

Los desafíos de la industria.

Reflexiones a partir del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019)

Manufacturing industry challenges.
An analysis of the Argentine case in the post-convertibility period (2003-2019)

Por Juan Santarcángelo*, Juan Manuel Padín y Cecilia Vitto*****

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2021.

Fecha de Aceptación: 20 de abril de 2021.

RESUMEN

El presente artículo de investigación tiene por finalidad reflexionar acerca de los desafíos que enfrenta el sector manufacturero en la Argentina, teniendo en cuenta los limitantes que encontró su desarrollo en la posconvertibilidad (2003-2019). En un contexto internacional

muy diferente al vigente durante la preeminencia del modelo de industrialización inducida por el Estado (1930-1976), se busca poner de relieve la necesidad de resolver cuestiones estructurales pendientes y de adoptar, al mismo tiempo, políticas específicas a efectos de abordar los múltiples retos que se presentan

* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, MA, MPhil y PhD en Economía de la New School University. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Director del Doctorado en Desarrollo Económico y profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes. Series Editor de Palgrave Studies in Latin American Heterodox Economics. Correo electrónico: jsantar@gmail.com

** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Economía y Diplomado en Desarrollo Local y Economía Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Doctorando en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes. Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: jmanuelpadin@gmail.com

*** Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Economía por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es integrante de la Cátedra Abierta de Economía José Ber Gelbard y de la Comisión Directiva del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Correo electrónico: ceciliavitto@gmail.com

en nuestros días. El artículo incluye como supuesto que esta tarea no se puede llevar a cabo sin un plan de desarrollo que propicie un proceso de transformación estructural que, si bien tiene un considerable componente técnico, lo excede largamente. Se trata de una disputa de naturaleza política que conlleva la redefinición tanto de las relaciones entre clases y fracciones al interior del espacio nacional como del tipo de inserción de la Argentina en la economía global.

Palabras clave: *Industria, Desarrollo, Posconvertibilidad, Argentina.*

ABSTRACT

The purpose of this paper is to reflect on the challenges faced by the manufacturing sector in Argentina, taking into account the limitations faced in the post-convertibility period (2003-2019). In an international context that is strongly different from the one in force during the pre-eminence of the state-led industrialization model (1930-1976), the paper aims to highlight the need to resolve pending structural issues and to adopt, at the same time, specific policies in order to address the manufacturing industry challenges. The article assumes that this task cannot be carried out without a development plan, since it is a structural transformation process that, although its technical component, far exceeds it. It is a dispute of a political nature that involves redefining the relations between classes and fractions within the national space, and a new mode of insertion in the global economy.

Keywords: *Industry, Development, Post-convertibility, Argentina.*

Introducción

A inicios de los años 2000 América Latina experimentó un proceso de expansión económica que fue acompañado por un notable desempeño del sector manufacturero en las principales economías de la región. Este comportamiento encendió una luz de esperanza

luego de años en los cuales se desvanecieron las promesas de lograr un crecimiento sostenido a partir de una estrategia de integración a la economía mundial basada en las ventajas comparativas de cada país, en el marco del denominado “Consenso de Washington”.

En el caso argentino la mayor actividad industrial resultó particularmente novedosa luego del abandono de las iniciativas dirigidas a complejizar la matriz productiva y su reemplazo por políticas de corte neoliberal durante el último cuarto del siglo XX, lo que provocó la pérdida de relevancia sectorial, que fue acompañada por la agudización de su heterogeneidad intra-sectorial, la especialización en las primeras etapas del procesamiento productivo, y el agravamiento de su impacto en el frente externo debido a la creciente demanda de divisas que acarrea el crecimiento manufacturero. A este cuadro se adiciona, como rasgo estructural, el alto grado de concentración y extranjerización del sector¹, donde las firmas de la cúpula empresarial generan una porción significativa del valor bruto de producción (y

1 Esto presenta desafíos adicionales tanto en función de la reducción del margen de acción nacional que implica el control de sectores estratégicos por parte de empresas oriundas de las principales potencias globales, que fijan sus estrategias a partir de una mirada que trasciende la escala nacional; como por su relevancia en la provisión de divisas (vía exportaciones) y su decisivo impacto en la balanza de pagos mediante el giro de utilidades y dividendos. Las empresas locales de la cúpula, por su parte, también tienen un rol claro en la provisión de divisas e impacto en el sector externo. Se trata, en estos casos, de firmas vinculadas en buena medida a actividades ligadas a la explotación de recursos naturales, orientadas hacia la exportación y escindidas de la evolución del mercado interno (Schorr, 2021).

tienen un rol determinante en el comercio exterior).

El crecimiento experimentado en los primeros años del siglo reavivó el debate respecto al tipo de políticas a aplicar para impulsar el desarrollo manufacturero, incorporando tanto cuestiones estructurales de largo aliento así como los nuevos desafíos derivados de los cambios que se produjeron en la economía internacional en las últimas décadas, en las cuales el mapa económico y productivo global se reconfiguró dando paso a una disputa entre las potencias occidentales con fuerte presencia industrial (Estados Unidos y el núcleo europeo, básicamente) y los países asiáticos, donde el rol de China es determinante.

El menor dinamismo económico a partir de la crisis internacional de 2008/2009 y los vaivenes que marcaron el desarrollo de la economía argentina desde entonces complejizaron el panorama para desplegar políticas activas. Sin embargo, la profunda crisis económica y social que atraviesa la Argentina en la actualidad, producto tanto de la experiencia macrista (2015-2019) como de las consecuencias económicas del COVID-19, tornan indispensable retomar la discusión respecto al papel de la industria como impulsora del crecimiento y desarrollo del país.

En este orden de ideas, es oportuno subrayar especialmente la relevancia de la industria para el desarrollo de las economías periféricas. Siguiendo a Lavarello (2017), se puede apreciar que la manufactura actúa como correa de transmisión entre las oportunidades científicas y tecnológicas, y el resto del sistema productivo. Además, es fuente de innovación organizacional, como lo demuestra la réplica en el sector de servicios de criterios de organización de la producción taylorista-fordista; y se encuentra en el origen de la creación de nuevos servicios de alta productividad (servicios de ingeniería, diseño, empresariales, de transporte, entre otros), los cuales dependen a su vez de la industria, que resulta ser el espacio en el

que estos servicios se desarrollan y diversifican. Por otra parte, como motor del crecimiento y fuerza impulsora del avance científico y tecnológico ante su demanda de bienes de mayor complejidad y de trabajadores calificados, la industria explica la mayor parte de la inversión mundial en I+D, cuenta con altos niveles de encadenamientos productivos y capacidades de generación de empleo indirecto, y promueve el desarrollo de nuevas tecnologías, aplicadas a procesos y productos que otras actividades productivas pueden utilizar en su favor (Bárceña, 2017).

El presente trabajo tiene por finalidad reflexionar acerca de los desafíos que enfrenta el sector manufacturero en la Argentina, teniendo en cuenta los limitantes que encontró su desarrollo en la posconvertibilidad (2003-2019) y la necesidad de resolver cuestiones estructurales pendientes adoptando, al mismo tiempo, políticas específicas a efectos de abordar los múltiples retos que se presentan en la actualidad, en un contexto internacional muy diferente de aquel que enfrentó durante la preeminencia del modelo de industrialización inducida por el Estado (1930-1970). El artículo incluye como supuesto que esta tarea no se puede llevar a cabo sin un plan de desarrollo que propicie un proceso de transformación estructural que, si bien tiene un considerable componente técnico, lo excede largamente. Se trata de una disputa de naturaleza política que conlleva la redefinición tanto de las relaciones entre clases y fracciones al interior del espacio nacional como del tipo de inserción de la Argentina en la economía global.

Con estos objetivos, el trabajo se estructura del siguiente modo. En la primera sección se presenta un muy breve repaso de las principales transformaciones de la economía global que dieron forma al mundo más abierto e integrado que nos circunda. En la segunda sección se examinan las principales características del sector manufacturero argentino, haciendo hincapié en su desempeño durante el periodo

2003-2019. En último lugar, se incluyen un conjunto de reflexiones respecto a los desafíos asociados al desarrollo sectorial bajo la actual dinámica de funcionamiento de la economía internacional, a través de la óptica de un proceso de cambio estructural.

I. Las transformaciones de la economía mundial: hacia la construcción de un mundo más abierto e integrado

El contexto internacional en vigor durante la preeminencia del modelo de industrialización inducida por el Estado, donde el grado de apertura e integración era relativamente reducido, se modificó profundamente en las últimas décadas. En efecto, ese mundo de fronteras poco permeables en el que la protección de los entramados productivos era la regla, comenzó a cambiar en los años 1970, al compás de un conjunto de transformaciones que dieron forma a una economía global sensiblemente más abierta e interdependiente.

Entre los cambios más destacados, se encuentran el establecimiento de sistemas de tipos de cambio flotantes luego del abandono del patrón oro como producto de la crisis del sistema monetario establecido en Bretton Woods; la apertura de los países a una mayor movilidad del capital; las políticas de liberalización financiera y comercial; la revolución en las comunicaciones; y la baja en los costos del costo de transporte (Santarcángelo, 2017). Estos factores fueron decisivos como condición para el despliegue del proceso de reconfiguración productiva de la economía internacional, en función de la estrategia trazada por las grandes multinacionales con vistas a incrementar su rentabilidad a través de la fragmentación y deslocalización de los procesos productivos a escala mundial. La ofensiva neoliberal que logró imponerse sin miramientos a escala global en los años 1990 –luego del derrumbe de la URSS como principal estandarte alternativo al capitalismo– acrecentó el grado de apertura y

liberalización económica, y ofreció un panorama todavía más propicio para el crecimiento de las denominadas “cadenas globales de valor”², que se constituyeron en una expresión paradigmática de la nueva configuración productiva planetaria.

Bajo esta lógica, las principales multinacionales, mayormente oriundas de los países desarrollados, internacionalizaron y segmentaron sus procesos productivos rompiendo con la dinámica de operar en los países extranjeros como filiales cuyo objeto era atender la demanda de los mercados locales. La estrategia dominante fue descomponer ciertas actividades del proceso productivo tanto hacia otras firmas (outsource), como en términos geográficos (*offshore*), fabricando los múltiples componentes de los productos en diversas locaciones –básicamente, la periferia– de acuerdo a los costos de producción relativos; para luego ensamblarlos en los lugares más convenientes en términos de costos y logística y, finalmente, exportarlos hacia los centros de consumo (Scheingart *et al.*, 2017).

Como resultado de la relocalización y fragmentación de múltiples actividades, se produjo un importante boom del comercio internacional bajo una nueva composición y distribución. En la década del 1990, por caso, el comercio duplicó su crecimiento con relación al producto mundial y la misma tendencia se registró en los años 2000³. La trayectoria

-
- 2 Entendidas como el rango de actividades que empresas y trabajadores llevan a cabo para llevar un producto desde su concepción hasta su uso final: diseño, producción, marketing, distribución, servicios post-venta (Gereffi y Fernández Stark, 2011).
 - 3 El escenario cambió a partir de la crisis financiera internacional de 2008, y especialmente desde 2012, cuando el comportamiento diferencial entre la variación del producto y el volumen comercial prácticamente desapareció.

descripta provocó que las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto mundial pasen de representar el 13,6% en 1970 a dar cuenta del 30% en 2019. Este progresivo intercambio también expresaba otros fenómenos, como la relevancia que adquirieron las manufacturas en el comercio mundial⁴, y la modificación del patrón de especialización de la periferia: mientras en 1980 los productos industriales daban cuenta de menos del 30% de sus exportaciones, a fines de los años 1990 habían superado el 80%.

Otro punto relevante de la aludida transformación de los sistemas productivos se evidenció en el rebalanceo entre los países desarrollados y los países periféricos, donde estos últimos pasaron a explicar más del 40% del PIB mundial en los años 2010, mientras daban cuenta del 30% en los 1980 (Palley, 2018). Los datos citados, sin embargo, no permiten vislumbrar dos cuestiones que deben ser destacadas: la expansión exponencial de la economía china y la existencia de trayectorias divergentes en la periferia.

Respecto al primer punto, el país asiático creció entre 1978 y 2011 a una tasa aproximada del 10%, convirtiéndose en la economía de mayor crecimiento del planeta. En ese lapso también logró convertirse en una potencia comercial global, ocupando en la actualidad el primer lugar como exportador y el segundo lugar como importador. La relevancia de China se cristalizó, asimismo, en su ascenso como líder industrial. A modo de ejemplo, en 2015 más de una cuarta parte del valor agregado sectorial a nivel global correspondía a dicho país. Esta participación se producía en un sector controlado por pocos jugadores, donde el nivel de concentración es la regla: dos terceras

partes del valor agregado global lo explican, junto al gigante asiático, Estados Unidos, Alemania, Japón, Italia, India y Corea del Sur. En contraste, Latinoamérica ocupa un lugar marginal: las tres economías más importantes de la región (Brasil, México y Argentina) tienen una participación en el valor agregado industrial global que apenas sobrepasa el 3%–1,6%, 1,5%, y 0,6%, respectivamente— (Santarcángelo y Padín, 2019).

La imponente evolución de China, vale advertir, no implicó únicamente un reequilibrio del poder económico global. El crecimiento de su industria aumentó la presión sobre los entramados productivos tanto de los países desarrollados como de la periferia, en la cual logró desplazar, en muchos casos, a Estados Unidos y a los países más industrializados de Europa como principales proveedores de mercancías. Las consecuencias de esta situación no son menores: la competencia no solo se incrementó en un mundo más abierto, sino que se potenció al ritmo del avance chino, dado que las industrias nacionales encuentran series dificultades para competir con las importaciones originarias de China, especialmente en los segmentos de baja y media tecnología⁵.

4 En la actualidad, aproximadamente el 70% del intercambio corresponde a este tipo de bienes cuando en los años 1960 oscilaba alrededor del 50%.

5 Los efectos del avance chino en América Latina entre 2005 y 2012 muestran divergencias: “Mientras que (...) la penetración de importaciones desde China aumentó en todos los países, el porcentaje de importaciones totales en el consumo aparente aumentó solamente en Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En todos los demás países, la penetración de las importaciones totales fue bastante estable, o incluso disminuyó (en el caso de México), lo que significa que en estos países el aumento en la penetración importadora china fue compensado por la disminución de la penetración de las importaciones desde el resto del mundo. De aquí puede colegirse que en los casos de Brasil, México y Uruguay se produjo un

Con relación a las trayectorias divergentes de la periferia, es claro que Latinoamérica no se encontró entre las regiones más dinámicas. Al examinar las exportaciones de bienes, podemos observar que no se produjo un cambio respecto a su rol en la división internacional del trabajo ni se alteró su participación en el comercio. Esta última osciló alrededor del 6% desde los años 2000, y su relativo estancamiento expresa tanto la dificultad de los países de la región para modificar una estructura exportadora poco diversificada –donde la mitad del valor exportado es explicado por productos agrícolas y manufacturas basadas en recursos naturales– (CEPAL, 2016), como el fracaso para fortalecer una estrategia de integración productiva intra-regional e impulsar una participación más robusta en las cadenas globales de valor.

De hecho, desde el fin de la industrialización inducida por el Estado se incrementó la diferenciación en las trayectorias de crecimiento entre los países de América Latina. El Cono Sur y algunos de los países del Pacto Andino experimentaron un proceso de reprimarización, mientras otros –como México– priorizaron una especialización en industrias intensivas en trabajo de baja o mediana calificación, que reflejan diversas condiciones de inserción en la nueva división internacional del trabajo (Arceo y Basualdo, 2006).

En este “mundo de oportunidades” se popularizaron ciertas recomendaciones de política para “alentar el desarrollo”, con la par-

ticipación de los principales organismos internacionales, que sostienen que las prácticas proteccionistas, en rigor, terminan afectando la competitividad y el crecimiento al encarecer los insumos intermedios y, en consecuencia, las exportaciones (Dalle *et al.*, 2013). Por ello, el estado debe enfocarse en garantizar la estabilidad macroeconómica, promover la inversión extranjera, e implementar políticas horizontales. De tal modo, podría coadyuvar a mejorar el desempeño de las empresas nacionales en las cadenas de valor de las cuales participan, o aumentar sus chances de integrar algún eslabón en aquellas cadenas en las que aún no tienen presencia. Una intervención estatal que busque trascender estos lineamientos, al parecer, únicamente provocaría un daño autoinfligido.

El impacto de la crisis global de 2008/2009 y el estallido provocado por el COVID-19 en 2020, de todos modos, abrieron un amplio signo de interrogación respecto a la sostenibilidad de este modo de funcionamiento de la economía global, teniendo en cuenta que las sucesivas crisis provocadas como consecuencia de la “globalización neoliberal” aquejaron, con diversas temporalidades, tanto a la periferia como al conjunto de los países desarrollados. Este escenario, por otra parte, resulta aún más acuciante dadas las particulares condiciones en las que se encuentra la actividad económica mundial. Desde la crisis de 2008/2009 y hasta la fuerte crisis económica derivada del COVID-19 en 2020, la economía global entró en una fase de desaceleración, a distintas velocidades en tanto los países emergentes lograron crecer por encima del promedio mundial al tiempo que los países desarrollados lo hicieron por debajo de dicho parámetro (gráfico 1).

En este contexto, el caso de América del Sur presenta algunas particularidades a considerar. Mientras entre 2004 y 2011 creció por encima del promedio mundial (con la excepción de 2009, cuando su caída fue más aguda), a partir de 2012 se ubicó sistemáticamente por debajo del promedio global, y desde 2014 re-

proceso de desviación de comercio en que los productos chinos aparecen disminuyendo el espacio de productos similares de otros orígenes. En el resto de los casos, el aumento del coeficiente de insumos importados desde otros orígenes es un síntoma de la mayor debilidad de las industrias nacionales productoras de insumos domésticos para la producción.” (Lima y Pellandra, 2017: 25).

gistró un menor crecimiento promedio que el de los países desarrollados. Su evolución en el último quinquenio (hasta la crisis de 2020) constituye, sin dudas, un punto de partida complejo para plantear un esquema de recuperación y desarrollo, teniendo en cuenta las restricciones ya existentes, y más allá de que las expectativas de recuperación en el mediano plazo son positivas –pero sin retornar a un escenario de crecimiento por sobre la media mundial–.

En síntesis, resulta evidente que en una economía internacional más abierta e integrada, con un sector manufacturero que se concentra en pocas potencias globales –en plena disputa por incrementar su participación en cada rincón del planeta–, y ante el agudo escenario de crisis producto del estallido del COVID-19, impulsar el sector manufacturero resulta tan vital como desafiante. En tal sentido, tanto los rasgos estructurales de la industria argentina como su trayectoria en los últimos años que se describen a continuación, nos ofrecen una magnitud del reto que el país tiene por delante.

II. La industria manufacturera argentina en la posconvertibilidad (2003-2019). Del crecimiento a la crisis sin cambio estructural.

La favorable evolución de la industria manufacturera en los inicios de la posconvertibilidad constituyó un quiebre luego de largos años de pérdida de relevancia sectorial: el valor agregado de la industria en el año 2002 fue un 15,3% inferior al vigente en 1976, a precios constantes, mientras el PIB fue 30,9% superior (Manzanelli y Calvo, 2021). Tomando como referencia únicamente a los años de vigencia de la convertibilidad (1991-2001), el sector registró un crecimiento de apenas un 10% y su participación en el producto agregado se redujo del 18,1% a 15,4% (Azpiazu y Schorr, 2010b).

La devaluación que marcó el fin de la convertibilidad en 2002 provocó un cambio sustancial en las características que asumió el proceso de acumulación en el país, donde la modificación de precios relativos favoreció el desarrollo de los productores de bienes transables (Fernández Bugna y Porta, 2007; Azpiazu y Schorr, 2010). En este marco, y por primera vez desde mediados de 1960 (en pleno auge del modelo de industrialización inducida por el Estado), la economía argentina y el sector manufacturero registraron más de cinco años consecutivos de crecimiento (Azpiazu y Schorr, 2010b).

El quinquenio de crecimiento, de todas formas, resultó el preludio de otras fases sin ese dinamismo inicial, con signos de estancamiento y contracción. Por este motivo, el comportamiento de la industria durante la posconvertibilidad puede dividirse en tres sub-etapas con características diferenciadas. La primera de ellas abarca el periodo 2003-2011, y se distingue por la marcada expansión del sector hasta 2007, y luego cierta desaceleración hasta el fuerte incremento de la actividad que se registró en 2010 y 2011. La segunda sub-etapa, entre 2012 y 2015, esta signada por el estancamiento de la actividad, e incluso su caída. La última sub-etapa (2015 y 2019) se corresponde con el cambio de ciclo político ante la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación, y se caracteriza por la crisis sectorial en un marco de políticas cualitativamente diferentes, ante el retorno de un modelo de valorización financiera, y la aplicación de políticas de ajuste y apertura económica, en un nuevo ciclo de endeudamiento externo.

A continuación, se analiza el comportamiento de la industria en estas sub-etapas, no sin antes advertir que más allá de los vaivenes que atravesó el sector a lo largo de estos años, algunos de sus rasgos se mantuvieron incólumes. Merecen destacarse tres cuestiones sustantivas en este sentido. En primer término,

la matriz productiva conservó su bajo grado de diversificación con limitados sectores de alta productividad. Por caso, en 2003 tres cuartas partes del valor agregado industrial era explicado por actividades de baja⁶ y media intensidad tecnológica⁷. Luego de 12 años de políticas que buscaron impulsar el desarrollo productivo, este guarismo había descendido apenas 5 puntos porcentuales (Abeles y Amar, 2017).

En segundo término, el nivel de concentración y extranjerización de la economía no se alteró en todo el periodo. Las 500 mayores empresas de la economía argentina explicaron en 2019 alrededor de un tercio del valor agregado⁸, con un leve ascenso en los años bajo análisis; y las firmas de capital extranjero (más del 60% del panel en 2019) también han incrementado sutilmente su relevancia (Santarcángelo, 2019).

Por último, el perfil de especialización comercial del país entre 2003 y 2019 también conservó sus rasgos dominantes. La participación de los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales dentro de la canasta exportadora explican desde hace décadas entre el 50% y el 60% de las exportaciones totales. A su vez, los saldos comerciales positivos se presentan en los productos basados en recursos naturales, mientras que los bienes de media y alta tecnología explican los saldos negativos, que se agudizaron más que proporcionalmente en las fases de expansión económica (Naclerio y Padín, 2019)⁹.

6 Particularmente, alimentos, madera, y papel.

7 Combustibles, caucho y plástico, hierro y acero, entre otros.

8 Alrededor del 60% del valor bruto de producción de este conjunto de empresas corresponde a la industria manufacturera.

9 La concentración y extranjerización es elocuente en el comercio exterior. A modo de

II.1. El sector manufacturero durante la fase expansiva (2003-2011)

La fase expansiva en la que se desarrolló el sector manufacturero abarca los años iniciales del kirchnerismo. Esto es, la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). En este periodo, las administraciones kirchneristas buscaron orientar el régimen de acumulación hacia un incipiente proceso reindustrializador, impulsando la demanda agregada y aplicando, en paralelo, una relevante política de inclusión social. Los resultados de esta experiencia fueron dispares al interior de la sub-etapa. Entre 2003 y 2008, la economía creció 8,8%, con superávit fiscal y comercial, una variación menor de los precios domésticos, y una significativa recuperación de los indicadores sociales, mientras que entre 2008 y 2011 la situación se modificó. La tasa de crecimiento se desaceleró, y los precios domésticos comenzaron a registrar mayores alzas; si bien, en términos generales, fue posible mantener cierta estabilidad económica y social, aun lidiando con los efectos de la crisis internacional de 2008/2009 (Kulfas, 2016).

ejemplo, la cúpula empresarial explica desde 2012 a la fecha entre el 65% y el 68% de las exportaciones totales. Se trata de un selecto conjunto integrado por comercializadoras y procesadoras de granos terminales automotrices, firmas de la industria alimenticia, petroleras, mineras y empresas del sector siderúrgico y del aluminio, y empresas químicas y petroquímicas. De dichas ventas, más del 60% corresponde al capital extranjero (Basualdo y Wainer, 2020). Esta situación, por cierto, tiene claras implicancias: se trata de un pequeño conjunto de empresas con un rol central en la provisión de divisas para la economía local –por ende, estratégico para el crecimiento–, que cuenta con una fuerte capacidad de veto sobre las políticas públicas.

La presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) priorizó un abordaje en el cual la herramienta elegida para estimular el sector manufacturero se centró en consolidar un nuevo entorno macroeconómico favorable a la producción de manufacturas—con preeminencia del tipo de cambio “alto” como principal instrumento de política junto a derechos de exportación menores en el caso de los productos industriales—, estimulando la demanda en un escenario de recuperación del empleo y crecimiento de los salarios en términos reales. Estos lineamientos tuvieron lugar en un contexto internacional expansivo que impulsó la demanda, y también los precios de ciertos *commodities* industriales.

La evolución de la industria en estos primeros años fue muy positiva, registrándose un crecimiento a una tasa anual acumulativa del 10,4%. A partir de 2008 la situación se modificó. La crisis internacional de 2009 impactó en la actividad económica y la industria registró una caída de 7,3%. Sin embargo, durante 2010 y 2011, se registraron alzas del 10,9% y 7,7%, respectivamente.

En un escenario de fuerte crecimiento del Valor Agregado Bruto (VAB) total —44% entre 2004 y 2011— el valor agregado de la industria manufacturera logró mantener su participación, oscilando alrededor del 22% sobre el VAB total (gráfico 2)¹⁰. La trayectoria de las distintas actividades económicas en base a la tasa de crecimiento anual acumulativa del VAB a precios constantes permite advertir, por otra parte, un fuerte avance (5,3%) del VAB total, que fue incluso levemente superado en el caso de la industria manufacturera (5,4%). Es importante resaltar, como se observa en el cuadro 1, que prácticamente la totalidad de las ramas de actividad económica registraron

un comportamiento positivo (con la única excepción de la explotación de minas y canteras, -0,4%), con un desempeño muy destacable en el caso del transporte y comunicaciones, la intermediación financiera y el comercio (8,3%, 7,5% y 7,4%, respectivamente).

Al evaluar específicamente el comportamiento por ramas de actividad de la industria manufacturera, es preciso destacar que 23 sobre un total de 24 incrementaron su actividad¹¹ (gráfico 3). Entre éstas, sobresalen particularmente por su tasa de expansión cuatro ramas: la fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones (30,2%); la fabricación de maquinaria y equipo n.c.p. (11,5%); la fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques (10,7%); y la reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos (8,4%).

Es preciso, de todas formas, hacer una observación sobre las tres primeras ramas más dinámicas recién mencionadas. Se trata de rubros de escasa envergadura en la matriz fabril pero con importantes déficits en el comercio exterior dada su demanda de divisas. En particular, la industria de equipos de radio, televisión y comunicaciones es uno de los pilares centrales de la industria electrónica de consumo radicada en Tierra del Fuego. Su comportamiento en términos de comercio exterior es por demás elocuente: su déficit trepó de 436 millones de dólares en 2003 a 4.496 millones de dólares al final del kirchnerismo (Manzanelli y Calvo, 2021).

La rama de maquinaria y equipo, por su parte, siguió un recorrido similar: mientras entre 2003 y 2007 su saldo de divisas se caracterizó por un déficit (promedio anual) superior

10 Los datos de valor agregado bruto se toman desde 2004 por ser el año base de la serie actualizada publicada por el INDEC.

11 La excepción fue la rama denominada Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles / Fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables (-0,1%).

a los 1.200 millones de dólares, este guarismo más que se duplicó entre 2008 y 2011 (cuadro 2). La industria automotriz, finalmente, evidenció una fuerte expansión bajo una lógica de armadura. En consecuencia, su ya pronunciado déficit (más de 2.000 millones de dólares, promedio anual 2003-2007) se acentuó a lo largo de esta sub-etapa, superando los 4.400 millones de dólares entre 2008 y 2011. En síntesis, este comportamiento refleja los límites estructurales del tipo de crecimiento predominante en el periodo, que incrementó fuertemente la demanda de divisas del sector.

En lo que respecta al empleo industrial, se produjo un incremento desde los casi 800 mil puestos registrados en 2003 hasta alcanzar los 1,2 millones en 2011 (gráfico 4), explicando entre el 20% y el 21% del total del empleo registrado en esta sub-etapa. Cabe destacar que el empleo industrial creció a una tasa acumulativa anual del 6% (cuadro 3), pero tuvo un crecimiento muy acelerado en ciertas ramas. Por ejemplo, en radio y televisión (16,6%); maquinaria de oficina (16,4%); reciclamiento de desperdicios y desechos (13,8%); automotores (10,3%); y otros equipos de transporte (10,2%).

Es importante señalar que durante estos años uno de los principales cambios fue el inicio de la recuperación y promoción del sistema científico y tecnológico nacional, que había sido desmantelado durante la década de 1990. En particular desde 2008, durante el primer mandato de Cristina Fernández, las tensiones macroeconómicas y el estallido de la crisis financiera internacional impulsaron la discusión sobre cómo profundizar la estrategia de reindustrialización.

La política industrial estuvo marcada por una transición en cuanto al uso de instrumentos más verticales que permiten identificar los siguientes elementos. En primer lugar, en el plano científico y tecnológico, a finales de 2007 la Secretaría de Ciencia y Tecnología se transformó en el Ministerio de Ciencia y

Tecnología, ganando facultades, atribuciones y recursos; y se inició un proceso de fortalecimiento del entramado institucional público orientado al desarrollo científico y tecnológico nacional.

En segundo lugar, tras la crisis internacional, la política comercial comenzó a ser más proactiva, especialmente a través de la aplicación de una batería de instrumentos. Asimismo, en el peor momento de la crisis internacional global, el gobierno implementó el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), con el objetivo principal de evitar y prevenir los despidos. Por último, se fortaleció el poder de compra del estado, y se aplicaron instrumentos selectivos para apoyar tecnologías transversales como el software, la nanotecnología y la biotecnología.

II.2. La industria hacia el final del kirchnerismo (2012-2015): de la restricción externa a la crisis

La etapa expansiva se alteró a partir de 2011: los indicadores macroeconómicos se deterioraron y la economía entró en una fase de estancamiento, aunque sin repercusiones resonantes en el cuadro socio-laboral (Kulfas, 2016). Entre los fenómenos que explican este nuevo panorama merece destacarse el impacto de la crisis mundial de 2008/2009 y sus repercusiones sobre los principales socios comerciales del país, así como la baja en los precios de ciertos precios que impactó en las ventas externas del sector manufacturero. Asimismo, el retorno de la restricción externa (la falta de disponibilidad de divisas) le puso un claro límite al crecimiento económico general, y al sector industrial en particular. En efecto, la industria se contrajo a una tasa anual acumulativa de 1,5% entre 2011 y 2015.

En un escenario de virtual estancamiento del valor agregado total —se incrementó a una tasa del 0,4% en el periodo bajo análisis—, el valor agregado de la industria manufacturera perdió participación sobre el total, pasando

del 22,4% en 2011 al 20,8% en 2015 (gráfico 2). La desaceleración de la actividad afectó a la mayoría de las ramas, pero varias de ellas registraron un comportamiento negativo, al igual que la industria. Este es el caso, por ejemplo, del comercio (-1%), la explotación de minas y canteras (-0,5%), la construcción (-0,4%), y de otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales (-0,3%) (cuadro 1), y marcó un quiebre con la sub-etapa previa, en la cual la casi totalidad de las ramas se expandió.

Al examinar el comportamiento por ramas de actividad de la industria manufacturera, se observa que 16 de ellas (sobre un total de 24) decrecieron, mientras el resto desaceleraron su tasa de crecimiento sensiblemente (con la excepción de la rama coque, refinación de petróleo y combustible nuclear, cuya tasa anual acumulativa de expansión fue mayor que la vigente en los años 2003-2011). En particular, las mayores caídas se produjeron en vehículos automotores, remolques y semirremolques (-8,2%); edición e impresión (-7,8%); equipo de transporte n.c.p. (6,2%); prod. elaborados de metal exc. maq y equipo (-5,2%); y maquinaria y equipo n.c.p. (-4,9%).

La trayectoria de la industria en estos años no modificó su impacto (negativo) en términos del saldo de divisas. De acuerdo a los datos provistos por el Banco Central de la República Argentina, por caso, la industria automotriz operó con un déficit –promedio anual- de 5.335 millones de dólares entre 2012 y 2015; maquinaria y equipos registró un saldo promedio de -4.734 millones; la industria química, de caucho y plástico, de -4.242 millones de dólares; y el sub-sector “Otros: industria manufacturera”, de -1.856 millones de dólares (cuadro 2). En todos los casos, el saldo negativo superó los registros de los años previos.

Con relación al empleo en la industria, se produjo un incremento muy leve respecto los puestos de trabajo registrados en 2011 (32 mil), y se mantuvo estable su participación so-

bre el total del empleo registrado (20%). La tasa de variación del empleo industrial se expandió al 0,6% (contra un 6% registrado en la sub-etapa previa), con un comportamiento por encima de este guarismo en ciertos sectores (como maquinaria de oficina, radio y televisión, productos químicos o alimentos); y también una caída en otros, como cuero, edición, madera, metales comunes, vehículos automotores y tabaco (cuadro 3). Esto supone un claro contraste con los años previos, donde una única rama había registrado una tasa de crecimiento negativa.

Es relevante mencionar que en esta sub-etapa, signada por un contexto más complejo en términos macroeconómicos, hubo una mayor presencia del estado. Se destacaron, en ese sentido, la aplicación de políticas sectoriales; el uso activo del poder de compra estatal; los subsidios a los grandes proyectos estatales vinculados a las tecnologías satelital, nuclear y de defensa; la consolidación de instrumentos selectivos de generación de capacidades tecnológicas; las políticas de financiación de la inversiones; y el fortalecimiento regulatorio en diversos planos, entre ellos, el financiero, el comercial y el fiscal (Lavarello y Sarabia, 2015).

Finalmente, debemos señalar que en esta sub-etapa se incrementaron vigorosamente las tensiones con ciertas fracciones del capital. El conflicto con las patronales agrarias sobre la implementación de retenciones móviles a las exportaciones en el año 2008 implicó un quiebre en la relación, que no logró recomponerse en los años siguientes. A ello se adicionó la furibunda oposición de distintos actores, como ciertos representantes del capital financiero a partir del conflicto con los fondos buitres hacia fines de la gestión, los medios hegemónicos de comunicación, y varias grandes empresas de capital extranjero y nacional, mostrando los límites políticos de esta tentativa de redefinición del régimen de acumulación, a partir del

intento de reestructurar la economía argentina bajo otra matriz distributiva.

II.3. La crisis industrial: valorización financiera, ajuste y apertura en el retorno del neoliberalismo (2015-2019)

La asunción de Mauricio Macri como Presidente de la Nación (2015-2019) marcó el regreso de la Argentina al neoliberalismo. La derrota de los candidatos del peronismo en 2015 abrió paso a una combinación de políticas de liberalización económica, financiera y comercial junto a un inédito proceso de endeudamiento, a resultas de la cual se produjo una situación económica y social crítica en un breve lapso temporal, que estalló en el tercer año de gestión.

Durante el primer año (2016), el shock de políticas aplicado provocó una contracción económica del 2,1%. En el segundo año, la actividad creció 2,8%, mediante el impulso a la demanda agregada, estimulada al compás de las estratégicas elecciones parlamentarias¹². El panorama sería muy diferente en 2018, en tanto la propia sustentabilidad del modelo ante el déficit de cuenta corriente (mayor a los USD 30 mil millones) estaba en juego. En ese escenario, se produjo un cierre del financiamiento internacional, que disparó una aguda devaluación en el primer cuatrimestre del año. La debacle económica, que parecía no tener freno, condujo al gobierno a requerir auxilio al Fondo Monetario Internacional. La ayuda

del organismo multilateral consistió en brindar un paquete de asistencia sin precedentes en su historia (USD 44 mil millones) ofreciendo, asimismo, un conjunto de sus ya clásicas recomendaciones de política (consolidación fiscal, reforma de la carta orgánica del Banco Central, esquema de metas de inflación, entre otras).

Los resultados a partir de allí, con una agudización de las políticas de ajuste, hablan por sí mismos. La caída de la actividad en 2018 (-2,6%) y 2019 (-2,1%), en un contexto de fuga de capitales, fuerte alza de precios, y un creciente deterioro de la situación social, selló la suerte del gobierno. En las elecciones presidenciales de 2019 se impondría el binomio presentado por el peronismo y otras fuerzas afines (nucleadas en el Frente de Todos), integrado por Alberto Fernández como presidente y Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta.

La situación de la industria manufacturera en este marco resultó crítica. El valor agregado total de la economía, luego de años de crecimiento, pasó a decrecer entre 2015 y 2019 a una tasa anual acumulativa del 1%. La industria, por su parte, tuvo una caída pronunciada (3,6% t.a.a.), por lo cual su participación en el valor agregado total se redujo del 20,7% en 2015 al 18,7% en 2019. Es importante descartar que la industria resultó la actividad económica que más se retrajo, superando a otras actividades seriamente afectadas en el periodo como el comercio (-3,1%) y la construcción (-1,7%) (cuadro 1).

El derrumbe de la actividad industrial arrastró a casi la totalidad de las ramas, con particular intensidad en el caso de la fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática (-17,3%); los equipos de transporte n.c.p. (-17,1%); las prendas de vestir; la terminación y teñido de pieles (-11%); la actividad textil (-8,6%); y la maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p. (-8,3%). Una sola rama

12 En 2017 ingresó al país una gran cantidad de inversiones de cartera o capitales especulativos que tuvieron como destino principal el sector financiero y, en particular, la compra de letras y títulos de deuda, en un marco de tasas de interés especialmente atractivas y de paz cambiaria, que generaban ganancias elevadas en dólares para su posterior fuga, a partir de la denominada “bicicleta financiera” (Sternberg y Bouza, 2019).

pudo evitar la caída: los metales comunes se expandieron 0,3% (gráfico 3).

La crisis sectorial, sin embargo, no repercutió en el saldo de divisas. El déficit promedio anual del periodo se mantuvo prácticamente sin variaciones con respecto al registrado en los años previos, lo cual ofrece una aproximación al rol que tuvo la apertura comercial ensayada en este periodo. Resulta evidente que en esta sub-etapa la profundización de la recesión sectorial se dio en paralelo al incremento de las compras externas en un marco de apertura comercial¹³.

El desempeño sectorial tuvo su reflejo en el empleo. Durante el macrismo, se perdieron en la industria más de 140 mil puestos de trabajo (tomando como base 2015) (gráfico 4). En este marco, se redujo la participación del empleo industrial en el total del empleo registrado (del 20% al 18% entre 2015 y 2019). La baja del empleo industrial, a una tasa anual acumulativa del 2,8% arrastró a todas las ramas, con la excepción de instrumentos médicos, y resultó muy pronunciada en productos del petróleo (-18,8%); radio y televisión (-12,4%); maquinaria de oficina (-10,4%); y cuero (-10,3%) (cuadro 3).

Una diferencia central entre el comportamiento sectorial durante esta etapa y lo sucedido en el kirchnerismo fue no solo la falta de una política de impulso industrial, sino especialmente el intento de modificar el patrón de acumulación instaurando un nuevo ciclo de valorización financiera en la Argentina. Junto a ello, las políticas de ajuste, la baja de los salarios y el creciente desempleo, la apertura comercial, y la suba de tarifas de los servicios constituyeron un cuadro crítico para el sector

manufacturero. En suma, la experiencia macrista, más que superar la crisis industrial logró profundizarla, en su intento de alterar la dinámica de acumulación.

En línea con los postulados neoclásicos y en contra de los intentos del kirchnerismo de modificar la industria manufacturera mediante el uso creciente de políticas verticales, el macrismo priorizó la apertura y desregulación de la economía, las cuales provocaron la caída del producto, el empleo y el salario, en un escenario de reestructuración regresiva del entramado productivo.

La construcción (política) de un proceso de cambio estructural

Como se analizó en el primer apartado, el mundo se ha transformado enormemente en las últimas décadas. A la reconfiguración de los sistemas de producción a escala global de la mano de un cambio tecnológico sin precedentes, en un contexto de apertura y financiarización de las economías, se adicionó el vertiginoso ascenso de China, que se destaca como potencia económica e industrial mundial, poniendo en discusión la hegemonía y el dominio de los Estados Unidos, y ejerciendo presión sobre los entramados productivos de vastas regiones alrededor del planeta.

En este escenario, el desafío de alcanzar el desarrollo económico y manufacturero en las economías emergentes resulta más complejo que nunca. La constitución de este mundo más abierto e integrado no es solo un fenómeno económico; este cambio se ha cristalizado en distintos compromisos jurídico-institucionales (multilaterales, regionales o bilaterales) que redujeron el espacio para aplicar varias de las políticas industriales y comerciales a las que recurrieron muchos países actualmente desarrollados (Padín, 2019). Hoy los organismos internacionales pueden condicionar severamente las posibles estrategias a utilizar ya que la firma de acuerdos conlleva la presión para implementar distinto tipo de "recomendacio-

13 De acuerdo a Manzanelli y Calvo (2021), el déficit de la balanza comercial de las manufacturas alcanzó los 10.829 millones de dólares en 2015, y casi duplica esos valores en 2018 (20.597 millones de dólares).

nes" (Nemiña, 2013) y reformas estructurales, y en muchos casos terminan por definir la agenda de política económica que aplican nuestros países.

Asimismo, la aplicación de las políticas neoliberales ha deteriorado y comprometido el punto de partida de los principales países de América Latina para impulsar el desarrollo manufacturero en el siglo XXI. La desindustrialización y la transformación regresiva de los entramados industriales, la especialización en bienes de menor complejidad tecnológica, la carencia de una adecuada infraestructura física y tecnológica, la falta de políticas industriales y tecnológicas que incrementen las capacidades de innovación y producción, la baja diversificación de las canastas exportadoras, o el déficit institucional para analizar, proponer, implementar y evaluar políticas industriales, son elementos nodales que en buena medida caracterizan las realidades de las principales economías de la región.

En lo que respecta a la Argentina, aunque las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) implicaron una activa intervención estatal, el crecimiento industrial no logró alterar los rasgos dominantes de naturaleza estructural que caracterizan al sector. La evidencia muestra que los cambios que se requieren en la estructura productiva tendientes a la reindustrialización exceden el plano macroeconómico; más específicamente, resulta claro que el crecimiento por sí solo (más allá de su impacto en la generación de empleo) no soluciona los problemas que presenta la estructura productiva ni la falta de integración del entramado industrial (Bekerman y Vázquez, 2016).

La experiencia macrista, por su parte, no buscó sortear los limitantes para impulsar el desarrollo sectorial. Antes bien, complejizó aún más toda estrategia de desarrollo a futuro, no solo por haber propiciado un esquema donde lo productivo quedó subordinado dentro de la lógica de la valorización financiera,

sino fundamentalmente debido a que el principal legado de la política económica aplicada por la derecha local en alianza con el capital financiero y los sectores agroexportadores fue un exorbitante nivel de endeudamiento externo, que comprometerá indefectiblemente las posibilidades de crecimiento de la Argentina por largos años.

La experiencia de la posconvertibilidad deja en claro que para transformar la economía argentina sigue siendo central aplicar políticas que atenten, coordinadamente y centralmente, contra la especialización según las ventajas comparativas estáticas¹⁴. Para ello, es indispensable contar con un diagnóstico exhaustivo, enmarcar las intervenciones en un plan estratégico que apunte al desarrollo económico e industrial nacional, y asumir los desafíos (políticos, económicos, sociales, y también académicos) que presenta este camino, que siempre es particular en tanto las experiencias deben ajustarse a la complejidad propia de cada país.

Esto no implica la inexistencia de referencias valiosas. Como ejemplo, la experiencia de los tigres asiáticos demuestra que las intervenciones tanto selectivas como funcionales jugaron papeles vitales en su desarrollo industrial y tecnológico (Lall, 2017: 92). Estas trayectorias también incluyeron, como factor crítico, una capacidad cierta de disciplinamiento estatal sobre actores claves en pos de los objetivos a alcanzar, lo cual supone un grado de autonomía enraizada apreciable. La existencia de una fuerte y extendida conciencia respecto a la importancia de transformar el perfil de espe-

14 Esto no equivale, de ningún modo, a propiciar el desaliento de los sectores basados en los recursos naturales. Se trata, más precisamente, de potenciar la creación de capacidades complejizando el entramado productivo. O sea, crear ventajas (dinámicas) que permitan impulsar la expansión de las fuerzas productivas.

cialización, de un amplio apoyo popular para atravesar este proceso, y de un decidido compromiso de la dirigencia en esta tarea, también resultan estratégicas.

En las últimas décadas los debates sobre el desarrollo se han focalizado en cuestiones donde el componente técnico posee un peso muy significativo (incluyendo aquí tanto las recomendaciones de política como el tipo de instrumentos a utilizar). Pero no suscita igual atención el hecho de que, por detrás de la estructura socio-productiva de cada uno de los países, se encuentra una madeja de relaciones sociales entre clases y fracciones que hace posible la acumulación y reproducción ampliada del capital bajo determinadas reglas en un espacio local/nacional, que se interconecta de múltiples formas con la economía global. Y es por ello que la intervención en diferentes sectores o segmentos a efectos de generar condiciones propicias para el impulso de determinadas actividades industriales es una fuente potencial de conflictos, cuya resolución excede el plano de lo técnico.

Esta cuestión no suele ser usualmente problematizada. A lo sumo, salen a la luz recomendaciones respecto a la importancia de alcanzar acuerdos amplios a los fines de allanar el camino para el desarrollo. Pero los acuerdos, vale señalar, también reconocen límites, puesto que un proyecto de cambio estructural donde la industria sea el eje estructurador del modo de acumulación implica una redefinición de las relaciones de poder tanto fronteras adentro como respecto del rol que cumple el país en la división internacional del trabajo (y su consecuente posicionamiento político en diversos temas de agenda global). En consecuencia, no es posible pensar en una política de desarrollo sin incluir en la ecuación factores como las asimetrías de poder y jerarquías entre los países, la cuestión geopolítica, o el papel del capital nacional y los conglomerados extranjeros.

Los acuerdos políticos, evidentemente, pueden suavizar tensiones y canalizar soluciones, pero también es claro que el poder económico y político que detentan ciertos actores que dominan la economía nacional les permite cuestionar seriamente el rumbo de las políticas. En efecto, las propias experiencias de los gobiernos progresistas de inicios del siglo XXI en nuestra región dan cuenta de que la transformación de la estructura productiva implica, llegado un punto, una confrontación con los sectores dominantes.

Teniendo en cuenta los avances y retrocesos que se registraron en dichos años, resulta evidente que no hay manera de prevalecer en esta disputa sin un estratégico fortalecimiento de las bases sociales que apoyan la construcción de una economía con una matriz productiva diversificada y orientada hacia la inclusión social. Este horizonte, justamente, debe constituirse en el eje primario de la política económica, ya que no existen atajos para construir una sociedad equitativa: solo es posible modificar el desolador panorama económico y social que es la regla en la Argentina (y en América Latina) alterando radicalmente la estructura productiva del país y el tipo de inserción en la economía mundial.

Referencias bibliográficas

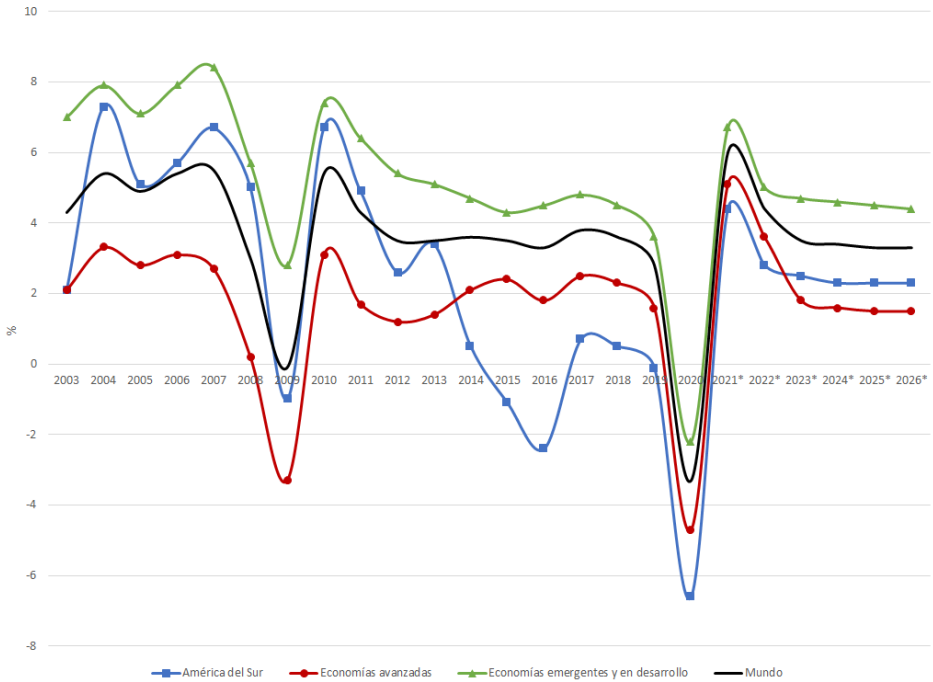
- Abeles, M., Amar, A. (2017). *La industria manufacturera argentina y su encrucijada*. En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.). *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (2006). *Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo*. En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010b). La industria argentina en la posconvertibilidad: Reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 41, Núm. 161.
- Bárcena, A. (2017). *Prólogo*. En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.). *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Basualdo, E. y Wainer, A. (2020). *Restricciones al desarrollo en la Argentina actual: el comercio exterior y la cúpula empresaria. Documento de Trabajo Núm. 27*. Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina.
- Bekerman, M. y Vázquez, D. (2016). Principales transformaciones de la estructura industrial argentina durante la post-convertibilidad. *Ensayos de Economía*, Núm. 48.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dalle, D., Fossati, V. y Lavopa, F. (2013). Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? *Revista Argentina de Economía Internacional*. Núm. 2.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007). *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural*. En B. Kosacoff (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL.
- Gereffi, G. y Fernández-Stark, K. (2011). *Global Value Chain Analysis: A Premier*. Durham, NC: Center for Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Lall, S. (2017). *Industrial policy in developing countries: What can we learn from East Asia?* In P. Bianchi & S. Labory (Eds.). *International Handbook on Industrial Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.). *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lavarello, P. J. & Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lima, J. y Pellandra, A. (2017). La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe. *Serie Comercio Internacional CEPAL*. Núm. 31.
- Manzanelli, P. y Calvo, D. (2021). *La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa kirchnerista a Macri*. En A. Wainer (Ed.). ¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Naclerio, A. y Padín J. M. (2019). Restricción externa y subdesarrollo (industrial). Un análisis histórico de la Cuenta Corriente Argentina. *Revista de Economía Política y Desarrollo*. Núm. 2, Vol. 1.
- Nemiña, P. (2013). El FMI y la política económica argentina. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe; *Observatorio Latinoamericano*. Núm. 12.
- Padín, J. M. (2019). La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política: El caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad. *Relaciones Internacionales*. Vol. 28, Núm 56: 77-96.

- Palley, T. (2018). Three Globalizations, Not Two: Rethinking the History and Economics of Trade and Globalization. *FMM Working Paper*. Núm. 18.
- Santarcángelo, J. (2017). Las transformaciones de la economía mundial y el endeudamiento de América Latina, *Voces del Fénix*. Núm. 64.
- Santarcángelo, J. (2019). *The Manufacturing Sector in Argentina at the Beginning of the Twenty-First Century*. En J. Santarcángelo (Ed.), *The Manufacturing Sector in Argentina, Brazil and Mexico. Transformations and Challenges in the Industrial Core of Latin America*. Editorial Palgrave.
- Santarcángelo, J. y Padín, J. M (2019). The Evolution and Challenges of Latin American Industrial Development in the Twenty-First Century: An Analysis from Argentina, Brazil, and Mexico. En J. Santarcángelo (Ed.), *The Manufacturing Sector in Argentina, Brazil and Mexico. Transformations and Challenges in the Industrial Core of Latin America*. Editorial Palgrave.
- Schorr, M. (2021). *La cúpula empresarial en tiempos del kirchnerismo: consolidación estructural y redefinición de liderazgos*. En M. Schorr (Ed.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Schteingart, D., Santarcángelo, J. y Porta, F. (2017). Cadenas globales de valor: transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia desde mediados de la década de 1990. *Revista Apuntes*. Vol. 44, Núm. 81.
- Sternberg, S. y Bouza, E. (2019). Inversiones extranjeras en Argentina entre 2016 y 2018. ¿Especulativas o productivas? *Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior*. Recuperado de <https://ocipex.files.wordpress.com/2019/01/especiales-ocipex-inversiones-extranjeras-2016-2018.pdf>

ANEXO I (Gráficos y Cuadros por orden de aparición)

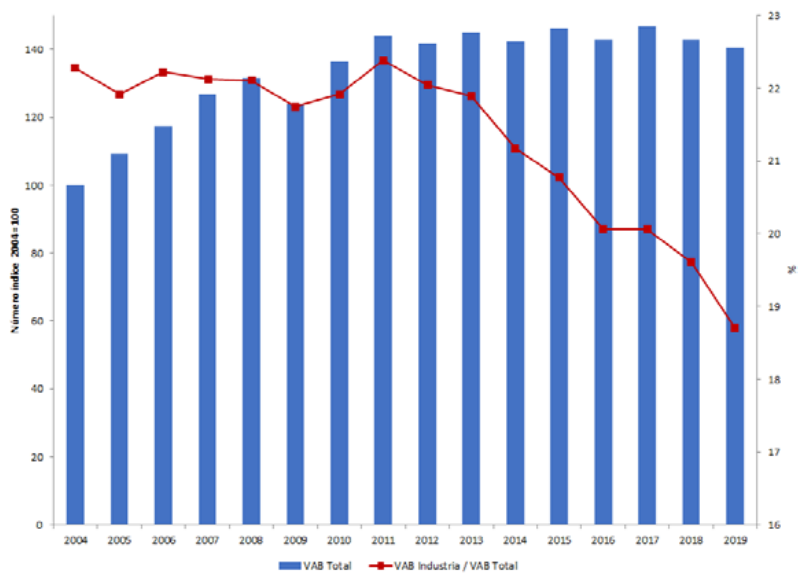
Gráfico 1
Crecimiento del PIB (2003-2026), por región. Variación % anual.



*Dato estimado

Fuente: Elaboración propia sobre la base del FMI.

Gráfico 2
Valor Agregado Bruto total y peso del VAB industrial en el total de la economía, 2004-2019 (en porcentaje y número índice 2004 = 100)



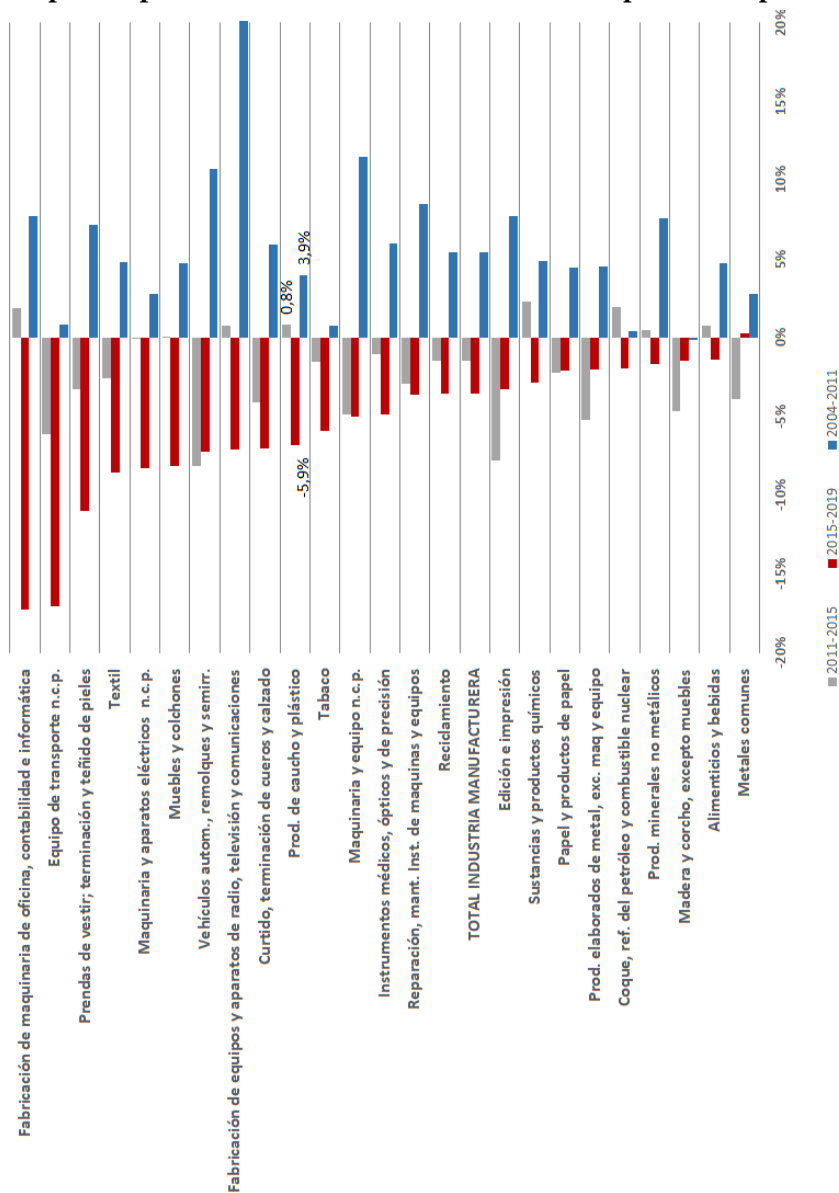
Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

Cuadro N° 1
Valor Agregado Bruto a precios básicos por rama de actividad económica,
en millones de pesos a precios de 2004. Variación % (tasa a.a.)

Rama de Actividad Económica	2004-2011	2011-2015	2015-2019
Industria manufacturera	5,4%	-1,5%	-3,6%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	7,4%	-1,0%	-3,1%
Explotación de minas y canteras	-0,4%	-0,5%	-1,7%
Construcción	6,3%	-0,4%	-1,7%
Intermediación financiera	7,5%	2,1%	-1,7%
Valor agregado bruto total	5,3%	0,4%	-1,0%
Electricidad, gas y agua	3,6%	2,9%	-0,7%
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	6,1%	-0,3%	-0,3%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	3,4%	1,7%	0,3%
Hogares privados con servicio doméstico	3,9%	1,8%	0,4%
Transporte y comunicaciones	8,3%	1,7%	0,5%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4,0%	3,1%	0,8%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	4,3%	0,4%	1,0%
Hoteles y restaurantes	6,6%	0,4%	1,1%
Enseñanza	4,4%	3,1%	1,5%
Servicios sociales y de salud	6,0%	3,2%	1,6%
Pesca	2,8%	6,4%	2,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

Gráfico 3
Crecimiento por rama de actividad económica, en millones de pesos a precios de 2004. Variación % (tasa a.a.), por sub-etapa



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

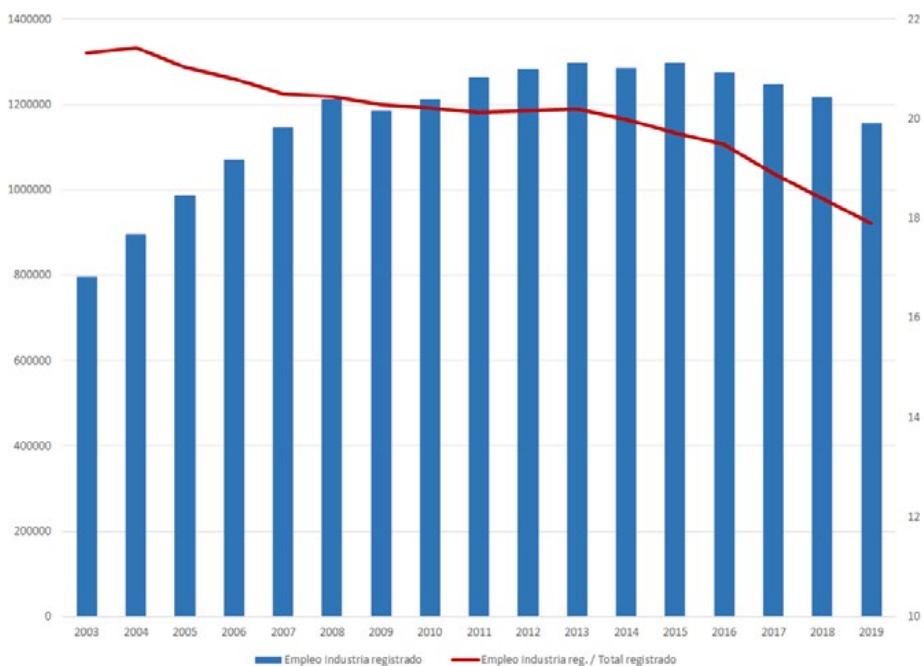
Cuadro N° 2
Saldo de divisas (cobro de exportaciones – pago de importaciones) por sector.
Promedio por periodo, en dólares.

Sector	2003-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	
Industria Automotriz	-2.008	-4.438	-5.335	-5.677	-342
Comercio	-1.990	-3.757	-3.839	-4.871	-1.032
Maquinarias y Equipos	-1.209	-2.522	-4.734	-4.688	46
Industria Química, Caucho y Plástico	-1.388	-2.981	-4.245	-4.344	-99
Otros*	64	-1.022	-1.960	-1.956	4
Otros Industria Manufacturera	-570	-1.434	-1.856	-1.744	112
Otros Sector Privado no Financiero	-19	-257	-698	-1.345	-647
Petróleo	2.798	2.158	-3.170	-1.267	1.904
Electricidad (Generación, Transporte, Distribución)	-471	-1.937	-2.801	-1.241	1.560
Comunicaciones	-923	-1.161	-447	-796	-350
Industria de Papel, Ediciones e Impresiones	-74	-347	-702	-793	-90
Metales Comunes y Elaboración	500	6	-490	-494	-4
Industria Textil y Curtidos	536	48	-404	-493	-90
Construcción	-78	-273	-255	-245	10
Agricultura, Ganadería y Otras Actividades Primarias	1.204	1.873	2.036	2.684	648
Minería	530	2.306	3.640	3.336	-304
Alimentos, Bebidas y Tabaco	3.528	6.064	5.850	7.274	1.424
Oleaginosos y Cerealeros	13.431	25.162	26.187	29.286	3.099

* Incluye Agua, Entidades Financieras, Entretenimiento, Gas, Gastronomía, Informática, Metales comunes, Productos minerales no metálicos, Sector público, Seguros, Transporte, Turismo y Hotelería

Fuente: Elaboración propia sobre la base del BCRA.

Gráfico 4
Puestos de trabajo registrados en la industria y participación sobre el total del empleo registrado, 2003-2019 (en cantidades y en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Cuadro N° 3

Empleo industrial registrado por rama, por sub-etapas. Variación % (tasa a.a.).

Rama de Actividad Económica	2003-2011	2011-2015	2015-2019
INDUSTRIA MANUFACTURERA	6,0%	0,6%	-2,8%
Instrumentos médicos	6,8%	0,3%	0,2%
Alimentos	4,6%	1,6%	-0,5%
Aparatos eléctricos	8,6%	-0,3%	-1,2%
Papel	4,4%	-0,4%	-1,8%
Otros minerales no metálicos	7,5%	0,7%	-2,2%
Otros productos de metal	8,5%	0,3%	-2,3%
Maquinaria y equipo	7,5%	1,1%	-2,3%
Metales comunes	4,4%	-1,5%	-2,4%
Productos químicos	4,9%	3,2%	-2,5%
Muebles	8,1%	-0,2%	-2,6%
Productos de caucho y plástico	6,2%	1,1%	-3,1%
Reciclamiento de desperdicios y desechos	13,8%	0,4%	-3,2%
Madera	5,2%	-1,7%	-3,3%
Automotores	10,3%	-1,4%	-3,4%
Tabaco	2,3%	-1,0%	-4,7%
Productos textiles	5,3%	1,0%	-5,5%
Otros equipo de transporte	10,2%	-0,1%	-5,8%
Edición	3,9%	-2,4%	-6,3%
Confecciones	7,5%	-0,5%	-7,1%
Cuero	4,9%	-2,5%	-10,3%
Maquinaria de oficina	16,4%	6,4%	-10,4%
Radio y televisión	16,6%	4,8%	-12,4%
Productos de petróleo	-0,3%	1,5%	-18,8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.