

# La industria argentina en el escenario posconvertibilidad\*

*Matías Kulfas*  
*Martín Schorr*

Durante la década de los noventa se acentuaron en la industria argentina ciertas tendencias cuya génesis histórica se remonta, en la casi totalidad de los casos, al quiebre del modelo de sustitución de importaciones resultante de las políticas aplicadas por la dictadura militar. Dicho proceso encuentra como uno de sus principales factores explicativos el *shock* institucional neoliberal que se instrumentó bajo la administración Menem y que se continuó –con ligeros matices– durante la corta gestión gubernamental de la Alianza. En ese marco, del análisis de las distintas medidas lanzadas por el gobierno del Dr. Duhalde desde el momento de su asunción, en enero de 2002, se desprenden muchas más dudas que certezas en cuanto a que el abandono del “modelo” de la Convertibilidad a partir de una fenomenal devaluación de la moneda local sienta las bases para que el sector manufacturero local logre revertir –siquiera parcialmente– el deterioro en el que se halla inmerso desde hace casi tres decenios.

---

\* El presente trabajo fue realizado en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

## La industria argentina en los noventa: una mirada estructural

Los principales emergentes del desenvolvimiento industrial que tuvo lugar durante los años noventa son los siguientes<sup>1</sup>:

**1. Desindustrialización.** En el transcurso del decenio pasado se agudizaron los procesos de “desindustrialización” y de reestructuración regresiva del sector manufacturero local iniciados a mediados de los setenta. La participación de la actividad industrial en el PIB global es cada vez menor (hoy representa alrededor del 15%). El análisis de la dinámica sectorial reciente no sólo indica que en la actualidad la industria argentina tiene prácticamente el mismo tamaño que hace un cuarto de siglo

(aunque con un perfil productivo marcadamente diferente —mucho menos “industrial”— que el vigente durante la fase sustitutiva), sino que también se ha acentuado la pérdida de uno de los atributos centrales que la caracterizaron durante la sustitución de importaciones: su carácter propulsor sobre el resto de las actividades económicas tanto en términos productivos como en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo.

**2. Primarización y desofisticación.** La consolidación de estos fenómenos ha estado estrechamente asociada con la conjunción de distintos procesos como, a título ilustrativo, las principales características estructurales de las ramas de mayor dinamismo y significación agregada

<sup>1</sup> En este apartado se presentan las principales conclusiones que surgen de: Azpiazu, D., Basualdo, E. y Schorr, M.: “La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva”, Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, mayo 2001, mimeo; Basualdo, E.: *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000; Kulfas, M.: “El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local”, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Nro. 2, mayo 2001; Kulfas, M. y Schorr, M.: “La industria argentina ante el fin de la Convertibilidad. Perspectivas y desafíos tras una etapa de desindustrialización y desintegración productiva”, Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, abril 2002; y, de los mismos autores, “Evolución de la concentración industrial en la Argentina durante los años noventa”, en **Realidad Económica**, N°176, noviembre-diciembre 2000.

<sup>2</sup> En la actualidad, una proporción considerable de la producción industrial generada en el país proviene de sectores (la agroindustria, la producción de petróleo y derivados, y algunas elaboraciones de insumos intermedios de uso difundido) que se caracterizan por ubicarse, en su mayoría, en las primeras etapas del proceso productivo y, derivado de ello, por presentar un reducido dinamismo en términos de la generación de

de la actividad<sup>2</sup>; la inserción sectorial de las principales firmas de la actividad (que denota un importante –y cada vez más marcado– grado de “primarización productiva”); el sentido adoptado por la apertura comercial implementada (que indujo una fuerte desintegración de la producción fabril local –en especial, en aquellas ramas con preponderancia de Pymes– derivada de la creciente importancia que asumió la compra en el exterior de insumos y/o productos finales por parte de las firmas industriales –fundamentalmente, las de mayor tamaño relativo–); la conformación de una estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía que tendió a desalentar la inversión en el ámbito manufacturero; la vigencia de la valorización financiera como eje ordenador del proceso de acumulación y reproducción del capital de las compañías líderes que operan en el ámbito fabril; y la crisis en que se vieron inmersos los segmentos empresarios menos concentrados como resultado, en gran medida, de la orientación que adoptó la política económica.

### **3. Destrucción de puestos de trabajo.** La instrumentación de políticas inspiradas en los postulados básicos del pensamien-

to económico ortodoxo durante los noventa también conllevó la profundización de dos procesos –íntimamente relacionados entre sí– característicos del desenvolvimiento sectorial pos-sustitutivo: una fuerte disminución en la cantidad de obreros ocupados en la actividad y una creciente regresividad en materia distributiva. En el transcurso de la década pasada, el crecimiento de la producción industrial se dio a la par de significativos aumentos en la productividad media de la mano de obra, los cuales estuvieron mucho más relacionados con el importante proceso de expulsión de asalariados que tuvo lugar que con incrementos productivos (en otros términos, con fuertes aumentos en la intensidad de la jornada de trabajo). Esos crecientes recursos generados por la mayor productividad laboral no tuvieron como correlato incrementos en los salarios sino que, por lo contrario, lo que se verificó fue un persistente deterioro de las remuneraciones medias de los asalariados. La conjunción de ambos procesos trajo aparejada una mayor regresividad en la distribución interna del ingreso fabril, lo cual indica que, con independencia de su destino específico, los empresarios del sector (en particular, los estratos más con-

---

valor agregado y eslabonamientos productivos, así como de demanda de mano de obra por unidad de producto.

centrados) se apropiaron de gran parte de los recursos generados por la mayor productividad y las menores retribuciones de la mano de obra.

#### **4. Concentración económica.**

La creciente concentración de la producción en torno de un conjunto reducido de grandes empresas constituye otro de los rasgos característicos de la evolución industrial de los años noventa (tal punto alcanzó este proceso que hacia fines de la década pasada las cien firmas más grandes del sector daban cuenta de aproximadamente el 50% de la producción total). Este incremento en el grado de concentración del conjunto del sector es explicado, en buena medida, por la capacidad que presentan las empresas líderes de desempeñarse con cierto grado de autonomía respecto del ciclo económico interno, así como de crecer por encima del promedio sectorial. Ello está estrechamente ligado, a su vez, con que estos actores son fuertes exportadores y poseen una significativa capacidad de respuesta contracíclica por el lado de las ventas al exterior (aspecto que los diferencia de una parte mayoritaria de los restantes agentes manufactureros, que son —en algunos casos, altamente— deficitarios en materia de comercio exterior), y a que destinan una proporción considerable de su producción

al consumo de los segmentos de mayor poder adquisitivo de la población. Asimismo, el crecimiento diferencial de muchas de las empresas que integran el núcleo selecto de las de mayor envergadura del espectro fabril local se vincula con el hecho de que en su propiedad participan capitales que, adicionalmente, controlan una importante cantidad de firmas (no sólo industriales), muchas de las cuales son líderes en sus respectivos mercados. En este sentido, puede ocurrir que un conglomerado económico subsidie una estrategia de expansión en alguna producción manufacturera a partir de su participación en algún mercado (no necesariamente fabril) que se caracterice por presentar, por ejemplo, un elevado grado de concentración y/o una baja elasticidad-precio de la demanda.

**5. Extranjerización.** La mayor concentración de la producción industrial que se registró en los noventa se dio a la par de transformaciones de significación en los liderazgos empresariales, que se manifiestan en un importante aumento en el grado de extranjerización de la producción (tendencia que se asienta sobre nuevas modalidades de radicación de las firmas transnacionales —tanto en lo que se refiere al destino sectorial de la inversión como a las

modalidades de instalación en el sector—<sup>3</sup>) y la declinación relativa de los grandes grupos económicos de capital local. Por otro lado, ese aumento en el grado de desnacionalización y de oligopolización global del sector tuvo lugar en el marco de la consolidación de una estructura manufacturera crecientemente asociada con las primeras etapas del procesamiento industrial y/o con el aprovechamiento de espacios privilegiados de acumulación del capital y, dadas las escasas vinculaciones que tienen las ramas de mayor gravitación agregada con el resto de la trama manufacturera, cada vez más desarticulada.

**6. Reestructuración de los grupos económicos.** Si bien la contracara de este aumento en la transnacionalización de la actividad es la fuerte contracción que se registró en la presencia en la actividad de los grandes conglomerados empresarios de capital nacional, de ello no se debe inferir que tales actores económicos se encuentren atravesando un proceso de disolución. Ello, por cuanto, en el ámbito manufac-

turero, mantienen e incluso incrementaron su —ya de por sí significativa— participación en la rama de mayor incidencia relativa en términos de su contribución a la producción y a las exportaciones agregadas (la agroindustria), al tiempo que modificaron radicalmente la composición de sus activos totales (priorizando los líquidos por sobre los físicos) y, como consecuencia de ello, intensificaron de modo ostensible su proceso de internacionalización financiera.

**7. Preeminencia del “contexto macroeconómico” por encima de las “capacidades microeconómicas” de las firmas.** Del aumento registrado en el peso relativo de las firmas de mayor tamaño dentro de la actividad, en un contexto global de involución sectorial, se desprende que, en el transcurso de la década pasada, una parte mayoritaria del entramado manufacturero local debió transitar por un sendero crítico. Al respecto, las evidencias disponibles indican que las pequeñas y medianas empresas resultaron sumamente afectadas por, entre otros factores, la orienta-

<sup>3</sup> Azpiazu, D.: “Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta”, CEPAL, Serie Estudios e Informes, Nro. 91, 1995; Chudnovsky, D. y López, A.: *Transnacionalización de la economía argentina*, EUDEBA/CENIT, 2001; Kulfas, M. y Hecker, E.: “La inversión extranjera en la Argentina de los años noventa. Tendencias y perspectivas”, CEP, Estudios de la Economía Real, Nro. 10, 1998; y Stumpo, G. (edit.): *Empresas transnacionales. Procesos de reestructuración y políticas económicas en América latina*, CEPAL/Alianza, 1998.

ción que adoptó el proceso de liberalización comercial instrumentado (fuertes asimetrías en detrimento de numerosos mercados fabriles en las que estas firmas tenían una participación relevante en la producción y el empleo globales)<sup>4</sup>, así como por las desigualdades que los distintos tipos de compañías tuvieron que afrontar en materia de acceso al crédito para financiar sus respectivos procesos productivos (lo cual se visualiza en que las Pymes tuvieron que enfrentar tasas de interés muy superiores a las abonadas por las grandes firmas tanto por endeudarse en el mercado financiero local como en el internacional). Ello sugiere que los disímiles desempeños empresarios registrados durante los noventa en el sector manufacturero han estado mucho más vinculados con los sesgos implícitos en las distintas medidas de política implementadas, que con diferenciales capacidades microeconómicas de adaptación de los distintos agentes manufactureros al nuevo “entorno de negocios” que se tendió a delinear en el transcurso

del decenio.

**8. Redistribución regresiva del ingreso.** De las consideraciones anteriores surgen ciertos elementos de juicio en relación con el sentido adoptado por la reestructuración económico-social aplicada en la Argentina durante los años noventa. El carácter regresivo de dicho proceso emerge, sin duda, como su principal resultante, lo cual se refleja, por ejemplo, en el hecho de que al tiempo que las firmas industriales líderes tuvieron un desenvolvimiento sumamente exitoso, los trabajadores del sector vieron disminuir en forma considerable su participación en la distribución del ingreso y muchas empresas de pequeño y mediano porte se vieron inmersas en una profunda crisis. En otras palabras, como resultado de las políticas neoliberales que se implementaron en el país en el transcurso de la década pasada se produjo un doble proceso de transferencia de ingresos: desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las pequeñas y medianas firmas hacia las de mayor tamaño, acentuándose

<sup>4</sup> En este sentido, vale la pena destacar que la mayoría de las Pymes no contó, a diferencia de una proporción considerable de las firmas de grandes dimensiones (sobre todo, de aquellas integrantes de conglomerados empresarios), con algunos mecanismos que les posibilitaron eludir y/o enfrentar exitosamente la competencia de bienes provenientes del exterior (importantes escalas tecno-productivas y comerciales, elevados niveles de productividad, control de los canales de importación, inserción en mercados altamente concentrados y/o vinculados con la elaboración de bienes de escaso –o nulo– grado de transabilidad y/o favorecidos por diversos regímenes especiales de promoción y/o protección).

**Cuadro Nº1.** Industria manufacturera argentina. Evolución del volumen físico de la producción, los obreros ocupados, las horas-obrero trabajadas, la productividad de la mano de obra, el salario medio y el margen bruto de explotación, 1997-2002

(base 1997=100)

	Volumen físico de la producción	Obreros ocupados	Horas-obrero trabajadas	Productividad del trabajo	Productividad horaria	Salario medio	Margen bruto de explotación
	I	II	III	IV = I/II	V = I/III	VI	VII = IV/VI
1997	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1998	102,0	98,2	96,5	103,9	105,8	99,7	104,2
1999	93,6	90,6	87,7	103,3	106,6	98,9	104,4
2000	92,3	84,3	81,0	109,6	114,0	99,3	110,3
2001	84,1	77,7	71,9	108,2	116,9	97,3	111,2

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre información del INDEC.

de modo notable uno de los objetivos centrales del proyecto refundacional de la última dictadura militar, a saber, el “disciplinamiento” de la clase trabajadora y de las fracciones menos concentradas del empresariado.

### **Evolución reciente de la industria argentina**

La consolidación de las tendencias mencionadas se registró, fundamentalmente, a partir de la muy aguda y prolongada crisis que atravesó el sector manufacturero argentino en los últimos años de vigencia de la convertibilidad. Tras el derrumbe de dicho régi-

men económico, la industria argentina produce en niveles similares a los de 1974, con una importante reducción en la “calidad” de los entramados productivos y, por ende, en las potencialidades de dicho sector para liderar un proceso de crecimiento económico sustentable.

Como se puede apreciar en el **cuadro Nº 1**, después de registrar un leve incremento (2%) en 1998, el volumen físico de la producción industrial disminuyó, hasta fines de 2001, aproximadamente un 16% (equivale a una caída promedio anual del 4,2%)<sup>5</sup>. En ese marco global de retroceso productivo, la información presentada indica la existencia de dos descensos

<sup>5</sup> Según la información de las Cuentas Nacionales, entre 1998 y 2001 el PIB global (valuado a precios constantes) declinó más de un 8%, al tiempo que en la industria la contracción alcanzó al 18%.

pronunciados en la actividad fabril interna: mientras que en 1999 la producción manufacturera experimentó una contracción cercana al 8%, en 2001 registró una declinación de casi el 9 por ciento.

Como era previsible, esta importante recesión fabril tuvo impactos de consideración sobre la ocupación en la actividad: entre 1997 y 2001 el empleo manufacturero disminuyó aproximadamente un 20% (equivale a una caída anual acumulativa superior al 6%), mientras que las horas trabajadas descendieron alrededor de un 28% (cerca de un 8% en términos anuales). La información que consta en el **cuadro Nº 1** no sólo refleja la magnitud que asumió la expulsión de mano de obra empleada en la industria local en el último quinquenio, sino que también indica que se trató de un proceso ininterrumpido (que se aceleró fuertemente a partir de 1999).

El hecho de que la ocupación y las horas-obrero trabajadas hayan disminuido más que el volumen físico de la producción deriva en un incremento en la productividad media de la mano de obra del orden del 8%, porcentual que se eleva a casi el 17% en caso de considerar la productividad horaria. Se trata, sin duda, de aumentos de consideración en el rendimiento productivo promedio de los trabajadores industriales que, no obstante, no pueden ser calificados como "virtuosos", en tanto no se han sustentado sobre incre-

mentos en la producción y el empleo sino, por lo contrario, sobre una marcada involución productiva y una significativa contracción de la ocupación y, más aún, de la cantidad de horas trabajadas por los obreros del sector. En otras palabras, la industria produce menos y con una aún menor cantidad de obreros ocupados, para los cuales se intensifica el ritmo de trabajo.

En relación con esto último, cuando se compara la evolución de la producción *vis-à-vis* la de la productividad se comprueba que cuando la primera de las variables se expandió (es el caso de 1998) la segunda lo hizo en forma mucho más acentuada, mientras que en los años de caída de la producción (1999-2001) el rendimiento productivo promedio de los trabajadores se incrementó (en algunos casos, a tasas muy elevadas), o declinó muy levemente. Ello indica que los importantes aumentos que se registraron en la productividad laboral en el ámbito industrial durante los últimos años se sustentaron sobre el acelerado proceso de expulsión de personal que tuvo lugar y, de resultados de ello, sobre un incremento en la intensidad del proceso de trabajo (o, en otras palabras, un aumento en la tasa de explotación de los obreros ocupados).

Este empeoramiento en la situación de los asalariados fabriles en actividad se refleja adicionalmente en que, siempre entre 1997 y



2001, el salario medio disminuyó aproximadamente un 3%. En un contexto de fuerte crecimiento de la productividad laboral, ello se tradujo en una considerable transferencia de ingresos desde los trabajadores hacia los empresarios (en rigor, hacia las firmas de mayor envergadura del espectro fabril), lo cual se refleja en que el margen bruto de explotación (que surge del cociente entre la productividad y el salario medio, y constituye un indicador aproximado de la distribución interna de recursos entre los trabajadores y los empresarios) registró una suba de más del 11 por ciento<sup>6</sup>.

A los efectos de enriquecer el análisis precedente, en el **cuadro Nº 2** se presenta la variación trimestral (con respecto a idéntico período del año anterior) de la producción manufacturera, la ocupación, las horas-obrero trabajadas, la productividad de la mano de obra, las remuneraciones medias y la rentabilidad bruta. La evidencia empírica presentada indica, en primer lugar, que la declinación del nivel de actividad fabril se inicia en el tercer trimestre de 1998. Desde entonces, y hasta el primer trimestre de 2002, en 13 de los 15 períodos trimestrales se registraron caídas en la producción (particularmente intensas en, por ejemplo, el segundo y el tercer tri-

mestres de 1999, el tercero y el cuarto de 2001, y el primero de 2002).

Un segundo elemento a destacar se vincula con la sistemática e ininterrumpida reducción del empleo en el sector (y, consecuentemente, de la cantidad de horas trabajadas por asalariado), desvinculada por completo del desenvolvimiento productivo. En efecto, cualquiera sea el trimestre que se analice, y con independencia de que la producción se incremente o disminuya, se verifican caídas significativas (a partir de 1999, siempre superiores al 5%) tanto en la cantidad de personas ocupadas en la industria como, en forma más acentuada aún, en las horas-obrero trabajadas. Como se desprende de la información que consta en el cuadro de referencia, al margen de unas pocas excepciones, las horas-obrero trabajadas siempre cayeron más que la cantidad de obreros ocupados, lo cual sugiere que, ante la pronunciada contracción de la actividad industrial, los empresarios del sector optaron, al margen de despedir a un número considerable de empleados, por reducir la extensión (no así la intensidad) de la jornada de trabajo y/o por suprimir las horas extra de los asalariados en actividad.

<sup>6</sup> A partir de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía local que se conformó durante el decenio pasado, es posible postular la hipótesis de que una parte considerable de ese incremento en la tasa bruta de rentabilidad empresarial terminó canalizándose hacia otros sectores de la actividad económica (fundamentalmente, el financiero y el de servicios –en especial, los públicos privatizados–).

**Cuadro N°2.** Industria manufacturera argentina. Variación trimestral del volumen físico de la producción, los obreros ocupados, las horas-obrero trabajadas, la productividad de la mano de obra, el salario medio y el margen bruto de explotación con respecto al mismo período del año anterior, 1998-2002 (porcentajes)

	Volumen físico de la producción	Obreros ocupados	Horas-obrero trabajadas	Productividad de la mano de obra	Productividad horaria	Salario medio	Margen bruto de explotación
	I	II	III	IV = I/II	V = I/III	VI	VII = IV/VI
1998							
I Trimestre	7,5	-0,8	-1,0	8,4	8,5	-0,6	9,0
II Trimestre	4,0	-1,6	-4,1	5,7	8,5	-0,4	6,1
III Trimestre	-3,2	-2,7	-4,0	-0,6	0,8	-0,8	0,2
IV Trimestre	-7,0	-4,4	-7,3	-2,7	0,3	-1,1	-1,7
1999							
I Trimestre	-0,7	-5,6	-7,4	5,2	7,2	0,2	5,0
II Trimestre	-11,7	-7,6	-9,3	-4,5	-2,7	-0,9	-3,6
III Trimestre	-10,7	-8,6	-11,2	-2,3	0,5	-1,3	-1,0
IV Trimestre	-1,8	-8,3	-7,4	7,1	6,0	0,9	6,2
2000							
I Trimestre	0,1	-8,0	-6,0	8,8	6,5	2,4	6,2
II Trimestre	-1,3	-7,1	-8,0	6,2	7,2	1,1	5,1
III Trimestre	0,9	-6,3	-7,2	7,7	8,7	0,4	7,2
IV Trimestre	-4,2	-7,2	-9,9	3,2	6,2	-2,2	5,5
2001							
I Trimestre	-5,0	-6,3	-9,7	1,5	5,3	-1,6	3,1
II Trimestre	-3,5	-6,8	-8,8	3,5	5,8	-1,1	4,6
III Trimestre	-10,0	-7,7	-11,9	-2,6	2,1	-2,7	0,2
IV Trimestre	-16,8	-10,5	-14,7	-7,1	-2,4	-2,6	-4,7
2002							
I Trimestre	-11,9	-13,3	-23,4	1,6	14,9	-9,7	12,5

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre información del INDEC.

En tercer lugar, y estrechamente ligado con lo anterior, la información presentada corrobora la afirmación de que el comportamiento de la productividad de la mano de obra ha estado directamente relacionado con la brusca expulsión de trabajadores y con un impor-

tante empeoramiento en las condiciones laborales de los asalariados. Ello se visualiza, por un lado, en que en los trimestres en que se verificaron incrementos en la producción industrial, la productividad laboral (cualquiera sea la forma en que se la cuantifique) cre-

ció más acentuadamente, mientras que en aquellos períodos en los que hubo descensos en los niveles productivos, el rendimiento medio de los trabajadores declinó mucho menos o bien se expandió (en algunos casos, en forma pronunciada). Por otro, en que en 12 de los 17 trimestres que incluye el período analizado se registraron caídas en los salarios obreros, mientras que en 13 se verificaron incrementos en la tasa bruta de rentabilidad empresarial (ambas tendencias se manifestaron con notable intensidad en el primer trimestre del corriente año, lo cual constituye un claro indicador del carácter fuertemente regresivo de la hiperdevaluación que acompañó la salida de la convertibilidad).

### **Factores explicativos del retroceso industrial**

En función de las consideraciones precedentes, cabe indagar acerca de los posibles factores explicativos de semejante retroceso del sector industrial argentino. En tal sentido, a las tendencias estructurales que generaron un sesgo adverso para la producción industrial, se sumaron las características de las políticas implementadas.

Dentro de las restricciones estructurales cabe destacar, fundamentalmente, el grado de apertura de la economía en un contexto de atraso cambiario (con su consiguiente efecto devastador sobre los sectores que no gozaron de

protección específica –como, por ejemplo, el complejo automotor– o indirecta –es el caso de la protección otorgada a un núcleo sumamente restringido de empresas oligopólicas locales a partir de la implementación de medidas *anti-dumping*–), la estructura de precios relativos (desfavorable, en términos generales, para los productos industriales) y, derivado en buena medida de los aspectos señalados, el contexto adverso para el “entorno de negocios” en el segmento de las Pymes, considerando adicionalmente los efectos negativos resultantes de los procesos de concentración (menor apropiación del excedente, achicamiento del mercado, incumplimiento del “compre nacional”, aun bajo condiciones de igualdad en precio y calidad) y de las naturales restricciones que deben afrontar dichas empresas (acceso al crédito, problemas de escala y competitividad) sin que medie la acción estatal para superar este conjunto de restricciones.

Asimismo, el período más crítico por el que atravesó la industria local en los últimos años ha sido contemporáneo con la aplicación, durante las administraciones de Menem y De la Rúa, de sucesivas políticas públicas de neto corte fiscalista, tanto en el sector público nacional como en los distintos estados provinciales. Tales medidas apuntaron, en lo sustantivo, a generar un superávit fiscal que permitiera, al mismo tiempo, afrontar el pago de la deuda externa sin al-

terar en lo sustancial la estructura impositiva (caracterizada por importantes transferencias a núcleos concentrados del capital, tanto en forma directa –subsidios a empresas privatizadas, cesión de ingresos previsionales a las AFJPs– o indirectas –reducciones en contribuciones patronales, exenciones sobre rentas financieras y, más ampliamente, escaso interés por cobrar impuestos patrimoniales y sobre las ganancias en función de la real capacidad contributiva–).

Así, la conjunción de sucesivos ajustes del gasto público con la implementación de diversos “impuestazos” y la reducción del empleo y de los salarios del sector público, trajeron aparejado un fuerte achicamiento de la demanda doméstica, lo cual impactó directamente sobre la actividad económica en general, y la productiva en particular. En tal sentido, los “Planes de competitividad” impulsados durante el año 2001 por el entonces ministro Cavallo, persistían en un enfoque ofertista y fiscalista. Se trataba, en esencia, de favorecer a las empresas con una reducción impositiva atento el cumplimiento de ciertos compromisos (entre los que se encontraba una regresiva revisión de los convenios colectivos de trabajo). Sin embargo, en un contexto recesivo como el que se estaba atravesando, una reducción de los impuestos en la fase industrial como la que se estaba proponiendo sólo podía inducir, en el corto plazo,

un incremento de la rentabilidad empresaria antes que un crecimiento de la demanda. Asimismo, tampoco era esperable un crecimiento de la inversión dada la elevada capacidad ociosa existente.

Se trató de un nuevo “tropiezo”, imbuido –una vez más– por la lógica del *pensamiento único* que guió las políticas económicas durante la convertibilidad. Un esquema fuertemente asentado sobre la inversión como motor del crecimiento con un esquema de precios y rentabilidades relativas adverso para el desarrollo productivo. De allí que los procesos de inversión durante la década pasada, si bien en apariencia muy importantes desde un punto de vista cuantitativo, resultaran regresivos debido a la creciente propensión importadora de tecnología (y, en particular, de los sistemas de importación de tipo “planta llave en mano”) con la consecuente pérdida de importancia de la ingeniería local, y de los procesos de investigación y desarrollo, y los efectos perniciosos sobre los sectores locales dedicados a la producción de bienes de capital y desarrollo tecnológico.

El proceso señalado se vio potenciado sobremanera por el establecimiento, a fines de 2001, del denominado “corralito”, y por la salida del esquema de la convertibilidad a partir de la maxidevaluación del peso y, por esa vía, del poder adquisitivo de los salarios (de allí que no sea casual que la agudización de todas las tenden-

cias mencionadas se haya dado en el cuarto trimestre de 2001 y en el primero de 2002).

Los argumentos que sustentan los supuestos efectos benéficos del actual *shock* devaluatorio apuntan a que el sector manufacturero se verá favorecido, en primer lugar, por el incremento en las exportaciones de bienes industriales, lo que, según se afirma, traerá aparejado múltiples “efectos de derrame” sobre el entramado fabril local. Ello, por cuanto las manufacturas que lideren dicha expansión “arrastrarán” con su crecimiento a numerosas producciones, todo lo cual conllevará, adicionalmente, un aumento en la capacidad sectorial de generar cadenas de valor agregado y puestos de trabajo. No obstante, el hecho de que las exportaciones fabriles (altamente concentradas en un núcleo muy reducido de grandes firmas y en unos pocos productos —la mayoría de los cuales presenta un bajo grado de elaboración y relativamente pequeños coeficientes de requerimiento de empleo—) representen una proporción reducida del PIB global del país, lleva a plantear numerosos interrogantes en cuanto a que

las mismas puedan convertirse en el motor que traccione el conjunto de los sectores económicos tanto en términos productivos como en lo que se relaciona con la generación de puestos de trabajo.

En segundo lugar, se señala que la devaluación del peso inducirá un proceso virtuoso de sustitución de importaciones. Sin embargo, atento al ostensible desmantelamiento del aparato industrial que se registró en el transcurso de la década pasada *pari passu* la implementación del programa neconservador, a la ausencia de voluntad política para modificar estructuralmente el grado de apertura de la economía y para regular el comportamiento de los grandes agentes económicos en lo que se vincula con la fijación de precios, a las fuertes restricciones crediticias existentes, y al elevado componente importado que caracteriza a buena parte de las producciones fabriles, el incremento de la paridad cambiaria deriva en un incremento significativo en los precios de la mayoría de los bienes industriales y, asociado con ello, en la profundización de la crisis de un amplio espectro de empresas (en especial, las de pequeña y

<sup>7</sup> En este sentido, cabe destacar que la maxidevaluación posconvertibilidad configuró un escenario signado por un importante proceso inflacionario, asociado, en buena medida, con que muchas grandes empresas, con la finalidad de mantener el valor en dólares de sus ingresos y beneficios, aplicaron fuertes incrementos en los precios de los productos que elaboran y/o comercializan (proceso que fue particularmente intenso en el ámbito de los bienes intermedios). Al respecto, véase Sánchez, F., Kulfas, M., Soria, R. y Briner, M.A.: “Concentración económica e inflación. Análisis de la incidencia de la concentración de los mercados en el proceso inflacionario actual”, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano/Dirección General de Industria y Comercio Exterior, G.C.B.A., abril 2002.

mediana dimensión)<sup>7</sup>.

En tercer lugar, a pesar de lo que señalan sus defensores, la conjunción del *shock* devaluatorio con diversas medidas tendientes a reducir la oferta monetaria (por caso, el “corralito financiero”), la casi total ausencia de crédito (salvo para unas pocas empresas de gran envergadura que pueden fondearse en el exterior), y la falta de políticas que apunten a trasladar a los salarios –siquiera parte de– la importante inflación que se ha venido registrando desde la asunción del Dr. Duhalde, determinará una caída significativa en los ingresos asalariados, lo cual condicionará sobremanera la posibilidad de revertir la crisis vigente (téngase presente, en tal sentido, que el grueso del producto manufacturero se consume en el país).

En otras palabras, las principales características del nuevo escenario macroeconómico que se abrió con la abrupta –y regresiva– salida del régimen de la convertibilidad no permiten avizorar, en el corto plazo, un escenario de reversión de la aguda crisis manu-

facturera que se ha venido registrando en los últimos años, como la principal manifestación de la misma: su carácter asimétrico (dados sus impactos heterogéneos sobre los distintos actores fabriles)<sup>8</sup>. Ello, por cuanto habrá numerosos perdedores (los trabajadores, las Pymes e, incluso, algunas grandes firmas –aquellas cuya dinámica de acumulación y reproducción del capital se estructura, en lo sustantivo, en torno del mercado interno–) y unos pocos ganadores (los grupos económicos locales y algunos grandes conglomerados extranjeros ligados con la exportación).

Al respecto, debe tenerse presente que el incremento registrado en el tipo de cambio trajo aparejados múltiples beneficios para estos últimos actores. En primer lugar, y fundamentalmente, determinó una brusca y directa contracción en los ingresos de los trabajadores y, como producto de ello, una importante disminución en los costos salariales y, consecuentemente, un incremento de los márgenes brutos de rentabilidad empresarial.

<sup>8</sup> En este punto, cabe introducir una breve digresión vinculada con las limitaciones que impone un programa económico que se restringe a un mero *shock* devaluatorio. Es innegable que dicha política genera algunas oportunidades puntuales asociadas con las exportaciones y la sustitución de importaciones. Sin embargo, éstas se ven limitadas en tanto la devaluación de la moneda no es una potestad exclusiva del estado argentino. En efecto, durante los primeros meses del año 2002 también el Brasil y el Uruguay han devaluado sus monedas, hecho que no sólo resta competitividad “relativa” a los productos argentinos frente a terceros países, sino que también disminuye la competitividad sobre el principal cliente comercial de la Argentina, que es el Brasil. Al respecto cabe recordar que, tras la devaluación del real que tuvo lugar a comienzos del 1999, las exportaciones argentinas hacia ese país se redujeron un 28 por ciento.

Por otro lado, es insoslayable recordar que, como fue señalado, los grupos económicos, a pesar de las empresas que vendieron y del fuerte peso que tienen los activos financieros en sus respectivos activos totales, continúan teniendo importantes inversiones productivas en el país, especialmente en sectores con ventajas comparativas naturales y con una importante “propensión exportadora”. En consecuencia, con la maxidevaluación lanzada por el gobierno del Dr. Duhalde no sólo obtuvieron cuantiosas ganancias patrimoniales en términos de dó-

lares, sino que, adicionalmente, al ser fuertes exportadores, aumentaron en forma considerable la facturación y la rentabilidad de sus actividades internas (la depreciación del peso que se deriva del *shock* devaluatorio fortaleció la –ya de por sí importante– competitividad externa de los productos elaborados y/o comercializados por estas firmas en un doble sentido: mejorando los precios de exportación y abaratando los costos de producción –esto último, como resultado de la caída de los salarios resultante del incremento del tipo de cambio–)<sup>9/10</sup>.

<sup>9</sup> Ello se vio potenciado por el bajísimo nivel de retenciones a las exportaciones que ha aplicado el gobierno de Duhalde.

<sup>10</sup> Cabe destacar que el cambio en el escenario macroeconómico resultante del abandono del esquema convertible no ha redundado, por el momento, en la generación de nuevos proyectos de inversión por parte de los grupos económicos locales. Por lo contrario, aun en un marco favorecido por la depreciación de la moneda (y la consecuente caída del valor de los activos fijos en dólares) se han producido nuevas transferencias de grupos locales hacia capitales extranjeros. El ejemplo paradigmático lo constituye Pérez Companc, conglomerado que luego de anunciar -a comienzos de 2002- que cancelaba un programa de inversiones para la apertura de una red de comercialización de combustibles, decidió la venta de sus activos en petróleo y energía a favor de la brasileña Petrobras. En tal sentido, cabe recordar las palabras del actual embajador argentino en los Estados Unidos, Diego Guelar, quien en un artículo publicado en el diario *Clarín* el día 8 de abril del corriente año solicitaba a los grandes grupos económicos un “gesto patriótico”, consistente en repatriar parte de sus capitales para la realización de inversiones que permitieran reactivar la economía y, por esa vía, “refundar un verdadero capitalismo en la Argentina”. La venta de Pérez Companc tal vez haya sido una de las mejores respuestas a la “petición” del embajador argentino. Asimismo, y en ese marco, no deja de sorprender la opinión de algunos sectores académicos con respecto a la mencionada venta. En tal sentido, hay quienes han afirmado que dicha operación se produjo debido a que “el estado argentino no apoyó a sus empresarios”. A juzgar por la historia argentina reciente, vale preguntarse: ¿acaso la estatización de la deuda privada de 1981, los regímenes de promoción industrial y el sistema de compras del estado (la denominada “patria contratista”) de la década de los ochenta, las privatizaciones, la laxitud de los marcos regulatorios en los que operaron las empresas privatizadas, la completa desregulación de los flujos financieros y la reciente pesificación de las deudas bancarias no fueron acciones concretas a partir de las cuales el aparato estatal se puso al servicio pleno de los sectores más concentrados del empresariado doméstico?



En el marco de las enormes dificultades que ha encontrado el gobierno de Duhalde para colocar la economía argentina en un sendero de crecimiento (esperables, por todo lo mencionado), hay sectores que han comenzado nuevamente a mencionar a la dolarización de la economía como la “solución definitiva”. Sin embargo, la “opción dolarizadora” tendría, en caso de concretarse, similares (y seguramente peores) implicancias sobre la estructura productiva y sobre los ingresos de los trabajadores y sus condiciones de vida que las que se derivan del “programa devaluador” del Dr. Duhalde. En efecto, para los dolarizadores la disminución de los salarios y el deterioro en las condiciones laborales resultan plenamente funcionales a su modelo. Ello, por cuanto, como producto de la dolarización, la Argentina se vería forzada a tener —como mínimo— el mismo nivel de productividad que la economía estadounidense (en la actualidad, con la excepción de unos pocos sectores, holgadamente superior a la argentina), fenómeno de muy difícil realización en el cuadro actual de estancamiento económico, desindustrialización, desintegración productiva, y destrucción de cadenas de valor. En ese marco, y atento al carácter escasamente “schumpeteriano” de la elite económica local, es indudable que el necesario achicamiento de la “brecha productiva” que impondría la adopción de la “salida dolarizadora” se lograría

primordialmente mediante la profundización de tres rasgos distintivos de los años noventa: una caída en la ocupación, un incremento en la tasa de explotación de los trabajadores en actividad, y, fundamentalmente, una contracción en las remuneraciones salariales.

Asimismo, cabe señalar que, para quienes impulsan la dolarización de la economía, la inserción internacional del país a través del ALCA y, consecuentemente, la subordinación y/o el abandono del Mercosur como espacio de integración regional, constituye uno de los ejes centrales de su propuesta. En términos industriales, ello implicaría la consolidación de un perfil de especialización productiva estructurado alrededor de unas pocas actividades competitivas en el plano internacional (la agroindustria, la elaboración de petróleo y derivados, y unos pocos insumos intermedios de uso difundido —en especial, los provenientes del complejo siderúrgico—). En otras palabras, el triunfo del “proyecto dolarizador”, ALCA mediante, derivaría en la consolidación del país como una plataforma productiva muy ligada con la explotación de ventajas comparativas naturales (y, por esa vía, con una estructura fabril mucho más desarticulada y menos “industrial” que la actual) y con salarios sumamente reducidos. Adicionalmente, debe tenerse presente que los partidarios de esta postura plantean como uno de los lineamientos centrales —si no el exclu-



yente— de la política económica un ajuste recesivo de neto corte fiscalista asentado, en lo sustantivo, sobre la caída del empleo y los salarios del sector público —y, por “efecto demostración”, del ámbito privado— y la “flexibilización” de las condiciones laborales.

### **Algunos lineamientos propositivos frente a la crisis industrial**

La modificación de las tendencias consolidadas en el sector manufacturero doméstico tras varios años de hegemonía del *pensamiento único*, pasa necesariamente por un cambio *radical* en la orientación de la política económica. Al respecto, y en el contexto del nuevo escenario macroeconómico que se abrió a partir del abandono del régimen de convertibilidad (caracterizado, entre otros aspectos, por un acentuado deterioro de los ingresos asalariados, una fenomenal restricción en materia crediticia, y un importante aumento en el nivel de protección por efecto de la fuerte depreciación del peso), cabe plantear algunas posibles “líneas de acción” que se podrían llegar a adoptar con el objeto de empezar a revertir la reestructuración regresiva del sector manufacturero argentino de las últimas décadas:

1) La instrumentación de un *shock* redistributivo, como el propuesto por el Frente Nacional contra la Pobreza, que apuntale la demanda interna.

En tal sentido, es necesario señalar que una parte mayoritaria del producto industrial generado en el país se destina al consumo en el ámbito nacional, y que existen ciertas restricciones estructurales para el incremento de las exportaciones en un corto plazo, entre las que cabe destacar diversas barreras arancelarias y paraarancelarias y los subsidios a la producción agropecuaria en Europa y Estados Unidos. Asimismo, postular un *shock* exportador en el corto plazo basado sobre actividades que en la actualidad no son dinámicas resulta utópico. En función de ello, se entiende que el eje debe centrarse sobre la sustitución de importaciones, para lo cual resulta indispensable revitalizar el mercado interno, tanto para consumo como para inversión.

2) La recuperación, por parte del estado, de sus mecanismos de control sobre el funcionamiento de la economía. Este lineamiento (que no significa —al menos no necesariamente— la recuperación del control sobre la propiedad de los medios de producción) implica alterar una lógica de funcionamiento económico sustentada sobre el “mercado” (en rigor, en unos pocos grupos económicos, conglomerados extranjeros y agentes del sector financiero) por otra asentada sobre el objetivo de reactivar el mercado

- interno, promover el desarrollo productivo y regional, y la creación de empleo.
- 3) Derivado en buena medida de lo anterior, la efectiva implementación de mecanismos de regulación de los procesos de concentración de la producción y de centralización del capital y de sanción de prácticas de abuso de posición dominante que puedan penalizarse incluso con la expropiación y/o la disolución de conglomerados económicos.
  - 4) La modificación de la estructura tributaria con la finalidad de incrementar la presión impositiva sobre los sectores de mayores ingresos y, en paralelo, la reducción de los gravámenes que pesan sobre los sectores de menores recursos y, dentro del espectro empresarial, las Pymes.
  - 5) La puesta en práctica de un conjunto de políticas que apunte a modificar la estructura de precios relativos configurada durante los años noventa (a partir de, por caso, una disminución de las tarifas reales de los servicios públicos –en particular, en el sector fabril, de las abonadas por los segmentos empresarios de menores umbrales de demanda– y/o del establecimiento de algún tipo de imposición sobre la renta financiera –tanto la generada localmente como en el plano internacional–) con el objeto de incentivar la inversión en el ámbito productivo (sobre todo, el manufacturero), abaratar los costos y, por esa vía, mejorar la competitividad sin que ello se logre, como hasta la actualidad, sobre la base de la caída de los salarios y un empeoramiento en las condiciones en las que los trabajadores desvuelven sus tareas.
  - 6) Con independencia del actual tipo de cambio, es indispensable incrementar el nivel de protección de la economía y de las industrias locales (en especial, en aquellos espacios productivos en los que las Pymes tienen una considerable gravitación agregada, y en los que se caracterizan por un mayor dinamismo relativo en lo que se vincula con la generación de cadenas de valor y puestos de trabajo), junto con un reforzamiento de los –sumamente laxos– controles aduaneros existentes y una mejor utilización de la legislación anti-*dumping*, todo lo cual permitiría que la mayor demanda interna no se traduzca, como ocurrió durante el decenio de los noventa, en un incremento pronunciado de las importaciones (sea de bienes finales, insumos intermedios y/o bienes de capital), con su consiguiente impacto –negativo– sobre las cuentas externas, la evolución de los precios internos y la estructura fabril (desarticulación productiva);
  - 7) La implementación de políticas

- de fomento a las exportaciones por parte de las Pymes, lo cual permitiría no sólo incrementar las –hoy muy escasas– ventas al exterior de productos manufacturados y desconcentrar la –actualmente muy concentrada en torno de unas pocas grandes compañías– oferta exportadora de estos bienes, sino también empezar a revertir los procesos de desindustrialización y de reestructuración regresiva del sector de los últimos años y a avanzar hacia un perfil exportador menos ligado con el aprovechamiento de la constelación local de recursos naturales y más vinculado con actividades ubicadas en las etapas finales del proceso productivo (la oferta exportadora de las Pymes –si bien escasa en la actualidad– se caracteriza, en términos relativos a la de las grandes firmas, por un elevado grado de industrialización).
- 8) En el marco de las posibilidades que, en materia de sustitución de importaciones, ha abierto el *shock* devaluatorio lanzado por el gobierno de Duhalde, cobra particular relevancia alentar el desarrollo local de la producción metalmecánica (uno de los sectores más afectados por la apertura asimétrica de la economía implementada durante los años noventa y crucial para todo relanzamiento de la industria en general, y del segmento Pyme en particular), en series cortas, en las que las economías de escala –y los montos de inversión requeridos– no resultan trascendentes (por caso, bienes de capital, biotecnología e informática).
- 9) El impulso a la creación de una suerte de un Banco de Crédito Industrial, que abandone los criterios tradicionales con que se financia en la Argentina (básicamente, por el tamaño patrimonial del solicitante y no, por ejemplo, según la naturaleza del proyecto a financiar), lo cual posibilitaría reducir las fuertes asimetrías de acceso al crédito que han tenido que enfrentar las distintas fracciones empresarias (muy perjudiciales para las firmas de pequeñas y medianas dimensiones).
- 10) El incentivo a la conformación de conglomerados de empresas (fundamentalmente Pymes) a partir de, por ejemplo, el fomento a la creación de *clusters* de firmas que produzcan un mismo –o similar– producto con el fin de ser vendidos al exterior, o el fomento a la exportación de productos altamente diferenciados con un elevado componente de valor agregado local (ello posibilitaría no sólo el logro de economías de escala, sino también una reducción en los costos operativos de las compañías de menor tamaño).

- 11) El diseño de programas de incentivo y apoyo a la conformación de estrategias de cooperación entre grandes empresas y Pymes (constitución de redes productivas) que apunten, por caso, a desarrollar –y, en algunos casos, a dinamizar– las importantes relaciones de tipo “proveedor-cliente” que se establecen –o que podrían llegar a establecerse– tanto entre las firmas de menor tamaño entre sí, como entre éstas y las más grandes; todo lo cual debería articularse con el control efectivo sobre el comportamiento empresario, con la finalidad de prevenir la implementación de distintos tipos de prácticas de carácter abusivo por parte de las firmas líderes (en este último aspecto, es central garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación de defensa de la competencia existente en el país –que, si bien presenta múltiples deficiencias, brinda ciertas herramientas para regular el accionar empresario–).
- 12) Garantizar el cumplimiento de las leyes N° 5.340 de Compre Argentino y 18.875 de Contrate Nacional (otorgándole a las Pymes un margen de preferencia en precios) no sólo en el ámbito de las compras del sector público (en sus distintos niveles jurisdiccionales), sino también, y fundamentalmente, en el de las prestatarias privadas de servicios públicos (incluyendo, en este subgrupo, a las firmas petroleras).
- 13) En ese marco, establecer mecanismos tendientes a asegurar que las empresas privatizadas implementen programas de desarrollo de proveedores locales.
- 14) Atento al elevado componente importado que caracteriza las actividades internas controladas por grandes empresas, podría establecerse algún tipo de arancel/gravamen sobre aquellos bienes finales y/o de capital y/o insumos importados por las firmas líderes que son elaborados localmente, lo cual, junto con el “margen de protección” que se deriva del actual nivel del tipo de cambio, permitiría empezar a reconstruir una parte importante de la red local de proveedores y subcontratistas y, por esa vía, rearticular y reintegrar el aparato productivo (sin duda, esto está estrechamente vinculado con la problemática del “compre argentino” y con la puesta en práctica de una política industrial tendiente al desarrollo –y, en numerosas ramas, a la reconstrucción– de ciertos sectores indispensables para la existencia –y reproducción– de una estructura económica autosuficiente).
- 15) La instrumentación de un conjunto de políticas tendientes a reindustrializar las economías regionales y a configurar un

nuevo perfil productivo en el que tengan creciente preponderancia actividades que se encuentran en los últimos eslabones de la cadena de valor agregado, a la vez que sean dinámicas en lo que se relaciona con la generación de conocimiento científico-tecnológico, puestos de trabajo y eslabonamientos productivos.

Naturalmente, las medidas mencionadas no serían efectivas si no son acompañadas, *al mismo tiempo*, por la instrumentación de políticas tendientes a alterar el —crecientemente regresivo— patrón de distribución del ingreso existente

en el país. De lo contrario es de esperar que se profundice aún más la desindustrialización ligada con la crisis de las Pymes y con el deterioro de la situación de los trabajadores, la desintegración y la desarticulación del entramado manufacturero local, la brecha tecnológica y de productividad que separa a la industria argentina de sus similares en los países desarrollados, los déficits externos del sector (y del conjunto de la economía nacional), la crisis del mercado de trabajo y la regresividad existente en materia distributiva, o, en un plano más agregado, el subdesarrollo del país.