
El retorno de la desindustrialización: el sector manufacturero argentino entre 2015 y 2019

Autor(es): Schteingart, D. y Tavošnanska, A

Fuente: H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina, Nº 30 (junio 2022), pp. 101-133.

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

Vínculo: <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/2303>



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?

Schteingart, Daniel. y Tavošnanska, Andrés (2022) **El retorno de la desindustrialización: el sector manufacturero argentino entre 2015 y 2019**. *H-industri@* 30: 101-133.

<http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/2303>



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

El retorno de la desindustrialización: el sector manufacturero argentino entre 2015 y 2019

The return of deindustrialization: Argentine manufacturing performance between 2015 and 2019

Daniel Schteingartⁱ
dschteingart@gmail.com

Andrés Tavosnanskaⁱⁱ
andrestavos@gmail.com

Resumen: La llegada al poder de Mauricio Macri a fines de 2015 supuso un viraje radical de las políticas macroeconómicas y productivas, dando como resultado un drástico cambio en el sistema de incentivos económicos. Contrariamente a los resultados esperados, las políticas aplicadas tuvieron un impacto negativo tanto a nivel económico como social: la economía se contrajo en tres de los cuatro años de gobierno, e indicadores sociales, como pobreza, desigualdad, o precarización laboral, se deterioraron. El sector manufacturero registró la mayor contracción de toda la economía, y Argentina fue, dentro de los países con base industrial relevante, el que más retrajo su producto industrial per cápita. En este contexto, el presente trabajo se propone analizar el impacto de las políticas macroeconómicas y productivas aplicadas entre fines de 2015 y fines de 2019 en el desempeño del sector industrial argentino. Se estudia primero el contexto internacional, luego los principales lineamientos de dichas políticas —tendientes, en líneas generales, hacia una liberalización y desregulación de mercados—, para luego analizar detalladamente el impacto que éstas tuvieron en variables tales como la producción industrial sectorial, la demografía empresarial industrial, el comercio exterior y la cúpula empresaria.

Palabras clave: Producción Industrial; Desindustrialización; Política Industrial; Desarrollo Económico

Abstract: The coming to power of Mauricio Macri at the end of 2015 meant a radical shift in macroeconomic and productive policies, resulting in a drastic change in the system of economic incentives. Contrary to the expected results, the policies applied had a negative impact both economically and socially: the economy contracted in three of the four years of government, and social indicators, such as poverty, inequality, or job insecurity, deteriorated. The manufacturing sector registered the greatest contraction of the entire economy, and Argentina was, within the countries with a relevant industrial base, the one that most contracted its industrial output per capita. This paper aims to analyze the impact of the macroeconomic and productive policies applied between the end of 2015 and the end of 2019 on the performance of the Argentine industrial sector. First, we study the international context, then the main guidelines of the economic policies —characterized by liberalization and deregulation of markets—, to then analyze in detail the impact that these policies had on variables such as industrial output, industrial business demographics, foreign trade and the business elite.

Key words: Industrial output; Deindustrialization; Industrial policy; Economic development

Recibido: 15 de marzo de 2021

Aprobado: 4 de noviembre de 2021

ⁱ Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Centro de Estudios para la Producción (CEP-XXI).

ⁱⁱ Universidad Nacional Guillermo Brown (UNaB). Centro de Investigación de la Producción y la Tecnología (CIPROT).

Introducción

El 10 de diciembre de 2015 se produjo un giro copernicano en la vida política argentina, con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri. El nombre de la coalición con la que Macri ganó las elecciones, Cambiemos, aludía precisamente a la necesidad y las expectativas de que Argentina tuviera un viraje radical en la orientación de las políticas públicas respecto a lo que había ocurrido en los doce años kirchneristas. En particular, se buscaba cambiar el rumbo adoptado entre los años 2011 y 2015, caracterizados por estancamiento económico e industrial, mayores regulaciones económicas –controles cambiarios impuestos a fines de 2011 y un creciente control de las importaciones a partir de 2012– y claros desafíos macroeconómicos tanto en el frente externo (con un déficit de cuenta corriente moderado aunque en aumento, una persistente apreciación cambiaria y una caída sostenida de las exportaciones desde 2011) como fiscal (con un déficit creciente, en buena medida por el propio estancamiento y el congelamiento de tarifas de servicios públicos, que pasaron a demandar cada vez más subsidios).

El cambio de orientación económica tuvo efectos severos sobre la economía en general y sobre la industria en particular. Incluyó, entre otras iniciativas, una rápida apertura comercial y sobre todo financiera, un endeudamiento insostenible y la desarticulación de la mayoría de las políticas industriales desplegadas a lo largo de los años kirchneristas. El producto bruto interno (PBI) se contrajo en tres de los cuatro años de gobierno, con solo uno de crecimiento, en 2017. El sector industrial fue el más golpeado de toda la estructura productiva argentina, dando así lugar a un marcado retroceso en indicadores como producción, empleo y cantidad de empresas industriales activas. Como se verá en este trabajo, entre fines de 2015 y fines de 2019 Argentina fue, dentro de los 50 países con mayor PBI industrial del mundo, el que más se desindustrializó, producto de la crisis macroeconómica de esos años y de las modificaciones en el esquema de incentivos, que resultaron perjudiciales para el sector manufacturero.

En este trabajo nos proponemos analizar el impacto de las políticas macroeconómicas y productivas aplicadas entre fines de 2015 y fines de 2019 en el desempeño del sector industrial argentino. En la primera sección se analiza el contexto internacional, caracterizado por el auge industrial chino y el renacer de la política industrial a nivel mundial. En las dos secciones siguientes se analiza el esquema de incentivos predominante del período 2015-2019, prestando atención respectivamente a las políticas macroeconómicas y a las productivas. En la cuarta sección, se analizan los resultados del esquema de incentivos resultante de tales políticas, en lo que concierne a la producción sectorial, demografía empresarial, comercio exterior y cúpula empresarial. En la quinta, se analiza brevemente el comportamiento de los actores económicos. En tanto, en la sexta sección se presentan las conclusiones.¹

¹ Los autores agradecen la muy valiosa asistencia de investigación de Luciano Rossi. También las sugerencias y comentarios de Gabriela Tenner, Elisabeth Möhle, Esteban Kiper, Gustavo Ludmer, Igal Kejfesman, Martín Alfie y Fernando Peirano. Una versión preliminar de este artículo puede encontrarse en Schteingart y Tavonanska (2021).

El contexto internacional

La segunda mitad de la década de 2010 estuvo atravesada por varios fenómenos relevantes en la arena internacional. En primer lugar, en términos de Producto Bruto Interno (PBI), entre 2016 y 2019 la economía global creció al 2,8% anual, motorizada en gran medida por China, que año tras año incrementó su peso en la producción mundial (Cuadro 1). La cifra de crecimiento global fue similar a la del período 2012-2015, aunque inferior al 4,0% anual que caracterizó al período 2002-2007.

Cuadro 1. Tasa anual acumulativa (TAA) de crecimiento del PBI, economías seleccionadas (porcentaje)

País	TAA 2002-2007	TAA 2008-2011	TAA 2012-2015	TAA 2016-2019
África Subsahariana	5,9	4,6	4,1	2,1
América Latina y el Caribe	4,6	3,0	1,7	1,0
Argentina	8,8	3,4	0,4	-1,0
Bolivia	4,1	4,7	5,6	3,7
Brasil	4,0	4,1	0,4	0,1
Chile	5,6	3,4	3,3	2,0
China	11,7	9,8	7,5	6,7
Colombia	5,5	3,9	4,1	2,3
Corea del Sur	4,7	3,6	2,9	2,8
Estados Unidos	3,0	0,3	2,4	2,3
India	7,9	6,1	6,8	6,4
Japón	1,7	-0,7	1,3	0,9
México	2,9	1,1	2,8	1,7
Mundo	4,0	1,9	2,7	2,8
Paraguay	4,1	5,3	3,9	3,1
Perú	6,3	6,2	4,4	3,1
Rusia	7,5	1,4	1,1	1,5
Turquía	7,3	3,7	6,1	3,6
Unión Europea	2,4	0,1	0,8	2,1
Uruguay	4,8	6,1	2,9	1,5

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial,
<https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg>

Si bien la economía global mantuvo la tasa de crecimiento entre 2016 y 2019, hubo un cambio importante en los ritmos regionales de expansión. Producto del fin del súper ciclo de los *commodities*, América Latina sufrió una marcada desaceleración de la actividad económica y se expandió solo al 1% anual, con un muy pobre desempeño de la industria. Particularmente negativa fue la trayectoria de Brasil (0,1% anual), cuya economía experimentó una severa recesión en 2015 y 2016. México, la segunda economía de la región –y con un ciclo económico mucho más atado al estadounidense y menos dependiente del precio de los *commodities*– también registró una desaceleración del crecimiento entre 2016 y 2019, y creció a un modesto 1,7% anual. La desaceleración económica también se observó en el resto de Sudamérica. En el África Subsahariana (región que, al igual que Sudamérica, se especializa en materias primas) también se registró una clara desaceleración del crecimiento del PBI (del 4,1% entre 2012-2015 al 2,1% en 2016-2019). Estados Unidos, China, India y Japón redujeron sus tasas de crecimiento, aunque de modo leve. En

contraste, la Unión Europea logró romper con el estancamiento y llegó a crecer al 2,1% anual, tras haberlo hecho por debajo del 1% entre 2008 y 2015.

La mayor tasa de crecimiento de China respecto a otros países implicó que el gigante asiático continuara incrementando su importancia relativa en la economía global. En 2015, China explicaba el 14,7% del PBI global en valores corrientes; para 2019, esa cifra había alcanzado el 16,3%, y se ubicaba solo por debajo de Estados Unidos (24,4%).² A modo de comparación, en 1990 China explicaba apenas el 1,6% del PBI mundial.

El creciente peso chino en la industria global se dio cada vez más sobre la base de la innovación y no solo, como había ocurrido en las décadas previas, en los eslabones de menores barreras a la entrada de las cadenas globales de valor basados en el ensamble de manufacturas a partir de salarios bajos.³ Hacia fines de la década de 2010, China continuaba siendo el principal jugador global en las manufacturas de baja tecnología (como textiles, indumentaria y calzado),⁴ a la vez que había logrado especializarse cada vez más en sectores altamente intensivos en investigación y desarrollo (I+D), como electrónica (con el caso emblemático de la firma Huawei y el 5G como expresiones de un fenomenal proceso de acumulación de capacidades), informática (con el gigante AliBaba como arquetipo), movilidad eléctrica, energías renovables, farmacéutica o maquinarias, entre otros. China pasó de invertir el 0,56% de su PBI en I+D en 1996 a un 2,07% en 2015 y un 2,23% en 2019, una magnitud rara vez vista en un país en vías de desarrollo.⁵ En términos absolutos pasó a ser el segundo país que más invierte en I+D, solo por detrás de Estados Unidos.

Por su parte, la superpotencia norteamericana experimentó importantes cambios en la última mitad de la década de 2010: el triunfo de Donald Trump a fines de 2016 implicó el comienzo de un cambio de rumbo en la política exterior, de impronta proteccionista, que se expresó en el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, un tratado de libre comercio firmado en 2016 y que incluye a Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Durante el período en cuestión, el creciente peso en la economía global de China fue de la mano con el aumento de las hostilidades con Estados Unidos (Actis y Creus, 2020), cuya hegemonía geopolítica se ha debilitado paulatinamente desde comienzos de siglo. En 2018, Trump anunció la imposición de aranceles a una multiplicidad de productos chinos, acusando prácticas desleales de comercio, robo de propiedad intelectual y transferencia forzada de tecnología estadounidense. La denominada “guerra comercial”

² Los datos son de la *United Nations National Accounts Database*. Si en lugar de tomarse los datos en valores corrientes se los toma en paridad de poder adquisitivo (PPA), se encuentra que China superó a Estados Unidos como primera economía global en 2016.

³ Para un análisis de las tendencias de las cadenas globales de valor entre los noventa y principios de los 2010, ver Pinazo (2019) o Schteingart *et al* (2017).

⁴ En 1995 China explicaba el 12% de las exportaciones mundiales de este rubro; en 2015, el 36% y el 34% en 2019. Muy por detrás aparecen Italia y Vietnam, con un 6% adicional cada uno. Los datos son de UNCTADStat.

⁵ En el pasado, cuando tuvo un PBI per cápita relativamente bajo, Corea del Sur también tuvo una destacada performance en materia de I+D. China tiene actualmente el PBI per cápita (a paridad de poder adquisitivo) que tuvo Corea a principios de los noventa, cuando ya invertía entre 1,8% y 2% del PBI en I+D (datos de OCDEStat). Los datos de China de 1996 y 2015 son del Banco Mundial en tanto que los de 2019 fueron tomados del National Bureau of Statistics de China.

entre las dos superpotencias refleja una revisión de la estrategia estadounidense de relocalización de la producción manufacturera, la cual facilitó el ascenso del mayor competidor que haya tenido hasta ahora. A su vez, en este viraje, Estados Unidos ha procurado asegurarse el abastecimiento de insumos y componentes estratégicos, así como disputar la hegemonía en tecnologías clave como el 5G.

Más allá de la pérdida de peso relativo, Estados Unidos continuó siendo el líder tecnológico mundial, hegemonía que sostuvo también en términos militares y financieros. De las mil empresas que más invirtieron en I+D en el mundo en 2018, 340 fueron estadounidenses (y dentro del top 20, 10).⁶ Un dinamismo particular tuvieron empresas ligadas a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tales como Amazon, que pasó a ser la de mayor inversión en I+D del mundo en 2018, o Google, Apple y Facebook, que experimentaron un incremento exponencial en sus inversiones en I+D entre 2012 y 2018.

El retorno de la política industrial

Tras haber sido relegadas de la agenda de políticas *mainstream* con la vorágine promercado de fines de siglo XX, la década del 2010 -y en particular su segunda mitad- vio cómo las políticas industriales resurgieron en el mundo tanto en el plano académico como en las agendas gubernamentales, de las cuales, en sentido estricto, nunca se habían ido del todo. Dentro de estas, cosecharon particular interés las políticas ligadas al desarrollo de la industria 4.0, la biotecnología, la economía digital y las tecnologías limpias. En 2014, Estados Unidos largó su programa *Manufacturing USA (America First)*. En 2015, China puso en marcha su iniciativa *Made in China 2025*, en el marco del XIII Plan Quinquenal; ese mismo año, Turquía publicó su *Industrial Policy Strategy 2015-2018*, Australia su iniciativa *New Wave of Manufacturing* y Francia el *Industrie du Futur*. En 2016, Canadá lanzó su plan *Smart Manufacturing*, Polonia su *Future Industry Platform* y Hungría el *IPAR 4.0*. En 2017, y seis años después de que lo hiciera Alemania, Portugal e Italia anunciaron sus respectivos planes de industria 4.0; en 2018, Reino Unido se sumó con su *New Industrial Strategy*, al igual que Japón con su *Society 5.0*. En 2019, Francia y Alemania publicaron conjuntamente su *Manifiesto para una nueva política industrial europea* (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020).

Detrás del resurgimiento de la política industrial estuvo el reconocimiento de que los procesos de industrialización y sofisticación tecnológica y productiva son esenciales para elevar el nivel de vida de las sociedades y que la liberalización de mercados por sí sola no alcanza (o, incluso, a veces va directamente en contra) para lograr tal objetivo. La industrialización china, con su agresiva política de fomento industrial, ha constituido una amenaza de tal magnitud para los países tempranamente industrializados que ha obligado a revisar las políticas públicas de los distintos países desarrollados en pos de no perder la carrera tecnológica. Si bien las miradas más escépticas del rol de la industria en el crecimiento en el siglo XXI se han centrado en su pérdida de relevancia en el PBI y en el

⁶ Los datos son de 2018 y corresponden al The Global 1000 Innovation Study desarrollado por PwC. A modo de comparación, Japón tuvo 160 empresas dentro del top 1000 y China 133. Mucho más abajo aparecen Alemania (44), Francia (41), Reino Unido (37) y Corea del Sur (33).

empleo, lo cierto es que el sector manufacturero siguió siendo absolutamente determinante para explicar la innovación a nivel mundial. De acuerdo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2017 el 73% de la I+D empresarial mundial estuvo explicado por la manufactura, cifra que se mantuvo prácticamente estable desde 2010. En China, Alemania, Japón y Corea del Sur (después de Estados Unidos, son los cuatro países que más invierten en I+D en términos absolutos), ese porcentaje estuvo entre el 85% y el 90%.

El contexto macroeconómico

Mauricio Macri asumió con una economía que arrastraba importantes dificultades, pero que también contaba con activos valiosos. Su gestión comenzó con un escaso nivel de reservas en el Banco Central de la República Argentina (BCRA), que había impedido que la economía y la industria crecieran entre 2012 y 2015, controles cambiarios y su consecuente brecha cambiaria, déficits gemelos (fiscal y de cuenta corriente), una inflación que no bajaba del 25% anual y un tipo de cambio real que se había apreciado 33% entre fines de 2011 y fines de 2015.⁷ Asimismo, el gobierno entrante enfrentaba una coyuntura externa menos favorable que en los años previos, ya que desde 2013 se había agotado el súper ciclo de los *commodities* y, a su vez, desde 2015 la economía brasileña se encontraba en recesión.

Dentro de los activos con los que asumió Macri sobresalen un nivel de endeudamiento externo reducido y un mercado interno relativamente grande en términos históricos, producto de que, a pesar del estancamiento del último gobierno kirchnerista, los salarios reales y la participación asalariada en el ingreso permanecieron elevados,⁸ al igual que el empleo formal privado y la cantidad de empresas del sector privado.⁹ Asimismo, los niveles de pobreza e indigencia de 2015 fueron incluso levemente inferiores a los de 2011, lo cual se explica por el hecho de que la distribución del ingreso mejoró moderadamente en un contexto de leve caída del ingreso per cápita.¹⁰

El gobierno asumió con un gran optimismo respecto al porvenir de Argentina (Sturzenegger, 2019). Durante la campaña electoral, el equipo económico de Cambiemos preveía un crecimiento económico base del 3% para los años siguientes, un *boom* inversor y una reducción rápida de la inflación, que permitiría pasar del 25% de 2015 a un 5% en 2019. El gobierno pensaba que para retornar al crecimiento era fundamental un cambio

⁷ Dato del BCRA.

⁸ El salario real del sector privado formal creció 6% entre los cuartos trimestres de 2011 y 2015 (datos de Ministerio de Trabajo e institutos de estadística provinciales). En tanto, la participación asalariada en el valor agregado bruto trepó del 47,5% al 53% en el mismo período, alcanzando el mayor valor desde por lo menos 1993 (los datos son de estimación propia en base a Kennedy *et al*, 2018 e INDEC).

⁹ En 2015 hubo 607 mil empresas formales activas en el sector privado, idéntica cifra a 2011. En tanto, la cantidad de puestos de trabajo formales en el sector privado creció 3,6% entre los cuartos trimestres de 2011 y 2015, una cifra algo inferior al crecimiento de la población en edad laboral (4,8%). Ambos datos son del Ministerio de Trabajo.

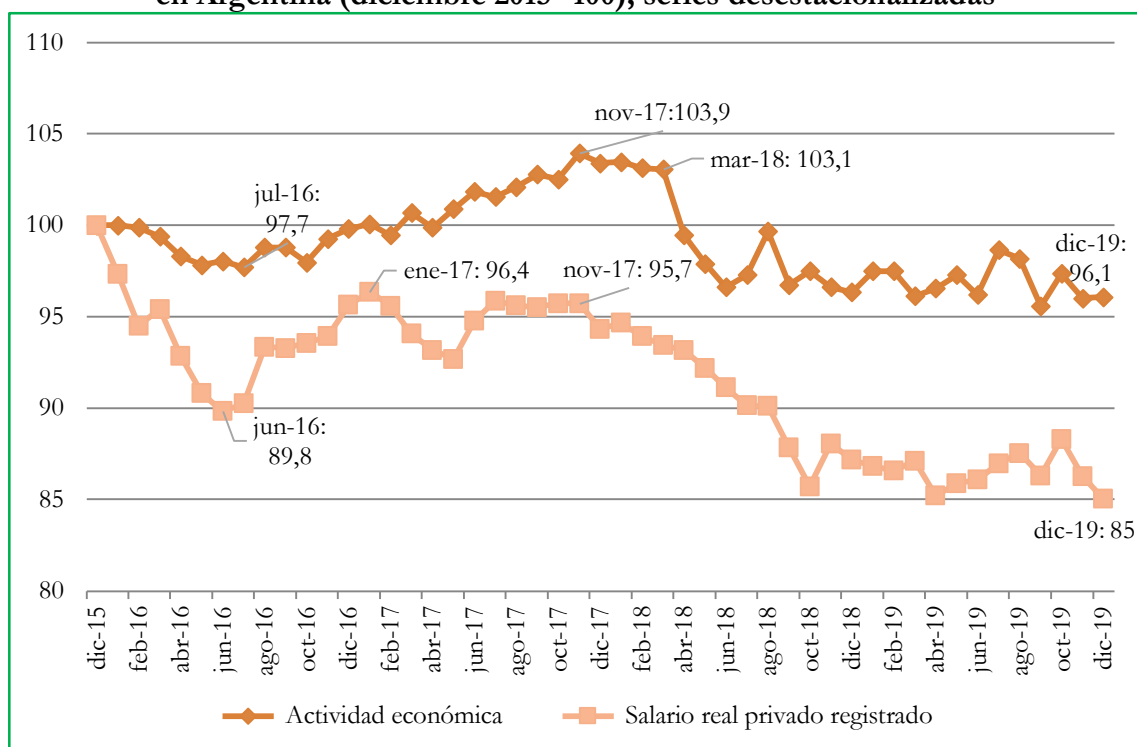
¹⁰ De acuerdo a Zack *et al* (2020), la pobreza medida con la actual metodología del INDEC pasó del 29,4% de la población en el segundo semestre de 2011 a un 26,9% en el mismo período de 2015. En tanto, la indigencia pasó del 6,8% al 4,7% en el mismo período. Si bien el PBI por habitante cayó, la baja se produjo por la mejora del coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar, que pasó de 0,436 en el segundo semestre de 2011 a 0,420 en el mismo período de 2015.

drástico respecto a las políticas económicas del kirchnerismo, en particular las implementadas a partir de fines de 2011. Así avanzó en su primer año de gestión en el desmantelamiento de los controles cambiarios y financieros (incluyendo entre otras cosas la restauración de la remisión de utilidades), la unificación cambiaria, la adopción de un tipo de cambio flotante, el arreglo con los *boldouts* (o “fondos buitres”), la recomposición de las tarifas de los servicios públicos, la apertura comercial y una política antiinflacionaria basada en metas de inflación.

El plan macroeconómico apuntaba a reducir el déficit fiscal heredado, principalmente a través del recorte de subsidios a los servicios públicos, en particular, la energía (Valdecantos, 2020).¹¹ A su vez, se mencionaba que era el propio crecimiento económico el que permitiría reducir el déficit, a través de una mayor recaudación y de un mayor tamaño del PBI (denominador de la ecuación). De todos modos, en los primeros años del gobierno de Cambiemos, el déficit fiscal se elevó, debido principalmente a que la baja de los subsidios y salarios públicos fueron más que compensados por rebajas impositivas (retenciones y bienes personales) e incrementos del gasto en las jubilaciones más altas por la llamada “reparación histórica” e intereses de la deuda.

Los primeros meses de gobierno estuvieron marcados por una contracción de la actividad, producto de que la devaluación que implicó la salida del “cepo” y el ajuste a los servicios públicos aceleraron la inflación, haciendo caer el salario real y deprimiendo el mercado interno (Gráfico 1). La estabilización del tipo de cambio y la posterior desaceleración de la inflación habilitaron una moderada recomposición del salario real que, junto con un mayor gasto público real (por ejemplo, vía obra pública), permitieron impulsar la economía desde fines de 2016 y durante gran parte de 2017 (Amico, 2020). La inversión, que había caído en 2016, tuvo un importante repunte en 2017 (+13,4%), en un contexto de mejora de las expectativas empresariales.

¹¹ El déficit primario en 2015 fue del 3,8% del PBI y el financiero fue del 5,1% (ver cuadro 2).

Gráfico 1. Evolución de la actividad económica y del salario real registrado privado en Argentina (diciembre 2015=100), series desestacionalizadas

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, IPC-CABA, IPC-San Luis y Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, el programa económico mostró pronto su principal debilidad: el déficit de cuenta corriente -que en 2017 alcanzó el 4,8% del PBI (una magnitud que no se daba desde 1913)-, que fue financiado con un creciente endeudamiento externo.¹² El crecimiento económico junto con la apertura comercial y la apreciación real del tipo de cambio (que permaneció con escaso movimiento nominal desde la salida del “cepo”) generaron un gran crecimiento de las importaciones, tanto de bienes como de servicios. Respecto a esto último, la apreciación cambiaria repercutió en la balanza turística, que por sí sola fue deficitaria en 9.262 millones de dólares en 2017, un 1,4% del PBI.¹³ A modo de comparación, en 2015 el déficit turístico había sido de 4.210 millones.¹⁴

En la mirada conceptual del gobierno, el déficit de cuenta corriente no era en sí mismo un problema. En todo caso, el problema de raíz era el frente fiscal: el Tesoro se endeudaba en el exterior para financiar su déficit, lo cual implicaba una entrada de dólares que apreciaba el tipo de cambio y, con ello, agravaba el déficit externo.

¹² El dato de saldo de cuenta corriente sobre PBI fue tomado de Fundación Norte y Sur (hasta 2018) y Banco Mundial (2018-2020).

¹³ El turismo emisor fue particularmente incentivado durante el gobierno de Cambiemos, ya que la salida del “cepo” de fines de 2015 implicó la eliminación de una retención del 35% (a cuenta del impuesto a las ganancias) vigente desde 2013 para uso de tarjetas de crédito en el exterior, así como para pasajes internacionales. De este modo, el tipo de cambio para el turismo emisor se abarató en términos reales entre 2015 y 2017.

¹⁴ Dato del informe de balanza de pagos de INDEC.

La recuperación económica finalizó en el primer trimestre de 2018, cuando se agotó el financiamiento externo para el déficit de cuenta corriente, la formación de activos externos y la refinanciación de la deuda externa. Entre abril y septiembre de 2018 la situación macrofinanciera fue sumamente tensa. El tipo de cambio pasó de 20 a 39 pesos en pocos meses. Luego, ante el continuo drenaje de reservas y el *default* acechando ante la imposibilidad de refinanciar la deuda, el gobierno pidió al Fondo Monetario Internacional (FMI) el crédito más grande de la historia de la institución por 57.000 millones de dólares. El Poder Ejecutivo esperaba que el crédito reestableciera la confianza y el país pudiera volver a los mercados, para retornar así al escenario del año previo. No obstante, la salida de capitales continuó en medio de una errática intervención cambiaria, que incluyó fuertes discusiones con el FMI y dos cambios de presidentes del BCRA.

La aceleración de la crisis cambiaria llevó a reestructurar el programa con el FMI, acelerando el ajuste fiscal previsto para 2019 (del 1,3% del PBI en el déficit primario a un 0%). El ajuste de las cuentas públicas implicaría un fuerte recorte en la obra pública (que había sido un motor de la recuperación en 2017) y, también, el retorno de las retenciones a las exportaciones que el gobierno había eliminado al asumir en 2015 para la gran mayoría de los productos. A principios de septiembre de 2018, y luego de que el dólar rozara los 40 pesos, el Ejecutivo dispuso que todos los bienes y servicios de exportación pagaran retenciones de 3 o 4 pesos por dólar (los productos con mayor valor agregado pagaban 3 pesos y los de menor valor agregado 4 pesos), lo que daba una alícuota efectiva cercana al 7,5 y el 10% respectivamente (la soja fue la excepción y mantuvo alícuotas más altas).

Un segundo cambio relevante implementado en septiembre de 2018 fue el abandono del esquema de metas de inflación y su reemplazo por un enfoque de agregados monetarios, en donde la tasa de interés pasó a ser endógena y en donde se preveía un escaso crecimiento de la base monetaria. La tasa de interés de referencia –que ya había subido del 28 al 60% entre abril y agosto– tocó el 73% en octubre, a partir de cuando empezó a bajar gradualmente. La crisis cambiaria volvió a agudizarse en el período que siguió a las elecciones primarias de agosto de 2019, caracterizado por una nueva devaluación (que llevó el tipo de cambio mayorista de 43 a 56 pesos) y un profundo drenaje en las reservas, que pasaron de 66.000 a menos de 44.000 millones de dólares en tres meses. Tras las elecciones presidenciales de octubre, que consagraron al candidato opositor Alberto Fernández como nuevo presidente, el equipo económico de Cambiemos resolvió retornar a un estricto control de cambios, que limitó la compra de divisas para ahorro al monto de 200 dólares mensuales. Recién ahí se estabilizaron las reservas.

Las consecuencias económicas, sociales y productivas de la crisis cambiaria fueron severas. La inflación se aceleró y acumuló un 47,6% anual en 2018 (y 53,8% en 2019), ambos valores los más altos desde 1991. Como efecto de ello, el salario real en el sector privado registrado se contrajo más de 10% en dos años. En el sector público, esa caída fue mayor, en torno al 12% solo en 2018.¹⁵ La reducción del poder adquisitivo deprimió el consumo –principal componente del PBI– y, con ello, la actividad económica, que además

¹⁵ El dato del sector público surge del índice de salarios del INDEC. El del sector privado registrado, de las estadísticas del Ministerio de Trabajo.

se vio afectada por el ajuste fiscal. La inversión privada se desmoronó ante la recesión; solo las exportaciones –una vez superada la severa sequía agropecuaria de 2018– tuvieron un comportamiento positivo, creciendo 9% en 2019, impulsadas mayormente por el complejo agroindustrial y el hidrocarburífero (Cuadro 2).

Cuadro 2. Principales indicadores macroeconómicos y sociales de Argentina, 2015-2019

Dimensión	Variable	2015	2016	2017	2018	2019
Sector real	PBI (var. i.a)	2,7%	-2,1%	2,8%	-2,6%	-2,1%
Sector real	Consumo privado (var. i.a)	3,7%	-0,8%	4,2%	-2,2%	-2,1%
Sector real	Consumo público (var. i.a)	6,9%	-0,5%	2,6%	-1,7%	-1,0%
Sector real	Inversión (var. i.a)	3,5%	-5,8%	13,4%	-6,0%	-16,0%
Sector real	Cantidades exportadas (var. i.a)	-2,8%	5,3%	2,6%	0,5%	9,0%
Sector real	Cantidades importadas (var. i.a)	4,7%	5,8%	15,6%	-4,5%	-19,0%
Precios	Inflación minorista (dic-dic)	29,2%	35,1%	24,8%	47,6%	53,8%
Empresas	Cantidad de empresas registradas activas	606.457	604.908	604.552	592.780	576.611
Empleo	Empleo asalariado privado registrado (dic-dic)	1,3%	-0,6%	1,4%	-2,1%	-2,4%
Empleo	Tasa de asalarización formal (en %)	55,0%	52,9%	52,6%	52,3%	51,2%
Ingresos	Participación asalariada en el ingreso (en %)	53,0%	51,8%	51,8%	48,0%	46,1%
Ingresos	Salario real privado registrado (dic-dic)	1,0%	-4,4%	-1,4%	-7,6%	-2,4%
Ingresos	Tasa de pobreza (segundo semestre)	26,9%	30,3%	25,7%	32,0%	35,5%
Ingresos	Coefficiente de Gini (segundo semestre)	42,1%	44,0%	42,2%	42,9%	44,4%
Fiscal	Resultado fiscal primario (en % del PBI)	-3,8%	-4,2%	-3,8%	-2,3%	-0,4%
Fiscal	Resultado fiscal financiero (en % del PBI)	-5,1%	-5,8%	-5,9%	-5,0%	-3,8%
Sector externo	Saldo de cuenta corriente (en % del PBI)	-3,0%	-2,7%	-4,8%	-5,2%	-0,9%
Sector externo	Tipo de cambio nominal (\$ por USD)	9,3	14,8	16,6	28,1	47,2
Sector externo	Tipo de cambio real (nov-15 =100)	109,7	124,9	117,1	145,1	161,1
Sector externo	Reservas del BCRA (al 31-dic), en millones de USD	25.563	39.308	55.055	65.806	44.848

Fuente: Elaboración propia en base a distintas fuentes. Las variables del sector real fueron tomadas de INDEC; la de inflación minorista de institutos de estadística provinciales (hasta 2016) e INDEC (desde entonces); la de empleo asalariado privado registrado fue tomada del Ministerio de Trabajo, en tanto que la tasa de asalarización formal (porcentaje de asalariados formales sobre el total de ocupados) de la Cuenta de Generación del Ingreso (2016-2019) y estimaciones propias en base a la EPH y SIPA para 2015. La participación asalariada en el ingreso fue tomada de INDEC (2016-2019) y el dato de 2015 fue empalmado con la estimación de Kennedy *et al* (2018). Los datos de salario real privado registrado fueron tomados de Ministerio de Trabajo. La tasa de pobreza 2016-2019 y el coeficiente de Gini corresponden a INDEC en tanto que la de 2015 a Zack *et al* (2020). Los datos fiscales fueron tomados de Ministerio de Economía, en tanto que los del sector externo, del BCRA y Banco Mundial. Todos los datos son promedios anuales, salvo que se indique lo contrario (como en “dic-dic”).

La merma en el ingreso disponible de las familias implicó una fuerte suba de la pobreza, que pasó del 25,7% en el segundo semestre de 2017 a superar el 35% en 2019. A su vez, el impacto de la recesión fue más agudo en los hogares de menores ingresos, cuyo poder adquisitivo cayó más que en los de mayores ingresos; es por tal razón que la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) alcanzó en 2019 el mayor valor desde 2010.

El deterioro de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población, junto con la reunificación del peronismo, determinó la suerte electoral de Macri en 2019. Finalmente, el 10 de diciembre terminó el gobierno de Cambiemos. Su gestión concluyó con 4 millones de nuevos pobres, 30.000 empresas menos, una mayor desigualdad, una precarización laboral creciente, una caída del 15% en el salario real privado registrado, una baja del 7,7% en el PBI per cápita y un incremento de la deuda externa en 107.000 millones de dólares. Entre los indicadores positivos, se encuentra el crecimiento del 18% en las cantidades exportadas de bienes, producto de la liberalización del comercio exterior –por ejemplo, a través de la eliminación de los cupos de exportación que habían existido en el período previo y de un menor peso de las retenciones en varios cultivos, principalmente maíz y trigo– y de la suba del tipo de cambio real.

Como se verá luego, la industria fue particularmente afectada por el esquema macroeconómico del gobierno, a lo que se sumó la particular orientación que asumieron las políticas productivas, las cuales serán analizadas a continuación. La combinación de la caída del nivel de actividad, el incremento de tarifas, las muy elevadas tasas de interés (sin mecanismos de compensación vía subsidios de tasa) y el alza del costo de los insumos importados por la devaluación supusieron un escenario muy hostil para el desempeño industrial.¹⁶

El plan productivo

El horizonte productivo con el cual Cambiemos llegó al poder se plasmó, a nivel productivo, con tres conceptos: “inserción inteligente al mundo”, “el Plan Australia” y la idea de transformar a la Argentina en el “supermercado del mundo”. La visión detrás de esto era una clara preferencia por la apertura comercial (contrastante con el proteccionismo del período 2012-2015) y por una especialización en recursos naturales, orientación similar a la que expresaba el llamado a ser “el granero del mundo”. Al acuñar la idea de “inserción inteligente al mundo”, el gobierno era consciente de que gran parte del imaginario popular asociaba “apertura económica” al desempleo y pauperización de los años noventa (y que terminaron en la crisis de 2001). De este modo, se concibió que el proceso de apertura no podía ser del todo abrupto, y que además debía incorporar algunos mecanismos de compensación para los sectores perdedores (O’Farrell y otros, 2021). En tanto, la idea de “supermercado del mundo” ponía el foco en el potencial subutilizado del complejo agroindustrial –al cual se le debía “sacar el pie de la cabeza” a través de la baja de retenciones y la desregulación del comercio exterior (Ordóñez y Senesi, 2015)– y la del “plan Australia” promovía la idea de que era posible especializarse exitosamente en recursos naturales (además del agro, en energía y minería) (Tavosnanska, 2019). No solo eso: Australia fue elegido como un ejemplo a seguir porque desde los años setenta tendió a liberalizar su economía y a especializarse crecientemente en recursos naturales y servicios

¹⁶ Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, el precio mayorista de la energía eléctrica subió 776%, y el de los productos importados 371%, superando el de la industria, que lo hizo en 338% (datos de INDEC). En tanto, la tasa activa real fue del 10,8% en 2018 y del 6,7% en 2019 (datos del BCRA deflactados con IPC-INDEC).

en desmedro de la industria. De esta manera, su imagen servía para justificar la desindustrialización que el esquema de incentivos propuestos implicaría.¹⁷ El modelo productivo del gobierno incorporaba esta visión idílica de ciertos países exportadores de recursos naturales, como la necesidad de transformar una sociedad cuyos problemas eran asociados al complejo manufacturero, el peronismo y los sindicatos.

El plan productivo del gobierno de Cambiemos, que estuvo diseñado por el Ministerio de Producción, vio la luz en 2016. En dicho documento, el gobierno clasificó a los sectores transables en cuatro tipos:

1. Los “competitivos”, como la agroindustria (aceites, molienda de cereales o lácteos, entre otros), caracterizados por una elevada productividad relativa respecto al resto del mundo y, por ende, una alta inserción exportadora y reducidos mecanismos de protección no arancelarios (López y Pascuini, 2018). En el Plan Productivo Nacional, se sostuvo que estos sectores debían ser impulsados a través de una estrategia específica, como la apertura de mercados (a través de la suscripción de acuerdos comerciales, entre los que se destacaría el potencial acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur), la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera y el financiamiento para operaciones en el exterior.¹⁸
2. Los “nichos competitivos”, caracterizados por una alta inserción exportadora, pero también por algunos rubros con fuerte penetración importadora o con protección por medio de mecanismos no arancelarios (López y Pascuini, 2018). Dentro de este grupo se ubicaban la biotecnología, los servicios basados en el conocimiento (SBC), como *software* y servicios profesionales, y el turismo. Además de los instrumentos anteriores, el Plan Productivo Nacional propuso como estrategia de incentivo el fortalecimiento del capital humano (dada la existencia de cuellos de botella por el lado del personal), el financiamiento a nichos con potencial y el impulso a las certificaciones internacionales y los sellos de calidad.
3. Los sectores “sensibles”, caracterizados por una escasa inserción internacional, una relevante contribución al empleo (semicalificado o poco calificado)¹⁹, una fuerte protección comercial, y que además competían con las importaciones de países de bajos ingresos (mayormente, de Asia) (Secretaría de Transformación Productiva, 2016). Las ramas más representativas de este grupo fueron textiles, calzado, electrónica de consumo y muebles. En la mirada del gobierno, estos sectores debían ser expuestos a una mayor competencia importadora, y compensados con algunos instrumentos que facilitasen la “reconversión”, tales como financiamiento y

¹⁷ Australia había tenido un esquema industrialista y mercado-internista durante gran parte del siglo veinte. A partir de los años setenta, viró hacia una estrategia más aperturista, sin que ello implicara una crisis relevante. En efecto, entre 1992 y 2019, Australia no tuvo ningún año de caída del PBI. La pandemia del COVID-19 quebró esa tendencia.

¹⁸ Luego de veinte años, en junio de 2019 culminaron las negociaciones para llegar a un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur que, con el correr de los meses, se fue diluyendo. Las principales trabas surgieron del lado europeo, en particular, por la política ambiental del gobierno de Bolsonaro y la deforestación de la Amazonia, aunque también incidió la resistencia de los productores agropecuarios europeos al acuerdo de libre comercio.

¹⁹ De acuerdo al Plan Productivo, los sectores sensibles explicaban en 2016 unos 800.000 puestos de trabajo, equivalente a alrededor del 4% del empleo nacional.

programas de reentrenamiento laboral. En la práctica, la apertura fue rápida en el segmento de computadoras (que pasaron a tener arancel 0% a la importación) y en ciertos hilados textiles, pero más gradual en celulares y confecciones de ropa.

4. Los sectores “latentes”, caracterizados por cierta (limitada) inserción internacional – lo que demostraba su potencial competitivo– y por un predominio de actividades de una elevada productividad relativa *vis à vis* otros sectores de la estructura productiva argentina (aunque inferior a la de la mayoría de los competidores de Argentina). A pesar de cierta vocación exportadora, la penetración importadora era mayor, a la vez que existían varios mecanismos de protección no arancelaria. Al igual que en los sectores sensibles, en estas ramas (entre las que destacan el complejo automotor, la maquinaria agrícola y la industria farmacéutica) una mayor apertura comercial tendría efectos importantes en materia de producción y sobre todo empleo. De acuerdo al Plan Productivo Nacional, los sectores “latentes” deberían “reconvertir” a alrededor de un tercio de su personal –para así ganar en productividad y competitividad–, y las políticas públicas para el sector deberían centrarse en el apoyo exportador, en el desarrollo de mecanismos de financiación de exportaciones y en las mejoras de gestión.

De la lectura de los lineamientos del Plan Productivo, se observa una clara preferencia por los instrumentos de políticas productivas de corte horizontal (como infraestructura, crédito y capital humano), algo que también se verificó en lo discursivo hacia el sector privado y en iniciativas como la reforma tributaria de 2017 (en la que se redujeron las contribuciones patronales al sector privado, a la vez que se eliminó la ventaja relativa que tenía la industria con el esquema vigente desde 2001).

En buena parte del equipo económico, la mirada era que las políticas verticales (que implican seleccionar ciertos sectores sobre otros) conllevaban el riesgo de distorsionar excesivamente mercados. Sin embargo, en la práctica terminaron implementándose varias políticas verticales, como la Ley Autopartista Nacional (no. 27.623), que otorgaba crédito fiscal a las terminales proporcional al valor de compra de autopartes locales, estableciendo mínimos de contenido local de 25% en utilitarios y 30% en autos (Tavosnanska, 2019). Otra iniciativa ajena al discurso predominante fue la Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores (no. 27.437), que mejoró las condiciones de las empresas nacionales para acceder a las compras estatales: elevaba los márgenes de preferencia, establecía reserva de mercado para las pymes y la obligatoriedad de realizar acuerdos de cooperación con empresas nacionales para la provisión de grandes proyectos de infraestructura y contratos de gran porte. Por otra parte, la Ley Pyme (27.264) otorgó una serie de beneficios fiscales a las pequeñas y medianas empresas, entre los que se encontraban el pago de IVA a 90 días, la posibilidad de tomar el impuesto al cheque a cuenta del impuesto a las ganancias, la eliminación del impuesto a la ganancia mínima presunta y la baja del impuesto a las ganancias para sociedades que invierten (Tavosnanska, 2019).²⁰ Si bien esta normativa era mayormente horizontal, contemplaba algunos beneficios

²⁰ Estas dos iniciativas a contramano de la mirada predominante fueron impulsadas desde áreas del Ministerio de Producción (como la Secretaría de Industria y la Secretaría PyME) que se nutrieron de funcionarios que

adicionales para el sector industrial (por ejemplo, en el impuesto sobre los créditos y los débitos), aunque sus beneficios tuvieron una duración de dos años, porque se había diseñado como un paquete de estímulo para la reactivación productiva. Vale agregar, además, la continuidad normativa de esquemas de promoción sectorial preexistentes, como el régimen de Tierra del Fuego (vigente hasta 2023), el de los biocombustibles (creado en 2006 y vigente hasta 2021) y el de bienes de capital (creado en 2001 y renovado anualmente). Estos regímenes, provenientes de gestiones anteriores, continuaron siendo los más importantes en términos fiscales.

En resumidas cuentas, la propuesta del “Plan Australia” consistió en apuntalar los complejos ligados a los recursos naturales y los servicios, que debían desarrollarse mientras gran parte de la industria se desmantelaba gradualmente para evitar mayores problemas sociales. En general, el gobierno tendió a pensar que el principal aporte de las manufacturas industriales es el empleo, dejando de lado su potencial en el desarrollo tecnológico, la innovación y las exportaciones.

El rol secundario asignado al desarrollo productivo tuvo como correlato una reducción presupuestaria severa al sistema científico-tecnológico: la inversión pública en I+D pasó de un máximo del 0,47% del PBI en 2015 a 0,28% en 2019, el menor valor desde por lo menos 2007.²¹ Esta contracción se produjo mayormente a partir de la caída del poder adquisitivo del personal de ciencia y tecnología del sector público, como investigadores y becarios, que replicó –incluso con mayor intensidad– lo ocurrido en el conjunto del empleo público.²² A su vez, la cantidad de investigadores y becarios en el sector público detuvo la marcha ascendente de los años previos y se redujeron los fondos para la compra de equipamiento. Los organismos públicos afectados incluyeron al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, principal organismo científico de la Argentina (CONICET), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial. A su vez, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) –destinado a empresas de base tecnológica– redujo su potencia, minimizando los aportes no reembolsables y concentrándose principalmente en la asignación de créditos (Tavonanska, 2019).

Algunos complejos productivos de alta intensidad en I+D y centrados en el Estado (como el nuclear y el satelital, que habían sido fortalecidos entre 2003 y 2015) también dejaron de ser prioridad de la política pública y, por ende, estuvieron afectados por las restricciones presupuestarias del período. En el caso nuclear, se suspendió la construcción de la cuarta y quinta central atómica (que iban a llevarse a cabo con financiamiento chino), alterando la dinámica de trabajo de empresas públicas como INVAP y Nucleoeléctrica Argentina, y organismos científicos como la Comisión Nacional de Energía Atómica. En el

provenían de la Unión Industrial Argentina y que, por tanto, tenían una mirada más cercana a la del mundo industrial.

²¹ Datos del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/b-ciencia/indicadorescti/inversion>

²² Entre los cuartos trimestres de 2015 y 2019, el salario real promedio en los empleados del CONICET cayó 31% en términos reales. En el sector público, esa baja fue del 18%. Los datos son de estimación propia en base al SIPA, INDEC e IPC-Provincias.

caso satelital, y a pesar de la sanción de la ley de promoción de la industria satelital de 2015, la reducción presupuestaria implicó la suspensión de la construcción del tercer satélite geostacionario de comunicaciones ARSAT-3 (que iba a ser manufacturado por INVAP, tras el exitoso lanzamiento de los ARSAT-1 y ARSAT-2 en 2014 y 2015 respectivamente). INVAP no solo se vio afectada por el parate nuclear y satelital, sino por la baja de la demanda pública en bienes como drones y radares; de este modo, pasó a tener crecientes dificultades para pagar sueldos y tendió a centrar una mayor parte de su facturación en la exportación (Tavosnanska, 2019). También estuvieron afectadas empresas públicas ligadas al complejo militar-industrial como la Fábrica Argentina de Aviones FADEA (por ejemplo, con la ralentización de la construcción del avión Pampa) y Fabricaciones Militares (a partir del despido de parte del personal y del cierre de plantas como la de Azul).

En contraste con la crisis de los proveedores de los sectores nucleares e hidroeléctricos, el Plan Renovar y sus incentivos fiscales para la incorporación de contenido nacional crearon un nuevo sector de ensamble de aerogeneradores. Vestas y Nordex se asociaron con empresas nacionales para ensamblar aerogeneradores en el país y poder así obtener cuantiosos subsidios a pesar del bajo contenido nacional. Paradójicamente, el gobierno que se jactaba de reducir la producción electrónica, fuertemente subsidiada y de bajo valor agregado, creó un polo productivo de similares características. Hasta el momento, el principal impacto positivo de dicha política fue la validación de la empresa metalúrgica Calviño como proveedora internacional de torres para molinos eólicos, particularmente a Estados Unidos.

Por último, cabe mencionar que el BCRA dio de baja la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LICIP). Dicha línea, instaurada en 2012 luego de la reforma de la carta orgánica, obligaba a los bancos públicos y privados a destinar parte de sus recursos al crédito productivo a tasas accesibles, disponiendo multas para aquellos que no cumplieran. En el año y medio posterior a la creación de la LICIP, el crédito a las pymes en pesos se incrementó 74% en términos reales. Tras el cambio de gobierno, el BCRA realizó distintas modificaciones a la línea hasta suspenderla. Junto con la suba de tasas, el resultado fue una caída del 57% en el crédito pyme en pesos en términos reales entre 2015 y 2019.

El desempeño industrial

El producto industrial cayó 13,5% entre 2015 y 2019, con retracciones en todos los años salvo en 2017, en donde creció un 2,6%. Dado que el desempeño industrial siempre fue inferior al del conjunto de la economía, la participación en el producto retrocedió año tras año: de un 20,8% del valor agregado bruto en 2015 pasó a un 18,7% en 2019 (Cuadro 3). Vale apuntar que esta tendencia hacia un peor desempeño relativo de la industria se había dado en el cuatrienio anterior, cuando la participación industrial en el producto se había reducido en 1,6 porcentuales.²³ En la comparación internacional, el desempeño argentino fue el peor entre los países con producción manufacturera relevante: el PBI industrial per

²³ En 2011 la industria explicó el 22,3% de la producción. Los datos están a precios constantes de 2004 y fueron tomados de INDEC.

cápita (que puede tomarse como *proxy* de industrialización) retrocedió 17,2% entre 2015 y 2019 (Gráfico 2).

Cuadro 3. Principales indicadores de la industria manufacturera en Argentina, 2015-2019

Dimensión	Variable	2015	2016	2017	2018	2019
Producción	Producción industrial (2015=100)	100,0	94,4	96,8	92,2	86,5
	Producción industrial (variación i.a)	0,8%	-5,6%	2,6%	-4,8%	-6,2%
	Participación de la industria en el VAB	20,8%	20,1%	20,1%	19,6%	18,7%
Precios	Precio relativo de la industria (2015=100)	100,0	98,2	93,5	95,3	102,2
Demografía empresarial	Cantidad de empresas industriales	55.926	55.644	54.728	53.337	51.346
Empleo	Asalariados formales registrados en la industria	1.257.248	1.235.716	1.206.920	1.173.680	1.113.702
	Puestos de trabajo totales en la industria	2.332.837	2.334.272	2.333.984	2.300.374	2.325.786
	Tasa de asalarización formal	53,9%	52,9%	51,7%	51,0%	47,9%
Salarios	Salario real industrial formal (2015=100)	100,0	94,7	97,7	91,9	85,2
	Participación asalariada en el VAB industrial	45,9%	46,5%	48,0%	43,4%	39,3%
Comercio exterior	Exportaciones MOA (en millones de dólares)	23.288	23.362	22.564	22.941	23.962
	Exportaciones MOI (en millones de dólares)	17.949	16.806	18.789	20.618	19.211
	Importaciones MOA (en millones de dólares)	1.461	1.491	1.781	1.777	1.368
	Importaciones MOI (en millones de dólares)	50.251	47.063	56.492	52.564	39.362
	Saldo comercial MOA	21.827	21.871	20.783	21.164	22.594
	Saldo comercial MOI	-32.301	-30.257	-37.702	-31.946	-20.151

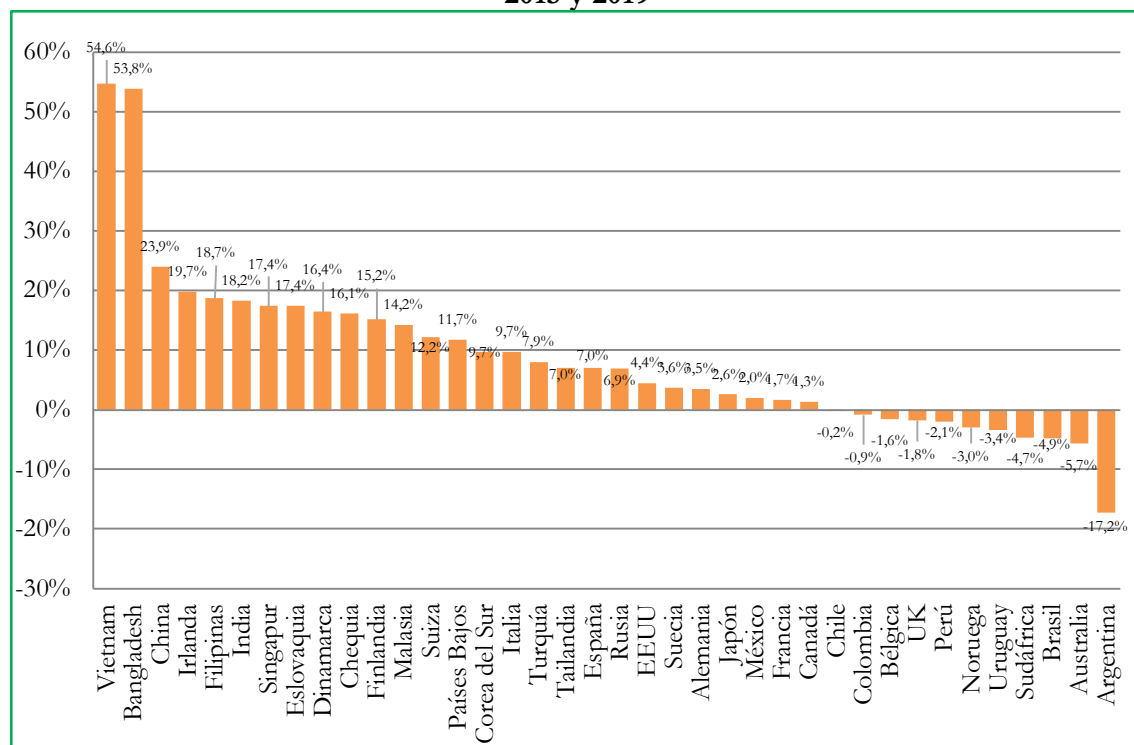
MOA: manufacturas de origen agropecuario; MOI: manufacturas de origen industrial.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (EPH, CGI, CCNN), SIPA, Ministerio de Trabajo y AFIP. Los datos de participación industrial en el valor agregado bruto son en precios constantes de 2004. A su vez, los datos referidos a empleo y participación asalariada en el VAB industrial para 2015 son estimaciones propias en base a SIPA, AFIP Y EPH.

La caída de la producción fabril fue acompañada por la de otros indicadores. Cerraron más de 4.500 empresas industriales, lo que equivale al 8,2% del total existente en 2015. A su vez, el empleo industrial formal se retrajo todos los años: en 2019, la industria había expulsado al 11,5% de su nómina, lo que en valores absolutos equivale a 144.000 puestos de trabajo formales. El empleo industrial total se mantuvo en términos absolutos, lo cual implicó una precarización laboral creciente en el sector (al igual que en el conjunto de la economía, ver Cuadro 3): si en 2015, el 53,9% de los empleados del sector eran asalariados formales, para 2019 esa cifra había caído al 47,9%, a expensas del empleo informal y cuentapropista. El salario real del sector también se contrajo (-14,8%), siguiendo a grandes rasgos la tendencia de lo ocurrido en el conjunto de la economía. En paralelo, la distribución funcional del ingreso se deterioró: si en 2015 el 45,9% del valor agregado industrial era apropiado por los trabajadores, para 2019 esa cifra se había reducido al

39,3%, fundamentalmente por lo ocurrido entre 2017 y 2019.²⁴ La contracara de ello fue un creciente peso del excedente bruto de explotación, particularmente en las empresas industriales exportadoras que se vieron beneficiadas por la suba del tipo de cambio real.

Gráfico 2. Variación de la producción industrial per cápita en países seleccionados, 2015 y 2019



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y United Nations National Accounts Database.

Heterogeneidades sectoriales

La caída de la producción industrial fue generalizada: todas las ramas cayeron entre 2015 y 2019 (y lo hicieron más que el promedio de la economía), a excepción de metales comunes, que experimentó una leve suba del 1,1%, traccionada por Vaca Muerta, dado que la producción de tubos sin costura subió 75%, y permitió compensar la caída de la demanda del complejo metalmecánico–automotor.

²⁴ La distribución funcional del ingreso casi no se alteró entre 2015 y 2016, a pesar del salto cambiario de fines de 2015. La razón es que la apertura comercial iniciada en 2016 neutralizó la mejora del precio relativo derivada de la devaluación. En tanto, la masa salarial real cayó en una magnitud muy similar a la producción física.

Cuadro 4. Evolución de la producción sectorial en la industria manufacturera argentina, 2015–2019

Rama	2015	2016	2017	2018	2019	Variación 2015-2019
Metales comunes	100.0	91.4	105.5	110.1	101.1	1.1%
Alimentos y bebidas	100.0	97.5	96.9	95.3	94.4	-5.6%
Madera	100.0	91.1	97.1	95.6	94.1	-5.9%
Minerales no metálicos	100.0	93.7	99.9	100.0	93.3	-6.7%
Refinación de petróleo	100.0	97.6	97.4	93.0	92.4	-7.6%
Elaborados del metal	100.0	94.1	101.8	99.8	92.1	-7.9%
Papel	100.0	95.3	95.6	94.2	91.8	-8.2%
Químicos	100.0	98.8	99.6	93.1	88.9	-11.1%
Edición e impresión	100.0	94.0	94.8	90.2	87.3	-12.7%
Promedio industrial	100.0	94.4	96.8	92.2	86.5	-13.5%
Instrumentos médicos y de precisión	100.0	79.9	83.5	83.0	81.9	-18.1%
Maquinaria y equipo	100.0	101.7	115.4	92.7	81.4	-18.6%
Tabaco	100.0	85.2	87.1	80.2	78.4	-21.6%
Caucho y plástico	100.0	88.4	89.9	80.7	75.4	-24.6%
Cuero y calzado	100.0	91.5	81.5	80.0	74.6	-25.4%
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicaciones	100.0	93.8	97.8	91.7	74.5	-25.5%
Automotriz	100.0	85.7	93.0	94.7	74.0	-26.0%
Muebles, colchones, juguetes y otros	100.0	91.1	97.5	81.5	71.1	-28.9%
Maquinarias y aparatos eléctricos	100.0	88.7	88.4	80.8	70.6	-29.4%
Textiles	100.0	88.4	83.4	74.7	69.9	-30.1%
Confecciones	100.0	88.2	78.8	72.4	62.7	-37.3%
Otros equipos de transporte	100.0	82.1	97.9	70.9	47.3	-52.7%
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	100.0	75.1	59.5	54.0	46.8	-53.2%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Las ramas que más cayeron fueron aquellas consideradas “sensibles” y las “latentes”, siguiendo la terminología del Plan Productivo. Se destaca en primer lugar maquinaria de oficina (-53,2%), producto de la apertura comercial en computadoras, que hizo caer el precio relativo del sector un 23%. Una trayectoria similar se dio en la fabricación de equipos de radio, TV y comunicaciones, que disminuyó 25,5%. La menor caída relativa se debió a que la apertura importadora fue menor en este sector, debido a su mayor importancia relativa en la economía fueguina y a un mayor poder de presión de las grandes firmas del sector para evitar una apertura al estilo de lo ocurrido con las computadoras (O’Farrell *et al*, 2021). Por fuera de la electrónica, la producción de confecciones de prendas de vestir fue una de las más castigadas (-37,3%), tanto por la caída de la demanda interna como por una mayor penetración de importaciones, que terminó por disciplinar los precios relativos sectoriales (-19%). El desplome de la producción de indumentaria arrastró también al eslabón textil, que cayó 30,1%; la caída fue algo menor debido a un mejor rendimiento relativo de algunas empresas dedicadas a la fase más primaria de la cadena (como preparación de fibras de algodón y de lana), que tienen una mayor inserción exportadora. Algo similar a la industria textil ocurrió con cuero y calzado (-25,4%), en donde la contracción se explicó por calzado y artículos de cuero y

marroquinería; en contraste, y al igual que lo que ocurrió con las fibras textiles, la fase más primaria de la cadena (curtido de cueros) mantuvo una mejor performance, habida cuenta de la mayor salida exportadora de este eslabón. Cuero y calzado también tuvo un deterioro de los precios relativos, producto de la apertura comercial del período. Una trayectoria similar siguieron ramas como muebles, colchones y juguetes. La industria naval, ferroviaria, aeronáutica y de motocicletas (agrupadas en “otros equipos de transporte”) también estuvieron entre las de peor desempeño (con caídas mayores al 50%); incidieron aquí el retroceso de empresas públicas como FADEA, Fabricaciones Militares, INVAP y el astillero Tandanor, y la caída de la demanda interna (que repercutió particularmente en la fabricación de motocicletas).

La automotriz fue otra de las ramas de mayor retracción, lo cual se explica en gran medida por el deterioro del poder adquisitivo de los hogares, el escaso dinamismo brasileño y una mayor penetración importadora tanto en el mercado nacional como en las autopartes (y a pesar de la ley de promoción). La automotriz es una industria de alta elasticidad-ingreso, de modo que su comportamiento tiende a sobre reaccionar ante los ciclos económicos. Con todo, el mal desempeño del sector no fue homogéneo; mientras que terminales como Toyota (la más exportadora del sector) incrementaron la producción de pickups y conquistaron nuevos mercados por fuera de Brasil (mayormente, en América Latina), en otras automotrices la producción y las exportaciones se retrajeron (y las importaciones se incrementaron).²⁵ Por ejemplo, empresas como Volkswagen, Ford, Peugeot y General Motors redujeron su dotación de trabajadores en más del 25%. El mercado nacional fue crecientemente abastecido desde Brasil, país que ofreció ingentes subsidios para la radicación de inversiones de las terminales en sus planes Rota 2030 e Innova Auto. El desbalance comercial se reflejó en el incumplimiento del *flex* que regula la relación entre los despachos de automóviles en ambos sentidos. Dicho incumplimiento implicaba multas que se estimaron en más de 700 millones de dólares y fueron condonadas por el gobierno antes de finalizar su gestión.

Un sector que tuvo una clara heterogeneidad interna fue el de maquinarias y equipos y productos elaborados del metal, los más importantes de la industria metalmecánica no automotriz. En 2019, estos dos sectores dieron cuenta de casi el 10% del PBI industrial. La fabricación de maquinarias y equipos se contrajo 18,6% (por encima de la media industrial), en tanto que la de productos elaborados del metal lo hizo en 7,9% (por debajo de la media). Dentro de maquinarias y equipos, el desempeño fue dispar: la fabricación de electrodomésticos (también bienes de alta elasticidad-ingreso) se vio muy golpeada por la pérdida de poder adquisitivo de los hogares, así como por crecientes importaciones. En contraste, la producción de maquinaria agropecuaria tuvo un desempeño superior producto de la mejor situación relativa del agro. Con todo, vale apuntar que las inversiones realizadas por el agro (particularmente en 2017) tendieron a ser abastecidas con oferta importada, que creció en mucha mayor medida que la producción

²⁵ De acuerdo al ranking de facturación elaborado por la revista *Merchado*, en 2019 Toyota pasó a ser la segunda empresa no financiera de mayor facturación del país, solo por detrás de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). En 2015 había ocupado el décimo puesto.

nacional. Dentro de los productos elaborados del metal, los más afectados fueron bienes finales como artículos de ferretería y herramientas, también producto de la caída de la demanda y la mayor penetración de importaciones. En contraste, bienes de capital ligados al agro (como silos o depósitos), si bien no crecieron, tampoco registraron caídas significativas.

A pesar de las reiteradas apelaciones a ser el “supermercado del mundo”, la producción de alimentos y bebidas se redujo 5,6%. La caída del salario real golpeó a la industria alimenticia, aunque lo hizo en una magnitud menor a la del resto de las ramas, dado que se trata de un sector con una baja elasticidad-ingreso (al ser un componente clave de la canasta básica). De todos modos, se observaron importantes heterogeneidades internas dentro del complejo agroindustrial: mientras que la industria cárnica y de molienda de trigo se vieron favorecidas por la eliminación de cupos de exportación y la baja de retenciones, la fabricación de lácteos, golosinas y gaseosas se resintió producto de la caída del consumo interno.

Otra rama de importancia que se contrajo sensiblemente (aunque menos que el promedio industrial) fue la química (-11,1%), que experimentó una suba del 20% en sus precios relativos, en parte porque la apertura comercial fue de menor intensidad que en otras ramas.²⁶ La industria química ha sido una de las más resilientes a las crisis industriales argentinas y en general ha sido de las de mejor desempeño desde los años setenta; no sorprende, por tanto, que su contribución al PBI industrial haya crecido sistemáticamente desde entonces, hasta rozar el 15% en 2019. No obstante, al interior de este sector hubo también heterogeneidades importantes: mientras que las ramas ligadas a la actividad agropecuaria (como fertilizantes o biodiésel) crecieron de punta a punta, las que proveen de insumos a otras ramas industriales (como sustancias químicas básicas y plásticos en formas primarias) o las ligadas al consumo de los hogares (como productos de higiene, limpieza y perfumería) se contrajeron por la reducción del consumo interno.

Una mención aparte merece el sector farmacéutico, rama que ha ido ganando participación en el PBI industrial en el largo plazo de la mano de la mayor esperanza de vida de la población. Entre 2015 y 2019, no obstante, el sector se contrajo alrededor de un 10%, debido a varios cambios relevantes en la política de compras públicas. Uno de ellos es el cambio en la política del Programa de Atención Médica Integral (PAMI), que explica el 40% del mercado nacional de medicamentos, al reducir la dispensa gratuita de medicamentos a jubilados.

La refinación de petróleo, una de las ramas industriales más intensivas en capital, tuvo una contracción más moderada que la media (-7,6%); se trata de un sector menos procíclico que los demás, ya que gran parte de la producción es naftas y gasoil, que correlacionan con la movilidad del transporte automotor, tanto de cargas como de pasajeros; hasta la pandemia de COVID-19, este último tendió a responder más al crecimiento demográfico y al tamaño del parque automotor que al ciclo económico.

²⁶ El ratio de importaciones sobre consumo aparente trepó del 29,8% al 34,6% entre 2015 y 2019 en el sector, lo que equivale a una suba del 16%, menor al promedio industrial (que pasó de 17,9% al 22,6%, esto es +27%, ver Cuadro 5 más adelante).

También forma parte de esta rama la producción de asfalto, que exhibió un gran crecimiento en 2017 (de la mano de la obra pública en un año electoral), seguido luego por una drástica contracción en el marco del ajuste fiscal que siguió al programa con el FMI.

En tanto, minerales no metálicos (sector que da cuenta de casi el 5% del PBI industrial) cayó 6,7% entre 2015 y 2019, menos que el promedio industrial. Este sector reprodujo la tendencia de la construcción y se vio menos afectado por la apertura comercial debido al alto costo de transporte inherente a varias de sus ramas (como cemento, que es prácticamente un bien no transable).

Por último, las ramas ligadas a la industria forestal (madera, papel y edición e impresión) registraron en todos los casos caídas menos pronunciadas que el promedio industrial. Nuevamente, y al igual que lo que ocurrió con ramas como la textil o la de cuero, el eslabón más primario y con mayor propensión a exportar (aserrado de madera) creció, lo que permitió atenuar la caída en el resto de los subsectores de este complejo productivo.

En resumen, las ramas más afectadas fueron las más intensivas en mano de obra (afectadas por la apertura) y las que destinan su producción hacia el mercado interno. Los sectores que se esperaba que liderasen el crecimiento en estos años —absorbiendo parte de la mano de obra expulsada por los “sensibles” y “latentes”— como la agroindustria, también redujeron su producción. De este modo, los trabajadores que fueron expulsados de sectores “sensibles” y “latentes” no se trasladaron a ramas de mayores niveles de competitividad, sino que pasaron al desempleo o a la informalidad.

Demografía empresarial

La cantidad de empresas industriales formales cayó de forma constante (Cuadro 2), dando como resultado una reducción de 8,2% (unas 4.500 empresas). De este modo, en 2019 la cantidad de empresas industriales formales activas fue la menor desde 2005. Por su lado, dado que el empleo industrial formal se retrajo aún más, el tamaño medio de trabajadores por empresa se contrajo, pasando de 22,5 en 2015 a 21,7 en 2019.²⁷

Si bien la caída fue difundida a la gran mayoría de las actividades, hubo algunas ramas puntuales que incrementaron su cantidad de firmas, en todos los casos ligadas a la industria de alimentos y bebidas. De acuerdo a datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 se triplicó la cantidad de emprendimientos ligados a la producción de cerveza (mayormente artesanal), los cuales tuvieron un *boom* particularmente a partir de 2017. También se incrementó la cantidad de empresas ligadas a la fabricación de productos de panadería, comidas preparadas, helados, fiambres y embutidos y también frigoríficos. En contraste, la gran mayoría del remanente de ramas industriales redujo la cantidad de empresas formales activas.

A nivel regional, los datos del Cuadro 5 muestran lo ocurrido en materia de domicilios de explotación fabriles en esos cuatro años.²⁸ De modo análogo a lo ocurrido

²⁷ Datos tomados del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo.

²⁸ Vale mencionar que esta metodología, desarrollada por el Ministerio de Trabajo, no es comparable con la de un censo económico, ya que aquí se toman estimaciones en base a los registros administrativos de la

con la cantidad de empresas, la cantidad de domicilios de explotación se contrajo 5,1%; sin embargo, en términos territoriales el impacto fue disímil. Las mayores caídas relativas se produjeron en zonas patagónicas como Ushuaia, Río Grande, Trelew-Rawson y el Golfo San Jorge, y también en San Luis y Catamarca. En el Área Metropolitana de Buenos Aires, que explica la mitad de los establecimientos industriales formales del país, la caída fue del 7,6%. La reducción fue menor en zonas de mayor desarrollo agroindustrial, como Córdoba (-2,4%) y Mendoza (-0,8%). Solo se observaron algunos incrementos de domicilios de explotación fabriles en algunas regiones puntuales de baja densidad industrial (como varias capitales del norte, como Formosa, San Salvador de Jujuy, Posadas, Resistencia-Corrientes o Salta, más Río Cuarto), y que no llegaron a compensar el deterioro de las grandes zonas industriales del país.

seguridad social y solo se contempla el empleo formal. Tampoco deben confundirse los datos de esta tabla con la cantidad de empresas industriales activas, habida cuenta de que una empresa puede tener más de un domicilio de explotación (por ejemplo, cuando tiene varias plantas en distintos puntos del país).

Cuadro 5. Cantidad de domicilios de explotación industriales formales en Argentina, según áreas económicas, 2015 y 2019

Área económica	2015	2019	Variación 2015-2019	Participación en 2019
AMBA	37.636	34.781	-7,6%	49,9%
Resto del país	11.154	11.156	0,0%	16,0%
Rosario	3.898	3.698	-5,1%	5,3%
Resto de la provincia de Buenos Aires	3.695	3.465	-6,2%	5,0%
Córdoba	3.352	3.272	-2,4%	4,7%
Mendoza	2.727	2.706	-0,8%	3,9%
Santa Fe – Paraná	1.900	1.800	-5,3%	2,6%
Mar del Plata	1.390	1.384	-0,4%	2,0%
San Miguel de Tucumán	999	989	-1,0%	1,4%
San Juan	922	885	-4,0%	1,3%
Alto Valle del Río Negro	853	844	-1,1%	1,2%
Bahía Blanca	665	611	-8,1%	0,9%
Resistencia – Corrientes	593	606	2,2%	0,9%
Salta	491	495	0,8%	0,7%
Río Cuarto	489	492	0,6%	0,7%
Santiago del Estero	332	319	-3,9%	0,5%
Golfo San Jorge	354	303	-14,4%	0,4%
San Luis	337	294	-12,8%	0,4%
Posadas	287	293	2,1%	0,4%
San Salvador de Jujuy	249	250	0,4%	0,4%
Bariloche	243	231	-4,9%	0,3%
Catamarca	194	169	-12,9%	0,2%
Trelew – Rawson	189	159	-15,9%	0,2%
Río Grande	153	141	-7,8%	0,2%
La Rioja	144	139	-3,5%	0,2%
Formosa	109	123	12,8%	0,2%
Ushuaia	89	79	-11,2%	0,1%
Total país	73.444	69.684	-5,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo.

Comercio exterior

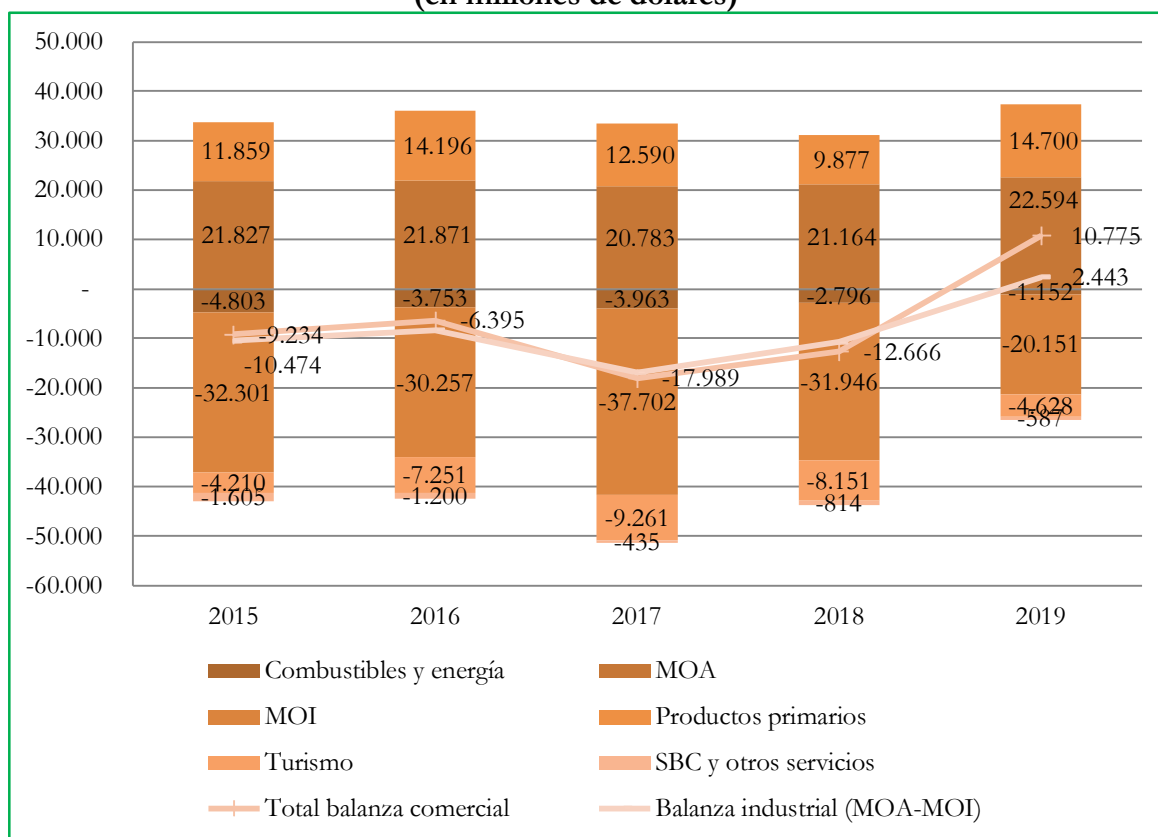
Entre 2015 y 2019 las exportaciones industriales tuvieron un incremento de apenas 5% acumulado en esos cuatro años, a diferencia de lo que ocurrió con las de productos primarios (+32%) y combustibles y energía (+97%). Las manufacturas de origen agropecuario (MOA) se elevaron 7% (10% en cantidades), alcanzando los 23.962 millones de dólares en 2019, mientras las de origen industrial (MOI) crecieron 3% hasta los 19.211 millones de dólares (12% en cantidades). Las importaciones, por su parte, se incrementaron los primeros dos años un 13% producto de la apertura comercial, para luego derrumbarse y terminar el cuatrienio con 22% de caída. El ajuste comercial fue tan profundo que logró

revertir el saldo comercial industrial (MOA y MOI), que en 2015 fue de -10.474 millones de dólares y terminó siendo positivo en 2.443 millones en 2019 (Gráfico 3). En particular, ese ajuste se dio sobre las MOI, que recortaron su déficit en más de 17.000 millones.

En exportaciones, los rubros que más crecieron fueron petróleo refinado (90%), metales comunes (19%), vehículos automotores (7%) y alimentos y bebidas (6%). Cabe destacar el contraste entre la importancia discursiva que tuvo la búsqueda de ser “el supermercado del mundo” y el crecimiento anual de apenas 1,4% de las exportaciones de alimentos y bebidas.

Por el lado de las importaciones, los automóviles fueron el rubro que más creció en los primeros dos años y el que más cayó en los dos siguientes. Entre 2015 y 2017, subieron en 4.432 millones de dólares, para luego caer en 7.235 millones los últimos dos años. Otro complejo productivo que mostró una dinámica similar fue el metalmecánico (uno de los que más correlaciona con la inversión privada), con un incremento de importaciones de 1.733 millones de dólares en los dos primeros años de gobierno y luego un desplome de 5.401 millones entre 2017 y 2019.

Gráfico 3. Evolución del saldo comercial argentino por grandes rubros, 2015-2019
(en millones de dólares)



SBC: Servicios basados en el conocimiento.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Las importaciones de bienes industriales pasaron en cuatro años a ser equivalentes al 17,9% del consumo aparente al 22,6%, principalmente por la apertura de los dos primeros años

(en 2017 el ratio era de 21,2%, ver cuadro 6). Entre 2017 y 2019 este coeficiente subió moderadamente, impulsado por el efecto precio que genera el encarecimiento de los bienes importados posterior al salto del tipo de cambio real. En términos relativos, el ratio de importaciones sobre consumo aparente subió 26,5%, y lo hizo en todas las ramas salvo en minerales no metálicos. El coeficiente de exportaciones industriales trepó más que el de importaciones (de 14,8% del valor bruto de producción al 23,4% en el período, lo que equivale a una suba relativa del 57,8%). Ello se debió mucho más al efecto precio derivado del salto del tipo de cambio real de la última mitad del gobierno de Cambiemos que al incremento de las cantidades exportadas de productos industriales, que, como se mencionó, apenas superó el 10% entre 2015 y 2019.

Cuadro 6: Argentina. Coeficientes de importación y exportación en la industria manufacturera, 2015-2019 (porcentaje)

Rama	Importaciones sobre consumo aparente				Exportaciones sobre VBP			
	2015	2017	2019	Variación 2015-19	2015	2017	2019	Variación 2015-2019
Confecciones	3,2	6,8	9,7	206,6	1,1	0,9	1,4	30,0
Edición e impresión	1,1	2,3	2,8	161,6	0,6	0,5	1,0	52,3
Cuero y calzado	15,1	25,4	33,7	123,2	20,4	24,5	35,6	74,3
Tabaco	1,8	2,3	3,3	87,3	1,7	1,6	1,1	-35,6
Otras industrias	13,9	20,1	22,6	62,4	1,2	1,3	1,9	59,7
Alimentos y bebidas	1,4	2,0	2,2	55,9	23,1	23,9	33,5	45,1
Radio, TV y comunicaciones	37,1	40,0	56,1	51,2	0,5	0,8	1,6	198,9
Caucho y plástico	12,5	15,9	18,4	46,8	4,4	5,5	7,1	61,9
Elaborados del metal	13,6	15,5	19,8	45,1	2,7	3,1	4,2	54,0
Aparatos eléctricos	39,5	54,4	56,2	42,4	3,6	5,1	5,4	52,5
Automotriz	39,5	51,7	52,5	32,8	31,6	32,9	55,2	74,8
Textiles	14,7	18,9	19,1	30,1	3,9	5,3	7,3	87,8
Maquinaria de oficina	66,6	81,9	86,7	30,1	3,8	4,0	9,5	147,4
Maquinaria y equipo	35,6	35,8	46,0	29,1	6,2	5,6	11,0	77,2
Total industria	17,9	21,2	22,6	26,5	14,8	16,3	23,4	57,8
Madera	5,1	5,9	6,4	24,5	3,6	4,0	8,3	130,0
Refinación de petróleo	10,1	10,4	11,7	16,3	3,4	5,4	8,1	138,9
Químicos	29,8	28,7	34,6	16,0	16,5	17,3	19,9	21,1
Papel	13,6	13,3	15,4	13,1	5,4	6,0	8,0	46,5
Metales comunes	20,1	22,0	22,2	10,5	27,1	31,4	38,6	42,5
Instrumentos de precisión	61,8	69,4	66,4	7,5	10,0	12,8	14,6	45,9
Otros equipos de transporte	83,3	95,2	88,4	6,1	43,6	82,8	70,5	61,5
Minerales no metálicos	7,7	8,7	7,6	-0,5	1,9	1,9	3,4	76,0

Nota: los datos de “otros equipos de transporte” deben considerar las exportaciones e importaciones de aeronaves que realizan las aerolíneas necesarias para ampliar/reducir su flota.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

El sector donde más trepó el coeficiente de importaciones fue confecciones (206,6%), uno de los considerados “sensibles”. La mayor penetración de las importaciones –en un contexto de caída de la demanda interna, que explica alrededor del 99% de la producción sectorial– fue devastadora para el sector.²⁹ Edición e impresión fue otra rama

²⁹ Las estadísticas de comercio exterior del sector de confecciones deben tomarse con cautela por tres razones. En primer lugar, porque se trata de una rama en donde habitualmente existe un cierto porcentaje de

con una suba relevante en el coeficiente de importaciones (161,6%), aunque partiendo de un nivel muy bajo (1,1% en 2015). Cuero y calzado también se destacó por un rápido incremento de este coeficiente, producto de lo ocurrido con el calzado (otra rama considerada “sensible”).

Vale la pena remarcar algunos casos particulares. El complejo automotor incrementó su ratio de importaciones sobre consumo aparente del 39,5 al 52,5% entre 2015 y 2019. Ello se debió a lo ocurrido con los patentamientos de autos: en 2015, el 67% eran importados; para 2019, esa cifra alcanzó el 85%.³⁰ También incrementó su ratio de exportaciones sobre VBP (que pasó del 31,6 al 55,2%), debido a un doble fenómeno: la creciente especialización en pickups de exportación y la reducción de la producción de automóviles pequeños y medianos (que incide negativamente sobre el VBP). Dentro de las terminales automotrices fue Toyota –firma que se caracteriza por la mayor inserción exportadora de todo el complejo automotor y una especialización en pickups (como el modelo Hilux)– la de mejor desempeño.

La electrónica de consumo también incrementó su coeficiente de importaciones por encima del promedio: en el caso de equipos de radio, TV y comunicaciones (donde inciden la producción de televisores y celulares en Tierra del Fuego), pasó del 37,1% en 2015 al 56,1% en 2019; en tanto, en maquinaria de oficina, pasó del 66,6% al 86,7%, debido a la reducción de aranceles para la importación de computadoras. En ambos casos, la salida exportadora de la producción local continuó siendo muy reducida, con valores inferiores al 10% en ambos casos.

Por último, producto de las devaluaciones de 2018-2019, la industria de alimentos y bebidas incrementó su coeficiente de exportaciones, llegando al 33,5%, en buena medida producto de lo ocurrido con la industria frigorífica. Vale apuntar que al interior de la industria alimenticia hay importantes heterogeneidades en la inserción exportadora. Por ejemplo, en la rama aceitera el coeficiente de exportaciones llegó a alcanzar el 80% en 2019 (el mayor de toda la economía solo por detrás de la minería metalífera, en donde dicho guarismo alcanzó el 99%), seguido por el pescado procesado (64%) y preparados de frutas, hortalizas y legumbres (51%).³¹ En contraste, ramas como bebidas (11%) y lácteos (12%) tuvieron coeficientes de exportación inferiores al promedio industrial, evidenciando así un carácter altamente mercado-internista (que explica por qué tuvieron un peor desempeño relativo entre 2016 y 2019 dentro de las ramas agroindustriales).

En suma, la dinámica del frente externo fue un factor fundamental que explicó el derrotero económico del gobierno de Cambiemos. Lo ocurrido en el plano de la balanza comercial (componente central de la cuenta corriente) no es ajeno a la crisis que se incubó

operaciones de comercio exterior por fuera de los mecanismos legales (contrabando). A su vez, los deciles altos suelen proveerse de ropa cuando viajan al exterior; de este modo, parte de las importaciones del sector quedan contabilizadas dentro de las importaciones de turismo. En tercer lugar, la penetración de importaciones del sector suele estar subestimada ya que parte de las importaciones de ropa es realizada por empresas que están incluidas en el mismo rubro confección de prendas de vestir. De este modo, el VBP de estas empresas es contabilizado en las cuentas nacionales como si fuera ropa de fabricación nacional cuando no toda lo es. Para un mayor detalle, ver Ludmer y Panigo (2019).

³⁰ Dato del índice de patentamientos de INDEC <https://www.indec.gob.ar/indec/web/nivel4-tema-3-11-160>

³¹ Datos estimados en base a los Anuarios de AFIP.

en 2016-2017 y que se desató en 2018. En los dos primeros años de gobierno, y de modo similar a lo que ocurrió en las otras dos experiencias aperturistas de las últimas décadas (la dictadura militar y los años noventa) las importaciones avanzaron a un ritmo mucho más rápido que las exportaciones. En este caso, pesó mucho más la apertura comercial que la apreciación cambiaria y el crecimiento económico. En efecto, en 2017 el tipo de cambio real (salvo para el turismo) no estaba más apreciado que en 2015, y el tamaño del PBI era prácticamente idéntico; sin embargo, el déficit comercial casi se había duplicado y alcanzado el mayor valor desde 1994 medido como porcentaje del PBI.³²

Los cambios en la cúpula industrial

Otra variable relevante a analizar es lo ocurrido en las grandes empresas, particularmente las industriales. Una mirada en profundidad de la cúpula empresarial se detalla en el Cuadro 1 del artículo elaborado por García Zanotti y Schorr en este mismo número de la revista *H-industria* (2022). Allí se analizan las 200 empresas más grandes del país y se las clasifica en cuatro categorías:

- Estables con mayor peso relativo. Son las firmas que estuvieron dentro de las de 200 de mayores ventas tanto en 2015 como en 2019, y que además incrementaron su participación dentro de las ventas de la cúpula empresarial. Allí se identifican 77 firmas, que pasaron de explicar el 37,9% de las ventas de la cúpula en 2015 al 53,6% en 2019. Sobresalen varias empresas ligadas a la agroindustria y/o a la comercialización de granos, a los hidrocarburos, al transporte y distribución de electricidad y gas, a la provisión de insumos y equipos para el agro, a la provisión de servicios y equipos para los hidrocarburos y a la minería metalífera. Estos datos no sorprenden, ya que estas ramas tuvieron una fuerte recomposición de precios relativos (por los saltos cambiarios y los cambios en los esquemas regulatorios como en el caso de las firmas ligadas a la energía) y, en algunos casos, en las cantidades producidas.
- Estables con menor peso relativo. Son aquellas firmas que formaron parte de la cúpula tanto en 2015 como en 2019, pero perdieron peso relativo: pasaron de explicar el 45% de las ventas de la cúpula en 2015 al 32,2% en 2019 (García Zanotti y Schorr, 2021). El común denominador de la mayoría de estas firmas es haberse desenvuelto en sectores afectados por la caída del consumo interno (Schorr, 2021). A modo de ejemplo, tenemos aquí a la producción de alimentos y bebidas ligados al mercado interno, a los fabricantes de cigarrillos, productos de higiene y limpieza, a los grandes supermercados, a las grandes cadenas de electrodomésticos, a las automotrices más dependientes del mercado interno y a la electrónica de consumo. En esta última rama, además, la caída de las ventas se debió al deterioro del precio relativo producto de la apertura en curso.
- Salientes. Se trata de empresas que formaban parte de la cúpula en 2015 pero no en 2019. En varios casos, ello se explica por reordenamientos en la propiedad del capital entre esos años. Por ejemplo, Esso fue absorbida por Pan American Energy;

³² De acuerdo al Banco Mundial, en 2017 el déficit comercial en bienes y servicios alcanzó el 2,6% del PBI, el mayor desde 1994. Para 2019, el superávit equivalió al 2,3% del PBI (en 2010 había sido del 2,9%).

Petrobras fue integrada al holding Pampa Energía; Telecom Personal y Cablevisión se unificaron con Telecom con base en una asociación entre el grupo local Clarín y el mexicano Fintech, y Nidera y Noble pasaron a ser controladas por el conglomerado estatal chino Cofco (García Zanotti y Schorr, 2021). En otros casos, la salida del ranking se explica por la caída de ventas de empresas en sectores afectados por la crisis en la industria automotriz o en la de electrónica.

- Entrantes. Se trata de empresas que no formaban parte de la cúpula en 2015 pero sí en 2019. Allí sobresalen firmas que se expandieron comprando a otras, pero fundamentalmente aquellas ligadas directa o indirectamente al agro, a la producción, distribución y comercialización de energía y combustibles, a las energías renovables, a la minería metalífera y a servicios públicos como el agua, que también experimentaron una fuerte suba de precios relativos. Dos casos relevantes dentro de este grupo son, por un lado, los supermercados mayoristas, que en el marco de la crisis económica ganaron *market share* a los supermercados – generalmente sobre la base de menores precios—. Por el otro lado, merece destacarse la aparición de Nissan dentro del ranking, que en 2018 abrió una planta de pickups en Córdoba destinada a la exportación.

El Cuadro 7 presenta las 200 empresas de mayor facturación agrupadas por sectores. Allí puede verse lo ocurrido en la industria respecto a otros sectores. La cantidad de empresas industriales dentro de las 200 más grandes pasó de 100 a 96 entre 2015 y 2019, y el sector manufacturero retrajo su participación en las ventas (del 47,2 al 46,5%). No obstante, al interior del sector se observaron heterogeneidades: alimentos y bebidas ganó participación en el total, tanto en cantidad de empresas como en facturación. Nuevamente, al interior de este agrupamiento hubo heterogeneidades, con las alimenticias de alta inserción exportadora como claras ganadoras gracias al salto cambiario y alimenticias mercadointernistas (en ramas como gaseosas y lácteos) como perdedoras. La rama química ganó participación en la cúpula, mucho más por lo ocurrido con las grandes firmas proveedoras del agro (en productos como fertilizantes y agroquímicos) que en productos de consumo masivo como artículos de higiene y limpieza. Las grandes empresas fabricantes de metales y comunes también mejoraron su participación relativa, dato consistente con el observado antes para el conjunto del sector.

Cuadro 7. Distribución de las empresas y las ventas de la cúpula empresarial argentina* según la actividad principal de las firmas, 2015 y 2019 (en valores absolutos y porcentajes)

Actividad principal	2015		2019	
	Empresas	Ventas (%)	Empresas	Ventas (%)
<i>Industria</i>	100	47,2	96	46,5
Alimentos y bebidas	30	18,5	34	21,8
Productos de tabaco	2	0,7	2	0,5
Productos textiles	3	0,6	2	0,3
Papel y derivados	4	0,9	5	0,9
Edición e impresión	2	0,4	0	0,0
Industrias refinadoras	3	4,1	3	2,6
Sustancias y productos químicos	23	5,8	25	6,7
Productos de caucho y plástico	3	0,6	0	0,0
Minerales no metálicos	3	0,7	3	0,8
Metales comunes	6	3,0	6	3,3
Máquinas y equipos	3	0,7	1	0,4
Maquinaria y aparatos eléctricos	1	0,2	1	0,1
Equipos de radio, TV y comunicaciones	5	1,9	4	1,1
Industria automotriz	12	9,1	10	8,0
<i>Servicios</i>	44	19,8	54	24,8
Servicios públicos**	13	5,6	26	12,8
Servicios privados	31	14,2	28	12,1
<i>Hidrocarburos</i>	14	14,3	14	13,5
<i>Comercio</i>	32	16,4	27	13,0
<i>Minería</i>	4	1,2	6	1,6
<i>Construcción</i>	6	1,1	3	0,6
Total	200	100,0	200	100,0

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

** Incluye los servicios de electricidad, gas, agua, correo postal, telefonía fija, recolección de residuos y la aerolínea de bandera.

Fuente: García Zanotti y Schorr (2022) en base a balances empresarios y revistas Mercado y Prensa Económica.

Por su lado, las grandes empresas textiles perdieron participación en la cúpula, a tono con lo descripto anteriormente en la sección de desempeños sectoriales; lo mismo puede decirse de las ramas de edición e impresión, que salieron del *top* 200. Tanto la industria automotriz como la de electrónica de consumo y la de caucho y plástico tuvieron retracciones importantes en la cúpula; todos estos datos son congruentes con el desempeño sectorial general mencionado. En suma, puede decirse que, en líneas generales, el comportamiento de la cúpula industrial tendió a ser similar al descripto para el conjunto de la industria.

El comportamiento de los actores

El gobierno de Cambiemos asumió con el apoyo de gran parte del empresariado, incluyendo el agroexportador, el financiero, las empresas multinacionales y, también, de buena parte de los industriales. De acuerdo a Bril Mascarenhas *et al* (2020), Cambiemos intentó algo inédito en términos coalicionales, ya que procuró cooptar a los trabajadores

informales, cuya incidencia en el mercado de trabajo ha crecido desde los años setenta. A diferencia de lo que ocurrió en los años noventa, en donde los gobiernos de Menem negociaron las reformas aperturistas compensando en parte a los sindicatos —y se excluyó a la creciente masa de trabajadores informales y desocupados—, durante el gobierno de Macri se intentó tender un puente también hacia estos (fundamentalmente, manteniendo el sistema de prestaciones sociales de la Asignación Universal por Hijo y a partir de las políticas desplegadas en el Ministerio de Desarrollo Social). En tanto, los sindicatos se dividieron entre quienes enfrentaron al gobierno desde el inicio y quienes se fueron alejando a medida que se profundizaba la crisis económica y la caída del salario real, a la vez que se vislumbraba la unificación y el retorno del peronismo al poder.

La postura del empresariado industrial muestra las tensiones históricas que este actor ha tenido en la vida política argentina, en tanto en Argentina los gobiernos con discurso pro empresa tienden a tener simultáneamente un sesgo productivo “anti industrial” (sobre todo de las industrias lejanas a los recursos naturales). En el apoyo inicial al gobierno pesaron más la identificación de clase, el discurso pro empresa y antiperonista, así como la idea de reducir la presión tributaria y de readecuar ciertos convenios colectivos de trabajo (como finalmente se terminó haciendo en ramas como el petróleo o en la electrónica de consumo, en donde hubo un acuerdo tripartito entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos para congelar salarios por dos años a cambio de preservar puestos de trabajo). Vale tener en cuenta que la gestión del gobierno estuvo compuesta en buena medida por funcionarios que provenían de altos cargos jerárquicos de las empresas, algo que en términos identitarios resultó atractivo para parte de los industriales.³³ Como factor de atracción adicional, se sumó el hecho de que llegaron al Ministerio de Producción cuadros técnicos provenientes de la Unión Industrial Argentina, de modo que los industriales tenían representación dentro del gabinete económico.

Tras la crisis iniciada en 2018, y el severo impacto que tuvo en el tejido manufacturero, la relación entre el gobierno y el empresariado industrial se volvió cada vez más tensa y distante. En contraste, el gobierno siguió cosechando el sólido apoyo del empresariado agroexportador, favorecido por la suba del tipo de cambio real. Incluso, la suba de retenciones de septiembre de 2018 fue tolerada por el sector (en parte también porque al ser una suma fija se licuaría en el tiempo); con un gobierno de otro signo político, posiblemente la reacción hubiera sido de mayor confrontación ante una misma iniciativa.

Conclusiones

Desde los años setenta, la industria argentina ha oscilado entre ciclos de expansión (siendo el más destacable el de los primeros años de la posconvertibilidad) y otros de repliegue y destrucción de capacidades productivas. La evidencia presentada en este artículo muestra una muy clara nueva fase de desindustrialización en el país entre fines de 2015 y fines de 2019, como resultado del nuevo esquema de incentivos económicos adoptado. Si bien la

³³ De acuerdo al Observatorio de las Elites Argentinas, al asumir, el 31% de los funcionarios de primera y segunda línea del gobierno venían de ser CEO o de ocupar altos cargos jerárquicos en las empresas.

producción fabril argentina había empezado a caer en 2011, el empleo, el salario real y la cantidad de firmas se habían mantenido relativamente estables en los cuatro años que precedieron al gobierno de Cambiemos. A partir de fines de 2015, la industria retrocedió tanto en las cantidades producidas, como en su demografía empresarial y en la cantidad de puestos de trabajo formales.

La experiencia de Cambiemos mostró claras similitudes con los planes económicos de la última dictadura militar y de los años noventa. En las tres experiencias, los gobiernos procuraron “abrirse al mundo” y consideraron que la industria no tenía un rol particularmente estratégico en el desarrollo nacional. La apertura al exterior supuso en los tres casos un incremento de las importaciones, financiado por la cuenta capital (con endeudamiento en los tres casos y, en el de los noventa, también con ingreso de capitales producto de las privatizaciones de empresas públicas). Si bien en los tres casos las exportaciones crecieron, lo hicieron a un ritmo mucho más lento que las importaciones. El déficit comercial (y, por tanto, el de cuenta corriente) se multiplicó y se volvió macroeconómicamente insostenible. En los tres episodios, el final fue el mismo: una abrupta devaluación (1982, 2002, 2018-2019), que atizó la inflación, cambió la estructura de precios relativos y deprimió la demanda interna por la caída del salario real. La industria salió debilitada de las tres experiencias: en la fase alcista del ciclo (es decir, cuando hubo financiamiento externo), el PBI industrial se expandió casi siempre por debajo del PBI general. En la fase recesiva, la industria cayó más que el PBI general, tanto en producción como en capacidades productivas y empleo. De esta manera, el producto industrial fue perdiendo relevancia dentro de la economía en las últimas décadas. Vale agregar, no obstante, que la experiencia 2015-2019 se dio en un contexto internacional en el cual los principales países industrializados redoblaron sus esfuerzos de política industrial, a diferencia de lo ocurrido en los setenta y en los noventa, en donde el clima de época apuntaba hacia un mayor giro pro-mercado en lo que concierne a las políticas de desarrollo productivo.

Las políticas productivas del gobierno de Cambiemos tuvieron como eje principal la desregulación y apuntaron a modificar los precios relativos, bajo la premisa de que “poner correctamente los precios” permitiría generar las condiciones para que el sector privado desarrolle el país. La apertura comercial y la reducción de subsidios fueron los principales instrumentos de dicho eje. La apertura fue pensada como una herramienta que permitiría incrementar exportaciones (vía apertura de mercados y a través de la baja de costos de insumos importados) y, a su vez, la mayor competencia en el segmento transable permitiría reasignar recursos hacia los sectores más dinámicos de la economía. Este enfoque en la política de precios relativos fue complementado con una mayor desregulación en los flujos con el resto del mundo (tanto a partir de la baja de retenciones, de la eliminación de los cupos de exportación o del restablecimiento de la remisión de utilidades de las empresas multinacionales) y con algunas políticas claramente demandadas por gran parte del empresariado para incrementar la rentabilidad (como la baja de cargas patronales en la reforma tributaria de 2017). Así, se creyó que la mayor libertad para definir la política de precios e inversiones y la baja de los costos laborales —junto con la

“confianza” que crearía el gobierno— incentivarían la inversión privada, la producción y las exportaciones.

Por otro lado, ya no se consideró prioritario el incremento del gasto en investigación y desarrollo vía las instituciones de ciencia y tecnología, la disponibilidad de crédito productivo barato, la utilización del poder de compra del Estado, ni la expansión de las empresas estatales dedicadas a la producción industrial (FADEA, Tandanor, INVAP, Fabricaciones Militares o YPF).

Los resultados, como se vio a lo largo de este trabajo, estuvieron lejos de las expectativas oficiales. Los sectores que el Plan Productivo llamaba “sensibles” y “latentes” (generalmente los sectores mano de obra intensivos y los ligados al complejo metalmeccánico), se redujeron a un ritmo sensiblemente mayor al pronosticado. Incluso los rubros “competitivos”, llamados a liderar el proceso y convertir al país en el “supermercado del mundo”, se vieron obligados a reducir la producción y el empleo. El dinamismo esperado se focalizó en unos pocos rubros industriales específicos, como el de carne vacuna y molienda de trigo, sin peso suficiente para compensar al resto.

Referencias

- Actis, Esteban y Creus, Nicolás. *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2020.
- Amico, Fabián. “La macroeconomía de Macri: adiós represión financiera, bienvenido nuevo default.” *Circus Revista Argentina de Economía*, no. 7, verano, 2020.
- Bril Mascarenhas *et al.* 2020, “La discusión sobre el desarrollo en Argentina.” *Fundar*, agosto.
- Kennedy, Damián *et al.* “La masa salarial y su composición según el vínculo laboral. Argentina, 1993-2017.” *Documentos de Trabajo del CEPED*, no. 24, julio, 2018.
- López, Andrés y Pascuini, Paulo. “*Hacia una nueva estrategia de inserción internacional para la Argentina: fundamentos, opciones y herramientas de política.*” Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo no.5, 2018.
- Ludmer, Gustavo y Panigo, Demián. “Nueva metodología para estudios sectoriales a partir del caso de la subestimación de importaciones en indumentaria (Argentina, 2003-2018).” *Realidad Económica*, vol. 48, no. 327, 2019
- Ministerio de Desarrollo Productivo. *Hacia una mirada compartida del desarrollo productivo*, octubre, 2020.
- O’Farrell, Juan *et al.* “The Challenges of Leaving Protectionism Behind: The Political Economy of Trade Policy in Argentina.” Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, mimeo, 2021.
- Ordoñez, Iván y Senesi, Sebastián. *Campo: el sueño de una Argentina verde y competitiva*. Buenos Aires: Aguilar, 2015.
- Pinazo, Germán. “Discusiones sobre industrialización, periferia y nueva geografía económica internacional.” *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 5, no. 10, 2019.

- Secretaría de Transformación Productiva. *Plan Productivo Nacional*. Ministerio de Desarrollo Productivo, 2016.
- Schteingart, Daniel *et al.* “Cadenas globales de valor: transformaciones y posibilidades de desarrollo de la periferia desde mediados de la década de 1990.” *Apuntes*, vol. 44, no. 81, julio-diciembre, 2017.
- Schteingart, Daniel y Tavošnanska, Andrés. “Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2016-2020)”. *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*, coordinado por Rougier, Marcelo. Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Gustavo García Zanotti y Schorr, Martín. “La cúpula empresarial en el gobierno de Cambiemos: concentración económica y dinámicas heterogéneas en una fase recesiva.” *H-Industri@: Revista de historia de la industria, las empresas y los servicios en América Latina*, año 16, no. 30, 2022.
- Schorr, Martín (coord.). *El poder económico en la Argentina. Desde fines del siglo XIX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.
- Sturzenegger, Federico. “Macri’s Macro: The meandering road to stability and growth.” *Brooking Papers on Economic Activity*, BPEA Conference Draft, septiembre, 2019
- Tavošnanska, Andrés. “Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de Cambiemos.” *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, año 2, vol. I, no. 4, julio-noviembre, 2019.
- Valdecantos, Sebastián. “Argentina’s (Macroeconomic?) Trap: Some Insights from an Empirical Stock-Flow Consistent Model.” *Levy Institute Working Paper*, no. 975, noviembre, 2020.
- Zack, Guido *et al.* “Pobreza e indigencia en Argentina: construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea.” *Sociedad y Economía*, no. 40, 2020.