

## Comercio exterior I

# Inserción argentina en el comercio mundial De la restricción externa al desarrollo económico\*

*Andrés Wainer\*\**

El presente trabajo se propone contribuir a la discusión sobre el patrón de especialización de la economía argentina. Se espera aportar elementos de juicio para evaluar si el importante ritmo de crecimiento que tuvo la economía argentina en los últimos años y la mejora en sus cuentas externas han derivado en una modificación significativa del modo de inserción del país en el mercado mundial y/o regional. En otras palabras, se busca establecer si la Argentina ha generado nuevas ventajas competitivas dinámicas a partir del giro en la política económica comenzado en 2002 y profundizado especialmente a partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la república en el año 2003 o si, por lo contrario, aún predominan las ventajas comparativas estáticas del “antiguo” patrón de especialización basado sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, la producción de algunos *commodities* industriales y la persistencia de unos pocos ámbitos privilegiados de acumulación.

\* Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto “La industria argentina en la posconvertibilidad: continuidades y rupturas en la dinámica y la estructura del sector”, bajo el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Se agradecen los valiosos comentarios de Martín Schorr, Pablo Manzanelli, Federico Basualdo y Paula Belloni. Los errores u omisiones que pudieran existir son de exclusiva responsabilidad del autor.

\*\* Investigador del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO (Sede Argentina).

## Introducción

Luego de sufrir una de las crisis más graves y duraderas de su historia (1998-2002), la economía argentina ha presentado un desempeño económico notable que se refleja en buena parte de los indicadores macroeconómicos. Al respecto basta señalar que entre 2002 y 2010 el producto interno bruto creció a una tasa anual acumulativa del orden del 7,6% (a precios constantes), el producto industrial lo hizo a una tasa aún más elevada (9,5% anual), las cuentas fiscales fueron superavitarias, se redujo el peso de la deuda pública sobre el producto y cayó significativamente el desempleo, entre otras cuestiones relevantes. En relación con el sector externo, el déficit de cuenta corriente que había predominado durante la vigencia del régimen de convertibilidad fue revertido, dando lugar a un superávit explicado fundamentalmente por buenos

resultados en el intercambio comercial y permitiendo una importante acumulación de reservas internacionales.

En esta etapa de posconvertibilidad el ingreso de divisas por el positivo desempeño de las exportaciones ha permitido que se diese conjuntamente un proceso de desendeudamiento y un desplazamiento de la histórica restricción externa que solió aquejar a la economía argentina desde prácticamente el inicio de su proceso de industrialización<sup>1</sup>. En la actualidad suele discutirse si estas transformaciones sucedidas tras el abandono del régimen de convertibilidad alcanzan para generar un proceso de crecimiento y desarrollo sustentable en el mediano-largo plazo o si se está frente a su virtual agotamiento.

Si bien desde 2002 a la fecha la Argentina no ha sufrido un nuevo “cuello de botella” en el sector externo, las evidencias sugieren

<sup>1</sup> Durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones se vivieron recurrentes períodos de estrangulamiento externo frecuentemente explicados en términos del modelo *stop and go*. Durante la fase expansiva del ciclo económico la creciente demanda de los sectores populares, como consecuencia de la elevación de los salarios reales, determinaba una contracción de los saldos exportables, a la vez que la expansión industrial generaba un aumento en la demanda de bienes importados -fundamentalmente intermedios y de capital- que agudizaban aún más la restricción externa. Dado que la producción agraria, principal proveedora de divisas de la economía argentina, mantenía un volumen de producción más o menos estable, este proceso conducía a la restricción externa que derivaba en la imposibilidad de sostener la paridad cambiaria determinando la aplicación de políticas de estabilización basadas en la devaluación de la moneda, la reducción del déficit fiscal y la elevación de las tasas de interés internas. Estas políticas permitían restablecer el equilibrio a través de la reducción de las importaciones (como consecuencia del desaceleramiento del nivel de actividad interno), a la vez que permitía la ampliación de los saldos exportables. Al respecto consultar, entre otros, Braun (1975) y Diamand (1973).

que el mantenimiento del superávit en cuenta corriente no está asegurado en el futuro cercano. Pero además de la cuestión meramente “cuantitativa” de las divisas, debe problematizarse del rol que ocupa y/o debe ocupar el país en la división internacional del trabajo. Al respecto, y no obstante su relevancia, al momento existen pocos trabajos que hayan abordado más particularmente la evolución del balance comercial de la industria argentina durante la etapa reciente. Siendo la reversión o supuesta reversión -dependiendo del enfoque- del proceso de desindustrialización iniciado a mediados de la década de 1970 uno de los grandes logros del actual “modelo”, el análisis del intercambio comercial de manufacturas permite aportar valiosos elementos de juicio para dimensionar el alcance de ciertas transformaciones a partir del colapso del régimen convertible y las potencialidades y límites, en términos de desarrollo económico, del nuevo patrón de crecimiento.

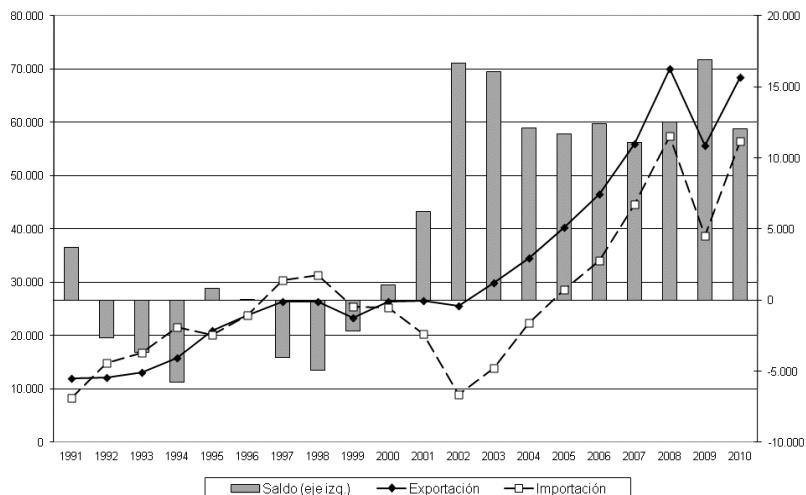
En este sentido, el presente trabajo se propone contribuir a la discusión sobre el patrón de especialización de la economía argentina. En definitiva, se espera aportar elementos de juicio para evaluar si el importante ritmo de crecimiento que tuvo la economía argentina en los últimos años y la mejora en sus cuentas externas han derivado en una modificación significativa del modo de inserción del país en el mercado mundial

y/o regional. En otras palabras, se busca establecer si la Argentina ha generado nuevas ventajas competitivas dinámicas a partir del giro en la política económica comenzado en 2002 y profundizado especialmente a partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la república en el año 2003 o si, por lo contrario, aún predominan las ventajas comparativas estáticas del “antiguo” patrón de especialización basado sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, la producción de algunos *commodities* industriales y la persistencia de unos pocos ámbitos privilegiados de acumulación.

### **La restricción externa como amenaza para el desarrollo**

Uno de los grandes logros del “modelo” instaurado a partir de la devaluación de la moneda en 2002 ha sido el desplazamiento de la histórica restricción externa que aquejó sistemáticamente a la economía argentina desde la consolidación del proceso de industrialización por sustitución de importaciones sin necesidad de incurrir en un nuevo ciclo de endeudamiento. En efecto, si bien durante la mayor parte de la década de 1990 se logró evitar el “estrangulamiento externo” -aunque no así el “estrangulamiento cambiario”-, esto se debió fundamentalmente a un fuerte ingreso de capitales, en un principio impulsado fundamentalmente por

**Gráfico N° 1.** Exportaciones, importaciones y saldo comercial 1991-2010. (En millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre INDEC

las privatizaciones de las empresas públicas y luego fomentado por la especulación financiera y el endeudamiento externo. De este modo el superávit en la Cuenta Capital permitió cubrir transitoriamente el déficit de Cuenta Corriente, aunque a un alto costo debido a un espiralado incremento del endeudamiento externo y a los riesgos asociados a una rever-

sión del por entonces favorable giro de los mercados financieros<sup>2</sup>.

La apertura comercial cuasi irrestricta junto con una creciente sobrevaluación de la moneda condujeron durante la década de 1990 a un incremento significativo de las importaciones que superó con creces el crecimiento de las exportaciones. En efecto, el balance comercial en esta década

<sup>2</sup> El incremento de la tasa de interés en los Estados Unidos y la posterior devaluación del peso mexicano a fines de 1994 (crisis “del tequila”) desencadenaron un encarecimiento del crédito y una reversión del flujo de capitales en la mayor parte de los países latinoamericanos. Esta crisis tuvo particularmente un fuerte impacto en la Argentina, dado que el país había adoptado un sistema monetario similar al mexicano (aunque este último era menos rígido). Si bien esta se logró superar fundamentalmente a través de la asistencia crediticia del Fondo Monetario Internacional, no ocurriría lo mismo con la crisis iniciada en 1997/98 en el continente asiático y más aún luego de la devaluación brasileña en 1999. Sobre el impacto en el nivel local de estas crisis consultar, entre otros, Arceo y Wainer (2008), Basualdo (2006) y Ffrench-Davis (1997).

fue estructuralmente deficitario (**gráfico N° 1**). La excepción estuvo dada en años de crisis (1995 y 2000-2001), en los cuales se produjo una fuerte caída en las importaciones correspondiente a la caída en el nivel de actividad interno.

Por lo contrario, tal como se puede observar en el gráfico precedente, desde 2002 en adelante las exportaciones han superado a las importaciones dando como resultado un importante superávit comercial. Cabe destacar que desde el año 2004 el superávit se ha mantenido más o menos constante con la excepción de 2009, año en el cual se sintió fuertemente el impacto de la última crisis mundial, la cual llevó a un estancamiento del nivel de actividad interno y una contracción más fuerte de las importaciones que de las exportaciones. Este abultado resultado positivo de la balanza comercial durante los años de posconvertibilidad permitió compensar un persistente déficit de la categoría Rentas (utilidades, intereses, etc.) de la Cuenta Corriente.

Aunque el superávit comercial se mantuvo en todos los años consecutivos, debe señalarse que, ante la ausencia de una clara estrategia sustitutiva, el crecimiento de la inversión y del consumo partir del año 2004 han impulsando un incremento sostenido de las importaciones. A contramano de lo que cabría esperar "a simple vista" teniendo en cuenta el encarecimiento relativo de los bienes importados como resultado de la brusca devaluación del peso en el año 2002, las importaciones se expandieron a una mayor velocidad durante la posconvertibilidad que durante el régimen de conversión fija<sup>3</sup>. Si bien es cierto que la economía creció mucho más durante este último período que el anterior, debe señalarse también que, tras una brutal contracción en 2002, la evolución de las importaciones superó a la de las exportaciones (**gráfico N°1**). No obstante, aun sin considerar los años de crisis (1999-2002), la elasticidad importaciones/PIB ha sido el doble durante la posconvertibilidad (2003-2010) que durante la convertibilidad (1993-1998)<sup>4</sup>. En este sentido, a pesar

<sup>3</sup> Mientras que las importaciones se expandieron al 26% anual acumulativo entre 2002 y 2010, entre 1991 y 2001 lo hicieron a un ritmo del 9%. Si bien es cierto que durante el año 2002 las importaciones se desplomaron como consecuencia de la agudización de la crisis económica doméstica y la brusca elevación del tipo de cambio, de considerar como año base el 2003 dicho guarismo sería tan sólo un poco menos elevado, del orden del 22% anual, aun manteniéndose en un nivel muy superior al promedio vigente entre 1993 y 2001.

<sup>4</sup> Según la evolución del producto en dólares corrientes se observa que mientras que entre 1993 y 1998 las importaciones crecieron 0,80 veces por cada punto del PIB, entre 2003 y 2010 este coeficiente fue de 1,64 (INDEC y Ministerio de Economía). De calcularse la elasticidad de las importaciones considerando el PIB a precios constan-

del relativo encarecimiento de los bienes importados como consecuencia de la modificación del tipo de cambio, la economía argentina se ha vuelto más -y no menos- dependiente de las importaciones en sus fases de crecimiento.

Esta dinámica procíclica de la demanda de importaciones no hace más que revelar en cierta medida el limitado alcance del nuevo proceso sustitutivo y el persistente carácter “trunco” de la estructura industrial argentina, legado en buena medida por las políticas neoliberales adoptadas a partir de 1976 y luego profundizadas durante el decenio de 1990. Debe tenerse en cuenta, además, que el resultado positivo de la balanza comercial argentina durante la posconvertibilidad se vio favorecido por la reversión de los términos de intercambio en favor de la canasta exportadora argentina (Bianco, Porta, y Vismara, 2007; CENDA, 2010). Es decir, los productos que exporta la Argentina se encarecieron mucho

más que los productos que importa el país, con lo cual de haberse mantenido la misma estructura de precios que durante la década precedente el intercambio comercial hubiese resultado mucho menos favorable. De hecho, según un cálculo realizado por Bernat (2011), si se hubiesen mantenido vigentes los términos de intercambio del año 2002, en 2007 el superávit comercial hubiese sido de sólo 1.500 millones de dólares, es decir, un 86% inferior al realmente existente.

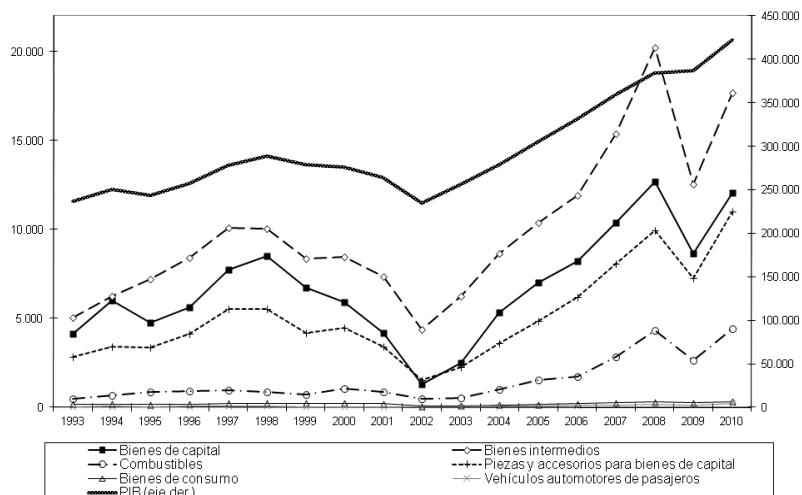
El principal déficit de la estructura productiva argentina sigue siendo -como lo ha sido históricamente pero más aún en las últimas décadas- la producción de medios de producción, es decir, el escaso tamaño y la debilidad competitiva del sector que produce bienes de capital. Esta debilidad de la economía argentina es una de las principales causas de la baja dinámica de la acumulación de capital en el largo plazo<sup>5</sup>. Como señalan Ortiz y Schorr

---

tes las diferencias serían aún mayores (0,97 durante la convertibilidad frente a 4,74 durante la posconvertibilidad. Estas diferencias significativas entre un período y otro tampoco se deben al relativo bajo nivel de importaciones del año 2003, ya que de considerar la elasticidad importaciones/PIB tomando como base el año 1998, que es el de mayor nivel de importaciones y del producto de todo el decenio de los noventa, la misma seguiría siendo de al menos el doble que la vigente entre 1993 y 1998.

<sup>5</sup> Tal como lo señala Marx en *El Capital*, la parte constante del capital es la que crece a mayor velocidad impulsada por el cambio tecnológico y la competencia que empuja a los propios capitalistas a aumentar la productividad del trabajo (Marx, 1995). De esta manera, el sector más dinámico es el que produce los medios de producción, denominado por Marx como Sector I: “La sociedad capitalista emplea una parte más considerable de su trabajo anual disponible en producir medios de producción (ergo, en producir capital constante), los cuales no se pueden resolver en rédito ni bajo la forma del salario ni bajo la forma de plusvalor, sino que pueden únicamente funcionar como capital” (Marx, 1992:535).

**Gráfico N° 2.** Importaciones según uso económico, 1993-2010. (En millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre INDEC

(2009), durante las últimas décadas el déficit sistemático que posee la Argentina en términos de producción de bienes de capital se acentúa cuando crece la economía. En efecto, tal como se puede observar en el **gráfico N° 2**, el crecimiento del PIB va acompañado de un incremento significativo de las importaciones de bienes de capital, bienes intermedios y piezas y accesorios para bienes de capital.

La diferencia más significativa respecto de los años de vigencia del régimen de convertibilidad ha sido que, en el período actual, este incremento de las importaciones fue compensado con el crecimiento de las ventas al exterior. Sin lugar a dudas, la notable expansión de las exportaciones

durante la posconvertibilidad estuvo asociada con la modificación del tipo de cambio y la reducción de los salarios en el nivel internacional asociado con ello, aunque éste no fue el único factor que influyó. También debe tenerse en cuenta el crecimiento de la demanda mundial y, como se mencionó, una notable mejora en los términos de intercambio debido fundamentalmente a la elevación de los precios internacionales de los principales *commodities*. Este último proceso no benefició únicamente a la Argentina sino al conjunto de países exportadores de *commodities* entre los que se encuentran también los países mineros y petroleros. Si a esto se le suma el incremento de las exportaciones industriales prove-

nientes del continente asiático, especialmente de China, se comprende por qué, a pesar de incrementar significativamente sus ventas al exterior, la participación de la Argentina en el comercio mundial prácticamente no varió en estos años e incluso estuvo por debajo de lo realizado por la mayor parte de los países latinoamericanos (Bianco, Porta, y Vismara, 2007; CENDA, 2006 y 2007).

Tanto el incremento de precios como de cantidades contribuyeron a que las ventas externas se expandieran entre 2002 y 2008 -es decir, antes del impacto de la crisis internacional- a un 18% anual, aunque el primer factor (precios) mostró una contribución algo más elevada que el segundo (cantidades)<sup>6</sup>. En 2009 la crisis mundial y su consecuente contracción del comercio internacional y la sequía que afectó a la producción agropecuaria impactaron con fuerza en las ventas argentinas al exterior, aunque, tal como se puede observar en el **gráfico N° 1**, en 2010 las mismas se recuperaron hasta casi el nivel alcanzado en 2008.

Cabe señalar, como dato no menor, el alto nivel de concentración de las exportaciones en la

Argentina: las doscientas empresas más grandes del país han explicado más del 70% de las ventas externas durante la posconvertibilidad. De hecho, desde 2003 en adelante el saldo comercial favorable del total del país es explicado exclusivamente por esta cúpula empresaria, dado que el resto de la economía registró déficits en esta materia (Basualdo, Azpiazu, Arceo y Manzanelli, 2010). Estos datos ilustran de alguna manera las dificultades de las pequeñas y medianas empresas para competir en los mercados externos y el significativo poder de “veto” que mantiene la gran burguesía sobre la política económica a partir de un importante control de las divisas.

Si bien hasta el momento no se ha hecho presente el estrangulamiento externo, esto no supone que esta histórica restricción haya sido superada definitivamente. Por lo contrario, la alta elasticidad importaciones/producto, un ritmo de crecimiento de las importaciones superior a las exportaciones y el incesante incremento de la magnitud de las remesas de utilidades por parte de las empresas trasnacionales que operan en el país<sup>7</sup> hacen prever que es muy

<sup>6</sup> Entre 2002 y 2008 los precios de los productos exportados por la Argentina se incrementaron un 11% anual mientras que las cantidades lo hicieron a un ritmo de 7% anual (CENDA 2010).

<sup>7</sup> En la posconvertibilidad, la remisión de utilidades y dividendos por parte de las filiales de empresas foráneas presentó un crecimiento destacado, al pasar de 633 millones de dólares en 2003 a 7.182 millones en 2010. En este aspecto, el déficit generado por la remisión de utilidades pasó de representar el 32% del superávit comercial en 2005 a más del 50% en 2010. Al respecto consultar Arceo y Schorr (2011).



probable que vuelva a registrarse un déficit en Cuenta Corriente<sup>8</sup>. Asimismo, debe mencionarse también la aceleración a partir de 2007 de la “fuga” de capitales (CENDA, 2010). Si hasta el momento se logró evitar la reaparición de un “cuello de botella” en el sector externo, esto se debió fundamentalmente al mencionado vuelco a favor de la Argentina de los términos de intercambio y, en menor medida, al sostenimiento de un tipo de cambio -aunque cada vez menos- competitivo.

No se trata, desde ya, como planteaban algunos teóricos del “desarrollismo” durante las décadas de 1960 y 1970, de alcanzar un nivel de sustitución de importaciones cuasi absoluto que reproduzca el patrón de desarrollo seguido por los países centrales en pos de completar todos los “casilleros” vacíos de la matriz insumo-producto. Pero tampoco parece suficiente aliciente contentarse con que, hasta el momento, las crecientes importaciones fueron compensadas con exportaciones. En primer lugar, porque las evidencias sugieren que, en la medida en que se siga achicando el excedente en el comercio exterior, el mantenimiento del superávit en Cuenta Corriente corre

serios riesgos. En segundo lugar, aunque se logre mantener dicho superávit y se evite en lo inmediato un nuevo “estrangulamiento externo”, nada de esto garantiza el desarrollo económico *per se*. En efecto, una cosa es un balance comercial equilibrado y otra que las exportaciones contengan alto valor agregado, es decir, es importante considerar el comercio exterior no sólo desde el punto cuantitativo (en términos de divisas) sino también desde un punto de vista cualitativo, más aún si, como se vio, la mayor parte de las importaciones corresponden a rubros de alto valor agregado y alto contenido tecnológico (Bienes de Capital y Bienes Intermedios) que constituyen el núcleo dinámico de la acumulación de capital.

### **Comercio de bienes industriales: debilidad competitiva, escasa integración y alta concentración**

A finales de la década de 1960 y comienzos de la siguiente algunos economistas heterodoxos dieron cuenta de la existencia de una estructura productiva desequilibrada en la Argentina, donde el sector primario presentaba mayo-

<sup>8</sup> Con la excepción de 2009, año en que se contrajo bruscamente el comercio internacional debido al impacto de la crisis mundial, el superávit de cuenta corriente se ha venido achicando desde el año 2007. En 2010 se registró el menor nivel de excedente de cuenta corriente (3.081 millones de dólares) desde el abandono de la convertibilidad en el año 2002, en tanto en los primeros seis meses de 2011 dicho superávit se redujo un 75% contra igual período del año anterior, ubicándose por debajo de los 800 millones de dólares (INDEC).

res niveles de productividad que el sector industrial. Esto tenía como consecuencia un sector agroexportador competitivo en el nivel internacional y, por lo tanto, principal generador de divisas de la economía, mientras que la industria era mayormente deficitaria y, por ende, consumidora neta de divisas<sup>9</sup>. Durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) el sector industrial registró superávits comerciales, aunque esto se debió principalmente a la contracción de las importaciones como consecuencia de una deprimida demanda interna y al aprovechamiento de las economías de escala de los grandes grupos industriales -logradas mayormente gracias a diversos regímenes promocionales- y de diferentes estímulos a las exportaciones de productos no tradicionales. De lo que se trató en ese entonces fue de aprovechar la existencia de saldos exportables y tratar de encontrar en las ventas externas una salida contracíclica (Azpiazu, Bisang y Kosacoff, 1988; Azpiazu y Schorr, 2010).

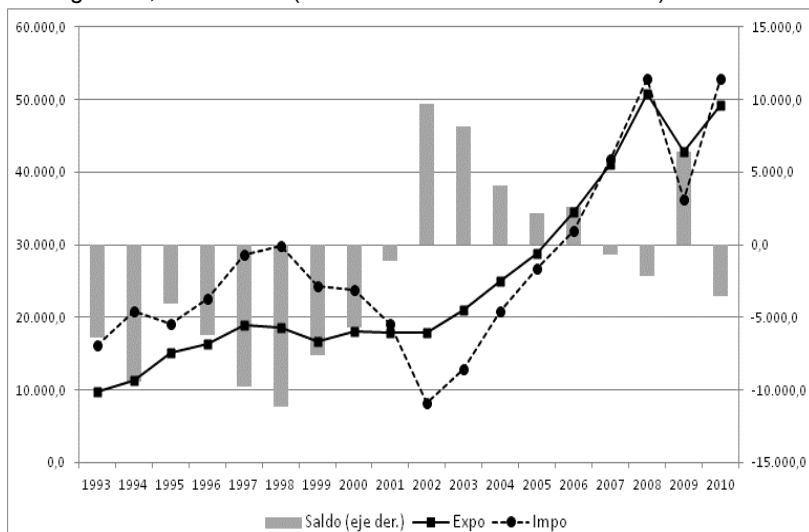
En el decenio de 1990 la rebaja de aranceles y la fijación del tipo de cambio profundizaron el proceso de desindustrialización iniciado en el segundo lustro de la década de 1970 (Azpiazu y Schorr, 2010;

Schorr, 2004) y condujeron a la reparación y consolidación del déficit en el intercambio comercial de bienes industriales. Tal como se puede observar en el **gráfico Nº 3**, las importaciones de manufacturas superaron sistemáticamente a las exportaciones, inclusive durante los años de crisis (1995 y 1998-2001). Esta situación se revirtió abruptamente tras el abandono de la convertibilidad en 2002, dando lugar por primera vez desde la década de 1980 a un excedente en el comercio de manufacturas.

En un primer momento posdevaluación, este resultado positivo en el comercio industrial fue posible por una drástica reducción de las importaciones debido al agravamiento de la crisis doméstica y al encarecimiento repentino de las mismas tras la modificación del tipo de cambio. Sin embargo, tal como se puede observar en el Gráfico precedente, a partir de 2003 -primer año de crecimiento post-crisis- se expandieron tanto las exportaciones como las importaciones de manufacturas, aunque a diferentes ritmos. En efecto, mientras que entre 2003 y 2010 las exportaciones industriales se expandieron un 13,0% anual acumulativo, las importaciones lo hicieron a un ritmo anual prome-

<sup>9</sup> El concepto de Estructura Productiva Desequilibrada es de Marcelo Diamand (1973), intelectual vinculado con la tradición estructuralista latinoamericana. Braun (1975), desde una perspectiva marxista, también analizó la problemática de contar con un sector primario exportador y otro secundario no competitivo en el nivel internacional y demandante de divisas.

**Gráfico N° 3.** Exportaciones, importaciones y saldo comercial de la industria argentina, 1993-2010. (En millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre CEP.

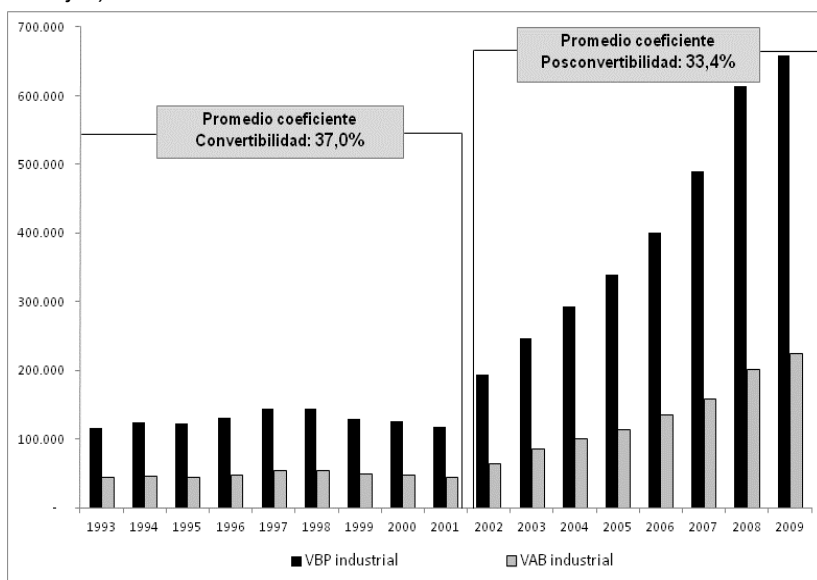
dio de 22,4%, dando como resultado una paulatina reducción del superávit comercial industrial hasta convertirlo en déficit en 2007. Este último resultado supone que el proceso sustitutivo en la industria fue inorgánico, restringido e incapaz de acompañar la expansión de la demanda interna y de la producción.

Si bien en 2009 la industria volvió a registrar superávit en su comercio exterior, esto se debió fundamentalmente al impacto de la crisis mundial en la economía doméstica -con la consecuente contracción de las importaciones-, en menor medida, a algunas políticas estatales tendientes a proteger a algunos sectores considerados sensibles por ser gene-

radores de empleo (CENDA, 2010). No obstante, tal como se puede apreciar en el **gráfico N° 3**, una vez que la economía retomó su sendero de crecimiento en 2010, las importaciones de manufacturas volvieron a superar a las exportaciones dando como resultado la reaparición del déficit.

Este incremento de las exportaciones de manufacturas se dio a un mayor ritmo que la expansión de la producción, dando como resultado una mayor participación de las mismas sobre el conjunto de la producción. Sin embargo, fue aún más importante el incremento del peso de las importaciones de manufacturas sobre el consumo aparente, el cual pasó del 17% en 2003 al 24,1% en

**Gráfico N° 4.** Valor Bruto de Producción Industrial, Valor Agregado Bruto Industrial y Coeficiente VBA/VBP. (En millones de pesos corrientes y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Economía.

2010, con un promedio del 22% durante la posconvertibilidad frente al 17% promedio entre 1993 y 2001 (CEP). Aún teniendo en cuenta que el sector industrial no es el único que impulsa las importaciones, se puede afirmar que el notable crecimiento de la industria argentina (9,5% promedio anual) - que contrasta con el magro desempeño del sector durante la década de 1990- no se ha visto reflejado en una mayor integración nacional de la producción ni en una mayor sustitución de bienes finales importados.

En este sentido, en lugar de incrementarse -como hubiese sido esperable en función del

encarecimiento relativo de las importaciones-, el nivel de integración de la producción industrial parece haber disminuido tras la devaluación de la moneda en el año 2002. Un buen indicador de este menor nivel de integración local de la producción lo constituye el coeficiente entre el Valor Agregado Bruto y el Valor Bruto de Producción en la industria, el cual pasó de un 37% promedio durante la convertibilidad a un 33,4% promedio durante la posconvertibilidad (**gráfico N° 4**).

Por otro lado, a pesar del significativo aumento de las exportaciones industriales, éstas siguen estando concentradas práctica-

mente en los mismos pocos sectores que durante la época de la convertibilidad. En efecto, en la posconvertibilidad sólo cinco sectores fabriles (agroindustria, automotriz, refinación de petróleo, productos y sustancias químicas y metales comunes) dieron cuenta de más del 83% de las ventas externas del conjunto del sector, mientras que entre 1993 y 2001 explicaban el 77% del total (**cuadro N° 1**). Además, cabe señalar que dos de las cinco ramas más exportadoras (automotriz y sustancias y productos químicos) han sido ampliamente deficitarias en el intercambio comercial<sup>10</sup>.

Pero la concentración de las exportaciones industriales no sólo se da en el nivel sectorial sino también en el nivel de empresas. No casualmente los sectores industriales con mayores exportaciones son aquellos que exhiben altos niveles de concentración de la producción y, más aún, de las ventas al exterior. En efecto,

basta mencionar que, por ejemplo, entre 2003 y 2008 más del 90% de las exportaciones de alimentos y bebidas y más del 80% de las ventas al exterior de vehículos automotores y de metales comunes fueron explicadas por firmas que integran la *élite* de las doscientas empresas con mayores ventas del sector no financiero. También se registraron muy altos niveles de concentración en los restantes sectores exportadores líderes como Sustancias y Productos Químicos (55%) y Refinación de Petróleo (43%) (Basualdo, Azpiazu, Arceo y Manzanelli, 2010). De allí que no llame la atención que el perfil sectorial de las exportaciones argentinas sea cuasi idéntico al que presentan el conjunto de grandes empresas que controlan dichas actividades. Asimismo se destaca la pérdida de importancia relativa del mercado interno para dichas firmas de la *élite* empresarial<sup>11</sup>, lo cual explica la compatibilidad

<sup>10</sup> A diferencia de la casi totalidad de los restantes sectores de la industria, la producción automotriz gozó de un régimen especial de promoción y protección durante toda la década de 1990 que se mantuvo prácticamente inalterado -incluso reforzado en ciertos aspectos- durante la posconvertibilidad. Cabe señalar que las actividades de dicho complejo productivo fueron circunscribiéndose crecientemente a tareas de armadura y/o ensamblado de partes mayormente importadas de otras filiales o proveedores en el exterior. Para un análisis de las características centrales de dicho régimen consultar Kosacoff (1999), Varela (2003) y Vispo (1999). Asimismo, con la expansión del cultivo de soja y de la adopción de nuevas formas de producción, a partir de los años noventa también se incrementó significativamente la importación de agroquímicos para la producción agropecuaria.

<sup>11</sup> Las ventas al exterior pasaron de explicar el 13,6% de la facturación de las doscientas firmas más grandes del sector no financiero en 1991 al 36,5% en 2008. Entre las cien empresas industriales con mayores ventas el coeficiente exportador en este último año fue aún mayor, superando el 47% (Área de Economía y Tecnología de la FLACSO).

**Cuadro Nº 1.** Promedios de la participación de las exportaciones y del saldo comercial de las distintas ramas de la industria argentina, 1993-2010. (En porcentajes y millones de dólares corrientes)

Sector	Expo '93-'01	Expo '02-'10	Saldo '02-'10
Alimentos y Bebidas (15)	43,9%	43,8%	14.516,1
Vehículos Automotores, Remolque y Semiremolques (34)	12,2%	12,6%	-1.180,0
Sustancias y Productos Químicos* (24)	8,5%	10,0%	-2.300,7
Metales Comunes (27)	6,5%	7,8%	1.044,1
Fab. de Coque, producto de la refinación del Petróleo (23)	5,9%	9,0%	1.831,6
Curtido y Terminación de Cueros, Fab. de Productos de Cuero (19)	5,7%	2,6%	587,5
Maquinaria y Equipo NCP** (29)	3,2%	2,8%	-3.123,3
Productos Textiles (17)	1,6%	0,9%	-360,7
Productos de Caucho y Plástico (25)	1,6%	1,8%	-520,4
Papel y Productos de Papel (21)	1,5%	1,4%	-274,2
Fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos (2423)	1,5%	1,5%	-478,8
Maquinaria y Aparatos Eléctricos NCP** (31)	1,2%	0,8%	-1.203,7
De Muebles y Colchones, Ind. Manufactureras NCP** (36)	1,0%	0,5%	-339,5
Metal, Excepto Maquinaria y Equipo (28)	0,9%	0,8%	-586,0
Confección de Prendas de Vestir, Terminación y Tefido de Pieles (18)	0,8%	0,3%	-63,5
Productos Minerales No Metálicos (26)	0,7%	0,5%	-174,0
Edición e Impresión; Reproducción de Grabaciones (22)	0,7%	0,3%	-34,2
Instrumentos Médicos y de Precisión (33)	0,6%	0,5%	-615,2
Fabricación de aeronaves (353)	0,6%	1,1%	-339,3
Produc. de Madera y Fab. de Productos de Madera y Corcho (20)	0,4%	0,7%	92,9
Equipos y Aparatos de radio, Televisión y Comunicaciones (32)	0,4%	0,2%	-2.087,2
Maquinaria de Oficina, Contabilidad e Informática (30)	0,3%	0,1%	-1.028,3
Construcción y reparación de buques y embarcaciones (351)	0,3%	0,1%	-21,6
Productos de Tabaco (16)	0,1%	0,0%	-10,1
Fabricación de otros tipos de equipo de transporte NCP** (359)	0,0%	0,0%	-238,6
Fabricación de material de locomotoras y material rodante para ferrocarriles y tranvías (352)	0,0%	0,0%	-29,1
Total	100%	100%	2.965,7

\* Excepto productos farmacéuticos y medicamentos

\*\* NCP: No clasificado previamente.

Fuente: Elaboración propia sobre información del CEP y BADECEL/CEPAL.

entre abultadas ganancias y el mantenimiento de una regresiva distribución del ingreso. No casualmente en la mayoría de los casos se trata de producciones con una oferta concentrada, escasas articulaciones internas, poco demandantes de mano de obra y con bajos salarios en términos internacionales.

Por último, respecto del nivel de concentración cabe resaltar que dentro de las empresas líderes en ventas en general, y también entre las líderes en exportaciones, predominan ampliamente las de origen extranjero<sup>12</sup>. Asimismo, cabe destacar que, a fines del decenio de 2000, las firmas extranjeras que integran el selecto grupo de las cien compañías industriales de mayor envergadura dieron cuenta de aproximadamente las dos terceras partes de las exportaciones de esa elite empresaria y de casi el 50% del total de las exportaciones de productos industriales realizadas desde el país (se trata de participaciones muy superiores a los registros de la década de 1990 -Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011-).

En síntesis, sin bien durante los primeros años de la posconvertibi-

lidad se logró revertir el sistemático déficit en el intercambio industrial que mostró históricamente la Argentina, en los últimos años éste ha reaparecido dado que, a pesar del importante incremento de las exportaciones industriales, las importaciones de manufacturas crecieron con mayor velocidad desnudando así la persistencia de una estructura industrial desarticulada y escasamente integrada. Asimismo, se observa un alto nivel de concentración de las exportaciones de productos industriales, donde no sólo predominan un conjunto relativamente reducido de firmas sino que, a su vez, dentro de éstas tiene una participación absolutamente mayoritaria aquellas pertenecientes al capital extranjero.

### **Características generales de las exportaciones argentinas**

Uno de los grandes “logros” del “modelo” de posconvertibilidad que se ha señalado recurrentemente es el de haber impulsado las exportaciones de manufacturas, lo cual revelaría su sesgo “industrialista”<sup>13</sup>. Pocas dudas caben, sobre todo si se compara

<sup>12</sup> Para dar cuenta del alto nivel de extranjerización basta señalar que durante la posconvertibilidad, de las doscientas empresas con mayores ventas, las extranjeras explicaron alrededor del 60% de las ventas de la cúpula empresaria o, por caso, las firmas transnacionales que integran el panel de las quinientas compañías con mayor facturación explicaron entre 2002-2008, en promedio, el 73,3% de las exportaciones totales del país. Al respecto consultar Arceo, Azpiazu, Basualdo y Wainer (2009) y Schorr y Wainer (2011).

<sup>13</sup> Al respecto, entre otros funcionarios, la ministra de Industria de la Nación ha señalado

con lo acontecido durante el decenio de los noventa, que el tipo de cambio “alto” y el favorable contexto internacional han impulsado con fuerza las exportaciones de manufacturas. Dentro de ellas, las más dinámicas han sido las manufacturas de origen agropecuario (MOA), las cuales se han expandido a una tasa media del 15,5% anual entre 2002 y 2010, en tanto las de origen industrial (MOI) lo hicieron a un ritmo de 13,8% anual, porcentaje algo menor que el exhibido por los productos primarios (14,1% anual). En último lugar, con el menor crecimiento promedio, se ubican las exportaciones de combustibles y energía (4,1% anual).

Este discímil desempeño de las exportaciones según grandes rubros durante la posconvertibilidad ha dado como resultado un cambio en la composición de la canasta exportadora de bienes del país respecto de lo acontecido durante la década de 1990. Tal como se puede apreciar en el **grá-**

**fico N° 5**, se destacan algunas variaciones significativas en el período actual respecto del precedente, aunque también se registran algunas continuidades.

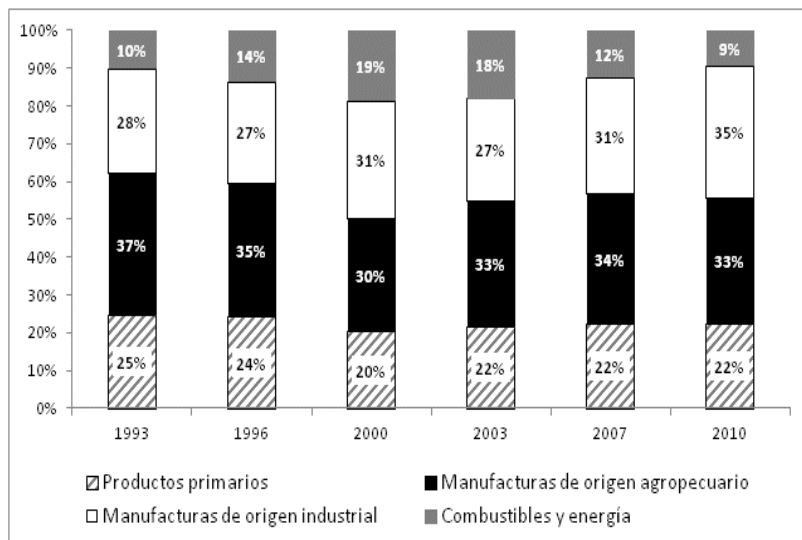
Entre los cambios se destaca la pérdida de incidencia del rubro combustibles y energía en la canasta exportadora del país, revirtiéndose la tendencia creciente observada a lo largo de la segunda mitad de la década de 1990. En efecto, se verifica un freno importante de las exportaciones de combustibles y energía a partir del año 2007, el cual se debió principalmente a la reducción de los saldos exportables como consecuencia del estancamiento en la producción y el fuerte incremento de la demanda interna a raíz de los altos niveles de crecimiento de la economía doméstica<sup>14</sup>. Este aumento del consumo de energía fue cubierto con crecientes importaciones, especialmente gas de Bolivia y fuel oil de Venezuela. De hecho la contracción de las exportaciones

reiteradamente los logros en materia de ventas al exterior de manufacturas: “El incremento de las exportaciones es el resultado de una política industrial en la que se prioriza la agregación de valor; porque incentivamos al que produce y exporta a que produzca más” (Débora Giorgi, Buenos Aires, 22 de septiembre de 2011; disponible <http://www.industria.gov.ar/?p=9230>); “Tenemos una industria fuerte, diversificada, con un uso de la capacidad instalada en niveles adecuados, que además ha logrado récord de exportaciones de manufacturas industriales, con períodos por encima de las manufacturas de origen agropecuario” (D. Giorgi, Buenos Aires, 01 de septiembre de 2011; <http://www.industria.gov.ar/?s=exportaciones+de+manufacturas>); “Argentina no solo no primarizó sus exportaciones sino que, lejos de eso, aumentó el peso relativo de sus exportaciones industriales, lo que significa valor agregado y más trabajo argentino por cada dólar que le vendemos al mundo” (D. Giorgi, Buenos Aires 25 de septiembre de 2011; disponible en <http://www.industria.gov.ar/?p=9288>).

<sup>14</sup> El consumo de electricidad se incrementó un 53% entre 2002 y 2010, en tanto el consumo de Gas lo hizo en un 40% (INDEC).



**Gráfico N° 5.** Exportaciones de bienes por grandes rubros, años seleccionados. (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre INDEC.

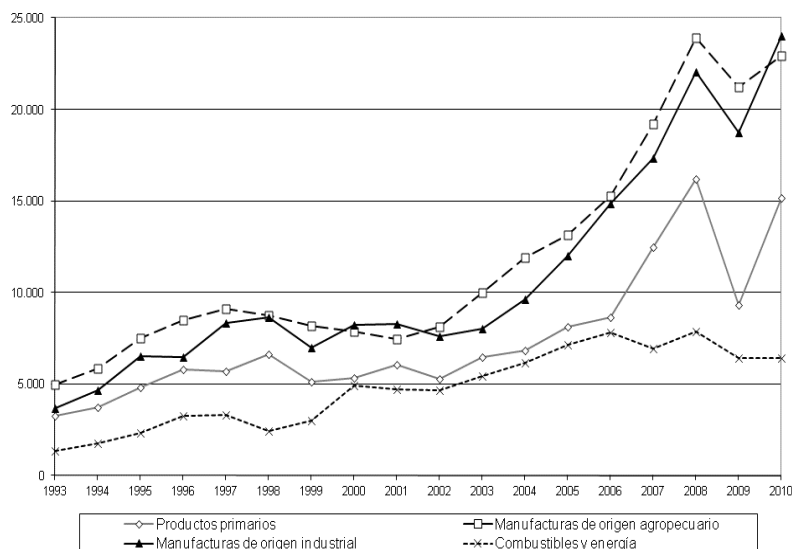
de energía y combustibles no fue mayor aún gracias al incremento de los precios en el nivel internacional; es decir, el alza de los precios minimizó de alguna manera la fuerte baja en las cantidades exportadas.

Por otra parte, tal como se puede observar en el **gráfico N° 5**, como consecuencia de un significativo ritmo de crecimiento entre 2003 y 2008 (17% anual) y una más intensa recuperación en 2010, las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) incrementaron su participación en la canasta exportadora, llegando a ser el rubro de mayor participación relativa en el último año considerado. De esta manera desplazaron al segundo lugar a las Manufacturas de

Origen Agropecuario (MOA), que redujeron su participación respecto del promedio de la década anterior aunque no obstante siguen representando un tercio del total.

Por lo contrario, no varió significativamente la participación de las exportaciones de productos primarios (21% promedio en la posconvertibilidad frente al 23% en los años 90). En realidad la evolución de las exportaciones de los productos primarios durante la posconvertibilidad fue bastante menos favorable que las de productos manufacturados hasta 2006, pero a partir de 2007 éstas pegan un salto importante (**gráfico N° 6**). En este caso dicho cambio se debió fundamentalmente al

**Gráfico N° 6.** Exportaciones de bienes por grandes rubros, 1993-2010. (En millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre INDEC.

exponencial crecimiento de los precios de los bienes agropecuarios y de los minerales en el mercado mundial y, en menor medida, al incremento de la producción<sup>15</sup>. La abrupta caída en 2009 (-43%) se debió tanto a la fuerte caída en las cotizaciones de estos bienes como consecuencia de la crisis internacional como a la severa sequía que padeció la principal región (pampeana) productora de cereales y oleaginosas.

Si bien el alza -y contracción- de

los precios internacionales también impactó en las exportaciones de manufacturas, lo hizo de manera heterogénea. En primer lugar, cabe aclarar que buena parte de las exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial son productos indiferenciados (*commodities*) y, por lo tanto, sus precios son fijados en el nivel internacional. En segundo lugar, el impacto del efecto precio fue mayor en las MOA que en las MOI, entre las cuales fue más determinante el incremento de las

<sup>15</sup> Para visualizar la mayor importancia del efecto precio por sobre las cantidades basta analizar lo ocurrido con el principal cultivo de exportación, la soja. Si bien entre 2005/06 y 2006/07 la producción de soja se expandió un 17%, al año siguiente se contrajo un 3%, en tanto el valor exportado siguió aumentando (Ministerio de Economía-INDEC).

cantidades exportadas (CENDA 2010; Tavosnanska y Herrera 2011). Buena parte del impulso a las exportaciones MOI se debió al incremento de las ventas de vehículos automotores que, acuerdos comerciales mediante, estuvieron destinadas principalmente hacia el mercado brasileño y, en menor medida, hacia el mexicano. Este tipo de exportaciones industriales también se vieron favorecidas por el alza en los precios de los *commodities* industriales, especialmente en acero, aluminio y plásticos. La industria siderúrgica, por su parte, amplió y concentró su capacidad productiva —aprovechando la coyuntura de buenos precios internacionales— para aumentar su penetración en el mercado norteamericano (Bianco, Porta, y Vismara 2007).

En definitiva, parecería que, haciendo abstracción del tema precios internacionales, el modelo de “dólar alto” efectivamente incentivó las exportaciones de manufacturas de origen industrial. Sin embargo, cabe señalar algunas cuestiones al respecto:

- El 65% de las exportaciones de bienes en 2010 seguía correspondiendo a bienes primarios y/o manufacturas basadas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales (ventajas comparativas estáticas).
- Sólo cinco ramas concentran más del 83% de las exportaciones industriales, de las cuales dos son ampliamente defi-

citarias en su comercio exterior.

- A pesar del incremento de las exportaciones MOI, este rubro sigue siendo por lejos el más deficitario del balance comercial (-26.000 millones en 2008), déficit que es cubierto fundamentalmente con las exportaciones MOA y de productos primarios.
- No casualmente, las ramas más deficitarias son las de mayor contenido tecnológico y las que, potencialmente, implican la generación de mayor valor agregado. En este sentido se verifica una relación opuesta entre la complejidad y densidad de los procesos productivos y el grado de integración de la producción aen el nivel local
- Del 35% de las exportaciones que corresponden a bienes de origen industrial, la mayor parte corresponde a la producción de *commodities* (acero, aluminio, sustancias químicas), es decir, la Argentina es mayormente tomadora de precios y no compite a través de la diferenciación de productos. Asimismo, las exportaciones de este tipo de bienes están altamente concentradas en un conjunto reducido de grandes empresas entre las cuales predominan ampliamente las de capital extranjero.

En definitiva, no cabe duda que el modelo de “dólar alto” fue más

favorable para la exportación de manufacturas de origen industrial que el régimen de convertibilidad, aunque el tipo de cambio alto como elemento casi excluyente de la política económica no alcanzó para modificar significativamente la composición de la canasta exportadora del país. Estos resultados son compatibles con los obtenidos por aquellos que afirman que no hubo un cambio estructural en la industria argentina (Azpiazu y Schorr, 2010 y 2011; Fernández Bugna y Porta, 2008). Inclusive las pocas políticas de promoción al sector industrial tuvieron como destinatarios justamente a los actores previamente consolidados, mayormente vinculados con la producción de insumos difundidos y la armadura automotriz, favoreciendo así la concentración económica y tornándose en beneficios redundantes dado que son sectores que de todos modos se hubieran expandido (Azpiazu, 2008). Evidentemente el sostenimiento de un tipo de cambio -cada vez menos- competitivo no logra compensar la ausencia de una verdadera política industrial que desarrolle nuevos sectores y actores estratégicos para el desarrollo económico.

### **Nuevos y viejos problemas: opciones y desafíos**

La Argentina actual enfrenta dos problemas estructurales relacionados pero de índole diferente. Por un lado, evitar que se repita

un estrangulamiento externo que pueda restringir o incluso revertir el crecimiento del nivel de actividad económica. Por otro lado, se encuentra también pendiente la cuestión del desarrollo y competitividad en los sectores de la producción con mayor valor agregado, hecho que atañe no sólo al crecimiento en el corto-mediano plazo sino a la dinámica de la acumulación del capital en términos estructurales y al rol del país en la división internacional del trabajo.

En relación con el primer escollo, hasta ahora durante la posconvertibilidad la restricción externa fue desplazada por una inicial y abrupta contracción de las importaciones y por una posterior y significativa expansión de las exportaciones favorecida en gran medida por un tipo de cambio "competitivo" -aunque decreciente- y por el alza en los precios internacionales de los principales productos que exporta el país. Sin embargo, tanto la reaparición del déficit comercial en el intercambio de manufacturas así como el sucesivo achicamiento del superávit en cuenta corriente en los últimos años son señales de alerta ante la posible reaparición del viejo problema endémico. Esta situación puede verse agudizada en el corto-mediano plazo de continuar el ritmo expansivo de la salida de divisas, la cual tiene elementos coyunturales (fuga de capitales ante la cercanía del recambio gubernamental) pero también estructurales, como la creciente

remisión de utilidades de las filiales de las empresas transnacionales, la utilización de precios de transferencia y la apreciación del tipo de cambio real que, en ausencia de una verdadera política de sustitución, conduce tanto a una mayor propensión importadora, al incremento del gasto de los argentinos en el exterior como a preferencias por los depósitos y liquidez en dólares.

La cuestión de la restricción externa puede ser “solucionada”, en el **corto plazo**, a través de cinco grandes opciones (no necesariamente excluyentes entre sí): a) mediante la vuelta a los mercados financieros internacionales a partir de la toma de créditos que permitan compensar transitoriamente el posible déficit de cuenta corriente; b) mediante un ajuste que implique un enfriamiento de la actividad económica y, con ello, una contracción de las importaciones; c) a través de una nueva devaluación de la moneda que permita abaratar los costos de la producción local en dólares, lo cual a su vez encarecería las importaciones; d) promoviendo la inversión extranjera directa (IED) y; e) profundizando el proceso de sustitución de importaciones a través de restricciones a las mismas dentro de los límites impuestos por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Todas las opciones mencionadas tienen consecuencias –distintas- para la economía y la socie-

dad argentinas. El regreso a los mercados internacionales de crédito no sólo finalizaría con el actual período de desendeudamiento sino que dejaría a la economía argentina más expuesta a los vaivenes de la economía mundial, dato no menor teniendo en cuenta la actual crisis financiera internacional. La opción por un ajuste de la actividad económica impactaría negativamente de modo directo en los ingresos -sobre todo de los asalariados- y muy probablemente en el nivel de empleo. Por su parte, una fuerte devaluación del peso con los actuales niveles inflacionarios y sin un cambio significativo en las alícuotas que se cobran en concepto de retenciones a las exportaciones seguramente no sólo haría caer los salarios reales sino que aceleraría aún más el incremento del nivel de precios, erosionando de esta manera el efecto buscado con la depreciación de la moneda. La opción de fomentar más ingreso de inversión extranjera directa permitiría aliviar las tensiones sobre el balance de pagos por el lado de la Cuenta Capital, pero a largo plazo agudizaría las tensiones sobre la Cuenta Corriente al incrementarse la remisión de utilidades. Para evitar este efecto negativo de la IED habría que imponer fuertes condicionamientos a la remisión de utilidades, lo cual requiere de, al menos, la modificación de la actual ley de Inversiones Extranjeras –sancionada por la

última dictadura-, la revisión de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y una estrategia frente a posibles demandas de las transnacionales ante el CIADI. Por último, la adopción de nuevas medidas para arancelarias para restringir las importaciones parecería ser la medida con menores consecuencias negativas directas, aunque podría conducir a una mayor elevación de los precios internos como consecuencia de una pérdida de eficiencia así como a conflictos con los principales socios comerciales del país, muy especialmente con los países miembros del Mercosur, lo cual podría terminar impactando negativamente en las exportaciones argentinas hacia esos destinos.

En el **mediano y largo plazo** se podrían abrir nuevos caminos para intentar superar el estrangulamiento externo que incluyan medidas de más largo aliento, entre ellas se pueden mencionar: a) un proceso sustitutivo más extendido que alcance a nuevos productos y no sólo a los que ya se fabrican en el país; b) incrementar las exportaciones agropecuarias mediante una mayor inversión tecnológica en el campo que busque no sólo aumentar los rindes sino también integrar nuevas tierras posiblemente aptas para la producción y; c) incrementar las exportaciones industriales, sobre todo de aquellos bienes de carácter no tradicional.

Hasta el momento el gobierno

nacional ha intentado anticiparse a la aparición de un nuevo cuello de botella en el sector externo con un enfoque más bien restringido al equilibrio del balance de pagos y, en cambio, al momento, con poca preocupación por cuestiones asociadas con un desarrollo económico más sustentable en el largo plazo. En el corto plazo el gobierno ha tomado la decisión de que aquellas industrias con gran peso y altamente deficitarias equilibren sus importaciones con exportaciones. Este ha sido el caso de las editoriales y las terminales e importadoras automotrices, a las cuales se les ha exigido informalmente que para poder seguir importando libros en el primer caso, y componentes y vehículos en el segundo, deberán compensar dicha salida de divisas con ventas al exterior. Si bien en principio esto podría ser una medida auspiciosa, enfocar la cuestión solo desde el punto de vista de la oferta y demanda de divisas puede conducir a desaprovechar una oportunidad para fomentar la producción, sustitución y exportación en actividades con alto valor agregado como la producción automotriz. Si bien en algunos casos se busca impulsar la exportación de autopartes, en la mayoría de los casos se trata de exportar vehículos terminados o directamente bienes que no pertenecen al rubro. Ciertamente una mayor exportación de vehículos puede aportar más divisas y potenciar la industria automotriz,

aunque esto no garantiza necesariamente que vaya a incrementar significativamente el grado de integración local de la producción. Como se señaló, el régimen automotriz es uno de los pocos que sigue gozando de un régimen especial de protección que permite mantener bajos niveles de integración local de la producción. Por otro lado, la casi totalidad de las importadoras de automóviles han acordado compensar su situación deficitaria principalmente mediante la exportación de productos tradicionales, como maíz, harina y aceite de soja, maní, vinos, cuero, etc.<sup>16</sup>. Es decir, la tendencia sigue siendo privilegiar la exportación de productos con bajo valor agregado.

Otra de las últimas apuestas por parte del gobierno en este sentido ha sido el reciente lanzamiento del “Plan Estratégico Agroalimentario”, mediante el cual se propo-

ne metas expansivas de producción y exportación de bienes de origen agropecuario profundizando el carácter de *agribusiness* que fue adquiriendo el sector en las últimas décadas<sup>17</sup>. Si bien la expansión de la producción y exportación de productos agropecuarios y agroindustriales puede contribuir a aliviar un posible estrangulamiento externo, debe tenerse en cuenta que nada garantiza que la demanda externa de dichos productos siga creciendo al mismo ritmo que en la actualidad, máxime cuando algunos de los principales actuales compradores, destacándose China entre ellos, están buscando la forma de reducir su dependencia de materias primas del extranjero o al menos realizar la mayor parte del procesamiento de las mismas en su propio territorio, dejando así un menor margen para agregarle valor a las exportaciones tradicio-

<sup>16</sup> Sólo a modo de ilustración, se pueden mencionar algunos de los acuerdos firmados entre el Ministerio de Industria de la Nación y algunas terminales e importadoras automotrices: la japonesa Nissan se comprometió a exportar harina y aceite de soja y biodiesel a través de terceras empresas, Subaru de la misma nacionalidad se comprometió a exportar maíz como alimento avícola a Chile, la también japonesa Mitsubishi exportará alimento balanceado, maní y agua mineral, algo similar a lo que hará Ditecar (la importadora de las marcas Volvo, Jaguar y Land Rover), la alemana Porsche compensará sus importaciones de vehículos con exportaciones de vinos y productos olivícolas, en tanto la coreana Hyundai también se comprometió a exportar maní, vinos, biodiesel y harina de soja. (Ver Ministerio de Industria; <http://www.minprod.gob.ar/>).

<sup>17</sup> El Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) fue lanzado en septiembre de 2011 y prevé que para 2020 la producción granaria alcance los 157,5 millones de toneladas (un 58% más que en 2010), con una superficie sembrada de 42 millones de hectáreas (27% más). En ganadería se espera que el *stock* de ganado bovino llegue a las 54 millones de cabezas (8% más). En términos de exportaciones, los productos primarios alcanzarían los 27.360 millones de dólares (un 80% más que en 2010), en tanto las ventas al exterior de manufacturas de origen agropecuario (MOA) llegarían a los 64.200 millones.

nales. Tampoco hay garantías de que la actual tendencia alcista de los precios internacionales de *commodities* agropecuarios se mantenga con el mismo ritmo en el mediano-largo plazo<sup>18</sup>.

A esto debe sumársele el hecho de que la población y la economía argentinas continúan creciendo y que se siguen incorporando sistemáticamente nuevos bienes a las canastas de consumo, con lo cual la sola modernización del campo y de la producción agropecuaria no parece ser suficientes para compensar de manera estructural el déficit del comercio industrial. Y aun cuando la expansión de las exportaciones agroalimentarias bastase para sortear la restricción externa, es dudoso que el crecimiento de la producción agropecuaria y agroindustrial por sí mismas pueda bastar para garantizar un significativo y sostenido incremento de los ingresos y una más justa distribución de los mismos, sobre todo teniendo en cuenta que en la actualidad, a pesar de su importante expansión durante la posconvertibilidad, ambas actividades en conjunto explicaron “sólo” el 15% del valor agregado generado en la economía argentina entre 2002 y 2010 (Arceo, N., 2011).

Por el lado de la sustitución de importaciones, en los últimos

tiempos se han sumado nuevos productos al listado de aquellos que requieren de licencias no automáticas, dificultando así su ingreso al mercado argentino. Esto se ha hecho primeramente en el rubro alimentos, en el cual, además de ser la Argentina ampliamente superavitaria, produce también bienes con un valor agregado relativamente bajo. Si bien para favorecer la producción nacional -localizada fundamentalmente en la provincia de Tierra de Fuego-, se han incorporado a estas restricciones algunos productos electrónicos con mayor contenido tecnológico (celulares, televisores, notebooks y netbooks, etc.), debido al carácter del régimen especial de promoción en dicha provincia, prácticamente lo único que se termina sustituyendo es el bien final, en tanto la mayoría de sus componentes, especialmente los más sensibles y complejos, siguen siendo importados. Esta especie de industria de ensamblaje que propicia el régimen fueguino contribuye a generar empleos en la isla pero modifica muy poco la situación deficitaria del sector y tampoco contribuye a generar mayores encadenamientos productivos. En la generalidad de los casos las empresas transnacionales se instalan en el territorio -casi siempre asociadas con algún grupo local- para “sal-

<sup>18</sup> El propio “Plan Estratégico Agroalimentario” mencionado anteriormente se encarga de advertir que las proyecciones allí vertidas podrían verse modificadas por la alta volatilidad de los precios de los *commodities* de origen agropecuario y del petróleo, generando complicaciones no previstas.



tar” las barreras para arancelarias y poder mantener o aumentar su participación en el mercado interno, pero no figuran en los planes de sus casas matrices el mudar también la producción de los componentes más tecnológicamente complejos ni mucho menos sus áreas de investigación y desarrollo.

Desde ya que en el mundo actual, con un alto grado de internacionalización de las relaciones de producción capitalistas, carece de sentido y sería imposible lograr una producción completa en todas las ramas industriales, es decir, la autarquía total. El objetivo no puede ser ya, entonces, completar **todos** los casilleros de la matriz insumo-producto, pero sí planificar estratégicamente qué sectores de alta complejidad presentan mayores ventajas para ser desarrollados -seguramente los aún no consolidados en el nivel mundial- de modo de reducir la brecha tecnológica y de productividad que padece el país.

La reproducción lineal de la “vía asiática” no parece ser factible para un país con una dotación de factores y una estructura social como la Argentina. La existencia de diversos intereses al interior de la clase dominante -con sectores aún con fuerte presencia o intere-

ses vinculados con la producción agropecuaria- y una clase trabajadora organizada y con una rica tradición de lucha hacen que una salida que impulse una significativa y sostenida reducción de los salarios en el nivel internacional conjuntamente con un fuerte incremento de la productividad en un país como el nuestro carezca de viabilidad política (y económica)<sup>19</sup>. No obstante, una profundización de la industrialización que conduzca a una eficiente producción de manufacturas con mayor valor agregado y un alto contenido tecnológico debe ser una alternativa a considerar ya que brinda la posibilidad de generar empleos calificados y pagar salarios altos, equivalentes a los vigentes en los países centrales. Por lo general existe una muy fuerte correlación entre el nivel de ingreso per cápita del país y el tipo de tecnología sobre el que sustenta su penetración en el mercado mundial.

## Reflexiones finales

Si se busca disminuir o eliminar la dependencia económica entonces deben tenerse en cuenta las dos cuestiones anteriormente señaladas: por un lado, tal como afirmaba Oscar Braun (1975), uno de los aspectos centrales que han

<sup>19</sup> Desde ya que el desarrollo industrial desde fines de la década de 1960 de naciones como Corea, Taiwán, Singapur y Malasia involucró un conjunto de medidas que exceden largamente la cuestión salarial. No obstante éste fue un requisito indispensable al comienzo del proceso de industrialización. Al respecto consultar, entre otros, Arceo (2005), Amsden (2001) y Chang (2006).

trabado el desarrollo de las fuerzas productivas en la Argentina ha sido la limitación externa. En tanto la mayor parte de los medios de producción y los insumos tecnológicamente más complejos sigan siendo productos de importación, la acumulación de capital en el país va a estar condicionada no sólo por transferencias de valor hacia el centro sino por factores aleatorios como la suerte del balance de pagos (Mauro Marini, 2007). Pero, como se señaló, no se trata únicamente de una cuestión de disponibilidad de divisas sino también de modificar el rol de la Argentina en la división internacional del trabajo de modo de generar mayor valor y, con ello, mayores niveles de empleo y, sobre todo, de ingresos.

Por supuesto que para llevar adelante una tarea como la aquí planteada se necesita de actores en cuyos objetivos se encuentre el de modificar el tipo de inserción argentina en el mercado mundial. Sí, como sostiene Enrique Arceo (2005), “el paso a grados más complejos de industrialización no es un proceso automático, reflejo del cambio en la proporción de factores, sino el resultado de una muy activa política industrial que enfrenta crecientes exigencias a medida que avanza el proceso de industrialización”, cabe preguntarse entonces qué sujeto social está en condiciones de llevar adelante dicha política industrial.

Seguramente este objetivo no es parte intrínseca de los intereses

del capital transnacional, el cual constituye el núcleo más poderoso y dinámico de la burguesía argentina. Como se mencionó, si bien en un primer momento el ingreso de inversión extranjera directa (IED) puede contribuir al equilibrio del balance de pagos, en el mediano plazo su presencia sólo agrava la tensión sobre la cuenta corriente a través de la creciente remisión de utilidades. Es decir, para evitar el efecto negativo sobre el balance de pagos de la presencia de las empresas transnacionales en la economía argentina, la tasa de inversión de dicho sector debería superar a la tasa de remisión de utilidades, algo no solamente improbable sino que tarde o temprano conduciría a la extranjerización cuasi total de la economía.

Por otro lado, atendiendo a la cuestión del valor agregado, el capital extranjero sólo localiza inversiones productivas allí donde los costos absolutos son menores o donde el tamaño del mercado interno y las dificultades para acceder a este desde “afuera” lo justifiquen. En este sentido, no sólo las condiciones locales no hacen atractivo para el capital transnacional orientar sus inversiones a actividades industriales de alto valor agregado para la exportación, sino que el mismo no tendría intereses en montar una nueva estructura de desarrollo científico y tecnológico en tanto ya cuenta con estructuras de este tipo en sus países de origen y

otras filiales, es decir, en ambientes con sistemas científicos y educativos extendidos y consolidados.

Pero tampoco los grupos económicos locales parecen estar interesados en generar nuevas ramas y sectores que compitan con la producción del capital transnacional ya que éstos están asociados subsidiariamente con el mismo y, además, a pesar de ser grandes en el medio local, siguen siendo en la generalidad de los casos demasiado débiles como para poder competir en igualdad de condiciones con el capital extranjero. La gran burguesía local, dada su debilidad estructural, es la más interesada en profundizar el aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales del país en tanto allí reside mayor-

mente su capacidad para competir con relativo éxito en el mercado mundial.

La implementación de una política económica que trate de contrarrestar las tendencias que impone la ley del valor en el ámbito nacional generando actividades de alto valor agregado que permita mejorar los ingresos de la mayoría de la población requiere de un sujeto social que genere las condiciones para un desarrollo sustentable a largo plazo en detrimento de la inmediatez por la maximización de las ganancias. En definitiva, parecería ser que, dadas las condiciones en las que se encuentra sumergida la Argentina actual, las tareas pendientes del desarrollo económico sólo pueden ser llevadas a cabo por los sectores populares.

## Bibliografía

- Amsden, Alice (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-industrializing Economies*, New York, Oxford University Press.
- Arceo, Nicolás (2011). "La consolidación de la expansión agrícola en la posconvertibilidad". *Realidad Económica*, N° 257, pp. 28-55, Buenos Aires.
- Arceo, Nicolás y Martín Schorr (2011). "Extranjerización y balanza de pagos". En *Miradas al Sur*, Año 4, Edición número 169, 14/08/2011.
- Arceo, Enrique (2005). "El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de dependencia en América Latina". *Cuadernos del CENDES*, N° 60, Caracas.
- Arceo, N., Azpiazu, D. Basualdo, E. y Wainer, A. (2009). *Aproximación a las transformaciones estructurales de la economía argentina. Una visión desde la cúpula empresarial, 1991-2005*. Buenos Aires: PNUD - Argentina.
- Arceo, Nicolás y Andrés Wainer (2008). *La crisis de la deuda y el default. Los distintos intereses en torno a la renegociación de la deuda pública*. Documento de Trabajo N° 20, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires.

- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2011). "La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales". **Realidad Económica**, N° 259, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011). *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Capital Intelectual: Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Azpiazu, D., Bisang, R. y Kosacoff, B. (1988). "Industrialización y exportación de manufacturas en la Argentina. Evolución estructural y apertura exportadora (1973-1986)". *Boletín Informativo Techint*, núm. 253, Buenos Aires, Organización Techint, pp. 25-75.
- Azpiazu, Daniel (2008). "¿Formación de capital de emprendedores o concentración económica?". **Realidad Económica**, N° 238, Buenos Aires.
- Basualdo, E., Azpiazu, D., Arceo, N. y Manzanelli, P. (2010). "La incidencia de la cúpula empresaria en la balanza comercial durante la postconvertibilidad". Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.
- Basualdo, Eduardo (2006). *Estudios de Economía Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bianco, C., Porta, F. y Vismara, F. (2007). "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa". En Kosacoff (ed.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires: CEPAL.
- Braun, Oscar (1975). "Desarrollo del capital monopolista en la Argentina", en Braun (comp.): *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- CENDA (2010). "Comportamiento del sector externo argentino durante la posconvertibilidad. Una mirada a través del Balance de Pagos". *Notas de la Economía Argentina*, N° 7, Buenos Aires, noviembre de 2010.
- CENDA (2007). "¿Y dónde está el piloto? El crecimiento de la industria sin política industrial". *Notas de la Economía Argentina*, N° 4, Buenos Aires, diciembre de 2007.
- CENDA (2006). "El boom exportador de la Argentina: ¿qué hay de nuevo?". *Notas de la Economía Argentina*, N° 1, Buenos Aires, junio de 2006.
- Chang, H.J. (2006). *The East Asian Development Experience – The Miracle, the Crisis, and the Future*. London: Zed Press.
- Diamand, Marcelo, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Paidós, 1973.
- Fernández Bugna, Cecilia. y Fernando Porta (2008). "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural". En **Realidad Económica**, N° 233, Buenos Aires.
- French-Davis, R. (1997). "El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso". *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 146, Buenos Aires.

- Kosacoff, B. (coord.) (1999). "Hacia un nuevo entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina". Documento de Trabajo N° 82, CEPAL, Buenos Aires.
- Mauro Marini, Ruy (2007). *América Latina, dependencia y globalización*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo Libros.
- Marx, Karl (1995). *El capital. Tomo I*. Vol. 3. México: Siglo XXI.
- Marx, Karl (1992). *El capital. Tomo II*. Vol. 5. México: Siglo XXI.
- Ortiz, Ricardo y Martín Schorr (2009). "Dependencia tecnológica e industria trunca en la Argentina de la posconvertibilidad". *Industrializar Argentina*, N° 10, Buenos Aires.
- Schorr, M. (2004). *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Edhasa.
- Schorr, Martín y Andrés Wainer (2011). "Posconvertibilidad: ¿resurgimiento de un capitalismo nacional o continuidad de la extranjerización económica? Un análisis a partir del panel de las grandes empresas de la Argentina". Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología* de la UBA, Buenos Aires.
- Tavosnanska, Andrés y Germán Herrera (2011). "La industria argentina a comienzos del siglo XXI". *Revista CEPAL* 104, pp. 103-122, agosto.
- Varela, Liliana (2003). "El sector automotriz argentino. Estudio sobre la evolución de la cadena productiva local". *Realidad Económica*, N° 196, pp. 120-145, Buenos Aires.
- Vispo, Adolfo (1999). "Reservas de mercado, cuasi rentas de privilegio y deficiencias regulatorias: el régimen automotriz argentino". En Azpiazu (ed.), *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*. Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editorial Norma.