



## **El Consenso de Buenos Aires**

**Una nueva agenda para América Latina quince años después  
del "Consenso de Washington"**

# **"Industrial Development in Argentina"**



UNITED NATIONS



**Bernardo Kosacoff**  
**Director**  
**ECLAC – Buenos Aires Office**

**23 de Agosto de 2005 – Buenos Aires, Argentina**

# Theoretical framework: a policy perspective

- Policy cannot be a simple 'application' that follows 'positive' analysis.
- It can hardly be based exclusively on simple rules of economic theory principles.
- There are specific rules of accumulation in policy knowledge: experimentation and policy learning.

**This perspective concerns the integration of 'positive' research with a policy perspective: 'policy relevant research' (Teubal et al.)**

# Argentine industrial development: a long-run view (1974-2004)

- Manufacturing value added: 40% less than 30 years ago.
- Manufacturing activities have shed labor, reduced the number of plants, increased their degree of trade openness.
- Value added in machinery and metal products: a third of what it used to be.
- After four decades of stagnation, during the 90s natural resource activities have resumed growth - led by agricultural and energy production. Those were among the most dynamic sector of the economy.
- Agriculture: many significant innovations in recent period.

**How to explain aggregate performance through heterogeneous and contradictory microeconomic behavior**

# A 'history' of successes and failures

- EDIVAL and BASSO (engine valves), TRANSAX (gear boxes), TECHINT (steel tubes), ARCOR (foodstuff), INVAP (nuclear reactors), winery and vineyards in Mendoza and San Juan, dairy products in Santa Fe: several examples of manufactures not only based on an intensive use of natural resources, but also of technology and human capital.
- However, they are not large enough to generate a new pattern of specialization.
- Their competitiveness resulted from an evolutionary process in which technological capabilities were being developed.
- Case studies: history is unavoidable.

**The evolutionary perspective helps us understand these long-run processes and their co-evolution with macroeconomic dynamics**

# Economic behavior and radical uncertainty

- Instability and strong uncertainty are essential aspects of the Argentine economic performance. The value of the 'waiting' option has been very high, thus inducing a strong preference for flexibility.
- High volatility and low institutional quality: extreme uncertainty -expressed in many ways. These features gave rise to characteristic behavior patterns.
- Defensive strategies are dominant. Negative impact on investment and long-run growth. Human and physical capital accumulation: wait and see. Reluctance to invest in specific assets or commit to 'long view' strategies.
- Importance of policies. Industrial commodities policies tried to solve uncertainties, partly induced by policies themselves.

**Investment decisions and the buildup of technological capabilities under extremely strong and variable uncertainties**

# The interaction of the macro and microeconomic levels

- Macro uncertainty and fluctuations induced microeconomic behavior which generated low growth and reinforced macro tensions.
- Microeconomic actions have their own timing and sequence: Argentina as a laboratory of the responses of economic agents to market reforms.
- In the 90s, stronger competition without specific restructuring policies altered the logic of business activity: high uncertainty about product mix and technological choices. Illustration: acquisition of local firms by TNCs or productive strategies compounding local production, imports of intermediate goods and imports of final products.

**When uncertainty is pervasive, strategic priorities determine SI transformation.**

# Interest rates, financial markets and micro behavior

- From 40s to late 70s: real interest rates were negative for manufacturing projects. Financing was used to increase market share in protected markets. Since late 70s: high real interest rates. They provide incentives for productivity increases or organizational changes. Sometimes (e.g. 1998-2001), they were incompatible with profitable production (25% in a context of deflation).
- Large companies often acted as substitutes for financial intermediates and capital markets.
- Some M&A operations have been based on the different discount rates applied by a local firm and a TNC. Credit restrictions have been an obstacle for the internationalization of Argentine multinationals.
- Financial market imperfections have affected the screening and monitoring of investment projects. They have also restricted entrepreneurship and caused difficulties for the smoothing of cash flows and the risk diversification of firms

**Interest rate as a keystone in the micro-macro interaction**



# Trends, shocks, fluctuations and economic decisions

- In Argentina, extrapolating past trends has proved to be a hazardous activity. Agents have faced difficulties in identifying “permanent” levels of income and sustainable spending. This difficulties were consequence, and probable cause, of large fluctuations.
- The problem of identifying permanent incomes could not be bypassed when making decisions dealing with production, spending and asset holding.
- Perceptions about the size of the economy and about its growth potential have varied substantially. That points to a serious problem for the decision-making of agents: there was (ex-post) ample chance that plans based on estimates of individual or aggregate “sustainable” incomes would be disappointed (M&A boom in the 90s).

**Misperceived trends as determinants of long-run investment and consumption decisions**



# Increasing heterogeneity between agents

- A small group of firms have grown and increased their productivity levels, reaching international standards of efficiency and approaching manufacturing best practices: basically, in natural resource based activities and some industrial commodities (such as steel, petrochemicals, aluminum).
- A significant share of their production is exported and their exposure to international markets provided various stimuli for high productivity.
- The remaining firms are characterized by having adopted defensive strategies and by insufficient productivity gains.
- They are still at a great distance from the international technical frontier and maintain some long-lasting features of the import substitution stage (in terms of factory size and the limited capacity for specialization).

**“Three speeds” each of which requires different types of public policy (ECLAC)**

# Agents: Transnational Corporations

- Widespread increase in FDI flows during the 90s. Essentially, acquisition of existing assets, both public and private: 'changing hands'.
- Although TNCs led the modernizing process, market-seeking strategies have been predominant.
- "Asymmetric integration" in the international structure of the corporation: high import coefficients -particularly in tradables- and small export coefficients -excluding natural resources and motor vehicles. Lack of R&D efforts in the host economy.
- Recently, Brazilian firms have seized opportunities arising from regional instability.
- FDI attraction: it is not so much a question of trying to attract as much as possible, but rather of procuring investments of high quality.

**A highly transnationalized economy but deficient positive spillovers of FDI flows**

# Agents: National Holdings and Small & Medium-Sized Enterprises

- NHCs: some common strategies stood out during the 90s:
  - greater specialization,
  - expansion through FDI -based on specific knowledge and management capabilities
  - focusing on non-tradables or natural resource activities.
- SMEs: They had to cope with a severe competitive challenge which called into question organizational and productive strategies. After devaluation, import substitution has made a comeback and prompted some investments.

**The decay of local entrepreneurial capabilities**

# Crisis management under radical uncertainty

- Given the accumulated learning on how to act in ever changing environments, some local firms could somehow function in crisis and depression; also, they were flexible to adapt rapidly to a new context, financially and commercially.
- When decision horizons shrink rapidly, a simple managerial mistake in every-day decisions could imply an irreversible compulsory sale or merger of the firm or even failure of the business. To the structural strength of a company, the capacity for day by day crisis management must be added.
- Heterogeneous strategies: the firm which aims to protect working capital must sell cash. This means lower sales and market share loses, causing internal tensions between financial and commercial aspects of the business.

**The accumulation of idiosyncratic knowledge**

# A preference for imports

- In the last 2 years, imports of final goods have been a preferred alternative for firms reaching their full capacity level and still facing an excess demand. It stems from previous learning processes (trade openness).
- Without a long-run perspective, it is much simpler for many companies to import rather than to invest on physical capital, to upgrade human resources or to develop local suppliers and subcontractors.
- Importing is a simple action which could be done in a few months and using self-financing.
- Investing is a more complex decision which implies borrowing now in order to make a long-run commitment with high uncertainty about its return.

**Some learning processes in an open economy**

# Estrategia de Crecimiento Económico

- **Consistencia macroeconómica**
  - (condición necesaria pero no suficiente)
- **Pero también:**
  - Especialización e inserción internacional
  - Organización de la producción
  - Capacidades tecnológicas endógenas
  - Calificación de recursos humanos
  - Ocupación del territorio
  - Competitividad sistémica

# Argentina en 2004

- **Mejora competitividad “precio”**
- **Fortalecer aún más los factores de competitividad “no precio”:**
  - Innovación tecnológica
  - Aprendizaje
  - Diseño y calidad
  - Inversiones
  - Capacidad exportadora



# Vías de aproximación

- Dos grandes avenidas:
  - Los tipos de agentes económicos
  - La competitividad sistémica

# Agentes económicos

- Localización de nuevas inversiones e inserción de las filiales de ET en los sistemas integrales de producción internacional ⇒ mejorar su calidad de inserción;
- Internacionalización de grandes empresas locales (exportación e IED argentina)  
⇒ desarrollar grandes empresas nacionales;
- Nueva empresas PYMEs y desarrollo de capacidades productivas ⇒ aumentar el número de pymes innovadoras.

# Competitividad Sistémica

- Potenciar ventajas competitivas naturales:
  - Recursos naturales
  - Insumos básicos de uso difundido
- Desarrollar ventajas competitivas dinámicas:
  - Biotecnología, diseño, software informático, turismo, medicina, metalmecánica, bienes culturales

# La evolución de las PyMEs

- **Antes de 1978**, había más de 100.000 PyMEs industriales, de las cuales 20.000 tenían una fuerte articulación productiva.
- **Los shocks negativos:**
  - **Apertura** con sobrevaluación '77-81 ⇒ **Etapas de Destrucción**
  - **Años '80:** “década perdida” ⇒ **Etapas de Subsistencia**
  - **Años '90:** reformas drásticas sin políticas complementarias → quiebres masivos, de la producción al ensamblaje, pérdida de capacidades acumuladas: especialmente capacidades empresariales, oficios y equipos de ingeniería ⇒ **Etapas de Sobrevivencia**, quedan solo alrededor de 40.000 PyMEs
- **Pequeño núcleo dinámico de PyMEs que reaccionaron “ofensivamente” frente al cambio en las reglas de juego**
  - **2002-2004:** ⇒ **Etapas de Recuperación**, incluyendo áreas de Turismo y Servicios productivos.

# El papel de las PyMEs

- No es posible un desarrollo competitivo equilibrado y sustentable sin un tejido industrial PyME
  - Economías de especialización / flexibilidad.
  - Clusters / eficiencia colectiva.
  - Cadenas de proveedores / ventajas de series cortas.
  - Capacidades innovativas / adaptación.
  - Empleo, inversión, exportación.
  - Desarrollo local y territorial.

# Nuevas Empresas PyMEs

- Baja tasa de creación de firmas PyMEs → no logró recomponer las salidas del mercado.
- Agotamiento de una fuente importante de nuevas “entrepreneurs” → anteriores PyMEs (experiencia previa en empresas).

*La reducción del stock de capacidades empresariales no solo tuvo un efecto de corto plazo, sino que desalentó la cultura y el espíritu emprendedor, y erosionó fuertemente la formación de oficios. La principal “escuela” de vocaciones empresariales y calificación de recursos humanos atravesó un larguísimo período de crisis.*

- Costo de entrada a la actividad empresarial en escenarios de incertidumbre, baja calidad institucional y altos costos de transacción se privilegiaron emprendimientos con más rápida maduración, menos inversión hundida y posibilidades de salida.
- Mayores exigencias competitivas en el mundo de la diferenciación:
  - Calidad - Diseño - Progreso Técnico - Asociatividad - Contratos
  - Calificación de los Recursos Humanos → **Fortalecimiento de las cadenas de valor**

# Nuevas Realidades - Nuevos Desafíos

- Generar ambiente propicio a la inversión.
- Desarrollo de productos globales por las ET.
- Desarrollo integral de los recursos naturales.
- Acciones en búsqueda de mayor valor agregado:
  - crecimiento de la productividad y la innovación
  - articulación de las tramas con desarrollo de proveedores y clientes
  - fortalecimiento del sistema educativo
  - estímulo al desarrollo local
  - inversión en infraestructura y servicios de apoyo

## **Fortalecer tramado de las PyME**

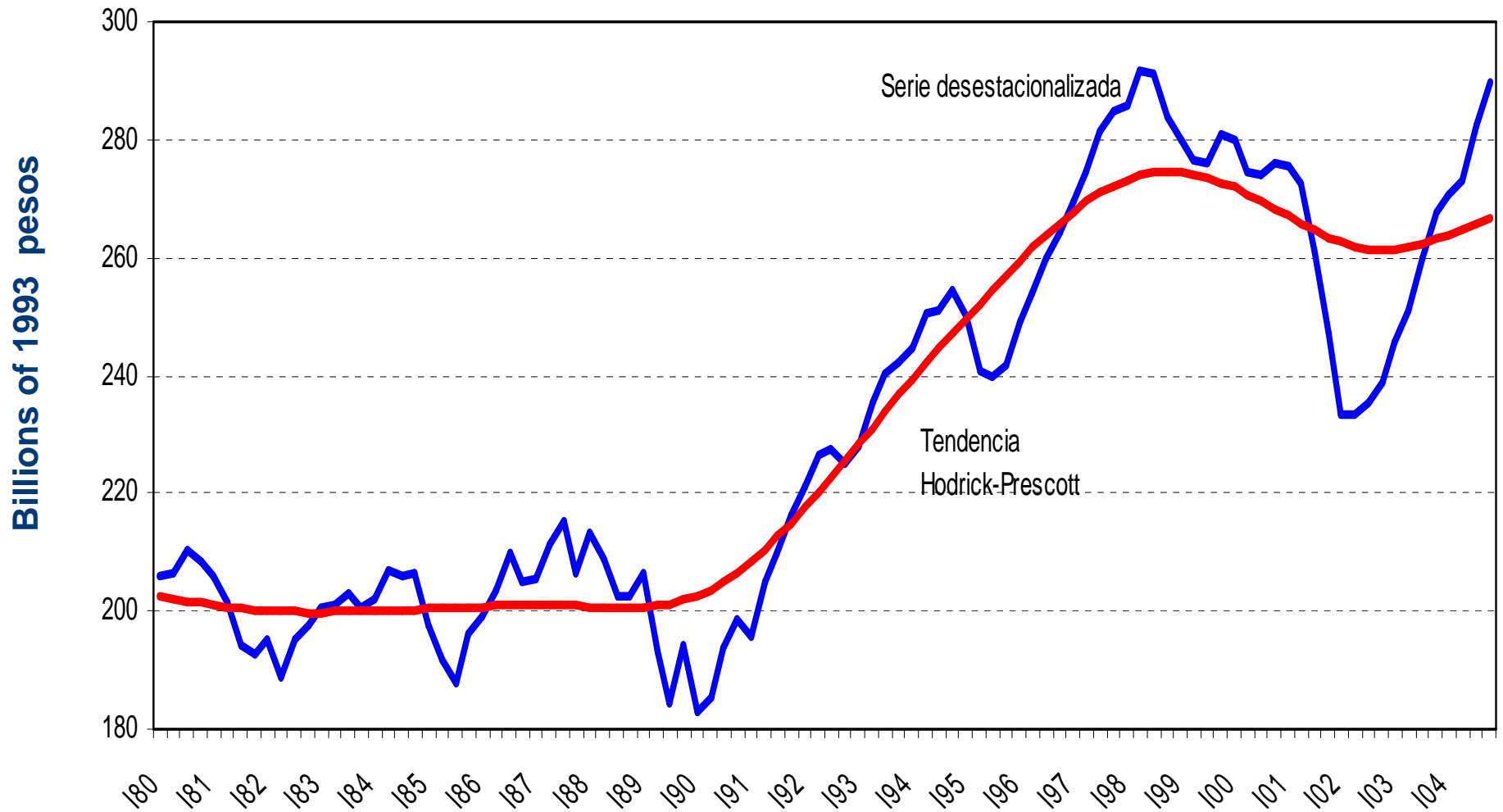
- Desarrollar una Política Comercial estratégica.
- Participación Activa en las Negociaciones Internacionales.
- Nuevos Productos e Instituciones Financieras.
- Fomento de la Asociatividad.
- Nuevas Empresas de Manufactura y Servicios.
- Clusters agroalimentarios y de recursos naturales.



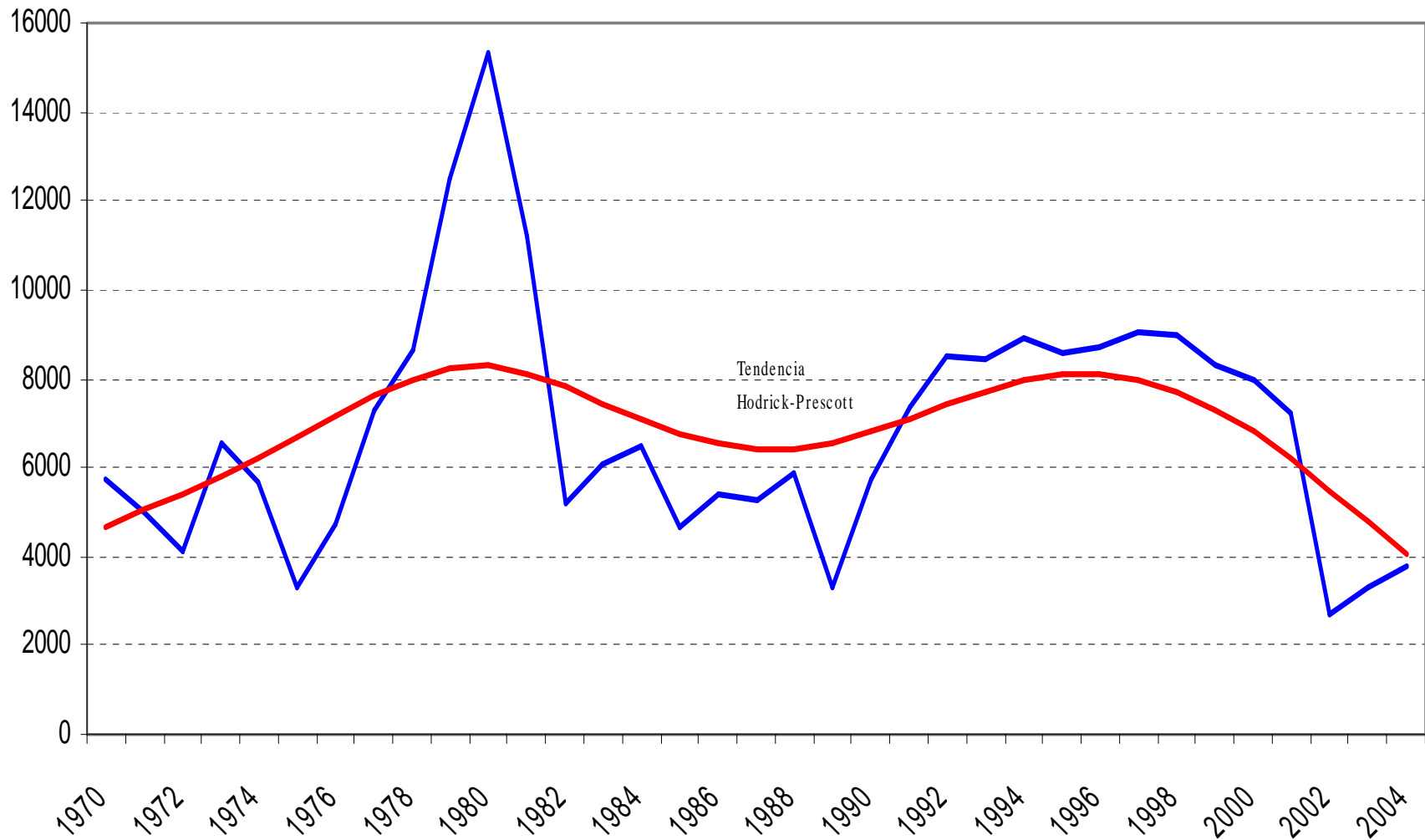
# Superar Falsos Dilemas

- Mercado y Políticas: Creación de Mercados
- Agro, Industria y Servicios: Eslabonamientos
- Empresas Grandes y PyMEs: Economías de escala y especialización, desarrollo de las tramas productivas
- Mercado Interno y Externo: Estrategias Integrales
- Salarios Altos y Competitividad: Calidad del Empleo y Capacidad de Innovación

# GDP at constant prices and HP trends

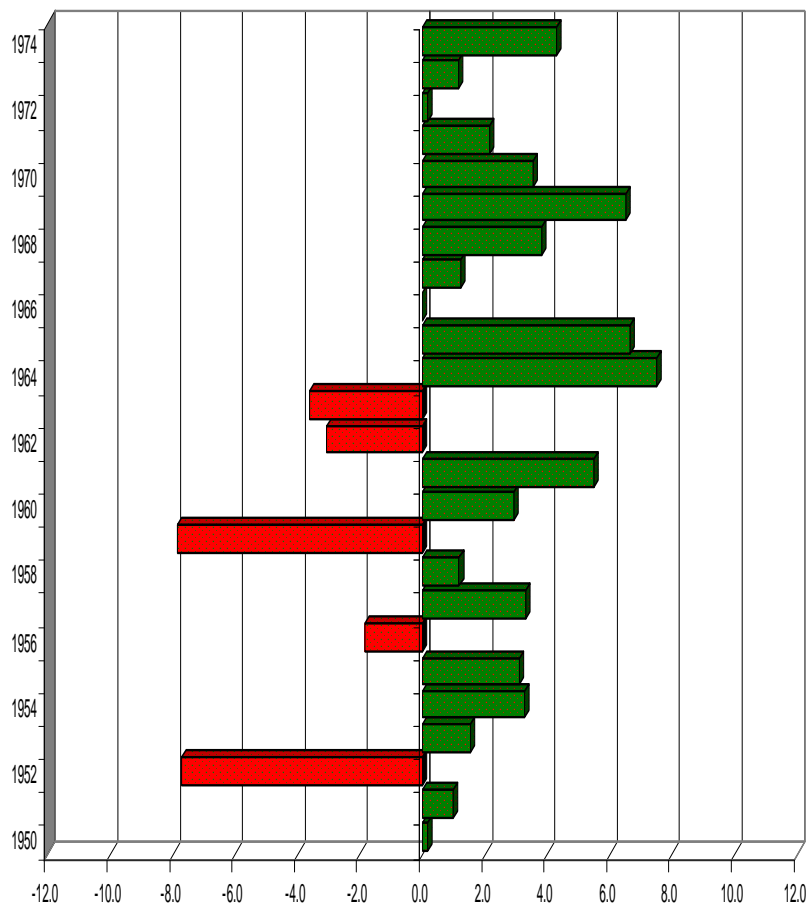


# GDP per capita, constant 2000 dollars, and HP trends

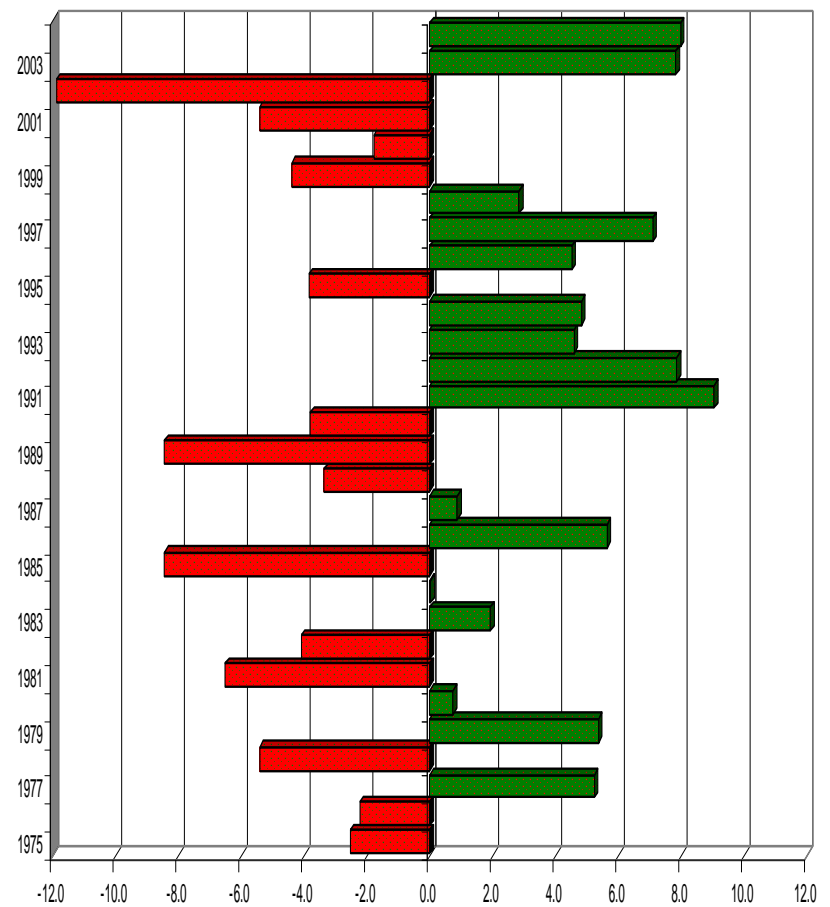


# PBI real por habitante (variación anual en porcentaje)

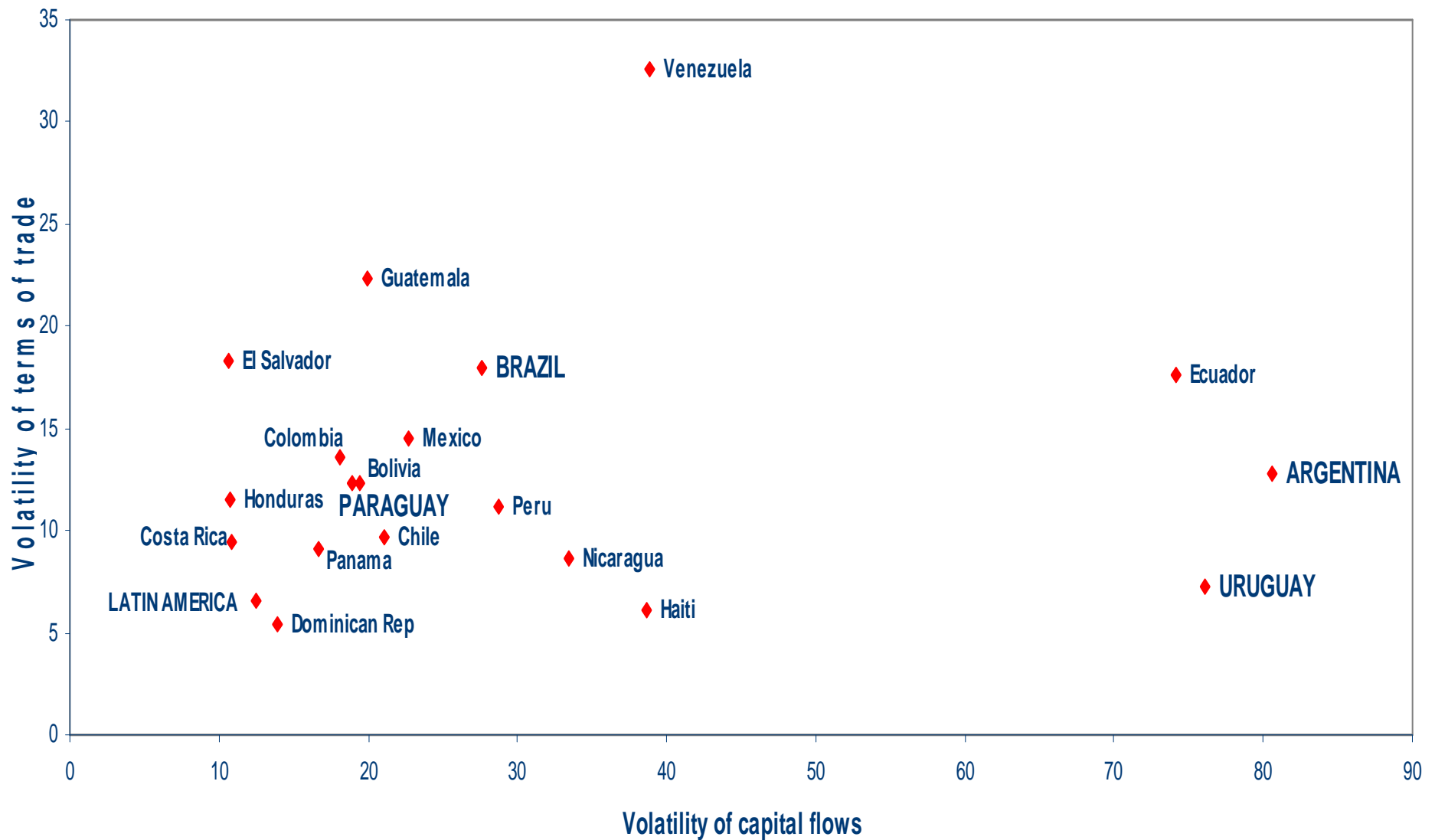
PBI real - var % anual



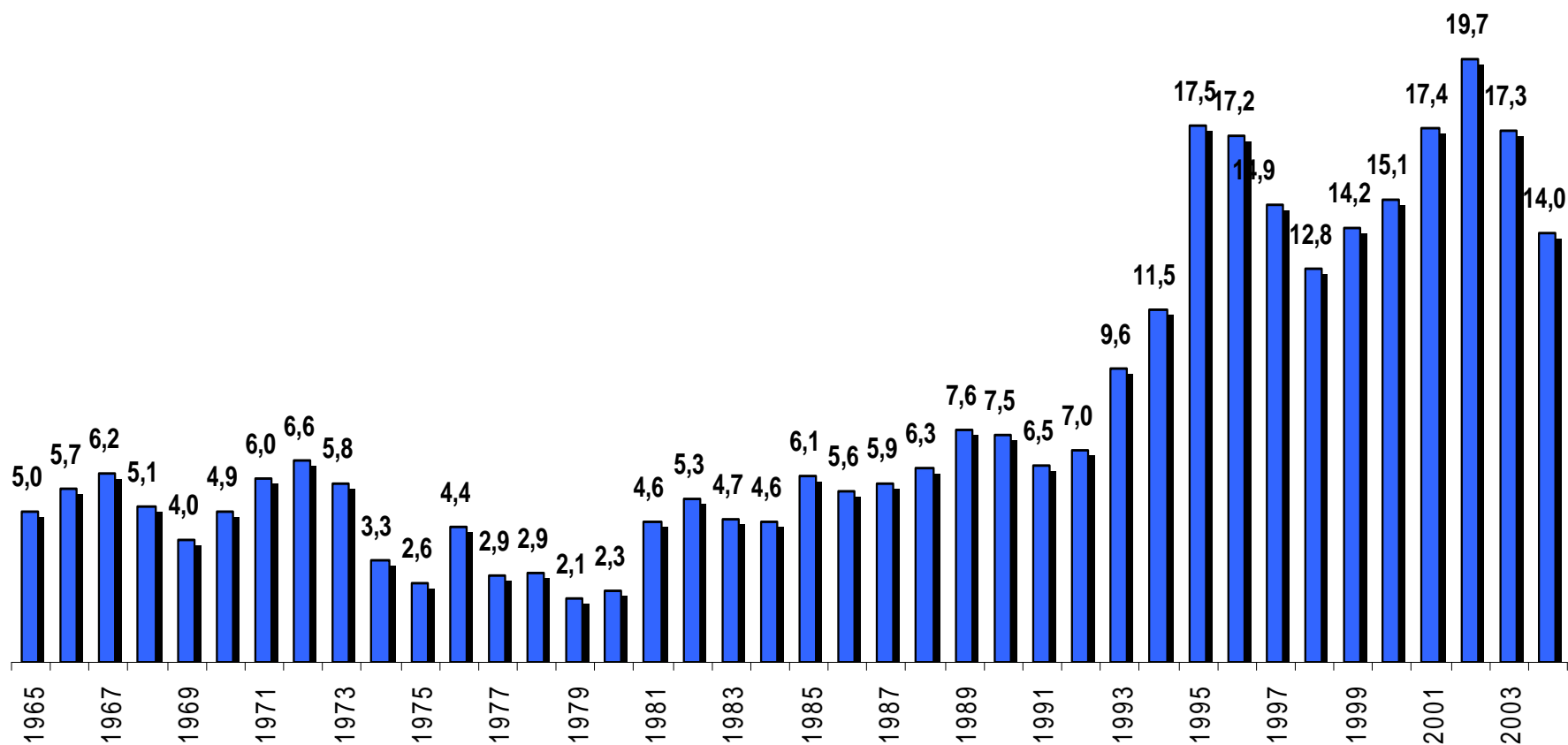
PBI real - var % anual



# LATIN AMERICA: Volatility of international terms of trade and capital flows. 1981/2003



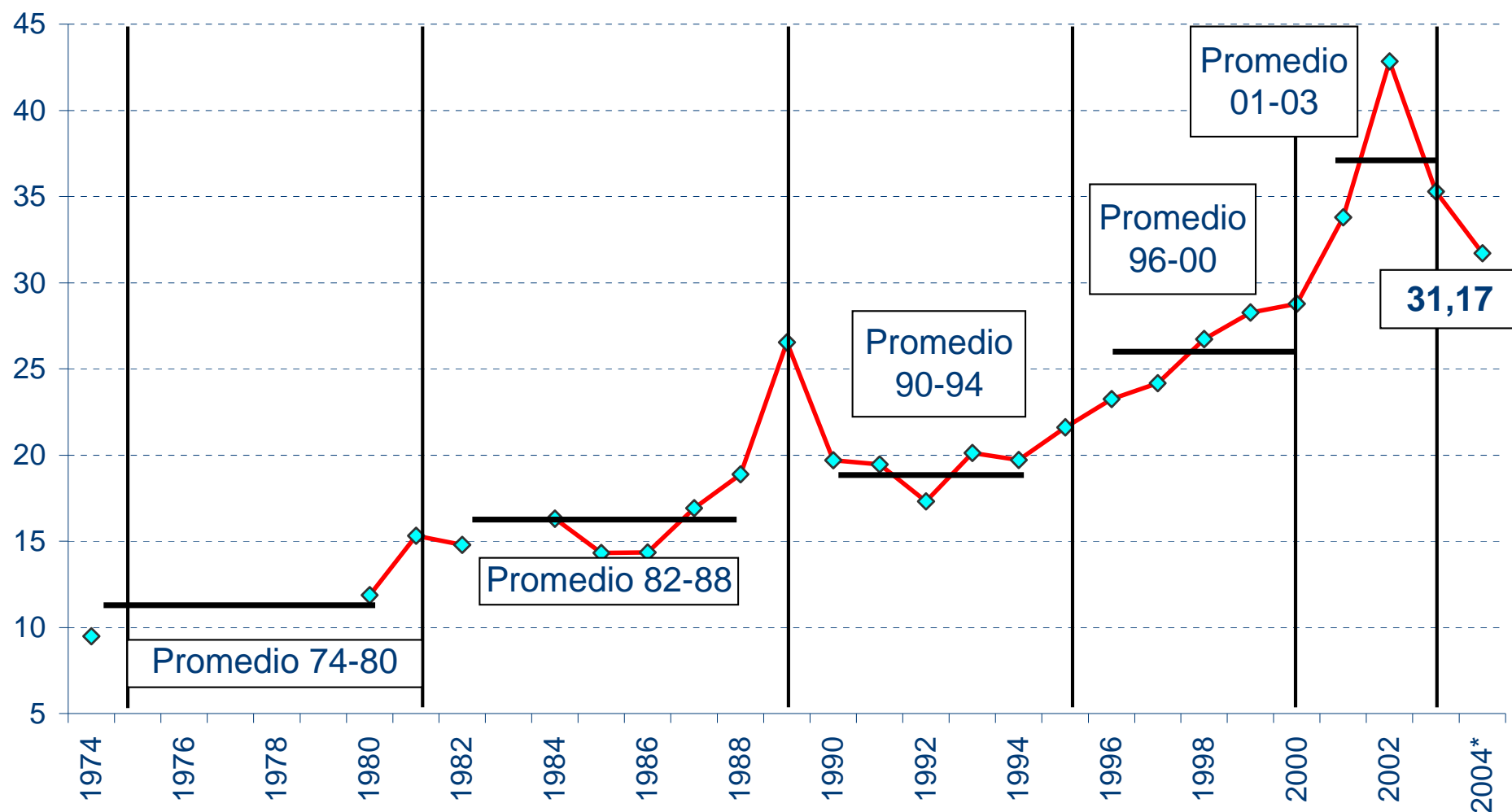
# Tasa de desocupación, en % de la PEA



NOTA: hasta 1981 los datos corresponden al Gran Bs. As. (1) Cifras provisionarias.

# Coeficiente de Ingresos promedio (Y10/Y1)

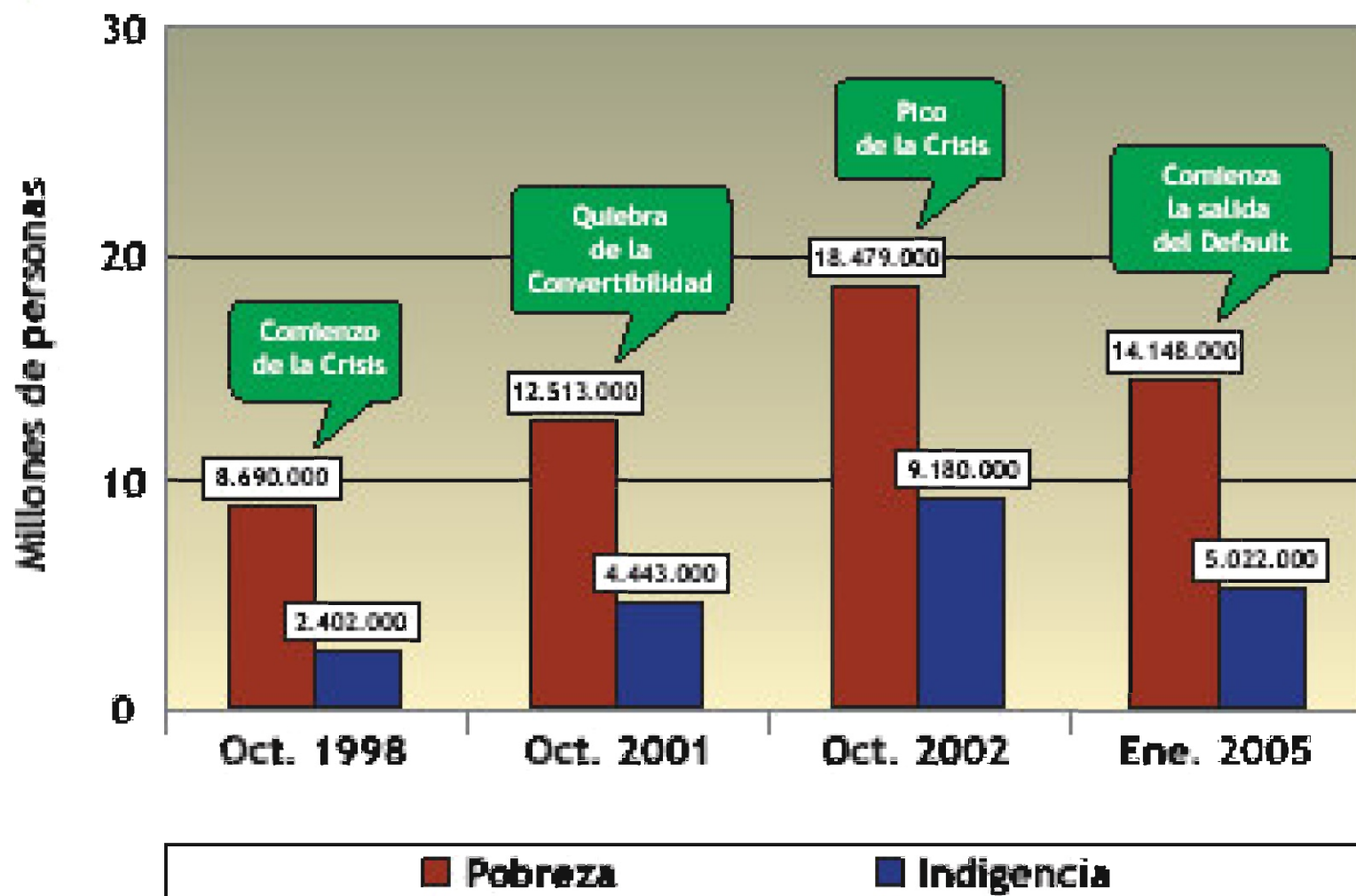
## Dist. Del Ingreso Familiar Equivalente, Gran Buenos Aires, 1974-2004



Fuente: Dr. Javier González Fraga en "La situación económica Argentina, y perspectivas para el sector Ganadero"



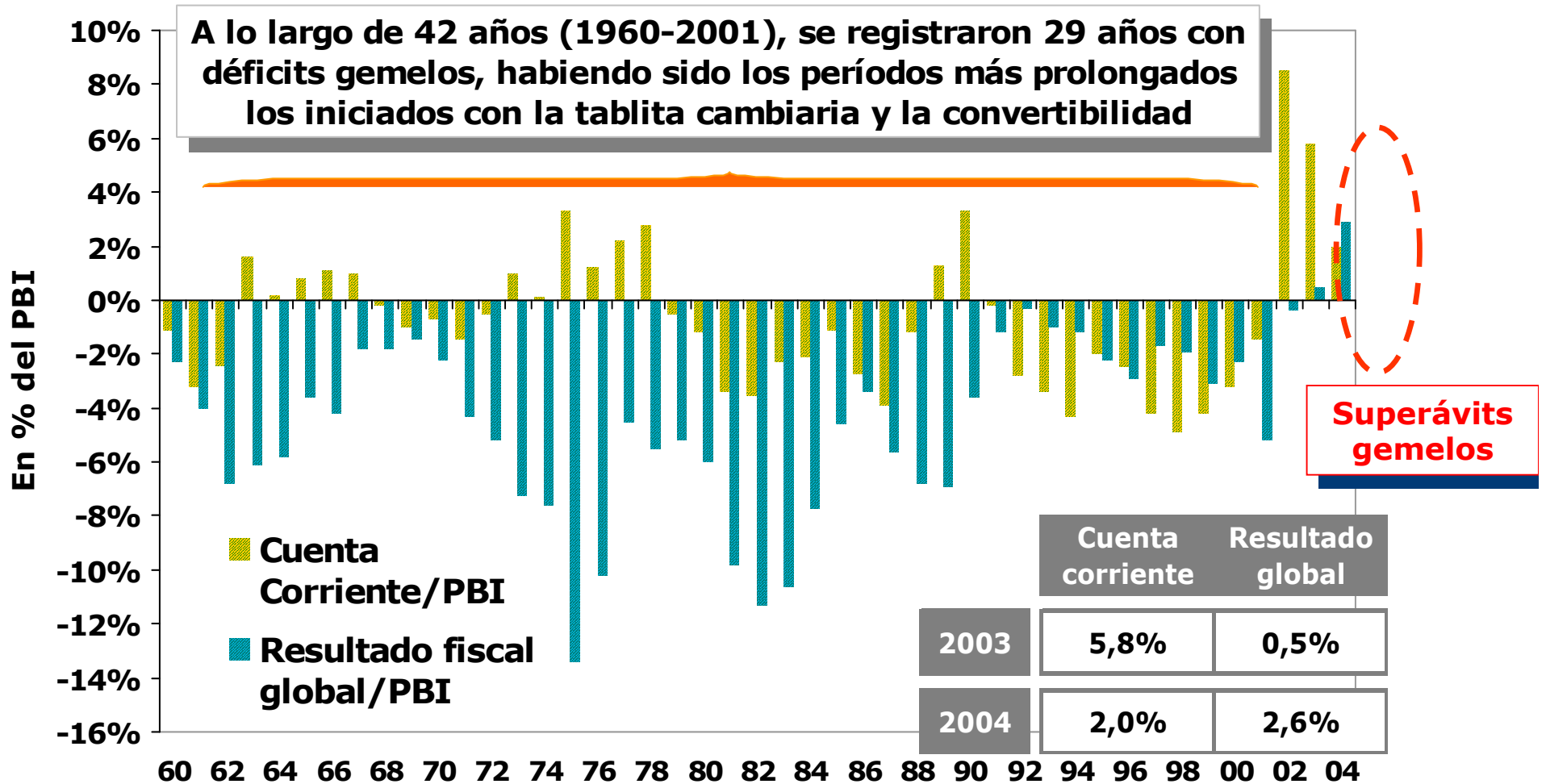
## LA POBREZA DESDE EL COMIENZO DE LA CRISIS HASTA LA SALIDA DEL DEFAULT



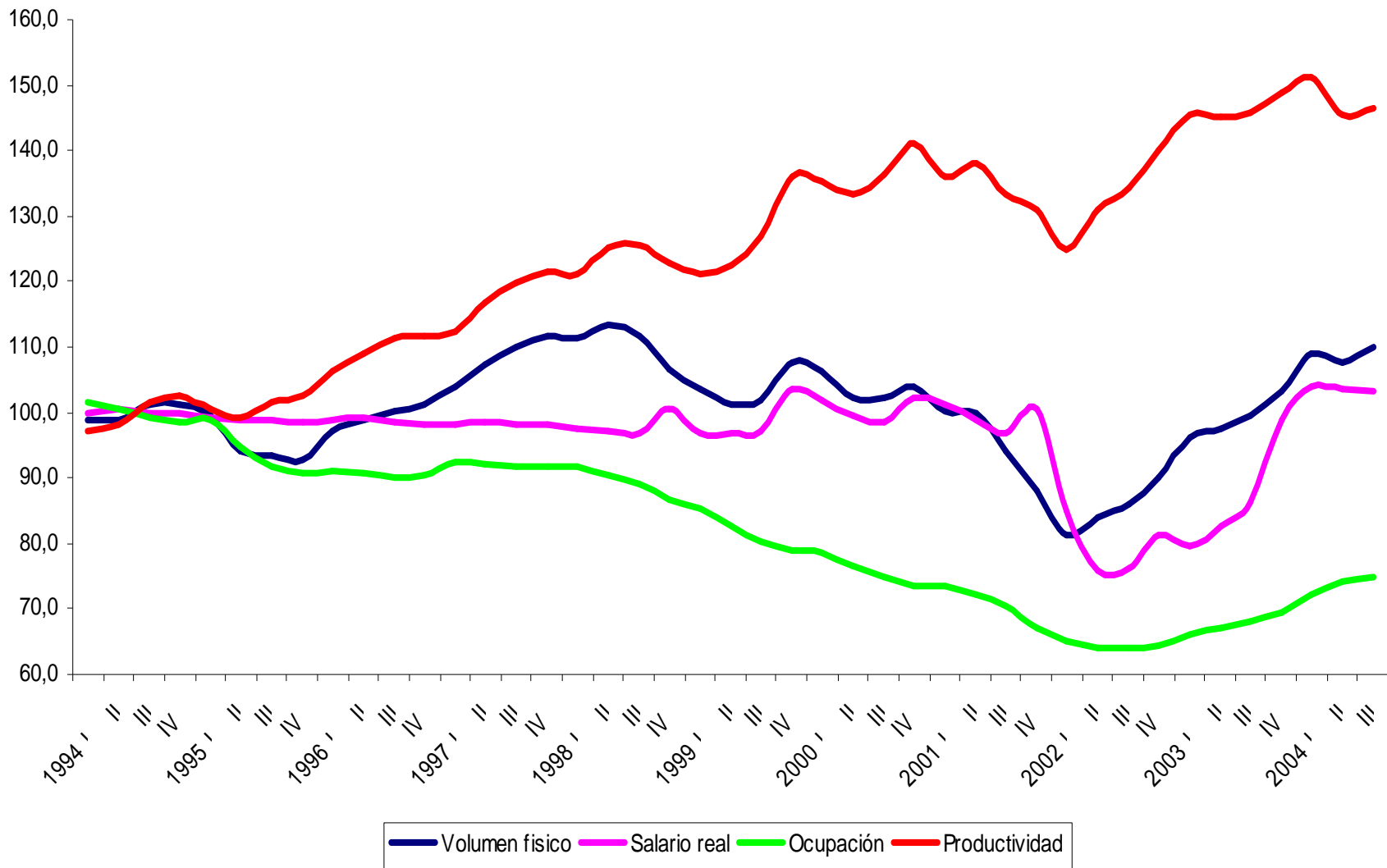
Fuente: SEL Consultores con base en la EPH

# Superávits gemelos

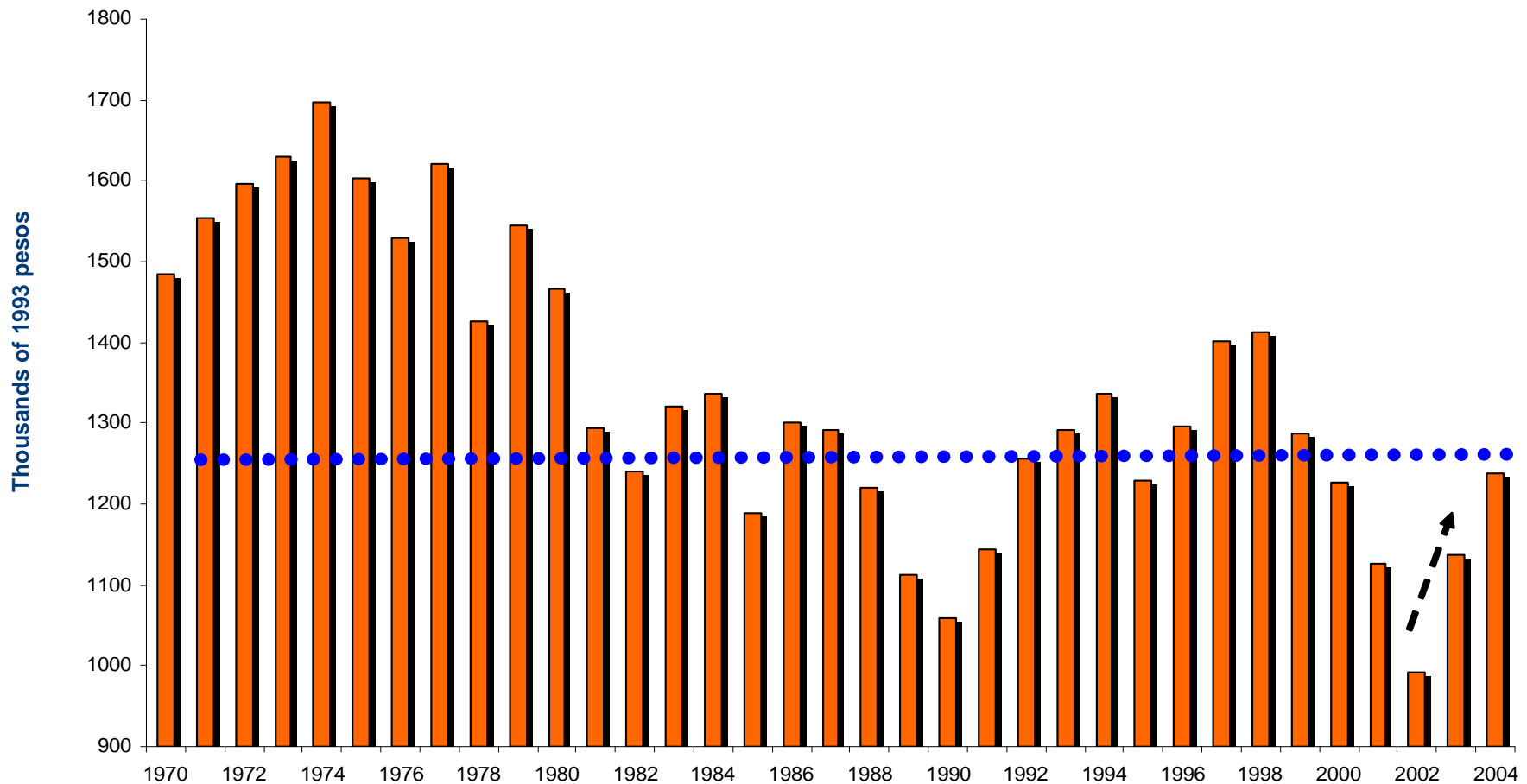
## Evolución del resultado fiscal y externo Período 1960-2004



# The nature of microeconomic adjustment. 1994-2004

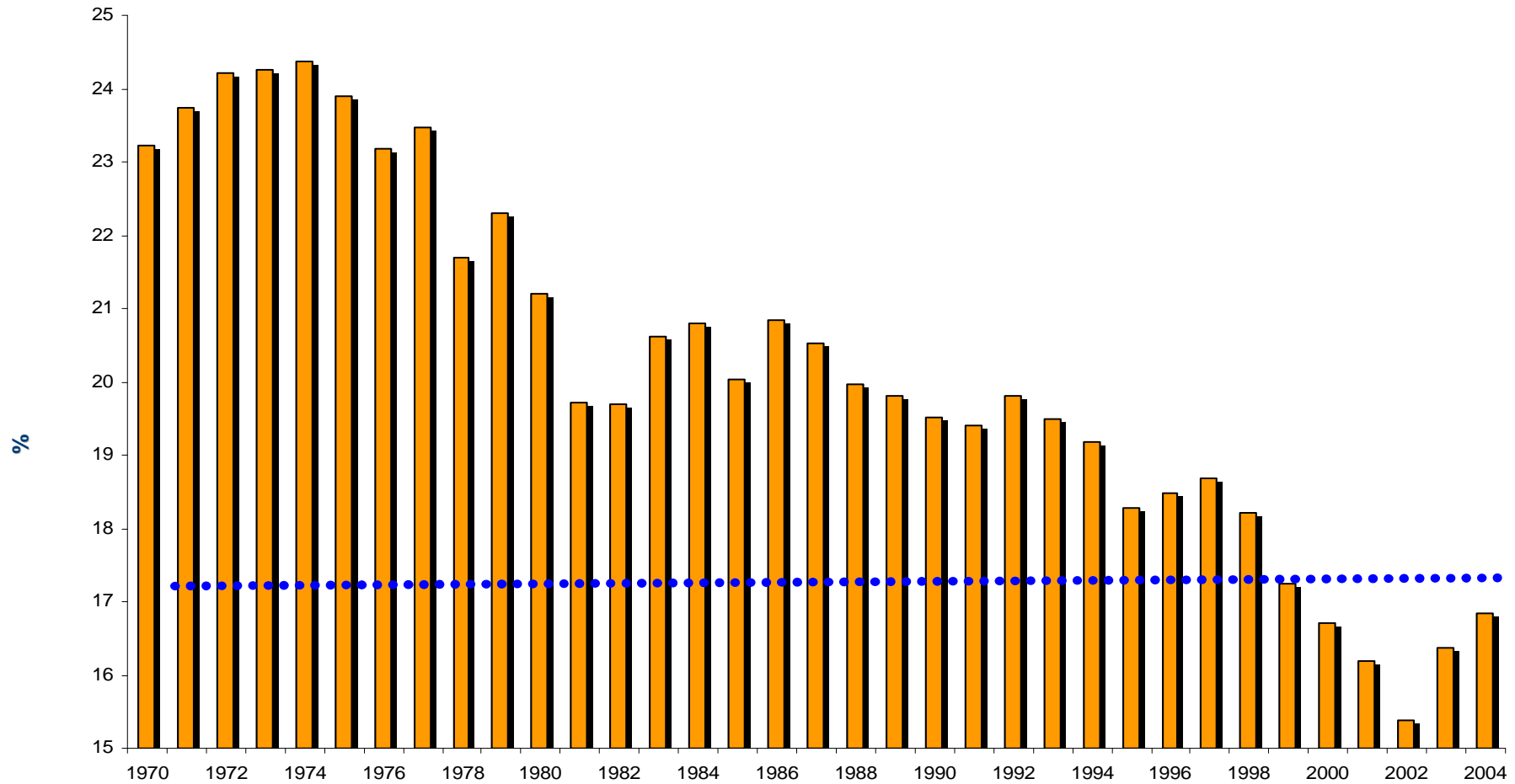


# Manufacturing product per capita (1970 - 2004)



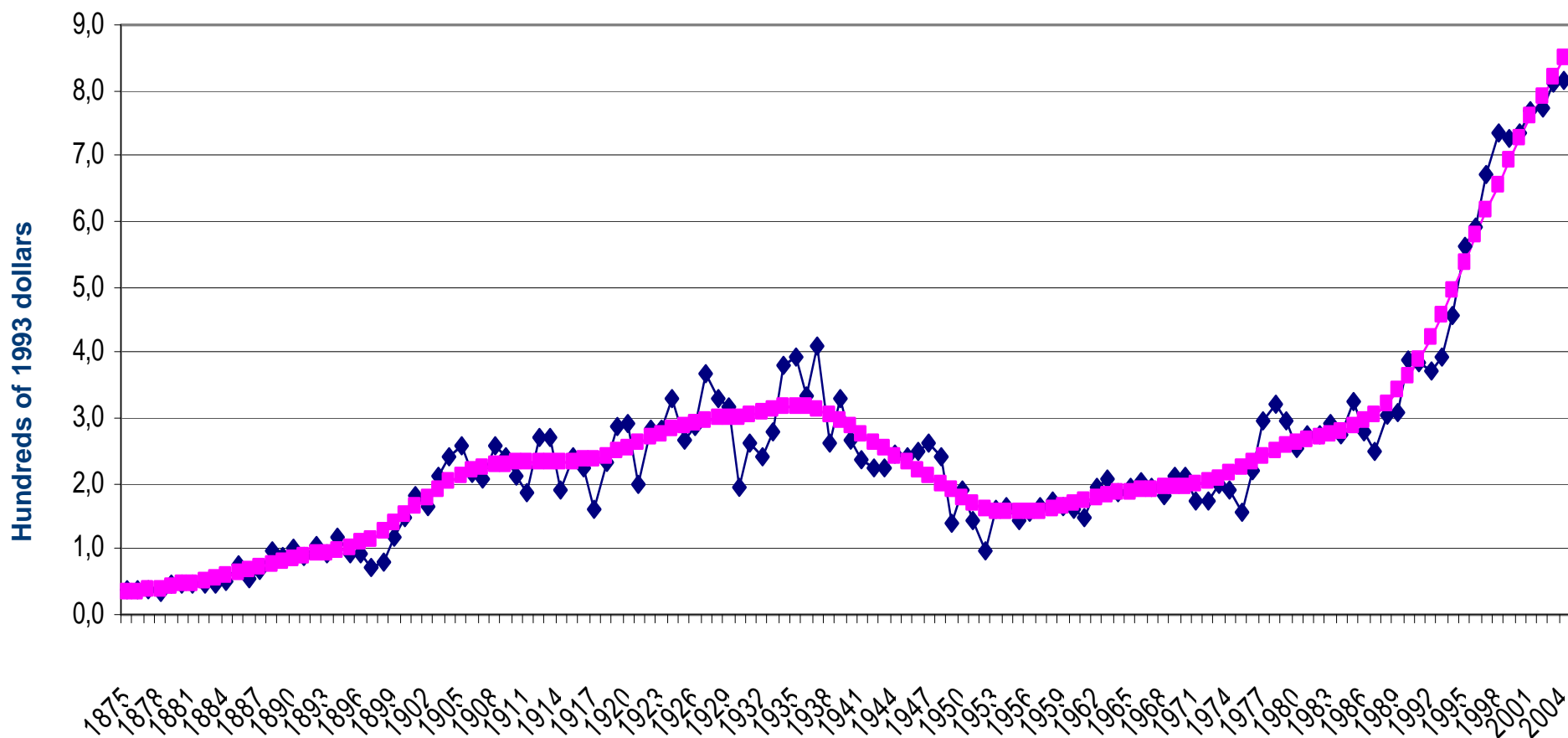
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Cuentas Nacionales y del INDEC

# Manufactures as a share of GDP (1970 – 2004)



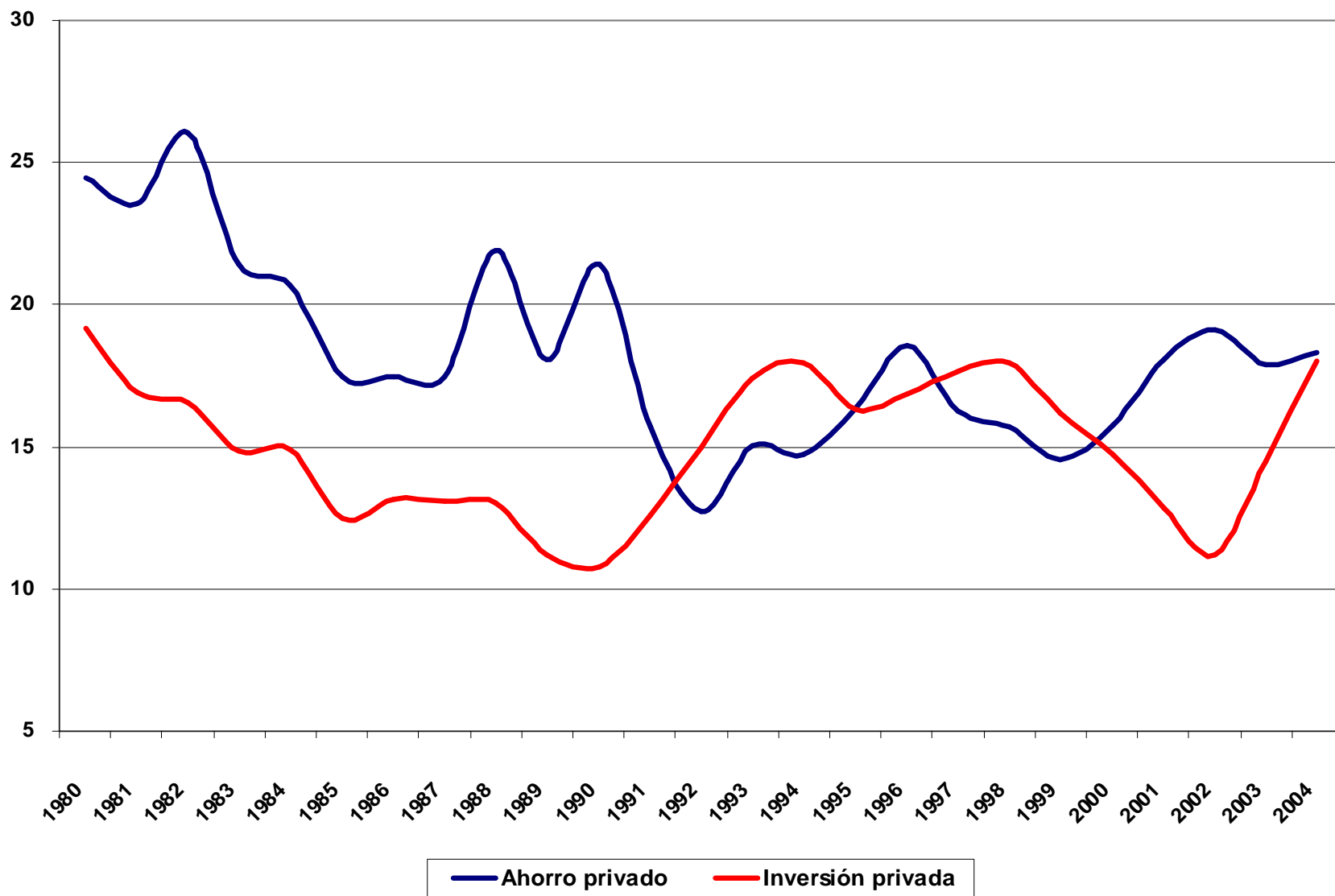
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Cuentas Nacionales y del INDEC

# Exports per capita: volume and trends (1875-2004)



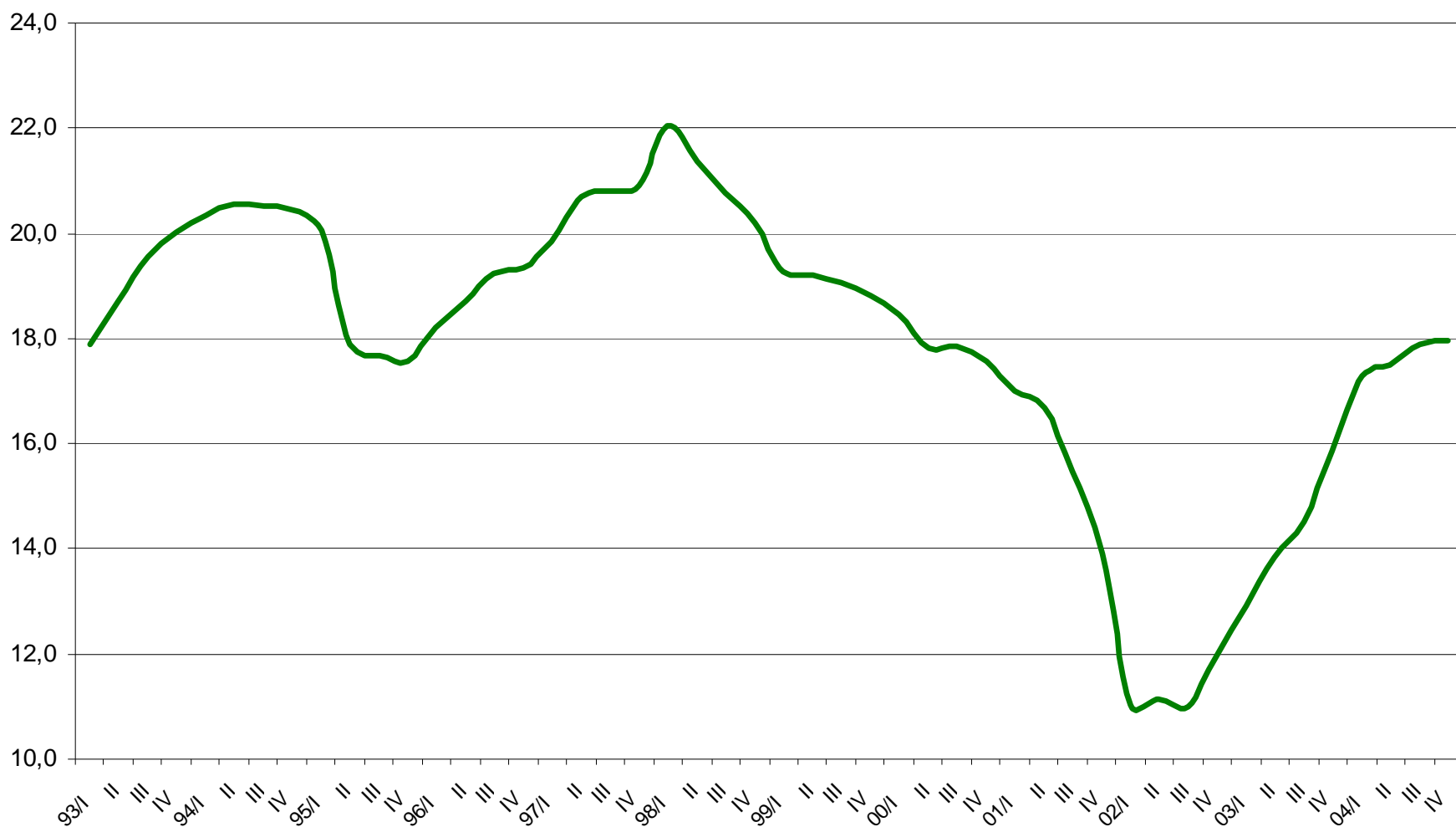
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la CEPAL.

# Ahorro e inversión privados a precios corrientes (% PIB)



# Inversión fija en porcentajes del PBI

(datos a precios constantes). 1993-2004



Sobre datos desestacionalizados



## Indicadores económicos, fiscales y sociales – Comparación entre 1998 y 2004

	1998	2004
Inversión / PBI	21,1 %	18,0 %
Resultado Fiscal Primario / PBI	0,6 %	5,7 %
■ Nación	0,8 %	3,8 %
■ Provincias	0,3%	1,9 %
Recaudación Tributaria Nacional / PBI	16.7%	22,0 %
Tipo de Cambio Real Multilateral (prom. Anual)	0,87	1,65
■ Base 1 = abril de 1991		
Balanza Comercial	- 5,0	12,1
■ Saldo en % del PBI	1,7%	7,9%
■ Exportaciones (en MM de u\$s)	26,4	34,5
■ Importaciones (en MM de u\$s)	31,4	22,3
Deuda Pública (en MM de u\$s)	112	120*
■ En % del PBI	37,6%	78,7 III Trim
Nivel de Desempleo (excluye plan Jefes)	12,4 Octubre	17,6 III Trim
Salario Real (base 100 = 1998)	100	93,1
■ Sector Público	100	78,7
	<b>Acum. Primeros III Trim</b>	
Depósitos Bancarios Privados / PBI	21,4	17,4%
■ Estructura: Depósitos en \$	42%	91%
Depósitos en u\$s	58%	9%
Créditos Bancarios al Sector Privado / PBI	21,4%	7,6%
■ Estructura: Préstamos en S	37%	89%
Préstamos en u\$s	63%	11%
Agregados Monetarios (M3) / PBI	29%	28%
■ Tasa Pasiva (depósito 30d en \$)	7,6%	2,6%
■ Tasa Activa (prime 30d en \$)	10.6%	6,9%

\*Supone una aceptación del 100% de los acreedores a la Oferta del Gobierno.

Además, a los efectos de la comparación, para el 2004 se excluye el Canje de Deuda Provincial (Bogar).

**FUENTE:** Econométrica SA en base al INDEC y Mecon.

# Evolución de la Deuda del Gobierno Nacional

Serie Anual – Stock de deuda a fin de año y total de Intereses pagados en el año

	Stock Deuda Pública *		Intereses Pagados **		
	en M de u\$s	% del PBI	en M de u\$s	% del PBI	% expo
<b>1994</b>	80.679	31,3	3.150	1,2	19,7
<b>1995</b>	87.091	33,8	4.084	1,6	19,3
<b>1996</b>	97.105	35,7	4.608	1,7	19,2
<b>1997</b>	101.101	34,5	5.788	2,0	21,9
<b>1998</b>	112.357	37,6	6.660	2,2	25,2
<b>1999</b>	121.877	43,0	8.224	2,9	35,3
<b>2000</b>	128.018	45,0	9.656	3,4	36,7
<b>2001</b>	144.453	53,8	10.175	3,8	38,3
<b>2002</b>	125.406	124,4	2.196	2,2	8,6
<b>2003</b>	168.811	132,5	2.334	1,8	7,9
<b>2004</b>	174.000	114,5	1.939	1,3	5,6
<b>2005 ***</b>	120.000	78,9	2.939	1,9	8,1

\* Excluye el Canje de Deuda Provincial (Bogar) a partir del 2002.

\*\* No incluye los Intereses devengados que se capitalizan

\*\*\* Estimación de Econometría S:A

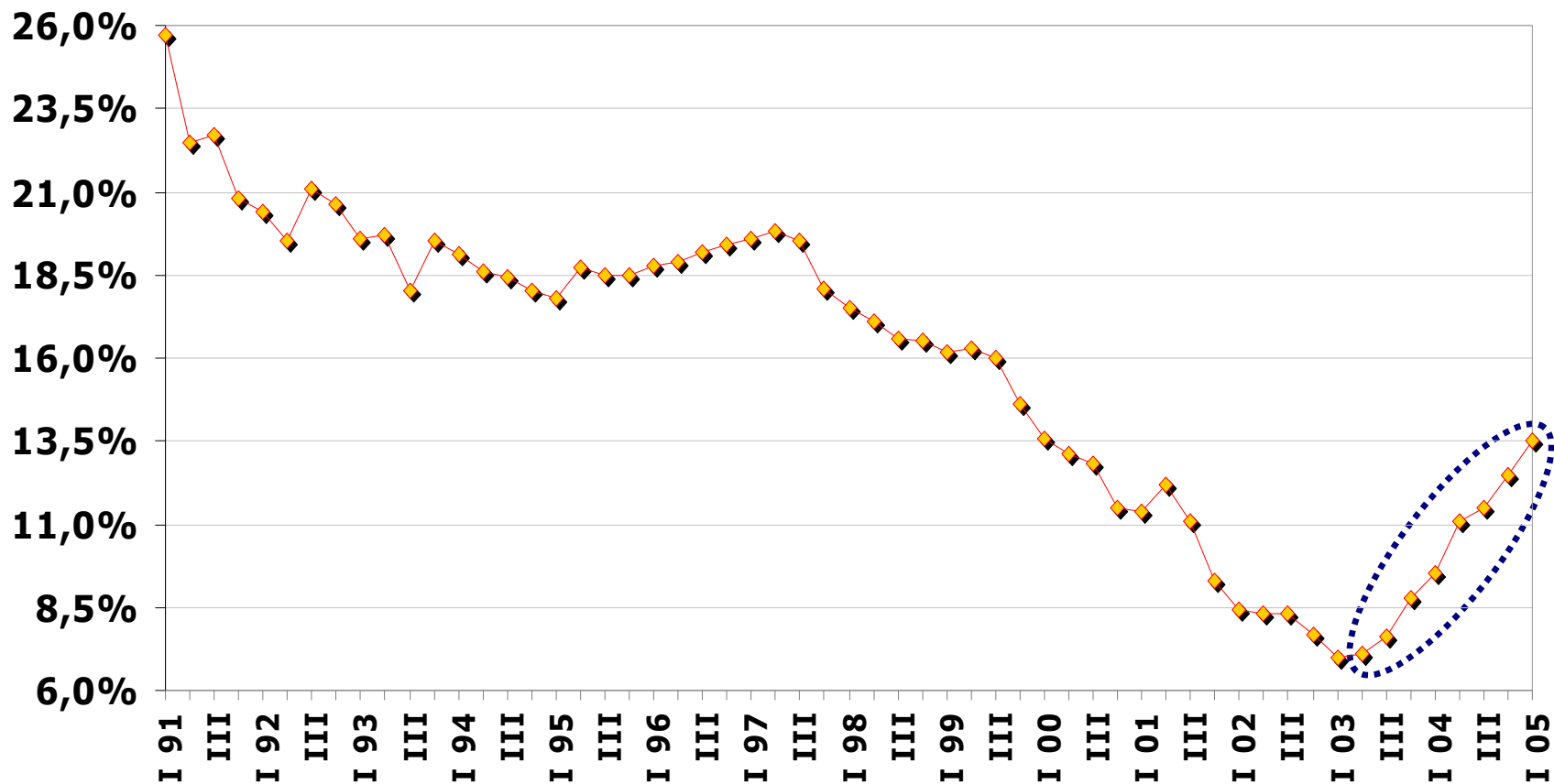
Supone una aceptación del 100% de los acreedores a la oferta del Gobierno.

FUENTE: Econometría SA en base a Mecon.

# Sistema financiero

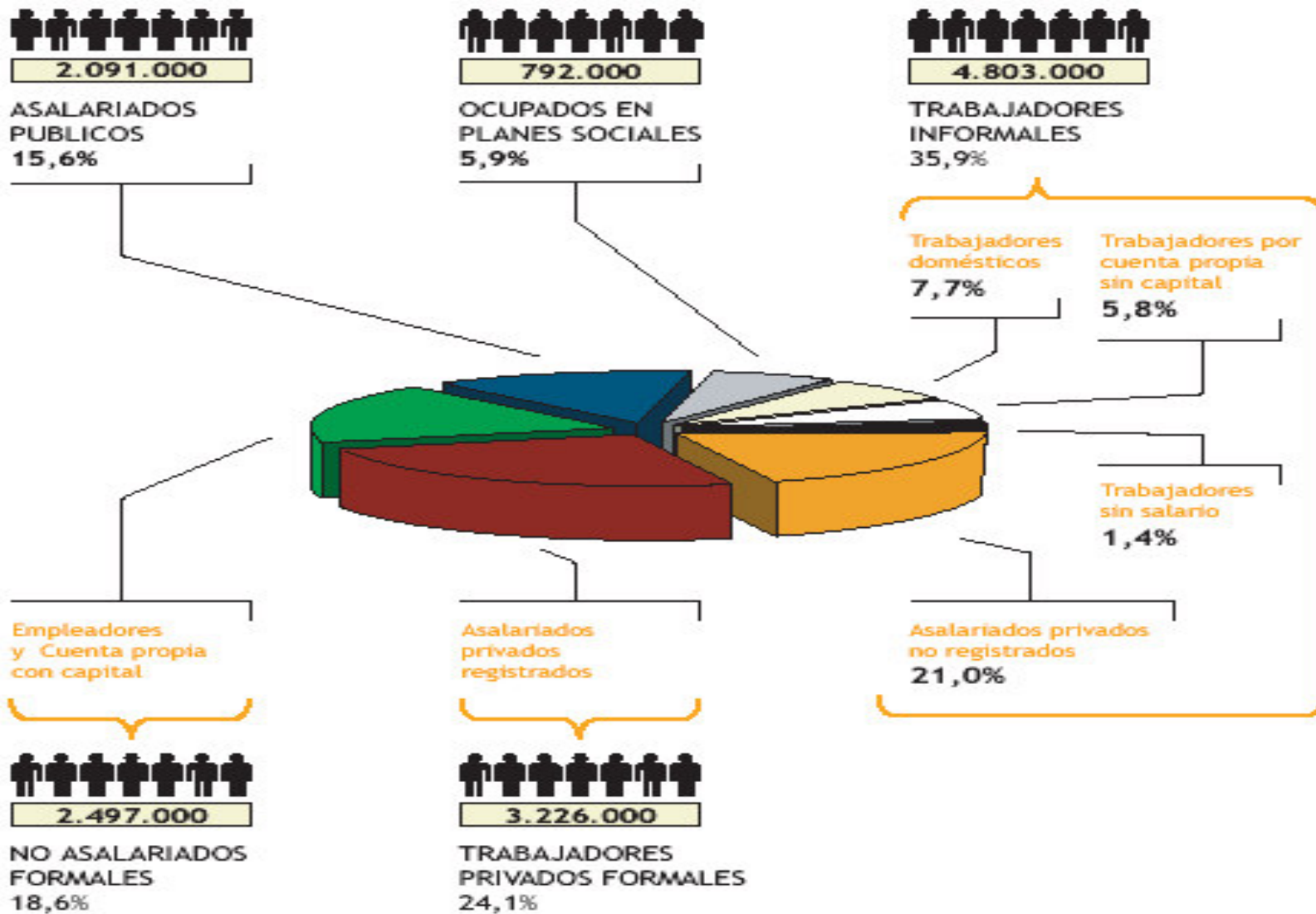
## Préstamos a la industria manufacturera

Participación de la industria en el total de financiaciones del sistema financiero  
I trim 2001 – I trim 2005



Fuente: Lic. Miguel Peirano en "Cómo capitalizar la oportunidad para alcanzar la reindustrialización nacional"

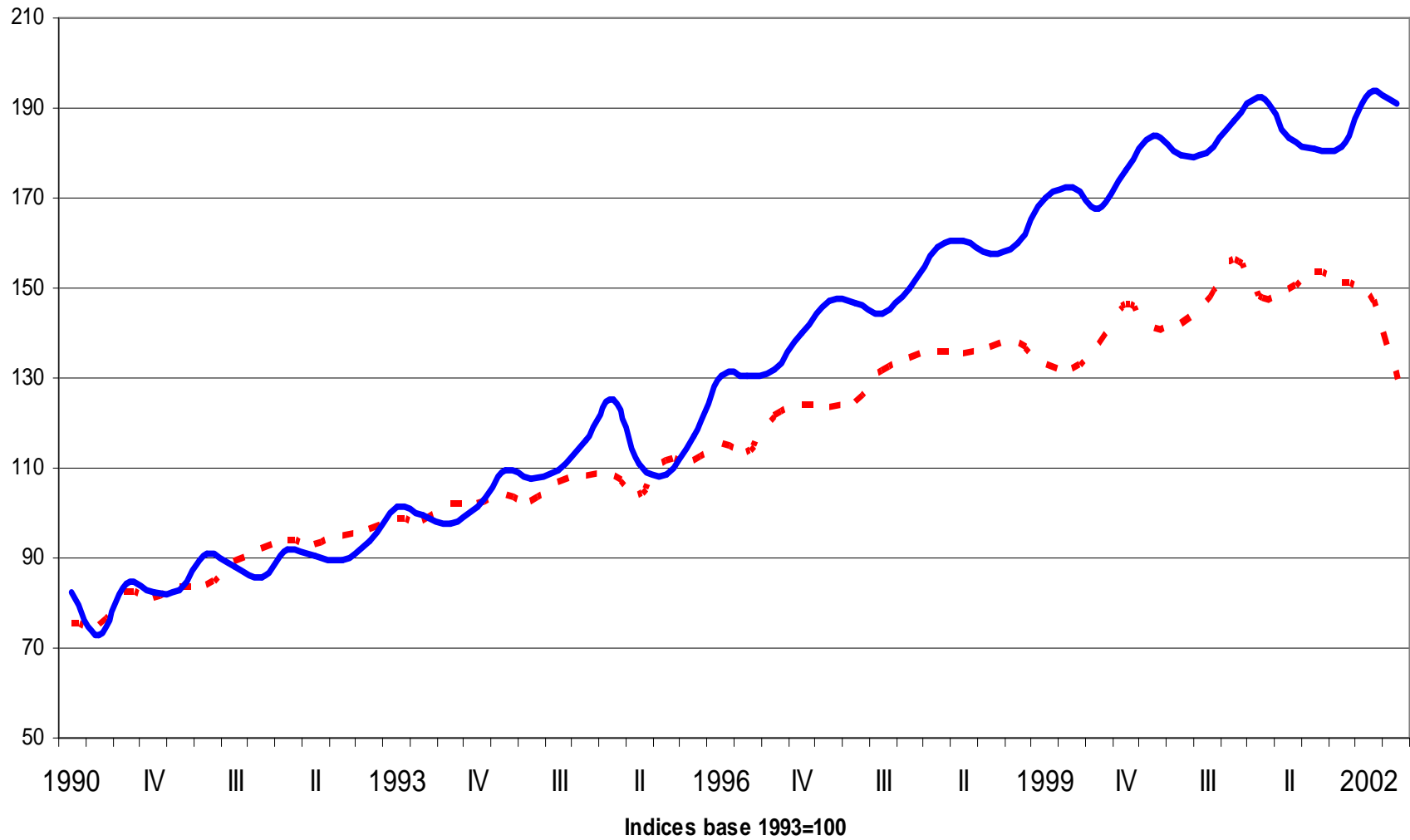
## EL MAPA DEL EMPLEO



Fuente: Estimaciones basadas en la Encuesta Permanente de Hogares, IIIQ 2004

FUENTE: SEL Consultores

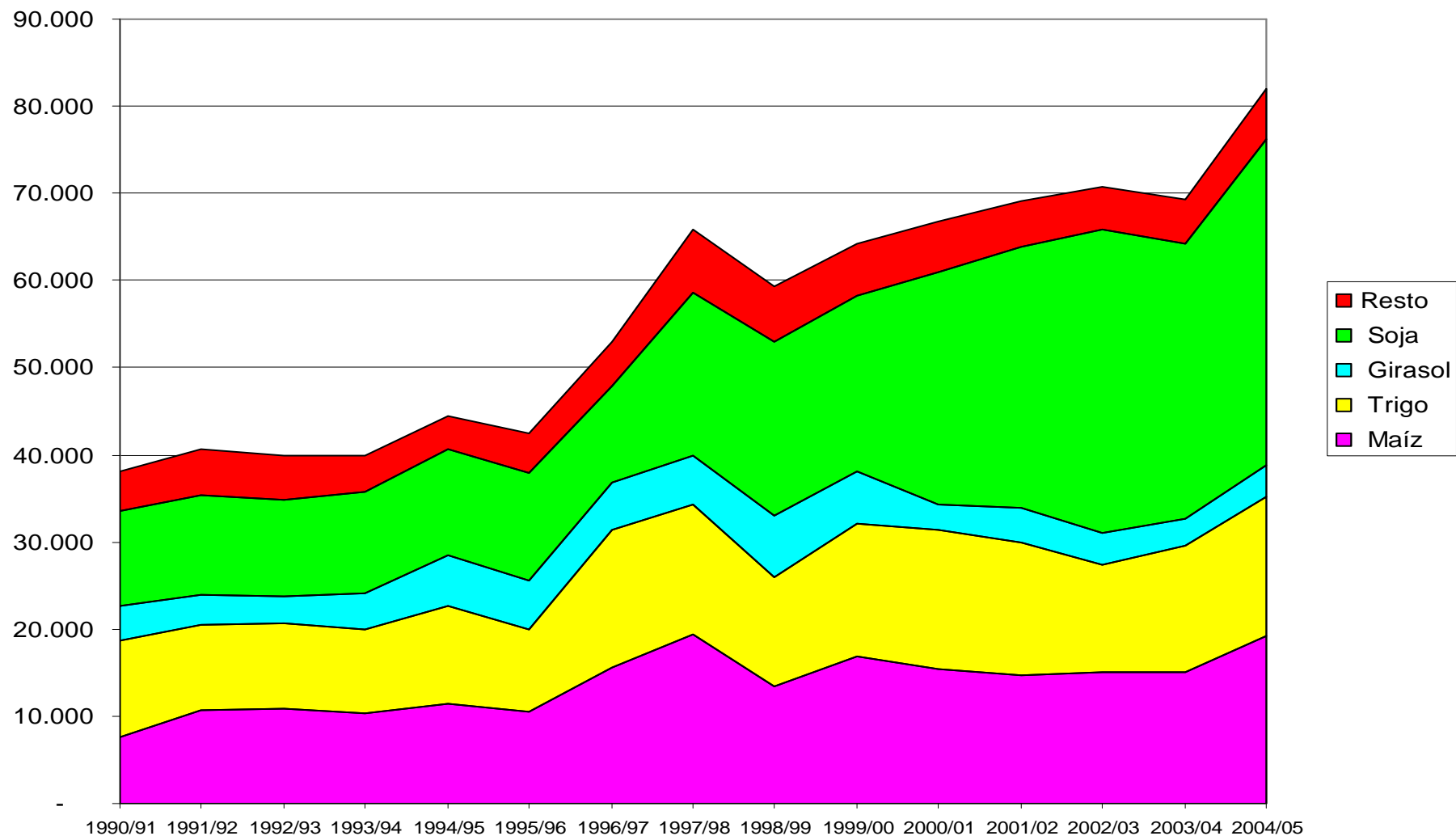
# Productividad de Argentina y Brasil



--- Arg — Bra

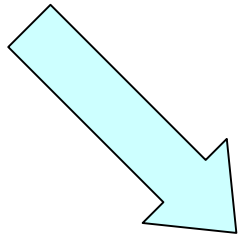
# Natural resources: agricultural production

1990/91-2004/05(Thousands of tons)

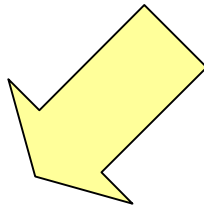


# Evolución del paquete agronómico de la soja desde fines de los ochenta

Siembra Directa



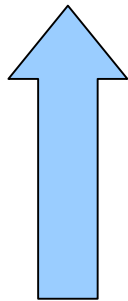
Fertilización



1. Soja no transgénica + técnicas de cultivo convencionales + herbicidas selectivos de presembrado, preemergencia y postemergencia

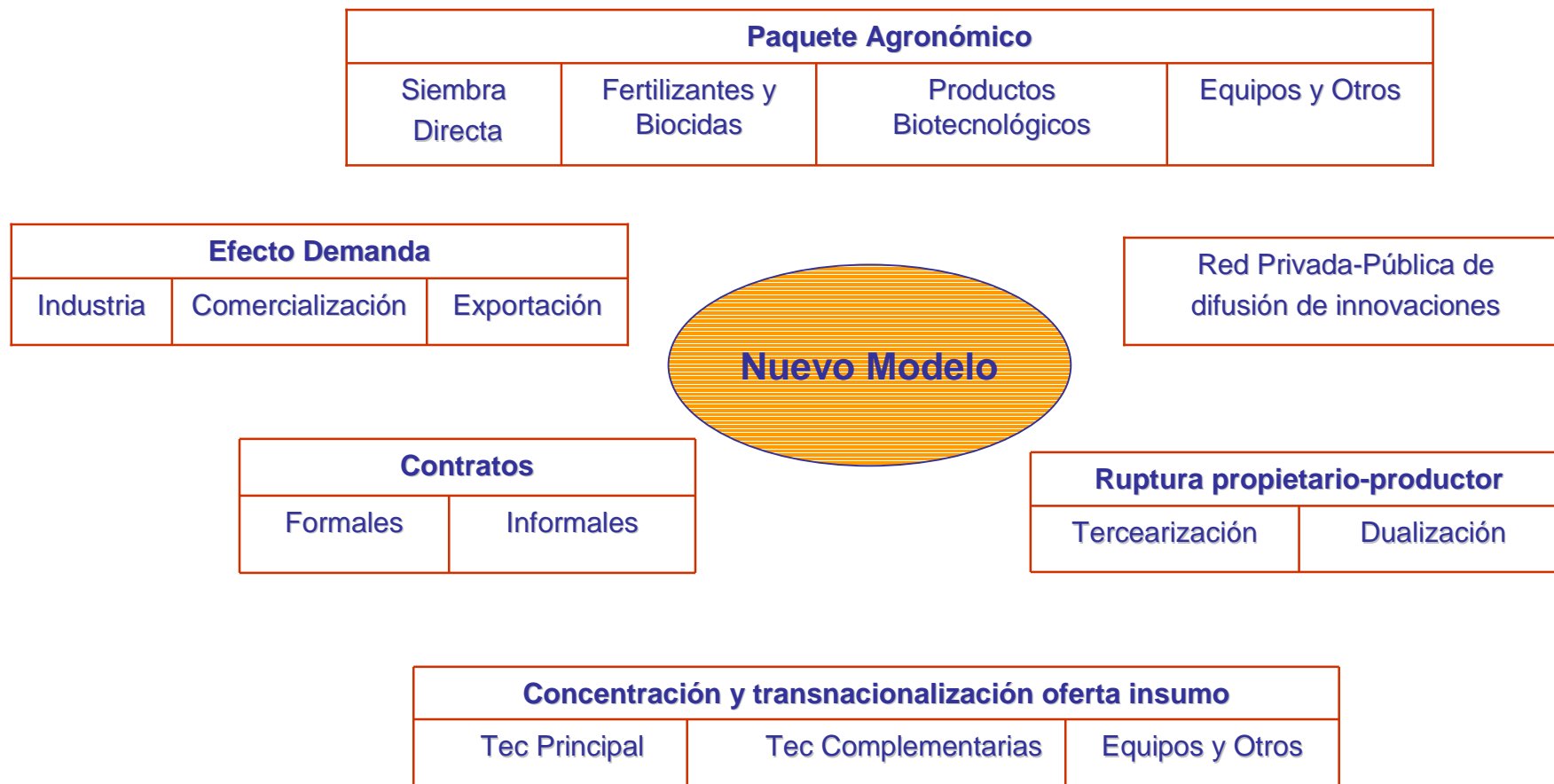
2. Soja convencional + difusión de la técnica de siembra directa (barbecho químico con herbicida glifosato) + herbicidas selectivos de postemergencia

3. Soja transgénica RR + siembra directa + herbicida glifosato (no selectivo, no residual) en el barbecho químico y en el cultivo.



Genética convencional +  
Biotecnología  
+  
Fitosanitarios  
complementarios

# Un nuevo modelo de Organización Producción Primaria



**Fuente:** La Soja y el Desarrollo Nacional. Un modelo para armar – Roberto Bisang - UNGS



# Tipología de estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina

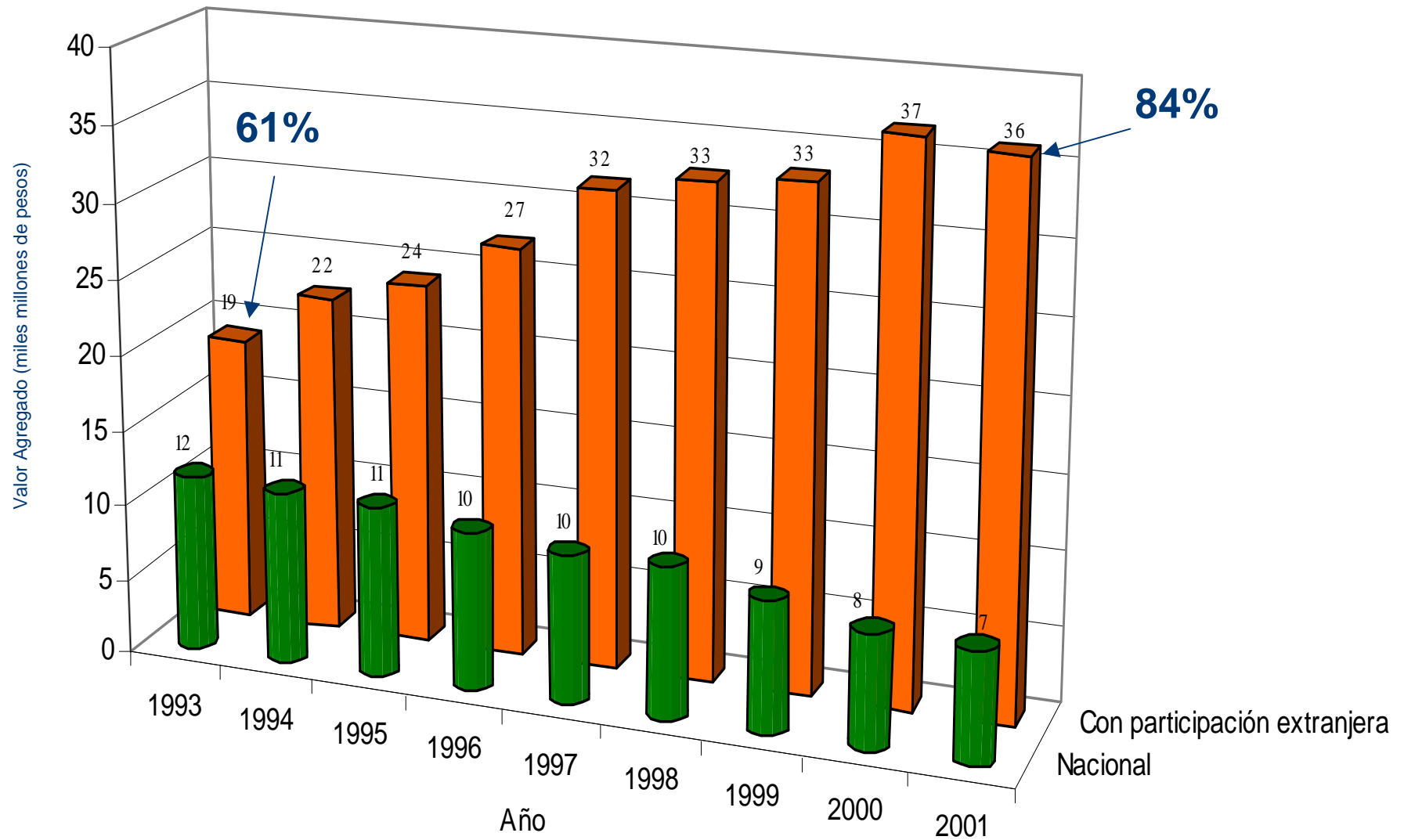
ESTRATEGIA	1. APROVECHAMIENTO DE MERCADOS CAUTIVOS	2. EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES	3. PRODUCTOS DIFERENCIADOS	4. REGIONALIZACION/ GLOBALIZACION
<b>SECTOR</b>	Servicios privatizados	-Petroquímica -Commodities agroindustriales -Petróleo -Minería	-Alimentos de marca -Limpieza y tocador	-Electrodomésticos  Automotriz
<b>TIPO DE INVERSION</b>	-Market seeking -Racionalización  -Rent seeking	-Market seeking	-Proeficiencia	-Market seeking  -Proeficiencia
<b>FACTOR DE COMPETITIVIDAD</b>	-Ampliación servicio (nuevos clientes, nuevos servicios) -Ampliación cobranza -Racionalización operativa	-Aumento de escala -Materia prima	-Aprovisionamiento materia prima  -Renovación de productos -Marketing	-Atención cliente  -Aumento escala -Especialización y complementación
<b>MERCADO</b>	Mercado interno	-Mercado interno	-Mercado mundial	-Mercado interno -Mercosur Mercosur
<b>INTEGRACION INTERNACIONAL</b>	Stand alone	-Stand alone	-Integración simple débil	Integración simple débil Integración simple fuerte
<b>VENTAJA DE LOCALIZACION</b>	Regulación * mercado cautivo * prestador monopólico * rentabilidad garantizada por tarifas	-Privatización -Recursos naturales	-Recursos naturales	-Perspectivas mercado interno y regional -Alta relación costo transporte/ precio del producto
<b>VENTAJA DE PROPIEDAD</b>	Seleccionada por la regulación * operador extranjero * banco con títulos argentinos	-Tecnología de proceso -Capacidad financiera	-Red de comercialización internacional	-Tecnología de producto -Marca reconocida -I&D diferenciación del producto -Capacidad financiera para: * guerra de precios; * negociar con canales comerciales
				-Tecnología de producto -Estrategia de centros regionales -Instalaciones en Argentina y Brasil

Fuente: en base a Kosacoff, B. y Porta, F. (1997)

# Estrategias de las empresas transnacionales en los años noventa

Sectores principales	Part. en flujos de IED	Ventajas de localización o factores de atracción	Tipo de inversión	Mercado
Servicios públicos	37%	Regulación Mercado cautivo, monopolio, rentabilidad garantizada	Market seeking Rent seeking	Interno
Servicios privados (financieros y comerciales)	11%	Regulación Perspectivas del mercado interno	Market seeking	Interno
Alimentos Químicos livianos Bebidas	6%	Perspectivas del mercado interno Posición de mercado Protección natural	Market seeking Efficiency seeking	Interno y algo Mercosur
Automotriz Autopartes	5%	Regulación Perspectivas del mercado regional	Efficiency seeking Market seeking	Mercosur
Commodities agroindustriales Petróleo Minería	28%	Ventajas naturales (expansión de la frontera) Privatización Regulación	Resource seeking	Mundial Mercosur Mundial

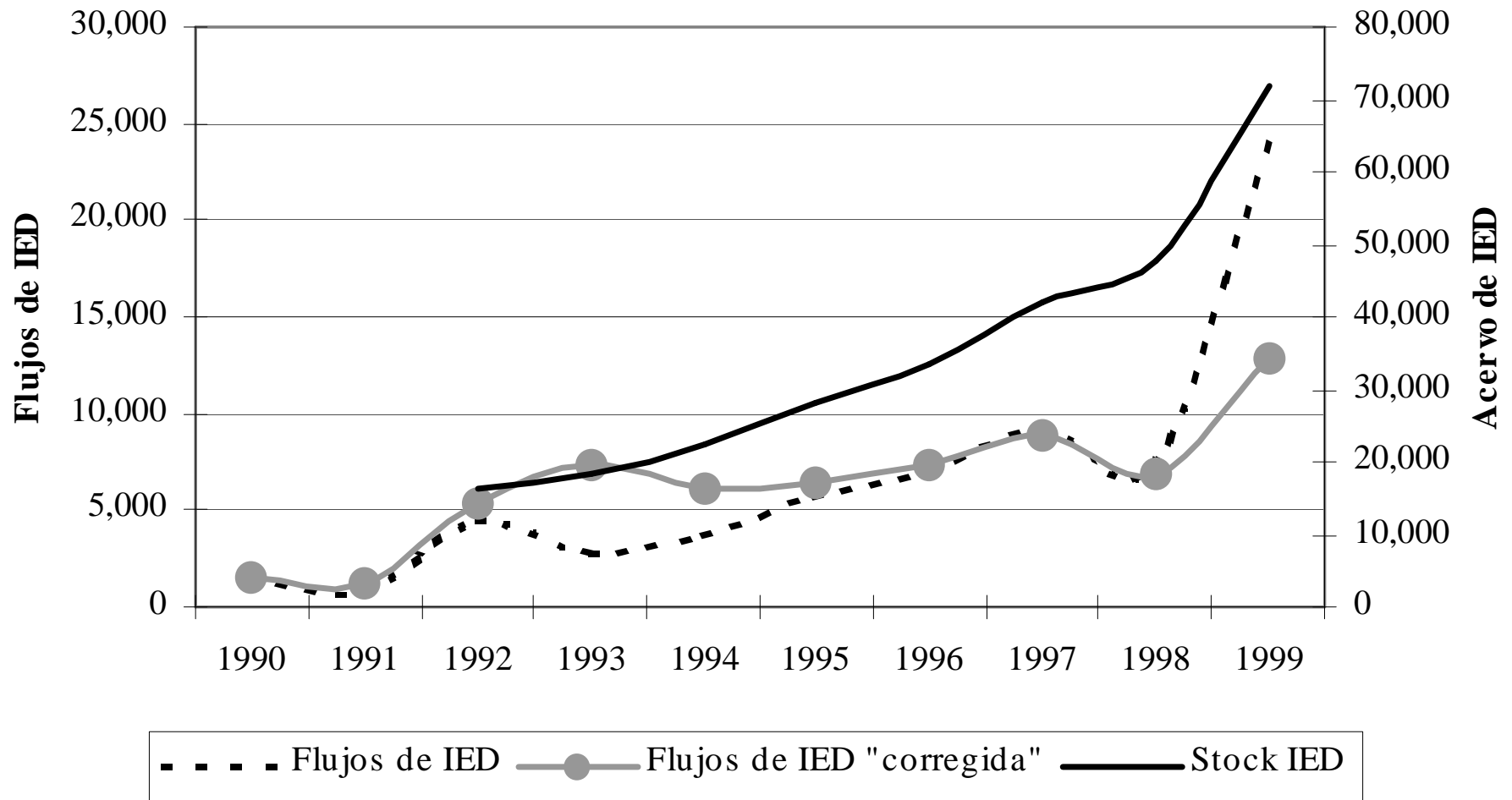
# Valor agregado por origen del capital (1993-2001)



Fuente: Elab. propia en base a datos de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas-500 empresas del INDEC

# FDI flows and stock during the 90s

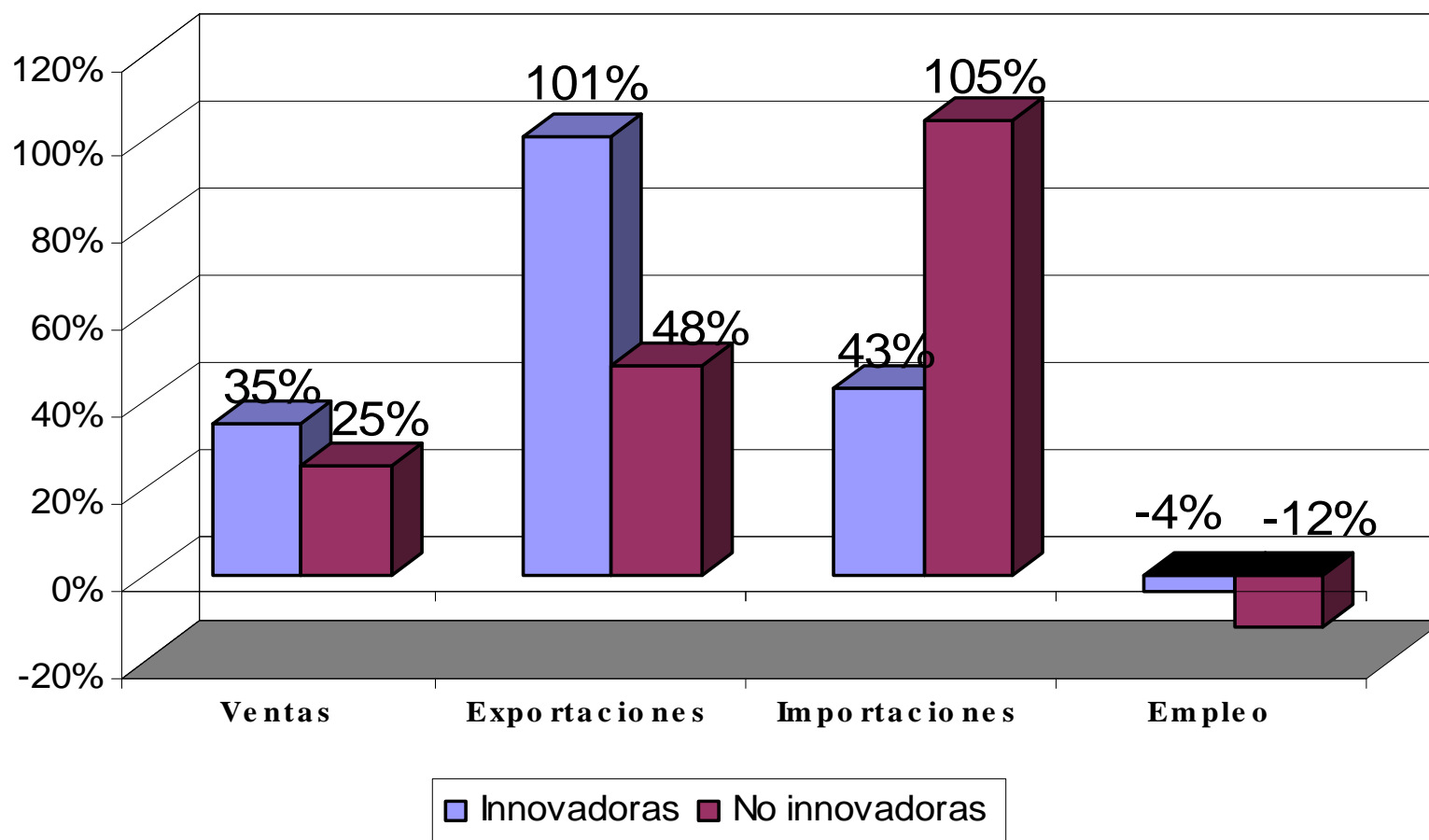
Evolución de flujos y stock de IED en Argentina, 1990-1999  
(millones de dólares)



# Conducta tecnológica (1639 empresas)

## Período 1992-1996

### EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES GENERALES

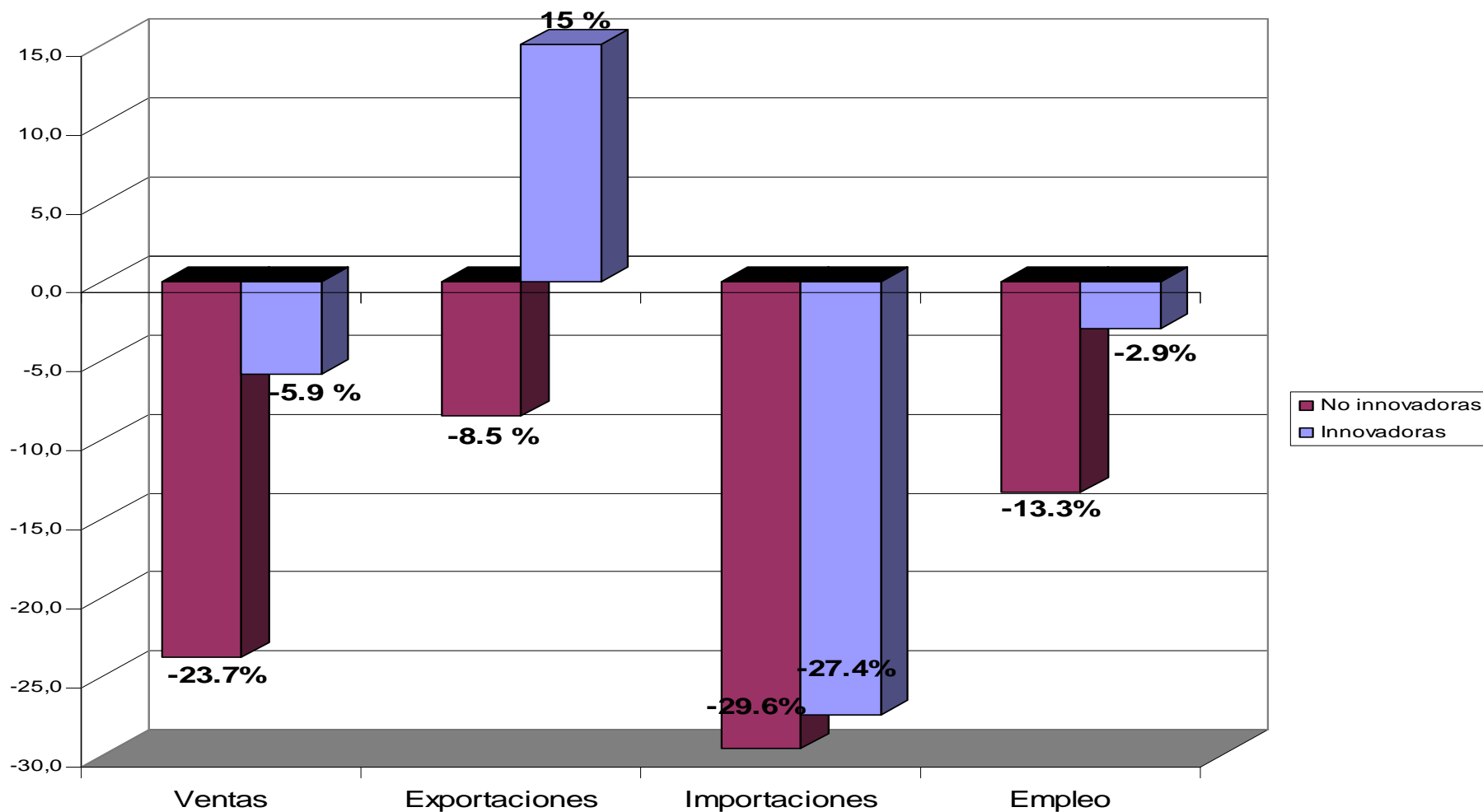


**Fuente:**Elab. Propia en base a datos de la 2da Encuesta Nacional de Innovación en Argentina – INDEC y de la CEPAL

# Conducta tecnológica (1688 empresas)

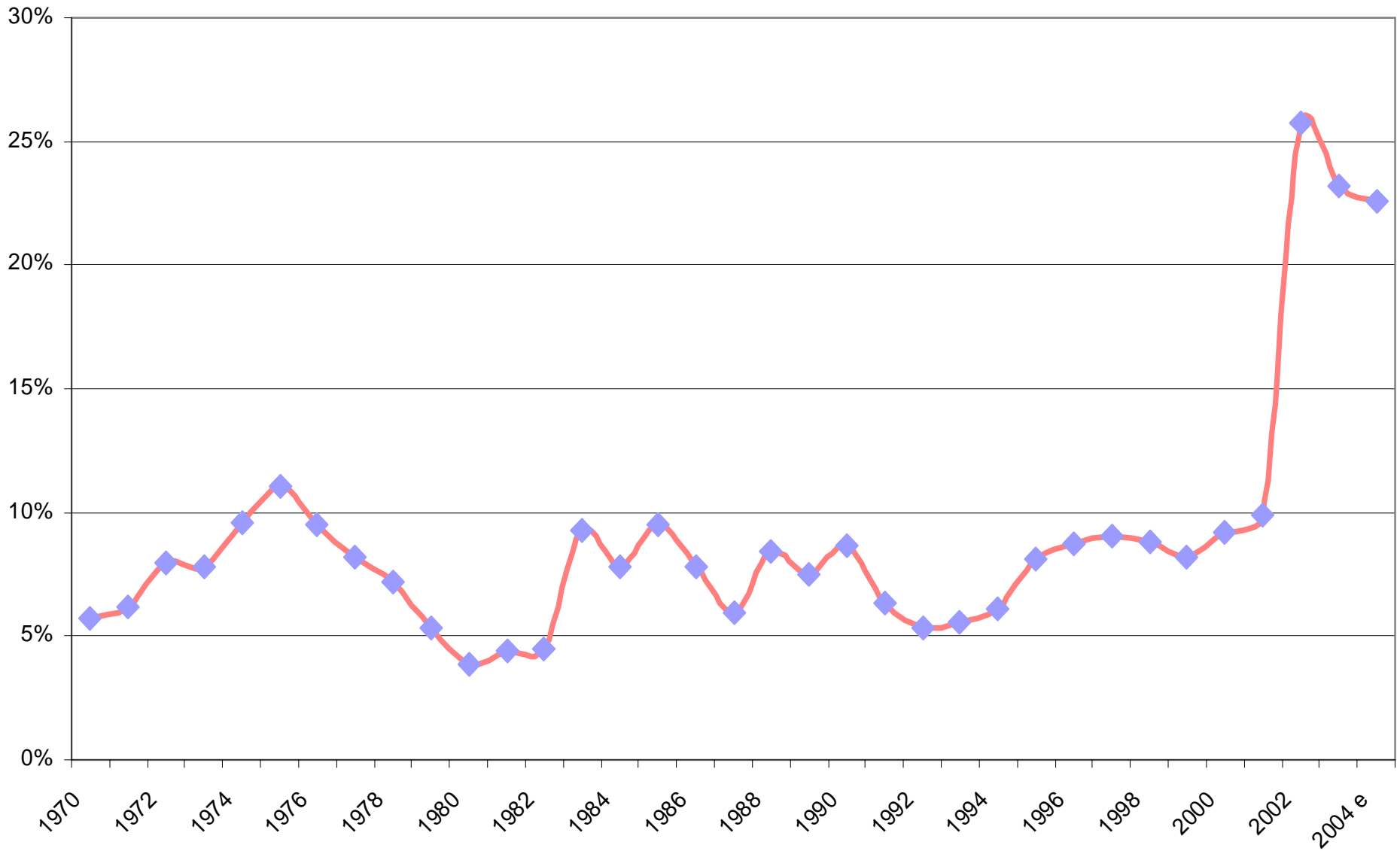
## Período 1998-2001

### EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES GENERALES

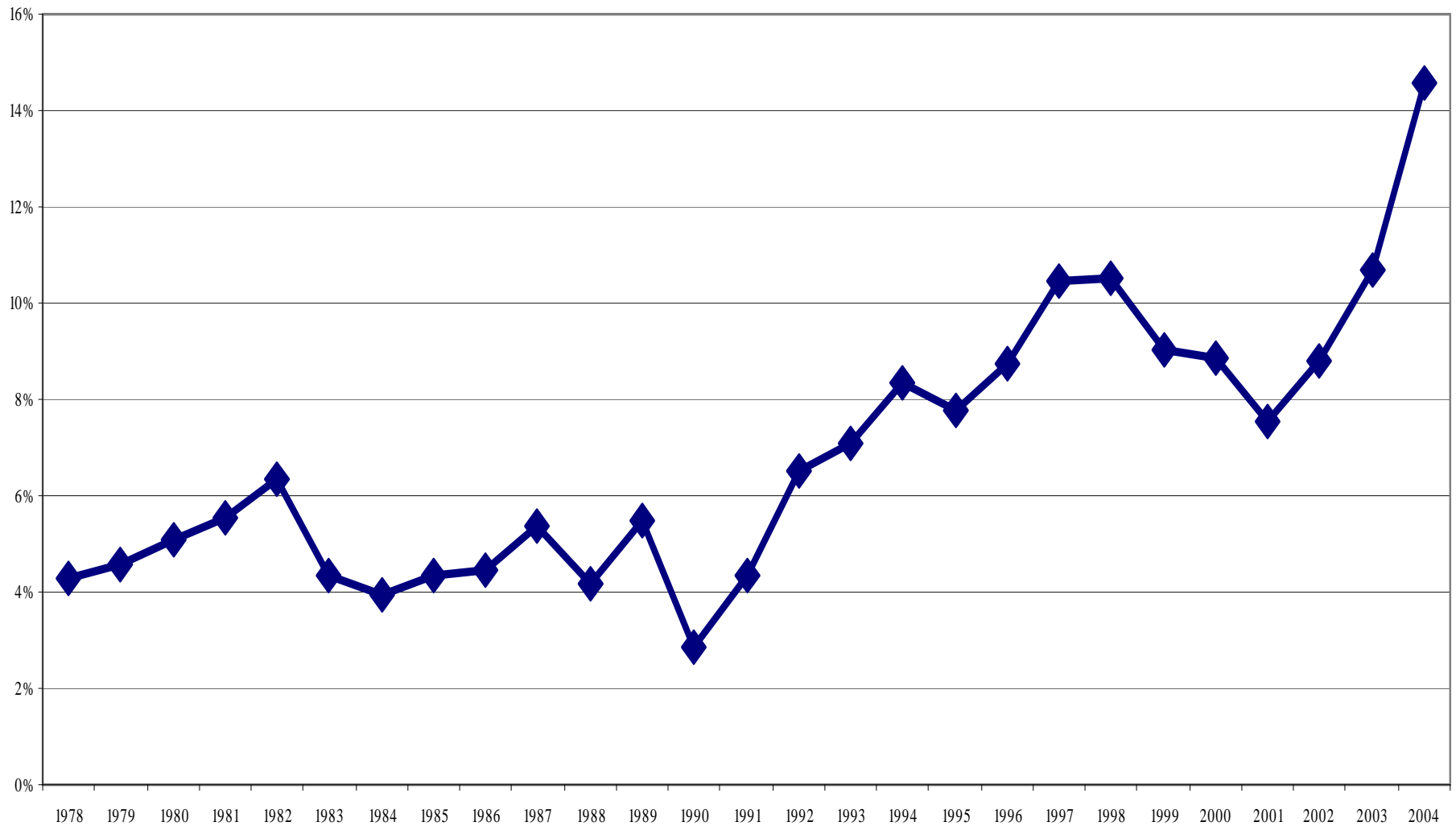


**Fuente:**Elab. Propia en base a datos de la 2da Encuesta Nacional de Innovación en Argentina – INDEC y de la CEPAL

# Exports / GDP ratio, current dollars



# Coeficiente de importaciones a PIB en dólares corrientes (1970-2004)







UNITED NATIONS



**[www.cepal.cl/argentina](http://www.cepal.cl/argentina)**

**Paraguay 1178 – Piso 2**

**(1057) Buenos Aires**

**Tel.(54-11) 4815-7810**

**E-mail: [cepalbue@cepal.org](mailto:cepalbue@cepal.org)**