

6. ESTADO ARGENTINO Y LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO INDUSTRIAL. UN ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS RECIENTES (2003-2018)

María Jimena García Puente, Carolina Lauxmann**
y Emilia Ormaechea****

INTRODUCCIÓN

Desde inicios de este siglo, el papel del Estado en la promoción del desarrollo volvió a colocarse en el centro de los debates académicos y políticos de América Latina. Esto se dio en consonancia con el triunfo de coaliciones políticas en diversos países de la región (como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela) que reposicionaron –al menos discursivamente– a los Estados como actores centrales de las estrategias de desarrollo. Diversos autores denominaron este periodo neodesarrollista [Araníbar y Rodríguez, 2013; Bresser-Pereira, 2006 y 2007; Gaitán, 2013], en tanto retomaba, con las especificidades del nuevo contexto, la tradición desarrollista latinoamericana del periodo de posguerra.

En particular para el caso argentino, la recuperación de la centralidad del Estado bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) estuvo asociada con la promoción de la actividad industrial. Ello permitió, en un primer momento, la reactivación

* Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/Conicet).

** Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

*** Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL/Conicet).

económica vinculada con la redinamización del sector manufacturero. Sin embargo, luego se presentaron diversas dificultades para continuar traccionando de la economía y la generación de empleo. Este contexto habilitó, años más tarde, el triunfo electoral de la Alianza Cambiemos, presidida por Mauricio Macri (2015-2019), con un discurso que presentaba cuestionamientos tanto a la intervención estatal como a la importancia de la actividad industrial para la promoción del desarrollo.

Frente a este escenario, el presente capítulo examina la importancia del Estado para el desarrollo industrial en la periferia latinoamericana. Se analiza en especial la incidencia de su configuración organizativa particular y de su lógica de implicación en la conformación de un determinado proyecto estatal desde el cual es posible viabilizar estrategias de acumulación. Centrando el análisis en la experiencia reciente de Argentina, se consideran las características de los distintos proyectos estatales que se configuraron primero en el contexto neodesarrollista y luego bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos, y se examinan las estrategias de acumulación resultantes en cada caso.

Para avanzar en este sentido, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En un primer apartado se hacen algunas precisiones teóricas-conceptuales sobre el Estado y la noción de proyecto estatal. Luego se analiza la gravitación de la estructura del aparato estatal y su forma de implicación para impulsar estrategias de acumulación que viabilicen el desarrollo. A este último respecto, se repasa de forma central en la importancia del desenvolvimiento del sector manufacturero. En un segundo apartado se estudia la experiencia neodesarrollista. Se pone el foco en el análisis de las relaciones de fuerzas y su vinculación con el proyecto estatal de este periodo mediante el análisis de la estructura organizativa del Estado y su lógica implicativa. Luego se estudia la estrategia de acumulación resultante. En un tercer apartado se examina la configuración del Estado y su lógica implicativa bajo el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), en el marco de una cambiante relación de fuerzas. Se trata, asimismo, la modificación de la estrategia de acumulación y la incidencia en el desenvolvimiento del sector industrial. Por último, se presentan las conclusiones.

Estado y proyecto estatal

En el presente trabajo abordamos al Estado en relación con sus características estructurales y sus lógicas implicativas para el desarrollo. Es decir, consideramos la configuración material del aparato estatal y sus políticas públicas, y cómo esos aspectos inciden en estrategias de acumulación que eventualmente permitan salir de posicionamientos periféricos.

Partimos de considerar la dimensión organizacional del Estado en tanto un conjunto diferenciado de estructuras, recursos y poder que, mediante su implicación, configuran e influyen en las dinámicas de los distintos actores sociales [Skocpol, 1991; Mann, 1991]. En ese sentido, las cualidades de las estructuras y políticas estatales pueden generar transformaciones estructurales y promover el desarrollo económico [Evans, 1995 y 1996].

La consideración de la especificidad del Estado y de la potencialidad de su accionar para incidir en los diversos actores y aspectos de la organización social, política y económica en un momento determinado se aleja de las concepciones del Estado que lo consideran un simple reflejo de las relaciones de fuerzas de la sociedad, así como de aquellas que lo entienden como un mero administrador de intereses o un receptor pasivo o neutral de presiones.

Por el contrario, entendemos que la estructura organizacional y las acciones estatales reflejan “una condensación institucionalmente mediada del equilibrio cambiante de las fuerzas políticas” [Jessop, 2014: 35]. Tal condensación material de las relaciones de fuerza entre clases y fracciones [Poulantzas, 2005 (1978)] se expresa, en palabras de Jessop [1990], en un *proyecto estatal*.¹ Por proyecto estatal aludimos a una particular conformación organizativa del Estado que lo dota de coherencia y coordinación organizacional, funcional y operacional e implica una modalidad de intervención socioeconómica específica en un espacio y momento determinados

¹ Las particulares formas organizativas y funcionales del Estado, y de los diferentes patrones de acumulación que habilita, no se resuelven exclusivamente en los límites territoriales dentro de los cuales ejerce su jurisdicción, sino que se trata de un proceso que tiene lugar en múltiples escalas y en el que intervienen diferentes actores políticos, sociales, económicos e institucionales, todos inmersos dentro de la dinámica de la reproducción sistémica –y desigual– del capitalismo a nivel global.

[Jessop, 2008 y 2017; Brenner, 2013]. La configuración de un *proyecto estatal* está asociada con la potencialidad del mismo para viabilizar u obturar determinadas *estrategias de acumulación*, entendidas estas como modelos de crecimiento económico específico [Jessop, 1990].

De este modo, proponemos estudiar el Estado como una expresión institucional de las relaciones de fuerza dominantes en un momento y espacio determinados que, en tanto proyecto estatal, se expresa en una modalidad de organización e implicación con potencialidad para habilitar una particular estrategia de acumulación de capital.

Estado y desarrollo

La consideración de la importancia de los Estados en las estrategias de desarrollo recobró relevancia en el marco de los estudios de las recientes experiencias exitosas del Este asiático [Amsden, 1989; Anglade y Fortin, 1989; Chibber, 1999; Evans, 1995; Kohli, 2004 y 2009; Wade, 1999]. En ese sentido, diversos autores señalan que la excepcionalidad de la *performance* de ciertos países del este de Asia, que lograron mejorar sus formas de inserción internacional y abandonar una posición periférica, se explica por el papel central que los Estados asumieron en la definición y el condicionamiento de la estrategia de desarrollo. De esta manera, sin desconocer otros elementos coyunturales de relevancia para la comprensión de la excepcionalidad de estas estrategias,² las características que los Estados del Este asiático adoptaron son un factor central para explicar el exitoso desenvolvimiento del sector industrial.

En términos generales pueden destacarse diversos aspectos que estos Estados presentan. Por un lado, la existencia de áreas organizacionales vinculadas con el desarrollo de la industria que adquieren un lugar específico y relevante [Amsden, 2004; Chibber, 2003]. Por otro, la presencia de una nodalidad estratégica [Chibber, 2003] que coordina las distintas instancias que están relacionadas con el sector industrial para evitar el conflicto intraorganizacional y adecuarlas a los requerimientos del proceso

² Principalmente el interés geopolítico de Estados Unidos de conformar baluartes defensivos ante la amenaza comunista [Stubbs, 2009].

de industrialización. La relevancia de esas cualidades y las propiedades organizacionales del Estado se funda en que habilitan la emergencia de políticas cohesivas, bien diseñadas y consistentes con una estrategia de desarrollo [Kolhi, 2010].

Asimismo, en los debates recientes sobre el desarrollo en América Latina [Bresser-Pereira, 2007; Gaitán, 2014], se encuentran argumentaciones y propuestas que recuperan el papel del Estado junto con las contribuciones del estructuralismo latinoamericano y que refuerzan la importancia de la industrialización para alcanzar posiciones de centro dentro del sistema capitalista mundial.

Estrategia de acumulación para el desarrollo. La importancia de la manufactura

Retomando los postulados del estructuralismo latinoamericano, podemos considerar que las manufacturas, aún hoy, son centrales para impulsar procesos de transformación estructural que viabilicen la salida de posicionamientos periféricos.

Diversas razones permiten dar cuenta de ello. En primer lugar, interesa resaltar la importancia de la manufactura como correa de transmisión entre las oportunidades científicas y técnicas y el resto del sistema productivo. Es decir, la actividad manufacturera es la que tiene la capacidad de producir insumos, por ejemplo, máquinas o productos químicos o biológicos, que explican la aplicación de técnicas y los aumentos de productividad en otros sectores [Szirmai, 2013]. Además, el desarrollo del sector manufacturero estimula la demanda de servicios cada vez más complejos, como servicios de ingeniería, diseño, investigación y desarrollo, impulsando la generación continua de innovaciones y progreso técnico, lo que permite mantener el conjunto de la estructura productiva en la frontera tecnológica [Lavarello, 2017]. Por último, pero no por ello menos importante, las manufacturas aún tienen un peso central en la generación de empleo de elevada productividad, ya sea de manera directa o bien a través del estímulo al desarrollo del sector servicios [Hersh y Weller, 2003].

Particularmente, en función de la experiencia de los países que alcanzaron el desarrollo en fecha reciente podemos advertir que resultan relevantes las actividades manufactureras de base endógena, compleja y dinámica

[Amsden, 2004; Hikino y Amsden, 1995; Fernández, 2017]. Es decir, aquellas actividades en las que prima el capital doméstico, el cual tiene la capacidad de establecer eslabonamientos intrasectoriales y que para su reproducción lleva adelante prácticas vinculadas con el desarrollo de innovaciones y nuevas tecnologías. Esta preferencia por el capital nacional no implica despreciar la presencia del capital extranjero en las estructuras productivas domésticas de los países periféricos, pero lo típico es que el capital extranjero vaya a la zaga del desarrollo industrial en lugar de ponerse a la cabeza de él e incentivar la innovación en los países periféricos [Hikino y Amsden, 1995]. Por tanto, si lo que se pretende es incentivar el dinamismo del sector manufacturero, las empresas nacionales son las que presentan mejores oportunidades de hacerlo [Amsden, 2004]. Algo similar pasa con los encadenamientos. La inversión extranjera tiende a presentar escasa capacidad de generar articulaciones –hacia atrás o hacia adelante– entre las distintas actividades del sector en las economías periféricas en las que ingresa [Gallagher *et al.*, 2008], por lo que el capital endógeno también presenta ventajas a la hora de contribuir a la complejidad del entramado productivo.

Luego de haber planteado estas consideraciones, vamos a examinar los proyectos estatales en el neodesarrollismo y en la gestión de la Alianza Cambiemos, teniendo en cuenta su configuración organizacional y las formas de implicación y las estrategias de acumulación resultante.

EL PROYECTO ESTATAL BAJO EL NEODESARROLLISMO (2003-2015)

En el presente apartado se analiza el periodo neodesarrollista, que comprende el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos mandatos consecutivos de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015). Se examina, en primer lugar, el proyecto estatal en ese periodo a partir de considerar la correlación de fuerzas y los actores dominantes durante el mismo, la configuración organizacional del Estado y su modalidad de implicación a través de las políticas públicas de fomento a la actividad industrial. En segundo lugar, se aborda la estrategia de acumulación resultante.

Las correlaciones de fuerzas y los actores dominantes bajo el neodesarrollismo

A partir de la crisis de 2001, se inició un proceso de modificación de la correlación de fuerzas en Argentina, lo que implicó la reconfiguración de la estrategia de acumulación dominante hasta entonces vinculada con la valorización financiera [Basualdo, 2011], hacia otra que, luego de la devaluación de 2002, privilegió la lógica productiva. Ello se dio sobre la base de lo que algunos autores denominan “alianza devaluacionista” [Basualdo, 2011] o “grupo productivo” [López y Catamutto, 2017]. Este grupo estuvo compuesto por los grandes exportadores y el capital productivo y comercial orientado al mercado interno, integrado principalmente por los grandes grupos económicos locales y algunos extranjeros, y algunos actores vinculados con la producción primaria [Wainer, 2018]. En consonancia con ello se fue construyendo un consenso en torno a la relevancia de la industria y el desarrollo en vastos sectores políticos, académicos y empresariales [Azpiazu y Schorr, 2010].

Durante los primeros años del kirchnerismo, este grupo resultó favorecido por la reactivación de la actividad productiva, en especial de la manufacturera, a la par que las condiciones de vida de los sectores populares fueron mejorando [Wainer, 2018; Basualdo, 2011]. Sin embargo, el año 2008 marcó el inicio de un nuevo cambio en la correlación de fuerzas. Ello se vio atravesado por la presencia de diversos obstáculos en la economía argentina, algunos de carácter estructural y otros coyunturales. Entre ellos, pueden mencionarse la crisis internacional de 2008-2009, el conflicto del gobierno con el sector agropecuario en torno a la Resolución N°125, la disminución de las tasas de crecimiento económico, el aceleramiento de la inflación, la reducción de los superávits de cuenta corriente y fiscal, la aparición del clásico problema asociado con la restricción externa y la mayor dificultad, en este contexto, de generar nuevas fuentes de empleo formal y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. En este marco, el modelo económico orientado a lo productivo comenzó a ser disputado por las fracciones vinculadas con la actividad agropecuaria y los grandes grupos económicos locales [Manzanelli y Basualdo, 2016].

En ese entorno, el proyecto estatal configurado bajo el kirchnerismo se orientó a sostener la demanda por medio del fomento al consumo. En un

contexto de crecientes disputas con los sectores económicos más concentrados, la estrategia se dirigió a asentar su base de apoyo en los capitales mercado-internistas y las clases subalternas, entre ellos, gran parte del movimiento sindical, movimientos sociales y capas medias [Wainer, 2018].

La configuración organizacional del proyecto estatal bajo el neodesarrollismo³

El aparato estatal argentino fue creciendo en términos de estructura organizativa durante los años 2003-2015. Ejemplo de ello es el incremento en volumen e importancia de la estructura ministerial, en procura de la jerarquización de determinadas funciones a realizar por el aparato estatal, mediante la creación de ministerios, secretarías y subsecretarías.

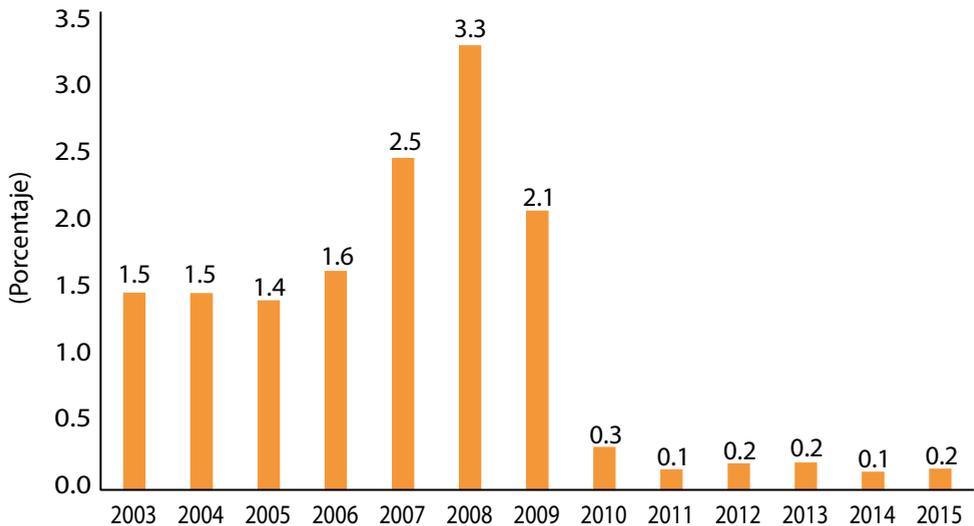
En esta expansión del aparato estatal puede advertirse la intención de implicarse en el fomento de la actividad productiva-industrial para estimular el desarrollo a partir de ello. En ese sentido, en 2002 se creó el Ministerio de la Producción, con oficinas vinculadas específicamente al impulso de la industria; luego, durante los años 2003-2008, esa cartera ministerial y las dependencias relacionadas con la industria pasaron a estar bajo la órbita del Ministerio de Economía y Producción. En 2008, se creó de nuevo el Ministerio de Producción, el cual asumió una vez más las instancias asociadas con la actividad manufacturera. Por último, en 2009 tuvo lugar la instauración del Ministerio de Industria. Este operó bajo la denominación de Industria y Turismo durante un breve interregno de ese mismo año, para finalmente consolidarse como Ministerio de Industria entre 2010 y 2015.

Ahora bien, a pesar de que esas modificaciones y rejerarquizaciones de las áreas concernientes al desenvolvimiento del sector industrial conformaron un espacio específico de intervención, no se consolidaron como un lugar central dentro del conjunto de la estructura del Estado nacional. En ese sentido, los ministerios que durante ese periodo tuvieron bajo su órbita de influencia las oficinas relacionadas con la actividad industrial contaron con escasos recursos económicos. Esta poca gravitación se observa con claridad luego de 2009, cuando se creó el Ministerio de Industria

³ En este aparatado se retoma el análisis realizado en García Puente *et al.* [2019].

como cartera diferenciada del Ministerio de la Producción, tal como se muestra en la gráfica 1.

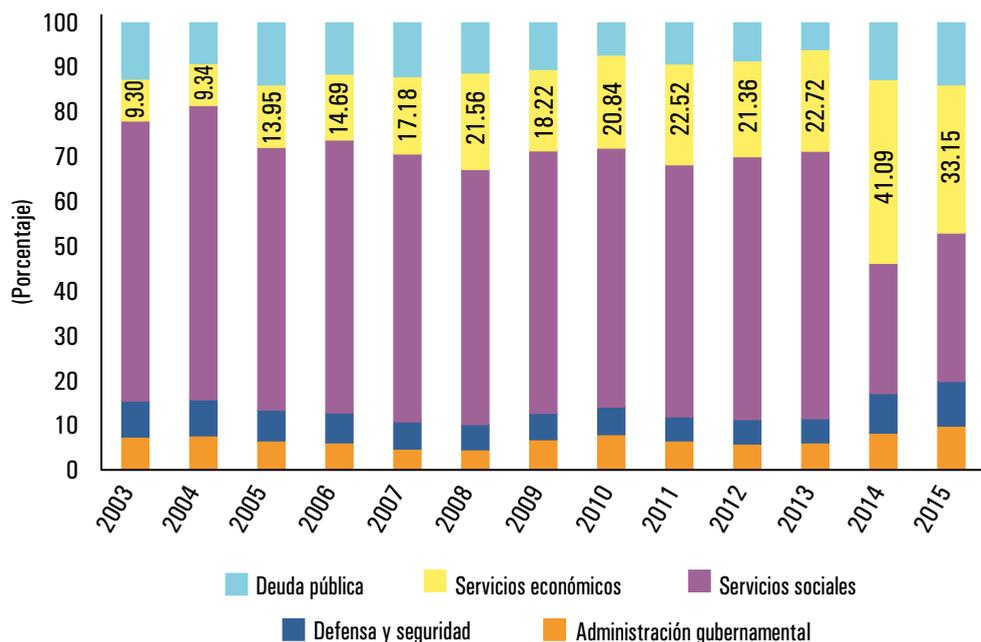
Gráfica 1. Evolución del gasto público de los ministerios que tuvieron bajo su órbita de influencia oficinas vinculadas con el desarrollo industrial (2003-2015, % del gasto total)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Por otra parte, cuando se analiza más allá de las instancias ministeriales y se realiza un examen del gasto por finalidades, se advierte un importante crecimiento de la participación de servicios económicos dentro del total del gasto público nacional (gráfica 2). En 2003, el gasto en servicios económicos representaba 9.30 % del total del presupuesto nacional, dicho porcentaje ascendió a 41.09 % en 2014 y en 2015 fue de 33.15 por ciento.

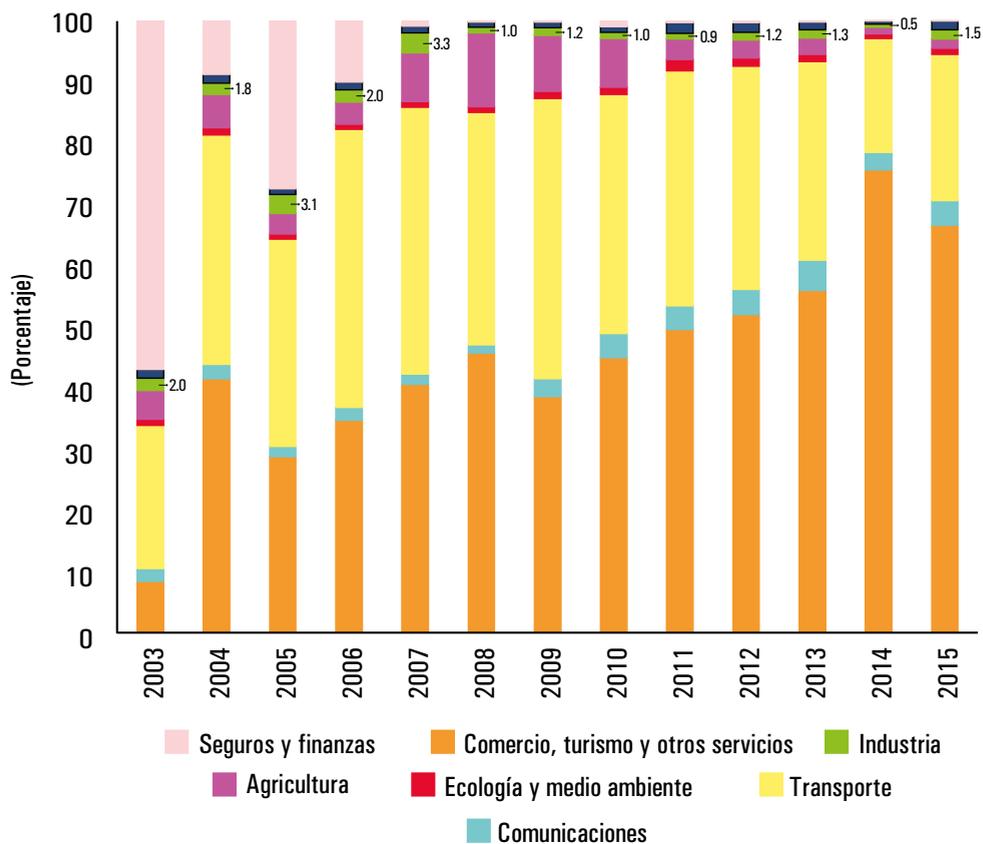
Gráfica 2. Gasto público nacional por finalidades, porcentajes de participación (2003-2015)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Sin embargo, al profundizar el análisis al interior de servicios económicos se observa que los flujos destinados específicamente a la actividad industrial revisten poca importancia: para el periodo 2003-2015 representan, en promedio, solo 1.8 % del total de dicha finalidad. El grueso del gasto público de servicios económicos durante esos años estuvo vinculado con las funciones de energía, combustible y minería, y transporte, que representó 79.3 % del total del presupuesto (gráfica 3). Ello se asocia con la existencia de importantes subsidios al consumo de electricidad y/o de transporte vigentes durante el periodo mencionado.

Gráfica 3. Gasto público nacional en servicios económicos desagregado por funciones (2003 a 2015)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Así, en el organigrama se observa que se jerarquizaron las dependencias destinadas a incidir en la actividad productiva-industrial, asumiendo especificidad y rango ministerial; no obstante, tales oficinas no adquirieron centralidad dentro de la estructura del Estado. El examen de los recursos financieros con los que estas instancias contaron para hacer frente a las actividades tendientes a cumplir sus objetivos no muestra una tendencia a su empoderamiento, dado los bajos porcentajes que se evidencian conforme

a la clasificación institucional del gasto público. Resta resaltar que cuando se analiza el presupuesto por finalidad, si bien se advierte una creciente participación de los servicios económicos dentro del total, al examinar las funciones específicas del gasto público se observa la baja gravitación que el estímulo al sector industrial presenta.

Las políticas públicas de fomento a la actividad industrial bajo el neodesarrollismo

En referencia a las formas de implicación del Estado bajo el neodesarrollismo, a inicios del periodo se destacan las condiciones que generó el Estado en la macroeconomía, que incidieron de manera positiva en la actividad industrial. En este sentido, una de las principales medidas fue la devaluación y el mantenimiento de un tipo de cambio elevado o “dólar alto” [Azpiazu y Schorr, 2010; Schorr, 2013]. Esa política cambiaria protegió el mercado interno, dotó de un elevado margen de ganancia al sector y promovió las exportaciones industriales [Kulfas, 2016]; a su vez, junto con el tipo de cambio diferencial, mediante el establecimiento de alícuotas menores para la exportación de manufacturas de origen industrial [Lavarello y Sarabia, 2015], favoreció el crecimiento del sector manufacturero. La rentabilidad del sector también se vio beneficiada por el rezago del salario real y el congelamiento de las tarifas de servicios públicos [Costantino, 2017; Varesi, 2010].

Ahora bien, ante la aparición de los mencionados obstáculos económicos en 2008 se pusieron en marcha distintas acciones estatales orientadas a sostener la actividad industrial, tales como la restricción a las importaciones, los aumentos de aranceles y el direccionamiento de inversiones productivas con la implementación de políticas públicas específicas de fomento al sector. A pesar de ello, gran cantidad de autores [Azpiazu y Schorr, 2010; Baruj *et al.*, 2009; Couto, 2010; Fernández Bugna y Porta, 2007; Kulfas, 2009; Lavarello y Sarabia, 2015; Rougier y Schorr, 2012] señalan la ausencia de un abordaje estratégico, integrado y global hacia el sector, y marcan la presencia de un conjunto fragmentado y descoordinado de políticas y programas específicos que, con éxito dispar, se desarrollaron durante la fase neodesarrollista.

La mayoría de ese conjunto de políticas se formuló en los años noventa para resolver “fallas” del mercado y limitaciones de algunas empresas. A su vez, tuvieron un alcance horizontal, es decir, sus destinatarios eran las empresas independientemente de su inserción sectorial o actividad, sin definiciones de sectores prioritarios [Couto, 2010; Kulfas, 2009; Lavarello y Goldstein, 2011]. Pero tales programas incrementaron sus recursos fiscales y financieros [Lavarello y Sarabia, 2015] y aumentaron sus destinatarios [García Puente, 2016] en el periodo bajo análisis.

Junto con ello, también se llevaron adelante acciones sectoriales y de fomento de competencias tecnológicas y modernización, aunque ocuparon un lugar menor que las políticas horizontales. Las mismas se orientaron a: a) promover sectores vinculados con la investigación, el desarrollo y la exportación, como el caso de *software* y la biotecnología; b) actividades con potencial crecimiento de la demanda o el empleo —el mantenimiento del régimen de privilegio para el sector automotor y de motopartes—; c) segmentos con ventajas naturales de gran escala, como la minería metálica o el sector forestal; y d) atender situaciones de crisis, por ejemplo, la maquinaria agrícola o el tabaco [Baruj y Porta, 2006; Couto, 2010].

Los regímenes de promoción sectoriales se presentaron por medio de incentivos fiscales y arancelarios. Asimismo, se implementaron regímenes de promoción industrial⁴ y se mantuvieron los de promoción regional para las radicaciones industriales, y se extendió el régimen ensamblador de Tierra del Fuego y el estímulo a las exportaciones por puertos patagónicos.

En referencia al sector de pequeñas y medianas empresas (pymes), en el marco de la ley de pymes del año 2000 (Ley 25.300) se crearon nuevos programas y se modificaron algunos existentes, que comenzaron a implementarse y ejecutarse presupuestariamente a partir de 2006. No obstante, las políticas públicas hacia las pymes tuvieron un alcance limitado, no estaban coordinadas y no se establecían prioridades de recursos para ese sector [Sztulwark, 2010]. Tampoco estaban articuladas conceptualmente con el resto de las intervenciones industriales y de desarrollo productivo, y operaron de manera fragmentada [Kulfas, 2009].

⁴ Régimen de incentivos para los fabricantes nacionales de bienes de capital (decreto 379/01) y, luego, con la Ley de promoción industrial (Ley 25.924 del año 2004); en 2008, se continuaron con la Ley de promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura (Ley 26.360).

Por otro lado, se identifican esfuerzos por extender las políticas de acceso al financiamiento para la inversión y el desarrollo, entre las que se destacan el Programa del Financiamiento Productivo del Bicentenario (decreto 783/2010); la reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, en marzo de 2012 (Ley 26.739); y el Fondear (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino).

La creación del Ministerio de Industria, que se organizó en tres secretarías (Secretaría de Industria, Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial y Secretaría de la Sepyme y Desarrollo Regional), generó un espacio específico de gestión de políticas. Destacamos de esa cartera, por un lado, las acciones de fomento a parques industriales mediante la constitución de un registro y el otorgamiento de aportes no reembolsables (ANR) para infraestructura y créditos a pymes para que se instalen allí. Por otro lado, lo novedoso fue el diseño del Plan Industrial 2020. Algunos autores remarcan que fue la primera iniciativa explícita de formulación de una política industrial desde un ministerio [Lavarello y Sarabia, 2015] con una planificación más orientada hacia lo sectorial [Stumpo y Rivas, 2013]. Sin embargo, las falencias y debilidades fueron tantas que no se avanzó en su implementación. Entre ellas se observa que el plan se organizó en torno a 11 cadenas productivas, pero no contó con un criterio explícito de priorización por sectores estratégicos [Rougier y Schorr, 2012]. Además, el plan no se articuló con otros planes estratégicos desarrollados durante esos años (como el Plan Estratégico Territorial, el Plan Agroalimentario y Agroindustrial y el Plan Argentina Innova) ni tampoco contó con la participación de las instancias estatales provinciales para su elaboración [García, 2016]. También se señala la debilidad de la estructura organizativa responsable de implementarlo, ya que era una secretaría carente de recursos e instrumentos propios [Lavarello y Saravia, 2015].

De acuerdo con lo indicado, puede considerarse que la modalidad de implicación estatal en referencia a las políticas públicas orientadas al sector productivo industrial se caracterizó por ser un conjunto de acciones heterogéneas sin prioridades establecidas, que operaron de forma fragmentada y descoordinada desde estructuras estatales marginales.

La estrategia de acumulación y la industrialización de los años 2003-2015

La configuración organizacional, la capacidad de fuego y las modalidades de implicación del Estado argentino durante los años 2003-2015 no han permitido conformar una estrategia de acumulación que permita viabilizar el desarrollo sobre la base del avance del sector manufacturero. Sostenemos lo anterior a pesar de las importantes tasas de crecimiento del producto bruto interno (PBI) durante el periodo señalado, motorizadas en gran medida por la recuperación del sector manufacturero.⁵

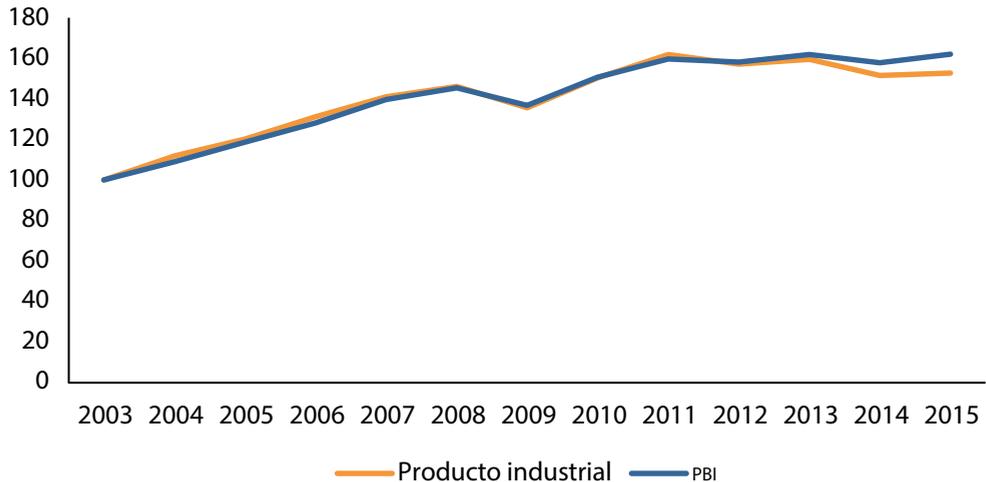
Como se puede advertir en la gráfica 4, tomando la serie del Banco Mundial en unidades de moneda nacional (UMN) a precios constantes, el crecimiento del sector manufacturero fue muy importante en la recuperación de la actividad económica. Al promediar tasas de crecimiento de 7.93 % entre 2003 y 2008, el sector industrial recuperó participación dentro del PBI, el cual creció a un promedio de 7.80 % en dicho periodo. Tras una importante caída en 2009 de 7.26 % para el producto industrial y de 5.92 % para el PBI global, los mismos se recuperaron brevemente en 2010 y 2011 para luego volver a caer en 2012 y 2014 y ralentizar su marcha hacia finales de 2015, lo que hizo que la participación sectorial en el PBI disminuyera de 18.4 % en 2003 a 17.3 % en 2015.

El crecimiento del sector manufacturero en el periodo poscrisis de 2001 se sustentó en un incremento de la producción del conjunto de las actividades manufactureras [Azpiazu y Schorr, 2010]. No obstante, también puede advertirse que ciertas ramas industriales han experimentado un crecimiento más acelerado que otras (al menos en los primeros años posteriores a la crisis). Las actividades manufactureras que habían resultado fuertemente castigadas por la reestructuración neoliberal de los años noventa (textil e indumentaria, productos metálicos, máquinas y equipos, por mencionar algunas de las más importantes) han contribuido de forma significativa al crecimiento del sector en los inicios de la actual fase de reactivación industrial [Azpiazu y Schorr, 2010; Fernández y Porta, 2007]. El crecimiento de estas ramas respondió básicamente a la utilización

⁵ En el crecimiento de este periodo, también ocupó un lugar central el precio de los *commodities*, sobre todo la soja. Su precio en el año 2002 era de aproximadamente 200 dólares estadounidenses (USD) por tonelada, en 2008 alcanzó 622 USD y en 2015 bajó a 340.

de la capacidad ociosa instalada, aunque también la apertura de nuevas empresas incidió en su desenvolvimiento [Kulfas, 2009; Schorr, 2012].

Gráfica 4. Evolución de la producción manufacturera y el PBI (2003-2015)
(índice base 2003 = 100)



Fuente: elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Sin embargo, tal crecimiento no modificó la composición intrasectorial de las manufacturas. Puede advertirse (cuadro 1) la persistencia de la especialización del sector en actividades que sustentan su competitividad en ventajas comparativas naturales y/o amparadas por un proteccionismo frívolo que crea “ventajas institucionales de privilegio” [Azpiazu y Schorr, 2010; Rougier y Schorr, 2012].

Cuadro 1. Evolución de la participación de las distintas ramas industriales dentro del producto bruto industrial (años 2005, 2010 y 2015) (%)

Ramas industriales	2005	2010	2015
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	24.69	23.95	25.49
Elaboración de productos de tabaco	0.61	0.54	0.50
Fabricación de productos textiles	3.11	2.91	2.68
Fabricación de prendas de vestir y pieles	4.68	4.50	4.28
Cuero y artículos de cuero	1.91	2.23	1.86
Madera y productos de madera	2.07	1.61	1.44
Papel y de productos de papel	3.56	3.34	3.13
Ediciones e impresiones	3.59	3.91	3.17
Refinación de petróleo	3.84	3.22	3.39
Sustancias y productos químicos	12.04	12.37	14.17
Productos de caucho y plástico	4.72	4.54	4.90
Otros productos minerales no metálicos	4.01	4.21	4.58
Fabricación de metales comunes	8.58	7.76	6.84
Productos de metal, excluidos maquinaria y equipo	5.23	4.88	4.16
Maquinaria y equipo	4.67	6.12	5.87
Maquinaria de oficina	0.35	0.46	0.48
Maquinaria y aparatos eléctricos	1.84	1.62	1.63
Aparatos de radio, televisión y comunicaciones	0.43	0.91	1.66
Instrumentos médicos, ópticos	0.91	0.99	0.85
Vehículos automotores	4.39	5.33	4.20
Otros equipos de transporte	0.65	0.48	0.35
Otras manufacturas	3.97	3.49	3.48
Totales	100.00	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

En el año 2015, las ramas de alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos, fabricación de vehículos automotores, refinación de petróleo⁶ y elaboración de metales comunes generaron más de la mitad (54.09 %) del producto manufacturero de la economía. Estas ramas industriales se caracterizan por presentar efectos limitados para la sofisticación y el dinamismo de la actividad manufacturera. La escasa capacidad para desarrollar encadenamientos productivos –por estar concentradas en los primeros eslabones de las cadenas de producción–, así como para impulsar de manera endógena el progreso técnico –dado que utilizan tecnologías maduras incorporadas en bienes importados de los países centrales–,⁷ no las habilita para convertirse en motores dinamizadores de una industria compleja y dinámica [Azpiazu y Schorr, 2010].

Además, estas actividades industriales presentan un elevado grado de concentración en un reducido grupo de actores: grandes empresas, muchas de ellas de capital extranjero, lo que vuelve aún menos virtuoso su desempeño en términos de especialización y dinamismo⁸ [Azpiazu y Schorr, 2010; Rougier y Schorr, 2012].

La participación de las grandes empresas manufactureras de la ENGE con el total de la producción industrial promedió 58 % para el periodo 2003-2015.

Si analizamos el panel de la ENGE (cuadro 2), podemos advertir la importante gravitación de las ramas de producción alimentaria, química y petroquímica, y maquinaria, equipos y vehículos, dentro de la cual la automotriz tiene una participación relevante. Además, si consideramos la gráfica 5 podemos observar mayor participación de empresas de propiedad de capitales extranjeros que de nacionales. Si bien no se cuenta con estadísticas que permitan vincular directamente el tipo de actividad de las empresas del panel con el origen del capital de las mismas, no habría indicios para suponer que esta tendencia no se cumple para las empresas manufactureras.

⁶ Es necesario destacar que este sector muestra una retracción sostenida durante el periodo, ligada al agotamiento de las reservas energéticas y la falta de inversiones [Costantino, 2017].

⁷ Tanto bajo la forma de insumos, que se requieren en la producción, como de bienes de capital, empleados para realizar la misma.

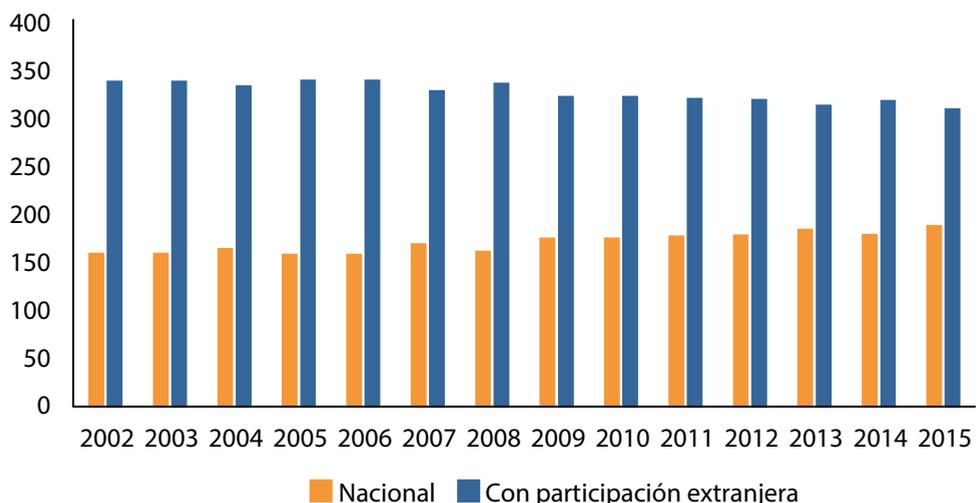
⁸ El posicionamiento monopolístico u oligopólico de estos actores refuerza el carácter poco innovador que caracteriza dichas actividades y vuelve aún menos virtuoso su desempeño. Se puede considerar que, dada su capacidad de captar excedente de manera diferencial mediante la fijación de precios de monopolio, el gran capital no tiene mayores incentivos para procurar incrementar su rentabilidad mediante el desarrollo de prácticas innovativas-schumpeterianas que permitan mejorar su productividad, competitividad y capacidad de agregación de valor.

Cuadro 2. Evolución del porcentaje de participación de empresas por actividad principal en el panel de 500 grandes empresas de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) (2002-2015)

Actividad principal de la empresa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Minas y canteras	5.4	7.6	7.4	7.8	7.6	8.0	8.0	8.0	7.8	7.4	8.0	8.2	8.2	9.2
Industria manufacturera	62.6	60.8	61.0	61.6	61.4	61.4	60.4	56.6	57.4	56.8	55.4	57.0	57.4	56.2
Alimentos, bebidas y tabaco	22.8	23.0	23.0	22.4	22.0	22.0	21.4	21.4	21.0	20.0	20.0	19.2	19.8	19.6
Combustibles, químicos y plásticos	17.8	17.2	15.8	15.8	15.6	15.4	16.4	15.2	15.6	15.6	15.8	16.8	17.0	16.0
Maquinaria, equipos y vehículos	7.4	6.4	7.6	8.8	9.2	9.6	9.0	8.6	9.0	9.4	9.2	9.8	9.2	9.6
Resto de la industria	14.6	14.2	14.6	14.6	14.6	14.4	13.6	11.4	11.8	11.8	10.4	11.2	11.4	11.0
Electricidad, gas y agua	9.0	8.2	8.0	7.8	7.8	7.2	7.2	8.2	8.2	8.2	9.2	7.2	6.8	6.4
Comunicaciones	3.0	4.2	4.4	4.4	4.2	3.8	3.6	3.4	3.4	4.0	4.8	5.2	5.2	5.2
Resto de actividades	20.0	19.2	19.2	18.4	19.0	19.6	20.8	23.8	23.2	23.6	22.6	22.4	22.4	23.0

Fuente: elaboración propia con base en datos de la ENGE, INDEC.

Gráfica 5. Evolución de la cantidad de empresas de la ENGE por origen de capital (2002-2015)



Fuente: elaboración con base en datos de la ENGE, INDEC.

Entonces, vemos así que el sistema productivo industrial se mantiene: a) orientado hacia la producción de materias primas y manufacturas centradas en el procesamiento de recursos naturales y/o amparadas en ventajas institucionales de privilegio; b) concentrado en un reducido grupo de grandes empresas, y c) extranjerizado. Por ende, no se ha podido avanzar en la consolidación de una estrategia de acumulación que mejore las condiciones de reproducción social internas y de inserción internacional sobre la base del desenvolvimiento de un complejo industrial endógeno, complejo y dinámico.

De acuerdo con lo desarrollado, luego de examinar los cambios en la correlación de fuerzas en el periodo, la estructura organizacional y la modalidad de implicación del Estado, se observa que la configuración del proyecto estatal kirchnerista no logró una estatalidad coherente y cohesionada ni desarrolló políticas públicas tendientes a generar una estrategia de acumulación centrada en lo productivo-industrial que tienda a propiciar el desarrollo.

Luego de analizar el proyecto estatal neodesarrollista, a continuación examinamos las características del proyecto estatal bajo la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). Como se mencionó, la victoria electoral de la Alianza Cambiemos significó el triunfo de aquellas posiciones que cuestionaban las modalidades de intervención del Estado en la esfera socio-económica y apelaban a los mecanismos del mercado para impulsar el crecimiento.

Para estudiar dicha experiencia, analizamos cómo se constituyó la correlación de fuerzas en ese periodo, qué características asumió la estructura estatal y sus modalidades de implicación, y cómo eso gravitó en la cada vez más importante pérdida de relevancia del sector industrial en la estrategia de acumulación en Argentina.

Modificaciones en las correlaciones de fuerzas y los actores dominantes bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos

El triunfo electoral de la Alianza Cambiemos se acompañó de una redefinición de las relaciones de fuerza en la que determinados actores, con grados variables de incidencia, lograron imponer sus intereses en la agenda política. En relación con el periodo que se analizó antes, aquel modelo económico orientado a lo productivo fue desplazado finalmente por otro vinculado con la valorización financiera, con creciente importancia del capital transnacional, las fracciones relacionadas con la actividad agropecuaria y los grandes grupos económicos locales [Manzanelli *et al.*, 2017].

De manera más precisa, los terratenientes pampeanos y los grupos económicos locales fueron recomponiendo sus demandas durante los últimos años del proyecto estatal configurado bajo el kirchnerismo, en particular luego del conflicto en torno a la Resolución 125 [Cantamutto y López, 2019]. La llegada de la Alianza Cambiemos al poder representó el triunfo de los actores que habían disputado el modelo económico del gobierno anterior [López y Cantamutto, 2017], centralmente de los actores económicos más concentrados. A su vez, las fracciones ligadas al capital extranjero también ganaron mayor relevancia en la escena política. Entre estas se distinguen las asociadas con el capital financiero internacional (los bancos

transnacionales), que adquirieron una posición dominante dentro del entramado de las fracciones más concentradas, y las empresas extranjeras no industriales, relacionadas con la producción y distribución de energía. Asimismo, esta reconfiguración de fuerzas posicionó a las pequeñas empresas y la clase trabajadora como los actores más vulnerables (o menos favorecidos) del periodo [Manzanelli *et al.*, 2017].

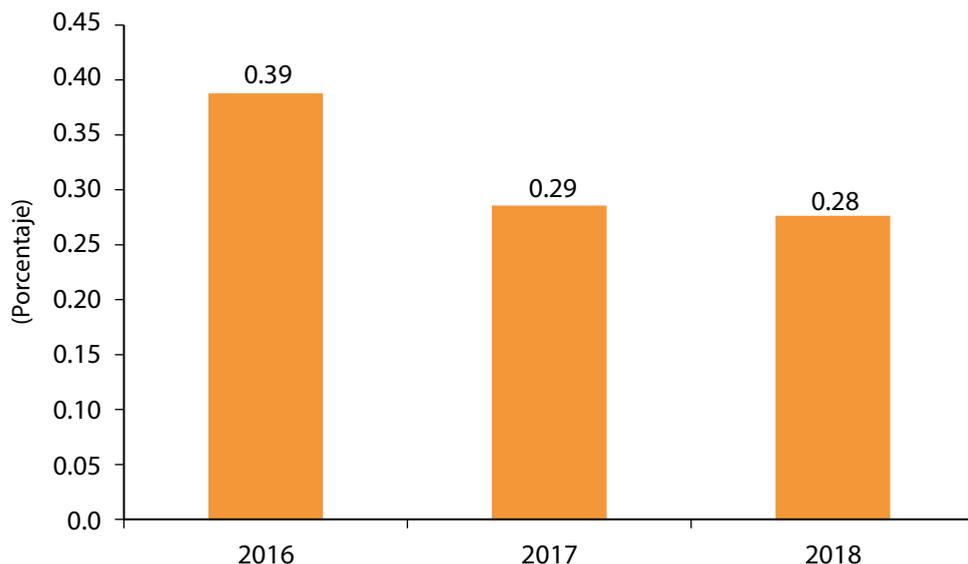
Ahora bien, los magros resultados del desempeño económico agudizaron los conflictos de intereses no solo entre grupos y fracciones ganadoras y perdedoras del proyecto estatal configurado bajo la Alianza Cambiemos, sino también entre las fracciones que inicialmente se vieron beneficiadas por el mismo. En ese sentido, las ingentes ganancias de la fracción dominante vinculada con el sector financiero generaron rispideces con otras fracciones dominantes relacionadas con los servicios públicos y el sector energético, al tiempo que otros sectores como las cámaras industriales, la construcción, el comercio e incluso el sector agropecuario también manifestaron su disconformidad con el resultado de las políticas predominantes [Cantamutto y López, 2019].

La reconfiguración de la organización estatal bajo la gestión de la Alianza Cambiemos

En cuanto a la organización del Estado nacional, la gestión de la Alianza Cambiemos inició su periodo de gobierno ampliando la estructura estatal. El número de ministerios se incrementó de 11 a 23, lo mismo que la cantidad de secretarías (de 69 a 85), subsecretarías (de 165 a 204), direcciones nacionales (de 290 a 398) y direcciones generales (de 127 a 144) [Diéguez *et al.*, 2019]. Las oficinas implicadas en la promoción de la actividad industrial se ubicaron en el Ministerio de la Producción, que se creó nuevamente a fines de 2015 y contó con cinco secretarías: Transformación Productiva, Industria y Servicios, Emprendedores y Pymes, Comercio e Integración Productiva.

A pesar del crecimiento de la estructura organizacional, la participación de la cartera de producción fue disminuyendo en el total de los gastos de la administración central durante los años 2015 a 2018 (gráfica 6).

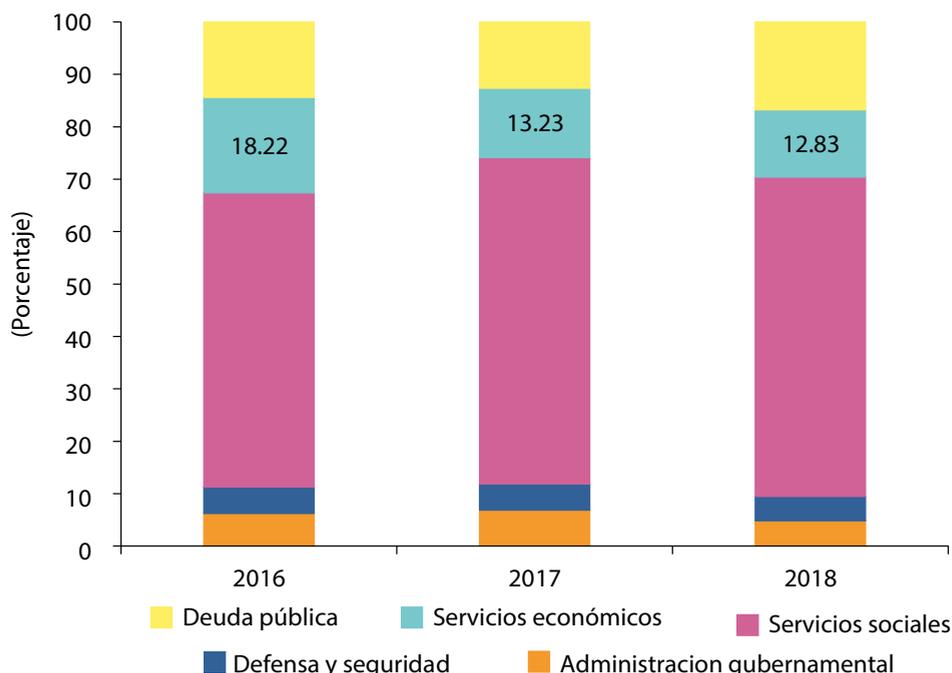
Gráfica 6. Evolución del gasto público del Ministerio de la Producción (2015-2018, % del total)



Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Por su parte, en el presupuesto de gastos de acuerdo con la finalidad también se observa una reducción en la categoría Servicios económicos, lo que evidencia una tendencia a la disminución de la intervención directa del Estado en los distintos sectores económicos en el periodo 2016-2018. También implica una importante baja en comparación con los últimos años del proyecto estatal bajo el neodesarrollismo. Así, mientras que en 2014 y 2015 representaba 41.09 % y 33.15 %, respectivamente (gráfica 2), pasa a 18.22 % en 2016 y llega a 12.83 % en 2018 (gráfica 7).

Gráfica 7. Gasto público nacional por finalidades, porcentajes de participación (2016-2018)

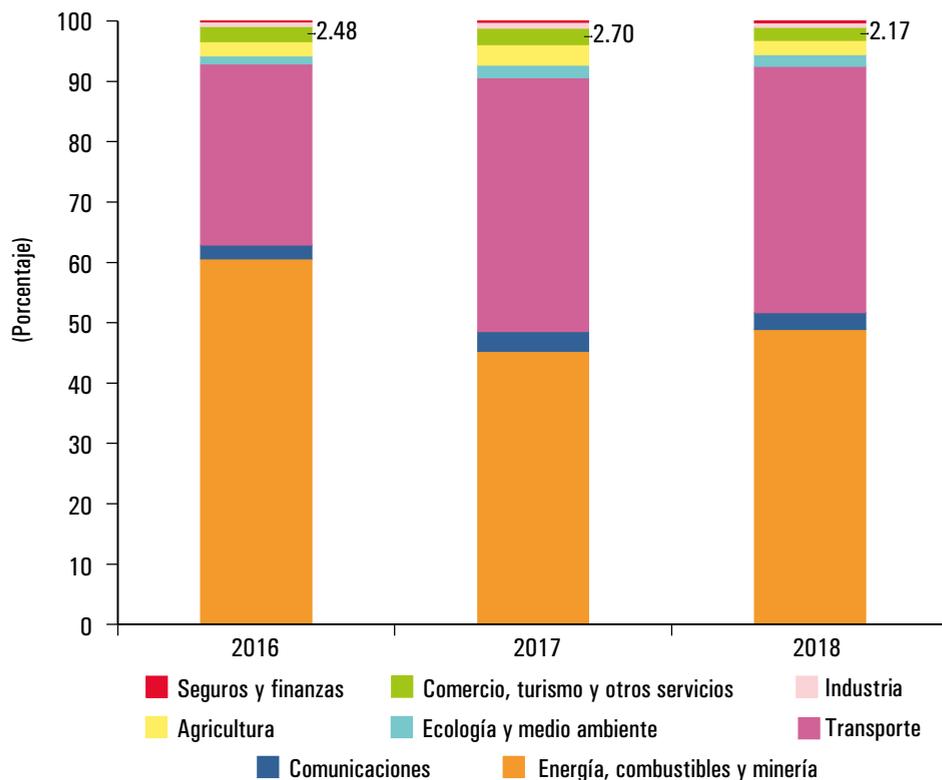


Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Por otro lado, cuando se examinan las categorías presupuestarias que componen la función Servicios económicos, se identifica una participación de Industria en torno a 2.50 % (gráfica 8). Ese porcentaje es casi un punto mayor que el del periodo 2003-2015 (gráfica 3), pero cabe indicar que la reducción y pérdida de relevancia en el total de gastos de servicios económicos que se señaló en el párrafo anterior, da cuenta de la disminución del volumen absoluto de recursos destinados al fomento de las actividades económicas en general e industriales en particular.

Al igual que bajo el neodesarrollismo, la mayor parte de los recursos en servicios económicos se relaciona con las funciones de Energía, combustible y minería y con Transporte, que representan 89.24 % del total del presupuesto a pesar de la reducción de los subsidios a los servicios públicos.

Gráfica 8. Gasto público nacional en Servicios económicos desagregado por funciones (2015-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

La poca relevancia presupuestaria del Ministerio de la Producción y de la función Industria evidenciada en esos tres años tuvo su correlato a nivel organizativo cuando en septiembre de 2018 se realizó un “reordenamiento estratégico [tendiente a] concretar las metas políticas diagramadas en materia de reducción presupuestaria” (decreto 801/2018). El objetivo de este reordenamiento era dar una señal de austeridad fiscal a los organismos internacionales de crédito [Diéguez *et al.*, 2019] y cumplir con la meta de reducir el déficit fiscal (y mantener libre la flotación del dólar) acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) [Miri, 2018; *Ámbito*, 2018].

Ese reordenamiento organizacional consistió en la eliminación de 10 ministerios, hasta quedar un total de 13 hacia finales de 2018. Ello implicó que algunos ministerios tradicionales e históricos y otros más nuevos pasaran a ser secretarías de gobierno dentro de otras estructuras ministeriales (como son los casos de Salud; Trabajo y Empleo; Cultura; y Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva). En este renovado esquema, el Ministerio de Producción se fusionó con el de Trabajo, por lo cual las áreas vinculadas con el fomento de las actividades industriales pasaron a depender del ahora denominado “Ministerio de Producción y Trabajo”.

Esa fusión y pérdida de especificidad a nivel ministerial no significó una reducción de las secretarías, puesto que a las iniciales cinco (que se detallaron más arriba) se incorporaron la Secretaría de Política Minera y la de Simplificación Productiva. Solo esta última estaba relacionada con la actividad manufacturera y su finalidad fue la de “simplificar procesos y desburocratizar la administración pública para mejorar la competitividad y la integración de emprendedores y empresas al entramado productivo”.⁹

Como lo evidenció el análisis de la estructura organizativa y la dotación de recursos presupuestarios, el fomento a la actividad industrial no tuvo un lugar preponderante en el proyecto estatal bajo la gestión de la Alianza Cambiemos. Ello está en consonancia con la modalidad de implicación desplegada que, como se detalla a continuación, no se orientó a incentivar el sector manufacturero para que ocupara un espacio relevante en la estrategia de acumulación.

La modalidad de implicación del proyecto estatal bajo la Alianza Cambiemos

Las principales políticas públicas que incidieron en la actividad productiva industrial durante la gestión de la Alianza Cambiemos no se orientaron a fomentarla. Precisamente, las más relevantes medidas económicas implementadas por Mauricio Macri configuraron un escenario poco propicio para el desarrollo de las actividades industriales. Entre ellas se destacan: la devaluación del peso de más de 300 % desde diciembre de 2015 a junio de 2019, el incremento de los costos en la producción secundario al aumento

⁹ Información disponible en <<https://cutt.ly/fs99oPF>>, fecha de consulta noviembre de 2019.

del precio de los hidrocarburos (por la devaluación y por regulaciones sobre el precio) y la eliminación de los subsidios a las tarifas de servicios públicos [Costantino, 2019]. A este escenario se adiciona la política contractiva del Banco Central, que mantuvo muy elevadas las tasas de interés y desalentó las inversiones en el sector. Al mismo tiempo se tomaron diversas medidas que propiciaron la apertura comercial, se redujeron a cero los impuestos a las exportaciones de grano, carne y productos mineros, y se disminuyeron las retenciones a la soja [Costantino, 2019]. En conjunto, estas acciones se orientaron a mejorar la rentabilidad en los sectores primarios y los industriales procesadores de materias prima [Cantamutto y Schorr, 2016]. Por el lado de las importaciones, la apertura comercial se propició mediante el reemplazo de las declaraciones juradas anticipadas de importación por las licencias automáticas y no automáticas [Manzanelli *et al.*, 2017].

En este sentido,

una economía con ajuste del gasto público, sostenida inflación, caída del consumo, apertura comercial y altas tasas de interés, con caída del producto y sumida en una política de endeudamiento que funge como mecanismo de financiamiento de la fuga de capitales, dista de conformar un paraíso productivo [Santarcángelo *et al.*, 2019: 186].

En ese escenario poco propicio para el desarrollo del sector, las políticas específicas de fomento a la industria fueron limitadas en presencia y resultados. Los programas de fomento a las pymes pasaron a compartir su dependencia institucional con aquellos destinados a los emprendedores. De acuerdo con la información revelada,¹⁰ durante los años 2016-2018 se mantuvieron programas que venían del periodo anterior, como el Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC Empresa), la asistencia técnica para la mejora de la productividad de pymes (Expertos) y el apoyo a los grupos asociativos (SPL). En julio de 2016 se sancionó una nueva ley de

¹⁰ La misma se realizó vía <www.argentina.gob.ar/produccion> y mediante el análisis de resultados por programas y proyectos, correspondiente al tomo 2 de las cuentas de inversión de los años 2016, 2017 y 2018. Se hizo una solicitud de información pública al Ministerio de la Producción (exp2019-77140553 APN DGD) y la respuesta solo fue de las acciones que lleva adelante la Secretaría de Industria y Servicios, sin brindar datos de las acciones que dependen de la Secretaría de Emprendedores y Pymes.

pymes (27.264), denominada Programa de Recuperación Productiva, y el decreto 1101/2016 que reglamentó los beneficios fiscales, impositivos e instrumentos de créditos destinados a las pymes. Sin embargo, de esas normativas no se han derivado políticas concretas para ampliar el crédito productivo [López, 2019].

Asimismo, se crearon los programas Ciudades para Emprender y el Club de Emprendedores y otras políticas vinculadas con el financiamiento de esas iniciativas (Fondo Semilla, Fondo Aceleración y Fondo Expansión), en sintonía con la Ley de apoyo al capital emprendedor (Ley 27349) de marzo de 2017.

De la Secretaría de Industria, sin realizar una descripción detallada, destacan los siguientes regímenes de promoción y programas: Compre Trabajo Argentino (Ley 27.437), Potenciar –orientado a la internacionalización de empresas–, el Programa de Desarrollo de Proveedores (Prodepro) y el Plan de Diseño. Respecto del sector automotriz, se sancionó una nueva ley para el desarrollo y fortalecimiento del sector (27.263) y se crearon algunos programas con muy magros resultados.¹¹ Se mantuvo la normativa de promoción a la industria del *software* (Ley 26.922 de 2004), el régimen de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, y el de aduana en factoría.

En relación con los regímenes de promoción regionales, el estímulo a las exportaciones por los puertos patagónicos quedó sin vigencia y el régimen de Tierra del Fuego se mantuvo.

El financiamiento productivo se vio afectado por las condiciones macroeconómicas ya indicadas y por la eliminación de algunas regulaciones, como la derogación del inciso “k” que obligaba a las aseguradoras a invertir sus activos en la economía real y el desmantelamiento de las líneas de crédito para inversión productiva a tasa subsidiada (LICIP). Por otra parte, si bien la Carta Orgánica del Banco Central no fue reformada,¹² tampoco se cumplió con lo establecido en la ley del año 2012 relacionada con el fomento del crédito productivo y con brindar mayor apoyo a las economías regionales y las pymes [López, 2019].

¹¹ A modo de ejemplo, citamos al denominado Juni0KM, que prevé descuentos al precio final de los autos, pero sin diferenciar entre origen local, Mercosur o extra zona. <<https://cutt.ly/Ud92y82>>.

¹² El intento de formalizar la quita al Banco Central de la República Argentina de la facultad de orientar el crédito hacia el desarrollo se plasmó en el proyecto de ley INLEG-2019-19522714-APN-PTE.

Por otro lado, en 2016 se anunció el Plan Productivo Nacional, cuyo fin era “integrar políticas transversales y sectoriales para crear más y mejores empleos”. El mismo tiene como modelo productivo el caso de Australia, y a pesar de que se plantearon algunos pilares, no se implementó ninguna política o programa específico. De acuerdo con Fabrizio [2016: 11], en sintonía con otras políticas llevadas adelante por esta misma gestión, el citado plan se orienta a consolidar una estructura productiva industrial primarizada.

Como puede observarse, la modalidad de implicación del proyecto estatal bajo la Alianza Cambiemos no tuvo como eje el fomento del sector industrial. Si se consideran las principales medidas macroeconómicas, estas construyeron un escenario muy poco propicio para el desarrollo de la actividad manufacturera que no se revirtió con las políticas específicas orientadas al sector. La escasa significatividad y cantidad de los programas sectoriales, así como su orientación a la desregulación y desburocratización para el desarrollo del capital generaron magros resultados.

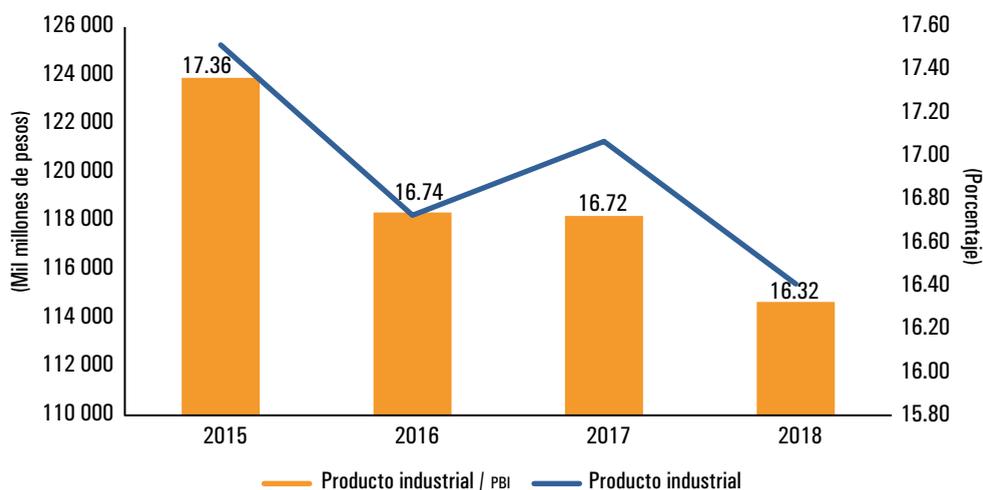
La pérdida de relevancia del sector industrial

Las diferentes políticas que comenzaron a aplicarse a partir de diciembre de 2015 afectaron negativamente la dinámica del sector manufacturero, como puede advertirse al analizar la gráfica 9. A pesar del leve repunte que la actividad del sector tuvo en 2017, la tasa de crecimiento fue de -0.64 % en promedio para el periodo 2015-2018. El decrecimiento del sector se tradujo en una merma de su participación relativa en el producto agregado de la economía.

En este contexto, es importante destacar que no todas las actividades manufacturares se vieron afectadas de la misma forma. La depreciación favoreció únicamente a pocas ramas orientadas a la exportación, en particular las vinculadas con la elaboración de productos alimenticios y bebidas (haciendo que su participación sectorial crezca, como puede advertirse en el cuadro 3). Por el contrario, las actividades que tenían el mercado interno como destino principal de su producción sufrieron un fuerte deterioro ante la importante retracción del consumo ocasionada por la caída de los salarios.

Muchas actividades fueron afectadas también por la mayor apertura comercial, que aumentó la competencia de productos importados [Cassini, García y Schorr, 2019].

Gráfica 9. Evolución del producto industrial en UMN constante y de su participación en el PBI



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Esto reforzó el perfil de especialización sectorial que se ha venido consolidando a partir de la aplicación de las políticas neoliberales en el espacio nacional, amparado en ventajas comparativas de los recursos naturales o en ventajas institucionales de privilegio. En 2018, 56.5 % de la producción manufacturera estaba vinculado con las ramas de alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos, fabricación de vehículos automotores, refinación de petróleo y fabricación de metales comunes, las que, como ya se mencionó, poco contribuyen a la complejización y el dinamismo del sector.

Cuadro 3. Evolución de la participación de las distintas ramas industriales dentro del producto industrial (2016-2018) (%)

Ramas industriales	2016	2017	2018
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	26.32	25.53	26.19
Elaboración de productos de tabaco	0.45	0.45	0.43
Fabricación de productos textiles	2.51	2.31	2.18
Fabricación de prendas de vestir y pieles	3.99	3.48	3.37
Cuero y artículos de cuero	1.80	1.56	1.61
Madera y productos de madera	1.39	1.44	1.49
Papel y productos de papel	3.16	3.09	3.21
Ediciones e impresiones	3.16	3.10	3.11
Refinación de petróleo	3.51	3.41	3.43
Sustancias y productos químicos	14.83	14.58	14.37
Productos de caucho y plástico	4.58	4.55	4.30
Otros productos minerales no metálicos	4.54	4.72	4.97
Fabricación de metales comunes	6.62	7.45	8.19
Productos de metal, excluidos maquinaria y equipo	4.14	4.37	4.51
Maquinaria y equipo	6.33	7.00	5.92
Maquinaria de oficina	0.38	0.30	0.29
Maquinaria y aparatos eléctricos	1.54	1.49	1.44
Aparatos de radio, televisión y comunicaciones	1.65	1.64	1.63
Instrumentos médicos, ópticos	0.72	0.73	0.76
Vehículos automotores	3.81	4.03	4.32
Otros equipos de transporte	0.30	0.35	0.27
Otras manufacturas	4.27	4.40	4.01
Totales	100.00	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC.

Además, las actividades industriales aún presentan un elevado grado de concentración. Ello se evidencia en la participación de las empresas manufactureras de la ENGE en relación con el producto industrial de la economía argentina, que se mantuvo en 58 %, al menos para 2017, único dato estadístico disponible para el periodo en consideración.

Podemos advertir, también, que en las ramas industriales más importantes del sector es donde se identifica mayor presencia de las empresas de la ENGE (cuadro 4), 59 y 57 % de las cuales eran propiedad de capital extranjero para 2016 y 2017, respectivamente.

Cuadro 4. Evolución de la participación de las distintas ramas de actividad dentro del panel de grandes empresas según la ENGE (%)

Actividad	2016	2017
Minas y canteras	8.8	8.8
Industria manufacturera	55.2	53.8
Alimentos, bebidas y tabaco	19.2	20.0
Textiles y cueros	2.8	1.8
Combustibles, químicos y plásticos	16.2	16.0
Minerales no metálicos, metales y productos de metal	5.0	4.4
Maquinarias, equipos y vehículos	9.2	8.6
Otras industrias de manufacturas	2.8	3.0
Electricidad, gas, agua, residuos y saneamiento	8.2	8.4
Construcción	3.2	3.6
Comercio	8.4	8.0
Transporte, correo y almacenamiento	6.2	6.6
Servicios de información y comunicaciones	5.2	5.0
Otras actividades	4.8	5.8

Fuente: elaboración propia con base en datos de ENGE, INDEC.

En función de lo expuesto, después de analizar la correlación de fuerzas, la estructura organizacional y la modalidad de implicación del Estado, podemos advertir que el proyecto estatal configurado bajo la Alianza Cambiemos habilitó estrategias de acumulación que distan de viabilizar procesos de transformación estructural que impulsen el desarrollo.

CONCLUSIONES

En este capítulo se analizó la forma que asumió el Estado bajo el kirchnerismo y el macrismo y la estrategia de acumulación resultante con base en la consideración de la relevancia de la modalidad de organización e implicación estatal para viabilizar una estrategia de acumulación centrada en la actividad industrial que habilite el desarrollo. Así mismo, a partir de considerar la relevancia de la modalidad de organización e implicación estatal para viabilizar una estrategia de acumulación centrada en la actividad industrial que habilite el desarrollo, se analizó la forma que asumió el Estado bajo el kirchnerismo y el macrismo y la estrategia de acumulación resultante.

Se evidenció que en el caso del neodesarrollismo, la correlación de fuerzas imperante se expresó en la configuración de una estructura estatal que experimentó un incremento de las instancias vinculadas con el desenvolvimiento del sector manufacturero, pero estas no ocuparon un lugar relevante (dada su poca participación presupuestaria). Del mismo modo, la modalidad de implicación, si bien reconoció un aumento del número de políticas específicas para el sector, se caracterizó por operar de forma fragmentada y descoordinada. Es así como la estrategia de acumulación resultante, a pesar de lograr un importante crecimiento manufacturero, se encontró lejos de avanzar en la dinamización y complejización del sector industrial, y quedó relegado centralmente a la explotación de recursos naturales.

A partir de 2015 se advirtió un cambio en la correlación de fuerzas que traccionó hacia la reconfiguración del proyecto estatal. En la estructura organizativa del Estado bajo la Alianza Cambiemos, las oficinas relacionadas con la industria ocuparon un lugar poco relevante, como en la experiencia anterior, aunque esa poca gravitación se agravó al perder la dependencia institucional específica y contar con aún menos recursos presupuestarios. Por su parte, la implicación estatal, expresada en las políticas y programas específicos hacia el sector industrial, disminuyó y se orientó de modo principal a reducir las regulaciones –avanzando en una desburocratización– con el fin de incentivar la inversión manufacturera. Como resultado de estos cambios tuvo lugar un proceso de fuerte contracción de la industria con su consecuente pérdida de relevancia en la estrategia de acumulación.

En función de lo expuesto, puede observarse que las dos experiencias analizadas presentaron diversas correlaciones de fuerzas y contaron, en consecuencia, con distintos proyectos estatales que se tradujeron en disímiles estructuras organizativas y formas de implicación del Estado. No obstante, ninguna de ellas logró conformar una estatalidad coherente y cohesionada en la que las instancias vinculadas con el sector industrial tuvieran una participación relevante. Tampoco presentaron modalidades implicativas capaces de impulsar la conformación de un sector manufacturero nacional complejo y dinámico que impulse el desarrollo.

De este modo, luego de examinar las limitaciones del proyecto estatal bajo esas dos experiencias, resalta la importancia académica y política de considerar la conformación de la estructura estatal y de analizar las políticas públicas que de ella se derivan dada su relevancia en habilitar la salida de posicionamientos periféricos mediante la posibilitación de cambios en la estrategias de acumulación vigentes para lograr dinámicas de crecimiento con inclusión social.

REFERENCIAS

- Ámbito [2018], “La Argentina y el FMI, una historia de deudas, crisis y búsqueda de credibilidad”, en *ambito.com*, Economía, 29 de mayo. <<https://cutt.ly/ms3tMAR>>.
- Amsden, Alice [1989], *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- _____ [2004], “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, en *Revista de la Cepal*, abril, núm. 82, pp. 75-90.
- Anglade, Christian y Carlos Fortin [1989], “Accumulation, adjustment and the autonomy of the State in Latin America”, en Christian Anglade y Carlos Fortin (eds.), *The state and capital accumulation in Latin America*, vol. 2, *Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, Uruguay, Venezuela*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Aranibar, Antonio y Benjamín Rodríguez [2013], *América Latina ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Azpiazu, Diego y Martín Schorr [2010], *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Baruj, Gustavo y Fernando Porta [2006], *Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur*. Documentos de Proyectos. Santiago de Chile, Cepal.
- Baruj, Gustavo, Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos [2009], *Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada*. Documentos de Proyectos. Santiago de Chile, Cepal.
- Basualdo, Eduardo [2011], *Sistema político y modelo de acumulación. Ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires, Cara o Ceca.
- Brenner, Neil [2013], “‘Glozalization’ as a State Spatial Strategy: Urban Entrepreneurialism and the New Politics of Uneven Development in Western Europe”, en Jamie Peck y Henry Wai-Chung Yeung (comps.), *Remaking the global economic-geographical perspectives*. SAGE Publications Ltd.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos [2006], “El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional”, en *Economía*, México, Universidad Autónoma de México, vol. 4, núm. 10.
- _____ [2007], “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 210.
- Cantamutto, Francisco y Emiliano López [2019], “¿El programa imposible? El dilema entre el ajuste y la legitimidad al interior del bloque en el poder”, en Paula Belloni y Francisco Cantamutto (coords.), *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- Cantamutto, Francisco y Martín Schorr [2016], “Timba agroexportadora”. <<https://www.marcha.org.ar/timba-agro-exportadora/>>.
- Cassini, L., G. García Zanotti y M. Schorr [2019], “El poder económico durante el gobierno de Cambiemos: desempeños empresarios y lógicas de acumulación en una etapa de reposicionamiento de las diferentes fracciones del capital concentrado”, en Paula Belloni y Francisco Cantamutto (coords.), *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Buenos Aires, Batalla de Ideas, pp.151-186.

- Chibber, Vivek [1999], “Building a Development State: The Korea Case Reconsidered”, en *Politics & Society*, vol. 27, núm. 3, pp. 309-346.
- _____ [2003], *Locked in Place. State-building and Late Industrialization in India*. Princeton, Princeton University Press.
- Costantino, Agustina [2017], “La estructura económica durante el kirchnerismo: ¿reprimarización o reindustrialización?”, en Martín Schorr (coord.), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política*. Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- _____ [2019], “Entre la estructura y la coyuntura: el comportamiento de los sectores económicos durante el gobierno de Cambiemos”, en Paula Belloni y Francisco Cantamutto (coord.), *La economía política de Cambiemos*. Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- Couto, Bárbara [2010], “Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina”, en *Documentos de Investigación Social*, IDAES, UNSAM, núm. 11.
- Diéguez, Gonzalo *et al.* [2019], “GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019”, en *CIPPEC*, Buenos Aires. <<https://cutt.ly/Ys3rHA6>>.
- Evans, Peter [1995], *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- _____ [1996], “El Estado como problema y solución”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, IDES, vol. 35, núm. 140.
- Fabrizio, Rubén [2016], “Proyecto Productivo Nacional: Modelo CANGURO”, en *Industrializar Argentina*, núm. 30.
- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta [2007], “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, Bernardo Kosacoff (comp.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Santiago de Chile, Cepal.
- Fernández, Víctor Ramiro [2017], *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona, Anthropos-Siglo XXI Editores-Ediciones UNL.
- Gaitán, Fabián [2013], *El rescate del Estado. Los desafíos del desarrollo*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

- _____ [2014], *Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile, Cepal.
- Gallagher, Kevin, Roberto Porzecanski y Andrés López (eds.) [2008], *Inversión extranjera directa y desarrollo sustentable. Lecciones desde las Américas*. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas.
- García Puente, María Jimena [2016], *Transformaciones del Estado y desarrollo. Capacidades estatales y desarrollo productivo industrial. El caso de la provincia de Santa Fe en el periodo 1990-2013*, tesis, Universidad Nacional de Rosario.
- García Puente, María Jimena, Carolina Lauxmann y Emilia Ormaechea [2019], “El Estado argentino y el desarrollo. Un análisis de la configuración e implicación estatal en la promoción industrial durante los años 2003-2015”, en *Papeles del Centro de Investigaciones*, vol. 9, núm. 29, en prensa.
- Hersh, Adam y Christian Weller [2003], “Does Manufacturing Matter?”, en *Challenge*, vol. 46, núm. 2, pp. 59-79.
- Hikino, Takashi y Alice Amsden [1995], “La industrialización tardía en perspectiva histórica”, *Desarrollo Económico*, núm. 35, pp. 3-34.
- Jessop, Bob [1990], *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- _____ [2008], *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, Los libros de la catarata.
- _____ [2014], “El Estado y el poder”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 19, núm. 66, pp. 19-35.
- _____ [2017], *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid, Catarata.
- Kohli, Atul [2004], *State Directed-Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ [2009], “States and economic development”, en *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 29, núm. 2, pp. 212-227.
- _____ [2010], “Estado y desarrollo económico”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, núm. 12.

- Kulfas, Matías [2009], *Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas*, Documentos de Proyectos, LC/W.272. Santiago de Chile, Cepal.
- _____ [2016], *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Lavarello, Pablo [2017], “¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?”, en Martín Abeles, Mario Cimoli y Pablo Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile, Cepal.
- Lavarello, Pablo y Evelin Goldstein [2011], “Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 42, núm. 166.
- Lavarello, Pablo y Marianela Sarabia [2015], *La política industrial en Argentina durante la década de 2000*. Santiago de Chile, Cepal.
- López, Emiliano y Francisco Cantamutto [2017], “El orden social kirchnerista entre la economía y la política”, en Martín Schorr (coord.), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Estudios de economía política*. Buenos Aires, Batalla de Ideas.
- López, Pablo [2019], “Instrumentos e instituciones para el financiamiento del desarrollo y la industria: avances y retrocesos en la Argentina reciente”, en *Voces del Fénix*, año 9, núm. 76.
- Mann, Michael [1991], “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta*, núm. 57/58.
- Manzanelli, Pablo y Eduardo Basualdo [2016], “Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. Un balance preliminar a través de las nuevas evidencias empíricas de las cuentas nacionales”, en *Realidad Económica*, núm. 304, pp. 6-40.
- Manzanelli, Pablo, Mariana González y Eduardo Basualdo [2017], “La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social”, en Eduardo Basualdo (ed.), *Endeudar y fugarse. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Miri, Alfonso [2018], “El FMI aprobó un préstamo de US\$ 50.000 millones para la Argentina”, en *Clarín.com*, Economía, 7 de junio. <cutt.ly/cgkVyvU>.

- Poulantzas, Nicos [2005 (1978)], *Estado, poder y socialismo*. México, Siglo XXI.
- Rougier, Marcelo y Martín Schorr [2012], *La industria en los cuatro peronismos. Estrategias, políticas y resultados*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Santarcángelo, Juan, Agustín Wydler y Juan Padín [2019], “Política económica y desempeño industrial en Argentina durante la Alianza Cambiemos: balance y perspectivas”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, segunda época, vol. 10, núm. 35, pp. 171-188.
- Schorr, Martín [2012], “Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad”, en *Voces del Fénix*, núm. 16, pp. 14-25.
- Schorr, Martín (coord.) [2013], *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Skocpol, Theda [1991], “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual”, en *Zona Abierta*, núm. 57/58.
- Stumpo, Giovanni y Diego Rivas [2013], “La industria manufacturera argentina 2003-2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI”, en Giovanni Stumpo y Diego Rivas (comps.), *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago de Chile, Cepal.
- Stubbs, Richard [2009], “What Ever Happened to the East Asian Developmental State? The Unfolding Debate”, *The Pacific Review* 22 (1): pp. 1–22.
- Szirmai, Adam [2013], “Manufacturing and economic development”, en Adam Szirmai, Wim Naudé y Ludovico Alcorta (eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century. New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford, Oxford University Press.
- Sztulwark, Federico [2010], “Políticas e instituciones de apoyo a las Pymes en la Argentina”, en Carlo Ferraro y Giovanni Stumpo (comps.), *Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile, Cepal.
- Varesi, Gastón [2010], “La argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 41, núm. 161, pp. 141-164.

- Wade, Robert [1999], *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Wainer, Andrés [2018], “Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 80, núm. 2, pp. 323-351.