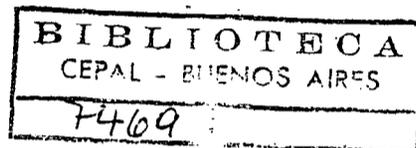


INT-0495

409  
1986  
7469

CEPAL/BA (0495)



PERSPECTIVAS DE INDUSTRIALIZACION  
Y SUS  
DETERMINANTES ESPACIALES Y PROVINCIALES



(Resumen del programa de investigación)

Programa: Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales.

Documento N° 1

Buenos Aires, Julio 1986

Lic. Gabriel Yoguel (CFI)  
Lic. Graciela Gutman (CFI)  
Lic. Edmundo Szterenlicht (CFI)  
Lic. Francisco Gatto (CEPAL)

## I. INTRODUCCION

El CFI ha comenzado a desarrollar un programa de investigación sobre diferentes aspectos y problemas de la estructura industrial regional: Perspectivas de reindustrialización y sus determinantes espaciales provinciales. La meta general de estudios es, por un lado, mejorar el conocimiento que se dispone sobre la dinámica industrial de la última década, con especial énfasis en cuanto a sus efectos y consecuencias a nivel provincial y, por otro lado, aportar elementos y juicios económicos que ayuden al diseño de propuestas de industrialización provincial. Este programa se realiza con la participación de la CEPAL y el INDEC, a través de los convenios existentes entre estas instituciones.

Una síntesis de la investigación se detalla en las páginas siguientes.

## II. ANTECEDENTES

La fuerte concentración geográfica que caracteriza a la actividad industrial en el país no es un fenómeno nuevo sino que se remonta a principios del siglo XX con los inicios del proceso de industrialización. Según los datos presentados por el pionero estudio de J. Bialet Masse y la información del Censo Económico Nacional de 1914, la ciudad y el puerto de Buenos Aires concentraban, para esa fecha, más de la mitad de la actividad manufacturera y artesanal nacional. A diferencia de lo que sucedió en otros países, la industria argentina nació con un alto grado de concentración geográfica relativa, lo que a su vez repercutió fuertemente en la consolidación de ventajas comparativas de localización en las décadas posteriores.

Desde la inmediata posguerra hasta mediados de la década de 1970, el capital industrial en la Argentina cumplió un papel de motor propulsor del crecimiento de la economía, con altibajos que se originaban en déficits recurrentes de la balanza de pagos. Existe suficiente evidencia empírica de que en este período el capital se estructuró en un sistema jerarquizado en cuya cúspide se situaban las filiales de empresas transnacionales y grupos nacionales responsables de la incorporación de nuevos procesos productivos y tecnologías, propietarios de los establecimientos más modernos y con mayor productividad y líderes de los sectores más dinámicos de la industria, tanto por su capacidad productiva, como por su contribución al proceso de formación de precios.

El proceso de concentración geográfica se consolidó durante la etapa de industrialización sustitutiva de las décadas de 1950 y 1960. En el año 1953, la Ca-

Capital Federal junto con la Provincia de Buenos Aires daban cuenta del 75% del valor agregado sectorial y 67% del empleo industrial. Estos porcentajes se mantuvieron prácticamente constantes durante los veinte años siguientes. Para 1973 el grupo de provincias industrializadas (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Capital Federal) concentraban el 87% de la producción y el 84% del empleo.

La participación del resto del país en la actividad manufacturera ha sido muy reducida. Con excepción de las provincias de Mendoza y Tucumán, que tenían una participación del 3,1% y 2,7% respectivamente, del producto industrial total, el resto de las jurisdicciones provinciales tenían un peso individual total, en 1973, que no alcanzaba el 1,5% del valor agregado, existiendo diez jurisdicciones provinciales (Corrientes, Formosa, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Catamarca, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero) que no excedían el 0,5% del producto industrial nacional (CNE 74).

La concentración de la actividad industrial en el polo metropolitano tiene un significado cualitativamente mayor si se observa que el mismo se centró en las ramas de actividad de mayor dinamismo (metalmecánica, químicas, petroquímicas, equipos y bienes eléctricos, etc.) que fueron principalmente lideradas por establecimientos mediano-grandes, con fuerte presencia de la inversión extranjera y con mayor difusión de tecnología moderna, lo que permitió niveles relativamente altos de productividad.

En contraposición, los sectores industriales del interior se especializa-

ron fuertemente en producciones para pequeños mercados locales (actividades que fueron perdiendo vigencia a medida que fueron introduciéndose bienes competitivos de producciones masivas), en agroindustrias alimenticias (azúcar, vino, yerba mate, aceites, etc.) o en las primeras etapas de transformación de bienes primarios (secadores de té y tabaco, desmotadora de algodón, aserraderos, etc.). Este perfil industrial de las actividades del 'interior' implicó, por una parte, una seria limitación al crecimiento por la orientación de su producción hacia bienes-salarios elementales para el mercado interno. Por otra parte, las características que rodean la organización de la producción agroindustrial limitaron la incorporación, en un sentido amplio, de nuevas pautas tecnológicas, con lo cual, sus niveles de productividad e ingresos fueron históricamente más bajos que la media nacional.

El modelo global de acumulación basado en la sustitución de importaciones encontró un conjunto de restricciones evidenciado en el carácter fluctuante de las tasas de crecimiento industrial hasta la década de 1970; hacia mediados de la misma se encontró con su mayor crisis.

El acontecer económico del país en la última década (1975/1985) ha sido abordado desde un amplio espectro de perspectivas que, ya sea que analicen a la economía global o al sector industrial específicamente, tienen en común el considerar que en el período se ha producido un proceso de 'desindustrialización', adjudicándose la responsabilidad del mismo a la política económica, en un caso, al agotamiento del proceso de acumulación basada en la sustitución de importaciones, en otro, al cambio del marco de referencia internacional de la economía a partir de la crisis del petróleo o a todos ellos en su conjunto (KOSACOFF , 1984, Basualdo 1985)

Los cambios institucionales producidos en 1976 propiciaron la aplicación de una política económica que en su diagnóstico calificaba a la industria de 'ineficiente', por consiguiente, supeditaba su desarrollo a su capacidad para modernizarse, en un contexto de menor protección arancelaria, y su existencia misma a la consideración estática de las ventajas comparativas de que el país dispone. Esto implicaba una drástica recomposición de la estructura productiva, con importantes transferencias intersectoriales de recursos, y requería de la superación de las restricciones institucionales existentes respecto de los flujos internos y con el exterior. La reforma financiera y la apertura del sector externo son los instrumentos asociados al logro de estos objetivos.

Tanto por la disponibilidad de recursos financieros para la adquisición de bienes de capital como por la competencia de los productos importados, el capital industrial vio radicalmente modificadas sus condiciones de operación y debió adaptarse a éstas por la vía de un redimensionamiento en términos globales y por el desarrollo de estrategias de supervivencia de las firmas.

La reducción de la producción industrial con posterioridad a 1976 afectó principalmente a las industrias localizadas en el polo metropolitano; por otro lado el incremento de la participación de la industria del resto del país tiene su origen en políticas de promoción industrial llevadas a cabo en el período en un grupo importante de provincias.

Junto con los cambios mencionados, el sector industrial se vio fuertemen-

te influido, hacia fines de los años setenta, por un conjunto de condicionantes que abarcan desde la restructuración del capital industrial a nivel mundial, cambios en los patrones tecnológicos, cambios en la conducta organizativa de las empresas, hasta nuevos marcos dados por las políticas económicas aplicadas en el país desde mediados de la década de 1970 y en particular las políticas específicas y no necesariamente articuladas entre sí, que regulan el sector industrial.

Si bien estos cambios difícilmente alteren la elevada concentración regional de la actividad industrial, su importancia no es desdeñable tanto en términos de las decisiones de inversión, producción y localización de las empresas lo que puede conducir a estrategias de acumulación con impactos locales de muy desigual envergadura; como desde la perspectiva de cada provincia, que puede incorporar a su economía un conjunto nuevo de actividades, inversiones y empleo.

-----  
\*/ Nos estamos refiriendo principalmente a políticas de promoción sectorial, de promoción de exportaciones y de promoción regional.

### III. OBJETIVOS

1. El objetivo central del proyecto es estudiar las características y dinámica de la actividad industrial provincial en el marco de:
  - . el proceso contemporáneo de industrialización en el país.
  - . las estrategias de los capitales dominantes que operan en la industria argentina.
  - . las nuevas condiciones tecnológicas y organizativas que van gestándose a nivel internacional y nacional.
  - . las políticas de intervención del Estado -generales y específicas- para el sector industrial.
2. Asociado a este objetivo central, el estudio se propone:
  - a. Discutir las características de los sectores industriales provinciales en cuanto a su inserción en la producción de manufacturas nacionales (composición sectorial y participación en mercados nacionales), evolución en la última década y formas predominantes de organización y funcionamiento de los establecimientos líderes.
  - b. Analizar los instrumentos de política económica (nacionales y provinciales) que han influido en las decisiones de localización de las inversiones del sector, o que tienen impactos regionales diferenciales.
  - c. Desarrollar una tipología de empresas industriales que de cuenta de sus capacidades diferenciales de acumulación (generación y apropiación de excedentes) y de sus estrategias de localización espacial.
  - d. Proporcionar elementos de diagnóstico para el diseño de políticas industriales provinciales.

En la etapa final del proyecto, se propone el análisis de escenarios alternativos para políticas de reindustrialización y sus posibilidades de definición regional y/o provincial, con especial referencia a variables significativas en una estrategia de desarrollo y cambio estructural (distribución del ingreso, generación de empleo, desarrollo de capacidades tecnológicas).

#### IV. RELEVANCIA DEL ESTUDIO

Los cambios sucesivos en la industria argentina en las últimas décadas han sido poco estudiados desde la perspectiva espacial y provincial. En gran medida esto obedeció a la falta de información cuantitativa, de la que ahora se dispone (Censo Económico Nacional 1985). Por otra parte, se privilegiaron criterios sectoriales o nacionales que restaron importancia al estudio de las consecuencias espaciales que del proceso industrial nacional se derivaban.

El nuevo marco político-institucional que vive el país ha permitido que emerjan nuevamente tanto objetivos sociales como reivindicaciones económicas con fuerte contenido espacial-provincial. Se ha reabierto la discusión sobre el federalismo y la coparticipación federal en las decisiones nacionales, se está gestando la idea de descentralización administrativa del Estado y el traslado de la ciudad capital hacia 'el interior' y se ha planteado recientemente la necesidad de instrumentar políticas cuyos objetivos atiendan tanto a reducir las desigualdades regionales socio-económicas como a gestar procesos de crecimiento económico regional.

En tal sentido, la propuesta final de este estudio intenta aportar elementos de diagnóstico y comprensión de la realidad económica nacional que permitan la discusión y elaboración de estrategias y políticas de industrialización provincial. Estos estudios serán de especial utilidad para los gobiernos provinciales ya que proporcionarán elementos de juicio (macro y micro económicos) para el diseño de estrategias e instrumentos y para la negociación con los capitales privados acerca del tipo de aparato productivo industrial que se intenta propiciar.

## V. MARCO TEORICO-METODOLOGICO

1. El proyecto comprenderá una serie de estudios interrelacionados a nivel nacional, provincial y de grupos de establecimientos o empresas industriales, los que aportarán un conjunto de elementos de análisis para definir las principales características y limitaciones del desarrollo industrial regional. El hilo conductor de esta serie de estudios es el de indagar -con diversos grados de profundidad y desde diferentes perspectivas- en los elementos centrales que guían el comportamiento y funcionamiento económico y espacial del sector industrial y en un plano más 'micro' el de los principales grupos de empresas que lo conforman.

La necesidad de dar un tratamiento conjunto a fenómenos económicos y de localización y configuración espacial deriva de la apreciación de que existe una íntima y compleja relación entre las características y formas que asume -en el tiempo- el proceso de acumulación de capital y la 'lógica' propia de localización. Esto se hace aún más evidente si se observan las interrelaciones entre los procesos de inversión y de localización.

Si bien para una empresa la pregunta básica es 'si invertir o no', las condiciones de localización constituyen un subconjunto en la toma de decisiones de una inversión exitosa. La localización constituye un elemento del cálculo económico como son la elección de tecnología, escala de planta, mix de producción, etc.

No debe inferirse mecánicamente, sin embargo, que la organización espacial de la sociedad capitalista es una mera sombra de los movimientos de reproducción económica. Diferentes componentes espaciales deben ser incorporados y superados por la evolución del capital y si bien es posible pensar que el capitalismo va desarrollando su escenario, nunca éste está exclusivamente determinado por él o libre de pugnas y conflictos. Las crisis y reestructuraciones que tiene el proceso de acumulación no sólo alcanza a los aspectos tecnológicos, de producción o de organización; sino que implican una alteración -de sentido económico- de los patrones de localización, lo cual va gestando una configuración espacial compleja de base histórico-económico.

Estos argumentos constituyen el esquema global a partir del cual se ha definido la forma de organización de la propuesta. Por otra parte, el desagregar la investigación en un conjunto de estudios parciales interrelacionados permitirá elaborar y contar con distintos niveles posibles de intervención de política económica.

2. La investigación se desarrolla simultáneamente en dos planos: nacional y provincial. En el primero, se pretende dar cuenta de las características y evolución del sector industrial nacional, tratando de captar los aspectos centrales que gobiernan su conducta económica y los elementos diferenciados entre las empresas. El interés principal es detectar las diversas tendencias internas (productivas, tecnológicas y organizativas), las formas de inserción internacional del sector industrial y los perfiles industriales que se pueden gestar. Además se analizará la acción directa del Estado (políticas e instrumentos) y el papel asignado al sector industrial en la política de crecimiento.

El segundo plano se centrará en el análisis de la configuración industrial provincial y de su dinámica. Por una parte se pretende desarrollar un diagnóstico actualizado de los diversos sectores industriales provinciales examinando entre otros aspectos su evolución en la década, su trama interindustrial, su capacidad para atraer nuevas actividades y establecimientos, su potencialidad exportadora. Por otra parte, se estudian los cambios en la conducta locacional de los diversos tipos de empresas que son inducidos por la dinámica de acumulación, por cambios tecnológicos y productivos, y por la acción estatal. El objetivo de este conjunto de trabajos es poner de manifiesto los elementos más destacados de la lógica económico-espacial de los principales grupos industriales a fin de conocer su conducta y planes de localización en esta etapa de su desarrollo industrial y de acumulación.

3. El estudio se centrará en los cambios ocurridos en los últimos quince años, dada las transformaciones del sector industrial en este período.

Las principales fuentes de información empírica a las que se acudirá son: Censos Nacionales Económicos de 1974 y 1985; Encuesta Industrial permanente del INDEC; Registro Industrial Nacional (RIN); estadísticas provinciales. En varios momentos del estudio se realizarán encuestas y relevamientos primarios de información a empresas y/o organizaciones provinciales.

4. Durante el primer año de trabajo se piensan realizar los siguientes estudios:
  - a) Propuestas metodológicas para los estudios de dinámica industrial nacional y provincial.

- b) Análisis de la dinámica de la estructura industrial provincial. Comparación intercensal.
- c) La dinámica del empleo industrial provincial, organización empresarial y proceso de trabajo.
- d) Impacto provincial de las políticas de promoción industrial. Los casos de Tierra del Fuego, La Rioja, San Luis y Catamarca.

Asimismo está previsto iniciar en el año dos nuevas líneas de trabajo:

- a) Acción del Estado
- b) Exportaciones manufactureras provinciales.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Azpiazu D., Basualdo E., Khavisse M.: El nuevo poder económico, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986.
- Azpiazu D., Khavisse M.: La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina, 1976/81, CET/IPAL, 1983.
- Azpiazu D., Khavisse M.: La concentración en la industria argentina, 1974, CET/IPAL, 1983.
- Basualdo E.: La integración y diversificación empresarial, rasgo predominante del poder transnacional en la Argentina, CET, 1984.
- Basualdo E.: Tendencias y transformaciones del capital extranjero en la industria argentina: 1973-1983, CET 1985.
- Boneo, H.: Desarrollo Regional, Incentivos Fiscales y Localización Industrial, CEDES, Buenos Aires, 1982.
- Bradbury J.H.: "Regional industrial restructuring processes in the new international division of labour", en Progress in human geography, Vol.9 N°1, marzo 1985, Londres.
- CEPAL: Las empresas transnacionales argentinas, Documento de Trabajo N°16, Buenos Aires, marzo de 1986.
- CFI: Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales. Anteproyecto. CFI, diciembre 1985, mimeo
- CEPAL: La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983, Documento de trabajo N°19, Buenos Aires, marzo de 1986.
- Fajzylber F.: La industrialización trunca en América Latina, ILET, 1983
- Gatto F.: Efectos del fomento y promoción industrial en la industria tucumana, 1985, mimeo.
- Gatto F., Azpiazu, D.: El régimen de promoción fueguino y la integración argentino-chilena, CEPAL, Buenos Aires, 1986, mimeo.
- Gutman G.: "Transnacionales y Agroindustrias en Venezuela" en Gutman G. y Mezger D. (Ed) Nueva o vieja división internacional del trabajo, Editorial Ateneo, Caracas, 1984
- Gutman G., Porta F.: La industrialización contemporánea en Venezuela. Un estudio sobre la diferenciación del capital, CENDES U.C.V., 1984, mimeo
- Hamilton E., Linge G. (Ed): Spatial analysis, industry and the industrial environment Vol.1 y 3, John Wiley, Ltd., Londres, 1983

- Katz J.: Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas. Fundación Eugenio Blanco, Buenos Aires, 1983.
- Kosacoff B.: El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-1983, CEPAL, 1984
- Kurzinger E.: Industrialización y desarrollo regional en Argentina. Estudio del caso: Tucumán, I.A.D., Berlín 1985.
- Massey D.: "In what sense a regional problem?" en Regional Studies Vol.13, Londres 1979.
- Massey D. Meegan R.: The anatomy of job loss, U.P., Methuen Ed.Co.Ltd., Londres
- Nochteff, H.: Desindustrialización y retroceso tecnológico en la Argentina 1976-1982. La industria electrónica de consumo, FLACSO, 1984.
- Sotolano, M. Becker J.: Evolución de los regímenes de promoción industrial, CFI, 1980.
- Szterenlicht E.: Diagnóstico económico y social de la provincia de San Juan. Análisis industrial, CFI, 1980.
- Szterenlicht E., Yoguel G.: Análisis de diferencias de productividad industrial regional en el Censo Económico Nacional de 1974, CFI, marzo 1985, mimeo
- Walker R., Stoper M.: "Capital and industrial location" en Progress in human geography, Vol.5 N°4 Londres, 1981.
- Yoguel G.: Empleo, Producto y Productividad industrial un enfoque regional para el período 1970/80. CFI, 1984, mimeo.
- Yoguel G.: Dinámica de la ocupación industrial en la década del '70. INDEC-CELADE, 198
- Yoguel G.: Dinámica de la ocupación, producto y productividad en un conjunto de establecimientos sobrevivientes del sector industrial, INDEC, Documento de Trabajo N°5, 1985.