

## 1) Introducción

El objetivo de este trabajo fue establecer un estado del arte de los estudios que hasta el momento se habían analizado o que habían tocado el problema de la evolución de las políticas industriales y sus instrumentos de aplicación con posterioridad a la crisis del 2001 en la Argentina. Mientras que en el plano del discurso político hay una gran pluralidad, o incluso una polarización tanto sobre el estado de la industria nacional como sobre las acciones del estado hacia el sector, esa polarización desaparece casi totalmente en el mundo académico.

Hay dos grandes coincidencias entre los analistas. La primera es que hay, al menos, un punto de inflexión alrededor del año 2007 y comienzos del 2008. El grupo CENDA, por ejemplo, al que pertenecieron importantes funcionarios de la administración kichnerista (como el ministro de economía Axel Kicillov o Augusto Costa, secretario de comercio, ambos bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner) consideró a la primera parte de la etapa como la “etapa rosa”<sup>1</sup> mientras que la etapa subsiguiente aparece como un “periodo de inestabilidad y aceleración inflacionaria”<sup>2</sup>

La segunda, y sorpresiva, coincidencia reside en que no hubo, durante los doce años de administración kirchnerista una política industrial coherente. Si hay, en cambio, debates en torno a si las medidas aplicadas tuvieron efectos favorables o no al desarrollo industrial o respecto a la posible progresividad en el tiempo de la adopción de medidas y herramientas de política industrial.

Nuestro trabajo tendrá entonces dos ejes definidos por el problema de la periodización de la etapa, tanto como periodización de la evolución del sector industrial como de las distintas etapas por las que pasó la política hacia el mismo. En este sentido

---

<sup>1</sup> CENDA (2010), p. 40

<sup>2</sup> Ib Idem, p. 54

comenzaremos con un breve resumen de los cambios en la economía y la política económica que marcan el quiebre con la etapa de la Convertibilidad o el “modelo de valorización financiera”. Esto nos permitirá caracterizar qué rasgos distinguen a la posconvertibilidad, pero también, hacia el final del trabajo, hacer un breve balance de los principales “logros” de la posconvertibilidad *vis a vis* el periodo precedente. Esto nos llevará, a nuestro segundo eje, que es el alcance de los cambios estructurales.

## 2) Convertibilidad y posconvertibilidad

La crisis económica, política y social de fines de 2001 trajo aparejada la caída de una de las bases del modelo económico que estaba en crisis, la convertibilidad de la moneda a un precio constante y subvaluado. Desde 1998 y hasta los últimos días de 2001, la Argentina vivió la crisis del “modelo de valorización financiera” iniciado en 1976 pero profundizado bajo la presidencia de Carlos Menem y su ministro de economía, Domingo Cavallo; para el sector industrial, sin embargo, no sólo esos últimos tres años habían sido negativos, sino el conjunto de la etapa: la Argentina se desindustrializó. ¿Qué significó exactamente la desindustrialización? En primer lugar se redujo la producción industrial medida como PBI per cápita, es decir, la producción creció menos que la población. En segundo lugar, se redujo la relación entre producción industrial y el conjunto de la producción de bienes y servicios del país (PBI Industrial/PBI). En tercer lugar se observó una fuerte desestructuración productiva, la ruptura de los tejidos productivos, una fuerte sustitución de producción nacional por importaciones. También se observa una caída del valor agregado en la producción. La productividad del trabajo se elevó pero sobre bases contradictorias; un pequeño grupo de empresas, las pertenecientes a la cúpula empresarial, se acercaron al umbral de productividad internacional, son las agroindustrias, la producción de *commodities* industriales y la industria automotriz, el resto de la industria sólo mejoró en forma darwiniana: cerraron las empresas con menor productividad<sup>3</sup>.

La posconvertibilidad comprende al menos cuatro periodos presidenciales: el gobierno provisional de Eduardo Duhalde (02/01/2002-25-05-2003), nombrado por la Asamblea Legislativa ante la renuncia de Fernando De la Rúa, Néstor Kirchner

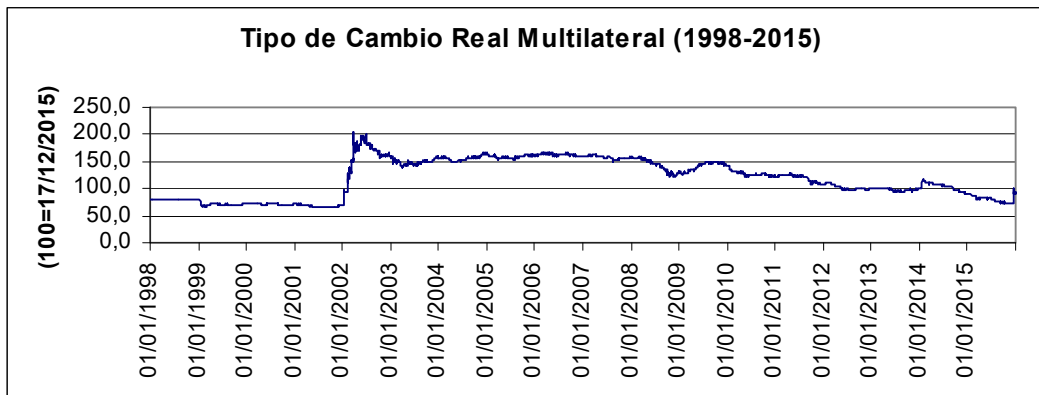
---

<sup>3</sup> Katz y Bernat (2013)

(25/05/2003-10/12/2007) y dos periodos consecutivos de Cristina Fernández de Kirchner. Más específicamente, el primero de estos mandatarios, con el que sus sucesores luego “rompieron” políticamente, fue quién sentó las bases del esquema económico de los años subsiguientes: i- devaluación de la moneda, de manera de mantener un tipo de cambio “alto”, que al poco tiempo se estabilizó en torno a tres pesos por dólar estadounidense, ii- cambios diferenciales sobre la base de la aplicación de retenciones a las exportaciones agropecuarias, iii- cesación de pagos de la deuda externa (el default de la deuda fue decretado durante la corta presidencia de Adolfo Rodríguez Saa), que posteriormente fue refinanciada en dos negociaciones sucesivas, en 2005 y 2007. De hecho, un mismo ministro de economía comandó este proceso, Roberto Lavagna, que acompañó tanto a Duhalde como a Kirchner, entre Abril de 2002 hasta Noviembre de 2005.

Distintos autores han señalado ya la centralidad de la devaluación en el nuevo esquema económico. La devaluación dio lugar a un tipo de cambio “alto” que multiplicó la rentabilidad de las exportaciones tanto industriales como agropecuarias, pero en especial estas últimas, que además disfrutaron del aumento del precio de las *commodities* en el mercado mundial. A su vez creó, la menos durante los primeros años, una barrera para las importaciones y propició su reemplazo por producción nacional.

El ingreso de divisas por la exportación y la mejora de la balanza comercial hubiera llevado, sin embargo, a una rápida revaluación del tipo de cambio real (tendencia que no se materializaría hasta 2008). Esto también porque los componentes de las exportaciones del país son a su vez bienes transables de consumo masivo (o que se usan para producir para el consumo interno), en especial alimentos, y por lo tanto si se trasladase su valor a los precios internos subiría necesariamente el costo salarial. La aplicación de tipo de cambios diferenciales a través de las retenciones a las exportaciones agropecuarias buscó morigerar ese efecto. Cuando esto no fue suficiente también se recurrió a la compra de divisas por parte del Banco Central para mantener el tipo de cambio. Esto puede verse desde dos puntos de vista, por un lado, evitó un impacto mayor sobre los ingresos de los trabajadores, por el otro, el alza del costo laboral (un razonamiento similar puede hacerse para comprender quiénes fueron realmente los beneficiarios de los subsidios a los servicios públicos, en especial a la energía).



**Grafico 1**

(Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCRA<sup>4</sup>)

Por el otro, la devaluación redujo en un simple acto el valor de los salarios tanto en términos internacionales como en términos reales, de al menos el 30%, posible en el marco de los índices de desocupación y subocupación más altos de la historia, que recuperaron su valor de 2001 recién entre 2005 y 2006 y en 2014 apenas lo superaba por un 11%<sup>5</sup>) A esto último cabe sumar el elevado índice de empleo no formal (en detrimento tanto de los trabajadores como del estado y como forma de reducir los “gastos” empresariales), que, dependiendo de los índices que se tomen, nunca estuvo por debajo del 35%. La reducción del “costo laboral” fue el principal aliciente para el crecimiento de la industria<sup>6</sup>. Decía CENDA en 2010: “El patrón de crecimiento se erigió sobre una enorme transferencia de ingresos de los trabajadores a la clase capitalista en su conjunto, que en combinación con la protección cambiaria posibilitó un formidable recomposición de la rentabilidad de los sectores industriales que había retrocedido durante la larga fase iniciada a mediados de la década de 1970”<sup>7</sup>.

Todos los autores que tocaron el problema de las políticas económicas del período, en especial de las políticas industriales, han señalado la ausencia de políticas específicas

<sup>4</sup> [http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Indice\\_tipo\\_cambio\\_real\\_multilateral.asp](http://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Indice_tipo_cambio_real_multilateral.asp) (consultado el 01/03/2017)

<sup>5</sup> Datos de Kulfas (2016), anexo estadístico del capítulo I

<sup>6</sup> Graña y Kennedy (2013)

<sup>7</sup> CENDA, op. Cit., p. 74-75

sobre el sector<sup>8</sup>. Azpiazu y Schorr, en 2010, tratan de explicar la matriz teórica de esta ausencia, al señalar que “para los defensores del actual esquema macroeconómico, el 'dólar alto' constituye una condición necesaria y suficiente para avanzar en la reindustrialización y la revisión de muchos de los legados críticos de la etapa 1976-2001. (...) y que casi no se necesitan políticas activas si 'la macro funciona bien' y 'los precios son los adecuados’”<sup>9</sup>

### 3) Un intento de periodización

La etapa que estamos analizando se caracterizó por un largo ciclo de crecimiento económico, con aumentos sostenidos del PBI y particularmente, en contraposición con la etapa previa, del PBI industrial, y del nivel de empleo, estando hoy en el espiral descendente del ciclo económico en curso. Se ha señalado, a su vez, que en la posconvertibilidad tenemos al menos tres periodos diferenciados, desde 2002 a 2007/2008, en su etapa más dinámica, y desde 2007/2008 en adelante, donde muchas de las variables comenzaron a desestabilizarse y de 2011 en adelante la agudización de los signos de todos los agotamiento del ciclo económico.

En la primera sub-etapa, podemos destacar los altos índices de crecimiento del PBI, alrededor del 8% anual, tanto por el crecimiento de la industria como del agro, y descenso de la desocupación, junto a la creación de una cantidad importante de empresas. La industria creció por encima del resto de la economía, en clara contraposición con el periodo previo (más adelante debatiremos el problema del crecimiento industrial en relación al conjunto de la economía). La mayor parte de las ramas industriales crecieron a un ritmo similar. Cabe destacar algunos de los elementos que sostienen este elevado crecimiento fueron el auge de las *commodities* en el mercado mundial, la mejora de la competitividad de la moneda argentina (tipo de cambio alto) y de los términos de intercambio, y la importante capacidad ociosa. De hecho, hasta 2005 el crecimiento se basó no en nuevas inversiones sino en la puesta en marcha de la capacidad ociosa<sup>10</sup>.

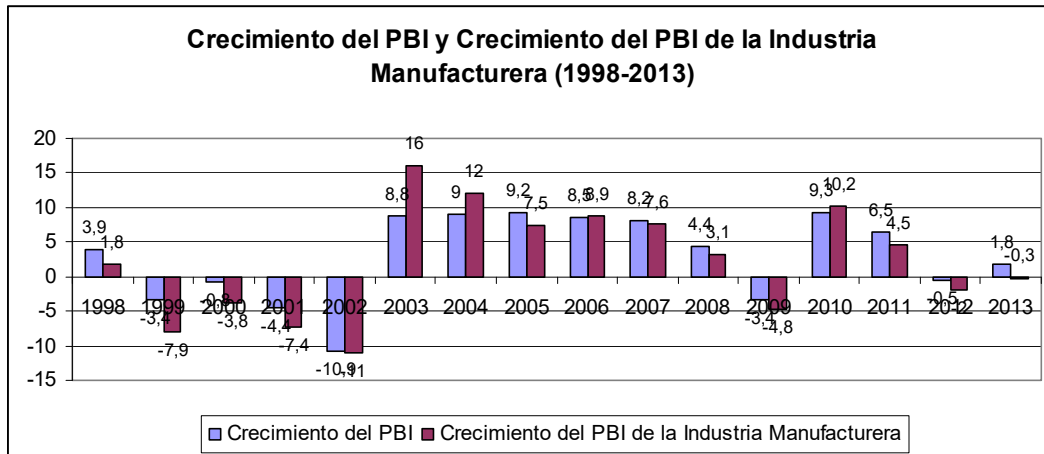
### Grafico 2

---

<sup>8</sup> Este punto se desarrollará más adelante

<sup>9</sup> Azpiazu y Schorr (2010), p. 230

<sup>10</sup> Coinciden en esta descripción trabajos como los de Azpiazu y Schorr (2010), Castells y Schorr (2015), CENDA (2010) y Coatz y Kosacoff (2016)



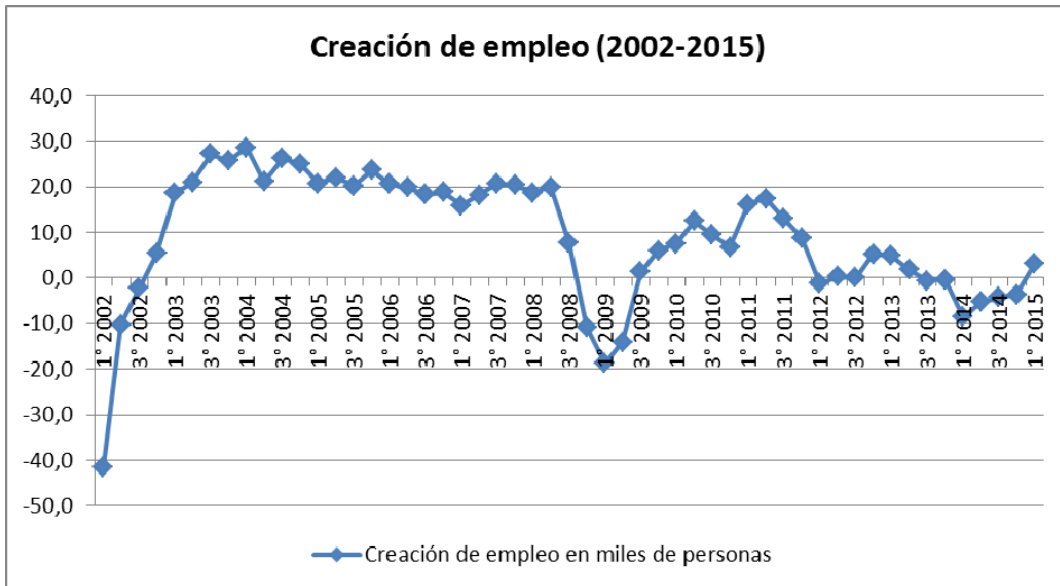
(Fuente: Elaboración propia sobre datos de Base de Datos ARKLEMS+LAND<sup>11</sup>)

La economía argentina empieza a mostrar algunos signos de debilitamiento en 2007, aún antes de la caída de Lehmann Brothers (septiembre de 2008) que da inicio a la crisis financiera internacional. Al conflicto con los productores y exportadores agrarios por las retenciones le siguió un aumento de la inflación, que a partir de ese año no bajó nunca del 25%, aunque el gobierno intentó ocultar este dato con la intervención del INDEC (entre otras cosas, además de las consecuencias de la inflación sobre los salarios, porque la inflación repercutía en el índice CER, para el pago de bonos de deuda). La creación de empleo dejó de acompañar el crecimiento de la producción (ver gráfico 3), en relación a la pérdida de dinamismo de las industrias más trabajo intensivas y el avance de aquellas más capital intensivas<sup>12</sup>. Ese mismo año la industria pasó a tener una balanza comercial deficitaria. En 2009 se vivió el primer periodo de recesión propiamente dicha en el sector industrial.

**Grafico 3**

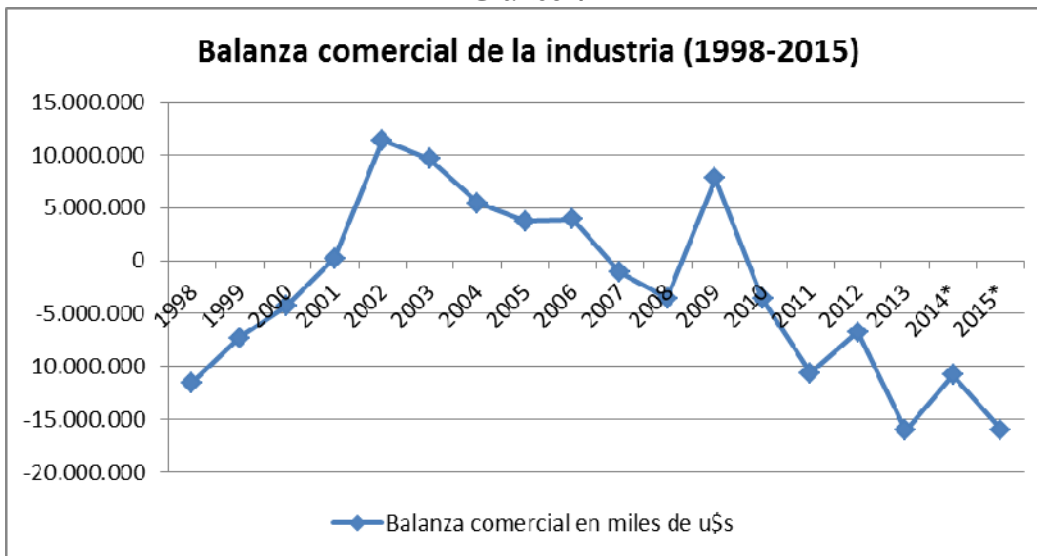
<sup>11</sup> <https://arklems.org/> (consultado el 01/03/2017)

<sup>12</sup> Castells y Schorr (2015), pp.57 y 58



(Fuente: Elaboración propia sobre datos de SIPA-ANSES<sup>13</sup>)

Gráfico 4



(Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC<sup>14</sup>)

A partir de 2011, los rasgos que acabamos de describir se agudizan. Pero además se suman, la crisis energética, la revaluación del tipo de cambio real (ver cuadro), la caída de las reservas del Banco Central y la brecha cambiaria. La primera fue producto de la

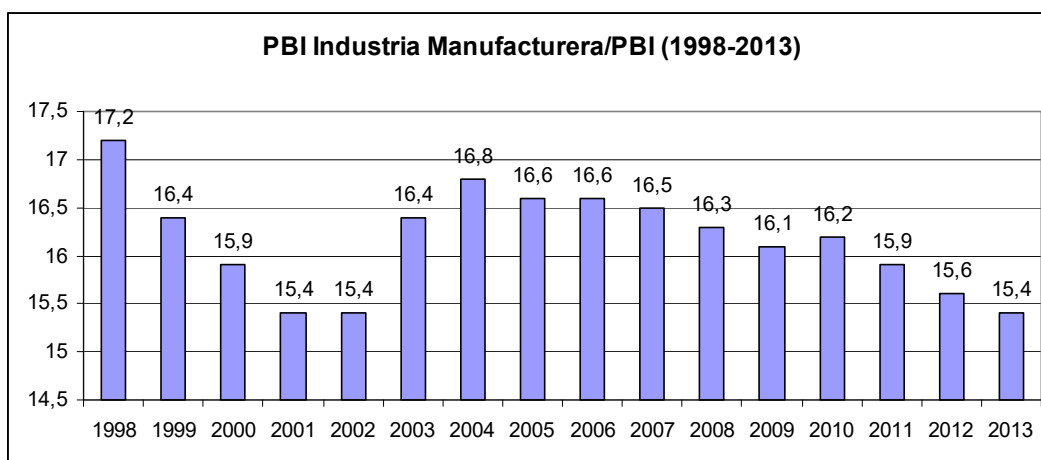
<sup>13</sup> [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/oede/dinamica\\_delemplo.asp](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/oede/dinamica_delemplo.asp) (consultado el 05/04/2017)

<sup>14</sup> [http://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=2&id\\_tema\\_3=40/](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40/) (consultado el 05/04/2015=)

desinversión en la producción petróleo y gas (y una matriz energética dependiente de estos recursos no renovables). La apreciación del tipo de cambio real complicó algunas de las exportaciones y favoreció las importaciones, aumentando el déficit comercial. Aumentó aún más la inflación, superando la barrera del 30% anual. Por último, para evitar la fuga de divisas en un contexto de caída de las reservas (caída impulsada por la compra de combustibles y el pago de servicios de deuda), se impuso un cepo cambiario y medidas de administración del comercio internacional, lo cual abrió una brecha cambiaria e impulsó una mayor dolarización y fuga de activos. Los últimos dos años del periodo ya vieron una recesión industrial, pérdida de empleos y caída del salario real.

Finalmente, si bien los primeros años de la convertibilidad vieron retroceder la tendencia a la caída de la producción industrial sobre el conjunto de la producción, a partir del año 2005 esa tendencia siguió su curso, de manera que hacia finales de la etapa la industria representaba una parte aún menor del PBI que durante la convertibilidad, como vemos el gráfico 6.

**Grafico 6**



(Elaboración propia sobre datos de Base de Datos ARKLEMS+LAND)

#### **4) Las políticas industriales**

Amsden y Hikino (1995) han señalado, inspirándose en países de industrialización tardía en Asia (Corea del Sur, Taiwan, incluso Japón), el rol del estado como disciplinador



del capital y la dinámica de “reciprocidad” entre estado y empresas en torno al otorgamiento de subsidios a la producción. A su vez, descartan como motor del desarrollo la devaluación de la moneda y los salarios bajos en términos internacionales, dos factores que han sido destacados por sectores empresarios argentinos como condiciones para el crecimiento. Intentaremos aplicar algunos de estos esquemas teóricos para demostrar que en la Argentina las transferencias del Estado hacia el capital no se dieron bajo este principio de reciprocidad sino del principio de “recompensa”, lo que, para Amsden, caracterizó a los países de crecimiento “lento”, donde se otorgaron subsidios pero sin fijar normas de desempeño.

En el período bajo estudio existieron variados instrumentos de política industrial: i- aportes no reembolsables (REPRO, FONSOFT, FONTAR, PI-TEC, PACC, PROSAP), ii- beneficios impositivos (régimen especial de Tierra del Fuego y de promoción en San Luis, Catamarca, la Rioja y San Juan, Ley 26360, promoción de la industria del software y de la biotecnología, régimen de draw back, régimen automotriz del MERCOSUR, reintegro a las exportaciones industriales), iii- créditos blandos o a tasa subsidiada y otras facilidades financieras (FONAPYME, RBP, PRODER, FONTAR, BICE, FOGAPYME, SGR, Créditos del Bicentenario), iv- asistencia técnica y capacitación (Desarrollo Industrial Sostenible-PNUD, Plan Nacional de Diseño, PROArgentina), v- compra estatal (Conectar Igualdad, vacunas, ARSAT, FM, YPF, Atucha), vi- administración del comercio (LNA, DJAI). El conjunto de los autores que se han dedicado al análisis de la industria y las políticas industriales en la posconvertibilidad coinciden en que estas últimas son el producto de sucesivas gestiones gubernamentales, al punto de que han acuñado el término de “capas geológicas” para describir el fenómeno<sup>15</sup>.

Sobre la evolución de las políticas económicas hemos podido relevar al menos tres conjuntos de posiciones.

Lavarello y Saravia (2015), en el estudio más exhaustivo que hemos encontrado sobre el tema, acuerdan con la idea, planteada al principio de esta trabajo de que la política industrial no fue un todo homogéneo, pero consideran que a lo largo del periodo se dieron una serie de “aprendizaje institucionales” por lo que se paso paulatinamente de una

---

<sup>15</sup> El Plan Estratégico Industrial 2020 puede servir de ejemplo a lo antedicho. El PEI2020, no buscaba impulsar nuevos sectores, ni priorizaba sectores estratégicos, se planteaba como objetivo máximo lograr solucionar ciertos “cuellos de botella” de los sectores existentes y ni siquiera era una iniciativa sostenida desde un ámbito de jerarquía del estado sino de una subsecretaría de importancia menor.

política de incentivos mayoritariamente horizontales, inespecíficos e insuficientes, hasta el año 2007, cuando estos aprendizajes habrían madurado y comenzaron ciertos incentivos a la innovación tecnológica, y más aún a partir de 2010, cuando en un marco macroeconómico adverso el estado instauró nuevas herramientas, a través de la administración del comercio así como a través de colocarse como productor y generando eslabonamientos productivos a través de grandes proyectos estratégicos (ARSAT, Atucha). Una perspectiva similar presenta Burgos (2011) cuando plantea los límites que presentaron al “modelo de crecimiento con inclusión social” el entramado institucional heredado, trabas que el gobierno trató, aunque no pudo en muchos casos, de desarmar. Fossati, Iborra, y Molina (2015) también estudiaron los límites que coloca la OMC a las herramientas de política industrial. Esta perspectiva peca de cierta ingenuidad, porque al tiempo que se hicieron algunos intentos de innovar en el fomento industrial y se aplicaron algunas herramientas “proteccionistas”, la mayor parte de las medidas en este sentido estuvieron guiadas por las necesidades macroeconómicas, al tiempo que se sancionaron durante toda la etapa, medidas en clara continuidad con las del período previo.

Kulfas (2016) sugiere tres etapas, coincidentes con las gestiones presidenciales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, a pesar de lo cual siempre habría habido un interés en promover el desarrollo industrial; el primero centrado en el tipo de cambio alto, un segundo periodo marcado por políticas comerciales y de expansión del gasto fiscal, pero que no habría tenido grandes logros en lo productivo, finalmente una tercera etapa, donde la mayoría de las medidas buscaban contener la escasez de divisas.

En estas dos visiones, sin embargo, estamos ante la constatación de una paradoja. Los mayores avances productivos de la posconvertibilidad se habrían dado antes de la aplicación de políticas industriales activas, mientras que cuando éstas sí existieron los logros habrían sido magros.

Por otro lado, si observamos los datos aportados por Lavarello y Saravia (elaborados por CEPAL sobre datos de Presupuesto, DNIAF, Cuenta de Inversiones del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y MINCyT)<sup>16</sup> el esquema de gastos del estado en fomento industrial cambia en los 12 años estudiados, pero no sustancialmente. La mayor parte de los recursos se usaban entre 2004 y 2006 estaban destinados a incentivos fiscales

---

<sup>16</sup> Lavarello y Saravia (2015), p. 55

(75,4%) y dentro de éstos los incentivos de carácter horizontal (35,1%) y los regímenes regionales –promoción industrial en Tierra del Fuego, San Juan, San Luis, Catamarca y La Rioja- (30,1%) y lo siguieron estando entre 2010 y 2013 (59%, 15,6% y 39%). De hecho, dentro de los incentivos fiscales, si bien disminuyeron los de carácter horizontal, pero también los de carácter vertical, es decir, más específicos, y aumentó (del 30,1 a 39%) el esfuerzo económico del estado para sostener los regímenes de promoción provinciales. El único cambio sustancial fue la inversión en proyectos estatales, del 2,5 al 15%, rubro al que correspondería un serio estudio de su impacto global. Paradójicamente se redujeron a la mitad (siempre evaluando la proporción sobre el total de los fondos, no los montos) los aportes para apoyar a las PyME (de 8,4 a 4,7%).

Fernández Bugna y Porta (2011) sostienen que la política económica se concentró en el tipo de cambio alto mientras que la mayor parte de la promoción específica del sector industrial consistió en la administración de regímenes pre-existentes, entre los cuales unos pocos concentraban la mayor parte de los recursos fiscales. A su vez señalan que si bien existían variados incentivos, en general de carácter horizontal, a la innovación y la competitividad, estos fueron ineficaces por la existencia de una fuerte desarticulación del tejido productivo y se encontraron dispersos y superpuestos entre distintos organismos, y consecuentemente tuvieron un “bajo poder de fuego”, concluyendo que no existen herramientas específicas para avanzar en la integración de la producción. Azpiazu, Manzanelli y Schorr (2011) señalan entre las causas de la creciente concentración económica el hecho de que las firmas pertenecientes a la cúpula empresarial fueron las grandes beneficiadas de ámbitos de acumulación privilegiados creados o mantenidos durante este período así como de cuantiosos subsidios y subvenciones. Los mismos autores señalan el limitado uso de las herramientas de control o “poder de policía” del Estado. El propio marco normativo puede ser señalado como una de las causas de la creciente concentración económica y la profundización de la matriz productiva regresiva, como es el caso de las subvenciones a la armaduría automotriz, el régimen de promoción de Tierra del Fuego<sup>17</sup>, la vigencia de la Ley de Inversiones Extranjeras de la dictadura militar y la mayoría de los numerosos convenios bilaterales de comercio firmados durante la década de 1990,

---

<sup>17</sup> Porcelli y Schorr (2015) estudiaron el peso del régimen de promoción de Tierra del Fuego sobre las finanzas nacionales y el rol regresivo de la reglamentación de la misma al fomentar la importación de insumos y maquinaria y desincentivar los eslabonamientos locales y la sustitución de importaciones

algunas de estas normas fueron heredadas de la convertibilidad (y mantenidas) pero otras fueron innovación<sup>18</sup>es de la etapa, como el régimen de promoción bienes de capital e infraestructura (Ley 26360 de 2008).

## 5) ¿Cambio estructural o continuidades?

Al principio de este trabajo, reseñamos brevemente las características que la industria heredaba de la Convertibilidad; a este fenómeno se lo ha llamado “dualidad estructural”. Durante la posconvertibilidad, la Argentina ha profundizado esta matriz productiva del periodo previo.

El país se ha especializado en las ramas industriales de poco dinamismo internacional, de las que la Argentina es tomadora de precios y con escasos eslabonamientos y efectos virtuosos en torno al empleo, como las agroindustrias y la producción de *commodities* fabriles (siderurgia, metalurgia), o bien ligadas a regímenes especiales de promoción (automotriz). Estas mismas ramas son aquellas que durante la convertibilidad lograron mejorar su productividad y acercarse al umbral de productividad internacional. Sin embargo, por más tecnológicas que las mismas sean, no son promotoras del desarrollo nacional<sup>19</sup>; están integradas de tal forma al mercado mundial, que no traccionan otras industrias (hacia atrás como proveedoras de insumos o hacia adelante como procesadoras de la producción de las mismas).

El resto de la industria, dedicada al consumo interno, es cada vez más dependiente de la importación de insumos y tecnología.

Esta característica de la industria radicada en el país es más evidente cuando se observa la dinámica de las importaciones y exportaciones nacionales. Como hemos dicho más arriba (ver gráfico 4), ya desde 2008 el sector industrial tiene déficit en su balanza

---

<sup>18</sup> Castells, Ferreira, Ischauspe y Schorr (2014) han mostrado cómo el régimen de importación de bienes de capital fomenta la importación y desincentiva la industria de éstos, por lo que durante el período ha aumentado la proporción de importación de bienes de capital, a pesar de existir un potencial importante para la producción local.

<sup>19</sup> El desarrollo implicaría, fundamentalmente, tres aspectos: el desarrollo de la cadena productiva o integración vertical de la industrial, la incorporación de conocimientos al proceso productivo, es decir, producir cosas cada vez más complejas, en contraposición con *commodities* industriales o bienes primarios, y la sustitución de importaciones. Estos puntos no se plantean en términos de autarquía económica, pero sí de menor dependencia de la economía mundial y sus rumbos, y de ruptura con la restricción externa.

comercial con el exterior. Las industrias productoras de *commodities*, ya sea de origen agrícola como bienes intermedios como el acero y el aluminio, son claramente exportadoras, mientras que la industria automotriz, si bien exporta una parte sustancial de su producción, importa gran parte de sus componentes, al igual que la industria de ensamblaje de electrónica y electrodomésticos de Tierra del Fuego, con la diferencia de que esta produce exclusivamente para el mercado local. Si observamos la evolución durante la posconvertibilidad, vemos que el consumo creció por encima de la producción, de manera que las importaciones crecieron más allá de los ya altos niveles de la Convertibilidad<sup>20</sup>. La industria prosiguió con un proceso de “sustitución inversa, es decir, se comenzaron a importar productos industriales, en general insumos o componentes, antes producidos o incluso exportados por el país, tal es el caso de la industria automotriz<sup>21</sup> o de bienes de capital<sup>22</sup>. Podemos apreciar entonces una profundización de la matriz productiva propia de la convertibilidad. En primer lugar, se acentuó el papel del país como productor de bienes primarios, esto, en lo que a la industria respecta, implica el fuerte crecimiento de las agroindustrias (alimenticias), las industrias extractivas (mineras y petroquímicas) que aprovechan los recursos “estáticos” o naturales del país, las *commodities* industriales y de las armaduras (de autos y electrodomésticos), ligadas a leyes de estímulo específicas. Seis industrias explican, en 2015 el 59,9% de la producción industrial del país: alimentos y bebidas, química, petrolera, automotriz, plástica y metálica básica, una proporción casi idéntica que a principios del período (60,4%)<sup>23</sup> como podemos observar en el gráfico 7.

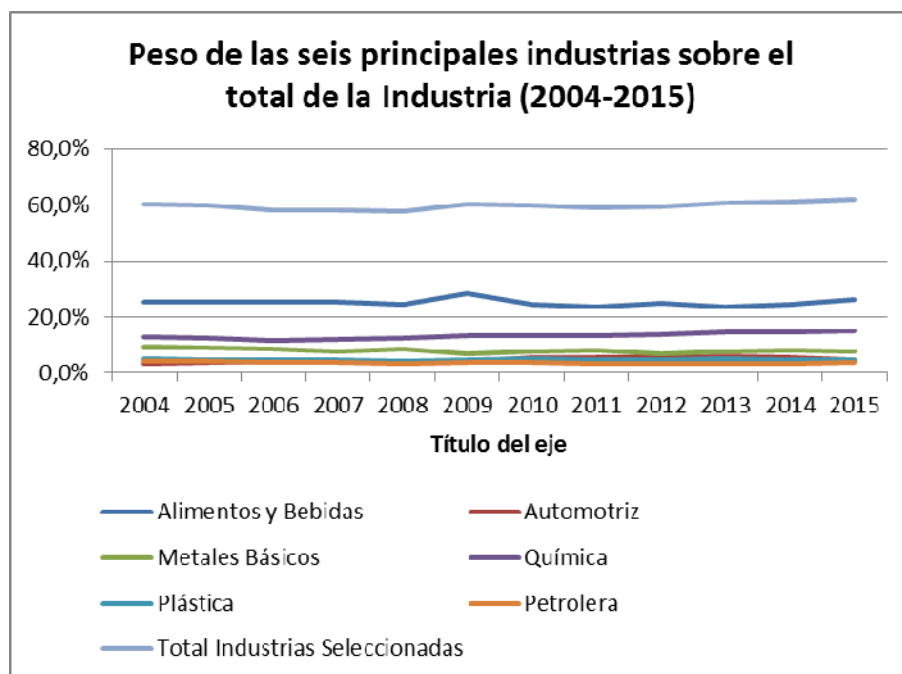
---

<sup>20</sup> En 1998 el índice de importaciones sobre el consumo llegó al 21,2%, el más alto de la Convertibilidad, por la crisis, bajó hasta el 10% en el año 2002, para luego subir exponencialmente hasta el 26,5% en 2007, según datos de Azpiroz y Schorr (2010)

<sup>21</sup> Castells y Schorr (2013) señala que a la par del crecimiento de la producción y las exportaciones, el sector no sólo se ha convertido en deficitario (hasta el 2007 tuvo superávit en su balance de exportaciones e importaciones) sino que ha desarrollado un proceso de sustitución inversa, es decir que insumos que se fabricaban en el país o han dejado de fabricarse o han sumado importaciones para suplir la demanda de las armaduras.

<sup>22</sup> Castells, Ferreira, Ischauspe y Schorr (2014), han mostrado cómo el régimen de importación de bienes de capital fomenta la importación y desincentiva la industria de éstos, por lo que durante el período ha aumentado la proporción de importación de bienes de capital, a pesar de existir un potencial importante para la producción local.

<sup>23</sup> Datos del INDEC, [http://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=9&id\\_tema\\_3=47](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=47) (consultado el 05/04/2017)



**Gráfico 7**

(Elaboración propia sobre datos de INDEC<sup>24</sup>)

Si lo que observamos es la composición de la canasta exportadora del país, podemos apreciar un mayor cambio, pero para peor, esas mismas seis ramas pasaron de componer un elevado 78% de las exportaciones al 87%<sup>25</sup>. Visto desde lado del nivel tecnológico de la composición de estas exportaciones, también se ve la continuidad con el período previo, siendo las exportaciones con mayor densidad tecnológica una proporción cada vez menor de las exportaciones argentinas<sup>26</sup>.

## 6) Algunas conclusiones

<sup>24</sup> Datos del INDEC, [http://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=9&id\\_tema\\_3=47](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=47) (consultado el 05/04/2017)

<sup>25</sup> Castells y Schorr (2013), p. 62

<sup>26</sup> Coatz y Kosocoff (2016) advierten una disminución de la incidencia exportadora de los sectores que son intensivos en el factor trabajo y la realización de procesos de alto valor agregado, que entre ambas representaban en 1998 el 25% de las exportaciones pero sólo llegan al 10% en la actualidad. En el mismo sentido, Schorr y Weiner (2013) señalan como en la posconvertibilidad el 83,1% de las exportaciones industriales son de baja y mediana-baja tecnología (83,7%, casi el mismo porcentaje fue el promedio en la convertibilidad) mientras el 72,5% de las importaciones son de alta y mediana-alta tecnología (contra un 70,4% en el decenio previo). Resalta también el porcentaje de exportaciones ligadas de alimentos y bebidas: 50% del total para la posconvertibilidad.

Mientras el propósito declarado de los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández fue la reconstrucción de la industria y la burguesía nacional<sup>27</sup>, lejos de “recuperarse” la industria nacional continuó el proceso de extranjerización y concentración del empresariado. Las ventas de la “cúpula empresarial” (compuesta por las 200 empresas más grandes del país) concentra en 2010 el 41,4 % del valor bruto de producción fabril, contra 26,7% en 1993 y 33,5 en 1998, sólo en 2002 (la crisis fue un momento en que muchas empresas compraron otras, muchas veces la competencia, que estaban quebradas) este indicador es mayor al del resto del período bajo estudio, con el 46,4% (ya el año siguiente vuelve al 37,8 para luego ir subiendo paulatinamente). La extranjerización del sector industrial también se ha agudizado, llegando en 2010 al 29,3% de la producción, contra el 9,8% en 1991, 20,6% en 1998 y 21,8% en 2003. <sup>28</sup>. Claramente, ambos rasgos se han agudizado. Las consecuencias de la mayor concentración y extranjerización de la economía no son favorables al desarrollo nacional.

Este capital más concentrado y extranjerizado, lejos de aprovechar su capacidad económica y financiera para mejorar procesos y tecnología, se apoya en la monopolización del mercado para, en primer lugar, acrecentar sus utilidades no a través del aumento de la productividad sino del acaparamiento del mercado. A su vez la extranjerización fomenta no sólo la fuga de capitales sino la especialización regresiva.

La concentración y extranjerización de las exportaciones es aún mayor. Para el primer indicador, tenemos un elevado crecimiento en la convertibilidad (del 64% en 1991, 69,4% en 1998, 73, 6% en 2001) dieron un nuevo salto en los primeros años de la posconvertibilidad (llegó al 84,5% en 2005) y partir de allí se redujo levemente, pero siempre por encima de los índices de la etapa previa (74,6% en 2010). La extranjerización de las exportaciones en cambio se eleva constantemente: 19,5% en 1993, 41,5% en 1998, 48,1% en 2002 y 50,8 en 2010<sup>29</sup>. La concentración de las exportaciones (hemos visto aquí la de las exportaciones industriales, pero algo similar sucede con las exportaciones agropecuarias) implica también la concentración de la generación e ingreso de divisas al país, y como vemos, además esta concentración se da particularmente en manos de

---

<sup>27</sup> Vease, por ejemplo, el discurso de apertura de sesiones legislativa de la Presidente Fernández de Kirchner del año 2015 (<http://www.cfkargentina.com/discurso-completo-de-la-presidenta-cristina-fernandez-de-kirchner-apertura-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-cfkapertura2015/>, consultado el 04/03/2017)

<sup>28</sup> Datos de Manzanelli y Schorr (2013), p. 89

<sup>29</sup> Ib Idem

empresas extranjeras, que por más que ingresen divisas al país, también las retiran en forma de dividendos o por otros medios. Finalmente, este reducido grupo de empresas, al concentrar el ingreso de divisas, aumenta su poder de veto sobre las decisiones de política económica nacional<sup>30</sup>.

La etapa que siguió a la Convertibilidad y la crisis de 2001 ha sido presentada como un cambio radical, incluso respecto, no al menemismo sino a todo el periodo 1976-2001. Esta imagen fue difundida desde el estado, y la profundidad de la crisis del “modelo de valorización financiera” tal vez nos permite entender lo extendido de esta imagen. Sin embargo un análisis algo más profundo nos permite ver más rasgos de continuidad que de ruptura. En este trabajo nos propusimos, analizando la bibliografía sobre el período, hacer algunos balances sobre la evolución del sector industrial del periodo. Efectivamente la Argentina volvió a crecer luego de 2001, pero esto no ha implicado un desarrollo nacional, no se ha desarrollado un nuevo proceso de industrialización o sustitución de importaciones, ni de desarrollos técnicos e incorporación de valor a la producción nacional. La producción de la industria ha seguido retrocediendo en relación al conjunto de la economía y se ha profundizado su especialización regresiva.

Las políticas estatales, han fomentado este camino y en vez de promover transformaciones estructurales y sectoriales han servido para engrosar las ganancias empresariales, pero no para mejorar su competitividad o impulsar innovaciones.

En esta perspectiva, nos es más fácil comprender la nueva encrucijada en la que la economía nacional se vuelve a encontrar hoy en día.

Como se desprende de lo dicho en torno a las políticas industriales y los diversos balances que de estas se hacen, se desprende como necesario elaborar una mejor periodización y caracterización, si bien no de la evolución del sector, sí de las herramientas de política industrial. Hasta el momento la mayoría de los estudios se centraron más en lo primero y menos en lo segundo, con la excepción del exhaustivo estudio de Lavarello y Saravia editado por la CEPAL, del cual hemos señalado algunas críticas en este trabajo. También parece necesario profundizar el estudio de la relación entre el contexto macroeconómico, político y social en que las medidas económicas o los instrumentos de ésta fueron elaborados y puestos en marcha.

---

<sup>30</sup> Esto se ha visto, por ejemplo, con la liquidación de las cosechas y la presión sobre el tipo de cambio



### Referencias Bibliográficas:

AMSDEN, A. H. Y HIKINO, T. (1995), “La Industrialización tardía en perspectiva histórica” en *Desarrollo Económico*, vol. 35, nro. 137, Buenos Aires, pp. 3-34

AZPIAZU, D Y SCHORR, M. (2010), *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores

AZPIAZU, D., MANZANELLI, P. Y SCHORR, M. (2011), *Concentración y Extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*, Capital Intelectual, Buenos Aires

BELLONI, P. Y WAINER, A.(2012), *La Argentina en la posconvertibilidad: ¿Un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial*, FLACSO, Buenos Aires

BERNAT, G. Y KATZ, J (2013), “Interacciones entre la macro y la micro en la posconvertibilidad: dinamica industrial y restricción externa” en *Desarrollo Económico*, vol. 52, nro 207-208, Buenos Aires, pp. 383-404

BURGOS, M. (2011), “¿Reindustrialización en la Argentina? Industrialización en la desconvertibilidad” en *La revista del CCC*, nro. 13, disponible en <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/279/> (consultado el 27/07/2016)

CASTELLS, J. M. Y SCHORR, M. (2013), “¿Sustitución de importaciones en la posconvertibilidad? Una mirada desde la industria automotriz y de bienes de capital” en SCHORR, M (compilador), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, pp. 145-186

CASTELLS, M. J. Y SCHORR, M. (2015), “Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad”, en *Cuadernos de Economía Crítica*, Nro. 2, pp. 49-77

CASTELLS, M. J., FERREIRA, E., ISCHAUSPE, E. Y SCHORR, M. (2014), “Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente” en *Realidad Económica*, nro. 263, Buenos Aires, pp. 127-158

CENDA (2010), *La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*, Cara o Ceca, Buenos Aires

COATZ, D. Y KOSACOFF, B. (2016), “Recuperación, freno y desafíos del desarrollo industrial argentino (2002-2015)”, en <http://focoeconomico.org/2016/06/29/recuperacion-freno-y-desafios-del-desarrollo-industrial-argentino-2002-2015/> (consultado el 27/07/2016)

FERNÁNDEZ BUGNA, C. Y PORTA, F.(2008), “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural” en *Realidad Económica*, nro. 223, pp. 17-48

---(2011), “La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales” en PNUD, *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*, Buenos Aires, pp. 85-124

GRAÑA, D. Y J.M. KENNEDY (2012), “Salarios y productividad en la industria argentina. Perspectivas a partir de una mirada histórica”, *Revista Iberoamérica Global*, Vol. 5, N° 1, Universidad Hebrea de Jerusalén, Jerusalén

KATZ, J. Y BERNAT, G (2013), “Interacciones de la macro y la micro en la posconvertibilidad: dinámica industrial y restricción externa” en *Desarrollo Económico* vol 52, nro. 207-208, pp. 383-404

KULFAS, M. (2016), *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina. 2003-2015*, Buenos Aires, Siglo XXI

LAVARELLO, P Y SARAVIA, M. (2015), *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*, Buenos Aires, CEPAL

MANZANELLI, P Y SCHORR, M. (2013), “La extranjerización de la industria argentina en la posconvertibilidad. Un análisis del poder económico sectorial” en SCHORR, M (compilador), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, pp. 55-82

PORTA, F. (2015), “Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino” en BARCENA, A Y PRADO, A. (Editores), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp. 431-457

RIEZNIK, P. (2010), “Neoliberalismo, (anti)neoliberalismo y crisis (el caso argentino)” en *En Defensa del Marxismo*, nro. 38, pp. 103-116

ROUGIER, M. Y SCHORR, M. (2015), “Desempeño industrial bajo el gobierno del peronismo clásico y del kirchnerismo. Un abordaje en clave comparativa” en *Desarrollo Económico*, vol. 55, nro. 215, Buenos Aires, pp. 49-8

SCHORR, M. Y WAINER, A. (2013), “Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos” en SCHORR, M (compilador), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, pp. 117-144

---(2014), “La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa” en *Realidad Económica*, nro. 286