

---

## Estructura productiva y dependencia. Un estudio sobre la industria argentina en la posconvertibilidad

Autor(es): Gaite, P.

Fuente: H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina, Año 11-Nº 21 (Diciembre 2017), pp. 76-96.

Publicado por: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Vínculo: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/1039>

---



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

### ¿CÓMO CITAR?

**Pedro Gaite.** (2017) Estructura productiva y dependencia. Un estudio sobre la industria argentina en la posconvertibilidad. H-industri@ 11(21): 76-96.

<http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/1039>



H-industri@ es una revista académica semestral editada por el Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL) perteneciente al Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-Baires): <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind>

# Estructura productiva y dependencia. Un estudio sobre la industria argentina en la posconvertibilidad

*Productive Structure and Dependence.  
A Study of the Argentinian Industry in the Posconvertibility*

Pedro Gaité<sup>1</sup>  
[gaitepedro@gmail.com](mailto:gaitepedro@gmail.com)

## Resumen

Argentina se inserta en la división internacional del trabajo como exportador de materias primas, o productos con un bajo contenido de valor agregado, e importador de manufacturas. El rezago tecnológico con relación a los países centrales es compensado por la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, el endeudamiento externo y la renta diferencial de la tierra. Por ello el país no logrará encaminarse en un proceso de crecimiento sostenido con inclusión mientras no logre achicar la brecha tecnológica que hay con los países centrales; esto es mientras no logre transformar su estructura productiva. En el presente trabajo se analiza hasta qué punto esto se logró durante el período kirchnerista, observando que si bien hubo cierto crecimiento industrial y que de hecho este sector fue uno de los motores del crecimiento durante los primeros años, no se ha logrado transformar sustancialmente la matriz productiva ni el perfil de inserción internacional del país.

**Palabras clave:** ESTRUCTURA PRODUCTIVA; INDUSTRIA; DESARROLLO.

## Abstract

Argentine inserts itself in the world division of labor exporting raw materials or products with a low content of technology, and importing manufactures. The technological lag compared with developed countries is compensated by the sale of the work force below its value, the external debt and the differential rent of the land. The country won't be able to get on a path of sustained growth with inclusion if it doesn't reduce the technological gap with the developed countries, in other words until it doesn't transform its productive structure. In this work we analyze if this actually occurred during the Kirchner's period in government, observing that even though there was a certain industrial growth, and that actually this sector was one of the motors of growth during the first years, there wasn't a real transformation in the productive matrix, neither in the profile of international insertion of the country.

**Key words:** PRODUCTIVE STRUCTURE; INDUSTRY; DEVELOPMENT.

**Recibido:** 9 de enero de 2017.

**Aprobado:** 18 de junio de 2017.

---

<sup>1</sup> Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA).

## El contexto macroeconómico

El período neoliberal inaugurado por la última dictadura militar y aplicado hasta sus últimas consecuencias durante la década del 1990 culminó en la peor crisis de la economía argentina en su historia. Con prácticamente la mitad de la población en situación de pobreza, desempleo del 21% y con niveles de deuda en torno a una vez y media el PBI. En los primeros días del año 2002 se formalizó el abandono de la convertibilidad, generando un cimbronazo importante en la estructura de precios relativos de la economía y en el nivel de actividad. Particularmente el tipo de cambio pasó de un peso por cada dólar a 2,9 en el primer trimestre de dicho año y en el segundo trimestre el promedio ya fue de 3,8. Esta fuerte devaluación generó una caída importante en el salario real de los trabajadores (superior al 30%) y en el nivel de actividad (superior al 10% en el PBI total y en el industrial).

A partir de este momento, hubo un cambio en la lógica de acumulación de capital. Tanto el gobierno de Néstor Kirchner como el de Cristina Fernández de Kirchner pusieron el foco en el sector productivo, dando fin al periodo neoliberal y a la hegemonía de la valorización financiera como eje del crecimiento.<sup>1</sup> Este cambio derivó en modificaciones importantes en la correlación de fuerzas entre las distintas clases sociales y fracciones de clase, con relación a lo acaecido durante la década de 1990 (Varesi, 2011).

Sin embargo, el período kirchnerista no fue homogéneo, tanto por el contexto macroeconómico existente como por las respuestas que se dieron a los distintos problemas. Así se pueden diferenciar dos etapas, cuya línea divisoria coincide, aproximadamente, con el traspaso del mando de Néstor a Cristina Kirchner. La primera etapa se inició en situación de default de la deuda externa, capacidad productiva ociosa, alto desempleo, y consecuentemente, débil puja distributiva. En este marco, la estrategia de crecimiento se basó en la existencia de un dólar caro, mejorando la competitividad de las exportaciones, lo que sumado a una mejora importante de los términos del intercambio (Gráfico 1) y a una débil demanda de importaciones y energía generó un importante superávit comercial, acumulando reservas.<sup>2</sup> El excedente de dinero producto del sostenimiento del tipo de cambio ante la entrada de dólares fue esterilizado, limitando la política monetaria a la provisión de dinero para satisfacer el aumento de su demanda, en un contexto de crecimiento del consumo y la inversión. También creció el gasto público, apoyado en el aumento de la recaudación ante la recuperación económica, sosteniendo el superávit primario. De esta forma se conformó un escenario de superávit gemelos (primario y en cuenta corriente) y acumulación de reservas, lo que generó un cambio radical en las expectativas. Consecuentemente la inflación se mantuvo en un dígito y cesó la fuga de capitales.<sup>3</sup> En ese escenario se llevó adelante la restructuración de la deuda externa, que se concretó con una propuesta propia, sin la asisten-

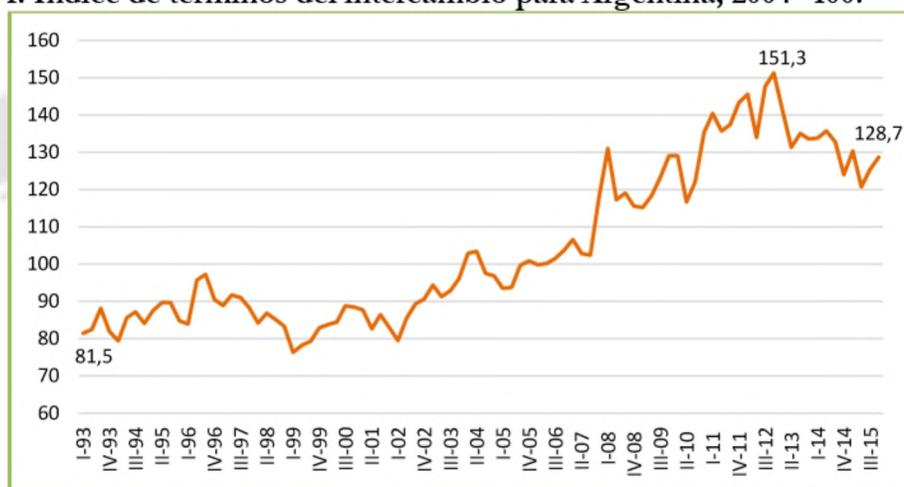
<sup>1</sup> El término "valorización financiera" es contradictorio pues la única fuente genuina de valor es el trabajo humano, es decir, el capital sólo se valoriza a partir de la extracción de plusvalía a los trabajadores. El capital por sí mismo no es capaz de generar valor, por lo tanto la acumulación de capital en el sector financiero, desligado de la producción, termina indefectiblemente en crisis.

<sup>2</sup> Entre las principales razones de este crecimiento del precio de los productos primarios se encuentran el aumento de la demanda de materias primas por la irrupción de nuevos mercados (entre los que se destaca China y en menor medida India) y por nuevos usos dados a los bienes agrícolas como los biocombustibles, la reducción de la oferta por factores climáticos, bélicos, etc. El escenario financiero internacional durante los primeros años de la posconvertibilidad, signado por el exceso de liquidez mundial, la debilidad del dólar y la reducción de la tasa de interés también influyeron en este fenómeno (Bernat, 2011).

<sup>3</sup> Ferrer, Aldo, "El sendero de la heterodoxia", *Página/12*, 25 de octubre de 2015, Buenos Aires.

cia del FMI ni de los mercados, y con una quita considerable, aunque sin distinguir entre deuda legítima e ilegítima, reconociendo deuda generada por la dictadura militar, entre ella la que era privada y se estatizó en 1982. En esta primera fase no hubo políticas industriales activas y coordinadas, más allá de unos pocos instrumentos (muchos de ellos concebidos e implementados durante la Convertibilidad) que de hecho favorecieron a las empresas líderes, perpetrando buena parte del legado noventista respecto del perfil de especialización sectorial, la inserción internacional, la fisonomía del poder económico, etc. (Castells y Schorr, 2015).

**Gráfico 1: Índice de términos del intercambio para Argentina, 2004=100.**



Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC.

La segunda fase se enmarca en un contexto macroeconómico diferente. Las “tasas chinas” de crecimiento de la primera etapa acercaron la economía al pleno empleo de la mano de obra y redujeron fuertemente la capacidad productiva ociosa, tomando fuerza la puja distributiva entre el capital y el trabajo. Asimismo, el vacío persistente en ciertos sectores de la industria generó que ante el crecimiento de la demanda interna las importaciones de manufacturas de origen industrial crecieran fuertemente. Concomitantemente las exportaciones sufrieron el impacto de la crisis financiera global desatada a partir del 2007. Si bien el hecho de haberse despegado del financiamiento externo hizo que el impacto de dicha crisis fuese marginal por la vía financiera, el debilitamiento de los mercados y el deterioro de los términos del intercambio generaron una caída importante de las exportaciones. Esta caída, sumada al creciente déficit de manufacturas de origen industrial (DMOI) resultante de la persistencia de la estructura productiva desequilibrada, pusieron nuevamente de manifiesto la restricción externa (insuficiencia de divisas), inexistente en la primera etapa. Es decir, el superávit comercial no alcanzó a cubrir los servicios de la deuda externa y la fuga de divisas, fogueada por las expectativas de devaluación ante una creciente inflación y un gobierno que intervenía activamente en el mercado de cambios utilizando al tipo de cambio como ancla nominal. De esta manera, el tipo de cambio competitivo que había sido uno de los pilares de la primera etapa desapareció. Como muestra el Gráfico 2 a partir del 2008 el tipo de cambio real multilateral sufrió una fuerte apreciación que lo llevó a estar en diciembre del 2015 casi un 15% por debajo del tipo de cambio imperante en enero de 1997, momento en el cual la apreciación de la moneda era verdaderamente elevada, y cuya conse-

cuencia fue una notable reprimarización de la economía. Esta situación se replica con todos los principales socios comerciales.

**Gráfico 2: Índice de tipo de cambio real multilateral y bilateral con los principales socios comerciales de la Argentina, enero 1997=100**



Fuente: elaboración propia en base a información del BCRA. El tipo de cambio real se construyó a partir del IPC GBA del INDEC hasta diciembre de 2006, el IPC-SL de la provincia de San Luis hasta julio de 2012 y el promedio simple de las variaciones de los índices IPC -CABA (de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) e IPC -SL (de la provincia de San Luis) de allí en adelante.

Ante el escenario internacional que se tornaba cada vez más desfavorable el gobierno respondió con un aumento del gasto público para ampliar las prestaciones sociales, sostener la demanda agregada y subsidiar las tarifas públicas (energía, transportes, etc.), transformando el superávit fiscal de la primera fase en déficit. O sea, el superávit gemelo se transformó en déficit fiscal y de cuenta corriente acrecentando las expectativas negativas, incentivando la fuga de capitales y la inflación. Las “tasas chinas” desaparecieron dando lugar a un crecimiento bajo o nulo. La pérdida constante de reservas para sostener un tipo de cambio real cada vez más apreciado llevó al gobierno a aplicar controles para la compra de divisas (el llamado “cepo”) lo que derivó en la aparición de una cotización informal. Sin embargo, las desprolijidades en su aplicación hicieron que se termine subsidiando el “dólar ahorro” y el turismo en el exterior, agravando la escasez de divisas. Asimismo, como medida alternativa para controlar la inflación se aplicaron controles de precios (programa “precios cuidados”) para evitar el abuso de las posiciones dominantes.

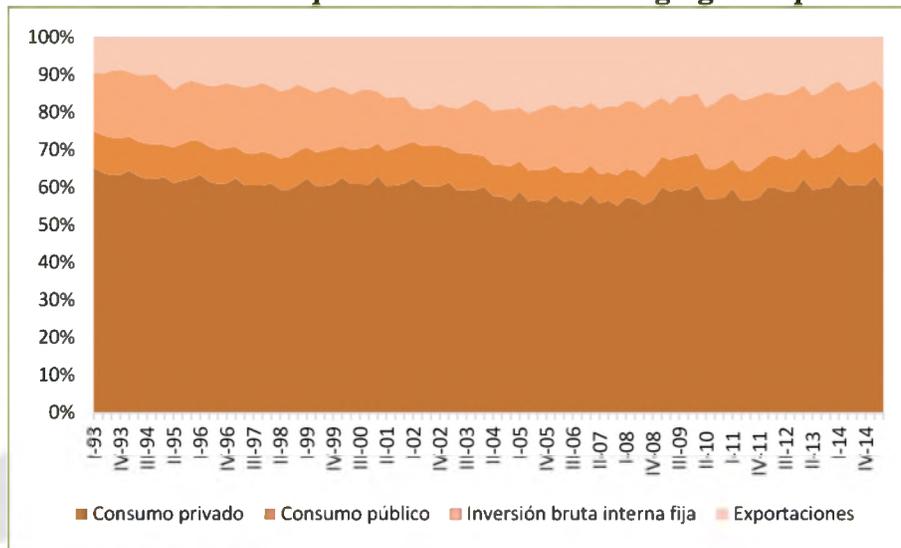
Respecto de la política industrial en esta segunda etapa se aplicaron ciertas medidas inexistentes en la primera etapa, por ejemplo las restricciones a las importaciones, el aumento de ciertos aranceles con vistas a proteger la industria nacional, la re-estatización de algunas empresas (se destaca la compra de la mayor parte del paquete accionario de YPF, la empresa más grande del país), la aplicación de líneas de asistencia financiera con el fin de redireccionar proyectos de inversión a la esfera productiva y el fomento a la demanda por distintas vías (programas Procreauto, Ahora 12, etc.) (Castells y Schorr, 2015). Sin embargo, en general, estas medidas han quedado subordinadas a la coyuntura macroeconómica y la necesidad de mantener ciertas variables macroeconómicas en orden. En definitiva, algunos

problemas históricos como la restricción externa, el desequilibrio fiscal y la inflación no permitieron articular una política industrial concreta y bien planificada, y la aplicación de estos programas tuvo más que ver con la necesidad de mantener en orden ciertas variables básicas que con la conformación de un plan de desarrollo industrial integral. De hecho (como muestra el Gráfico 3), la composición de la demanda agregada en el año 2015 era prácticamente la misma que en el promedio de la década del noventa. El aumento que se evidenció entre 2003 y fines de 2008 en el peso de las exportaciones y la inversión como porcentaje de la demanda agregada parecen responder más al aumento del precio de los bienes primarios que el país exporta y al rebote propio de la peor crisis económica de la historia argentina, que a un cambio estructural en el perfil exportador y al surgimiento de sectores rentables distintos a los tradicionales para canalizar las inversiones. Por cierto, al agotarse estos efectos, el peso tanto de las exportaciones como de la inversión en la demanda agregada cayó.

En síntesis, se pueden diferenciar dos etapas durante la posconvertibilidad. La primera se caracteriza por las altas tasas de crecimiento y la recuperación de una economía destruida. En ese contexto sobresale la existencia de un dólar caro, lo que sumado a la mejora en los términos del intercambio y a una pujante demanda externa generó una masiva entrada de dólares por el canal comercial. De esta manera el gobierno acumuló reservas internacionales, incluso luego de reestructurar la deuda y volver a pagar los servicios de la misma. Pero hacia el año 2008 las bases de ese crecimiento se deterioraron. La puja distributiva se agudizó, la inflación creció y las condiciones externas empeoraron producto de la crisis internacional primero y la caída en el precio de los bienes primarios de exportación después. La respuesta del gobierno ante esta situación fue el incentivo al consumo interno a través del aumento del gasto público y distintos programas, al tiempo que se buscó controlar la inflación a través de controles a las posiciones dominantes y el congelamiento del tipo de cambio y las tarifas públicas. Estas medidas agravaron la restricción externa, que se buscó controlar a partir de más controles, y la vuelta a los mercados financieros internacionales.<sup>4</sup> Con todo, más allá de ciertos incentivos y de un interés no pocas veces manifestado por parte del gobierno para reindustrializar el país no se encuentra en ninguna de las dos etapas un plan de desarrollo industrial concreto.

---

<sup>4</sup> Más allá del *swap* de monedas con China y de la toma de deuda con distintos organismos la estrategia de volver a los mercados financieros internacionales se evidencia por la regularización de la situación en distintos frentes (CIADI, Club de París, Repsol, etc.). El fallo del juez Griesa con relación a los fondos buitres imposibilitó remover el último obstáculo en este sentido.

**Gráfico 3: Evolución de la composición de la demanda agregada a precios de 2004**

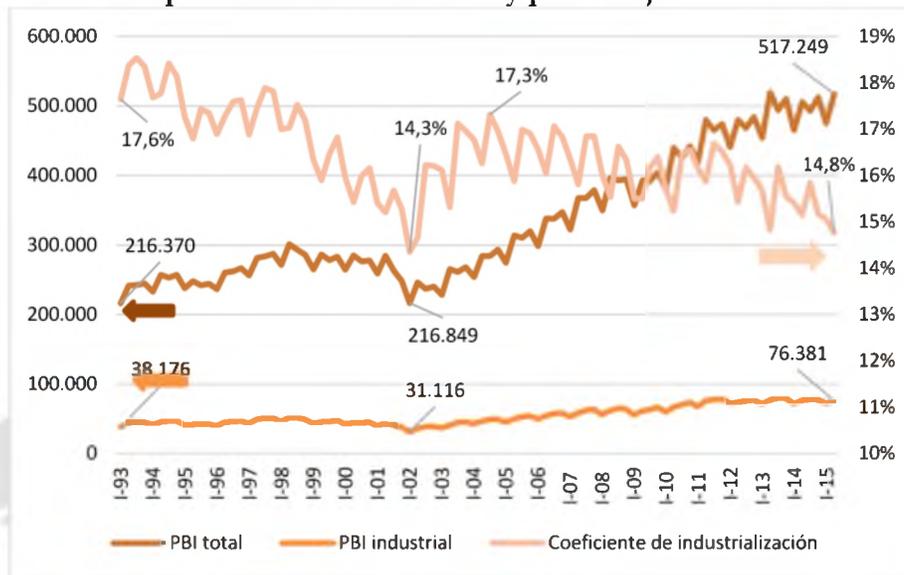
Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC.

### Dinámica industrial. Crecimiento sin transformación en la estructura sectorial.

Como muestra el Gráfico 4, durante la Convertibilidad el coeficiente de industrialización (PBI industrial/PBI total) se redujo, en el marco de una economía que crecía poco y nada. Es decir, la producción industrial creció marginalmente, y de hecho en el año 2002, luego de la crisis, ésta era inferior a la de 1993 (31.116 contra 38.176 millones de pesos constantes de 1993). Como el PBI total luego de la crisis cayó a un valor prácticamente igual al de 1993, el coeficiente de industrialización se redujo de 17,6% en 1993 a 14,3% en 2002.

Luego de la crisis de la Convertibilidad la Argentina se encaminó en un sendero de crecimiento inédito, y durante los primeros años la industria manufacturera fue uno de los sectores que lideró ese crecimiento de la economía. Así, en el año 2004 el coeficiente de industrialización superó el 17%, recuperando el terreno perdido durante la convertibilidad. Ese aumento se explica principalmente por la redefinición de la estructura de precios relativos y el crecimiento de ciertas ramas trabajo-intensivas ante la fuerte caída del costo laboral post-devaluación. Por esa misma razón a medida que esa condición se iba agotando el crecimiento industrial mermaba con relación al de la economía en general y el coeficiente industrial primero se estancó y luego comenzó a declinar. El cambio en la situación internacional explica parte de esta caída. La crisis mundial pegó principalmente por el canal comercial. Asimismo, la desaceleración del crecimiento de la economía china y principalmente la recesión de Brasil, tuvieron un impacto considerable sobre el nivel de actividad industrial. En el plano interno la dinámica cambiaria, el déficit fiscal y la irrupción de los problemas tradicionales de balanza de pagos (restricción externa) generaron un cuadro de expectativas negativas que acrecentaron la reticencia inversora de los grupos empresarios. Así en la primera mitad de año 2015 el coeficiente industrial estuvo en torno al 15%, por encima del valor alcanzado en la crisis pero por debajo del 17,3% que alcanzó en el tercer trimestre de 2004.

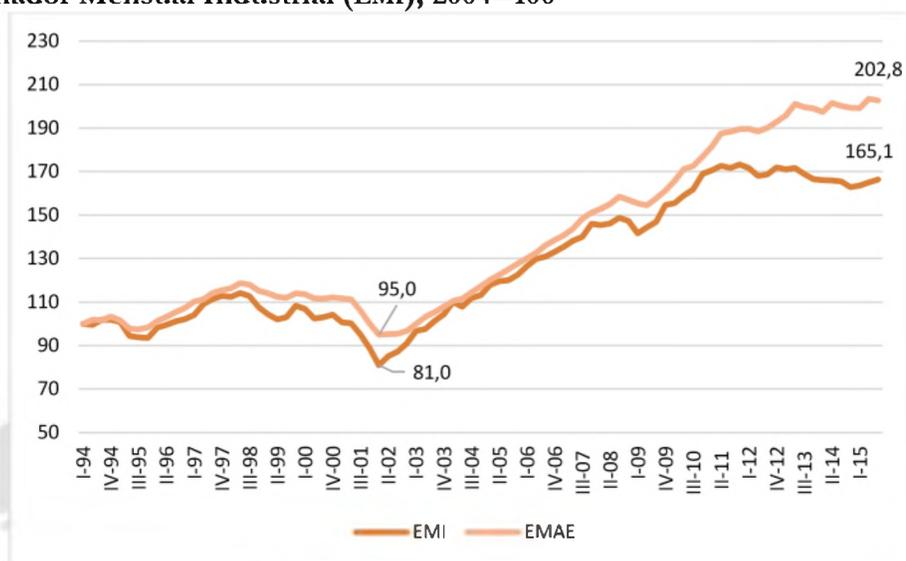
**Gráfico 4: Evolución del PBI total y el PBI industrial y del coeficiente de industrialización, millones de pesos constantes de 1993 y porcentajes**



Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC.  
 Coeficiente de industrialización: relación PBI industrial/PBI total.

Al observar la evolución del Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) y del Estimador Mensual Industrial (EMI) se ve más claramente la dinámica recién descrita. Entre 1994 y 2002, el nivel de actividad general cayó un 5%, y el de la industria un 19%. Sin embargo, el acelerado crecimiento posterior a la crisis fue más pronunciado en la industria, haciendo que el EMI alcance el nivel del EMAE en el año 2004. A partir de ese año el crecimiento industrial acompañó al crecimiento general de la economía hasta el año 2006, y luego sufrió cierta desaceleración hasta el año 2009, cuando la actividad industrial cayó fuertemente, producto de la crisis mundial. Con todo, la recuperación fue inmediata. La caída del primer trimestre de 2009 (4% respecto del trimestre anterior) ya había sido superada en el tercer trimestre de dicho año. Esa dinámica de crecimiento continuó hasta principios de 2011, año en el cual la actividad industrial se estancó mostrando ciertos signos de alarma. De hecho, a partir del 2012 la industria ha tenido una performance muy mala. Según datos del INDEC entre agosto de 2013 y marzo de 2015 el EMI respecto a igual mes del año anterior evidenció veinte meses de caídas consecutivas, y durante el resto del 2015 el crecimiento fue mínimo. Esto explica el deterioro del coeficiente de industrialización graficado previamente.

**Gráfico 5: Evolución del Estimador Mensual de la Actividad Económica (EMAE) y el Estimador Mensual Industrial (EMI), 2004=100**



Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC.

Por otro lado, al analizar el perfil de especialización al interior de la industria manufacturera se observa que no ha habido un cambio estructural respecto de la Convertibilidad. La matriz productiva sigue estando fuertemente orientada hacia ramas de actividad que explotan las ventajas comparativas estáticas (procesamiento de recursos naturales) y a unas pocas ramas privilegiadas por las políticas públicas. Dentro de esta estructura, aquellas que operan con un nivel de intensidad tecnológica bajo representan casi la mitad del producto industrial total. La otra mitad se reparte entre las ramas de alta y media intensidad tecnológica, con un pequeño predominio de estas últimas (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Composición del producto industrial según intensidad tecnológica de la actividad, en porcentaje, 1993-2014 (\*)**

Rama industrial	1993	1998	2002	2008	2014
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Alta</i>	26,8	26,3	22,0	25,6	23,5
Productos químicos	9,3	10,4	11,9	9,9	10,7
Automotriz	8,0	8,5	5,4	8,8	7,2
Maquinaria y equipo	4,3	4,0	3,5	4,8	3,7
Equipo de transporte NCP	0,5	0,6	0,3	0,3	0,1
Equipos de TV y comunicaciones	2,1	1,0	0,1	0,2	0,2
Equipamiento médico y de precisión	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3
Maquinaria eléctrica	2,0	1,4	0,7	1,2	1,2
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Media</i>	21,4	22,2	26,5	26,7	27,7
Refinación de petróleo	7,7	7,7	10,9	8,6	9,4
Metales comunes	3,8	4,2	6,1	8,4	8,0
Productos metálicos	4,0	2,9	2,0	3,0	2,2
Papel y sus productos	2,5	2,6	3,4	2,8	3,9
Caucho y plástico	3,3	4,8	4,1	3,9	4,3
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Baja</i>	48,1	50,3	49,1	45,5	47,3
Cuero y calzado	2,6	2,2	2,7	1,9	2,1
Muebles	2,7	3,0	1,0	1,3	1,3
Alimentos y bebidas	27,8	29,9	35,3	31,4	33,3
Madera y sus productos	2,2	2,0	1,8	2,2	1,9
Minerales no metálicos	3,0	2,3	1,4	2,2	2,5
Edición e impresión	3,9	3,6	2,2	2,7	1,6

Productos textiles	4,0	3,7	2,1	1,9	2,3
Indumentaria	2,9	2,0	0,9	1,1	0,7
Tabaco	2,0	1,5	1,5	1,0	1,7

Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

NCP: no contemplados en otra parte.

Nota (\*): dato correspondiente al tercer trimestre de cada año.

Durante la Convertibilidad la composición del producto industrial se mantuvo prácticamente inalterada. Se evidencia apenas un leve crecimiento de las ramas con menor contenido tecnológico, en detrimento de las ramas más intensivas en tecnología. Sin embargo, el deterioro de estas últimas se profundizó con la crisis de la Convertibilidad. En el año 2002 explicaron el 22% de la producción, cuando en 1993 explicaban casi el 27% de la misma. Las más beneficiadas en este escenario fueron las ramas que emplean una intensidad tecnológica media, cuyo peso en el producto industrial pasó de 22,2% a 26,5% entre 1998 y 2002 de la mano del crecimiento de la refinación de petróleo y de las actividades relacionadas a los metales básicos.<sup>5</sup> La rama de alimentos y bebidas (de intensidad tecnológica baja) también se benefició: su peso en el producto industrial pasó de 30% a más de 35% entre 1998 y 2002.

Las dos etapas que hemos marcado con relación al sustento del crecimiento industrial y a los distintos niveles del mismo durante la posconvertibilidad, también sirven para diferenciar la evolución de la composición del producto industrial. Hasta el año 2008 se observa un aumento en el peso relativo de las ramas con alta intensidad tecnológica y una caída de las de intensidad tecnológica baja. Dentro del primer grupo, la industria automotriz y la de maquinaria y equipo fueron las que más crecieron, más que compensando la caída en la industria de productos químicos. Por su parte, la reducción en el peso de las ramas de menor contenido tecnológico se debió, casi totalmente, a la caída en la rama de alimentos y bebidas, que aun así explicaba en 2008 más del 30% del producto industrial total.

Sin embargo, el crecimiento en la ponderación del producto sectorial de las ramas de mayor intensidad tecnológica se retrajo a partir del 2008, cayendo 2% entre ese año y el 2014. Las ramas más afectadas fueron justamente las que más habían crecido en la etapa anterior (automotriz y maquinaria y equipo), principalmente golpeadas por la caída en la demanda brasilera. Asimismo, la rama que más creció a partir de 2008 fue la de alimentos y bebidas, superando el 33% de la composición del producto industrial en 2014.

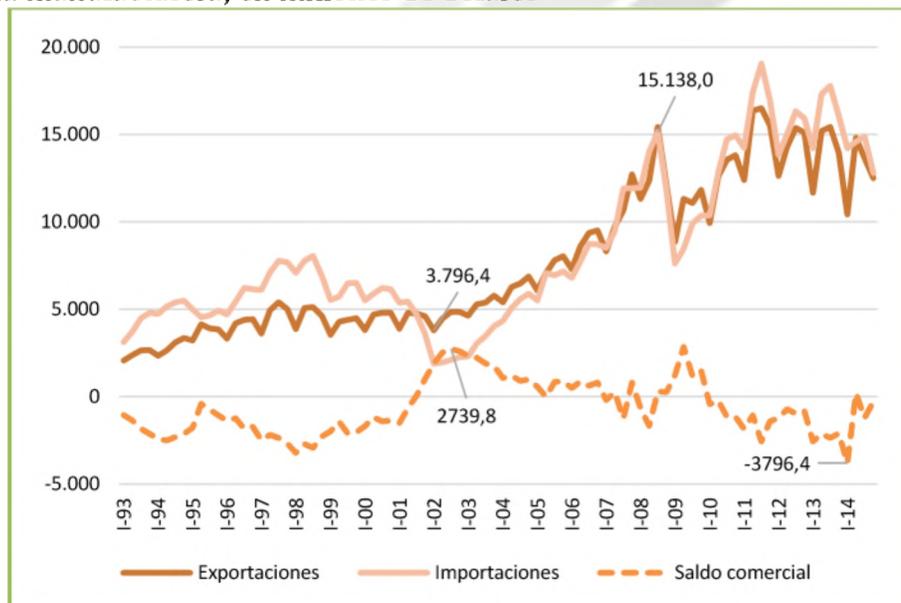
En este sentido, otro punto a marcar es la falta de diversificación de la estructura productiva, fenómeno fuertemente agravado por la crisis de la convertibilidad. En 1993 las cinco ramas de actividad más importantes del entramado fabril (alimentos y bebidas, productos químicos, refinación de petróleo, automotriz y metales comunes) explicaban, en conjunto, el 56,6% de la producción industrial. Ese porcentaje creció hasta el 60,6% en 1998 y alcanzó un máximo con la crisis de la convertibilidad, llegando al 69,5% en 2002. Esta concentración en unas pocas ramas no fue revertida durante la posconvertibilidad. En 2008 las cinco ramas más significativas explicaron el 67,2% del producto industrial y en 2014 el 68,6%.

<sup>5</sup> Estrictamente, deberíamos decir las menos perjudicadas dado que ese aumento relativo en el peso del producto industrial se debió a que la caída de la producción en las otras ramas industriales fue mayor que en éstas, y no a un aumento en su producción.

## Sector externo

La salida devaluatoria no solo generó una modificación importante en la estructura interna de precios relativos, sino que también permitió recuperar competitividad a la producción nacional en relación con la extranjera. La brutal caída del poder adquisitivo del salario con la consecuente retracción del mercado interno y el crecimiento de la demanda externa generaron un escenario propicio para el crecimiento de las exportaciones, y la caída de las importaciones. Las exportaciones de la industria manufacturera crecieron de 3.796 millones de dólares en el primer trimestre de 2003 a 15.138 millones de dólares en el tercer trimestre de 2008 (Gráfico 6). Las importaciones industriales por su parte tocaron un mínimo de 1.888 millones de dólares en el primer trimestre de 2001 y se mantuvieron considerablemente por debajo de las exportaciones industriales hasta mediados de 2005, lo que generó un superávit comercial industrial de casi 24 mil millones de dólares entre el estallido de la crisis de la convertibilidad y ese año. Posteriormente las exportaciones y las importaciones crecieron de manera conjunta hasta el año 2008 y se retrajeron considerablemente en el año 2009 como consecuencia de la crisis mundial. A partir del año 2010, la caída en el comercio mundial y la apreciación del peso generaron una cierta retracción de las exportaciones. Las importaciones, en cambio, no parecen haber sentido la caída en el nivel de actividad industrial y se mantuvieron sistemáticamente por encima de las exportaciones generando un déficit acumulado de más de 27 mil millones entre el segundo trimestre de 2010 y el último del 2014.

**Gráfico 6: Evolución de las exportaciones, importaciones y saldo comercial de la industria manufacturera, en millones de dólares**



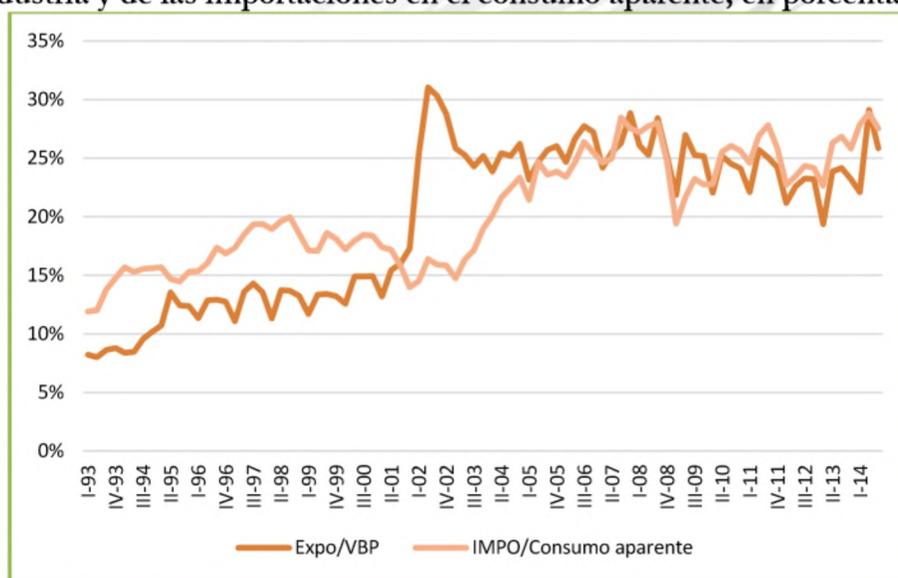
Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

El salto exportador que evidenció el sector industrial en la posconvertibilidad se evidenció en el coeficiente medio de exportación del sector (calculado como el valor de las exportaciones sobre el valor bruto de producción) que pasó del 17% a fines de la convertibilidad al 30% en el tercer trimestre de 2002 y a valores superiores al 25% hasta el 2010

(Gráfico 7). A partir de este año, las consecuencias de la crisis mundial y la apreciación del tipo de cambio real generaron cierta retracción en el coeficiente, aunque se mantuvo muy por encima de los valores de la Convertibilidad.

Por otro lado, la sustitución de importaciones fue acotada e insuficiente. En general no hubo políticas activas que impulsaran un proceso sostenido de sustitución de importaciones. La vigencia de leyes hechas por y pensadas para el neoliberalismo restringieron fuertemente el margen de maniobra del aparato estatal. La ley de inversiones extranjeras, por ejemplo, impide el trato diferencial para empresas de origen nacional y extranjero en diversos aspectos, entre ellos el acceso al crédito. Como afirman Castells y Schorr (2015) los casos de sustitución estuvieron más asociados al “efecto cambiario” y a medidas coyunturales como los controles a las importaciones, cuestiones que pueden contribuir al proceso sustitutivo pero que de ninguna manera pueden ser el sostén del mismo. De hecho, el impulso oficial a la demanda de ciertos bienes con un componente importado elevadísimo (automóviles, electrónicos de consumo, bienes de capital) promovieron una suerte de “sustitución inversa” en tanto se habilitó el ingreso al país de bienes importados que desplazaron productos nacionales existentes (en no pocos casos con probados grados de competitividad externa).<sup>6</sup> La inexistencia de un proceso profundo de sustitución de importaciones se evidencia al observar el aumento del peso de las importaciones en el consumo aparente. Dicho coeficiente pasó de valores cercanos al 20% durante los mejores años de la convertibilidad a valores en torno al 25% durante la posconvertibilidad.

**Gráfico 7: Evolución del peso de las exportaciones en el valor bruto de producción de la industria y de las importaciones en el consumo aparente, en porcentaje**



Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.  
Consumo aparente: PBI + importaciones - exportaciones.

En ese contexto, no se evidencia tampoco una modificación en el perfil de inserción internacional. El país sigue exportando principalmente productos primarios o con bajo contenido de valor agregado e importando bienes de capital e intermedios. Más allá de que,

<sup>6</sup> Un análisis completo de las formas que asumió la “sustitución inversa” y sus factores explicativos puede encontrarse en Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr (2014), Castells y Schorr (2013) y Schorr y Porcelli (2014).

según el INDEC, en el año 2015 el porcentaje de manufacturas (de origen agropecuario e industrial) dentro del total exportado superara el 70%, muy por encima de los productos primarios (alrededor del 25%), la realidad es que el contenido tecnológico con el que opera esa industria es más bien bajo. Esto se ve claramente al observar el Cuadro 2. En el año 2014 las ramas de intensidad tecnológica baja explicaron el 55% de las exportaciones industriales argentinas, mientras que las de tecnología media explicaron el 12,7% y las de tecnología alta el 32,3%. Estos valores son prácticamente los mismos que los del año 1998. Si en cambio los comparamos con los guarismos del año 2002, post crisis, vemos un crecimiento en las ramas de menor contenido tecnológico, aunque menor al crecimiento de las ramas de mayor intensidad tecnológica, y complementariamente una caída importante en el peso de las ramas que emplean una intensidad tecnológica media. Esta caída se explica casi totalmente por la menor ponderación de la refinación de petróleo en las exportaciones industriales, debido a la imposibilidad de autoabastecimiento energético que llevo al país de exportador neto a importador neto de energía. Dentro de las ramas de intensidad tecnológica alta las que más crecieron durante la posconvertibilidad son las de productos químicos y la automotriz, mientras que entre las ramas de menor contenido tecnológico se destaca la industria de alimentos y bebidas, que de hecho explica prácticamente la totalidad de las exportaciones de este subtotal y más de la mitad de las exportaciones industriales totales. Precisamente la rama de alimentos y bebidas pasó de representar el 44,2% de las exportaciones industriales en 2002 al 51,2% en 2014. Este crecimiento forma parte de un esquema en el que las actividades más importantes durante la convertibilidad fueron también las que más crecieron durante la posconvertibilidad, profundizando la falta de diversificación de la estructura productiva y del patrón de inserción internacional. Así, las ramas elaboradoras de alimentos, vehículos automotores, productos y sustancias químicas, metales básicos y la refinación de petróleo, dieron cuenta, en conjunto, del 90% de las exportaciones fabriles, contra el 82% en 1998. Asimismo, a comienzos de la década en curso menos de un centenar de grandes corporaciones, en su mayoría de capitales extranjeros, dieron cuenta de más del 70% de las ventas externas totales del sector manufacturero (Castells y Schorr, 2015).

**Cuadro 2: Composición de las exportaciones industriales según intensidad tecnológica de la actividad, en porcentaje, 1993-2014 (\*)**

Rama industrial	1993	1998	2002	2008	2014
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Alta</i>	23,7	33,7	25,8	30,7	32,3
Productos químicos	7,6	9,5	11,1	11,6	13,6
Automotriz	10,6	18,9	9,6	13,7	15,7
Maquinaria y equipo	3,7	3,3	2,9	2,7	2,0
Equipo de transporte NCP	0,4	0,3	0,6	1,2	0,2
Equipos de TV y comunicaciones	0,1	0,3	0,3	0,2	0,1
Equipamiento médico y de precisión	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
Maquinaria eléctrica	1,0	1,1	0,9	0,8	0,4
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Media</i>	15,3	12,1	21,3	18,3	12,7
Refinación de petróleo	6,0	3,2	8,8	8,4	2,5
Metales comunes	5,8	5,1	8,7	6,5	7,2
Productos metálicos	1,4	0,8	0,8	0,8	0,6
Papel y sus productos	0,9	1,4	1,5	1,0	0,9
Caucho y plástico	1,2	1,7	1,5	1,6	1,5
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Baja</i>	60,1	54,0	52,7	50,9	55,0
Cuero y calzado	7,1	4,1	4,2	1,7	2,0
Muebles	0,5	0,7	1,1	0,3	0,1

Alimentos y bebidas	48,1	45,4	44,2	46,8	51,2
Madera y sus productos	0,2	0,4	0,8	0,5	0,3
Minerales no metálicos	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4
Edición e impresión	0,8	0,8	0,3	0,2	0,1
Productos textiles	1,7	1,2	1,1	0,8	0,6
Indumentaria	0,8	0,6	0,4	0,3	0,2
Tabaco	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1

Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

NCP: no contemplados en otra parte.

Nota (\*): dato correspondiente al tercer trimestre de cada año.

Al analizar la evolución de las importaciones industriales a nivel agregado se evidencia cierto proceso, aunque insuficiente, de sustitución de importaciones. Así el peso de las importaciones industriales sobre las importaciones totales pasó del 95,6% en 1998 a 86,3% en 2014 (Cuadro 3). La mayor parte de esta reducción se debe a la dinámica de las ramas de bajo y alto contenido tecnológico, pues las ramas de intensidad tecnológica media aumentaron su peso. Asimismo, dentro del subtotal de ramas de alto contenido tecnológico la caída se explica casi en su totalidad por la caída en las importaciones del sector automotriz, ante la caída en el nivel de actividad de este sector a partir de 2008.

Si bien la reducción del peso de las importaciones industriales sobre las importaciones totales no es para nada desdeñable el porcentaje sigue siendo sumamente elevado y revela la importancia de llevar adelante un proceso sustitutivo que permita reducir la dependencia con el extranjero. Esta necesidad se ve todavía más clara al observar la composición al interior de las importaciones industriales. En el año 2014 más del 60% de las importaciones totales se debían a la incorporación de productos elaborados en ramas de alta intensidad tecnológica, un 17% a productos elaborados en ramas de media intensidad tecnológica y tan solo un 7% procedente de ramas con bajo contenido tecnológico. Por ello, las ramas más intensivas en tecnología son, por lejos, las que presentan un saldo comercial más desfavorable. En el año 2014 siete de las ramas de intensidad tecnológica alta (productos químicos, automotriz, maquinaria y equipo, equipo de transporte NCP, equipos de TV y comunicaciones, equipamiento médico y de precisión y maquinaria eléctrica) dieron cuenta, en conjunto, del 60,4% de las importaciones totales, contra el 64,8% que representaban en 1998.

**Cuadro 3: Peso de las importaciones industriales sobre las importaciones totales según intensidad tecnológica de la actividad, en porcentaje, 1993-2014 (\*)**

Rama industrial	1993	1998	2002	2008	2014
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Alta</i>	67,6	68,4	65,7	64,5	62,4
Productos químicos	14,5	15,9	33,9	19,2	18,3
Automotriz	14,1	19,2	10,4	17,0	13,2
Maquinaria y equipo	14,3	14,0	10,6	11,2	11,5
Equipo de transporte NCP	4,5	1,7	0,4	2,2	4,2
Equipos de TV y comunicaciones	9,0	5,4	1,5	5,6	5,5
Equipamiento médico y de precisión	2,8	2,5	2,2	2,0	2,5
Máquinas de oficina e informática	3,8	3,6	2,3	2,6	2,0
Maquinaria eléctrica	4,7	6,0	4,5	4,6	5,3
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Media</i>	14,6	14,8	18,1	19,6	16,8
Refinación de petróleo	2,7	1,3	1,6	7,6	6,2
Metales comunes	3,4	3,5	6,1	4,9	3,5
Productos metálicos	2,2	3,5	2,6	2,4	2,5
Papel y sus productos	3,3	3,0	3,6	1,8	1,6

Caucho y plástico	3,1	3,5	4,2	2,9	2,9
<i>Subtotal Intensidad Tecnológica Baja</i>	<i>13,9</i>	<i>12,4</i>	<i>8,2</i>	<i>7,6</i>	<i>7,0</i>
Cuero y calzado	0,9	0,9	0,5	0,8	0,9
Muebles	2,3	1,9	0,8	1,5	1,4
Alimentos y bebidas	3,8	3,4	2,9	1,5	1,7
Madera y sus productos	0,7	0,7	0,4	0,3	0,2
Minerales no metálicos	1,2	1,3	1,2	1,0	1,0
Edición e impresión	0,8	0,8	0,4	0,3	0,1
Productos textiles	2,9	2,8	1,6	1,7	1,3
Indumentaria	1,4	0,8	0,2	0,6	0,4
Tabaco	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1

Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

NCP: no contemplados en otra parte.

Nota (\*): dato correspondiente al tercer trimestre de cada año.

Más allá de los porcentajes vale la pena observar los valores absolutos. El déficit comercial de las siete ramas antes mencionadas fue, en conjunto, de 22.752 millones de dólares en el 2014. “Maquinaria y Equipo” fue la más deficitaria, con más de 6 mil millones de déficit. La siguen “Productos químicos” (5.298 millones) y “Equipos de TV y comunicaciones” (3.653 millones). Al analizar la evolución del déficit queda en evidencia la correlación que hay entre éste y el nivel de actividad. En el año 2003 el déficit comercial de las ramas seleccionadas fue de 3.542 millones, creciendo de manera sostenida (al igual que el nivel de actividad) hasta 2009. En ese año el déficit se retrajo casi a la mitad, con respecto al 2008, producto de la crisis internacional y la retracción en el nivel de actividad interno con la consecuente caída en la demanda de bienes industriales. Sin embargo, la posterior recuperación del nivel de actividad volvió a intensificar el déficit llevándolo a valores superiores a los 20 mil millones de dólares anuales, con un pico de 26 mil millones en el 2013. En este año sólo tres ramas tuvieron un saldo comercial superavitario: alimentos y bebidas (23.975 millones de dólares), metales comunes (1.730 millones) y la industria del cuero y sus derivados (373 millones). Como consecuencia el saldo comercial de la industria manufacturera en su conjunto fue de -9.147 millones de dólares. Estos guarismos dejan en evidencia la enorme dependencia de la rama productora de alimentos y bebidas para hacerse de las divisas necesarias para la importación de prácticamente todo el resto del entramado industrial, y la necesidad de llevar adelante medidas concretas que impulsen la producción nacional en aquellos sectores en los que el país es históricamente más deficitario.

**Cuadro 4: Saldo comercial de las principales ramas de intensidad tecnológica alta, en millones de dólares, 2003-2014 (\*)**

Rama industrial	2003	2008	2009	2014
Productos químicos	-1.557	-4.776	-2.220	-5.298
Automotriz	-41	-2.930	-570	-776
Maquinaria y equipo	-1.246	-5.394	-3.026	-6.282
Equipo de transporte NCP	354	-1.050	-868	-2.158
Equipos de TV y comunicaciones	-435	-3.288	-2.545	-3.653
Equipamiento médico y de precisión	-261	-947	-819	-1.575
Maquinaria eléctrica	-356	-2.069	-1.525	-3.011

Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

NCP: no contemplados en otra parte.

Nota (\*): dato correspondiente al tercer trimestre de cada año.

## Concentración y extranjerización

Para observar qué ha sucedido respecto de la concentración en la Argentina observaremos el desempeño de la cúpula empresaria. Uno de los indicadores más relevantes es aquel que se enfoca en el peso de las firmas de mayor tamaño en la producción total de la economía. Para ello se comparó el valor agregado bruto (VAB) a precios corrientes de las mayores firmas con el PBI oficial, también a precios corrientes.<sup>7</sup>

**Cuadro 5. Evolución de la participación de la cúpula empresaria local en el PBI total a precios corrientes (base 1993), en porcentaje, 2001-2014 (\*)**

Año	Las 200	Primeras 50	Segundas 50	Segundas 100
2001	15,7	9,8	3,0	2,9
2002	25,9	16,5	4,9	4,6
2003	21,4	13,8	4,0	3,6
2004	20,3	12,7	3,9	3,7
2005	19,8	12,6	3,6	3,6
2006	19,7	12,5	3,7	3,5
2007	18,9	11,9	3,5	3,4
2008	18,3	11,6	3,4	3,4
2009	17,4	10,9	3,3	3,3
2010	17,6	11,1	3,3	3,2
2011	17,9	11,1	3,4	3,4
2012	18,7	11,5	3,7	3,5
2013	20,6	13,1	3,8	3,7
2014	20,0	12,9	3,5	3,6

Fuente: Gaggero y Schorr (2016).

Nota (\*) Se trata de las 200 empresas más grandes del país de acuerdo con sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

Al observar el Cuadro 5 lo primero que se aprecia es que en el 2014 la cúpula empresaria daba cuenta del 20% del PBI total, por encima del 15,7% que explicaba en el 2001, antes del estallido de la crisis de la Convertibilidad. Además, ese proceso de concentración estuvo liderado por las 50 empresas más grandes del panel, cuyo peso en el PBI total creció de menos de 10 puntos porcentuales a casi 13. El crecimiento de las segundas 50 empresas más grandes y de las segundas 100 fue mucho menor.

Ahora bien, más allá del análisis punta a punta vale la pena observar la dinámica del indicador a lo largo del periodo analizado, ya que su evolución no ha sido homogénea, sino que se pueden diferenciar distintas etapas. El primer punto a destacar es el extraordinario aumento de la concentración que tuvo lugar en el año 2002, producto de la crisis de la Convertibilidad. En este escenario es evidente que la reconfiguración de los precios relativos benefició a las empresas de mayor tamaño, en particular las ligadas al procesamiento y exportación de *commodities*, y que por otro lado las empresas de menor tamaño, dependientes en mayor medida del mercado interno sufrieron más la caída del consumo producto de la brutal pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores ante la megadavaluación. Concretamente el peso de la cúpula empresaria en el PBI total creció más de 10 por ciento en este año, con las principales 50 empresas como las más beneficiadas.

<sup>7</sup> El VAB de la cúpula empresaria se obtuvo a partir de aplicar el coeficiente VAB/valor bruto de producción (VBP) de la cúpula empresaria, que resulta de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) que elabora el INDEC, a las ventas anuales de las empresas del panel.

A partir del 2003, y hasta el 2009, la dinámica fue diferente. La concentración se redujo de forma sostenida en todos los estratos de la cúpula, en el marco de un importante crecimiento económico impulsado por un contexto internacional favorable, un tipo de cambio competitivo, superávits gemelos y una recuperación de la participación de los trabajadores en la distribución funcional del ingreso. Este último punto es un factor importante dado que para las empresas de mayor tamaño (en general más ligadas a las actividades de exportación) el salario constituye más un costo laboral que un dinamizador de la demanda, mientras que para las empresas de menor tamaño la recuperación del poder adquisitivo es favorable en tanto impulsa la demanda interna.

Ante el agotamiento de buena parte de las condiciones que permitieron ese crecimiento, la concentración económica volvió a crecer. Luego del 2009 la paulatina reaparición de la restricción externa, y la aceleración inflacionaria con su consecuente impacto en el salario real, sentaron las bases para que las firmas de mayor envergadura, nuevamente lideradas por las primeras 50, aumentaran su peso en el PBI total.

Siguiendo a Gaggero y Schorr (2016) se pueden apreciar distintos factores explicativos del aumento de la concentración. Uno de ellos es el aumento de la tasa de explotación (relación productividad/salarios). Ésta tuvo un salto exponencial en el año 2002 con la caída del salario real, y creció prácticamente durante todo el periodo analizado. También influyó la centralización del capital, que creció a partir de fusiones y adquisiciones, e incluso a partir de prácticas desleales o anticompetitivas, ante un insuficiente control gubernamental. Así, los grandes capitales encontraron un terreno fértil para apropiarse de ganancias extraordinarias. Asimismo, numerosas empresas de la cúpula se favorecieron de distintos ámbitos privilegiados de acumulación, entre los que se destacan la armadura automotriz, la electrónica de consumo, el petróleo, la minería metalífera, y varios *commodities* procedentes del agro, entre otros. La existencia de un dólar caro durante los primeros años de la posconvertibilidad y la vigencia del perfil de inserción internacional también favorecieron a buena parte de las empresas de la cúpula, que cuentan con un alto coeficiente exportador.

Durante el periodo seleccionado el peso de las exportaciones de la cúpula en las exportaciones totales ha estado siempre por encima del 60%, alcanzando un máximo cercano al 80% en 2005. Esta fuerte concentración de las divisas comerciales, en un país con un problema de restricción externa como la Argentina, le da un poder de fuego a estas empresas privilegiadas, especialmente a las primeras 50, que son por lejos las mayores exportadoras. De hecho, en 2014 el superávit comercial de estas empresas representó el 90% del excedente comercial del conjunto de la cúpula, que vale decir, conforma un grupo selecto que opera con superávit, pues al sacar del análisis a las 200 mayores empresas se observa que el resto de la economía sufrió pronunciados desbalances comerciales a lo largo de todo el periodo analizado. Por caso, en 2014 la cúpula empresarial de conjunto tuvo un saldo positivo de casi 25 mil millones de dólares, mientras que el resto de la economía operó con un déficit superior a los 18 mil millones de dólares. Esa diferencia alcanzó un máximo en 2008 cuando el superávit de la cúpula oxilló los 34 mil millones de dólares, en tanto el déficit del resto de la economía superó los 21 mil millones de dólares.

Otro punto analizado por Gaggero y Schorr (2016) es la composición de la cúpula empresarial, según el origen del capital (nacional o extranjero) destacando el crecimiento de las empresas privadas extranjeras entre 2001 y 2007, al pasar de 93 a 116 dentro del panel de las 200 de mayor facturación, explicando en 2007 más del 64% de las ventas y del 71%

de las exportaciones de la cúpula, con un saldo comercial favorable cercano a los 15 mil millones de dólares. La explicación a este crecimiento de las multinacionales en el ámbito local se encuentra, principalmente, en dos factores. Por un lado, en el crecimiento de ramas con una importante presencia del capital extranjero (automotriz, químico y petroquímico, minería, etc.) y por el otro en la continuación del proceso de centralización de capital, aunque con menos intensidad que en la década del noventa. Como resultado de este proceso distintos oligopolios con importante presencia de capital nacional pasaron a manos extranjeras (cervecería Quilmes, Pecom Energía, Acindar, Loma Negra, entre otras).

Luego de 2007, y hasta 2014, se evidencia un cambio de tendencia en la *performance* del capital foráneo. Si bien el número de empresas extranjeras dentro de la cúpula prácticamente no varió cayó considerablemente su peso tanto en las ventas como en las exportaciones globales, a valores incluso inferiores a los de 2001, no así su saldo comercial que en 2014 fue de 16.714 millones de dólares (alrededor de dos terceras partes del superávit de la cúpula). Así como en los primeros años de la posconvertibilidad el avance del capital foráneo dentro de la cúpula y de la economía en general estuvo ligado al crecimiento de actividades en las que el capital extranjero juega un rol central, el retroceso posterior al 2007 está ligado a la menor dinámica de esas mismas actividades. Además, no se debe perder de vista la compra de parte del paquete accionario de YPF por parte del grupo local Petersen como un factor explicativo de este declive ya que por esta razón la principal empresa del país (en 2014 explicó más del 7% de la facturación de la cúpula) pasó de ser considerada una empresa extranjera (controlada por el *holding* español Repsol) a una asociación. Con todo, el peso de las empresas extranjeras dentro de la estructura productiva en general y la cúpula empresarial en particular sigue siendo muy grande. Las mismas continúan dando cuenta de más de la mitad de la facturación global y de dos tercios de las exportaciones. Además, los nichos de inversión del capital extranjero son un factor agravante. En 2014, más del 60% del capital extranjero estaba asociado a la industria. De las 105 empresas de la cúpula relacionadas al sector industrial, 70 eran de capital extranjero y explicaron más del 63% de las ventas del sector (Gaggero y Schorr, 2016). La reticencia inversora de buena parte de estas empresas y la consecuente remisión de utilidades resultan límites claros para la transformación de la estructura productiva, al tiempo que agravan la restricción externa derivada de ella.

## Reflexiones finales

El periodo signado por los gobiernos kirchneristas ha significado un quiebre con relación al patrón de acumulación vigente en los años previos. Durante los primeros años de la posconvertibilidad, y hasta 2008, el país creció a “tasas chinas”, mejorando significativamente las condiciones de vida de la sociedad, sobre la base de una economía sólida, con superávits gemelos, un tipo de cambio competitivo y estable y una inflación baja. En este contexto crecieron el salario real y el empleo y se redujo la tasa de informalidad, y concomitantemente aumentó la inversión y la tasa de ganancia del capital. Esta situación de “todos ganan” fue posible en buena medida por las condiciones macroeconómicas y políticas existentes tras la crisis y la salida de la Convertibilidad (enorme desempleo y capacidad ociosa, salarios reales en mínimos históricos, términos de intercambio favorables, etc.). Los intereses de clase antagónicos se pusieron nuevamente de manifiesto a medida que la economía se acer-

caba al pleno empleo de los recursos y las condiciones macroeconómicas que habían permitido el crecimiento acelerado de los primeros años se agotaban. La caída en los términos de intercambio y la crisis internacional generaron una caída en las exportaciones, al tiempo que las importaciones continuaron en aumento (pese a algunas restricciones) para sostener el nivel de actividad, especialmente por la dependencia de la industria de bienes de capital e intermedios importados ante la ausencia de los mismos en el mercado doméstico. De esta manera volvió a aparecer la restricción externa. Los pilares del crecimiento en la primera etapa (inversión y exportaciones) se fueron deteriorando, a lo que el gobierno respondió aumentando el gasto público. El superávit gemelo se transformó en déficit gemelo y el tipo de cambio real comenzó a apreciarse ante una creciente inflación. Los controles impuestos por el gobierno (cepo cambiario, “precios cuidados”, etc.) dieron algo de aire pero no resolvieron los problemas de fondo, surgidos de la estructura productiva desequilibrada y fuertemente concentrada. Argentina sigue siendo un país basado en la explotación de sus recursos naturales, agregando poco valor a los mismos. Las ramas industriales de baja intensidad tecnológica siguen explicando la mayor parte del producto industrial y la inserción del país en la división internacional del trabajo continúa basándose en la exportación de productos primarios o manufacturas de origen agropecuario y en la importación de manufacturas de origen industrial. Al mismo tiempo la concentración y extranjerización del entramado productivo, que creció exponencialmente durante la etapa neoliberal, no se ha logrado revertir en la posconvertibilidad.

En tanto estas condiciones no se modifiquen el país no podrá encaminarse en un sendero de crecimiento sostenido, y por lo tanto tampoco logrará modificar sustancialmente las condiciones de vida de su población. Estos problemas en la base económica del sistema se expresan en el péndulo político que caracteriza a nuestro país desde el agotamiento del modelo agroexportador, y que volvió a ponerse de manifiesto con el triunfo de Cambiemos en las últimas elecciones presidenciales. La falta de resolución de los problemas estructurales, más allá de los errores políticos y de otros factores que pueden haber influido en la derrota del kirchnerismo, dejó el terreno allanado para el retorno del neoliberalismo. Ante la restricción externa, la inflación, el atraso cambiario, el déficit fiscal, etc. había una serie de medidas que probablemente cualquier gobierno de los que tenían posibilidades de ganar las últimas elecciones hubiese tomado. Más allá del horizonte estratégico con el cual se tomaran estas medidas, y de ciertos matices de aplicación, el retorno a los mercados de deuda, la búsqueda de IED, la devaluación, y la reducción del déficit son puntos que cualquier gobierno hubiese encarado.

El endeudamiento ha sido una alternativa histórica ante la restricción externa. En el escenario actual, con los bajos niveles de endeudamiento externo, era evidente que ésta era una fuente de divisas a la que cualquier gobierno iba a recurrir. De hecho, el mismo gobierno kirchnerista había regularizado buena parte de su situación en el plano internacional con el fin de volver a los mercados multilaterales de crédito. El conflicto con los fondos buitres fue el último escollo a superar en este sentido, pero que de todas maneras no le impidió financiarse internacionalmente. Una de las primeras medidas del gobierno de Cambiemos fue solucionar ese conflicto con una quita mínima y dejando una puerta abierta para futuros juicios. Este apuro por regularizar la situación expresa el afán del nuevo gobierno por tomar deuda: en el primer trimestre del 2016 se tomó deuda (pública y privada) por más de 33 mil millones de dólares, con el agravante de que de ese monto la inmensa

mayoría se destinó a pagarle a los fondos buitres, a cubrir gastos corrientes, y a financiar la fuga de divisas y prácticamente nada a obras de infraestructura que permitirían ampliar la capacidad de repago en el futuro.

La IED es otra fuente a la que suele apelarse para aliviar la restricción externa. El depender de este tipo de inversiones tiene distintos problemas. El primero y más evidente es que pueden no llegar. El escenario actual es elocuente. Luego de varios meses del nuevo gobierno y pese a haber apostado buena parte de su plan económico a la entrada de dólares a través de IED, las mismas siguen sin llegar y mientras los pronósticos económicos patean el momento de la reactivación cada vez para más adelante, la recesión se profundiza. Pero incluso si llegaran las inversiones no solucionarían el problema. Si no se destinan hacia actividades que permitan ahorrar/aportar divisas los problemas del sector externo se terminan agravando por la remisión de utilidades, la elevada propensión a importar y la fuga de divisas por canales alternativos (pago de intereses a empresas vinculadas, subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones, etc.). Apostar a este tipo de inversiones como el eje del crecimiento no es una buena estrategia.

La aplicación de políticas monetarias y fiscales contractivas tampoco soluciona los problemas. Un aumento de las tasas de interés puede quitar presión sobre el tipo de cambio al brindar una fuente de ahorro en pesos, y estimular la entrada de capitales especulativos del exterior. Sin embargo, el aumento de tasas tiene un efecto contractivo. El achicamiento del gasto, asimismo, también impacta sobre el nivel de actividad, con el agravante de que si se desfinancia la inversión en infraestructura se reduce la capacidad productiva a futuro. Los efectos contractivos de estas medidas impiden la consolidación de un proceso de crecimiento sostenido, limitando aún más la posibilidad de superar los límites estructurales que dan lugar a la restricción externa. Por su parte la entrada de capitales especulativos buscando aprovechar el diferencial de tasas tampoco contribuye a superar la restricción externa, máxime cuando su entrada y salida está desregulada y no hay ningún tipo de impuesto que permita apropiarse de esa ganancia.

Por último, la devaluación de la moneda ha sido el instrumento más utilizado ante el estrangulamiento externo, y de hecho es la base de los mecanismos de marchas y contramarchas que aquejan a la economía argentina desde mediados del siglo pasado. La devaluación de la moneda vuelve más competitivas a las exportaciones y encarece las importaciones, sin embargo no parece ser este el principal mecanismo por el cual la devaluación restablece el equilibrio en la balanza de pagos. Argentina exporta principalmente productos de origen agropecuario, por lo que la oferta de exportaciones está en buena medida limitada por la extensión de tierra cultivable. Si se llega a la frontera agrícola por más que haya una enorme devaluación la oferta no crecerá más que marginalmente. Asimismo, tampoco hay evidencias de que la devaluación genere por sí misma un proceso de sustitución de importaciones. La demanda de importaciones presenta una baja elasticidad respecto de los cambios en los precios relativos. Sin embargo, sí presenta una elevada elasticidad con respecto al nivel de actividad, y es justamente este factor el que restablece el equilibrio en la balanza de pagos. Al devaluar se genera una transferencia de ingresos desde los sectores con ingresos fijos (asalariados) hacia los productores de bienes transables, especialmente los grandes exportadores. Dado que los trabajadores que perciben un salario fijo tienen una propensión al consumo superior a la de los capitalistas el resultado de dicha transferencia es una caída en el nivel de consumo que reduce a su vez la demanda de importaciones. Es por ello que

la devaluación tiende a restablecer el equilibrio externo no por la vía sustitutiva ni exportadora, sino por la caída en el nivel de actividad que trae aparejada una menor demanda de bienes importados. Es evidente, en un contexto internacional de competencia por medio del cambio tecnológico, que la estrategia de sostener la competitividad de la producción manufacturera a partir de un dólar caro no tiene futuro. Si bien puede brindar cierto incentivo a la actividad industrial, si no es acompañada de medidas que promuevan la inversión en tecnología e innovación, con una importante inversión estatal en infraestructura y un plan de desarrollo industrial integral, encuentra límites muy estrechos.

Todas estas medidas pueden servir para resolver la insuficiencia de divisas en un momento determinado, pero lejos están de resolver el problema de raíz. Es decir, atacan los efectos pero no las causas del problema estructural. De hecho, el confiar excesivamente en las virtudes del capital externo, ya sea vía IED o vía endeudamiento, engendra nuevas crisis y profundiza el rezago tecnológico. Lamentablemente, sin embargo, su implementación es una de las caras del capitalismo dependiente argentino. Mientras no se transforme la estructura productiva el país continuará chocándose cíclicamente contra la restricción externa, dando lugar a este tipo de esquemas.

En la coyuntura actual resulta de suma importancia dar este tipo de discusiones. El contexto económico no es el más propicio para encarar la ardua tarea de transformar la estructura productiva, y el gobierno de turno no tiene ninguna voluntad en hacerlo. Por otro lado, sigue habiendo fuertes intereses por parte de los sectores dominantes para mantener su situación de privilegio. El primer paso, entonces, es conformar una fuerza social con capacidad crítica y con voluntad de cambio. La capacidad de llevarlo adelante dependerá de muchos factores, pero sin duda reconocer el problema es el punto de partida.

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2010), *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI
- Bekerman, Marta y Federico Dulcich (2012), *Transformaciones recientes en el patrón de especialización de la economía argentina*, Buenos Aires, CENES.
- Bekerman, Marta y Federico Dulcich (2013), “La inserción internacional de la Argentina: ¿hacia un proceso de diversificación exportadora?”, *Revista de la CEPAL*, nro. 110, agosto, pp. 157-182.
- Bernat, Gonzalo (2011), “Crecimiento de la Argentina: del stop and go al go (slowly) non stop”, *Boletín Informativo Techint*, nro. 335, mayo-agosto, pp. 41-60.
- Castells, María José, Esteban Ferreira, Eugenia Inchauspe y Martín Schorr (2014), “Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente”, *Realidad Económica*, nro. 283, 127-158.
- Castells, María José y Martín Schorr (2013), “¿Sustitución de importaciones en la posconvertibilidad? Una mirada desde la industria automotriz y la de bienes de capital”, Martín Schorr (coord.), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Castells, María José y Martín Schorr (2015), “Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad”, *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 1, nro. 2, pp. 49-77.

- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta (2011), “La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales”, en PNUD, *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*, Buenos Aires.
- Gaggero, Alejandro y Martín Schorr (2016), “La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas: balance y legados de una etapa”, *Realidad Económica*, nro. 297, enero-febrero, pp. 61-92.
- Santarcángelo, Juan Eduardo (2013), “Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones”, *Realidad Económica*, nro. 279, octubre-noviembre, pp. 26-46.
- Schorr, Martín y Lucas Porcelli (2014), “La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad”, *Documento de Investigación Social*, nro. 26, IDAES/USAM.
- Schteingart, Daniel (2013), “Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas (1996-2011)”, *Realidad Económica*, nro. 274, febrero-marzo, pp. 46-73.
- Varesi, Gastón Ángel (2011), “Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista”, *Realidad Económica*, nro. 264, noviembre-diciembre, pp. 33-59.

