Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008)

Bernardo Kosacoff



Bernardo Kosacoff es Director de CEPAL - Naciones Unidas, Oficina en Buenos Aires y Profesor Titular Universidad Nacional de Quilmes y UBA.

Introducción

En el medio siglo transcurrido entre 1958-2008, el desempeño de la economía argentina se caracterizó por la alta volatilidad, la incertidumbre y los altos costos de transacción. Asimismo, el tránsito de una economía protegida hacia una economía abierta en lo comercial y financiero, generó un cambio muy significativo en las estrategias empresariales. El objetivo del presente trabajo es analizar el desempeño de las actividades industriales y el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas en este particular contexto. En la primera sección se presentan brevemente las principales evidencias cuantitativas. En su segunda sección se estudian las características de la denominada segunda fase de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). En su tercer sección se analiza el quiebre de la ISI. La cuarta sección, se refiere a las condiciones del contexto económico en la etapa 1982-1990. En la quinta sección se analizan las transformaciones que se dieron durante el Plan de Convertibilidad. La sexta sección, se enfoca en las estrategias empresariales en los años noventa. En la séptima sección se analiza el colapso de la Convertibilidad y el nuevo régimen económico y, finalmente, la sección octava estudia el desempeño de las actividades industriales en el período 2002-2008.

1. Breve presentación de las evidencias cuantitativas: 1950-2008

Con el propósito de exhibir los principales rasgos de la economía argentina en el último medio siglo se presentan a continuación algunos resultados cuantitativos destacados expresados en los gráficos 1 a 19 que fueron elaborados en base al banco de datos de la oficina de CEPAL en Buenos Aires y a la información disponible en Coremberg, Goldszier, Heymann y Ramos (2007).

Entre 1950 y 2008 la economía argentina creció a una tasa promedio de alrededor de 2,5% anual; la que equivale a un ritmo anual cercano al 1% por habitante a lo largo del período (ver *Gráfico 1*). Este crecimiento medio muy moderado se concibió en un contexto de intensos ciclos del producto, los que repercutieron en que la economía argentina fuera una de las de mayor volatilidad en el mundo en la segunda mitad del siglo XX.

Mientras que en la economía semicerrada que abarca hasta mediados de los años setenta, la restricción externa conllevó a recurrentes ciclos de *stop-go*, es a partir del fin de la estrategia sustitutiva de importaciones y en la transición hacia una

apertura económica que la volatilidad del producto se hizo aún más frecuente y acentuada. En los 58 años del lapso considerado, se verificaron 19 años con caídas del producto real de la economía, de los cuales 14 años con caídas se registraron desde 1974 (constituye casi la mitad del tiempo transcurrido). Asimismo, las fluctuaciones de los años recientes se destacan por su amplitud aún dentro de una experiencia de aguda volatilidad macroeconómica. Las intensas fluctuaciones se reflejaron en un fuerte proceso de regresión social y una elevada incertidumbre para la creación de una base de negocios (ver *Gráfico 2*).

La evolución de la participación del valor agregado por la industria manufacturera en el PIB total de la economía fue marcadamente creciente a lo largo de la etapa sustitutiva de importaciones, pasando de menos del 20% a cerca del 23% a mediados de los años setenta. La tendencia ascendente se revierte con intensidad a partir del esquema de apertura de la economía, contribuyendo la industria con menos del 17% al PIB total de la economía en el quinquenio 2004-2008 (ver *Gráfico 3*).

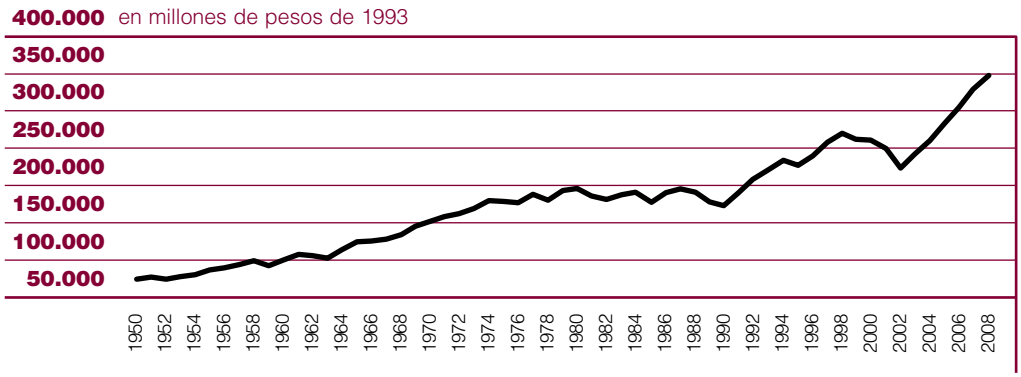
Si bien en el período 2004-2008 se registró una notable recuperación en el valor agregado industrial por persona en comparación con los niveles mínimos alcanzados durante la crisis del régimen de Convertibilidad, esta generación de riqueza manufacturera incremental aún no permite igualar los valores que se exhibían en la Argentina durante la década de los años setenta (ver *Gráfico 4*).

Entre 1950 y 2008 los coeficientes de inversión a producto muestran valores moderados cercanos al 20% promedio en el período, pero con bruscas oscilaciones. La tasa de inversión a precios constantes varió entre máximos superiores al 25% del PIB y un mínimo de 11% en 2002. En la segunda fase sustitutiva el crecimiento de la economía (3,7% anual promedio) se acompañó con un ritmo de acumulación de capital aún superior (mayor al 5% en equipo durable) y fuerte creación de empleo (1,5% anual). Posteriormente, la inestabilidad macroeconómica que dominó la escena hasta fines de los años ochenta implicó una reversión expresada inicialmente en una intensa desaceleración del producto y del empleo, pero manteniéndose aún elevados niveles de inversión (como consecuencia de una intervención enérgica de las políticas públicas), para luego mostrar un estancamiento del nivel de actividad y del stock de capital (con una importante desacumulación en equipo durable). A partir de los años noventa se observa un repunte del crecimiento del producto con niveles de acumulación de capital mucho menores que en el pasado (ver *Gráfico 5*).

La composición de la inversión en equipo durable por origen fue muy variable, con mínimos de 15% de origen importado a mediados de los años setenta y una creciente participación del equipo durable importado hasta alcanzar los dos tercios del total a partir de los años noventa (ver *Gráfico 6*).

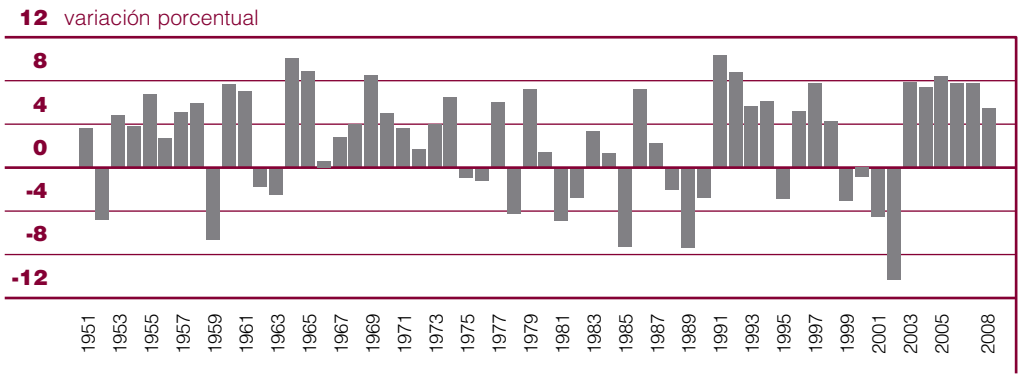
Mientras que hasta los años ochenta hubo pequeñas y breves discrepancias entre los coeficientes de ahorro nacional y de inversión a producto, durante la Convertibilidad de los años noventa se registra una considerable brecha negativa que se sostiene a partir de un mayor endeudamiento externo. En contrapartida, los años posteriores al colapso del régimen de Convertibilidad exhiben un importante aumento de la inversión que es financiado por un notable incremento del ahorro doméstico, el que permite elevados superávit en la cuenta corriente del balance de pagos (ver *Gráfico 7*).

Gráfico 1. Evolución del PIB (en millones de pesos a precios constantes de 1993)



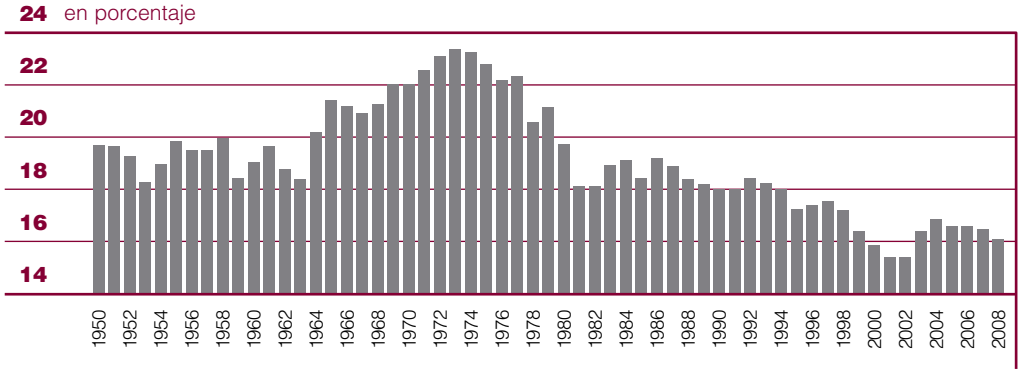
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 2. Variación porcentual del PIB a precios constantes de 1993



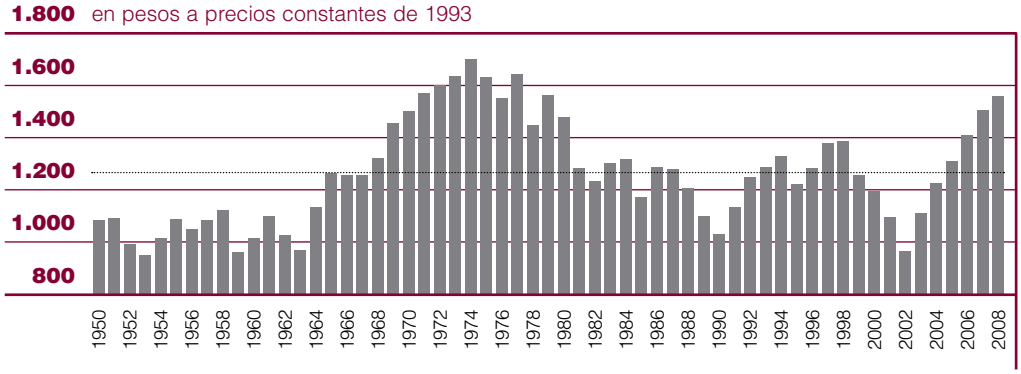
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 3. Participación del PIB industrial en el total



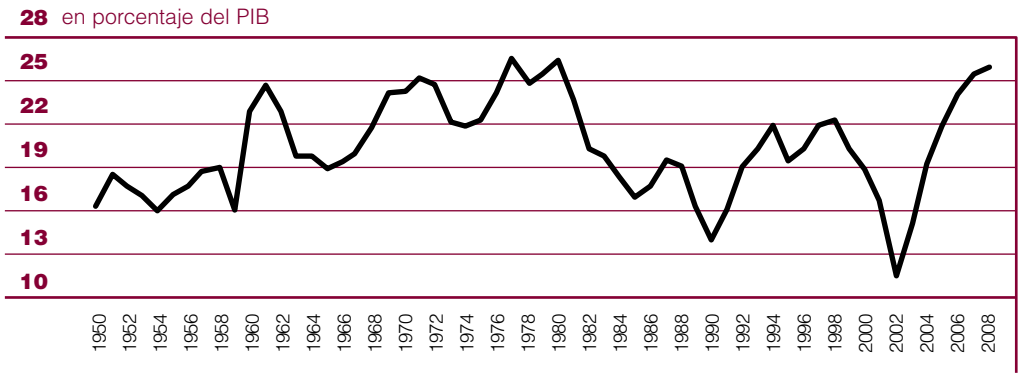
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 4. Evolución del PIB industrial per cápita (en pesos a precios constantes de 1993)



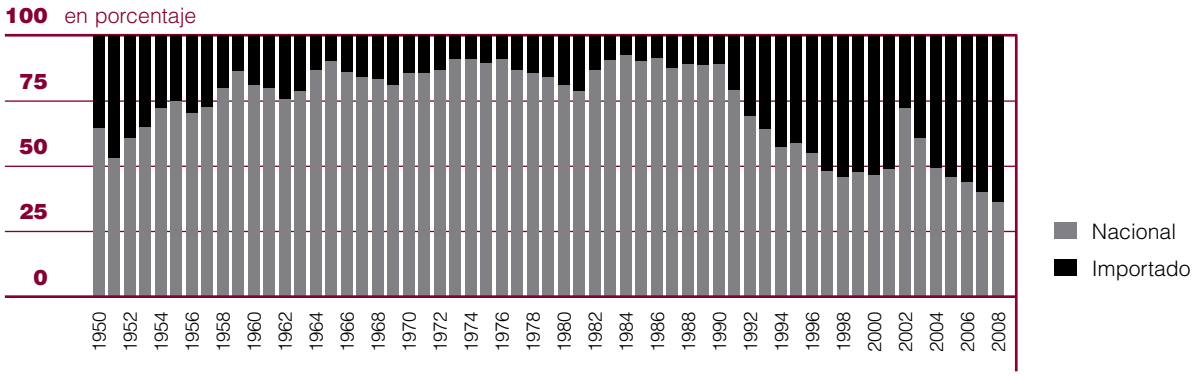
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 5. Inversión en porcentaje del producto



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 6. Participación del equipo durable nacional e importado a precios constantes



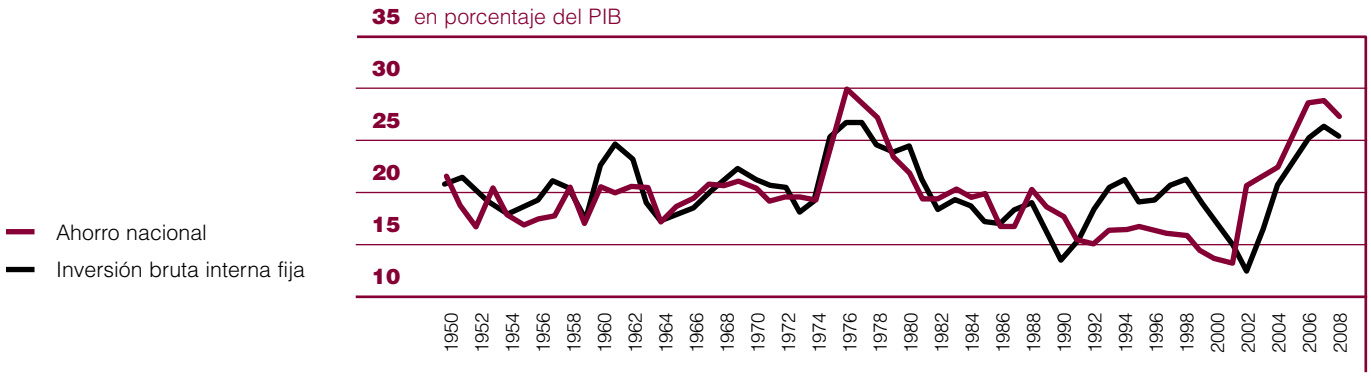
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

En la etapa sustitutiva se observan simultáneamente un fuerte incremento de la relación capital a producto y capital a trabajo, así como de la productividad laboral y, si bien más moderada, de la productividad total de los factores. A partir de la apertura económica se produce un cambio de la tendencia en estas relaciones, verificándose una caída de las relaciones de capital a trabajo y una mayor volatilidad y menor crecimiento de la productividad laboral y total de los factores (ver *Gráficos 8* y *9*).

En el mercado de trabajo se observa desde inicios de los años cincuenta y hasta fines de los años ochenta una tasa de desocupación promedio en los aglomerados urbanos en torno al 5% de la PEA. En los años noventa se registró un abrupto incremento de la tasa de desocupación que llega a alcanzar valores cercanos al 20%, en un período en el que el sector manufacturero por su parte expulsó cerca del 40% de la mano de obra empleada. Luego de la salida del régimen de Convertibilidad se exhibe una acelerada creación de empleo, cercana al 30%, que permite ubicar a la tasa de desocupación en valores menores al 10% hacia 2007 (ver *Gráfico 10*).

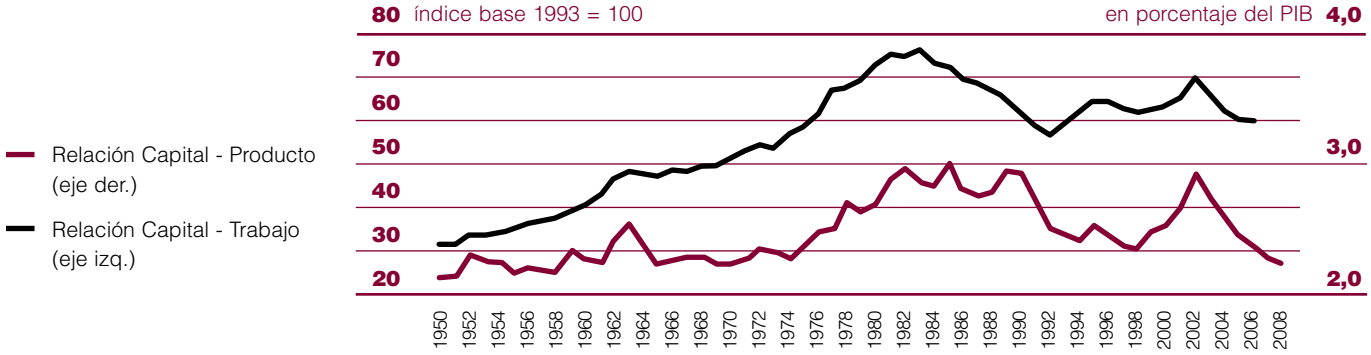
En términos de comercio exterior, en la etapa final de la sustitución de importaciones se observa un muy lento crecimiento tanto de los volúmenes exportados como de las importaciones. A partir de mediados de la década de los años ochenta el comercio exterior es uno de los pocos indicadores económicos que tuvo un notable dinamismo. En el contexto de una consolidación del proceso de apertura económica, en la actualidad la suma de exportaciones e importaciones representa más del 45% del PIB (ver *Gráfico 11*).

Gráfico 7. Inversión bruta interna fija y Ahorro Nacional en porcentaje del PIB a precios corrientes



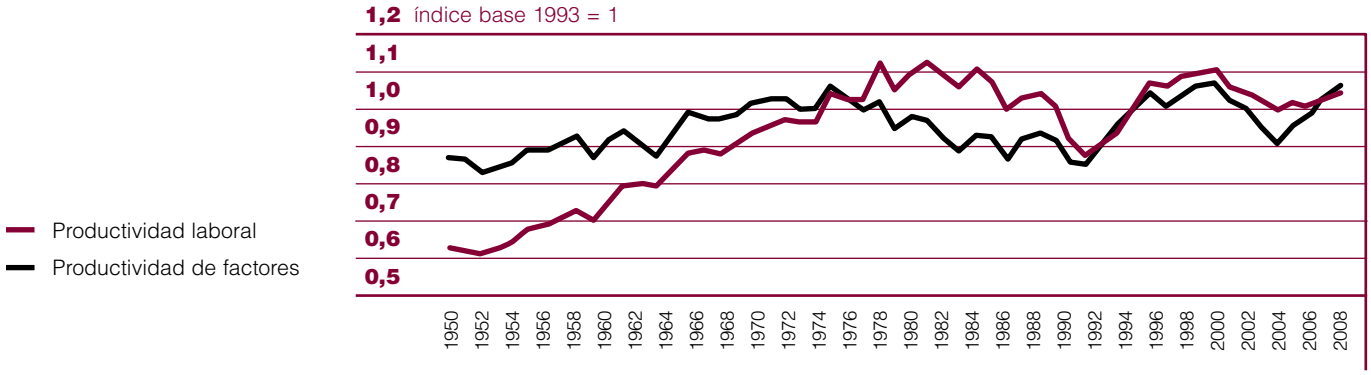
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 8. Relaciones de volumen físico capital/producto y capital/trabajo



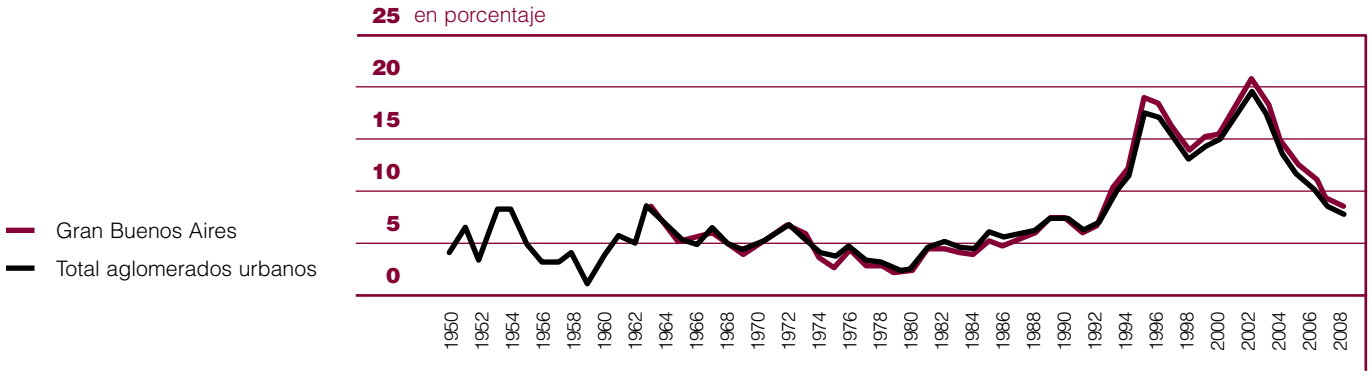
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 9. Productividad laboral y de factores



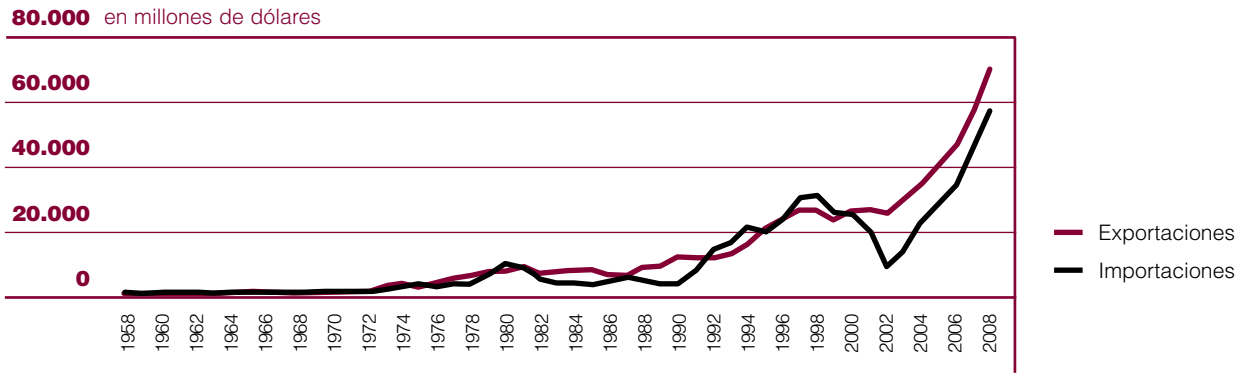
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 10. Empleo. Tasa de desocupación del GBA y del total de aglomerados urbanos



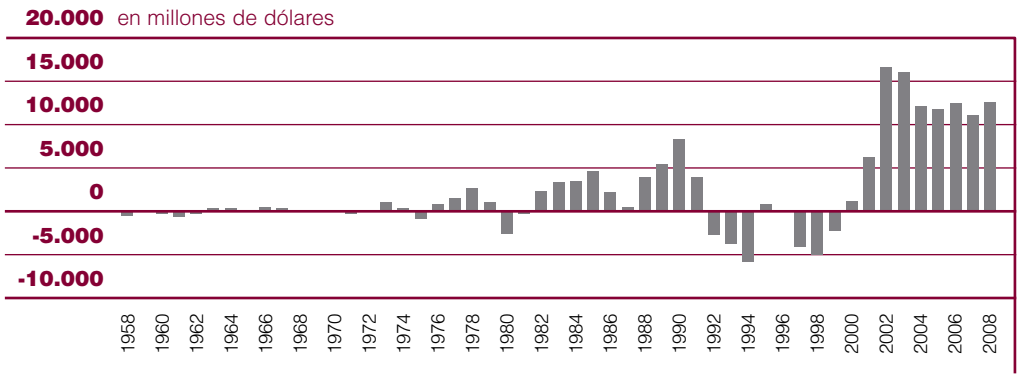
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 11. Comercio exterior. Exportaciones e importaciones a precios corrientes



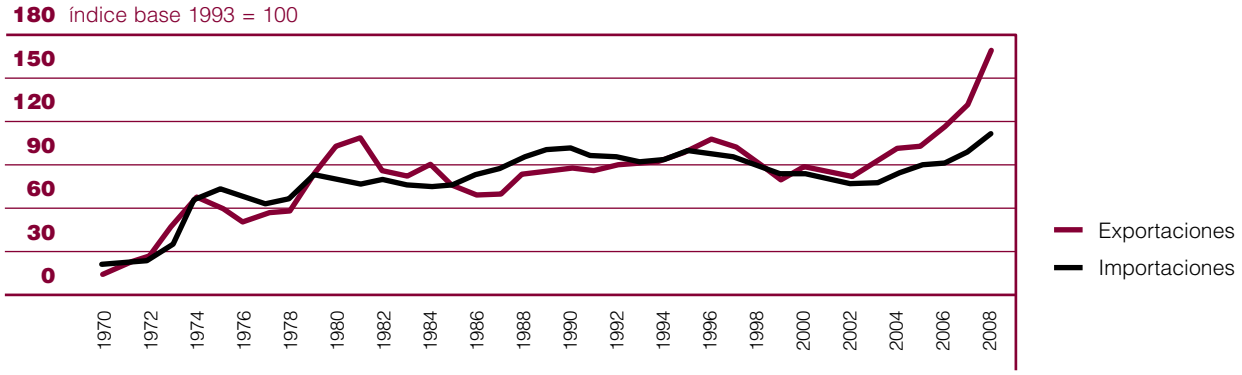
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 12. Comercio exterior. Balanza comercial a precios corrientes (mill. de dólares)



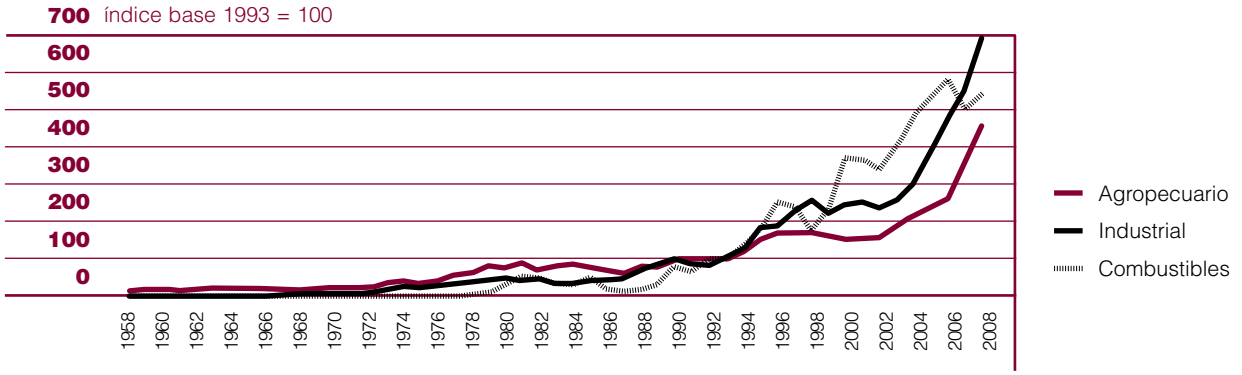
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 13. Comercio exterior. Índice de precios de las exportaciones e importaciones



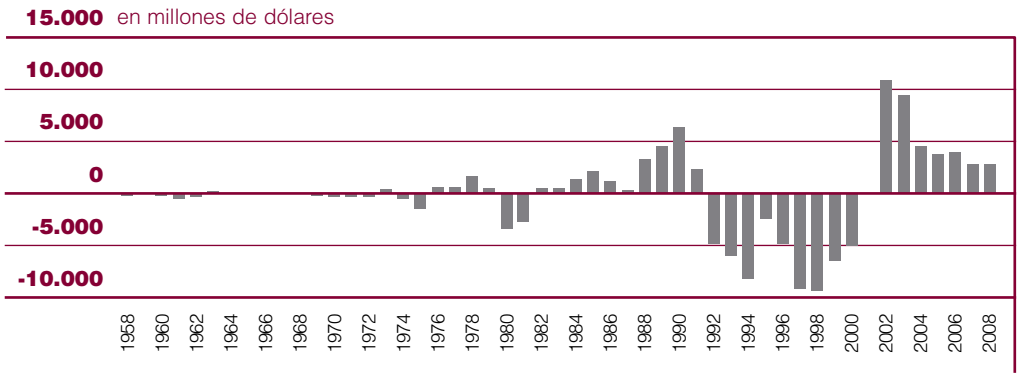
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 14. Exportaciones. Índice de valor por principales rubros



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 15. Balanza comercial de la industria manufacturera

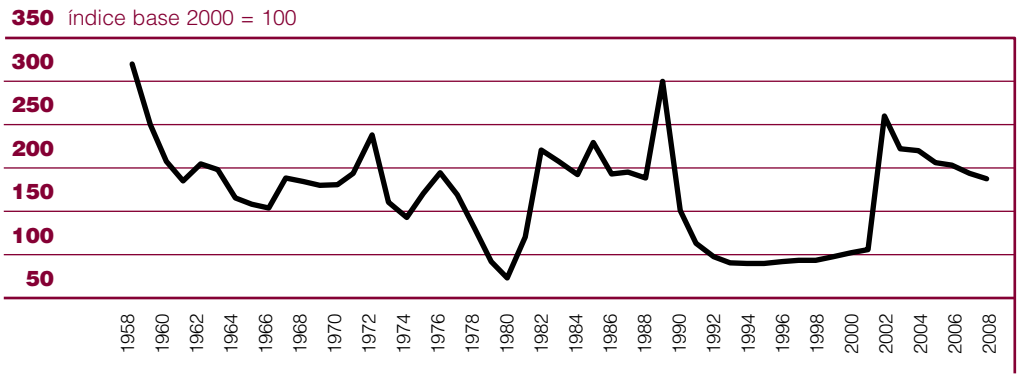


* Importaciones: se netearon las compras de combustibles.

Exportaciones: excluye agropecuarios de extracción primaria y combustibles.

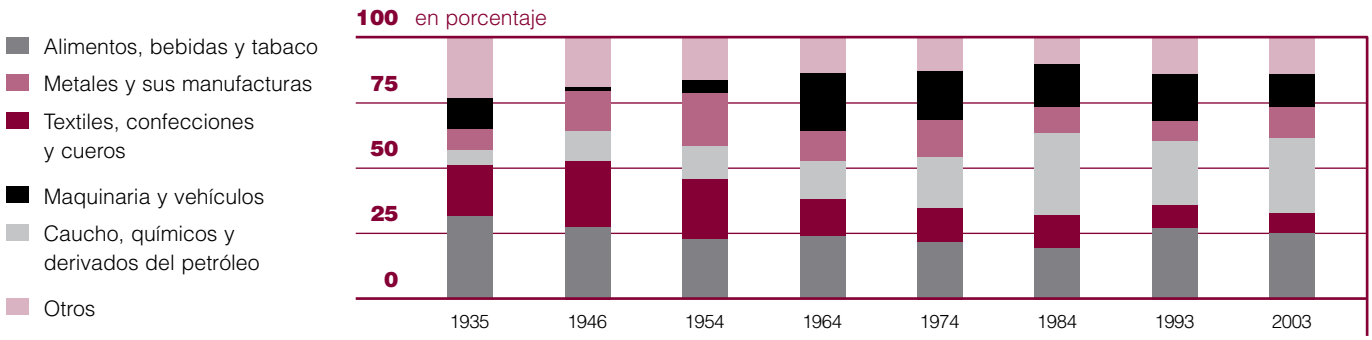
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 16. Tipo de cambio real con el dólar.



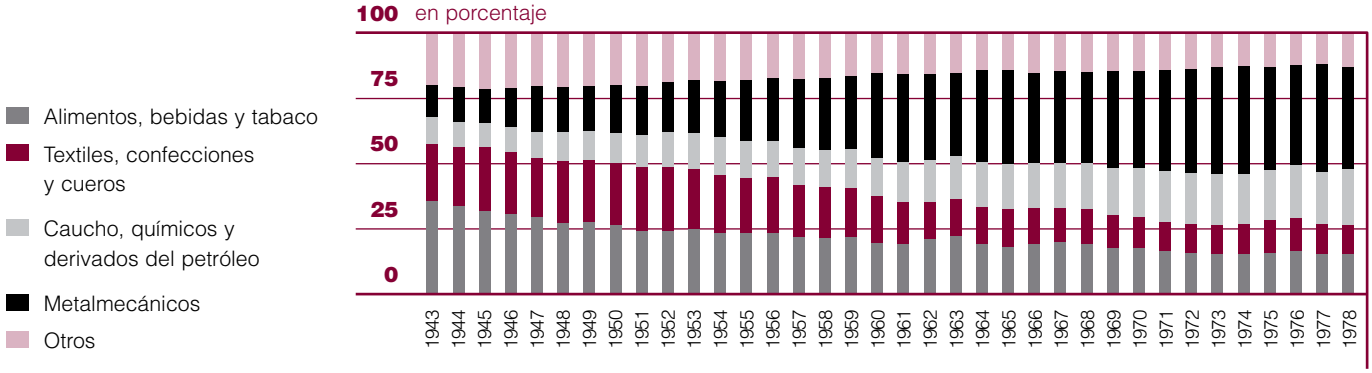
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 17. Composición de la Industria manufacturera por sectores de actividad según los censos



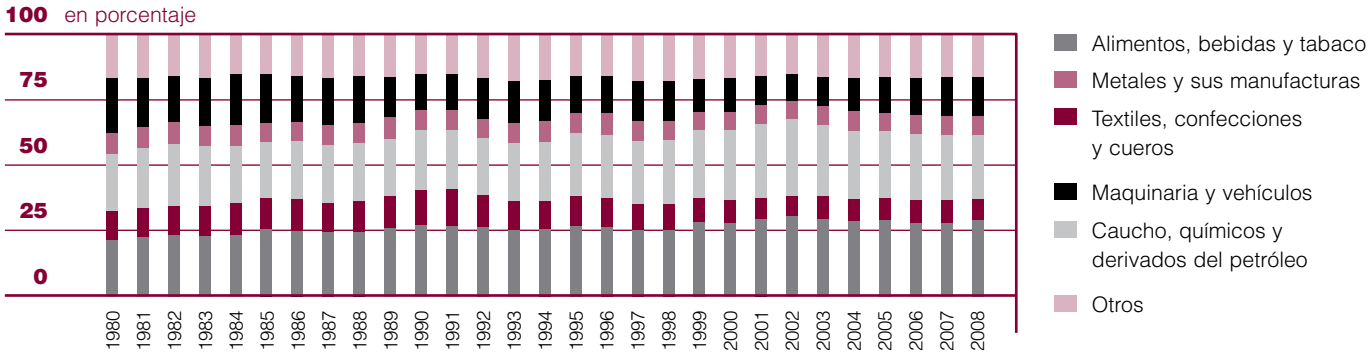
Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 18. Composición de la industria manufacturera por sectores de actividad según valores constantes de 1960



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

Gráfico 19. Composición de la industria manufacturera por sectores de actividad según valores constantes de 1993



Fuente: CEPAL, Oficina en Buenos Aires

El crecimiento de las exportaciones y la mejora de los términos de intercambio determinaron que en el nuevo milenio se verifiquen saldos de la balanza comercial a precios corrientes ampliamente superavitarios (ver *Gráfico 12*).

A partir de los años setenta se verifica una mejora en el índice de precios de las exportaciones, que crece de forma aún más acelerada en los últimos años respecto a las importaciones, determinando una mejora sustantiva de los términos de intercambio desde mediados de los años ochenta (ver *Gráfico 13*).

El crecimiento del índice de volumen físico de las exportaciones se ha dado simultáneamente en las exportaciones agropecuarias, industriales y de combustibles (ver *Gráfico 14*). Empero, el saldo del balance comercial en la industria manufacturera se destaca por haber sido significativamente negativo en los años noventa, con un cambio de tendencia en los años 2000 explicado en particular por el crecimiento de los bienes basados en los recursos naturales y los insumos básicos (ver *Gráfico 15*).

La evolución del tipo de cambio real en comparación con el dólar muestra fuertes oscilaciones a lo largo del período considerado. Esto conlleva una seria dificultad para los agentes económicos que buscan tomar decisiones de consumo e inversión. Se destacan dos períodos de fuerte apreciación del tipo de cambio real que se corresponden con los dos procesos de apertura económica de fines de los años setenta y noventa (ver *Gráfico 16*).

Analizando los censos económicos se verifican fuertes cambios en el patrón de especialización de la industria manufacturera a lo largo del tiempo, con un pérdida de participación de las industrias más tradicionales (textiles, confecciones, alimentos, bebidas, tabaco) y un fuerte crecimiento de los complejos petroquímicos y metalmecánicos (ver *Gráfico 17*). En particular, en la segunda fase de la sustitución de importaciones es el complejo metalmecánico (principalmente la industria automotriz) el de mayor crecimiento (ver *Gráfico 18*). Mientras que a partir del proceso de apertura de la economía vuelve a crecer la contribución de la industria alimenticia y se verifica una fuerte pérdida de las actividades metalmecánicas (ver *Gráfico 19*).

2. La segunda fase de la ISI: 1958-1976

La etapa del proceso de industrialización argentino que se inicia con posterioridad a la crisis de los años treinta y que se extiende hasta la asunción del gobierno militar en 1976 se ha caracterizado por el desarrollo de industrias sustitutivas de importaciones, dirigidas básicamente al mercado interno y que se desenvolvieron en un fuerte esquema proteccionista, basado en restricciones cambiarias y niveles arancelarios muy elevados. En este proceso el Estado jugó un papel fundamental, tanto en la transferencia de ingresos hacia el sector industrial –subsidios, créditos promocionales, provisión de servicios– como en su rol de regulador de conflictos sociales y árbitro de las pujas redistributivas (Ferrer, 1979; Díaz Alejandro, 1970; Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966; CEPAL, 1957; Mallon y Sourrouille, 1975).

El crecimiento de la participación del sector industrial en la economía del país fue la característica central del desarrollo de esta actividad, cuyo comportamiento tuvo una tendencia errática, proveniente en casi todos los casos de las restricciones en el balance de pagos. Frente a estos condicionantes externos, el sector industrial se encontraba limitado en su crecimiento, atento a su dependencia de las importaciones de insumos, bienes de capital y tecnologías y, por otro lado, a su escasa participación en las exportaciones dada su falta de competitividad internacional.

En 1958 se sanciona la Ley 14.180 sobre Inversión Extranjera y la Ley 14.181 sobre Promoción Industrial que fueron los instrumentos claves de la estrategia desarrollista en materia de política Industrial, dando inicio a la segunda fase de la ISI. En el período 1958-1962 se radican alrededor de dos centenares de firmas extranjeras en el sector manufacturero, especialmente en un selecto grupo de actividades que, merced a la presencia de una fuerte demanda insatisfecha, alcanzaron un rápido ritmo de penetración en la economía nacional. La entrada masiva de empresas transnacionales y su radicación en actividades dinámicas se traduce en un fuerte incremento de la participación extranjera en el producto industrial: crece de una quinta parte en 1955 a cerca de un tercio en 1974.

El sector de capital extranjero se caracteriza: a) porque en comparación con las firmas competidoras de capital nacional, son mayores sus tamaños de planta, la productividad de su mano de obra, sus coeficientes de importación y su dotación de capital por hombre empleado; b) porque su comportamiento tecnológico se basa en la incorporación de tecnologías que, a pesar de no ser de frontera a escala internacional, sin duda son novedosas en el mercado local; así, en muchos casos las radicaciones se acompañan con el gradual establecimiento de planteles locales de ingeniería y de organización y métodos de trabajo destinados a adoptar productos y procesos a las condiciones productivas locales; c) porque estas empresas se financiaron fundamentalmente a través del ahorro nacional y porque su aporte neto de divisas en el mediano plazo termina siendo negativo debido a que las transferencias al exterior son mayores que los ingresos de capital efectuados (Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli, 1985; Aspiazu y Kosacoff, 1985).

En esta etapa es claramente la industria automotriz la que lidera el proceso de crecimiento. Ésta aporta más del 30% del incremento en el producto bruto interno manufacturero en el intervalo 1958-1965, a una tasa anual de crecimiento del 24%. En una primera etapa se radican 25 terminales, 7 de las cuales permanecen en el mercado cumpliendo el requisito de una elevada integración de producción nacio-

nal del 95%. Para ello se articulan con más de mil proveedores locales (Sourrouille, 1978). Las plantas automotrices que se instalan localmente no sólo son idiosincrásicas por su reducida escala operativa, sino que, además, deben forzosamente *recrear* en el medio local una significativa cantidad de tecnologías de producto, de procesos, y de organización y métodos. Suman entonces deseconomías estáticas y dinámicas de escala y de organización industrial que son las que, en última instancia, impiden salir del estrecho círculo del mercado doméstico.

Luego de casi treinta años de comportamiento con altibajos, en la década comprendida entre 1964 y 1974, la industria registró un crecimiento continuo y con un dinamismo mayor que el resto de las actividades económicas, acompañado por un crecimiento de la ocupación, los salarios y la productividad. Asimismo, este último período se caracterizó por una caída de los precios relativos del sector industrial –asociado a la evolución de la productividad–, por el aumento significativo de las exportaciones industriales y por el incremento del tamaño medio de los establecimientos manufactureros. Las industrias metalmecánicas, químicas y petroquímicas fueron las actividades más dinámicas. De esta forma, la profundización del proceso de sustitución de importaciones –con la participación decisiva de tecnologías y firmas extranjeras– que se inició a fines de la década del cincuenta, produjo un profundo cambio estructural en el sector industrial. La diversificación de actividades, la incorporación de empresas capital- intensivas, el incremento de las exportaciones de manufacturas no tradicionales y la explotación de franjas del mercado interno con demandas atrasadas fueron algunos de los elementos clave que permitieron que el sector industrial fuese el motor del desarrollo de la economía en este último período (Sourrouille y Lucangeli, 1980).

Sin embargo, hacia mediados de los años setenta se verifica una desaceleración del crecimiento industrial que conduce a una fuerte polémica sobre el agotamiento del modelo de industrialización seguido. Las limitaciones del balance de pagos y la persistencia de la inflación seguían presentes en la economía nacional, mientras que las actividades industriales continuaban en su esquema protegido. En el período 1973/75 se intenta dar un nuevo impulso a la actividad industrial, basado en una acelerada modificación de la distribución del ingreso a favor de los sectores asalariados. Esta última experiencia encuentra rápidamente sus limitaciones y finaliza en marzo de 1976, con la asunción del gobierno militar, luego de una profunda crisis económica que, iniciada a mediados de 1975, se tradujo en un desorden en el que se descontrolaron algunas de las más importantes variables económicas (Canitrot, 1975).

Pese a que se ha escrito mucho en pro y en contra del modelo sustitutivo, es poco lo que se ha avanzado en la comprensión de su microeconomía. A partir de innovaciones *mayores* generadas décadas antes en las sociedades más industrializadas, la profundización de la industrialización se daba generalmente vía la incorporación a través de la *copia* de esas tecnologías, por lo que se requería poseer conocimientos y, más aún, generar conocimientos adicionales para su adaptación a un modelo de organización industrial que iba a resultar muy distinto en comparación con el de las sociedades más avanzadas (Katz y Kosacoff, 1996).

Los principales rasgos estructurales de las firmas eran el tamaño de las plantas; el grado de diversificación; el nivel de subcontratación y la capacidad tecnológica local dentro de un escenario industrial orientado hacia un reducido mercado interno. En

relación con el tamaño, se destaca lo reducido de las plantas locales, que suelen ser por lo menos diez veces menores que las equivalentes a nivel internacional. Ello implica la producción de *series chicas,* con menor automatización y una organización de la producción discontinua, es decir, con excesiva fragmentación en talleres y la existencia de excesivos tiempos muertos. Tal organización produce un impacto negativo sobre la productividad de la mano de obra. Esta situación se agrava por el segundo rasgo estructural señalado: el alto grado de apertura del mix de producción. Con frecuencia, las firmas fabrican gran cantidad de modelos y tamaños de un producto dado, lo que, en un mercado limitado y con escasa inserción internacional, hace que la escala de producción sea aún más reducida. El tercer elemento hace al alto grado de integración vertical con que operan las industrias. La escasa división social del trabajo industrial, en un contexto de muy elevados costos de transacción, que se refleja en la ausencia en el medio local de una red de subcontratistas especializados y en el atraso en términos de normatización y estandarización, condujo a las firmas a un excesivo autoaprovisionamiento de partes e insumos; esto afecta también a las economías de escala y de especialización.

Estos rasgos estructurales de las actividades industriales se combinan con las restricciones de balance de pagos que caracterizan el funcionamiento de la economía argentina. La particular posición negativa de las producciones manufactureras en el comercio internacional restringe las posibilidades de su crecimiento sostenido; a ella se suma el grado de ineficiencia provocado por la protección exagerada. Ambos factores determinan los permanentes comportamientos cíclicos del sector industrial. En el período 1958-1978 la industria manufacturera presenta cinco ciclos de contracción y posterior expansión del producto. Este movimiento de *stop-go* corresponde a máximos cíclicos y a contracciones asociadas con shocks macroeconómicos producidos por políticas estabilizadoras. Asimismo, en este período se verifican cuatro fases de desaceleración de la producción, es decir, períodos en los cuales no se observa una caída del volumen de producción pero disminuyen las tasas de crecimiento. Tres de esas fases se registran en el exitoso período intercensal 1963/1974, lo cual denota las limitaciones que traban un crecimiento permanente de las actividades manufactureras (Heymann, 1980).

Estos comportamientos cíclicos, con restricciones de balance de pagos y con la persistencia de fuertes ritmos inflacionarios, cuestionan el estilo de desarrollo industrial seguido hasta la década del setenta. La percepción de estos problemas condujo a buscar mecanismos dentro de la propia ISI. Por un lado, la política de incentivos a la exportación de manufacturas, buscaba simultáneamente generar las escasas divisas, expandir un mercado interno con signos de agotamiento e impulsar la competitividad global de la industria. Sus resultados no fueron menores mientras que en 1960 las manufacturas no tradicionales prácticamente no se exportaban, en 1975 representaban una cuarta parte de las exportaciones del país. Por otro lado, se buscaba la profundización de la ISI, en la cual la oferta de algunos insumos básicos (acero, aluminio, papel, petroquímica, etc.) era fuertemente dependiente de la importación. La profundización de la sustitución de importaciones en las industrias de insumos estuvo priorizada en todos los planes de desarrollo elaborados durante el período sustitutivo y paradojalmente su impulso mayor fue dado durante la apertura de la economía en 1976-1981, evidenciando la desarticulación de las políticas y generando el cambio más importante de la estructura industrial en la década del 80.

3. El quiebre del modelo de sustitución de importaciones

La política económica iniciada en abril de 1976 cambió profundamente las orientaciones con las que se desenvolvían hasta ese momento las actividades industriales. Basado en una filosofía de total confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado, se estableció un programa de liberalización de los mercados y posterior apertura externa, que proponía la eliminación del conjunto de regulaciones, subsidios y privilegios. Se procuraba así modernizar e incrementar la eficiencia de la economía (Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli, 1985; Damill, Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1988; Rodríguez 1979).

En relación a la política industrial, se pueden señalar dos subperíodos que tienen su corte hacia fines de 1978. El primero de ellos, se caracteriza por la recuperación de la producción de bienes de consumo durable y de capital, asociada a la creciente inversión. En este período de *sinceramiento* de la economía, se comienza con la reducción de los aranceles de importación (Berlinsky, 1977 y Nogués 1978). A pesar de su fuerte baja –en promedio descienden 40 puntos, del 90 al 50%– en estos tres primeros años no aumentan significativamente las importaciones. Este fenómeno tiene su explicación en los incrementos de competitividad durante la última década, que determinaron la existencia de una fuerte redundancia en las tarifas y por otra parte en el mantenimiento de un tipo de cambio elevado. Por otro lado, la sanción, en 1977, de la reforma financiera, libera la tasa de interés y crea un mecanismo totalmente distinto para la asignación de los créditos[1].

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

El segundo subperíodo se inicia hacia fines de 1978 al instrumentarse la versión de economía abierta de la escuela monetarista (enfoque monetario del balance de pagos). La aplicación de esta política tenía como objetivo igualar la tasa inflacionaria interna con la externa, ajustándose esta última a la tasa de devaluación del tipo de cambio. Este se determinaba con un cronograma que fijaba un ritmo de devaluación continuamente decreciente en el tiempo, en un contexto de creciente apertura de la economía al exterior (tanto en el mercado de capital como en el de bienes); ello suponía la convergencia de las tasas de interés y de inflación internas con las correspondientes internacionales. En este esquema de política monetaria pasiva, se suponía un período de transición determinado por la distinta velocidad de ajuste en los precios de los productos según se comercien o no en el mercado internacional. Una vez que se lograra la convergencia quedaría establecido un nuevo esquema de precios relativos de la economía. A su vez, en combinación con la política arancelaria, la asignación de recursos favorecería el incremento de la productividad global, desaparecerían los sectores menos eficientes y se desarrollarían las actividades con ventajas comparativas a escala internacional.

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

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

En este contexto, el sector industrial sufrió la crisis más profunda de su historia por la conjunción de varios factores negativos. Entre ellos sobresale la contracción de los mercados, por los bajos niveles de demanda de productos industriales locales, tanto interna por la competencia de productos importados, como externa por el fuerte atraso del tipo de cambio. A su vez, las altas tasas de interés que superaban largamente toda posibilidad de rentabilidad productiva y su constante crecimiento llevaron a las empresas a niveles de endeudamiento que en muchos casos solían superar el valor de sus activos. Con el cambio de autoridades dentro del régimen militar en marzo de 1981 se inicia un proceso caracterizado por la adopción de medidas de corto plazo tendientes a solucionar los problemas más urgentes de los sectores productivos. No obstante, también en este período continúa el estancamiento del sector industrial, en un contexto de permanentes devaluaciones de la moneda y persistencia de tasas de interés reales positivas. La revalorización del tipo de cambio y las restricciones a las importaciones resultantes del abultado endeudamiento externo –cuyos pagos de intereses superaban toda previsión optimista del saldo de la balanza comercial–, generaron nuevamente condiciones de protección al sector industrial. El coeficiente de importaciones de la economía argentina volvió a niveles próximos a los anteriores a la política de apertura.

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

El plano macroeconómico local ha sido el eje articulador de gran parte de las transformaciones ocurridas en el período 1982-1990 (Bonvecchi, 1992; Machinea, 1990 y Carciofi, 1990). La necesaria *estabilización* de la economía no sólo fue un objetivo permanente, sino que se convirtió en un camino ineludible a partir del conjunto de perturbaciones del funcionamiento de la economía, que tuvieron en los episodios hiperinflacionarios generados a partir de 1989 sus manifestaciones más crudas. Los condicionantes externos, la necesidad de la consistencia y persistencia de las políticas estabilizadoras y el contenido de las mismas ocuparon la atención de la sociedad argentina.

La crisis de la deuda externa en 1982 revirtió el signo de las transferencias netas de recursos del exterior, producto de la interrupción de los flujos de capital y el aumento de las tasas de interés internacionales. Los efectos inmediatos fueron el renacimiento y agudización del desequilibrio estructural externo de la economía, pero ahora acompañado por la crisis de financiamiento del sector público. Estos

dos desequilibrios básicos se complementaban con la dinámica de funcionamiento de la economía en el corto plazo, en la cual el régimen de alta inflación y la fragilidad financiera amplificaban y agudizaban los efectos de las medidas adoptadas para corregir los desajustes. El desafío de la política económica estaba en la eficiencia para alcanzar los objetivos de equilibrar los desajustes estructurales y, al mismo tiempo, reducir la inflación sin incurrir en costos excesivos en términos de producción, empleo y salarios reales.

Entre 1980 y 1990 se observó una performance poco alentadora de los principales indicadores económicos con un alto costo social en el proceso de ajuste. Sólo las exportaciones tienen un signo positivo con un crecimiento del 78% entre 1980 y 1990. El resto de los indicadores evidencian el profundo deterioro de la economía. El PIB disminuyó un 9.4%; el PIB industrial el 24%; el consumo el 15,8%; las importaciones un 58,9%; la inversión el 70,1%; el ingreso por habitante un 25%. A su vez, la tasa de desocupación abierta se duplicó, el nivel de empleo manufacturero disminuyó entorno del 30% y el salario medio real industrial en 1990 fue un 24% más bajo que a inicios de la década.

Las condiciones económicas del período 1975-1990, generaron cambios significativos a nivel sectorial y microeconómico, en el cual se verificó la incapacidad de la economía de basar la reestructuración industrial en los aspectos positivos que se desarrollaron en las cuatro décadas de la sustitución de importaciones, durante las cuales se acumularon conocimientos, habilidades, capacidades ingenieriles, equipamientos, recursos humanos y bases empresariales. En un contexto caracterizado por el estancamiento de la producción la industria no sólo disminuyó notablemente su participación en el PIB sino que simultáneamente, se generó una profunda transformación en el tejido industrial caracterizada por el incremento de la concentración y la heterogeneidad estructural, con cambios significativos en su especialización intraindustrial (Kosacoff y Azpiazu, 1989; Katz y Kosacoff, 1989; Chudnovsky, 1991; Nochteff 1991; Schvarzer, 1996). Las actividades que más han crecido han estado asociadas a la expansión de la dotación de recursos naturales y al desarrollo de grandes plantas de insumos, de procesos continuos intensivos en capital, que no avanzaron en los encadenamientos hacia bienes *diferenciados* con mayor valor agregado. En contraposición se ha desmantelado un conjunto de actividades más asociadas al uso intensivo de recursos humanos calificados y de fuertes requerimientos de esfuerzos tecnológicos. En particular, el complejo metalmecánico y electrónico, que en el escenario internacional pasa a ocupar un lugar destacado en su transición de la electromecánica a la electrónica, en el escenario doméstico, a pesar de su excelente punto de partida, pierde posiciones relativas en forma significativa.

La continuidad de los sistemas de Promoción Industrial, tanto a nivel nacional, como en el ex Territorio Nacional de Tierra del Fuego y los regímenes provinciales de San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan han tenido un impacto importante en la localización de las actividades industriales. Sus objetivos y su instrumentación han sido una fuente de polémicas, que incluyó al ámbito parlamentario. En el régimen a nivel nacional, sus efectos económicos se concentraron fundamentalmente en el subsidio para la puesta en marcha de alrededor de 50 proyectos de grandes plantas productoras de bienes intermedios, intensivas en el uso de capital, que tuvieran su justificación hacia principios de los años setenta, en la profundización del modelo sustitutivo. El régimen de Tierra del Fuego, se potencializó hacia fines de los setenta y su principal motivación para los inversores está dada por la libre importación de insumos asociada a una alta protección al producto final. Ello incentivó la instalación de un conjunto

de empresas –entre las que se destacan las productoras de artículos electrónicos de consumo– que realizan tareas de escasa integración local e ínfima participación de la ingeniería local. Por último, los regímenes provinciales generaron la instalación de empresas dedicadas en la mayoría de los casos a la fase final de procesos productivos fragmentados de forma de maximizar las desgravaciones impositivas.

Las principales críticas que se realizan a estos sistemas promocionales apuntan a la escasa selección de las actividades dentro de un modelo de industrialización coherente; los elevados costos fiscales; la ausencia de una evaluación *ex post* de los mecanismos; el carácter discriminatorio de los otorgamientos; la falta de competitividad en la organización de los mercados y la inexistente fiscalización de las actividades que tienen incentivos no sólo asociados a la formación de capital sino que también abarcan a la operatoria de las firmas. En forma contrapuesta, estos mecanismos generaron una incipiente descentralización de la localización de las actividades hacia espacios de menor desarrollo relativo y permitieron la instalación y reestructuración de muchas firmas que de otra manera no se hubiese efectuado (Azpiazu, 1988; Gatto, Gutman y Yoguel, 1988). Asimismo, desde el punto de vista tecnológico las plantas de insumos están ubicadas entre las mejores prácticas internacionales.

5. Las transformaciones durante el Plan de Convertibilidad

El inicio de la década de los noventa se produce en simultáneo con una etapa de cambios políticos y económicos significativos, tanto a nivel nacional como en el contexto regional e internacional. Los impulsos provenientes de factores externos desempeñaron un papel protagónico, en particular, el aumento notable de la oferta de crédito internacional para los países denominados emergentes y los mayores precios para los productos de exportación. Sin embargo, la década se caracteriza principalmente por las reformas de política doméstica encaradas. A lo largo de los años noventa la Argentina implementó una serie de profundas reformas económicas que tuvieron como ejes la estabilización de precios, la privatización o concesión de activos públicos, la apertura comercial para amplios sectores de la economía local, la liberalización de buena parte de la producción de bienes y la provisión de servicios y la renegociación de los pasivos externos (Heymann, 2000).

La política monetaria fue uno de los ámbitos objeto de grandes cambios. En 1991, mediante la sanción de una ley, se estableció un esquema de convertibilidad con tipo de cambio fijo entre la moneda local y el dólar estadounidense (a razón de 1 peso por dólar). Se reformó también la Carta Orgánica del Banco Central para adecuarla al nuevo esquema, limitando a la entidad en el financiamiento al gobierno y en el otorgamiento de redescuentos. Asimismo, en 1992, el gobierno nacional alcanzó un acuerdo con los acreedores externos por el cual se reemplazaba la deuda de capital e intereses atrasados con los bancos por bonos públicos de largo plazo con garantía, en el marco del denominado Plan Brady.

Luego del inicio del programa económico, caracterizado por el cambio de precios relativos a favor de los sectores no transables, la tasa de inflación fue disminuyendo gradualmente, impactando en la ampliación del horizonte de las decisiones, que conllevó un cambio de primer orden para la formación de capital. La estabilización de precios estuvo acompañada por un aumento apreciable del volumen de crédito, denominado tanto en dólares como en pesos convertibles. Pronto se

pudo notar que el funcionamiento del mercado de crédito, y de un modo más general el conjunto de las relaciones contractuales, en gran medida se basaban en expectativas respecto a la continuidad del régimen cambiario. De ese modo, este comportamiento de los agentes económicos determinaba un aumento de los costos percibidos y efectivos de salida del régimen de Convertibilidad.

La política de comercio exterior en los años noventa tuvo en la apertura comercial y la integración regional a dos de sus pilares. La reducción de aranceles y barreras no arancelarias a las importaciones y la eliminación de impuestos a las exportaciones modificaron los incentivos a la producción y a la demanda de bienes. El proceso de integración regional en el Mercosur se intensificó en la década y junto con la apertura comercial condujo a un aumento notable de los flujos de comercio entre los países miembros. Las políticas comerciales y la actitud hacia el proceso de integración se vieron severamente afectadas por los problemas de competitividad de los bienes transables internacionalmente, particularmente a partir de la devaluación brasileña a comienzos de 1999.

El desempeño macroeconómico de inicios del decenio de los noventa se caracterizó por un aumento notable de la demanda interna, impulsada por el crecimiento de la oferta de crédito local e internacional. El origen de este comportamiento se vincula con las expectativas positivas de ingresos futuros derivadas del cambio del régimen económico que impulsan aumentos en el consumo y generan nuevas oportunidades de inversión. El aumento de la demanda agregada fue difundido en los distintos sectores de la economía, aún cuando hay que notar que el elevado ascenso del producto manufacturero fue inferior que el del producto total. El escaso impacto de la expansión de la producción sobre la ocupación, derivado de los efectos negativos de la reestructuración productiva, contribuyó a elevar el desempleo. El abrupto aumento en las importaciones de bienes, sumado a exportaciones que no respondían del mismo modo, generaron saldos comerciales negativos de magnitud considerable. Asimismo, el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos comenzaba a suscitar algunas dudas respecto a la sustentabilidad del esquema macroeconómico, aunque eran cubiertos y en exceso por los ingresos de inversión extranjera y las operaciones de crédito internacional.

En este contexto, los incrementos de la tasa de interés internacional y la devaluación mexicana provocaron una crisis financiera en 1995. Este shock derivado de la retracción en la oferta de crédito tuvo un impacto inmediato sobre el nivel de actividad y el desempleo, y afectó severamente al sistema financiero. Es probable que la rápida superación de la crisis, sustentada en mejoras en los precios internacionales, en el crecimiento de la demanda brasileña posterior al lanzamiento del Plan Real y en reformas regulatorias en el sistema financiero, haya contribuido a reafirmar las percepciones positivas sobre el crecimiento de los ingresos y la solidez de un esquema macroeconómico que ahora incrementaba las exportaciones, el ahorro y el empleo.

Desde 1998, la economía argentina estuvo afectada por varios shocks negativos en forma simultánea. Los efectos de la crisis rusa sobre el acceso al financiamiento y las tasas de interés en los países emergentes, la posterior devaluación y modificación del régimen cambiario en el principal socio comercial, la abrupta caída en los precios de los productos que exporta el país, la persistente fortaleza del dólar respecto a otras monedas del mundo y el continuo desplazamiento del sector privado de los mercados de financiamiento interno por parte del sector público, constituyen los ejemplos más destacados de lo ocurrido.

6. Estrategias empresariales en los noventa

En respuesta a una nueva configuración del marco competitivo local, comenzaron a desplegarse fuertes procesos de reconversión empresarial, en los cuales se alteran tanto las estrategias como el peso relativo de las distintas actividades y agentes económicos, así como las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales. En esta dinámica, las distintas acciones de las firmas determinaron resultados contrapuestos que se pueden estilizar en dos grandes grupos de conductas empresariales. Por un lado, aparecen las denominadas *reestructuraciones ofensivas* que se caracterizan por haber alcanzado niveles de eficiencia comparables con las mejores prácticas internacionales y que abarcan a un grupo reducido de alrededor de 400 empresas. Aunque se pueden encontrar casos en casi todo el entramado productivo, predominan particularmente en las actividades vinculadas a la extracción y procesamiento de recursos naturales, las ramas productoras de insumos básicos y en parte del complejo automotriz. Por otro lado, el resto del tejido productivo, cerca de 25 mil firmas si no se consideran las microempresas, se caracterizó por llevar a cabo los denominados *comportamientos defensivos* que a pesar de los avances en términos de productividad con respecto al propio pasado están alejados de la frontera técnica internacional y mantienen vigentes ciertos rasgos de la etapa sustitutiva, tales como una escala de producción reducida o escasas economías de especialización (Kosacoff, 2000).

Se puede afirmar que el proceso de estabilización económica encarado en los noventa aumentó la capacidad de prever la evolución de las principales variables macroeconómicas de modo notable e implicó una ventaja incomparable para la organización de las actividades productivas. Sin embargo, surgió un nuevo tipo de incertidumbre, que puede denominarse estratégica, y que se corresponde con la modificación del entorno competitivo de las firmas y con las nuevas reglas de juego que determinan qué van a producir las empresas y cómo lo van a hacer. Decisiones sobre inversión en activos específicos, incorporación o reemplazo de líneas de producción, calificación de recursos humanos en la firma o el sendero a seguir de aprendizaje tecnológico adquieren una dimensión inasible y de difícil evaluación con los esquemas predominantes en una economía semicerrada.

Uno de los aspectos centrales de las transformaciones estructurales fue la reconfiguración del perfil empresario respecto del vigente durante el proceso sustitutivo. Un panorama general indicaría que a la retirada de las empresas estatales, y cierta involución de las pequeñas y medianas empresas, se suma la reorganización y ventas de varios de los conglomerados económicos locales y el liderazgo y sostenido dinamismo de las empresas transnacionales. Dentro del universo de empresas productivas hay que destacar en primer lugar el comportamiento de las empresas transnacionales, cuyas estrategias principales están asociadas a los flujos de inversión extranjera directa que ingresaron durante los años noventa. Según estimaciones oficiales entre 1990 y 2000 ingresaron 78 mil millones de dólares de IED, por lo cual el acervo de capital extranjero creció a tasas anuales superiores a 20% y superó los 80 mil millones en el año 2000 (Kulfas, Porta y Ramos, 2002). Aún en el marco de estrategias destinadas en buena medida al aprovechamiento del mercado doméstico o subregional, las filiales realizaron inversiones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, mucho más selectivamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Es posible identificar dos etapas en el comportamiento de los flujos de IED hacia la Argentina. Entre 1990 y 1993, más de la mitad de los ingresos de inversión extranjera corresponden a operaciones

de privatización y concesión de activos públicos. Con posterioridad, las fusiones y adquisiciones de empresas privadas adquieren el rol central en el crecimiento de las inversiones extranjeras en el país (al menos el 56% de los flujos totales entre 1992 y 2000 se destinaron a la compra de activos existentes, tanto estatales como privados por un monto de más de 55 mil millones de dólares). La ventaja decisiva de las filiales de transnacionales sobre las empresas locales residió en el control de los aspectos tecnológicos, en las habilidades ya acumuladas para operar en economías abiertas y en la capacidad de financiar la reconversión. Sin embargo, el aporte de las firmas de capital extranjero a la generación de encadenamientos productivos, a la difusión de externalidades y a una inserción activa en redes dinámicas de comercio internacional siguió siendo débil.

Existe un cierto consenso en que los rasgos predominantes de las PyMEs argentinas durante la ISI eran la centralización de la gestión en la figura del dueño, la inserción externa poco significativa, el predominio de estrategias defensivas, el amplio mix de producción, la escasa especialización productiva, la reducida cooperación con otras firmas, la escasa relevancia de las actividades de innovación y el reducido nivel de inversión. Estas características, que en gran medida persistieron en el transcurso de los años noventa, condicionaron las respuestas que pudieron implementar frente a las reformas estructurales. La creciente tendencia a la adopción de tecnologías de producto de origen externo con niveles cercanos a las mejores prácticas internacionales fue en desmedro de la generación de esfuerzos adaptativos locales. Esto implicaba una brecha menor en términos de tecnologías de producto, pero una pérdida significativa en la adquisición de capacidades domésticas mediante actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, la fuerte incorporación de máquinas y equipos importados necesariamente estuvo acompañada de cambios organizacionales y de mayores inversiones en capacitación. Asimismo, la tendencia hacia la desverticalización de la producción se afianzó fundamentalmente a través de la incorporación de partes y piezas importadas, reduciendo la probabilidad de conformar redes de producción basadas en la subcontratación local.

En resumen, los principales elementos que caracterizan al desempeño de la microeconomía en los años noventa son la disminución del número de establecimientos productivos, el aumento del grado de apertura comercial (con énfasis por el lado de las importaciones), un proceso de inversiones basado la adquisición de equipos importados, el aumento de la concentración y la extranjerización de la economía y la caída abrupta del coeficiente de valor agregado. Asimismo, hubo una mayor adopción de tecnologías de producto de nivel de *frontera tecnológica* y de origen externo, un abandono de la mayor parte de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación de nuevos productos y procesos, una desverticalización de las actividades basada en la sustitución de valor agregado local por abastecimiento externo, una reducción en el mix de producción junto con una mayor complementación con la oferta externa, una creciente externalización de actividades del sector servicios, una mayor internacionalización de las firmas y la importancia de los acuerdos regionales de comercio en las estrategias empresariales. Pero quizás el rasgo más saliente de la conformación productiva en los años noventa sea la heterogeneidad (Bisang, Bonvecchi, Kosacoff, y Ramos, 1996; Kosacoff y Ramos, 2005).

Entre 1998-2001, el retorno a la extrema volatilidad del entorno condujo a que las decisiones de producción e inversión se vieran gravemente afectadas y a dudas crecientes respecto a la solvencia de un grupo numeroso de empresas. Los problemas de la economía argentina generaban notables perturbaciones financieras y comerciales. Las consecuencias negativas en el plano empresarial se habían desplegado y no surgía con claridad cuáles serían las respuestas dominantes de los agentes económicos ante el regreso de una elevada incertidumbre macroeconómica.

7. Colapso de la Convertibilidad y el nuevo régimen económico

A fines de la década de los años noventa, el inicio de un largo período dominado por la recesión y la deflación de precios generó tensiones crecientes y modificó las expectativas respecto al potencial de crecimiento de la economía y la solvencia del sector público. En ese contexto, la crisis por la que atravesaba la Argentina terminó expresándose en un progresivo aumento en los índices de desempleo, pobreza e indigencia y un moderado proceso de deflación de precios y salarios. La existencia de una profunda crisis política, la agudización de la conflictividad social y la casi nula credibilidad en las sucesivas políticas económicas que se ensayaron en vísperas del derrumbe final del régimen agravaron el panorama. En esas condiciones se produjo un brusco y acelerado descenso de los depósitos bancarios –acompañado de un proceso paralelo de salida de capitales– que llevó a imponer restricciones a los fondos del sistema financiero y controles de pagos al exterior.

Las autoridades que se sucedieron declararon el cese parcial de pagos de la deuda pública y el abandono del régimen de Convertibilidad de la moneda y la paridad cambiaria vigente desde 1991. Las consecuencias inmediatas fueron un fuerte aumento de precios y la ruptura del sistema de contratos. En materia cambiaria, luego de sostener durante un breve período la fijación de un tipo oficial, se pasó a un régimen de flotación con intervención de la autoridad monetaria. La pesificación parcial de las deudas bancarias y financieras locales nominadas en moneda extranjera redujo el valor real de los pasivos. En el marco de una intensa salida de capitales, el tipo de cambio real alcanzó niveles comparables a los de la salida del brote hiperinflacionario de 1990. El saldo comercial fue extraordinariamente elevado, debido a la abrupta caída de las importaciones, generando un apreciable superávit en cuenta corriente. Pese a la intensidad de las perturbaciones, el peso se mantuvo como denominador de precios y medio de cambio. Aunque los precios internos crecieron considerablemente, no se observó la reaparición de comportamientos adaptados a un contexto de inflación persistente.

El proceso asociado con el abandono del sistema de Convertibilidad estuvo marcado por una gran turbulencia no sólo económica, sino también social y política. Los costos de salida de un régimen sin *mecanismos de escape* y que no resultó sostenible, fueron efectivamente muy altos. Sin embargo, también fue intensa la recuperación que siguió a la crisis. El desempeño económico argentino luego de la Convertibilidad estuvo caracterizado por un sorprendente desempeño positivo. En términos macroeconómicos en 2007 existía un punto de partida que era totalmente distinto del que teníamos en la década pasada. Un tipo de cambio flexible y competitivo, una política fiscal prudente con resultados inéditos para los últimos cincuenta años y una política monetaria consistente con el esquema macroeconómico. Se dejo atrás la Convertibilidad sin repudiar el uso de la moneda local y se reestruc-

turó una parte mayoritaria de la deuda externa, con resultados muy beneficiosos para el país, asociado a la reducción de tasas, quitas y maduración de los plazos. En estos aspectos, la historia de expansiones que pronto culminan en crisis de solvencia parecía haber dejado aprendizajes expresados en actitudes de mayor precaución y de inquietud por la consistencia.

La tendencia hacia la normalización económica permitió la recuperación de los niveles de actividad precrisis y la notable creación de puestos de trabajo. La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial eran superavitarios. La recomposición del proceso de inversión fue mayor que lo esperado y alcanzó los valores picos de los noventa. Esto era especialmente visible en el sector agropecuario, en turismo, en minería, construcciones y dentro del conjunto de las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, el contexto internacional de subas de las materias primas –asociado a la expansión de China e India–, caída de los precios de importación y bajas tasas de interés, ha sido muy favorable para el país en el período (Kosacoff, 2007).

8. El desempeño de las actividades industriales en el período 2002-2007

La devaluación de comienzos de 2002 provocó un cambio radical en los precios relativos de la economía, generando incentivos diametralmente opuestos a los vigentes durante el período del régimen de Convertibilidad; las rentabilidades sectoriales se modificaron tanto en términos absolutos como relativos, sesgando a favor de la producción de transables. Desde entonces, la economía argentina ha experimentado un acelerado crecimiento, a una tasa acumulativa anual promedio de 8,2% entre 2002 y 2007, recuperando ya hacia el año 2005 los niveles de producto previos a la fase de recesión y crisis (Fernández Bugna y Porta, 2007). A nivel de grandes sectores de la economía, la industria ha liderado este proceso de reactivación, caracterizándose por una recuperación relativamente temprana y elevadas tasas de crecimiento, revirtiendo el proceso de desindustrialización relativa de la década pasada. De acuerdo con el régimen competitivo de cada actividad y con su particular capacidad de respuesta al cambio abrupto de precios relativos, las ramas manufactureras han evidenciado diversos niveles de recuperación, dinamismo y contribución al crecimiento del PBI; sin embargo, una característica saliente del crecimiento industrial es que ha sido bastante generalizado a nivel sectorial.

Entre las ramas más dinámicas durante la fase de reactivación predominan aquéllas que experimentaron la mayor caída relativa de volumen de producción durante la crisis (textil y confecciones, metalmecánica –excluido maquinaria–, materiales para la construcción, aparatos de audio y video, maquinaria y equipo eléctrico y automotriz). De todas maneras, en la medida en que estas actividades habían comenzado su achicamiento o retroceso relativo ya durante los años de crecimiento de la década de los '90 (excepto automotriz), su desempeño reciente no ha sido suficiente para recuperar sus anteriores niveles máximos de producción. Este conjunto de actividades, líderes del crecimiento industrial desde la devaluación, han enfrentado una demanda creciente tanto interna como externa y no presentaron estrangulamientos por el lado de la oferta, debido, principalmente, a su abundante capacidad ociosa al inicio de la recuperación y, más hacia finales de este período reciente, a inversiones adicionales.

A su vez, aquellos sectores que más crecieron en la década pasada y cayeron menos que el promedio entre 1998 y 2002, exhibieron incrementos sostenidos en el período reciente, aunque menos pronunciados, superando sus máximos históricos. Este desempeño relativamente menos dinámico se explica, en la mayoría de los casos, porque están próximos al nivel de saturación de su capacidad instalada, o porque requieren grandes proyectos de inversión, cuya puesta en marcha no es inmediata. Se trata, en general, de actividades basadas en el aprovechamiento de recursos naturales y productoras de *commodities* (producción de insumos básicos, metales, químicos básicos, papel, combustible y alimentos), consolidadas a lo largo del proceso de apertura y desregulación y que ostentan actualmente el mayor peso relativo en la estructura industrial. Su mejor performance relativa durante el período de crisis se explica, principalmente, por su elevado coeficiente de exportaciones; a su vez, los precios relativos post devaluación les han resultado igualmente favorables.

El proceso de generación de empleo en la industria registra un patrón sectorial similar. Las actividades que han generado puestos de trabajo e incorporado mano de obra en mayor medida que el promedio son aquéllas que más la habían expulsado entre 1998 y 2002; se trata, fundamentalmente, de ramas intensivas en trabajo y, al mismo tiempo, predominantemente orientadas al mercado interno. La fuerte recuperación de la demanda doméstica desde el segundo semestre de 2003, en el contexto de un tipo de cambio relativamente proteccionista frente a importaciones competitivas, favoreció tal desempeño. En cambio, el proceso de generación de empleo ha sido comparativamente menos dinámico en el caso de los sectores tradicionalmente exportadores o productores de *commodities* industriales, relativamente poco sensibles al ciclo económico interno y, por esa razón, menos expulsores de mano de obra durante la crisis previa.

La inversión acompañó este proceso de reactivación, alcanzando en el tercer trimestre de 2006 una tasa de 22,8%, superando el máximo registrado a principios de 1998. El proceso de inversión exhibe un dinamismo mayor al observado en otros períodos de recuperación post crisis de los últimos veinticinco años. De hecho, desde 1998, la antigüedad del parque instalado ha venido aumentando paulatinamente, generando problemas de obsolescencia en algunas ramas y empresas; esta situación resultó particularmente agravada durante la crisis por un proceso de desinversión neta que afectó la reproducción de la capacidad productiva y elevó la antigüedad del equipamiento existente. Después de una caída del orden del 85% entre 1998 y 2002, las importaciones de bienes de capital se recuperaron rápidamente; sin embargo, aquéllas dirigidas a la industria manufacturera resultaron en 2005 40% más bajas que las registradas en 1998, sin que, al mismo tiempo, se haya registrado un proceso significativo de sustitución por producción local.

En forma resumida (Tavosnanska, A. y Herrera, G., 2008) puede señalarse que la industria tuvo un desempeño notablemente dinámico entre 2003 y 2008 con una tasa de crecimiento del 11% anual, siendo el período de mejor desempeño de las últimas tres décadas. Asimismo, la tasa anual de crecimiento del empleo fue cercana al 6%, basado en el crecimiento de sectores intensivos en la utilización de mano de obra, recuperando la industria luego de 30 años su capacidad de generación de empleo. A su vez, se verifica un notable crecimiento de las exportaciones e importaciones, y consecuentemente de la inserción internacional del sector manufacturero. Producto de la profunda modificación de la función de producción de los años noventa –con

una incorporación creciente de insumos importados, tendencia que no se ha modificado en este período– no se generó un proceso de sustitución de importaciones, Por el contrario, los saldos de comercio exterior de la industria fueron crecientemente negativos. En el dinamismo exportador, se verifica como hecho auspicioso, la participación de un grupo de empresas con mayor capacidad de actividades de ingeniería (como maquinaria agrícola, equipos de GNC, instrumental médico, laboratorios medicinales, entre otros), pero que aún no tienen peso suficiente para modificar el patrón de especialización productiva. El notable proceso de extranjerización generado en la década anterior no se revirtió, pero se verificó que el dinamismo de las adquisiciones estuvo articulado por las filiales de empresas brasileñas, que desplazaron en ese papel a las corporaciones de los países desarrollados. El dinamismo industrial fue financiado básicamente con los recursos propios de las firmas, en un contexto de escasa profundización financiera doméstica y ajena al financiamiento externo. En consecuencia, la exposición financiera de las empresas, sus niveles de morosidad y el funcionamiento de la cadena de pagos se desenvolvió sin perturbaciones. Finalmente, el proceso de inversiones fue determinante para sostener el crecimiento, sin embargo no se ha verificado la existencia de inversiones radicales que apuntalen una dinámica de cambio estructural. En el año 2007, frente a una demanda muy sostenida, se observó una preferencia por acelerar las importaciones para abastecerla, postergando las desiciones de inversión.

Si bien muchos sectores han remontado total o parcialmente el terreno perdido en el marco de un cuadro macroeconómico y de incentivos más favorable, la configuración sectorial de la industria no se ha modificado de un modo significativo. Ciertamente, puede alegarse que éste sería un fenómeno esperable, dado el escaso tiempo transcurrido desde el colapso del régimen de Convertibilidad; de todas maneras, los indicios emergentes de las tendencias de la inversión confirmarían la inexistencia, a mediano plazo, de un proceso de cambio estructural en marcha. Las disparidades observadas en los ritmos de expansión y algunas alteraciones a nivel sectorial en el liderazgo de la recuperación industrial no modificaron el patrón de crecimiento heredado de las reformas estructurales y el ajuste productivo consiguiente. Los impactos de la crisis internacional de 2008, asociado a las expectativas negativas domésticas, interrumpieron este ciclo de crecimiento en la producción y el empleo. En el segundo semestre de 2009, se están despejando las dudas sobre una posible implosión de la economía. Se está recuperando el nivel de actividad, y como cabe esperar el empleo y la inversión traen un rezago. Estos hechos recientes no se evalúan en el presente trabajo. La identificación de nuevas oportunidades productivas en el sector manufacturero, es un elemento clave en la búsqueda de un desarrollo inclusivo, que requiere del desarrollo de ventajas competitivas dinámicas y la generación de empleo fundado en la calidad de la mano de obra.

Bibliografía

Altimir, O., Santamaría, H. y Sourrouille, J.V. (1966): *Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra* en Desarrollo Económico, Buenos Aires, IDES.

Azpiazu, D. (1988): *La promoción a la inversión industrial en la Argentina.* Documento de trabajo Nº 27. CEPAL, Buenos Aires.

Berlinsky, J. (1977): *Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina,* Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Bisang, R., Bonvecchi, C., Kosacoff, B. y Ramos, A. (1996): *La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto,* en: Desarrollo Económico, Número Especial Vol. 36, Buenos Aires.

Bonvecchi, C. (1992): *El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-80,* Capítulos 1 y 2, CEPAL-ALADI.

Canitrot, A. (1975): *La experiencia populista de la redistribución de ingresos,* en Desarrollo Económico, Nro. 59, Buenos Aires, IDES.

Carciofi, R. (1990): *La desarticulación del pacto fiscal,* Documento Nº 36, CEPAL, Buenos Aires.

CEP (2009): *El papel del FONTAR como promotor de actividades innovativas de las firmas. Análisis de los proyectos financiados en el período 1998-2007,* Síntesis de la Economía Real, Tercera Época, Nro. 59.

CEPAL (1957): *El desarrollo económico en la Argentina,* Santiago de Chile.

Coremberg, A., Goldzier, P., Heymann,D., Ramos,A., (2007): *Patrones de la inversión y el ahorro en Argentina,* Serie Macroeconomía del desarrollo, CEPAL.

Chudnovsky, D. (1991): *La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional,* CENIT, Buenos Aires.

Damill, M., Fanelli, J.M., Frenkel, R y Rozenwurcel, G. (1988): *Las relaciones financieras en la economía argentina,* Ediciones del IDES Nº 15, Buenos Aires.

Díaz Alejandro, C. (1970): *Essays on the Economic History of the Argentine Republic,* Yale University Press.

Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007): *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural,* CEPAL-Oficina Buenos Aires, Buenos Aires.

Ferrer, A. (1979): *La economía argentina,* F.C.E..

Gatto, F., Gutman, G. y Yoguel, G. (1988): *Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales. 1973-1984.* PRIDRE-CFI/ CEPAL, Documento Nº 14, Buenos Aires.

Heymann, D. (1980): *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978,* Cuadernos de la CEPAL.

Heymann, D. (2000): *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa* en Heymann y Kosacoff (editores): La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas, Eudeba, Buenos Aires.

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

Katz, J. y Kosacoff, B.(1998): *Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones,* en: Desarrollo Económico, IDES, Buenos Aires.

Kosacoff, B. y Azpiazu, D. (1985): *Las empresas transnacionales en la Argentina,* Documento de Trabajo Nro. 16, Buenos Aires, CEPAL Buenos Aires.

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

Kosacoff, B. (editor) (2000): *Corporate strategies under structural adjustment in Argentina,* Macmillan Press/St. Antony´s Series, Gran Bretaña.

Kosacoff, B. y Ramos, A. (2005): *Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina,* en: Boletín Informativo Techint 318, Buenos Aires.

Kosacoff, B. (2007): *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino,* CLAVES para Todos, Buenos Aires.

Kulfas, M.; Porta F. y Ramos A. (2002): *La inversión extranjera en la Argentina,* CEPAL-Naciones Unidas, Buenos. Aires.

Machinea, J.L. (1990): *Stabilization under Alfonsin's government a frustrated attempt,* Doc. CEDES Nº 42, Buenos Aires.

Mallon, R. y Sourrouille, J.V. (1975): *La política económica en una sociedad conflictiva,* Buenos Aires, Amorrortu.

Nochteff, N. (1991): *Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes,* en Revista Desarrollo Económico Nº 120, Buenos Aires.

Nogués, J. (1978): *Protección nominal y efectiva: impacto de las reformas arancelarias durante 1976-77,* Ensayos Económicos Nº 8, B.C.R.A., Buenos Aires.

Rodríguez, C. (1979): *El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre,* CEMA, Documento de trabajo Nº 5, Buenos Aires.

Schvarzer, J. (1996): *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina,* Planeta, Buenos Aires.

Sourrouille, J.V. (1978): *El complejo automotor argentino,* ILET, Nueva Imagen, Mexico.

Sourrouille, J.V. y Lucangeli, J. (1980): *Apuntes sobre la historia reciente de la industrialización argentina,* en Boletín Informativo Techint, Nº 219, Buenos Aires.

Sourrouille, J.V., Kosacoff, B. y Lucangeli, J. (1985): *Transnacionalización y política económica en la Argentina* Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

Tavosnanska, A. y Herrera, G. (2008): *La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente.* Mimeo. Buenos Aires.