 1986).

Sin embargo y dentro de este panorama general de involución en materia tecnológica, es bastante plausible pensar que, en el marco de la creciente heterogeneidad que registra el parque industrial instalado en el país, un número significativo de empresas hayan reaccionado frente a la crisis tratando de redoblar sus esfuerzos tecnológicos.

A pesar de que el tema no ha sido casi investigado en la Argentina, se podría pensar que los mayores esfuerzos tecnológicos (que generalmente no se reflejan en las estadísticas que dan cuenta de los gastos en I & D) probablemente se han dado en varios planos.

En primer lugar, las importaciones de bienes de capital repuntan en 1987 y 1988. Este incremento es el resultado de aumentos relativamente pequeños en muchos rubros y algunos aumentos considerables como es el caso de algunas grandes montos importados por ej. laminadores y aparatos de telecomunicaciones.

Este pequeño impulso inversor podría estar parcialmente asociado a las líneas de créditos que para la adquisición de bienes de capital se pusieron en funcionamiento en el gobierno radical, créditos que posteriormente dieron lugar a los tratados económicos firmados con Italia y España .

En el caso de las importaciones de máquinas herramientas se registra un aumento significativo a partir de 1987 (de 45 en 1986, las importaciones ascienden a 62 en 1987 y a 61 en 1988, para descender a 40 millones de dólares en 1989). Italia pasa a ser el primer proveedor (con un tercio del valor importado en 1987-89). Dentro de las máquinas herramientas importadas adquieren cierta relevancia las máquinas con control numérico computarizado (reúnen un 20% del valor importado en 1987-89).

En segundo lugar, en aquellas pocas inversiones de envergadura que se han realizado en los años 1980, es presumible que las plantas se hayan instalado con tecnología bastante avanzada a nivel internacional, provistas por los socios extranjeros o empresas consultoras internacionales. El hecho de que dichas plantas exporten una parte significativa de la producción implica requerimientos de calidad y de ingeniería de producción ciertamente importantes. Sin embargo, es dudoso que los esfuerzos realizados vayan más allá de dominar la ingeniería de producción y que los elencos de ingeniería hayan podido generar grandes innovaciones en materia de productos o procesos, aunque como ya se señaló en el caso siderúrgico el flujo de innovaciones menores ha sido significativo y contribuyó al aumento de la productividad.

En tercer término, en empresas existentes y a los efectos de ir cambiando su product mix, es factible que se hayan hecho esfuerzos en lo que respecta a ingeniería de producto, a los efectos de ir adecuando la producción a los requerimientos del mercado doméstico y de la exportación. Si bien es probable que se haya recurrido en muchos casos a la casa matriz o a licenciantes extranjeros, la disponibilidad de una mano de obra calificada a muy bajo precio pudo haber inducido una utilización significativa de recursos humanos locales.

En cuarto lugar, dentro de esta estrategia de penetración en nuevos productos, se han registrado algunos

intentos de entrada en nuevas tecnologías como biotecnología, sector en donde algunas firmas locales han tenido un desempeño interesante (Bercovich & Katz, 1990).

En lo que hace a la industria electrónica, es importante mencionar que la política informática fue uno de los pocos intentos de política sectorial que se realizó en los años 1980.

Con la intención de promover la fabricación local de equipos de micro y supermicrocomputación, periféricos, automatización bancaria y de oficina se planteó un régimen de promoción sectorial que tenía las siguientes características principales:

-las empresas debían ser de capital mayoritariamente nacional y dentro de las mismas había un segmento específico para pequeñas firmas

-los incentivos a otorgar eran esencialmente fiscales (desgravación de impuestos) y decrecientes en el tiempo

-los productos promovidos estarían protegidos de los bienes importados por un arancel ad valorem, superior a los vigentes pero decreciente en el tiempo

-el concurso de adjudicación sería público y transparente, con criterios objetivos de evaluación de las propuestas respectivas

-las firmas a ser promovidas tenían una serie de requerimientos en materia de desempeño, precios, integración local de productos y procesos, gastos de I & D y compromisos de exportación, totalmente inusuales para los regímenes de promoción conocidos en la Argentina.

Por una serie de razones propias del marco institucional en que fue planteado el régimen y de la situación económica general, los resultados obtenidos hasta el presente han sido poco alentadores. Sin embargo, cuatro empresas tienen sus proyectos en la fase operativa, dos de las cuales están vinculadas a grupos económicos diversificados que mostraron un cierto interés en participar de esta nueva área de actividad (para un examen y evaluación de la política informática véase Azpiazu, Basualdo y Nochteff 1990a y b).

Finalmente, aunque no haya estudios específicos es factible que se haya dado una cierta difusión de nuevas técnicas organizacionales (como sistemas de calidad total o de reducción de los niveles de stocks) y de equipos computarizados para la producción y la gestión empresarial. Esto ha permitido seguramente a muchas firmas la racionalización del proceso productivo y la baja de costos de producción y comercialización así como la disminución de inventarios (esto último es particularmente importante dado el nivel de la tasa de interés y las condiciones recesivas).

Más allá de la entidad de estos esfuerzos tecnológicos y de las motivaciones de los que los realizaron en los años 1980, tema sobre el que reiteramos, poco y nada se ha investigado, surgen interrogantes acerca de cómo van a reaccionar las empresas que han seguido una estrategia ofensiva en materia tecnológica a las nuevas condiciones de competencia que se plantean en la Argentina a partir de 1990. En ese sentido, el impacto de la apertura importadora sobre las estrategias de las firmas es un tema crucial a ser estudiado.

## f) La apertura importadora

El argumento central que sostiene el Banco Mundial y, en general, los economistas liberales es que una mayor competencia ya sea a través de la rivalidad en los mercados de exportación pero, sobre todo, con los productos importados en el propio mercado doméstico, mejoraría sensiblemente la asignación de los recursos.

Es indudable que el argumento convencional tiene algunos elementos convincentes. La mayor competencia con los productos importados obligaría a los fabricantes locales a reducir los costos, mejorar la calidad de los bienes producidos, introducir nuevas líneas de productos y reestructurar las operaciones existentes, induciendo de esa forma a un mayor esfuerzo tecnológico. Por otra parte, al permitirse las importaciones de insumos y, sobre todo, de bienes de capital que incorporen las últimas innovaciones tecnológicas, los productores locales tendrían acceso a mejores tecnologías y a componentes de mejor calidad y a precios internacionales.

Para que la realidad se ajuste al argumento sería necesario que el proceso de apertura sea manejado de forma tal que se evite:

1) que los productores locales en vez de intentar competir con los bienes importados no se transformen en importadores de los mismos dejando de lado sus actividades manufactureras (como ha ocurrido en muchos casos durante la apertura importadora argentina en 1979-81)

2) que los productores locales manejen el negocio de importación ellos mismos de forma que los productos importados en los hechos no compitan con los fabricados localmente, cosa que puede ocurrir perfectamente con las filiales de ET

3) que los productores locales en vez de intentar competir con los bienes importados más sofisticados tecnológicamente, opten por especializarse en la producción de los bienes menos sofisticados, es decir, en aquellos basados en las ventajas comparativas estáticas (ya sea recursos naturales o salarios muy bajos), con lo cual en vez de redoblar sus esfuerzos tecnológicos terminarían por dejarlos de lado.

Asimismo, sería necesario que se ponga en marcha un proceso de reestructuración industrial destinado a generar ventajas comparativas dinámicas sobre la base de esfuerzos tecnológicos domésticos e importación selectiva de tecnología

La forma en que se está manejando la presente apertura importadora en la Argentina no indica que la misma vaya a ser utilizada para dinamizar el desempeño tecnológico de las firmas locales, aún cuando sea probablemente prematuro emitir un juicio sobre un tema que recién se pone sobre el tapete y sobre el cual no existe evidencia concreta.

Como se indicó más arriba, la industria argentina estuvo bastante protegida de las importaciones a partir de 1982 tanto por el régimen comercial como por el tipo de cambio elevado. En esas circunstancias, las pocas importaciones que se registran eran de bienes que, en general, no competían con la producción nacional.

En un mercado doméstico pequeño y estancado como el argentino de los años 1980, donde buena parte de la producción manufacturera se hace en ramas alta y medianamente concentradas, la competencia a través de los precios es un rasgo poco frecuente en la mayor parte de los mercados. Por otra parte, el operar en un sistema de alta inflación, lleva a las firmas a asegurarse sus márgenes de rentabilidad ajustando en general los precios más que las cantidades producidas.

En esas condiciones la apertura exportadora que se ha dado en la industria argentina en los últimos años, debería ser un buen punto de partida para formular un régimen de exportaciones y para comenzar a modificar el régimen de importaciones en forma gradual y como parte de un conjunto de medidas destinadas a lograr una reestructuración del aparato industrial.

En el caso argentino, en 1988 se introducen reformas en el régimen respectivo, reduciendo las restricciones cuantitativas a las importaciones (del 62 al 18% de los productos en el caso de las manufacturas). Sin embargo, el régimen de consulta previa siguió vigente en muchas posiciones, entre las cuales se encontraban el azúcar, medicamentos, calzados, confecciones, automotores y muchas autopartes, electrodomésticos, etc.

En 1988 también se eliminaron las restricciones para arancelarias y se fijaron aranceles bastante reducidos (entre un 0 y 34% según el grado de elaboración de los productos y la existencia de producción local) para los productos siderúrgicos, petroquímicos y de papel, con lo cual el nivel de protección que gozaban dichos bienes se redujo sensiblemente. En ese año el arancel general se fijó en valores que oscilaban entre el 10 y el 40% (con valores mayores para los productos informáticos incluidos en el régimen sectorial respectivo), siendo el arancel promedio de un 26%.

Sin embargo en las negociaciones con el sector privado, se decidió la fijación de derechos específicos para 300 posiciones de la NADI. De acuerdo con el Banco Mundial dichos derechos son tan elevados que equivalen a una prohibición de importar los productos a los cuales se aplican, con lo cual directamente se echó por tierra parte de la reforma de 1988 (Banco Mundial, 1990).

Si bien estas reformas se plantearon en forma gradual y con un tipo de cambio elevado, no sólo el deterioro del tipo de cambio en el segundo semestre de 1988 y la debilidad del gobierno en manejar las variables macroeconómicas (recordar que en ese período se lanza el llamado Plan Primavera) conspiraron en contra de las reformas.

Obviamente, en la memoria colectiva estaba muy presente la forma en que se realizó la apertura importadora en 1977-81 y las consecuencias que tuvo para la mayor parte del sector industrial.

Sin embargo, en ningún momento se planteó la reforma del régimen de comercio como parte de un programa de reestructuración del sector manufacturero destinado a aumentar su competitividad en el mediano plazo. Por otra parte, tampoco se intentó vincular el programa de apertura unilateral con el proceso de apertura bilateral que se había iniciado en 1986 con el Brasil dentro del programa de cooperación e integración económica.

Aunque las dificultades macroeconómicas que enfrentaban ambos países hacían difícil la coordinación de las políticas macroeconómicas, el impulsar una apertura negociada que abarque más que unos pocos subsectores hubiera podido facilitar no sólo el proceso de apertura importadora (pues al mismo tiempo se le daba el acceso a los productos argentinos a un gran mercado como el brasileño) sino también impulsar la eventual reestructuración de la industria argentina (véase Chudnovsky y Porta, 1989 para una discusión sobre las ventajas de la apertura bilateral respecto a la unilateral).

A pesar de que no se ha estudiado el impacto que tuvieron las reformas comerciales de 1988, es evidente que las condiciones macroeconómicas de 1988 y 89 impidieron que las mismas tuvieran mucha incidencia (en el cuadro 3 se puede observar que las importaciones disminuyeron en 1988 respecto a 1987, lo que se acentúa en 1989).

El nuevo gobierno en octubre de 1989 reduce el arancel más frecuente de 40 a 37% (con lo que el promedio se reduce a 22%) y lo que es más relevante, reduce a sólo 122 las posiciones arancelarias con consulta previa.

En 1990, se decide profundizar la apertura importadora, fijando un arancel máximo de 24% (y un mínimo de 5%). Sin embargo, aumenta el número de posiciones con derechos específicos de 117 a 316 y, en el caso del sector automotriz, se negocia una apertura en donde las propias terminales pueden importar vehículos de sus casas matrices, además de los vehículos que se importaran de Brasil en virtud del protocolo respectivo. Como resultado de la reforma arancelaria el arancel promedio se reduce al 17%.

A mediados de 1990, los gobiernos argentino y brasileño deciden acelerar el proceso de apertura bilateral y plantean como objetivo llegar a un arancel cero en 1995. En virtud de dicho acuerdo se plantean reducciones graduales en los aranceles bilaterales comenzando con un 40% de preferencia a partir del 1 de enero de 1991. Es importante tener en cuenta que el gobierno del Presidente Collor también lanza en junio de 1990 un programa de apertura importadora pero de carácter gradual a lo largo de tres años y medio y con una serie de medidas de política industrial y tecnológica.

En enero de 1991, el gobierno argentino plantea un arancel único del 22% para todas las importaciones independiente de su grado de elaboración y con muy pocas excepciones y una reducción de los derechos específicos que están vigentes en sectores como textiles y electrónicos. En marzo de 1991 se vuelve a cambiar la política arancelaria planteándose tres niveles de aranceles (22%, 11% y 0) y otras medidas que aún no han sido definidas, como una reforma en el mecanismo anti dumping.

Cuando se pone en marcha la reforma arancelaria a principios de 1990 el tipo de cambio era relativamente alto, situación que se revierte en el segundo semestre de 1990, con lo cual no sólo se plantean aranceles nominales bajos sino agravados por un tipo de cambio que debería favorecer las importaciones.

Dado el bajo nivel de actividad que registra la economía, las dificultades que enfrenta el gobierno en reducir la inflación, para lo cual, recurre entre otras cosas al retraso cambiario, y la incertidumbre acerca de la evolución futura del tipo de cambio, las importaciones en 1990 no sólo no se incrementan sino que se reducen en un 8,5% de los niveles bajísimos de 1989.

El carácter abrupto de la reducción de aranceles, los numerosos cambios que se introdujeron en las posiciones arancelarias desde octubre de 1989 y la total inexistencia de una política de reestructuración productiva hacen pensar que, de no mediar cambios de política, el proceso de reestructuración iniciado en los años 1980 va a continuar en los años 1990 con costos sociales aún más elevados.

Las características específicas que va a asumir el proceso de reestructuración en cuestión no van a depender sólo de la forma en que ésta se vea afectada por la apertura importadora y la evolución del tipo de cambio y otras variables macroeconómicas sino también de la incidencia en el sector manufacturero de las otras reformas estructurales que ha planteado la administración Menem.

## V.Observaciones finales

Mientras que los países industrializados y algunos países en desarrollo asiáticos están aprovechando las oportunidades que la revolución tecnológica contemporánea han empezado a plantear en los años 1980 (aunque de una forma bastante desigual según las políticas que han seguido) para reestructurar su aparato industrial e impulsar la inversión productiva, América Latina, y dentro de ella la Argentina, ha quedado básicamente marginalizadas de este proceso.

En el ajuste caótico que la Argentina ha vivido en los años 1980 no sólo se ha fracasado en los sucesivos intentos de doblegar la inflación y en controlar los profundos desequilibrios externos y fiscales que exhibe la macroeconomía. Al mismo tiempo, y más allá de la caída en los ingresos reales de la mayor parte de la población, el deterioro que se observa en el capital humano y físico del país dificulta cada vez más retomar el camino del desarrollo económico y social.

La Argentina que tenía uno de los más avanzados sistemas educacionales de los países en desarrollo y un elevado nivel de calificación de la mano de obra así como personal científico y tecnológico con excelente preparación está perdiendo rápidamente el acervo alcanzado por el deterioro en los servicios educativos y la migración masiva de personas calificadas. En ese sentido, no puede ser mayor el contraste de la Argentina con los países asiáticos que han hecho de la formación de cuadros técnicos y científicos y su posterior absorción en el país, un aspecto crucial de su acelerado desarrollo reciente.

La otra cara de este mismo fenómeno es la pérdida en el peso relativo que se registra en la producción industrial de las actividades que demandan este tipo de calificaciones, como la producción de maquinarias y equipos o el sesgo hacia bienes de menor valor agregado que se observa en la producción de bienes intermedios o de consumo. En este sentido, también la Argentina de los últimos quince años ha marchado a contrapelo de las tendencias del comercio, la producción y la inversión internacionales que ponen en evidencia el dinamismo de las actividades de mayor valor agregado y de incorporación de calificaciones técnicas crecientes.

Sin embargo, dentro de este panorama muy poco propicio es plausible pensar que, dentro de la heterogeneidad creciente que se observa en la estructura industrial argentina, un número no despreciable de firmas haya registrado alguna capitalización tecnológica en los años 1980 para poder enfrentar mejor los desafíos de la crisis y la apertura exportadora del sector manufacturero hacia el final de la década.

De ser correcta esta apreciación que obviamente debería sustentarse por una evaluación más específica a nivel sectorial y por tipo de firma, es indudablemente uno de los puntos de apoyo para encarar una política activa de reestructuración del aparato industrial que permita tanto hacer más genuina la competitividad alcanzada por aquellas pocas firmas que han tenido alguna capitalización tecnológica en los años 1980 como, sobre todo, reconvertir la mayor parte de las empresas en los sectores que se considere que valga la pena hacer el intento.

El objetivo central del proceso de reestructuración debería ser lograr un aparato productivo que permita no sólo generar mayor valor agregado y absorber mano de obra calificada sino también generar una competitividad genuina que haga posible un crecimiento en los salarios reales (tanto de los que participan en las ramas respectivas como del conjunto de la población, a través de bienes y servicios más económicos y de mejor calidad), contribuyendo, de esa forma, a revertir la regresiva distribución del ingreso que registra el país.

A pesar de la disminución en la calidad de la educación en los últimos años, el acervo de personal capacitado es aún considerable, en términos generales, como para encarar el comienzo de un proceso de reestructuración. Sin embargo, el reentrenamiento del personal disponible, en los casos en que esto sea necesario, y una planificación de las calificaciones futuras que van a ser requeridas es un elemento crucial e indispensable de dicho proceso.

La reestructuración del aparato industrial argentino es una formidable tarea que implica la reconversión de producciones existentes para hacerlas más competitivas, la mejora en calidad y disminución de precios relativos de muchos de los productos e insumos que actualmente se producen, y el impulso a nuevas actividades industriales que permitan aprovechar los recursos humanos y naturales del país.

Una tarea de semejante envergadura no puede ser encarada sin que se pongan en marcha instrumentos específicos de política industrial y tecnológica, pero muy distintos de los aplicados hasta el presente en la Argentina. Sin embargo, antes de sugerir algunas ideas acerca de dichos instrumentos, es imprescindible hacer referencia a las profundas limitaciones que el contexto macroeconómico y la situación del aparato estatal plantean al respecto.

En un país cuyos desequilibrios macroeconómicos son de tal magnitud que hacen que, en los años 1980 y 1990, el mayor mérito de la política económica sea el evitar la hiperinflación, es evidente que el control de dichos desequilibrios aparece como tarea prioritaria. No obstante, aún en el caso de que se lleguen a lograr mejoras sostenibles en el tiempo en materia de estabilización, consideramos que la reestructuración del aparato productivo no va a ser la consecuencia natural de la estabilización .

Un marco macroeconómico medianamente estable es la condición necesaria pero está lejos de ser la suficiente para realizar la reestructuración del aparato productivo. En un escenario de estabilidad y sin política industrial puede darse seguramente cierta reactivación de la producción y, de esa forma, generar crecimiento del producto y, en el mejor de los casos, un flujo de inversiones productivas en aquellas actividades donde el país tiene ventajas comparativas estáticas (como, en realidad, se ha dado en la última década y media en algunas pocas actividades), como ha ocurrido en Chile. Sin embargo, la experiencia internacional pone claramente en evidencia que, sin instrumentos de política en materia industrial y tecnológica, no va a resultar posible transformar la estructura productiva argentina para poder aprovechar los beneficios de la revolución tecnológica contemporánea, insertar al país en los segmentos más dinámicos de la economía mundial y, de esa forma, lograr una mayor equidad en la distribución de los frutos del progreso técnico.

Obviamente, en medio del caos macroeconómico, es muy difícil implementar cualquier tipo de política económica y, menos aún, políticas industriales y tecnológicas. No obstante, esto no implica que haya que postergar el debate sobre la necesidad y los instrumentos de la política industrial y tecnológica hasta tanto se logre un cuadro macroeconómico más propicio. Por el contrario, es sumamente importante iniciar el debate cuanto antes no sólo porque existe mucha confusión acerca del tema sino también porque, en la medida en que haya consenso acerca de los objetivos e instrumentos de la reestructuración productiva, se podría lograr que algunas reformas estructurales a nivel macroeconómico sean congruentes con la política industrial que se formule por ejemplo la reestructuración y reorientación del sistema de crédito).

La erosión que ha sufrido el aparato estatal en su rol de orientador y hacedor de las políticas económicas y sociales ha sido tan fenomenal en los últimos años, que la tarea de revertir esta situación y de reformar el Estado aparece aún de mayor envergadura que la de impulsar un proceso de reestructuración industrial.

Para que se pueda hacer política económica es imprescindible que el Estado disponga de personal calificado y recursos técnicos y administrativos para que pueda efectivamente cobrar impuestos, hacer inversiones y destinar recursos para mejorar la deteriorada infraestructura, la salud, la educación y la justicia. Disponer de un

aparato estatal de ese tipo sería un enorme paso adelante, aunque no alcanzaría para encarar la tarea de la transformación productiva.

Para impulsar un proceso de reestructuración industrial que permita la transformación productiva es necesario contar en el Estado tanto nacional como a nivel provincial) con organismos con suficiente poder político y capacidad técnica como para poder concertar con el sector privado las orientaciones de mediano y largo plazo y administrar el sistema de premios y castigos que implica la puesta en práctica de una política industrial y tecnológica coherente.

Esto implica que, de aceptarse la necesidad de una política de reestructuración productiva, resultaría imprescindible introducir explícitamente en el proceso en marcha de reforma del Estado la construcción de los espacios políticos y técnicos que permitan encarar esa tarea.

En otras palabras, si bien el diseño y puesta en marcha de la política industrial y tecnológica presupone un cuadro macroeconómico estable y un aparato estatal que merezca ese nombre, ni el tipo de ajuste macroeconómico global, ni la manera en que se encare la reforma del Estado son elementos neutros para la eventual formulación de la política industrial. De esto se deduce que un punto central en el debate acerca de la necesidad y características de la política industrial y tecnológica es el tipo de aparato estatal y las condiciones macroeconómicas que se requieren para poder llevarla a cabo.

Aunque la formulación de los instrumentos de política industrial y tecnológica que se requieren para la transformación del aparato productivo argentino es una tarea que obviamente excede los límites de este trabajo, vale la pena concluir el mismo con un esbozo de algunos elementos que una política al respecto debería incluir.

La política industrial y tecnológica en el corto y mediano plazo debería tener como objetivo central la mejora sustancial en la capacidad de producción, esto es, lograr una mayor cantidad producida y mejor calidad de los productos. Al mismo tiempo, debería ir induciendo el desarrollo de una capacidad de innovación dentro de las firmas para permitir el lanzamiento de nuevos y mejores productos y procesos productivos. En ambas tareas, la importación de conocimientos técnicos conjuntamente con la adquisición de los instrumentos de producción respectivos, es indispensable a los efectos de ir recuperando el tiempo perdido y beneficiarse de los avances registrados a nivel mundial. Sin embargo, la importación de conocimientos tecnológicos sólo resulta fructífera como un instrumento que coadyuve al desarrollo de una capacidad de producir e innovar en el seno de la propia unidad productiva.

Las innovaciones tecnológicas y organizacionales, a que nos hemos referido en la sección II de este trabajo y que están disponibles a nivel internacional y, en algunos casos a nivel local, son el instrumento esencial para lograr los cambios que se requieren para transformar las empresas productivas. La incorporación de sistemas de calidad total, de reducción de inventarios, de administración, producción y diseño asistidos por computadora, etc., generalmente requieren inversiones en activo fijo pero, sobre todo, implican un profundo cambio en la organización interna de las firmas y en la actitud y estrategia del personal de dirección en las áreas de producción, comercialización, tecnología y finanzas. Es sólo a través de dichos cambios organizacionales y administrativos que las nuevas tecnologías puedan rendir sus frutos plenamente en términos de aumento en la productividad y mejora en la calidad de los bienes y servicios producidos.

Para que las firmas introduzcan estos cambios no basta el mero efecto de la crisis. Es plausible pensar que modificaciones sustanciales en las condiciones de competencia, como las que supone una apertura gradual de los mercados a la competencia de productos importados, mayores coeficientes de exportación y/o la disminución de las barreras institucionales a la entrada y salida de firmas pueden llegar a ser incentivos poderosos para forzar estos cambios. En otras palabras, se trata de utilizar ciertos mecanismos de política para inducir un mayor grado de competencia (sobre todo, vía precios) en los mercados oligopólicos que

caracterizan la mayor parte de la estructura industrial argentina.

Sin embargo, si estos incentivos no son administrados en forma cuidadosa y de manera conjunta con instrumentos destinados a ir transformando las firmas en establecimientos eficientes en la producción e innovadores en materia de productos y procesos productivos, se corre el peligro de tirar por la borda el aparato industrial existente o acentuar la producción de bienes con poco valor agregado.

La política industrial y tecnológica implica precisamente la formulación y administración de la batería de instrumentos destinados a forzar el proceso de reestructuración (esencialmente a través de la apertura importadora y exportadora, combinados con legislación sobre defensa del consumidor y mecanismos anti trust) y, al mismo tiempo, a proveer de medios para hacer que las firmas se transformen en la dirección deseada (a través del financiamiento a la inversión y a la adquisición de tecnología, el apoyo al reentrenamiento y capacitación de personal en todos los niveles, la provisión de servicios de consultoría especializada en reconversión productiva, el desarrollo de redes de subcontratistas, la promoción de fusiones de empresas, la incorporación de tecnología y capital extranjero, etc).

Estos instrumentos de carácter horizontal que, en la medida de lo posible deberían ser aplicados en forma descentralizada a nivel regional o municipal, tendrían que ser complementados con instrumentos específicos para determinadas industrias que se consideren prioritarias (ya sea por su potencial de desarrollo tecnológico o impacto social o regional, ya sea porque el proceso de reestructuración involucre pérdidas considerables de empleo, etc). Al mismo tiempo, para aquellos sectores en que la reconversión está muy ligada a la marcha del proceso de integración con Brasil, es fundamental coordinar las políticas respectivas con las que está llevando a cabo nuestro vecino.

Los mencionados instrumentos de política industrial y tecnológica serían poco efectivos sino se articulan con modificaciones sustanciales en la política educacional y de los institutos de investigación públicos y privados, por una parte, y, por la otra, con reformas estructurales en el sector financiero, en las regulaciones del mercado de trabajo y en materia de privatización de empresas y servicios públicos.

Si bien la forma en que las grandes empresas que operan en la Argentina han utilizado al Estado en su propio beneficio arroja serias dudas sobre la viabilidad de cualquier propuesta de concertación con el sector privado para impulsar metas tan ambiciosas, no cabe otra alternativa que intentar recorrer un camino en esa dirección. Aunque las grandes firmas son necesariamente el actor principal con el que el Estado debería plantear los ejes de la transformación productiva, es imprescindible hacer participar en dicho proceso y, de una forma activa, a las pequeñas y medianas empresas, a los sindicatos, al sector financiero y a los institutos públicos y privados de investigación tecnológica.

Obviamente una política industrial y tecnológica como la sugerida, cuyos alcances e instrumentos deberían ser elaborados en detalle y adecuados al contexto y restricciones macroeconómicas del país así como de sus principales complejos productivos, poco tiene que ver con los instrumentos utilizados hasta ahora en la Argentina, como la ley de promoción industrial, algunos intentos sectoriales y con las aperturas comerciales indiscriminadas que se han intentando en el país en los últimos años.

## Referencias bibliográficas

Abegglen J.C. & Stalk Jr G.(1985),Kaisha. The Japanese Corporation. Tuttle Co. Tokyo

Azpiazu D.(1988) "Las ET industriales a mediados de los años ochenta"(mimeo), CEPAL, Buenos Aires.

Azpiazu D., Basualdo E. & Khavise M.(1986),El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta, Buenos Aires, Legasa.

Azpiazu D., Basualdo E. & Nochteff H.(1990a) "Política industrial y desarrollo reciente de la informática en la Argentina" CEPAL, Buenos Aires

Azpiazu D., Basualdo E. & Nochteff H.(1990b) "Los límites de las políticas industriales en un período de reestructuración regresiva: el caso de la informática en la Argentina" Desarrollo Económico,No. 118, Julio-Setiembre

Banco Mundial (1990) Argentina. Reformas encaminadas a lograr estabilidad de precios y crecimiento, Washington DC

Basualdo E. (1987) Deuda externa y poder económico en la Argentina, Buenos Aires, Editorial Nueva América

Basualdo E. & Fuchs M.(1989) "Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina" CEPAL, Buenos Aires

Basualdo E., Lifschitz E. & Roca E.(1988) "Las empresas multinacionales en la ocupación industrial en la Argentina, 1973-83" Documento de trabajo nro 51, OIT, Ginebra

Beccaria L. & Yoguel G.(1988)"Apuntes sobre la evolución del empleo industrial en el período 1973-84" Desarrollo Económico, Nro 108, enero-marzo.

Bercovich N. & Katz J.(1990) Biotecnología y Economía Política: Estudios del Caso Argentino,CEAL-CEPAL,Buenos Aires

Bisang R.(1989)"Factores de competitividad de la siderurgia argentina" en "Proceso de industrialización y dinámica exportadora: Las experiencias de las industrias aceitera y siderúrgica en la Argentina" CEPAL, Buenos Aires

Bisang R. (1990)"Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: La experiencia argentina en la última década"CEPAL, Buenos Aires

Boyer R. (1986) *La theorie de la régulation: une analyse critique* Paris, La Découverte

Boyer R.(1989) *New directions in management practices and work organisation: general principles and national trajectories*(mimeo) Paris

Canitrot A.(1980)"La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976" *Desarrollo Económico* No. 76, enero-marzo

Canitrot A.(1981) "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina,1976 -81" *Desarrollo Económico* N. 82, julio setiembre

Canitrot A.(1990) "Sobre la apertura comercial y las políticas a seguir"(mimeo)

Carciofi R.(1990) "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas" CEPAL, Buenos Aires

Chudnovsky D.(1989a)"El déficit comercial y la competitividad de la industria y de las empresas transnacionales de los Estados Unidos", CEI, Buenos Aires

Chudnovsky D. (1989b)"Cambios estructurales y desempeño reciente de la industria argentina" en Chudnovsky D. y J.C. Del Bello(comp) *Las economías de Argentina e Italia. Situación actual y perspectivas de asociación*,Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

Chudnovsky D. & Porta F.(1989) "En torno a la integración económica argentino-brasileña" *Revista de la CEPAL* diciembre

Chudnovsky D. & Porta F.(1990a) "La competitividad internacional.Principales cuestiones metodológicas y conceptuales". CEIPOS, Montevideo

Chudnovsky D. & Porta F.(1990b) "La trayectoria del proceso de integración argentino brasileño.Tendencias e incertidumbres"CEIPOS, Montevideo

Chesnais F.(1990) "Present international patterns of foreign direct investment:underlying causes and some policy implications for Brazil". Paper prepared for the international seminar on "The international standing of Brazil in the 1990s", Sao Paulo

Damill M. & Frenkel R.(1990) "Malos tiempos: La economía argentina en la década de los ochenta", CEDES, B.Aires

Del Bello J. C. (1989) "Perspectivas de las relaciones económicas entre Argentina e Italia a la luz del Estado de Asociación Particular" en D. Chudnovsky y J.C. Del Bello (comp.) op. cit., B. Aires.

Dertouzos M.L. Lester R.K. Solow R.M.(1989) Made in America

The MIT Press, Cambridge Mass

Duchene F. & Shepherd G. (eds)(1987) Managing industrial change in Western Countries, F.Pinter, London

Ernst D. & O'Connor D.(1989) Technology and global competition, OECD Development Centre, Paris

Ernst D. & O'Connor D.(1990) "Technological capabilities, new technologies and latecomer industrialisation. An agenda for the 1990s"(mimeo) Paris

Fanelli J.M., Frenkel R. & Rozenwurcel G.(1990a) "Ahorro, Inversión y Financiamiento en Argentina y Filipinas: un análisis comparado", CEDES Buenos Aires

Fanelli J.M., Frenkel R. & Rozenwurcel G.(1990b)," Growth and structural reform in Latin America: where we stand", CEDES, Buenos Aires

Frenkel R.(1989) "El régimen de alta inflación y el nivel de actividad" en J.P.Arellano(comp) Inflación rebelde en América Latina CIEPLAN Hachette, Santiago de Chile

Frenkel R. & Fanelli J.M.(1987) " El plan Austral: un año y medio después"El Trimestre Económico, México, setiembre

Fuchs M.(1990) "Los programas de capitalización de la deuda externa argentina", CEPAL Buenos Aires

Glyn A., Hughes A., Lipietz A. & Singht A. (1988) The rise and fall of the golden age, WIDER, Helsinki

Guerchunoff P. & Cetrángolo O.(1989) "Reforma económica y estabilización en democracia política (Examen de una experiencia frustrada)"(mimeo) Buenos Aires

Gutman G. & Gatto F.(1990) Agroindustrias en la Argentina. Cambios organizativos y productivos(1970-1990) CEAL-CEPAL, Buenos Aires

Heymann D.(1986) " Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización", CEPAL Buenos Aires

Heymann D.(1990) "From sharp disinglation to hyper, twice: the Argentine experience, 1985-1989" (mimeo)

Heymann D. & Navajas F.(1989) "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987" Desarrollo Económico No. 115, octubre-diciembre

Katz J. & Kosacoff B.(1989) El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva CEAL-CEPAL, Buenos Aires

Kosacoff B. & Azpiazu D.(1989) La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales CEAL-CEPAL, Buenos Aires

Khavisse M., Basualdo E. & Acevedo M.(1989) "Las formas empresariales multiarticuladas en la actividad económica nacional: Los grupos económicos nacionales y las empresas transnacionales diversificadas"(mimeo) Buenos Aires

Machinea J.L.(1990) "Stabilization under Alfonsín's Government: A Frustrated Attempt", CEDES, Buenos Aires

OECD(1987) Structural adjustment and economic performance

Paris

OECD(1990)Industrial Policy in OECD Countries. Annual Review.1990, Paris

Ominami C. & Madrid (1989) La inserción de Chile en los mercados internacionales Dos Mundos, Santiago de Chile

Pack H. & Westphal L.(1986) "Industrial strategy and technological change" Journal of Develoment Economics,June

Piore M. & Sabel C.(1984) The New Industrial Divide, Basic Books, New York

Salama P.& Valier J.(1990)L'économie gangrenée La Découverte, Paris

Sourrouille J.V., Kosacoff B. & Lucangeli J.(1985) Transnacionalización y Política Económica en la Argentina CEAL, Buenos Aires

Tussie D.(1990)"Apertura y regulación selectiva: un nuevo sistema de comercio internacional", FLACSO, Buenos Aires

UNCTAD(1986)" Impact of new and emerging technologies on trade and development", Geneva

UNCTAD(1988) Trade and Development Report Geneva

UNCTAD(1990) "Structural adjustment issues in the world economy", Geneva

Westphal L.(1990 "Industrial policy in an export propelled economy:lessons from South Korea's experience"  
Journal of Economic Perspectives, Summer

World Bank (1988) Argentina Industrial Sector

Study Report Bo. 6990-AR Washington DC

World Bank(1990) World Development Report 1990 Washington DC

[Volver a Documentos de Trabajo](#)