ISSN 1853-8819

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX **AÑO 9 NÚMERO 76 JULIO 2019**

voces en el Fénix

INDUSTRIA Y DESARROLLO

DAR RESPUESTA A LOS ENORMES DESAFÍOS QUE TENEMOS EN MATERIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EMPLEO REQUIERE DE UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICA INDUSTRIAL, ESCALONANDO TECNOLÓGICAMENTE LA PRODUCCIÓN.

ETERNO RESPLANDOR DE UNA MENTE SIN RECUERDOS

sumario nº76 julio 2019

editorial

INDUSTRIA Y DESARROLLO

Abraham Leonardo Gak

MARCELO ROUGIER Presentación 6 MATÍAS KULFAS El desarrollo industrial argentino en perspectiva histórica 10 JUAN ODISIO "El árbol está maduro, no lo dejen pudrir" 20 PATRICIA JEREZ Un recorrido por la historia del sector siderúrgico argentino 28 GERMÁN HERRERA BARTIS Desindustrialización y después 36 EDUARDO GÁLVEZ La actuación contradictoria de los dirigentes industriales en relación al desarrollo industrial en Argentina (1988-2001) 44 PABLO J. LÓPEZ Instrumentos e instituciones para el financiamiento del desarrollo y la industria 52 LUCIANA GIL Restricciones no arancelarias en el Mercosur 60 PEDRO GAITE La restricción externa 68 MARTA BEKERMAN, FEDERICO DULCICH Y PEDRO GAITE China y la Argentina 76 GUSTAVO GARCÍA ZANOTTI, LORENZO CASSINI Y MARTIN SCHORR El poder económico bajo el gobierno de cambiemos 82 JUAN M. GRAÑA Industria 4.0, reflexiones sobre las perspectivas de la industria argentina 90 FERNANDO PORTA Equidad distributiva y política industrial 96

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano
Ricardo J.M. Pahlen

Vicedecano
Emiliano Benjamín Yacobitti

Secretario General
Gustavo Montanini

Secretario Académico
Pablo Rota

Secretario de Hacienda y Administración
Fabián Famá

Secretario de Investigación
Adrián Ramos

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado
Catalino Nuñez

Secretaria de Doctorado y Posdoctorado
María Teresa Casparri

Secretario de Extensión Universitaria
Carlos Jara

Secretario de Bienestar Estudiantil
Stéfano Cozza Di Carlo

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales
Luis Pérez Van Morlegan

Secretario de Graduados
Rubén Arena

Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica
Claudio Freijedo

Secretario de Relaciones Institucionales
Omar Quiroga

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Docentes

TITULARES
Alberto E. Barbieri (Rector)
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Pablo Rota
Andrés Flavio López
Carlos María Negri

SUPLENTES
César Humberto Albornoz
Gerardo Fernando Beltramo
Walter Fabián Carnota
Javier Legris
Ana María Campo
Catalino Nuñez
María Inés Barbero
Adrián Horacio Ramos

Claustro de Graduados

TITULARES
Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Rubén Arena
María José Canals

SUPLENTES
Roberto Darío Pons
Daniel Roberto González
Juan Manuel Oro
María Fernanda Inza

Claustro de Alumnos

TITULARES
Nicolás Tedesco
Antonella Cerase
Mateo Gadano
Jonatan Barros

SUPLENTES
Ana Ailin Andrada
Tomás García
Sergio Segluk
Michael Acosta

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de la propiedad intelectual en trámite.

Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR
Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL
Eduardo Basualdo
Oscar Oszlak
Fernando Porta
Alejandro Rofman
Ricardo Aronskind

COORDINACIÓN TEMÁTICA
Marcelo Rougier

SECRETARIO DE REDACCIÓN
Sergio Woyecheszen

PRODUCCIÓN
Paola Severino
Erica Sermukslis
Samantha Vaccari

CORRECCIÓN
Claudio M. Díaz

DISEÑO EDITORIAL
Martín Marpons

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO
Leandro M. Rossotti
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

INDUSTRIA Y DESARROLLO

Después de haber borrado sus recuerdos Joel y Clementine vuelven a cruzarse en Montauk. Y en ese tren rumbo a Rockville Centre darían un nuevo comienzo a una relación que, sin saberlo, no era nueva. Algo de ese tren debe haber en ciertos debates históricos en Argentina, y el de la industria es uno de ellos.

Desde las disputas de la década de 1930, en torno a las distintas alianzas de clase que rodeaban las agendas del Plan Pinedo y el Grupo Forja, una y otra vez nos topamos con la necesidad de dar un curso definitivo a la industrialización de nuestro país, a la que no hemos logrado darle más que respuestas defensivas.

De Swift y Tamet a Rigolleau y Cemento Portland, de Quilmes y Ford a La Cantábrica y Siam, varios han sido los hitos que marcaron a fuego el ADN industrial de la Argentina, sobre el que pesaron y pesan fuertes tensiones de economía política y varios episodios de restricción externa, dejándonos con esa recurrente sensación de volver a empezar.

Es sobre estas complejidades que avanza este número, proponiendo una nueva lectura a la industrialización de nuestro país, que une las luces y sombras del modelo sustitutivo y el desmantelamiento prematuro en la entrada a la segunda globalización financiera con la persistencia de la heterogeneidad estructural, eje pivote sobre el cual construir un futuro distinto.

En efecto, plantear objetivos de crecimiento económico, distribución del ingreso y generación neta de empleo supone el doble desafío de elevar (y sostener) el empuje por demanda y de transformar la estructura productiva, para lo cual resulta imprescindible la incorporación de conocimiento científico-tecnológico a la producción industrial.

La demanda (interna y externa) genera incentivos a la inversión y a las mejoras de productividad, y el cambio hacia una estructura diversificada y escalonada tecnológicamente reduce la incidencia del subempleo y la informalidad, viabilizando al mismo tiempo el aumento de los ingresos reales.

Competitividad hoy no es entonces bajar la intensidad distributiva, sino modificar la forma en que nos proyectamos hacia la nueva división internacional del trabajo, superando nuestro rol histórico de productor primario.

Tenemos en el mundo varios ejemplos de países que han logrado transformarse en productores industriales tanto para el consumo interno como para la exportación. La Argentina también puede ser uno de esos países, para ello es imprescindible la intervención del Estado no solo en términos económicos sino también redireccionando el desarrollo industrial de modo de posicionarlo de manera competitiva en el contexto internacional.

Ejemplo de estos objetivos perseguidos con respecto al desarrollo del país lo marca el período 1940-1960 con la utilización de un sistema de financiamiento estatal de apoyo a la industria como contribución al desarrollo. O recientemente la modificación, en el año 2012, de la Carta Orgánica del Banco Central de la Nación, que amplió sus funciones vinculándolo directamente con la política económica vigente al señalar la obligación del BCRA de vincularse con la política oficial, ampliando su función de defensa del valor de la moneda como objetivo esencial a la incorporación a políticas de generación de empleo y bienestar social.

Por todo lo expuesto considero imprescindible avanzar en la síntesis de nuestra propia historia industrial y de este presente de fuerte incertidumbre, para proyectar hacia qué Argentina vamos y qué planificación nos vamos a dar para hacerla viable.

Este número de Voces en el Fénix pretende aportar a este debate que considero sumamente actual. Quizás un esfuerzo más por mantener el resplandor, como Joel, que intentando conservar algo de lo que tuvo con Clementine llegó a escucharla mientras se borraba el último recuerdo de su relación: "Encuéntrame en Montauk".

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)

Presentación

por MARCELO ROUGIER

Doctor en Historia, investigador Principal del CONICET/ IIEP-Baires y profesor titular de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Asimismo es editor de H-industria. Ha publicado numerosos artículos y capítulos de libros sobre historia de la industria y las empresas. Es autor, entre otros de "Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo" (2004), "Estado y empresarios en la industria del aluminio" (2011), "La economía del peronismo (2012); Aldo Ferrer y sus días" (2014); "La industrialización en su laberinto. Historia de empresas argentinas" (2015) y "La argentina será industrial o no cumplirá sus destinos" (2018), junto a Juan Odisio. También ha editado numerosas compilaciones y la serie Estudios sobre la industria argentina (3 vols.).

Este *dossier* pretende estimular un debate necesario para la Argentina actual, muchas veces relegado por las urgencias de la coyuntura macroeconómica o por la dinámica política-institucional. Para iniciar ese diálogo ineludible hemos convocado a un conjunto de cientistas sociales que ha venido aportando desde una perspectiva transdisciplinaria a un campo de estudios centrado en la problemática del desarrollo, la industrialización y la planificación en la Argentina, muchos de los cuales han participado de proyectos colectivos recientes.[1]

Hoy en día, los sistemas industriales son cada vez más intensivos en tecnología y conocimiento y, por lo tanto, se presentan nuevos desafíos en las estrategias de planificación y política industrial, pero ello no inhabilita una mirada histórica del problema; muy por el contrario, el análisis de las experiencias del pasado puede ser una vía muy ricas para escudriñar sus contrariedades, fallas y también, por qué no, sus éxitos relativos, de forma tal que contribuyan a una mejor comprensión de la situación actual y a perfilar una estrategia de desarrollo consistente.

Los trabajos que se presentan en este *dossier* tienen, en consecuencia, tanto una perspectiva histórica como económica y sociológica de algunos de los dilemas clave de la industrialización en la Argentina. Aquellos más anclados en el análisis histórico permiten reconstruir el contexto en el cual diferentes actores sociales delineaban o actuaban bajo políticas en pos del logro del desarrollo económico; como señalamos, no buscan aportar herramientas de un modo mecánico para la discusión actual, aun cuando contribuyen a una mejor comprensión de la situación, los dilemas y desafíos de hoy. En este sentido, resulta importante aclarar que la preocupación por el desarrollo económico y social durante el siglo XX se solapó

con una determinada orientación de la intervención estatal o directamente con la planificación, si bien bajo diversas concepciones teóricas. El propósito de esa búsqueda no fue otro que lograr el incremento sostenido del bienestar de la población, en conjunción con la reducción progresiva de las desigualdades socioeconómicas. Para ello se definieron distintos objetivos-instrumentos, como la creación de organismos o instituciones vinculadas al "desarrollo" o la remoción de la restricción externa a través del impulso de la sustitución de importaciones primero, o la exportación industrial después, por ejemplo. No obstante, desde finales de los años setenta, cuando se iniciaron políticas antiintervencionistas y críticas a determinadas orientaciones de la industrialización al amparo de la difusión de vertientes económicas ortodoxas, la posibilidad de incluir la planificación en un programa económico tendiente al desarrollo cedió terreno de modo abrupto en la Argentina, al igual que en otros países de la región.

A partir de entonces, en el marco de un proceso de desindustrialización importante, la idea de desarrollo mutó de manera significativa y también, claro está, la de la intervención estatal, y la planificación asociada a ella. La teoría clásica del desarrollo se abandonó y la discusión volvió a plantearse en el terreno de las ventajas comparativas estáticas, como en el siglo XIX, dejando de lado las múltiples y ricas propuestas que se hicieron en "los años dorados del desarrollo". Con todo, a partir de la crisis económica mundial de 2008, es posible advertir una relativa reconsideración de la importancia de la intervención estatal y el desarrollo económico que revela cierto retorno a debates más "tradicionales". También se ha revalorizado recientemente el papel que desplegó el Estado en el crecimiento económico, particularmente financiando inversiones de riesgo o desarrollando innovaciones que luego fueron desplegadas por empresas privadas que alcanzaron jerarquía a nivel internacional en diversos sectores de alta condensación tecnológica como la biotecnología, la nanotecnología, internet, etcétera. También el Estado actuó fuertemente protegiendo sectores estratégicos por muchos años y dando enormes subsidios a la exportación, o estimulando la concentración como ocurrió en los conocidos casos del sudeste asiático. Aunque hoy la política de desarrollo sea menos evidente, no significa que no se haga: los países industrializados utilizan una batería enorme de recursos para fortalecer sus ventajas económicas, como barreras paraarancelarias, direccionamiento del gasto público, políticas de patentes, apoyo a sus grandes empresas, etcétera. Es una realidad incontrastable que en muchos países son las empresas y agencias estatales las que impulsan el avance tecnológico a través de grandes inversiones en sectores con prolongados plazos de retorno del capital y altos niveles de riesgo empresario, y muchas veces sustentan y dirigen el proceso de desarrollo. La visión liberal o neoliberal de que el Estado es un actor intrínsecamente ineficiente y que por lo tanto la prescripción sería dejar que el mercado asigne los recursos productivos de manera "libre", sin interferencias tanto al interior de los países como en el comercio y las inversiones internacionales, debe descartarse de plano.

Con todo, como resultado de los aportes de algunos artículos de este *dossier* queda claro que no es ya posible concebir la industrialización y la planificación como en el período en que el Estado era protagonista activo e importante en las tareas de investigación científica y la producción de bienes y servicios. Es necesario reconocer los límites de la industrialización y la planificación del pasado, puesto que en muchos casos no implicó una modificación significativa de la estructura económica, más allá de algunos avances destacables en ese sentido.

La otra dimensión a la que aporta este *dossier* remite a una búsqueda más comprometida con el análisis de la coyuntura y las circunstancias actuales, si se quiere más propia de los intereses de economistas y sociólogos, que considera las estructuras productivas y la dinámica de los actores sociales pero que también habilita enfatizar proscripciones y diseñar herramientas tendientes a lograr un sendero de crecimiento autosostenido. Y en esos posibles modelos de desarrollo para el país debe considerarse especialmente el papel que le cabe a la industria dentro del aparato productivo nacional, atendiendo a su heterogeneidad estructural y la trama institucional supranacional existente, más aún en un escenario internacional en el que tiene lugar una revolución tecnológica que modifica cotidianamente las prácticas productivas y su despliegue, tanto geográfico como en las relaciones entre empresas y territorios. En la actualidad, se debaten en el ámbito internacional las características de la denominada *industria 4.0*, a partir de la masiva incorporación de la inteligencia

artificial. Esta etapa ha abierto un capítulo especial hacia una nueva generación de políticas industriales. Inmersos en ese debate, varias de las contribuciones de este *dossier* buscan caracterizar el abanico de opciones que dispone la Argentina en la faz actual del capitalismo para pensar un sendero de desarrollo propio a partir de las experiencias de otros países y plantean algunos desafíos y dilemas del desarrollo industrial de cara al futuro. En particular, se señalan las dificultades para que la estructura productiva argentina pueda incrementar sus capacidades tecnológicas e innovadoras sin una activa e inteligente política industrial.

Del conjunto de las investigaciones aquí presentadas deriva nuestro convencimiento de que, por un lado, recuperar una mirada histórica y estratégica, de largo plazo, es central si pretendemos avanzar en un proceso de desarrollo y, de otro, que ese proceso debe estar definido y orientado por el Estado y no por el mercado. En estos términos, dada la necesidad de superar la heterogeneidad productiva y social de la Argentina, se requiere de un Estado que, además de recuperar y estimular el crecimiento, tenga la capacidad de impulsar una agenda de innovación y cambio tecnológico, de intervenir activamente en la definición de un perfil productivo integrado al mercado mundial y capaz de enfrentar de manera eficaz y sostenida el desafío de alcanzar la equidad y la inclusión social.

1. Marcelo Rougier y Juan Odisio (comps.), *Estudios sobre planificación y desarrollo,* IIEP-Lenguaje Claro, 2016; Juan Odisio y Marcelo Rougier (comps.), *Estudios sobre planificación y desarrollo. Aportes para un diseño institucional estratégico,* Buenos Aires, Lenguaje Claro, 2019.

EL DESARROLLO INDUSTRIAL ARGENTINO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

A TRAVÉS DE CINCO ETAPAS QUE VAN DESDE LA INDUSTRIALIZACIÓN AOCIADA A LA FASE PRIMARIA EXPORTADORA HASTA UNO MÁS ABIERTO Y FLEXIBLE, QUE COMENZÓ A INICIOS DE LA DÉCADA DE 1990, Y QUE ENCONTRARA UNA FASE "HETERODOXA" DESDE EL AÑO 2003, CUANDO SI BIEN SE HAN DADO NOTORIOS AVANCES HA QUEDADO ENTRE LOS DESAFÍOS A FUTURO AVANZAR EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL. EN ESTE MARCO PROPONE DISEÑAR UN NUEVO PROYECTO INDUSTRIAL QUE INCORPORE LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE, ORIENTADO A CREAR CAPACIDADES DE MODO QUE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PASE A UBICARSE EN EL CENTRO DE LA ESCENA, INCLUYENDO LA CONFORMACIÓN DE CLUSTERS TECNOLÓGICOS EN TORNO A RECURSOS NATURALES, SERVICIOS DE INGENIERÍA, INDUSTRIALIZACIÓN VERDE Y LA NECESIDAD DE AGGIORNAR A LAS INDUSTRIAS TRADICIONALES A TALES DESAFÍOS.

por MATÍAS KULFAS. *Licenciado en Economía (UBA), Magíster en Economía Política (FLACSO) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Es profesor e investigador en la Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM, donde dicta la materia Desarrollo Económico, y profesor en la UBA, donde dicta la materia Estructura Económica Argentina. En el ámbito público se desempeñó como subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (2006-2007), director del Banco Nación (2008-2012) y gerente general del Banco Central de la República Argentina (2012-2013).*

1. Introducción

La Argentina es un país de desarrollo industrial intermedio, ubicado en el puesto 26 entre las economías de mayor producción industrial del mundo y 45 en términos per cápita (valor agregado manufacturero constante a precios de 2010, promedio 2010-2016, estimado a partir de datos del Banco Mundial, World Development Indicators). Si bien el posicionamiento de la Argentina en términos manufactureros puede parecer poco relevante, es importante señalar que, sobre 217 países existentes en el mundo, los 10 primeros explican el 71% de la producción industrial global y los 30 primeros el 90%. En otras palabras, la producción industrial mundial está acotada a unos pocos países y la Argentina forma parte de ese mapa, aunque en un lugar de menor relevancia relativa.

En este artículo se realiza una revisión del desarrollo de largo plazo del sector industrial argentino, finalizando con una reflexión sobre los desafíos del presente.

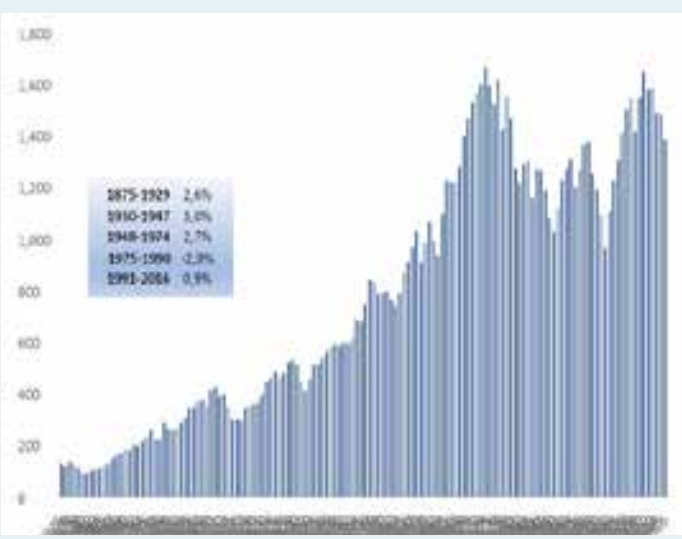
Resulta erróneo caracterizar a la industrialización latinoamericana como un proceso de sustitución de importaciones, entendiendo que se trató, antes bien, de una estrategia consciente, dirigida por el Estado, que abarcó numerosos objetivos que excedieron ampliamente la sustitución de importaciones.

2. Las cinco etapas del desarrollo industrial argentino

El desarrollo industrial argentino contemporáneo puede ser subdividido en cinco grandes etapas.

i) *El período de industrialización asociado a la fase primario exportadora (IPE) (1875-1929).* En este período, el crecimiento del sector agropecuario, en un contexto de altos precios internacionales y una relación de fuerte complementariedad con Gran Bretaña, y la expansión del mercado interno por efecto de las corrientes inmigratorias, promovieron el crecimiento de las producciones manufactureras fuertemente asociadas a la producción de alimentos y actividades asociadas con el agro y los servicios urbanos. Contribuyeron en esta dirección algunas políticas de protección involuntaria, con fines fiscales, que incrementaron los aranceles en algunos bienes de consumo final (Arceo, 2005). A pesar de este crecimiento, la participación de las importaciones en el consumo doméstico de bienes industriales era muy elevada (Díaz Alejandro, 1975; Arceo, 2005; Dorfman, 1970) y los niveles de industrialización del país resultaban inferiores a los de otros países en desarrollo de perfil agroexportador (Arceo, 1998; Dorfman, 1970). El Censo de 1914 mostró que el 53% de la producción industrial correspondía a la rama de alimentos y bebidas, al tiempo que la producción textil mostraba un fuerte rezago respecto de otros países de América latina (solo 2% del total) (Belini, 2017). El 74% de los insumos y materias primas que utilizaba la industria eran importados. Asimismo, Arceo (2005) señala que, en 1929, el PIB per cápita argentino equivalía a un 85% del australiano, país con el que tradicionalmente se han realizado comparaciones debido a la similar dotación de factores y períodos de inserción en la economía internacional (de manera complementaria a la expansión británica), pero la producción industrial argentina en la década de 1920 era sólo un 70% de la australiana.

Gráfico 1. Producto industrial por habitante, Argentina, 1875–2016. Pesos constantes a precios de 1993.



FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y Orlando Ferreres & Asoc.

ii) *El período de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), (1930-1947).* Tras el estallido de la crisis mundial de 1930, el *shock* externo redujo las exportaciones e inversiones externas. Los gobiernos conservadores implementaron medidas defensivas y un virtual marco de protección que alimentó el crecimiento de la base industrial gestada en el período anterior y estimuló la ampliación y diversificación del sector. Fue un período de crecimiento muy significativo que transformó la estructura social. Pero los gobiernos conservadores no tuvieron un proyecto industrial, antes bien tendieron a caracterizar la crisis como coyuntural, previendo la reanudación de una fase de "normalidad" que les permitiera retomar el crecimiento de base agroexportadora (Arceo, 2005; Llach, 1984).

iii) *El período de industrialización dirigido por el Estado (IDE) (1948-1974).* En esta etapa, el Estado asumió un papel relevante en el direccionamiento del proceso de desarrollo manufacturero, primero bajo los gobiernos de Juan Perón (1945-1955), con planes quinquenales y el inicio de proyectos industriales estatales (siderurgia, fabricaciones militares), luego bajo el influjo del desarrollismo, complementando nuevos proyectos estatales (petroquímica, aluminio) con la atracción de inversiones extranjeras en algunas producciones durables (automóviles) y de insumos de uso difundido. Se trató de un período de intenso crecimiento, no sin dificultades y cuellos de botella en el sector externo (Braun y Joy, 1981) y elevada conflictividad social y varios lapsos de autoritarismo político.

iv) *El período de reestructuración sectorial con desindustrialización (RSD) (1975-1990).* Esta fase estuvo signada por las políticas de abrupta apertura comercial y financiera introducidas por el último gobierno militar, particularmente entre 1976 y 1981, que condujeron al cierre de cerca del 14% de los establecimientos industriales y el empleo industrial experimentó 27 trimestres consecutivos de caída. Si bien el escenario general mostraba un notable achicamiento del sector, también fue posible observar heterogeneidad, expresada en ciertos núcleos que pudieron escapar a la tendencia general e incluso mostraron comportamientos expansivos, desde lo sectorial asociado a grandes proveedores de insumos industriales que se fueron reorientando a la exportación (como el caso del aluminio y el acero) y desde los núcleos empresarios, aquellas de mayor porte vinculadas a grupos económicos y firmas transnacionales de mayores niveles de diversificación e integración (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986).

v) *El período de consolidación de un nuevo modelo industrial abierto y flexible (MIAF) (a partir de 1991).* En esta etapa, la industria manufacturera terminó de asimilarse al nuevo esquema de apertura al mercado internacional y las reformas promercado implementadas a partir de 1989. El sector consolidó un perfil asociado a ramas tradicionales y basadas en recursos naturales, al tiempo que avanzó hacia una *commoditización* exportadora de los complejos productores de insumos de uso difundido desarrollados en la etapa de industrialización dirigida por el Estado (siderurgia, aluminio, petroquímica) y se gestaron nuevos modelos de producción flexibles con mayor presencia de actividades de ensamblaje en el sector automotor. Este período puede ser, a su vez, subdividido en dos subetapas. En la primera de ellas (1991-2001), el sector inicia su fase de producción flexible en la industria automotriz y expande sus industrias más vinculadas al procesamiento de recursos naturales. Hacia 1998 llega a su límite y sufre los efectos de la crisis macroeconómica que afecta notablemente su desempeño hasta 2002. Se trata de una industria que opera con mucho menos empleo que en el pasado y mayor flexibilidad en el desarrollo de proveedores y el reemplazo por importaciones. En el año 2000, la industria tenía un nivel de producción similar al de 1975, aunque sensiblemente menor en términos por habitantes, tal como se observa en el Gráfico 1. En la segunda fase se observa que, a fines de 2002, el sector retoma el crecimiento basado, primero, en una política macroeconómica heterodoxa, que sostuvo un tipo de cambio real en términos muy competitivos hasta el año 2008, y luego con una combinación entre un fuerte impulso fiscal que estimuló al mercado interno y algunos intentos remozados de política industrial, comercial y tecnológica. Ello permitió un crecimien-

to muy intenso que logró recuperar en 2011 el mismo nivel de producto industrial por habitante de 1974, es decir, el pico del proceso de industrialización argentino. Pero dicha expansión no modificó las bases estructurales del modelo abierto y flexible y, sumado al fin de la holgura externa, las restricciones macroeconómicas impusieron límites al crecimiento del sector, el cual inició una fase de declive a partir de 2012.

Vemos una trayectoria histórica errática, cambiante y plagada de proyectos contrapuestos y contradictorios. En estos más de 130 años de historia industrial se produjeron interesantes experiencias de desarrollo, algunas de vanguardia, pero que nunca llegaron a generar una masa crítica que diera un perfil de mayor liderazgo tecnológico al país. En términos de Nochteff (1993), la Argentina tuvo algunos núcleos empresarios con comportamientos *schumpeterianos* pero careció de una elite económica *schumpeteriana*, capaz de incidir decisivamente en las políticas públicas a mediano y largo plazo. Durante la IPE, la industrialización era un subproducto involuntario del desarrollo agropecuario de exportación, despertando poco interés en la elite y las políticas públicas, donde las escasas iniciativas de desarrollo no recibieron apoyo gubernamental. Si bien se produjeron algunos debates parlamentarios en 1875 y 1876 donde se esgrimieron posiciones proteccionistas y se sancionó una Ley de Aduanas, los niveles de protección tuvieron un sesgo más orientado por objetivos fiscales antes que responder a intereses u objetivos centrados en la industrialización. Al respecto, véase Arceo (2005) y Belini (2017). En tal sentido, la ISI tuvo rasgos de continuidad, solo que en un contexto mundial radicalmente diferente que llevó a un desarrollo con un fuerte sesgo mercadointernista, y a la emergencia de nuevos sectores empresarios resultantes de ese nuevo escenario y a la expansión del sector obrero. Los gobiernos conservadores reaccionaron tardíamente al cambio de escenario mundial y fueron desplazados por una coalición política liderada por Perón que expresaba a los nuevos actores de la escena: los empresarios industriales y los sindicatos, lo cual acentuó la conflictividad política con los sectores tradicionales. Por su parte, la IDE agregará, en la fase desarrollista, la aparición de las firmas transnacionales industriales con un renovado protagonismo y la emergencia de nuevas contradicciones. Finalizada la IDE, muchos sectores del capital industrial nacional desaparecieron, otros se reconvirtieron con eje en la diversificación, la financiarización y una mayor inserción nacional. Y otros sectores fueron adquiridos por capitales externos, particularmente en la década de 1990. El rasgo central es entonces una economía con un alto grado de transnacionalización y un peso relativamente débil del empresariado industrial nacional.

3. Los debates sobre la trayectoria más reciente

i) *Entre la "leyenda negra" y el "agotamiento": los debates sobre la interrupción del proceso de industrialización dirigida por el Estado*

Bértola y Ocampo (2013) señalaron que resulta erróneo caracterizar la industrialización latinoamericana como un proceso de sustitución de importaciones, entendiendo que se trató, antes bien, de una estrategia consciente, dirigida por el Estado, que abarcó numerosos objetivos que excedieron ampliamente la sustitución de importaciones. Con relación al caso argentino, compartimos el punto de vista de los autores en lo referente al período que se inicia a mediados de la década de 1940, con la llegada del peronismo al poder, pero no respecto del período anterior, donde las políticas implementadas eran de carácter defensivo y orientadas fundamentalmente a atravesar una coyuntura que las autoridades políticas consideraban transitoria, de modo que sostenemos la caracterización de industrialización por sustitución de importaciones al período 1930-1947.

En los comienzos de la década de 1970, el proceso de industrialización dirigido por el Estado afrontaba desafíos de cierta complejidad, pero también mostraba avances difíciles de soslayar. Desde la perspectiva ortodoxa, los excesos proteccionistas habían configurado mercados distorsionados que alimentaban industrias ineficientes y sin capacidades genuinas de desarrollo. Por su parte, la mirada heterodoxa, particularmente el estructuralismo *cepalino*, criticaba una industrialización muy centrada en el mercado interno que no terminaba de resolver, e incluso acentuaba, los cuellos de botella provenientes desde el sector externo. Ambos enfoques tenían argumentos y evidencias para sustentar sus críticas, pero también omitían algunos avances que comenzaban a observarse de manera incipiente.

Braun y Joy (1981), en un trabajo originalmente publicado sobre fines de la década de 1960, analizaban el problema de restricción externa cuyo efecto era la ocurrencia de crisis cíclicas, donde el crecimiento de las importaciones que requería el proceso de industrialización llevaba consigo el germen de la siguiente crisis externa, la cual debía ser resuelta con devaluaciones y consiguientes procesos recesivos. Esta caída del PIB era la que permitía reducir el nivel de importaciones y con ello restablecer el equilibrio externo. La conclusión de ese trabajo era que el país debía incrementar su volumen de exportaciones, pero no eran optimistas respecto de las posibilidades de la industria manufacturera, recomendando nuevas políticas para el sector agropecuario. Sin embargo, ese diagnóstico, que era adecuado para caracterizar los ciclos económicos entre fines de la década de 1950 y el primer lustro del decenio de 1960, ya no lo era en 1970. Muchas inversiones iniciadas durante los primeros años

Durante ese período, el PIB por habitante argentino creció a una tasa similar a la de Estados Unidos, Australia, Canadá y el promedio de los países europeos, nada menos que durante los años de la segunda posguerra, edad dorada del desarrollo capitalista.

de la IDE, tanto bajo el influjo peronista como del desarrollismo, fueron madurando, dando un perfil más profundo a la industrialización. El producto industrial se había reducido como consecuencia de las crisis cíclicas en 1959 y en 1962-63 (Braun y Joy, 1981), pero a partir de entonces disfrutó de un ciclo ininterrumpido de crecimiento hasta 1974, a una tasa media anual del 7% que dio un renovado impulso a toda la economía (Kulfas, 2016 y Gráfico 1). Más aún, por primera vez en la historia, las exportaciones industriales dejaron de ser irrelevantes, pasando del 5% del total exportado en 1965 al 12% en 1970 y al 22% en 1975 (Basualdo, 2006; Kulfas, 2016). Katz y Ablin (1978) estudiaron 30 casos de exportaciones de planta llave en mano, mostrando una incipiente capacidad exportadora, incluso en industrias de alto contenido tecnológico.

Amico (2011) analizó los motivos de ese súbito desarrollo exportador, a pesar de que el país no tuviera una estrategia de desarrollo "hacia afuera", y lo atribuyó a los procesos de aprendizaje acumulados y la maduración de las inversiones. Vemos entonces que la principal crítica, tanto ortodoxa como heterodoxa, respecto de la baja competitividad del sector, expresada en un excesivo sesgo *mercadointernista,* tenía algunos puntos de desconexión respecto de la realidad del período. Diamand (1972) hacía hincapié en las particularidades de una estructura productiva a la que definía como desequilibrada, y que más tarde se caracterizaría bajo el enfoque de los problemas de enfermedad holandesa. Pero esos problemas bien podrían haber sido abordados tanto desde la política cambiaria como con herramientas específicas de política sectorial que pudieran beneficiar, simultáneamente, al sector primario y al industrial, como hicieron otros países con abundantes recursos naturales, entre los que sobresale Noruega desde la década de 1970.

¿De dónde proviene entonces esta tesis de que la industrialización dirigida por el Estado llegó a una etapa de agotamiento que hizo inevitable su finalización? Más aún, ¿cómo fue que se tejió esa "leyenda negra" según la cual la industrialización fue un período histórico de retraso económico y social? En Kulfas (2016) mostramos que, durante ese período, el PIB por habitante argentino creció a una tasa similar a la de Estados Unidos, Australia, Canadá y el promedio de los países europeos, nada menos que durante los años de la segunda posguerra, edad dorada del desarrollo capitalista. La respuesta debe ser buscada en las dificultades resultantes de un inestable contexto sociopolítico y contradicciones sociales, sin que ello signifique negar las limitaciones que tuvo la industrialización argentina, dificultades que, como se ha mostrado, estaban siendo abordadas de manera paulatina con ciertos logros.

El primer experimento de reformas promercado, instrumentado durante el último gobierno militar (1976-1983), fue instrumentado con el objeto de disciplinar y reestructurar las bases materiales de funcionamiento de la sociedad argentina. En términos de Canitrot (1980), la apertura generaría el efecto disciplinador de mercado una vez finalizado el período de represión política.

ii) *Reestructuración y pérdida de densidad productiva en la etapa de reformas promercado*

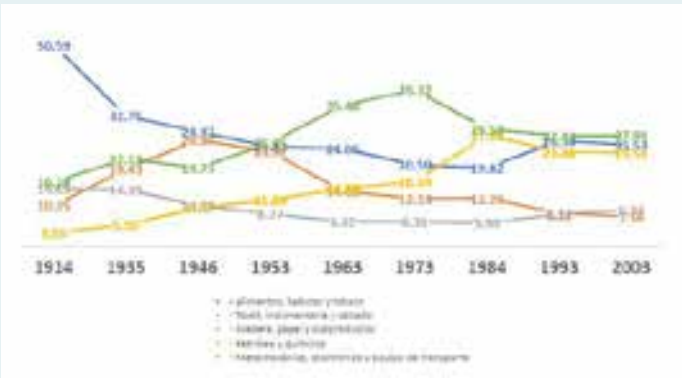
Tras más de cuatro décadas de economía protegida, se inició un programa de reducción de aranceles de importación (Sourrouille y Lucángeli, 1983), de forma conjunta con una reforma financiera que generó una fuerte afluencia de capitales y una considerable apreciación cambiaria. Como resultado de este proceso, se produjo el cierre de unos 17.000 establecimientos industriales, con la pérdida de 143.000 empleos formales, los cuales representaban el 13,5% de los establecimientos fabriles y el 9,4% del empleo industrial formal registrados en el Censo Industrial de 1974. Pero el impacto de este proceso no fue homogéneo. Como mostraron Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986), algunos actores económicos no padecieron este escenario crítico, pudiendo incluso expandirse y diversificar sus actividades.

La industria argentina transitaría el último cuarto del siglo XX en este doble movimiento que incluyó un fuerte ajuste inicial, entre 1976 y 1990, y la conformación del nuevo modelo industrial abierto y flexible. En este período, el PIB industrial se mantuvo estancado y el PIB industrial por habitante cayó un 25%. El empleo en el sector se redujo considerablemente por una combinación de tres factores: a) una reestructuración que favoreció a ramas menos intensivas en mano de obra; b) la tendencia mundial a una mayor subcontratación de actividades de servicios que antes eran realizadas por las propias compañías (transporte, logística, reparaciones, mantenimiento, servicios al personal, etc.) y la focalización en el *core business*; c) las características propias de este modelo de producción abierto y flexible, con mayor incidencia de insumos intermedios y tecnologías importadas. Los efectos de esta etapa de transición y ajuste pueden visualizarse en la comparación de los datos intercensales: en 1993 era posible encontrar un 20% menos de establecimientos fabriles que en 1974, y una caída del 31% en el empleo manufacturero.

Como señalan Kosacoff y Ramos (2001), en la década de 1990 se fue consolidando un modelo industrial más flexible que afronta los desafíos de competitividad ajustando costos mediante el reemplazo de proveedores nacionales por importaciones.

En el extremo, algunas firmas industriales terminan cerrando líneas de producción para convertirse en comercializadores de los bienes importados que antes producían en el país. Si la nota dominante del período de ajuste era el cierre masivo de unidades productivas, en esta etapa predomina una flexibilidad pragmática que procura adaptarse a las diferentes fases del ciclo económico y a la estructura de precios relativos de la economía. Esa diversificación y versatilidad que había caracterizado a los grupos económicos emergentes tras el ajuste, se había extendido a otros segmentos de la actividad industrial. De este modo, quedó obsoleta la vieja contradicción entre industriales e importadores: en este nuevo modelo, se podía ser las dos cosas al mismo tiempo, alternado el mix según las coyunturas de precios relativos y de las políticas públicas.

Gráfico 2. Participación de ramas manufactureras agregadas en el valor agregado total de la industria manufacturera, 1914-2003.



FUENTE: Kulfas y Salles (2018), en base a datos de la Base de Información Industrial Censal de la Argentina (BIICA), Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP), Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM.

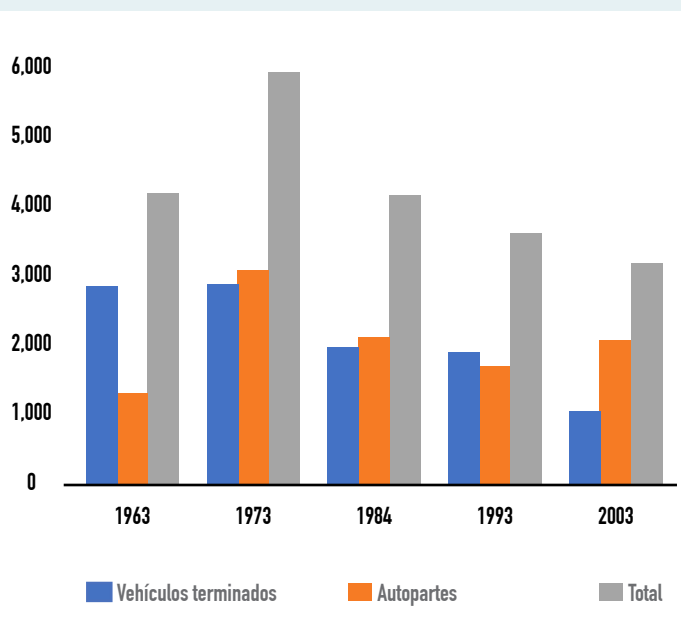
El cambio estructural se observa en la fuerte declinación de la rama metalmecánica, incluyendo electrónica y equipo de transporte. Dicha rama es la protagonista central de la IDE, período en el que duplicó su participación en el producto industrial, del 19,7% al 39,3% entre los censos de 1946 y 1973. Tras los procesos de reformas promercado, dicho complejo pierde más de 10 puntos porcentuales de participación. En sentido contrario, la industria alimenticia, que venía perdiendo de manera sistemática desde el primer registro censal, recupera terreno a partir del nuevo escenario del MIAF. Otro sector en ascenso es el de petróleo y químicos, también asociado a recursos naturales, mientras que textil acentuó el proceso de declinación relativa que ya venía mostrando durante la IDE (Gráfico 2).

Este cambio de modelo se expresó con fuerza en el complejo automotor. La firma del acuerdo regional de comercio e inversiones del Mercosur en 1991 permitió generar un mercado ampliado que benefició a algunos sectores industriales. Una de las pocas iniciativas de política industrial implementadas en el período fue el régimen para la industria automotriz, la cual procuraba generar un proceso de especialización intrarregional que permitiera incrementar la producción, evitando desequilibrios comerciales dentro de la región, y constituir una plataforma regional exportadora de vehículos con tecnología de frontera internacional. El sistema automotor argentino de las décadas de 1960 y 1970 funcionaba con líneas de producción rezagadas respecto de la frontera tecnológica, pero con elevados coeficientes de integración nacional de la cadena autopartista. Bajo el nuevo modelo abierto y flexible, se incorporaron tecnologías de última generación, pero con bajos niveles de integración local, de modo que la Argentina comenzó a llevar al mercado entre 4 y 5 veces más autos que en 1970, pero prácticamente con el mismo valor agregado (Kulfas, 2016). Asimismo, la plataforma exportadora

hacia otras regiones del planeta no llegó a plasmarse más allá de experiencias muy puntuales.
El Gráfico 3 refleja un aumento del valor agregado de la industria automotriz, medida en valores constantes a precios de 2003, hasta el año 1973. Con posterioridad, se observa una caída sostenida, particularmente en vehículos terminados. Más aún, si analizamos la evolución del coeficiente de integración productiva, expresado como el cociente entre valor agregado y valor bruto de la producción, observamos una evolución decreciente en las últimas tres mediciones censales: 0,49 en 1984, 0,38 en 1993 y 0,31 en 2003 (Kulfas y Salles, 2018). El declive es aún más pronunciado en la industria automotriz, donde se pasó de 0,45 en 1984 a 0,28 en 1993 y 0,26 en 2003.

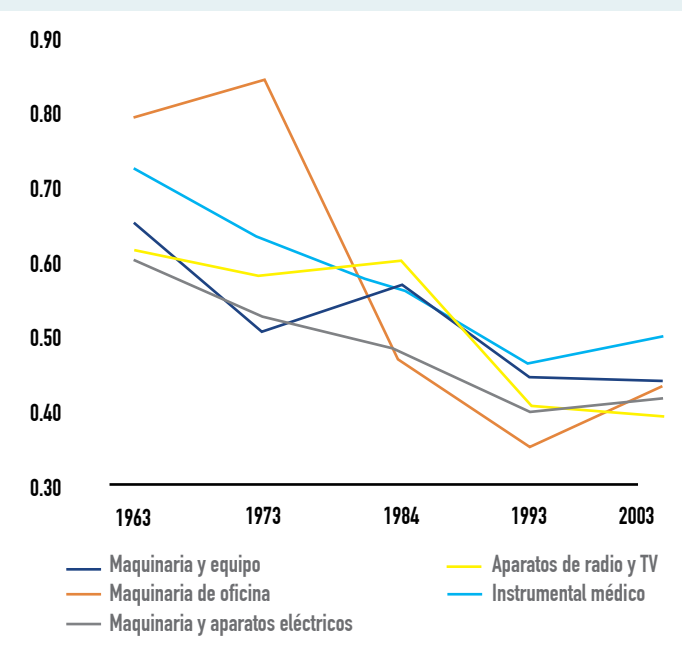
Una tendencia similar puede ser hallada en relación con la producción de las diferentes ramas fabricantes de maquinarias, equipos y electrónica (Gráfico 4). En muchos casos, la reducción del coeficiente de integración llega a la mitad, aunque vale también notar que la tendencia, en algunas ramas, puede ser observada también en la medición intercensal de 1963 y 1973, lo cual abre la posibilidad de nuevas investigaciones acerca de si tal tendencia tuvo un origen previo.

Gráfico 3. Valor agregado de la industria automotriz argentina, 1963-2003, en millones de pesos constantes a precios de 2003.



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la Base de Información Industrial Censal de la Argentina (BIICA), Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP), Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM.

Gráfico 4. Coeficiente de integración productiva (valor agregado sobre valor bruto de producción) en ramas seleccionadas de producción de maquinaria y equipo, según diferentes mediciones censales.



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la Base de Información Industrial Censal de la Argentina (BIICA), Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP), Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM.

iii) *El MIAF en clave heterodoxa: el desempeño manufacturero entre 2003 y 2015*

Hacia fines de la década de 1990, la economía argentina inició un largo proceso recesivo que se extendería por cuatro años. El régimen macroeconómico de convertibilidad había logrado, en 1991, superar el escenario de inestabilidad e hiperinflación del bienio anterior, pero su rigidez terminó acumulando numerosas inconsistencias y desajustes, fundamentalmente en el sector externo, que derivaron en un proceso de sobreendeudamiento. A fines de 2001, la crisis económica se tradujo en un crac financiero que finalizó con la reestructuración forzada de las carteras bancarias, la suspensión de pagos de deudas con el exterior y una economía virtualmente paralizada, que recién comenzó a reordenarse a mediados de 2002. El fin de la convertibilidad condujo a una fuerte devaluación de la moneda que, en un contexto de virtual parálisis económica y financiera, alto desempleo y capacidad ociosa, tuvo un débil traslado a precios, configurando un escenario de elevado tipo de cambio real (el tipo de cambio nominal creció un 250% en 2002, mientras que la inflación minorista en dicho período fue del 40%).

Superado el momento más crítico, las autoridades económicas fueron dando forma a un nuevo régimen de política macroeconómica basada en tres aspectos centrales: a) el sostenimiento de una paridad cambiaria elevada y relativamente estable en términos reales, mediante intervenciones del Banco Central y el sostenimiento de un significativo superávit fiscal (entre 3 y 4% del PIB); b) la introducción de controles sobre movimientos de capitales especulativos y algunos elementos de regulación cambiaria; c) la implementación de impuestos (retenciones) sobre las exportaciones de productos primarios. De este modo, se configuró un escenario macroeconómico que generaba señales de estímulo a los sectores transables, ofreciendo un halo protectivo mediante la elevada paridad cambiaria, con una imposición directa sobre los productores primarios de alimentos, de modo de evitar un encarecimiento del precio interno de dichos productos y dotar de mayores recursos al Estado, y controles de capitales como medio para prevenir tendencias a la apreciación y *shocks* especulativos. Este régimen produjo muy buenos resultados, particularmente hasta el año 2008, cuando la aceleración de la inflación comenzó a apreciar el tipo de cambio real y con ello se fue debilitando un aspecto central de este régimen (Damill y Frenkel, 2015; Kulfas, 2016).

La economía inició un proceso de crecimiento económico muy acelerado que se frenó a fines de 2008, con el inicio de la crisis internacional, pero que retomó su senda a finales de 2009 y finalizó sobre fines de 2011 (entre 2004 y 2008 el crecimiento promedio del PIB fue del 7,1% anual, entre 2009 y 2011 ascendió al 7,7%). A partir de 2012, la economía argentina ingresó en un sendero de estancamiento, alternando años de bajo crecimiento con otros de caída de magnitudes relativamente leves.

Fueron los años de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015), de experimentos económicos heterodoxos que mostraron matices no menores, tal como he señalado en un trabajo anterior (Kulfas, 2016). Si el primer kirchnerismo (2003-2007) se vio impulsado por una macroeconomía muy favorable y consistente –caracterizada por superávits gemelos, elevado tipo de cambio real, fuerte recomposición de la rentabilidad empresaria y paulatino estímulo a la demanda interna con una combinación entre política fiscal y de ingresos–, el segundo kirchnerismo (2008-2011) intentó (con un éxito parcial y algunas limitaciones) compensar el menor impulso macroeconómico con respuestas institucionales y desde la política fiscal y productiva. Asimismo, el tercer kirchnerismo (2012-2015) marcó la crisis de ambos enfoques: con un escenario macroeconómico en deterioro y limitaciones acumuladas en la política económica y productiva, la economía argentina ingresó en un proceso de estancamiento donde la promesa inicial de "profundizar el modelo" debió mutar a la menos ambiciosa y épica de "aguantar el modelo".

La paradoja fue que en el momento donde la macroeconomía mostraba señales positivas y daba espacio para pensar en proyectos de larga maduración y nuevos arreglos institucionales, se observó cierto desinterés por la planificación a mediano y largo plazo y la conformación de una nueva institucionalidad (excepciones a esta regla fueron la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y algunos proyectos estatales en área satelital y nuclear). Asimismo, cuando se tomó conciencia de que la era de los superávits gemelos se vería más comprometida, siendo necesario un papel más activo en materia productiva, se recurrió a herramientas e instituciones repetidas y de escasa orientación al cambio estructural. Finalmente, cuando se intentaron algunas innovaciones más profundas, resultó ser demasiado tarde y los mecanismos de implementación, ciertamente precarios e inefectivos.

El resultado de este experimento en materia productiva fue un sector manufacturero que logró crecer de manera considerable, como no se veía incluso desde la década de 1970, pero sobre la base tecno-productiva existente, sin alterar en lo esencial la dinámica previa del MIAF, en otras palabras, sin gestar un cambio estructural. Como resultado de ello, el país logró un nuevo pico de producción industrial por habitante en el año 2011, similar al de 1974, pero, nuevamente, con esta composición menos integrada y más ensambladora, de modo que una vez agotado el combustible de la holgura externa, las restricciones sobre la capacidad de importar limitaron la continuidad de ese crecimiento. Es importante señalar las diferencias existentes entre este modelo industrial y el de la IDE desde el punto de vista del funcionamiento macroeconómico. En aquel período, tal como lo modelizan Braun y Joy (1981), el deterioro de la balanza comercial por el incremento de las importaciones era el factor que conducía al ajuste externo. En el MIAF, la fuerte integración financiera internacional que tiene la Argentina, su tendencia a la dolarización de portafolios y fugas de capitales introduce un efecto adicional: en contextos de fuerte crecimiento no solo se produce un considerable crecimiento de las importaciones, sino también una mayor acumulación de activos financieros externos.

Reflexiones finales: los desafíos del presente

Si la historia industrial argentina muestra dificultades para encontrar estrategias coherentes y senderos sostenidos de crecimiento, los debates y desafíos del presente no están exentos de estas contradicciones. El reciente anuncio gubernamental del cierre de un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, sin análisis de impacto y con la perspectiva de incrementar nuestras exportaciones primarias y el serio riesgo de afectar las exportaciones industriales al mercado brasileño, es solo una muestra de esta falta de visión estratégica acerca del desarrollo manufacturero.

Los sistemas productivos internacionales afrontan hoy nuevos desafíos, atravesados por la cuarta revolución industrial (o industria 4.0), que incorporan la inteligencia artificial, la digitalización, los servicios de alto contenido, la robotización y sistemas *ciberfísicos* en la manufactura. Como resultado de ello, los países más avanzados están implementando nuevas familias de políticas industriales y hasta el propio Fondo Monetario Internacional, históricamente refractario a estas ideas, ha dado espacio a estas discusiones, por ejemplo, a través de la publicación de un reciente documento con el sugestivo título "El regreso de la política que no será nombrada: principios de política industrial" (Cherid y Hasanov, 2019).

Lejos de ello, el gobierno de Mauricio Macri no ha dado lugar en su agenda a iniciativas vinculadas a industrialización 4.0 y ha desarticulado proyectos en ciencia y tecnología, al tiempo que ha reducido considerablemente los programas de política industrial. En el propio discurso gubernamental, el eje se ha ubicado en la actividad primaria y agroindustrial.

La Argentina debe recuperar un proyecto industrial que incorpore los desafíos del presente. La política industrial en un modelo abierto no consiste en preservar rentas sino en crear capacidades, de modo que la política en ciencia y tecnología pasa a ubicarse en el centro de la escena. Asimismo, la conformación de *clusters* tecnológicos en torno a recursos naturales, que permitan desarrollar y manufacturar bienes de capital y sumar servicios de ingeniería, es un eje estratégico que además rompe la dicotomía recursos naturales-industria. Las iniciativas de industrialización verde son otro eje central en un mundo en el que las agendas ecologistas irán ocupando mayor espacio. Los servicios de alto contenido tienen un papel central en esta fase de industrialización. Las industrias tradicionales deberán *aggiornarse* a nuevos desafíos tecnológicos, de materiales y de diseño. En definitiva, los desafíos son enormes y dejan poco margen para continuar evitando o desviando esta discusión de la agenda política.

por JUAN ODISIO. *Licenciado en Economía, Magister en Historia Económica y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador Asistente del CONICET en el IIEP-Baires y Profesor de Historia Económica y Social Argentina en la FCE-UBA. Se desempeña allí como investigador del Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL) y desde 2014 es director de "H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina". Ha publicado durante los últimos años, en su país y en el exterior, diversos trabajos sobre historia económica argentina, especialmente referidos a la industrialización por sustitución de importaciones, el papel del Estado empresario y el pensamiento económico nacional.*

"EL ÁRBOL ESTÁ MADURO, NO LO DEJEN PUDRIR": LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES[1]

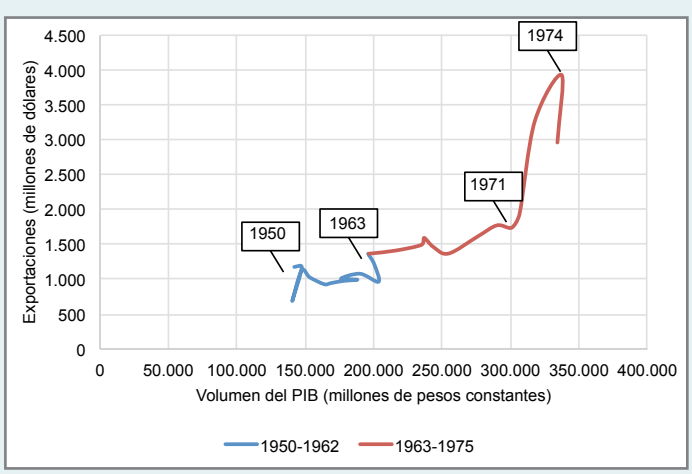
EL ARTÍCULO TAMBIÉN TRABAJA EL TEMA DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA AUNQUE DE UNA FORMA MÁS HISTÓRICA, ASOCIÁNDOLO EN PARTICULAR CON LA EVOLUCIÓN QUE NUESTRO PAÍS TUVO EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LAS EXPORTACIONES DESDE LOS INICIOS DEL DESARROLLISMO. DESTACA LA RELEVANCIA DE HABER ALCANZADO EN SU MOMENTO UN PATRÓN DE AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD CRECIENTE, SOBRE LA BASE DE SECTORES COMO MAQUINARIA Y EQUIPOS Y LA INDUSTRIA QUÍMICA.

1 La frase del título proviene del tema "Indios sin prisión", de Contraluz, del año 1973.

Introducción

Como es bien sabido, las crisis originadas por el ahogo del sector externo se repitieron en la Argentina de manera casi permanente desde 1949 en adelante, durante la "segunda etapa" del modelo de industrialización. El crecimiento de la industria demandaba divisas que no generaba y que el sector primario solo podía abastecer de forma parcial. Como lo expresaron Oscar Braun y Leonard Joy en su célebre trabajo, "el valor de las exportaciones agropecuarias es insuficiente para cubrir el costo de los insumos importados al nivel de pleno empleo". Por ese motivo, la política de impulso de la actividad económica chocaba con un límite claro: la disponibilidad de divisas (Gráfico 1). El producto tenía una clara dependencia del abastecimiento de importaciones que, en un contexto de escasez de acceso al financiamiento externo, estaba determinado básicamente por las exportaciones. Así, entre 1950 y 1963 la tasa acumulativa de crecimiento promedio del volumen del PIB fue de un magro 2,5% promedio anual. Sin embargo, en los siguientes doce años una mayor capacidad de importar permitió sustentar una importante expansión económica y la tasa se aceleró al 4,6%. Por detrás de esa evolución se encontraba el hecho de que las exportaciones habían logrado superar los mil millones de dólares, un techo que se había hecho sentir desde hacía décadas.

Gráfico 1: Volumen del PIB y exportaciones totales, 1950-1975



Nota: el volumen del PIB está calculado como un índice encadenado de Fisher.
Fuente: elaboración propia sobre información de la base de datos del IIEP-Baires.

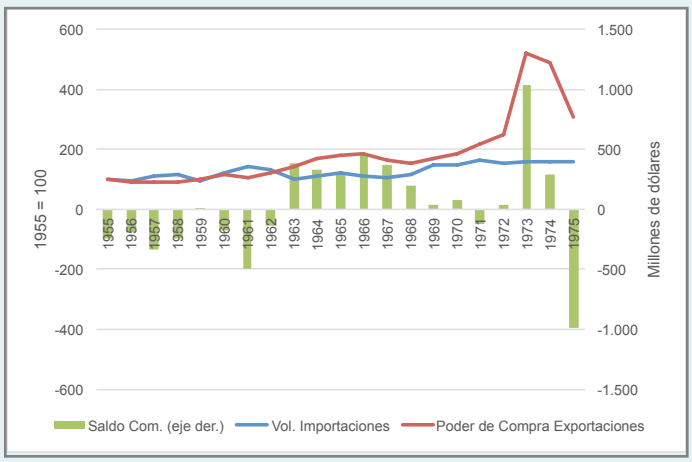
En respuesta al "ahogo de divisas", hacia mediados de los años sesenta se forjó un consenso relativamente extendido entre los economistas argentinos en torno al camino que debía seguir el modelo de industrialización: resultaba imperioso que la producción manufacturera avanzara hacia los mercados internacionales. Asociado a ello, además de enfoques más teóricos, cobró fuerza una línea de discusión que centró su atención en torno a las medidas de política económica más adecuadas para alcanzar ese propósito y comenzaron a aparecer numerosos estudios que, frente a la ausencia de registros oficiales, dieron cuenta del avance de las exportaciones industriales. Por esos motivos, no resultó casual que al presentar Adalbert Krieger Vasena su plan en 1967 propusiera que "la mayor eficiencia de la actividad industrial argentina, unida a la fijación de un tipo de cambio adecuado, permitirá una fuerte expansión de las exportaciones de manufacturas. De este modo se procura corregir la anomalía de un país que ha llegado a producir una mayor proporción de productos industriales que agropecuarios y está exportando casi exclusivamente estos últimos".

Las medidas de promoción de las exportaciones industriales se habían comenzado a implementar con paulatino afán a partir de la crisis de 1962/1963. En lo sucesivo, la política económica profundizó esa orientación con el fin de resolver los problemas derivados de una reducida escala de producción y las dificultades de absorción del mercado interno. Así se fueron implementando –aunque de manera bastante descoordinada– diversos esquemas de devolución y exenciones de impuestos (a las ventas, a los réditos), pago de *draw-backs* a las exportaciones de productos "no tradicionales", beneficios fiscales especiales para las industrias exportadoras, líneas de crédito específicas, regímenes especiales de importación de materias primas y productos intermedios y franquicias aduaneras para las importaciones de maquinaria y equipo que impulsaran la exportación industrial, entre otras facilidades. Además, se avanzó con acuerdos comerciales, sobre todo dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960. La integración económica configuraba un problema compartido por todos los países de América latina, al menos de los más comprometidos con el proceso industrializador. Desde la CEPAL, el propio Raúl Prebisch había sido un destacado promotor de la Asociación.

Ya entre las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 se encontraba la creación de un sistema de crédito específico y otras medidas para el fomento de las exportaciones industriales, lo que dejó en claro que no se respondía solamen-

te a una necesidad de la coyuntura sino que se buscaba generar una política de cambio estructural, cuyos resultados debían garantizar la sustentabilidad de la industrialización en el largo plazo, que todavía era "intensiva en mercado interno", tal como se señalaba en la época. Frente a ello, el programa de Krieger propició la venta de productos industriales al exterior mediante la devaluación "compensada" junto con varias disposiciones encaminadas a garantizar el logro de ese objetivo, pues aún con el tipo de cambio devaluado sólo estrechos segmentos de la estructura industrial eran competitivos internacionalmente. Luego, más allá de sus diferencias y de la aguda inestabilidad del período, los planes económicos implementados por Aldo Ferrer en 1970 y José Gelbard en 1973 pusieron también entre sus principales objetivos el de la exportación manufacturera, que efectivamente mostró importantes avances antes del quiebre neoliberal de 1976.

Gráfico 2: Balanza comercial, 1955-1975



Fuente: elaboración propia sobre información de la base de datos del IIEP-Baires.

Las exportaciones industriales en el período 1955-1975

Desde 1955 y hasta 1962 la balanza comercial del país arrojó resultados negativos todos los años, con la excepción relativa de 1959 (Gráfico 2). En ese período, el volumen físico de las importaciones tendió a superar el poder de compra de las exportaciones[1]. A partir de 1961, sin embargo, este índice comenzó a crecer y para 1963 la balanza comercial se volvió superavitaria y se inició una década de expansión económica, lo que indica el claro impacto que tuvo la expansión del volumen y, en particular, el "efecto precio" de las exportaciones. Desde entonces y hasta 1968 el crecimiento de su poder de compra permitió sustentar un volumen más elevado de importaciones sin que se viera afectado el resultado comercial. En cambio, durante los cinco años subsiguientes la combinación de la caída de los términos de intercambio con un volumen de importación que se mantuvo en niveles elevados redujo fuertemente esos valores e incluso la balanza se volvió negativa en 1971. Sin embargo, a partir de 1972 mejoraron nuevamente los precios externos y el poder de compra de las exportaciones tuvo una expansión muy acentuada, lo que trajo una holgura significativa en el momento en que el peronismo retornaba al poder. La inédita situación –motivada por un cúmulo de eventos disruptivos en los mercados internacionales– no se sostuvo: un nuevo movimiento adverso de la "tijera de precios" condujo a un déficit comercial de casi mil millones de dólares en 1975, el mayor que hasta entonces había sufrido la economía argentina.

Una medida utilizada para medir la orientación exportadora es el cociente entre el valor de sus exportaciones y el producto bruto (Tabla 1). Para el período 1955-1975 se pueden distinguir dos tendencias en el nivel agregado: una lenta caída hasta finales de los sesenta y luego una recuperación que llevó la relación del 6% en 1968 al 13% en 1975. La evolución de la orientación exportadora nacional siguió el movimiento del sector agropecuario, que también alcanzó su mínimo en 1968, con una orientación exportadora sectorial del 40%. En el caso de las manufacturas, su orientación hacia los mercados externos era mucho menor. A mediados de los años cincuenta se encontraba en torno al 2% y tuvo a partir de allí una caída hasta tocar un mínimo de 0,75% en 1960. Como señaló la literatura de la época, se trataba de una industria orientada de manera casi exclusiva hacia el mercado interno. Con todo, a partir de ese año, el coeficiente comenzó a recuperarse, en 1972 llegó al 5% y tocó un máximo tres años más tarde, cuando las exportaciones industriales representaron el 10% del total del valor agregado por el sector. Si bien todavía estaba muy lejos de los niveles que tenía la producción agropecuaria, la orientación exportadora de la industria había crecido desde 1965 a una tasa acumulativa promedio del 20% por diez años seguidos.

1. El poder de compra se define como el valor de las unidades físicas de importación que se pueden comprar con las exportaciones en cada período.

Tabla 1: Orientación exportadora total y de los sectores agropecuario e industrial, 1955-1975

AÑOS	TOTAL		AGRICULTURA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA		INDUSTRIA MANUFACTURERA	
	ORIENTACIÓN EXPORTADORA	1955 = 100	ORIENTACIÓN EXPORTADORA	1955 = 100	ORIENTACIÓN EXPORTADORA	1955 = 100
1955	15%	100	84%	100	2%	100
1956	13%	91	78%	92	2%	89
1957	12%	81	69%	82	2%	89
1958	11%	74	67%	80	1%	52
1959	9%	63	46%	55	1%	53
1960	8%	53	45%	53	1%	34
1961	6%	40	41%	48	1%	34
1962	8%	57	54%	64	1%	55
1963	9%	61	50%	59	2%	92
1964	7%	51	38%	45	2%	79
1965	9%	60	52%	62	2%	69
1966	7%	51	50%	59	2%	70
1967	7%	50	49%	58	2%	89
1968	6%	40	40%	48	2%	108
1969	6%	42	42%	50	3%	118
1970	6%	43	45%	53	3%	129
1971	7%	47	42%	50	4%	163
1972	9%	60	48%	57	5%	225
1973	8%	58	43%	51	6%	279
1974	11%	73	59%	70	9%	426
1975	13%	87	95%	112	10%	430
1976	11%	74	74%	88	8%	346

Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL.

En un primer momento la salida exportadora de productos manufactureros fue la respuesta del sector a la crisis de 1961/1962 y por ese motivo el volumen de exportaciones industriales de 1963 cuadruplicó al de 1958. Sin embargo, la expansión continuó sobre todo a partir de la segunda mitad de los sesenta y su magnitud se duplicó nuevamente en 1972 y en 1974. En valores corrientes, las manufacturas aportaron 1.000 millones de dólares ese año, el 25% del total exportado. Además, de la mano de la creciente maduración de la estructura productiva manufacturera aparecieron nuevos sectores con capacidad de competir en los mercados externos (Tabla 2): si bien el grupo "Alimentos, bebidas y tabaco" siguió ocupando el primer lugar, su participación relativa en las exportaciones industriales se redujo del 90% al 50% en el período, mientras que "Maquinaria y equipo" pasó de valores insignificantes a generar un cuarto de las exportaciones industriales hacia 1975.

Para 1963 la balanza comercial se volvió superavitaria y se inició una década de expansión económica, lo que indica el claro impacto que tuvo la expansión del volumen y, en particular, el "efecto precio" de las exportaciones.

Tabla 2: Exportaciones de bienes originados en la industria manufacturera, 1955-1975

AÑOS	TOTAL (*)	ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	TEXTIL, VESTIDO Y CUERO	QUÍMICOS, PETRÓLEO Y CAUCHO	INDUSTRIA METÁLICA BÁSICA	MAQUINARIA Y EQUIPO	DIVERSAS
1959	574	86%	8%				
1960	555	89%	7%				
1961	583	86%	8%				
1962	654	84%	9%				
1963	825	83%	8%				
1964	716	80%	7%				
1965	733	83%	6%				
1966	851	82%	7%	6%	1%	3%	1%
1967	866	80%	8%	5%	2%	4%	2%
1968	827	74%	8%	7%	4%	5%	2%
1969	1.001	73%	8%	7%	3%	6%	2%
1970	1.090	71%	11%	6%	3%	7%	2%
1971	1.037	70%	9%	7%	4%	9%	2%
1972	1.411	68%	11%	6%	3%	9%	2%
1973	2.126	62%	12%	5%	6%	13%	3%
1974	2.307	55%	11%	7%	7%	17%	4%
1975	1.590	48%	12%	8%	3%	26%	2%

Nota (*): en millones de dólares corrientes. Hasta 1965 las estadísticas no discriminaban la exportación industrial con detalle, por lo cual los sectores de alimentos y textil no sumaban el 100% del total.

Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL

Además de los valores corrientes, es necesario analizar el comportamiento real de las exportaciones y para ello se considera a continuación tanto su volumen físico como su poder adquisitivo, para lo cual se deflactó la serie a dólares constantes de 1955 mediante el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos, un indicador representativo de la inflación internacional. De esta forma, en los veinte años en consideración se distinguen tres períodos en esas variables (Tabla 3): entre 1955 y 1961 se incrementó el volumen físico de las exportaciones totales del país (con 17% para las agropecuarias y 52% para las industriales) mientras se producía el movimiento inverso en el poder adquisitivo, sobre todo de los productos manufactureros. A partir de 1962 y por un decenio ambas dimensiones crecieron, pero siempre la expansión del poder de compra fue menor al crecimiento en volumen. Al contrario, en los últimos años en consideración esa situación se revirtió –en particular para las exportaciones primarias– por el inédito incremento en los precios internacionales ya comentado.

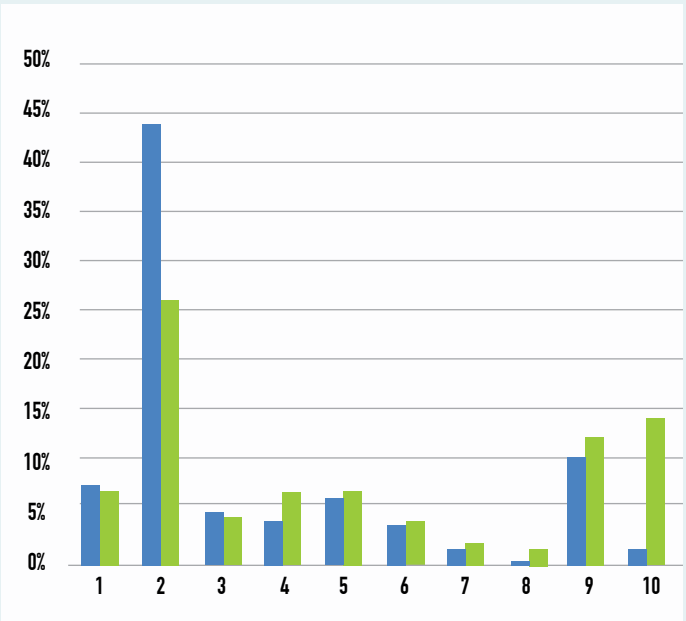
Tabla 3: Volumen físico (A), poder adquisitivo (B) y esfuerzo exportador (C) de las exportaciones totales, agropecuarias e industriales "no tradicionales", 1955-1975 (1955 = 100)

AÑOS	EXPORTACIONES TOTALES			PRODUCTOS AGROPECUARIOS			PRODUCTOS INDUSTRIALES "NO TRADICIONALES"		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1955	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1956	119	99	120	119	99	120	107	97	110
1957	129	99	130	129	98	132	135	108	125
1958	133	99	134	135	101	134	104	74	141
1959	129	101	128	130	101	129	115	88	131
1960	129	108	119	129	109	118	116	75	155
1961	119	97	123	117	97	121	152	90	169
1962	160	121	132	155	121	128	276	123	224
1963	173	137	126	163	133	123	401	208	193
1964	158	141	112	150	137	109	341	229	149
1965	168	146	115	163	144	113	274	189	145
1966	178	151	118	170	148	115	345	227	152
1967	171	139	123	162	133	122	375	259	145
1968	164	126	130	147	116	127	554	353	157
1969	192	143	134	174	130	134	624	415	150
1970	196	152	129	176	137	128	654	457	143
1971	169	144	117	146	127	115	656	505	130
1972	164	154	106	137	133	103	810	596	136
1973	200	229	87	152	190	80	1.322	1.065	124
1974	192	232	83	135	182	74	1.508	1.303	116
1975	159	160	99	117	127	92	1.147	854	134

Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL y del U.S. Bureau of Labor Statistics.

Visto de otra forma, el cociente entre ambos índices arroja una idea del esfuerzo exportador, es decir, la magnitud en que se debía incrementar el volumen físico exportado para mantener constante su poder adquisitivo. Nuevamente las exportaciones totales siguieron una evolución muy similar a las del sector agropecuario, en donde las mejores perspectivas de los mercados internacionales trajeron una situación más favorable en la primera mitad de la década de los setenta. Por su parte, mientras el volumen de las exportaciones "no tradicionales" tuvo un crecimiento acelerado y se multiplicó por 11,5 entre 1955 y 1975, el poder adquisitivo real de esas exportaciones lo hizo por 8,5. Es decir que, al tomar en cuenta el efecto distorsivo de la inflación internacional, el volumen de manufacturas exportadas tendría que haber sido un 34% superior para mantener el poder adquisitivo que tenían al inicio del período y, si bien sus perspectivas mejoraron a partir de 1962 (luego de un fuerte deterioro), el esfuerzo exportador manufacturero siempre fue superior al de 1955, al contrario de lo que sucedió con las ventas externas de productos de origen agropecuario, en 1973 y 1974 en particular. Los (pocos) estudios disponibles sobre la política de incentivos de la época han dado cuenta de su escaso impacto sobre el crecimiento o diversificación de las exportaciones industriales. Más bien, la expansión que se verificó especialmente a partir de 1965 parece haber obedecido a la madurez del propio proceso industrial –favorecido por una situación externa más holgada– en los últimos lustros del modelo de industrialización. Para observar su funcionamiento estructural, se compara la contribución al valor agregado y el aporte relativo sobre las exportaciones de cinco ramas industriales entre 1966 y 1975 (Gráfico 3). Esta aproximación muestra, en primer lugar, que en el último decenio del modelo industrializador perdieron relevancia los sectores "tradicionales". En el caso de "Alimentos, bebidas y tabaco", a pesar de su relativa poca agregación de valor, mantuvo una fuerte orientación exportadora en línea con la especialización histórica del comercio externo argentino y, si bien siguió ocupando el principal lugar como grupo exportador, su participación en el total pasó del 44% al 26%. Por el contrario, la mayor expansión provino de las exportaciones de "Maquinaria y equipo", cuyo aporte pasó del 1,4% al 14% en ese período. Junto con "Químicos, petróleo y caucho" y la "Industria metálica básica" fueron los grupos que aumentaron su peso tanto en el producto como sobre las exportaciones, mientras que "Textil, vestido y cuero" se ubicó en una situación intermedia, dado que logró ampliar su participación en el total exportado, pero con una caída de su peso en el producto.

Gráfico 3. Aporte de sectores industriales al PIB y las exportaciones totales, 1966 y 1975



Fuente: elaboración propia sobre información de CEPAL.

Hacia mediados de los años sesenta se forjó un consenso relativamente extendido entre los economistas argentinos en torno al camino que debía seguir el modelo de industrialización: resultaba imperioso que la producción manufacturera avanzara hacia los mercados internacionales.

No resulta casual que la productividad media de los sectores industriales pesados (química, industrias metálicas, maquinaria y equipo) se expandiera a una tasa mayor a la de la economía global, del sector industrial en su conjunto e incluso que fuera, en promedio, seis veces más elevada que la correspondiente a la de las ramas tradicionales entre 1965 y 1973. La visión de conjunto indica que a partir de 1963 y hasta 1975 la maduración del sector manufacturero permitió, al menos en algunos sectores complejos, la aparición de un indudable "círculo virtuoso" en donde el crecimiento de la producción encontró una absorción creciente y estable en el mercado interno juntamente con una mayor salida exportadora, lo que permitió acelerar las ganancias de productividad y el ritmo del crecimiento global.

Conclusión

En este artículo se analizaron algunos de los principales cambios que se verificaron en la canasta exportadora argentina en el período de la industrialización "compleja", esto es desde 1955 hasta 1975. En particular, se destacaron las transformaciones que trajo la maduración de la estrategia de desarrollo –notorias a partir de 1963–, con la aparición de nuevas exportaciones que permitieron acelerar la tasa de crecimiento y sustentar una expansión industrial sobre bases relativamente más estables. Esto no implica negar que la dependencia sobre las divisas seguía operando y era, en efecto, una espada de Damocles suspendida peligrosamente sobre el progreso de la economía nacional. Con todo, la creciente salida manufacturera hacia los mercados externos permitía abrigar efectivas esperanzas; la estrategia de sustitución de importaciones estaba dejando atrás su exclusiva orientación mercadointernista y en su lugar despuntaba un modelo industrial híbrido: el árbol había alcanzado una madurez capaz de dar nuevos frutos. Sin embargo, los cuidados se revirtieron súbitamente en abandono y devastación, cuando después de 1975 se podó de raíz lo que por décadas se había sembrado con duro esfuerzo y se implantó, en su lugar, el páramo neoliberal.

PRESENTA LA HISTORIA DEL SECTOR SIDERÚRGICO, COMO ACTOR CENTRAL EN LAS LUCES Y SOMBRAS DEL PROCESO DE DESARROLLO EN ARGENTINA, DESDE EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL DECIDIDA A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1940 A LA CONCENTRACIÓN DE EMPRESAS, PRIVATIZACIONES Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN ÉPOCAS MÁS RECIENTES.

UN RECORRIDO POR LA HISTORIA DEL SECTOR SIDERÚRGICO ARGENTINO

por PATRICIA JEREZ. *Licenciada en Economía, UBA. Profesora adjunta de Macroeconomía y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Ha participado en proyectos de investigación referidos al sector industrial y se desempeña como investigadora en el Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana. Su tema de estudio es el sector siderúrgico, sobre el cual ha publicado diversos trabajos.*

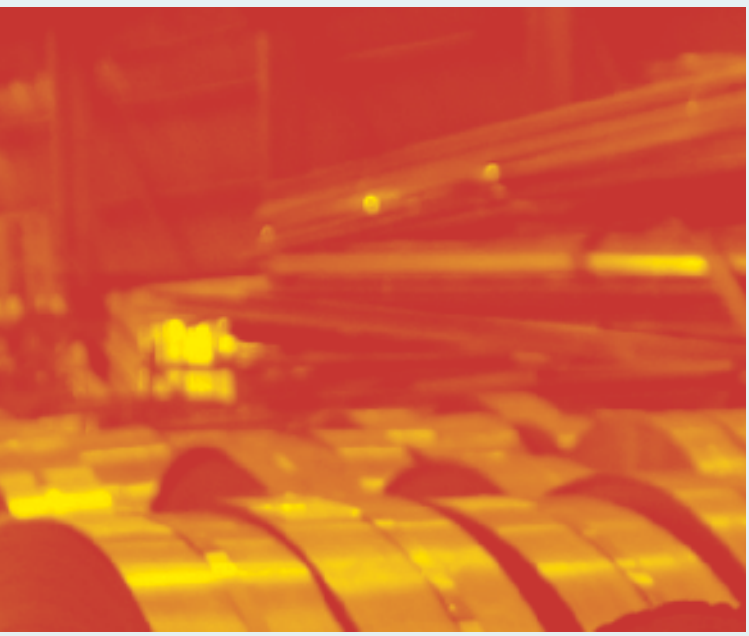
Describir la trayectoria que tuvo el sector siderúrgico argentino no es una tarea sencilla, sin embargo resulta un interesante desafío dadas las particularidades que tuvo su desarrollo en el país y la importancia que tiene la siderurgia dentro del grupo de las industrias básicas. Cuando se piensa en esta trayectoria se presentan ciertas referencias que marcaron la evolución sectorial, y entre ellas se pueden mencionar Altos Hornos Zapla, Plan Siderúrgico Argentino, Somisa, plantas laminadoras, política pública, escasez de materia prima, mercado local, empresas integradas, oferta concentrada, privatizaciones, internacionalización sectorial. Por lo tanto, y sin perder de vista las mencionadas referencias, en este artículo se pretende recorrer de forma estilizada la historia del sector siderúrgico nacional desde sus orígenes hasta el fin de la convertibilidad en el año 2002.

Los primeros talleres como antecedentes de la actividad sectorial

Si bien hacia mediados del siglo XX se puede dar cuenta del momento en que se decidió establecer una industria siderúrgica de envergadura en el país, cierta actividad vinculada con la laminación del hierro y del acero se había puesto de manifiesto hacia fines del siglo XIX. En la medida en que la actividad económica nacional fue creciendo a instancias del modelo agroexportador, se fueron instalando las primeras fábricas que proveyeron insumos a la actividad agropecuaria, principalmente alambres y herramientas, materiales para el sector de la construcción, así como también repuestos para ferrocarriles y buques. En otras palabras, lo que se observó en esta época fue el establecimiento de los primeros talleres metalúrgicos.

Fue así como se puede hacer referencia a la actividad desarrollada en los Talleres Vulcano a partir del segundo quinquenio de 1890 y de Talleres Vasena, que había adquirido cierto renombre hacia 1880. Si bien ambas instalaciones llevaron a cabo su actividad por varios años, diferentes circunstancias fueron opacando el porvenir y por lo tanto fueron cambiando de propietarios. En el caso particular de Talleres Vasena fue adquirido por Talleres Metalúrgicos San Martín S.A., posteriormente conocido como Tamet, a mediados de la década de los años veinte.

Si bien progresivamente se establecieron pequeñas firmas la-



minadoras, las que alcanzaron mayor envergadura fueron La Cantábrica y la mencionada Tamet. A principios de los años cuarenta y habiendo reconstruido sus hornos Siemens Martin, Tamet daba cuenta de la elaboración de acero a partir de chatarra. Mientras que La Cantábrica surgió como tal a principios del siglo XX, aunque sus antecedentes datan desde 1890, especializándose en laminación de hierro y acero y en la fabricación de artefactos agrícolas y rurales. Sorteando ciertos avatares, a partir de los años cuarenta esta firma se estableció en una nueva planta habiendo comprado nuevos hornos para la fabricación de lingotes y su posterior laminación. Sin embargo, no hay que dejar de mencionar que en estos años surgieron también otras empresas, entre ellas, Rosati y Cristófaro, Torres y Citati, Acindar, Santa Rosa y Crefin.

Paralelamente a estos desarrollos de la actividad privada y avanzadas las primeras décadas del siglo XX, surgió la iniciativa entre un grupo de militares de elaborar localmente materiales para la defensa nacional. Estas ideas sobre la fabricación de armamento en el país alcanzaron mayor dinamismo en la década de los años treinta, pero para llevar a cabo dicha tarea se requería el establecimiento de diversas fábricas que proveyeran los insumos necesarios. En este contexto se decidió entonces la creación de la Fábrica Militar de Acero a mediados de 1930. Sin embargo, fue a partir de las iniciativas del general Manuel Savio que la actividad siderúrgica alcanzó un importante impulso.

El sector siderúrgico hasta 1990

En los años cuarenta, vigente el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, surgió la necesidad de desarrollar una industria siderúrgica de envergadura que a través de una actividad integrada pudiera dar cuenta de la producción en cada una de las etapas de su proceso productivo. Hasta ese momento varias firmas se dedicaban a la laminación, pero la elaboración de acero, al depender en parte de insumos importados y requiriendo una importante inversión en equipos, formaba parte de un proceso que no se había desarrollado acabadamente mostrando cierto grado de insuficiencia estructural en la fabricación de este insumo. Por lo tanto, las autoridades decidieron dar incentivos para la elaboración de productos siderúrgicos y un mayor empuje a la producción de acero en el país, siendo la actividad considerada prioritaria. De esta forma se evitaba la dependencia del mercado externo en cuanto a la compra de insumos y bienes intermedios, y el drenaje de divisas que ello ocasionaba, y se daba lugar a la fabricación local de bienes destinados al mercado interno y a la defensa nacional.

Este objetivo se pudo materializar a instancias de las ideas propuestas por el general Savio, quien fue un importante propulsor de la actividad industrial en general y de la actividad siderúrgica en particular. Habiendo creado la Dirección General de Fabricaciones Militares a principios de la década de 1940, e impulsado el establecimiento de Altos Hornos Zapla a mediados de la misma década en la provincia de Jujuy, el paso siguiente que llevó a cabo fue elaborar el Plan Siderúrgico Argentino y proponer su aprobación legislativa, la cual se materializó en 1947. En la ley quedaba asentado el derrotero que seguiría el desarrollo de la actividad sectorial estatal a partir de la creación de la segunda unidad siderúrgica, una fábrica integrada a radicarse en San Nicolás que produciría el acero necesario para abastecer a las plantas locales, en otras palabras, la futura Somisa, y el fomento que se le otorgaría a la actividad en su conjunto para elaborar productos en base al acero nacional.

Distintos sucesos fueron demorando la puesta en marcha de la planta hasta que el primer alto horno de Somisa comenzó a funcionar al iniciar los años sesenta. A partir de ese momento las empresas privadas pudieron adquirir el acero elaborado en la mencionada planta y en un contexto de crecimiento de la actividad nacional, en base al desarrollo de varios de sus diversos sectores, entre ellos el automotriz, el agropecuario, el petrolero y el de la construcción, el consumo de acero y la demanda de

En los años cuarenta, vigente el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, surgió la necesidad de desarrollar una industria siderúrgica de envergadura que a través de una actividad integrada pudiera dar cuenta de la producción en cada una de las etapas de su proceso productivo.

bienes siderúrgicos crecieron, aunque con oscilaciones, hasta el año 1975. Durante este período, sin embargo, las importaciones de ciertos insumos, entre ellos chatarra y palanquilla, estuvieron presentes ante la escasez observada en ciertos años, pero los laminados nacionales aumentaron considerablemente su participación en la venta al mercado local e inclusive las exportaciones siderúrgicas comenzaron incipientemente en los últimos años a formar parte del total de las ventas de manufacturas nacionales al exterior. Sin embargo, el destino principal de la producción lo constituyó el mercado interno.

Este nivel de desarrollo sectorial se pudo alcanzar a partir de una amplia y profusa reglamentación que impulsó la actividad y permitió su expansión a través de distintos instrumentos como las leyes de promoción industrial y diversos decretos de promoción específica hacia el sector siderúrgico, incluyendo principalmente beneficios financieros y tributarios para las empresas, así como otros incentivos impositivos que se otorgaron a las actividades promocionadas, como la siderurgia, y otra importante cantidad de decretos que reglamentaron la promoción de la actividad industrial en general. De esta forma se proponía fomentar la inversión para expandir la oferta sectorial, así como también proteger a las empresas de la competencia externa.

Progresivamente la cantidad de empresas siderúrgicas fue aumentando y promediando la década de los años setenta el sector estuvo conformado por más de cincuenta firmas, entre las que se puede mencionar como ejemplo Somisa, Altos Hornos Zapla, La Cantábrica, Siderca, Aceros Bragado, Gurmendi, Acindar, Tamet, y las diversas laminadoras. Los productos siderúrgicos elaborados comprendían acero y laminados tanto planos como no planos. Estos últimos incluían a su vez a los tubos sin costura fabricados por la empresa Siderca desde mediados de los años cincuenta.

A partir de 1976 se estableció en el país un nuevo modelo de acumulación, el cual dio predominio a la inversión financiera en detrimento de la inversión productiva. De esta manera progresivamente fue cambiando el perfil de la industria nacional y sectores como el metalmecánico y la electrónica fueron perdiendo importancia mientras que las industrias elaboradoras de bienes intermedios en base a recursos naturales o aquellas beneficiadas por la política pública pudieron desarrollarse principalmente, entre ellas la siderurgia. Sin embargo, el nuevo contexto económico nacional, en el cual la reforma financiera, la apertura de la economía y el atraso cambiario tuvieron lugar mientras regían distintas normas de promoción, sumados a los problemas del endeudamiento externo y a los cambios en la siderurgia internacional, dio paso a una transformación del sector siderúrgico local en un contexto de reducción del nivel de actividad.

Diversos fueron los cambios observados. Inicialmente se puede

Progresivamente la cantidad de empresas siderúrgicas fue aumentando, y promediando la década de los años setenta el sector estuvo conformado por más de cincuenta firmas, entre las que se pueden mencionar como ejemplo Somisa, Altos Hornos Zapla, La Cantábrica, Siderca, Aceros Bragado, Gurmendi, Acindar, Tamet, y las diversas laminadoras.

mencionar que a fines de la década de los años setenta Acindar y Siderca incorporaron nueva tecnología que estaba a la vanguardia internacional para integrar su proceso productivo. De esta forma la posibilidad de elaborar acero en base al método de reducción directa, la utilización de hornos eléctricos y la colada continua permitió que estas empresas, de gran peso dentro del mercado, pudieran fabricar el acero en sus propias plantas, dejando de depender del abastecimiento realizado a partir de las compras efectuadas a Somisa. Durante la década de los años ochenta, caracterizada por un mercado interno con bajo nivel de demanda y un comportamiento recesivo de la industria en general, exceptuando ciertas ramas de actividad específicas, se produjo una paulatina concentración del mercado siderúrgico al reducirse la cantidad de firmas, fuera por cierre, compra y/o fusión de empresas.

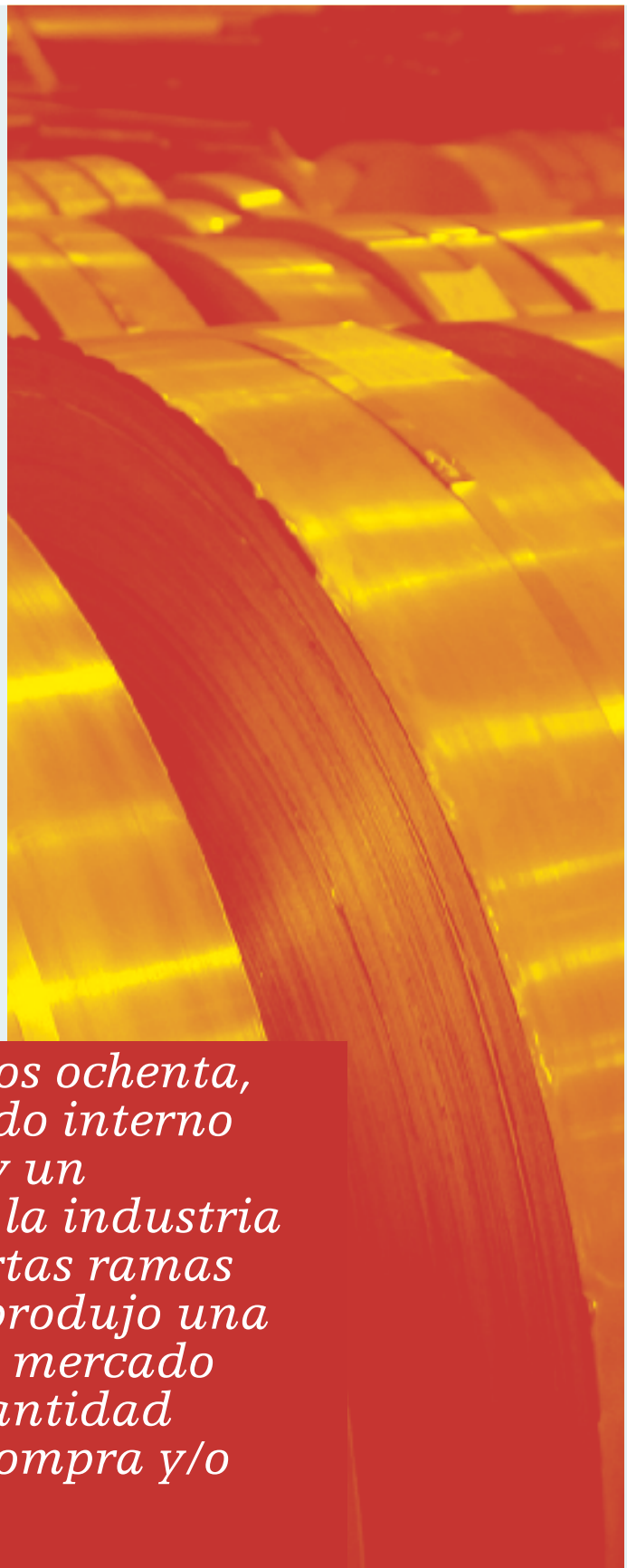
Fue así como cierto grupo de firmas pudieron consolidar su posición en el mercado a través de los beneficios otorgados por la política pública en términos de protección arancelaria e incentivos a la exportación, así como también por los mecanismos que permitieron sanear sus deudas, pero otras más pequeñas fueron seriamente afectadas por las dificultades financieras generadas por la política económica aplicada, viéndose obligadas a retirarse. Con lo cual tres empresas comenzaron a liderar la actividad sectorial, Acindar, Siderca y Somisa, especializándose respectivamente en la producción de aceros no planos, tubos sin costura y aceros planos, pero en esta etapa destinando principalmente su producción al mercado externo dada la menor demanda interna, concentrando asimismo más de la mitad del empleo sectorial, así como una importante proporción del valor de la producción hacia mediados de los años ochenta.

La incorporación de nueva tecnología por parte de Acindar y Siderca y la realización de una serie de cambios menores en la tecnología utilizada por Somisa, así como la puesta en marcha de su nuevo alto horno en el segundo quinquenio de los años setenta, permitieron alcanzar un mayor grado de eficiencia y productividad elaborando bienes de mayor calidad y variedad. Sin embargo, el contexto recesivo, el cambio tecnológico y la reducción en la cantidad de empresas dieron lugar a una importante disminución en la cantidad de mano de obra ocupada. Esta situación no solo se observó en esta rama, sino en la industria en general, dejando de ser fuente de creación de empleo, hecho que en consecuencia derivó en un aumento de la conflictividad laboral.

Esta particular situación del empleo siderúrgico estuvo acompañada a su vez por un cambio en la organización del trabajo. En un contexto de modificaciones en los paradigmas laborales y de reconversión de la siderurgia a nivel mundial, tanto en términos tecnológicos como en términos del grado de participación de

los productores tradicionales en el mercado internacional, las principales empresas incorporaron nuevos métodos de trabajo. De esta manera la multitarea ocupó el lugar del trabajo específico, a partir de la incorporación de tecnología electrónica, lo que derivó en la automatización de ciertos puestos de trabajo en un contexto de búsqueda de economías de escala y de un mayor grado de calidad total, pudiéndose elaborar aceros especiales así como tubos sin costura de mayor especificidad. La producción de laminados terminados en caliente medida en toneladas para este período fue 773.100 en 1960, 2.041.100 en 1970 y 2.174.700 para 1980, según datos de la Cámara Argentina del Acero, página web.

El fin de la década de los años ochenta dio cuenta de un cambio en términos de la reglamentación de la actividad industrial en un contexto de desregulación de los mercados y de la economía a nivel local y mundial. La globalización comenzaba a darles un nuevo aspecto a las relaciones económicas internacionales y bajo este marco la década de 1990 se caracterizó por la apertura externa y una mayor libertad de mercado, afectando el funcionamiento de la economía en general así como también el de la industria siderúrgica, al modificarse entre otros aspectos la política pública sectorial.



Durante la década de los años ochenta, caracterizada por un mercado interno con bajo nivel de demanda y un comportamiento recesivo de la industria en general, exceptuando ciertas ramas de actividad específicas, se produjo una paulatina concentración del mercado siderúrgico al reducirse la cantidad de firmas, fuera por cierre, compra y/o fusión de empresas.

El sector durante la convertibilidad

En 1991 se implementó el Plan de Convertibilidad, el cual en el contexto mundial descrito estableció una serie de cambios estructurales en la economía que afectaron el funcionamiento del sector privado y del sector público. Este último redujo su participación en la actividad económica, observándose la privatización de varias de sus empresas. En general, precios libres con tipo de cambio fijo, desregulación de mercados y apertura de la economía dieron un marco particular a la actividad económica y a la del sector siderúrgico, mientras que el incremento de importaciones y la ampliación de la oferta de bienes, la competencia en ciertos casos afectada por el *dumping* y la reducción de las exportaciones contribuyeron a disminuir la rentabilidad de las empresas del sector. Si bien en esta etapa se consolidó el perfil industrial delineado a partir del segundo quinquenio de los años setenta, las empresas del sector siderúrgico tuvieron que realizar ajustes financieros y reducir personal, en ciertos casos a partir de la implementación de políticas de retiros voluntarios. Somisa fue privatizada en los primeros años de la convertibilidad, produciéndose también una importante reducción en el nivel de mano de obra ocupada antes de su venta.

En este contexto el sector siderúrgico se reestructuró, disminuyendo más aún la cantidad de firmas en el mercado e incrementándose la concentración de la oferta a lo largo del período. En los primeros años las dificultades financieras produjeron fusión y cierre de ciertas empresas, sumadas al hecho de que la venta de Somisa, así como también la de Altos Hornos Zapla, dieron cuenta del ingreso de capitales extranjeros al sector, los que conjuntamente con firmas locales conformaron dos nuevas empresas: Siderar, inicialmente Aceros Paraná, y Aceros Zapla, respectivamente. En el segundo quinquenio de los años noventa y hasta el final del período continuaron las fusiones y adquisiciones de empresas en cuanto a compra de firmas locales más pequeñas. Inclusive se observó compra de participaciones en empresas por parte de capitales brasileños como fue el caso de Gerdau y posteriormente de la Companhia Siderurgica Belgo-Mineira perteneciente al grupo Arbed.

Por lo tanto, en estos años se observó un mayor grado de internacionalización del sector, así como también se observó en otros sectores de la industria. Este hecho, sumado a la reconfiguración sectorial entre firmas locales, dio lugar a que la oferta siderúrgica quedara conformada por un número más reducido de empresas que en la década anterior, alcanzando un valor inferior a veinte en el segundo quinquenio de los años noventa.

De esta manera la actividad sectorial quedó principalmente representada por la desarrollada por tres grandes empresas que concentraban una elevada proporción de la capacidad productiva: Acindar, especializada en la producción de aceros no planos; Siderar, dedicada a la producción de aceros planos, ambas empresas destinando su producción principalmente al mercado interno, y Siderca, especializada en la producción de tubos sin costura, perteneciendo estas dos últimas firmas, Siderar y Siderca, al grupo Techint. A su vez Siderca, pocos años después de su establecimiento en el país, había decidido orientar una considerable proporción de su producción al mercado externo, manteniendo dicha política desde esos años. Como referencia sobre el tamaño del mercado de laminados en términos de producción se puede establecer que en este período la de laminados terminados en caliente fue 2.892.100 toneladas en 1990, 4.176.800 toneladas en el año 2000 y 3.831.500 en 2002, según datos de la Cámara Argentina del Acero, página web.

Hacia el final del período y al formar parte de un sector globalizado, el diario funcionamiento de las empresas siderúrgicas se desarrolló en un contexto donde se observaba un mercado mundial de acero con sobreoferta, la existencia de *dumping* en el comercio, el ingreso de China como fuerte demandante en el mercado mundial, así como también la necesidad de adecuar la producción a la normativa sobre el cuidado del medio ambiente.

Comentario final

Este estilizado recorrido por el sector siderúrgico argentino pretendió dar cuenta de la evolución de su desarrollo a partir de la consideración de ciertos hechos destacados observados a lo largo de su trayectoria. La expansión progresiva en términos de producción y cantidad de firmas en las primeras décadas estuvo impulsada por la política pública a través de la cual no sólo se delineó un plan específico para el sector, sino que también por medio de ella se establecieron distintos tipos de reglamentaciones promocionales. Desde el segundo quinquenio de los años setenta, el sector se adaptó a los sucesivos cambios de política económica y de la siderurgia a nivel mundial, alcanzando un nivel de producción de laminados superior a cuatro millones de toneladas en el año 2000, manteniendo al mercado interno como principal destino en momentos de expansión de la economía y concentrando la oferta en tres grandes empresas especializadas en la fabricación de un determinado producto.

DESINDUSTRIALIZACIÓN Y DESPUÉS. REPENSANDO LOS DILEMAS DEL CASO ARGENTINO

por GERMÁN HERRERA BARTIS. *Licenciado en Economía (UBA), Magíster en Políticas Públicas (UdeSA) y Doctor en Historia Económica (Universidad de Barcelona). Ha ejercido la gestión pública en los Ministerios de Economía, Producción y Relaciones Exteriores y la docencia universitaria de grado y posgrado en diversas instituciones. Actualmente es docente e investigador del Departamento de Economía y Administración de la UNQ.*

PRESENTA EL FENÓMENO DE LA DESINDUSTRIALIZACIÓN PREMATURA COMO UNO DE LOS HITOS MÁS RELEVANTES DE LA HISTORIA DE NUESTRO PAÍS, MARCANDO LAS DIFERENCIAS CON LOS PROCESOS QUE SE DIERON EN EL CENTRO. PLANTEA LA NECESIDAD DE IR POR UNA REINDUSTRIALIZACIÓN DEL APARATO PRODUCTIVO NACIONAL, CONSIDERANDO LA TRAMA INSTITUCIONAL SUPRANACIONAL EXISTENTE, LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL QUE PERDURA Y LOS VÍNCULOS QUE SE HAN IDO DESARROLLANDO HACIA OTRAS TRAMAS COMO LOS SERVICIOS.

Pese a su manifiesta invisibilidad en el discurso económico dominante vernáculo, el proceso de desindustrialización que la Argentina atravesó a partir de mediados de los años 1970 es uno de los acontecimientos más relevantes de la historia económica de nuestro país. Por sus características específicas, la desindustrialización argentina proyecta un legado de consecuencias negativas –tangibles e intangibles– sobre nuestro accidentado presente y sobre nuestras perspectivas de desarrollo en un escenario económico global complejo y cambiante. Este artículo reflexiona sobre algunas de estas consecuencias en función de las disyuntivas que debería enfrentar una agenda que se proponga repensar el desarrollo productivo argentino.

Desindustrialización: el cuándo y el cómo importan

Durante muchos años, la desindustrialización fue estudiada y discutida como un fenómeno esencialmente privativo de las economías avanzadas. El debate académico sobre el tema cobró fuerza en las décadas de 1970 y 1980 a partir de los cambios que estaban evidenciando las estructuras productivas del Reino Unido y de los Estados Unidos, artífices de la Primera y la Segunda Revolución Industrial. En este debate resultó claro desde un principio que el término "desindustrialización" era ambiguo y encerraba problemas de interpretación. Algunos la definían simplemente como una caída en la participación de los trabajadores industriales en relación al empleo total y la consideraban un resultado natural de la propia madurez económica, vinculado a la tendencia de la productividad del trabajo industrial a crecer más rápidamente que la de otros sectores. Otros, en cambio, alertaban que la desindustrialización suponía un peligro para el crecimiento de largo plazo, en buena medida porque ampliaban la definición del fenómeno a dimensiones tales como la caída del valor agregado manufacturero, el deterioro de la inversión y la innovación tecnológica en la industria, o el impacto social provocado por el cierre generalizado de fábricas en ciudades tradicionalmente industriales.

Como suele ocurrir con los debates económicos académicos, la controversia no fue saldada. Pero, al menos, el economista británico Robert Rowthorn contribuyó a ordenar las posiciones en juego al distinguir entre dos trayectorias dispares a las que llamó *desindustrialización positiva* y *desindustrialización negativa*. La primera vía estaba asociada a una reespecialización sectorial propia de la madurez económica en la que la industria disminuye su relevancia a expensas de un mayor protagonismo de los servicios modernos de alta productividad. La desindustrialización negativa, en cambio, no implicaba para Rowthorn una transformación productiva virtuosa sino esencialmente fallida y representaba un problema grave para la economía que la sufre. Esta simple distinción sobre los posibles cursos de un proceso de desindustrialización –que, como se dijo, nació a la luz del debate sobre los casos norteamericano y británico– resultó anticipatoria del novedoso concepto de *desindustrialización prematura*. Esta categoría surgió a partir de los años 2000 como resultado del trabajo de diversos economistas heterodoxos (y de algunos organismos internacionales) que analizaron las particularidades del fenómeno de la desindustrialización en un conjunto de economías no desarrolladas, incluyendo a la Argentina. La identificación del carácter prematuro de la desindustrialización

puso de manifiesto el hecho de que los países que padecieron este fenómeno sufrieron una retracción de su sector industrial a partir de niveles de riqueza y desarrollo mucho menores que los observados al inicio de las trayectorias de desindustrialización de las economías centrales. Esa circunstancia implica que el proceso acumulativo de aprendizaje productivo y absorción tecnológica de los desindustrializadores prematuros estaba aún lejos de sus fases maduras al momento de iniciarse la desindustrialización, por lo que –más allá de los impactos inmediatos en el empleo, el valor agregado, o las exportaciones sectoriales– estos países pueden haber resignado anticipadamente las cruciales ventajas intangibles dinámicas que supone contar con un sector industrial diversificado y creciente (retomaremos este argumento al final de este escrito).

En otras palabras, de acuerdo a la lógica de la desindustrialización prematura, el cuándo y el cómo importan. No es lo mismo un proceso de desindustrialización por madurez, iniciado a un nivel elevado de ingreso per cápita, que obedece a causas esencialmente endógenas y que deriva en un giro gradual hacia las actividades de servicios modernos de alta productividad, que una desindustrialización negativa y precoz, suscitada por causas exógenas –como un *shock* de política económica– y que origina un cambio productivo regresivo, normalmente asociado a una expansión de los servicios de baja productividad y escasa o nula capacidad transable, junto a un deterioro de las condiciones sociales de vida.

La Argentina, un caso extremo de desindustrialización prematura

En relación a otras experiencias internacionales, puede decirse que la Argentina experimentó una desindustrialización negativa, prematura y multidimensional de carácter excepcional. En parte, esta excepcionalidad responde al hecho de que el país había llegado "demasiado lejos" en su apuesta industrialista para los parámetros de una economía no desarrollada y alejada del centro de las relaciones económicas internacionales. Lo anterior no supone suscribir una lectura idealizada o acrítica sobre el accidentado ciclo doméstico de industrialización, pero no se requiere tal lectura para desconocer el grado inédito de degradación económica y social que padeció nuestro país en las décadas posteriores a su abandono.

Un cuarto de siglo después de iniciada la desindustrialización de la Argentina, el valor agregado industrial per cápita era una fracción del observado en 1974; la industria había expulsado casi al 30% de sus trabajadores, y cerca de uno de cada cuatro establecimientos fabriles había cerrado sus puertas. A nivel sectorial se observó un particular deterioro –y en algunos casos una virtual desaparición– de las actividades más complejas e intensivas en conocimiento, con la consiguiente pérdida de habilidades, saberes y capacidades tecnológicas. En paralelo, crecieron de forma estructural el desempleo y

La identificación del carácter prematuro de la desindustrialización puso de manifiesto el hecho de que los países que padecieron este fenómeno sufrieron una retracción de su sector industrial a partir de niveles de riqueza y desarrollo mucho menores que los observados al inicio de las trayectorias de desindustrialización de las economías centrales.

el trabajo informal, esto último vinculado a la marcada expansión de la ocupación en actividades de servicios de baja productividad.

A partir de 2003 la industria ingresó en una fase expansiva que se mantuvo vigente hasta 2011. Se observó un acelerado crecimiento de la actividad, el nacimiento de unas 20.000 empresas industriales y más de medio millón de nuevos empleos registrados en el sector. Sin embargo, el nuevo esquema macroeconómico no logró revertir las principales insuficiencias de la matriz industrial heredadas de la fase precedente, lo cual resulta observable en dimensiones tales como la escasa inversión en actividades de innovación tecnológica, la elevada propensión importadora del propio crecimiento industrial (fruto de la debilidad de la trama doméstica de eslabonamientos sectoriales), la ausencia de nuevas empresas nacionales de peso, la continuidad de una elevada concentración exportadora, y un cuadro relativamente inalterado en materia de especialización productiva sectorial.

Finalmente, a partir del ciclo político iniciado en diciembre de 2015, la desindustrialización de la Argentina retomó vigorosamente su curso. Hasta diciembre de 2018 se observó una caída del empleo fabril cercana al 10%, lo que implica la pérdida de unos 122.000 puestos de trabajo registrados en solo tres años, mientras que el valor agregado de la industria durante el trienio cayó a una tasa media anual de crecimiento acumulado del 2,7 por ciento.

En definitiva, si se toma como referencia el cuadro existente cuarenta y cinco años atrás, nuestra industria es hoy mucho más chica en relación al tamaño de la economía; genera un menor valor agregado per cápita; está más concentrada en términos de producción y exportaciones; más transnacionalizada; más "primarizada", en tanto se redujo la participación de las actividades que elaboran productos diferenciados y creció la presencia de *commodities* industriales y los bienes de escasa diferenciación; y es mucho más dependiente de los insumos y bienes de capital importados, lo que en las fases económicas expansivas agrava el histórico problema de la restricción externa.

Asimismo, como se dijo, una de las características salientes de la desindustrialización fallida de la Argentina es que el proceso no derivó en una reespecialización sectorial hacia las actividades de servicios dinámicos y de alta capacidad transable. Lo anterior no quita que en ciertos espacios puntuales del universo de los servicios intensivos en conocimiento se haya observado, a partir de los años 2000, un significativo desarrollo y una inserción externa exitosa (volveremos sobre esto más adelante). Pero lo cierto es que la Argentina no logró encontrar en los servicios, considerados estos en términos agregados, una alternativa virtuosa para contrarrestar las consecuencias de su desindustrialización y aliviar su tradicional dependencia exportadora de los bienes de base primaria.

Revisitando las disyuntivas del desarrollo productivo argentino

El proceso de desindustrialización regresiva de la Argentina proyecta sus efectos sobre el presente y condiciona las posibilidades de desarrollo futuro. Dicho proceso tuvo lugar, además, en el marco de una fase cambiante del orden económico global, lo que obliga a repensar los posibles cursos de acción frente a los viejos –pero muy vigentes– interrogantes del desarrollo productivo argentino, vinculados a cómo crecer de forma sostenida sin padecer una insuficiencia de divisas, cómo diversificar nuestra matriz productiva y exportadora, y cómo potenciar las capacidades tecnológicas endógenas en nuestro sector productivo.

Frente al cuadro de situación retratado en el apartado previo, podríamos vernos tentados a responder –de manera casi intuitiva– que la Argentina debe retomar la senda de su proceso trunco de industrialización. Sin duda, la construcción de una agenda de reindustrialización es importante y resulta necesario abordarla a la luz de las especificidades que presentan las (muy heterogéneas) cadenas de valor que integran nuestra matriz industrial. Sin embargo, para resguardarse de ensueños voluntaristas, es necesario considerar que el marco en el que debe ser pensada hoy cualquier estrategia de reindustrialización de una economía periférica ha sido redefinido, como se dijo, por una serie de transformaciones globales profundas. Discutiremos aquí solo tres de dichas transformaciones.

En primer término, existe hoy una consolidada trama institucional de carácter supranacional que limita muy fuertemente el espacio de política industrial con el que cuentan los Estados de los países atrasados. Todo intento de administrar las importaciones, introducir cláusulas de contenido local para las firmas transnacionales que operan internamente, limitar la remisión de utilidades, o establecer subsidios focalizados, entre otros instrumentos típicos de la vieja política industrial, tropezará rápidamente con los anticuerpos surgidos de dicha trama institucional restrictiva. Por fortuna, sobreviven aún ciertos ámbitos de intervención –como los regímenes de "compre nacional" para las contrataciones estatales o los programas públicos de transferencia tecnológica al sector privado– donde se puede practicar una política industrial "silenciosa" que transite bajo el radar de las prohibiciones vigentes. Esos espacios deben ser cuidadosamente examinados y utilizados de forma activa, pero no pueden compararse con los márgenes de acción existentes algunas décadas atrás.

Un segundo aspecto que conspira contra las posibilidades de una reindustrialización clásica se vincula a la extendida fragmentación internacional que caracteriza actualmente a los procesos de producción industrial. La "hiperdesintegración" productiva –y la expansión paralela del comercio internacional de componentes intermedios– desdibuja la vieja equivalencia entre industrialización y desarrollo que pregonaron los principales economistas heterodoxos de la segunda posguerra mundial. Hoy, el crecimiento de la producción y las exportaciones industriales en una cierta economía puede representar no ya el resultado exitoso de una estrategia de desarrollo que promovió nuevos saberes tecnológicos y eslabonamientos intersectoriales domésticos, sino tan solo el desenlace de una decisión de inversión específica por parte de una firma transnacional, completamente desligada del resto de la trama productiva local y que responde únicamente a una lógica de maximización de beneficios privados a escala global. Como lo resumió provocativamente Richard Baldwin, un referente en el estudio de las cadenas globales de valor (CGVs), producir y exportar un producto industrial complejo, como un motor de auto, era hasta hace unas pocas décadas un signo de victoria, mientras que ahora tan solo es un signo de que el país en cuestión está situado en un segmento determinado de una cierta CGV. En la jerga que rodea al estudio de las cadenas de valor suele decirse que el desafío de una política industrial moderna pasa por impulsar el ascenso de las empresas de un país hacia los eslabones más complejos de las CGV (*upgrading*), dado que en esos eslabones se ponen en juego los conocimientos y las tecnologías de frontera. La dificultad, como es obvio, pasa por encontrar los canales para cristalizar ese escalamiento productivo y tecnológico sin colisionar con las restricciones supranacionales antes discutidas ni con la capacidad fáctica de veto de la que gozan las grandes firmas transnacionales: al fin y al cabo, frente al apetito regulacionista de un cierto gobierno, siempre existirá la posibilidad de relocalizarse en un país cercano con un Estado más dócil frente a las reglas de la economía de mercado globalizada.

Finalmente, un tercer aspecto que vale la pena considerar se vincula al creciente protagonismo del sector de los servicios. Pese a que el fenómeno incluye cierta "ilusión estadística" (dado que, en un marco de desintegración vertical de los procesos productivos, se tercerizaron en nuevos proveedores de servicios tareas previamente incorporadas a las empresas industriales), existe un aumento genuino en la producción de intangibles, lo cual resulta evidente en las múltiples prestaciones derivadas de los desarrollos informáticos y otras actividades asociadas a las TICs. Este hecho ha estimulado el interés por analizar desde una perspectiva económica el (muy heterogéneo) universo de los servicios y ha sembrado dudas sobre la capacidad de la industria tradicional para mantener su rol histórico como sector "especial" en términos de impulso al desarrollo. ¿No podrían ser acaso los servicios –o, en todo caso, los servicios intensivos en conocimiento y de acelerada transformación– el nuevo sostén sectorial del cambio tecnológico que subyace al desarrollo económico? ¿No deberían hoy los países atrasados o de desarrollo intermedio perseguir una especialización productiva basada en

esos servicios modernos antes que insistir con una –cada vez más dificultosa e improbable– apuesta industrialista? Indudablemente, cualquier intento programático de repensar el desarrollo sectorial de nuestro país deberá advertir el gran potencial en términos de productividad, innovación, exportaciones y generación de empleo calificado que presentan hoy un conjunto de servicios modernos. De hecho, resulta auspicioso que en algunos espacios puntuales de la trama de servicios intensivos en conocimiento –entre los que se destaca el desarrollo de *software*– la Argentina haya mostrado en los últimos años una elevada capacidad exportadora e, incluso, un resultado comercial superavitario. Hay también iniciativas embrionarias promisorias en otros espacios del universo de los servicios dinámicos, tales como la biotecnología, una actividad clave frente al (reiteradamente declamado) objetivo de agregar valor a los recursos naturales domésticos. Sin embargo, como se discutirá seguidamente, existe también lugar para cierto escepticismo en relación con el alcance que puede esperarse del desarrollo doméstico de los servicios dinámicos en ausencia de una estrategia de política productiva audaz, eficiente y sostenida en el tiempo.

Un cuarto de siglo después de iniciada la desindustrialización de la Argentina, el valor agregado industrial per cápita era una fracción del observado en 1974; la industria había expulsado casi al 30% de sus trabajadores, y cerca de uno de cada cuatro establecimientos fabriles había cerrado sus puertas.

La pesada herencia de la desindustrialización argentina

Pese a la prédica exagerada de algunos divulgadores, el capitalismo no ingresó aún en una fase posindustrial. La industria manufacturera sigue siendo hoy una plataforma sectorial clave en materia de innovación tecnológica. Si analizamos en qué sector se lleva adelante el grueso de la I+D realizada por las empresas de las principales economías del mundo, veremos que en la mayoría de los casos la industria constituye el espacio protagónico. Por caso, dos terceras partes de la I+D empresarial en Estados Unidos tiene lugar en establecimientos del sector industrial. En Alemania y Japón la proporción crece por encima del 85% y una cifra equivalente se observa en China, la mayor potencia económica y tecnológica emergente del mundo. Aun en el Reino Unido y Canadá, los dos únicos países del G7 en los que la industria no es el ámbito central de la investigación tecnológica empresarial, dicho sector concentra cerca del 40% de la I+D total de las empresas.

Al mismo tiempo, diversas investigaciones recientes concluyen que la producción de servicios dinámicos guarda estrechos lazos de interdependencia o mimetización con el entramado industrial de una economía. Algunos estudios estiman empíricamente esta interdependencia y encuentran que, pese al gran potencial exportador de los servicios intermedios, el grueso de su producción sigue siendo consumido por empresas industriales domésticas. En otras palabras, los lazos de localización y proximidad que vinculan a las empresas industriales modernas y a las firmas de servicios intermedios dinámicos siguen siendo muy relevantes y condicionan el escalamiento productivo de las segundas.

Puede replicarse que esta ligazón de proximidad física disminuirá a medida que las TICs continúen desarrollándose. Sin negar esta alternativa, vale también pensar en la posibilidad de que dicha proximidad responda no solo (o no tanto) a la dificultad técnica de comercializar a distancia flujos productivos intangibles sino a razones vinculadas a las reconocidas fuerzas económicas inerciales que se derivan de las trayectorias ya recorridas (*path dependence*). El carácter evolutivo de las trasformaciones tecnológicas y las transiciones productivas no solo demanda una obvia gradualidad temporal, sino que también presupone la existencia de un ámbito geográfico-espacial específico que facilite la difusión del conocimiento y la absorción de capacidades inmateriales. Si la era de la información fue en sí misma un resultado directo del progreso técnico industrial, no resulta difícil imaginar la existencia de trazos manifiestos de continuidad –tecnológica, productiva, laboral, educacional y también geográfica– entre las actividades económicas complejas materiales e inmateriales y, en consecuencia, entre sus respectivos protagonistas nacionales.

En este sentido, a diferencia de lo ocurrido en algunos países avanzados, el ciclo regresivo de desindustrialización prematura de la Argentina podría transformarse no solo en una restricción presente en materia de desarrollo sino también en una "pesada herencia" que condicione la expansión de nuevas actividades intangibles intensivas en conocimiento y alto valor agregado. Romper con esa trayectoria inercial negativa derivada del pasado constituye un desafío central para una agenda programática que se proponga repensar las alternativas de nuestro desarrollo productivo de largo plazo.

LA ACTUACIÓN CONTRADICTORIA DE LOS DIRIGENTES INDUSTRIALES EN RELACIÓN AL DESARROLLO INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA (1988-2001)

EL ARTÍCULO BUCEA UN TEMA ESCABROSO DE ECONOMÍA POLÍTICA COMO ES EL DEL ROL DE LOS DIRIGENTES EMPRESARIOS ENTRE EL APOYO INICIAL A LAS REFORMAS NEOLIBERALES DE FINES DE LA DÉCADA DE 1980 Y LAS CRÍTICAS QUE PARTICULARMENTE ALGUNOS DE ELLOS TUVIERON EN LA UIA HACIA EL FINAL DE LA DÉCADA DE 1990, DESTACANDO EL CONTRAPUNTO PARTICULARMENTE CON LA BANCA ACREEDORA EXTERNA.

por EDUARDO GÁLVEZ. *Investigador del Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL, FCE, UBA). Licenciado en Sociología por la UBA. Doctor en Historia y Civilizaciones por la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Doctor en Ciencias Sociales por la FLACSO. Magister en Investigaciones Comparadas sobre el Desarrollo (EHESS). Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, UNIPE, USAL y UCSE. Sus temas de investigación están relacionados a la actuación político-gremial de los dirigentes empresarios y de sus cámaras de representación.*

Introducción

Aunque a primera vista puede parecer contradictorio, los empresarios industriales, en particular los más grandes, no resultan siempre actores positivos para el desarrollo industrial de nuestro país. Es a partir de esa constatación que en este artículo nos proponemos describir dos modos diferentes de actuación de los principales dirigentes de estos grandes empresarios, cada uno de los cuales contribuyó a la implementación de políticas económicas con consecuencias muy distintas para el desarrollo industrial, en un caso negativas y en el otro positivas. Haremos especial hincapié en las actuaciones de los dirigentes de la Unión Industrial Argentina (UIA), por ser esta la cámara empresaria más tradicional e importante de representación del sector industrial, aunque no dejaremos de hacer referencia a lo actuado por los referentes de otras cámaras.

El período que abordaremos es 1988-2001. Básicamente, en el inicio de esta etapa la intervención de estos referentes favoreció las políticas de acumulación financiera que agravaron el deterioro del desarrollo industrial ya iniciado en 1976, durante la última dictadura cívico-militar. En cambio, hacia el final del período, sobre todo a partir de 1998, asumieron posiciones contrarias a la continuación de tales políticas y en favor de la recuperación de cierto desarrollo industrial.

Del análisis de este período se podrán extraer conclusiones que sirven para analizar la actuación reciente de los dirigentes empresarios, dadas las semejanzas de las políticas económicas de aquella etapa con las que lleva adelante la administración de Mauricio Macri desde 2015, y el favoritismo extendido con el que este contó entre los grandes empresarios, a la hora de su elección como presidente.

De esta breve presentación inicial ya podemos extraer una pregunta fundamental que ha guiado el desarrollo de este escrito. Se trata de un interrogante recurrente en la Argentina: ¿cómo es posible que, en determinados períodos históricos, los principales dirigentes de los grandes empresarios industriales hayan actuado en favor de políticas que ostensiblemente perjudicaron el desarrollo industrial?

El período mencionado empieza con la acentuación de la crisis económica que finalmente, hiperinflación mediante, condujo al retiro anticipado del gobierno de Raúl Alfonsín, cubre las dos administraciones de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), y concluye con la crisis económica que produjo el derrumbe del modelo de la Convertibilidad en diciembre de 2001, forzando la salida prematura del gobierno de Fernando de la Rúa.

Hacia 1988, los principales dirigentes de la UIA, incluido su presidente, intervinieron mayoritariamente en favor de las reformas neoliberales que impulsaron los bancos acreedores externos de la Argentina.

Descripción de la actuación de los dirigentes (1988-2001)

Pues bien, en el inicio del período señalado, hacia 1988, los principales dirigentes de la UIA, incluido su presidente, intervinieron mayoritariamente en favor de las reformas neoliberales que impulsaron los bancos acreedores externos de la Argentina. Es decir, las políticas de desregulación comercial, desregulación financiera, privatización masiva de empresas públicas (con aceptación de la capitalización de deuda externa) y reconversión del Estado. Este combo de reformas, a las cuales se sumó a partir de 1991, ya con Domingo Cavallo como ministro de Economía, la llamada Ley de Convertibilidad (la cual restringió la posibilidad de abandonar las políticas referidas), provocó un deterioro mayúsculo en el desarrollo industrial y una acentuada extranjerización del sector, lo cual tuvo como consecuencia el desplazamiento de algunos grandes empresarios industriales argentinos de la cúpula económica. Por supuesto, más allá del campo empresario, estas políticas tuvieron efectos gravísimos en términos de aumento de la pobreza y el desempleo, a la vez que agravaron el deterioro de la cobertura pública en salud, educación y vivienda, dando por resultado una situación social dramática. Debe recordarse que mientras que en 1991 la tasa de desempleo era del 6%, esta fue ascendiendo hasta llegar en 1999 al 13,8%, y en 2001 al 18,3%. Por su parte, la población pobre pasó del 21,5% en 1991 al 26,7% en 1999, y finalmente al 35,4% en 2001, y la población indigente ascendió del 3% en 1991 al 6,7% en 1999, y al 12,2% en 2001 (fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO).

Entre los referentes de los grandes empresarios industriales que apoyaron estas medidas podemos señalar en primer lugar al presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Gilberto Montagna, por ese entonces dueño del grupo económico Terrabusi. Luego, también podemos destacar a los distintos representantes del grupo económico Bunge y Born, algunos de los cuales, como Miguel Ángel Roig y Néstor Rapanelli, asumieron el cargo de ministro de Economía en el inicio de la primera administración de Carlos Menem, así como a los representantes del grupo económico Arcor. Estos dirigentes empresarios provienen del sector de la agroindustria, así que además de actuar en la UIA, integraban la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios **(**COPAL).

Por supuesto que tales políticas recibieron apoyo de otras cámaras empresarias. En este sentido, debe recordarse la activa militancia de los dirigentes de la Sociedad Rural Argentina (SRA) en pos de estas reformas, exteriorizada en la recordada silbatina que recibió el presidente Raúl Alfonsín en su discurso frente a los socios de esta cámara en Palermo. Así como también debe mencionarse el apoyo a esta misma orientación económica de parte de Consejo Empresario Argentino (CEA) y de la Cámara Argentina de Comercio (CAC).

En un sentido contrario, a partir de 1998, encontramos que los principales dirigentes industriales de la UIA cambian por completo su modo de posicionarse, actuando en contra de la profundización de las políticas mencionadas anteriormente, y objetando la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) a favor de la profundización de las mismas. En esta línea, hemos registrado que intervinieron en contra de la apertura comercial indiscriminada (en un contexto favorable a la importación dada la vigencia de la convertibilidad entre el peso y el dólar), en contra de las altas tasas de interés de las que se benefician los bancos y en contra de las tarifas dolarizadas de las compañías de servicios privatizadas. Mientras denunciaban que la continuación de esas políticas producía el crecimiento exorbitante del endeudamiento externo, con el ajuste estructural consiguiente, y llevaba a un círculo vicioso que impedía el crecimiento económico. En cambio, intervinieron en favor de la recuperación de una dinámica económica expansiva que per-

mitiera la recuperación del mercado interno, la recuperación de cierta capacidad de regulación económica estatal (de estilo keynesiano) y la defensa del empresariado nacional. Es importante destacar que en todas las propuestas que realizaron, jamás se insinuó la suspensión del pago de la deuda externa. Por el contrario, cada medida que sugirieron estuvo justificada en que solo la recuperación de la actividad económica permitiría cumplir de modo sostenible con los pagos a los acreedores.

Para darse una idea del peso del endeudamiento externo, debe resaltarse que este pasó de 9.278 millones de dólares en 1976, a 45.290 millones en 1983, 65.257 millones en 1989, 145.289 millones en 1999 y finalmente a 139.783 millones en 2001 (fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO).

Entre los referentes empresarios que actuaron en este sentido podemos identificar a Claudio Sebastiani, Osvaldo Rial e Ignacio de Mendiguren, los cuales fueron sucesivamente presidentes de la UIA durante el período en que asumieron estas posiciones. También podemos mencionar a varios representantes del grupo económico Techint como Paolo Rocca, Roberto Rocca, Javier Tizado, Luis Betnaza y Eduardo Baglietto (este último presidente de la Cámara Argentina de la Construcción –CAMARCO–). Pero a estos también se suman representantes de la COPAL, de cuyo sector habían provenido los referentes que con más ahínco habían apoyado las reformas neoliberales en 1988, tales como Alberto Álvarez Gaiani (quien asumirá como presidente de la UIA en 2003), o Luis Pagani, del grupo Arcor. Como podemos ver, no se trata solamente de empresarios individuales que diez años después cambian su actuación, sino que institucionalmente, tanto la UIA como la COPAL, en la cabeza de sus principales representantes, revierten por completo su modo de intervención.

Cerca y lejos de los acreedores externos

Para llevar adelante el análisis de estos dos modos de actuación, es necesario empezar por destacar una diferencia fundamental entre ellos. Así pues, mientras en el primer período los dirigentes industriales mencionados se alinearon con los bancos acreedores externos de nuestro país, en el segundo hacen todo lo contrario. En efecto, si hacia 1988 los empresarios industriales siguieron las posiciones que promulgaban aquellos bancos, a la inversa, desde 1998 y hasta el fin de la Convertibilidad en 2001, no solo toman distancia de las posiciones que aquellos asumen, sino que se oponen a los mismos, acusándolos de ser los únicos beneficiarios (junto con las empresas privatizadas) de las políticas implementadas durante la década de los '90. Y además, acompañan estas posiciones con la crítica explícita a la continuación, en sus propias palabras, de una economía financiera y antiproductiva, basada únicamente en el permanente ajuste del gasto público. En efecto, por ese entonces, el principal blanco de las críticas de la UIA fue la Asociación de Bancos de Argentina (ABA), la única cámara patronal de bancos privados de la Argentina existente en ese momento, tras la fusión, en 1999, de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), constituida por bancos privados de capital local, y la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), constituida por bancos privados de capital extranjero. Sin dudas, la ABA fue la cámara patronal que con más decisión sostuvo hasta su estallido final la continuación de la Convertibilidad. Es de interés destacar que ambas cámaras patronales bancarias se habían fusionado como consecuencia de la extranjerización pronunciada del sector bancario y la casi desaparición de grandes bancos privados de capital local.

Marco histórico, económico e ideológico del inicio y crisis de las reformas neoliberales

Para iniciar un análisis de las razones que mueven a los dirigentes empresarios a actuar en las diferentes maneras que hemos descrito, tenemos que empezar por considerar el contexto histórico de fines de la década de los '80. En este sentido, el inicio del período del que nos ocupamos está marcado por la imposición de la hegemonía mundial del neoliberalismo, tras las reformas de Ronald Reagan y Margaret Thatcher y el posterior desmoronamiento del bloque soviético. Se trata de un capitalismo globalizado con predominio de la acumulación financiera. En ese tipo de capitalismo la rentabilidad de las inversiones financieras es superior a la de las inversiones productivas. Esto modificó el comportamiento microeconómico de las empresas industriales, las cuales, en consonancia con el modelo de capitalismo vigente, ampliaron el espectro de sus inversiones financieras en detrimento de las productivas.

La extensión de este modelo en escala mundial favoreció la consolidación del modelo de valorización financiera iniciado en 1976 en nuestro país bajo la gestión económica de José Martínez de Hoz. En particular, el fuerte aumento del endeudamiento fue clave para incrementar la capacidad de influencia de los acreedores en la dirección de la política económica de la Argentina.

En este marco económico, fueron los diagnósticos y las propuestas económicas de los bancos y de los inversores institucionales financieros (entre los cuales hay cada vez menos diferencias, por la desregulación financiera que progresivamente admiten los Estados nacionales) los predominantes dentro del conjunto del campo empresario. Es importante remarcar que los grandes industriales locales apoyaron las propuestas de los acreedores, porque vieron en ellas la oportunidad de asociarse con capitales extranjeros para participar en la privatización de las empresas públicas, de las que antes eran solo proveedores.

La definición de modelo de valorización financiera corresponde a Eduardo Basualdo, cuyos múltiples escritos sugerimos leer.

Sin embargo, diez años después, aquellas reformas habían producido una mayor financiarización de la economía, el crecimiento exorbitante de la deuda externa, una concentración y extranjerización de la cúpula económica en detrimento de los grandes industriales locales. En efecto, muchos industriales se vieron desplazados del lugar de privilegio que habían ocupado en la cúpula económica. Este es el caso por ejemplo de los grupos económicos Bagley, Alpargatas y Loma Negra. Aunque el caso más saliente para nuestro análisis fue el de Gilberto Montagna, pues aquel que desde la conducción de la UIA había apoyado las reformas neoliberales, en 1994 tuvo que vender su empresa insignia Terrabusi al grupo extranjero Nabisco.

Los efectos "no esperados" de estas políticas en contra de los grandes industriales de la Argentina; la separación del capital accionario de las asociaciones que los capitales extranjeros y locales habían conformado para adquirir las empresas estatales, debido a que los últimos vendieron sus participaciones en las asociaciones a los primeros, sumado a que los grandes empresarios locales retenían un parte muy grande de sus dólares en el extranjero, con lo cual una salida de la convertibilidad, con la consiguiente devaluación, podía darles grandes posibilidades de reingresar ventajosamente aquellos dólares al mercado local, llevaron a que la mayoría de los grandes industriales locales cambiaran su modo de intervención diez años después.

En un sentido contrario, a partir de 1998 encontramos que los principales dirigentes industriales de la UIA cambian por completo su modo de posicionarse, actuando en contra de la profundización de las políticas mencionadas anteriormente, y objetando la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) a favor de la profundización de las mismas.

Los efectos "no esperados" de estas políticas en contra de los grandes industriales de la Argentina; la separación del capital accionario de las asociaciones que los capitales extranjeros y locales habían conformado para adquirir las empresas estatales, debido a que los últimos vendieron sus participaciones en las asociaciones a los primeros.

Intereses particulares e intereses generales

De modo general, otro contraste que podemos observar entre los dos modos de intervención es que, en el primer caso, los dirigentes industriales actúan en pos de intereses en extremo particulares; mientras que en el segundo caso, si bien no actúan en función del interés general, al menos intervienen en defensa de intereses algo menos particulares, y algo más generales, en el sentido de que consideran las necesidades de otros actores económicos y sociales con la intención de sumarlos como aliados. Este otro tipo de intervención se manifiesta en la estrategia que llevan adelante a partir de 1998, de construir acuerdos con otros actores económicos empresarios y no empresarios, en función de delinear un programa que permita salir de la crisis, contemplando intereses algo más amplios. Esta actuación los llevará a conformar el denominado Grupo Productivo, conformado por la UIA, la CAMARCO y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), el cual mantuvo relaciones permanentes con la Confederación General del Trabajo (CGT) y con figuras centrales de los dos partidos mayoritarios de la Argentina: Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical (UCR), y Eduardo Duhalde, del Partido Justicialista (PJ), quien, tras la renuncia de De la Rúa, sería nombrado presidente interino por el Congreso de la Nación.

Es de destacar que si bien la UIA emprendió propuestas que sumaron a otros actores económicos y sociales, otras cámaras empresarias, que también criticaban la política económica, como la SRA o la CARBAP (aunque también habían apoyado resueltamente las reformas neoliberales de fines de los años '80), en lugar de proponer la implementación de políticas para salir de la crisis que contemplasen las necesidades más amplias de otros sectores, promulgaban la implementación de medidas en extremo parciales, para compensar los límites impuestos por la propia convertibilidad, orientadas únicamente a defender sus propios intereses, del estilo de la baja del costo de los peajes y los combustibles o la eliminación total de todo tipo de impuestos.

Conclusión: de 1988 a 2015

En síntesis, nos hemos ocupado principalmente de describir dos modos diferentes de intervención de los dirigentes que representan a los grandes empresarios industriales de la Argentina, haciendo especial énfasis en aquellos que actúan en la UIA. En el primer caso, hacia 1988, intervienen en favor de la implementación de reformas neoliberales, respaldando las propuestas económicas de los bancos acreedores externos, lo cual tendrá efectos contrarios al desarrollo industrial, y lo hacen en defensa de intereses en extremo particulares. Mientras que en el segundo caso, intervienen en contra de la profundización de aquellas políticas y a favor de la recuperación parcial de la capacidad regulatoria del Estado (de estilo keynesiano), en función de la recuperación de cierto desarrollo industrial, y del lugar del capital nacional en el mismo. En este cambio de actuación asumen posiciones contrarias a las propulsadas por los bancos acreedores, y amplían algo más el espectro de intereses contemplados, al articular con otros actores económicos y sociales.

A su vez, hemos avanzado en un registro algo más explicativo, intentando dar cuenta de algunas de las razones que llevan a los dirigentes empresarios a actuar de modos diferentes, mencionando los condicionamientos económicos e ideológicos del marco histórico mundial, esto es, la imposición global del neoliberalismo y la comprobación de sus efectos diez años después; y el diagnóstico de los intereses que los mueven a hacerlo.

Hemos procurado, también, que el análisis desarrollado acerca de la actuación de los principales dirigentes empresarios del sector industrial durante el período 1988-2001 pueda darnos algunas claves para entender el apoyo que cíclicamente la mayoría de estos otorga a la implementación de las políticas económicas de estilo financiero, que perjudican el desarrollo industrial y empeoran todos los índices de desarrollo económico-social. En el caso de los últimos años, este tipo de políticas ha sido llevada adelante por la administración de Mauricio Macri con el apoyo de aquellos dirigentes empresarios, repitiéndose desde 2015 una situación similar a la de 1988, durante el inicio de las reformas neoliberales.

INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y LA INDUSTRIA: AVANCES Y RETROCESOS EN LA ARGENTINA RECIENTE.

EL ARTÍCULO TRABAJA EL TEMA DEL FINANCIAMIENTO A TRAVÉS DEL ROL DE LA BANCA DE DESARROLLO, ENTENDIÉNDOLA NO SOLO COMO INSTRUMENTO CONTRACÍCLICO SINO TAMBIÉN COMO UN AGENTE CENTRAL EN LA PROPIA ESTRATEGIA DE CAMBIO ESTRUCTURAL. PASA REVISTA A LA HISTORIA QUE LAS FUNCIONES DE BANCA DE DESARROLLO TUVIERON EN NUESTRO PAÍS, INCLUYENDO HERRAMIENTAS RECIENTES COMO LA CREACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD DE ANSES O LA MODIFICACIÓN DE LA CARTA ORGÁNICA DEL BCRA, LOS RETROCESOS QUE SE HAN DADO DESDE EL TRIUNFO DE CAMBIEMOS Y LA NECESIDAD DE RETOMAR Y AMPLIAR EL TEMA HACIA DELANTE.

por PABLO J. LÓPEZ. *UNPAZ - UBA. Licenciado en Economía Universidad de Buenos Aires, Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA) y especialista en Mercado de Capitales (MERVAL - UBA). Actualmente se desempeña como director del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica en la Universidad Nacional de José C. Paz. Además es profesor adjunto regular de Macroeconomía y profesor adjunto regular de Microeconomía en la Universidad de Buenos Aires y profesor titular de Introducción a la Economía en la Universidad Nacional de José C. Paz. Fue profesor en diversas universidades públicas y privadas en cursos de grado y de posgrado. Ha publicado artículos en revistas especializadas y capítulos de libros en temas vinculados a la problemática del desarrollo económico en Argentina y América latina, especialmente en temas de financiamiento y endeudamiento. En el sector público se desempeñó como director nacional de Política Macroeconómica (Ministerio de Economía), como director del BCRA y fue secretario de Finanzas de la Nación entre 2013 y 2015.*

ANSES

1. Introducción

Es una historia conocida que el proceso de industrialización comenzó a desarrollarse con intensidad en nuestro país en la década de los treinta del siglo pasado, como consecuencia de las políticas económicas defensivas aplicadas en respuesta a la Gran Depresión. Antes, había habido ciertos brotes de crecimiento de la producción manufacturera, pero en forma discontinua y en el marco de una economía organizada sobre bases agroexportadoras. Durante la Segunda Guerra Mundial, la restricción a la entrada de importaciones le dio continuidad al proceso.

Promediando la década de los cuarenta, la estrategia de industrialización implicó la utilización más decidida de instrumentos de promoción a los sectores productores de bienes manufacturados. Esas medidas incluyeron instrumentos e instituciones para brindar al sector privado la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento a largo plazo, ya que la ausencia de fuentes de recursos se erigió como una limitante clave para dichos procesos.

Todo proceso de desarrollo requiere de fuentes de financiamiento y mecanismos para canalizarlo hacia los sectores considerados prioritarios desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo. Los instrumentos e instituciones públicas para impulsar el crédito productivo pueden considerarse específicos de los procesos de industrialización y desarrollo del siglo XX, cuando el Estado se erigió como el gran promotor de esos procesos en los países en desarrollo. En los países del Sudeste Asiático abundaron las instituciones públicas al estilo de bancos de desarrollo (como es el caso del Banco de Desarrollo de Japón de 1951 o el Banco de Desarrollo de Corea, creado en 1954). Un caso más reciente es el de China, cuyo Banco de Desarrollo (Banco de Desarrollo de China), creado promediando la década de los noventa, es hoy en día el banco de desarrollo más grande del mundo, incluso comparando con los bancos regionales y multilaterales.

América latina no fue la excepción: bancos de desarrollo públicos se expandieron por toda la región, en muchos casos combinados con otros instrumentos de impulso al crédito productivo. Este tipo de instituciones sufrieron un enorme descrédito desde la década de los setenta, junto con el desmantelamiento de los Estados de bienestar. Sin embargo, en el último tiempo, especialmente luego de la crisis de 2007-08, parecen haber adquirido nuevos bríos, incluso en algunos países desarrollados.

En este artículo nos centraremos en la evolución reciente de la banca de desarrollo a nivel global y sus especificidades en esta etapa, para avanzar luego a analizar el caso argentino, donde los instrumentos de fomento al crédito productivo han tenido un avance importante hasta 2015, aunque sin que se creara una institución específica que cumpla las funciones de banca de desarrollo. En los últimos años ha habido un retroceso importante. Hacia el final del artículo planteamos la necesidad de contar con un banco de desarrollo en nuestro país.

2. Algunas definiciones y la evolución reciente de la banca de desarrollo en el mundo

La banca de desarrollo puede entenderse en un sentido amplio, englobando al conjunto de políticas destinadas a direccionar el crédito hacia actividades ligadas a los objetivos del desarrollo productivo e industrial. Esta búsqueda puede llevarse adelante a través de mecanismos directos con entidades públicas (como un Banco de Desarrollo propiamente dicho) o a través de mecanismos indirectos que buscan inducir u obligar al sistema financiero a generar fuentes de financiamiento para proyectos productivos en determinadas condiciones ventajosas.

Lo cierto es que las motivaciones para desarrollar este tipo de instrumentos han variado en el tiempo y según las estrategias de diferentes gobiernos. La banca de desarrollo puede llevar adelante un papel contracíclico ligado a la existencia de fallas de mercado e intentando generar efectos multiplicadores en el producto y el empleo, o puede desempeñar un papel más amplio ligada a la coordinación de una estrategia de desarrollo. Esto último implica no solo ofrecer bienes públicos, infraestructura y generar externalidades positivas, sino también planificar, desarrollar estrategias comerciales, seleccionar sectores, impulsar la inclusión social y la integración regional y fomentar el cambio técnico. Para los autores, en los últimos años, las funciones de la banca de desarrollo fueron incluso más allá, a partir de un papel de apoyo al capital de riesgo, llevando adelante un rol emprendedor y de desarrollo de sectores innovadores (desempeñando una función

de desarrollo en un plano microeconómico). También, los bancos de desarrollo han organizado y creado mercados.

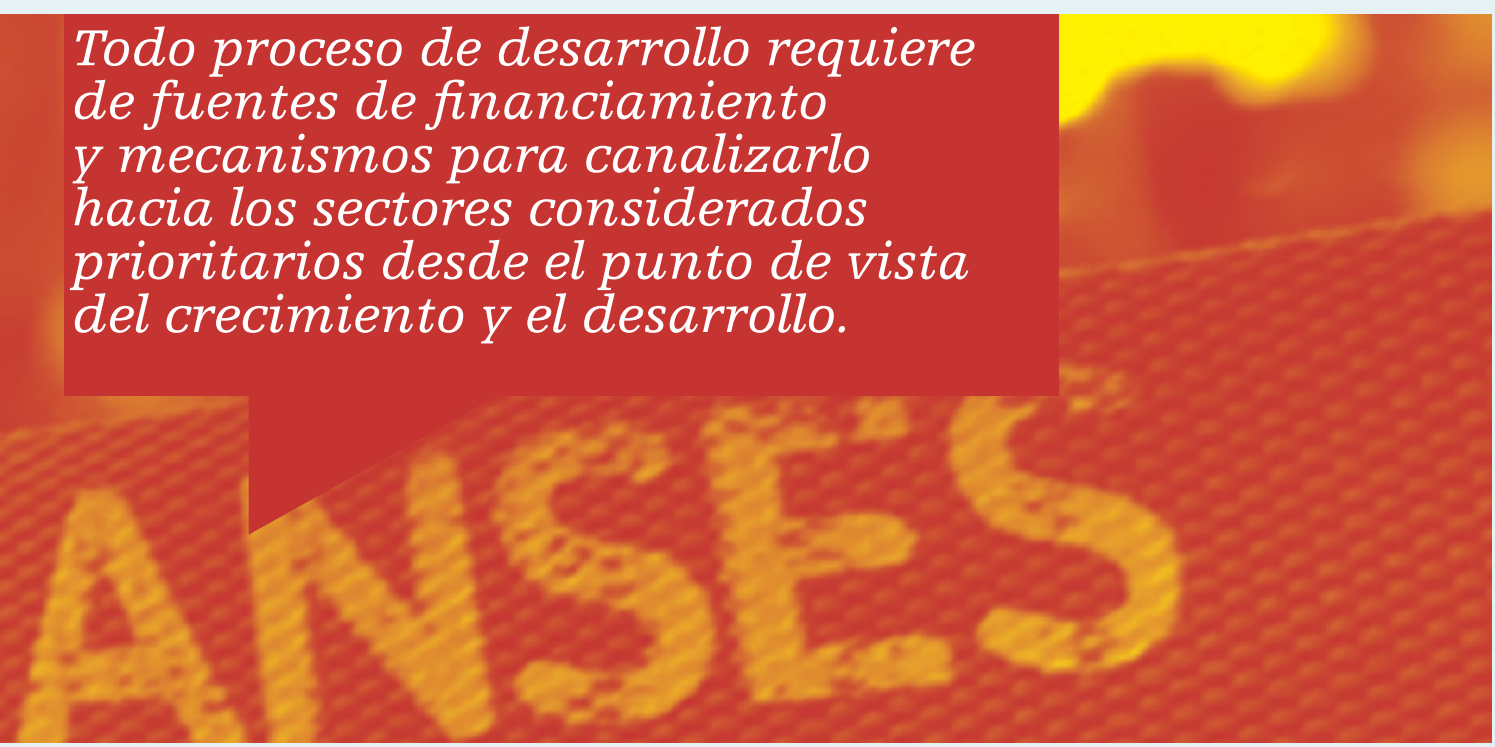
En su nacimiento en las décadas de los cuarenta y cincuenta, los bancos nacionales de desarrollo se caracterizaron por tener misiones asociadas al financiamiento de infraestructura y de los sectores industriales, en un claro papel desarrollista. Ya desde las décadas de los sesenta y setenta, algunos bancos comenzaron a ampliar sus funciones, poniendo el foco en el financiamiento de pequeñas y medianas empresas, en la promoción de la innovación tecnológica e incluso desarrollando algunos proyectos de riesgo. El Banco de Desarrollo de Corea, el de Japón y el KfW de Alemania fueron quizá los pioneros en ese sentido. El BNDES de Brasil inició su transformación en esa dirección en forma algo posterior, en la década de los ochenta.

Especialmente notorio fue que durante la crisis de 2007-2008 prácticamente todos los bancos de desarrollo acentuaron su papel contracíclico, acompañando la política monetaria expansiva de los bancos centrales. El Banco de Desarrollo de China jugó un papel importante para seguir apuntalando la expansión de las empresas chinas por el globo, aun en el contexto internacional adverso. El BNDES en Brasil fue también muy agresivo expandiendo el crédito para sostener la inversión, ante la fuerte caída del crédito de los bancos privados. El KfW de Alemania puso en marcha programas especiales de financiamiento con el objetivo de contrarrestar los bajos niveles de inversión y la alta capacidad ociosa. Trabajos recientes muestran que desde la crisis de 2007-08 los bancos nacionales de desarrollo están siendo ampliamente aceptados a partir de experiencias de países en desarrollo como Brasil, China o India, pero también en países desarrollados cuyos bancos de desarrollo son vistos como positivos (como es el caso de KfW en Alemania) o que incluso han creado recientemente instituciones de este tipo (Francia e Irlanda).

Si bien algunas de estas instituciones obtienen sus recursos de fondos fiscales (como es el caso, en parte, del BNDES de Brasil), en general el financiamiento proviene del mercado de capitales. Al ser instituciones públicas, sus condiciones están atadas a las del soberano, por lo cual resulta crucial bajar el riesgo soberano para fondear a este tipo de instituciones.

Estas experiencias consideradas exitosas, junto con una serie de trabajos que analizan sus políticas y resultados, nos permiten volver sobre el debate acerca de la necesidad de estos instrumentos para el desarrollo y de sus formas institucionales. En el caso de Argentina, si bien el banco de desarrollo (BANADE) fue desmantelado en la década de los ochenta y liquidado a principios de los noventa, el Estado fue recuperando instrumentos de banca de desarrollo en los últimos años, especialmente desde 2008 hasta 2015. Al igual que en otros países, el Estado argentino desempeñó un decidido papel contracíclico luego de la crisis internacional. Tanto el Tesoro Nacional como el Banco Central llevaron adelante políticas fiscales y monetarias expansivas, respectivamente. Estas políticas se combinaron con instrumentos para el financiamiento productivo, como analizaremos en la sección siguiente.

Todo proceso de desarrollo requiere de fuentes de financiamiento y mecanismos para canalizarlo hacia los sectores considerados prioritarios desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo.



3. Instrumentos para el financiamiento del desarrollo: avances y retrocesos en la Argentina reciente

Durante que el período que se abrió en 2003 y se extendió hasta 2015, el Estado argentino recuperó un papel importante en la economía y diversos sectores productivos recobraron impulso de la mano del renacimiento del mercado interno y de ciertas políticas destinadas al fomento de la producción. Si bien existe un debate inconcluso acerca de la coordinación y correcta planificación de la política industrial durante los gobiernos kirchneristas, lo cierto es que se fueron poniendo en práctica una serie de instrumentos que hacia al final del segundo mandato de Cristina Fernández permitieron sostener el entramado productivo especialmente de pequeñas y medianas empresas. En el fomento del financiamiento productivo esto fue especialmente notorio.

A partir de 2008, con un sistema financiero ya saneado luego de las fuertes consecuencias de la crisis económica y financiera de 2001, el gobierno argentino impulsó una serie de políticas y regulaciones que tuvieron la intención de generar disponibilidad de financiamiento para proyectos de infraestructura y sectores productivos que el sistema financiero privado no contemplaba. A pesar de la recuperación económica y de la reconstitución de cierto entramado industrial (aunque todavía incipiente), la ausencia de mecanismos para el financiamiento productivo era notoria. La crisis internacional vino a exacerbar ese hecho, ya que el crédito bancario se desplomó como consecuencia de la incertidumbre y la caída en la actividad.

La primera iniciativa importante en esta dirección fue la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad al reestatizarse el sistema de jubilaciones y pensiones en 2008. A esta acción le siguieron el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario (2010) impulsado por el Banco Central, la reforma de la Carta Orgánica del BCRA (2012), el Plan estratégico del Seguro 2012-2020 y la Reforma de la Ley de Mercado de C apitales (2013). Además, estas grandes medidas se sumaron a programas ya existentes que tuvieron otro impulso a partir de este período, como son los casos del Fondo Nacional para el Desarrollo para Micro, Pequeña y Mediana Empresa (dependiente de la SEPyME), el Régimen de Bonificación de Tasas o las Sociedades de Garantía Recíprocas.

La creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en 2008, en el marco de la reforma y reestatización del sistema de pensión y jubilaciones, dispuso que el Fondo debía invertir como mínimo un 5% y como máximo un 20% de sus activos totales a financiar proyectos productivos y de infraestructura. Hacia 2015, tenía un *stock* de inversiones productivas y de infraestructura de más de $70.000 M, que representaban cerca del 13% de la cartera total del FGS (ver ANSES, *Informes mensuales, bimestrales y trimestrales*, 2008-2015). Estas inversiones estaban principalmente destinadas al desarrollo de infraestructura (energética y vial en su mayor parte) y viviendas (a través de los programas nacionales como Pro.Cre.Ar y el Programa Federal para la Construcción de Viviendas).

En 2010, el BCRA impulsó el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario mediante el cual otorgaba adelantos a los bancos para que estos dispusieran de fondos para prestar a actividades productivas. La normativa establecía a su vez las tasas que los bancos debían cobrar a las empresas beneficiadas, que se ubicaban por debajo de las tasas de mercado, y los plazos, que eran mayores a los que usualmente prestaba la banca comercial.

En 2012 se produjo la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central. De esta manera, quedó establecido desde su marco regulatorio un mayor grado de involucramiento de la autoridad monetaria con la economía real. El nuevo ordenamiento legal facultó al Banco a llevar adelante acciones vinculadas a aquello que actualmente se consideran funciones de banca de desarrollo. El Banco Central debía, bajo el nuevo esquema, comprometerse con la orientación del crédito, establecer políticas diferenciadas orientadas a las pequeñas y medianas empresas y a las economías regionales y fomentar la inclusión financiera. De esta forma, se le daba a la autoridad monetaria facultades para promover medidas asociadas a la banca de desarrollo. Por las propias características de la autoridad monetaria, para llevar adelante estas funciones el BCRA debía valerse del sistema bancario y de los bancos comerciales. Es decir que, a través de regulaciones y esquemas de incentivos, podía generar las condiciones para que los bancos del sistema pudieran impulsar diferentes tipos de crédito. Se trató, entonces, de un modelo de banca de desarrollo de alguna manera descentralizado en los bancos del sistema, sin una institución específica que ejerciera esa función.

De hecho, a partir de este marco legal, en julio de 2012 se puso en marcha la Línea de Créditos para la Inversión Productiva (LiCIP). Esta línea dispuso que las 20 entidades financieras con mayores depósitos del sistema debían destinar una parte de esos depósitos al financiamiento de empresas productivas. Además, inicialmente se estableció que al menos la mitad de esos fondos debían estar destinados a mipymes, disposición que fue variando con el tiempo para finalmente requerir que la totalidad de dicho financiamiento se destinara a ese segmento de empresas.

Otra de las iniciativas importantes apuntó a generar un mayor compromiso con la economía real de las compañías de seguros en tanto inversores institucionales. A finales de 2012 se introdujo un inciso en el Reglamento General de la Actividad Aseguradora, para fomentar una mayor participación de estas compañías en el financiamiento de la economía real. El inciso "k" del artículo 38 de dicho reglamento estableció que las empresas de seguros debían destinar aproximadamente el 15% de sus recursos al finan-

Para una nueva etapa, la experiencia reciente del desempeño de las instituciones nacionales para el financiamiento del desarrollo en el mundo muestra que es crucial avanzar hacia un modelo de banca de desarrollo tradicional, pero que incorpore funciones de las nuevas estrategias de desarrollo.

ciamiento de proyectos productivos y de infraestructura. Estas medidas le dieron mayor coordinación, profundidad y alcance a las propias acciones que bancos oficiales como el Banco Nación y el BICE venían desarrollando a través de determinadas líneas de crédito que se fueron ampliando, destinadas específicamente a pymes (como la línea 400 del BNA con bonificación de la tasa de interés de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa) o a inversiones productivas (como las líneas del BICE para el financiamiento de adquisición de bienes de capital tanto para pymes como para grandes empresas) (Goldstein, 2012). El régimen de bonificación de tasas, por ejemplo, que había sido creado en el año 2000, fue ampliado y mejorado primero en 2005 y luego en 2012. El Programa de Sociedades de Garantía Recíproca es otro ejemplo, que les permite a pequeñas y medianas empresas obtener avales financieros para acceder a financiamiento en el mercado de capitales.

Estas medidas muestran un avance en la búsqueda de generar financiamiento productivo para ciertos segmentos, especialmente el de las pequeñas y medianas empresas. Como mostramos en un trabajo reciente, a partir de la LiCIP la participación de las pymes en el crédito total a empresas del sistema mejoró entre 2011 y 2015 (Adelardi y López, 2018). Esta medida generó dificultades asociadas a las características propias del instrumento: el proceso de selección, más allá del requisito del tamaño de empresas, descansó exclusivamente en las decisiones de las entidades. De esta forma hubo una tendencia a beneficiar a empresas más grandes (en el límite superior de las consideradas pymes) y ya insertas en el sistema financiero (Fundación Observatorio PyME, 2016). Tampoco hubo una estrategia selectiva en cuanto a sectores o vinculada a la innovación tecnológica. Aun así, estas medidas permitieron en el período apuntalar la actividad económica y el empleo. Butler

et al (2017), a partir del análisis de un conjunto de programas públicos para facilitar el financiamiento productivo, muestran resultados positivos, por un lado, en cuanto a las posibilidades de acceso al crédito y, por el otro, en cuanto al incremento del empleo, la productividad y las exportaciones de las empresas beneficiadas.

Si bien estas iniciativas requerían ser mejoradas y ampliadas, en los últimos años se han sufrido retrocesos significativos en la materia. En primer lugar, las condiciones macroeconómicas no solo no favorecen el acceso al crédito, sino que lo dificultan enormemente. Alcanza con mencionar el derrotero de la tasa de interés y el desempeño de la economía real en los últimos trimestres para notar este aspecto. La tasa de interés de préstamos por adelanto de cuenta corriente, por ejemplo, pasó de 25% a comienzos de 2016 a 67% en junio de 2019. También afectan la volatilidad del tipo de cambio y los saltos en el riesgo soberano, ya que dificultan el fondeo de las instituciones públicas capaces de impulsar el crédito. Este último pasó de niveles cercanos a los 400 puntos en enero de 2016 a los actuales 850 puntos, habiendo alcanzado el pico de 1.000 puntos a principios de junio. Este contexto macroeconómico tiene como telón de fondo, a su vez, un mercado interno absolutamente deprimido que no garantiza las mínimas ventas necesarias para invertir en la economía real. Después de una caída de 2,5% del PIB en 2018, en el primer trimestre de 2019 la actividad económica cayó 5,8%. Las ventas en supermercados cayeron en el mismo período más de 12% en términos reales y el desempleo se ubicó en niveles de dos dígitos.

En segundo lugar, la situación del crédito se agrava a partir del desmantelamiento de algunas de las medidas que habían tenido un impacto positivo en la etapa anterior. Las principales son la derogación del inciso "k" de aseguradoras en enero de 2016 y la eliminación de la LiCIP a lo largo de 2018. El inciso "k", que implicaba que las empresas aseguradoras debían invertir una parte de su cartera en activos de la economía real, se convirtió en optativo a los pocos días de asumido el gobierno de Macri (ver Resolución 39.645 de la Superintendencia de Seguros de la Nación, del 19 de enero de 2016). El contexto macroeconómico posterior hizo que las compañías aseguradoras invirtieran la mayor parte de sus fondos en instrumentos del Banco Central (LEBACS), a tal punto que a finales de 2017 fueron obligadas a desarmar dichas inversiones.

La Comunicación A 6462 del Banco Central de la República Argentina, publicada en marzo de 2018, estableció que el cupo mínimo que los bancos comerciales debían destinar a la LiCIP se reduciría mes a mes hasta llegar a cero en diciembre de ese año. Es decir que actualmente la LiCIP ha sido completamente desmantelada. A su vez, si bien la carta orgánica del BCRA no fue reformada, la actual gestión no cumple con los mandatos asociados al fomento del crédito productivo, el mayor apoyo a las economías regionales o a las pequeñas y medianas empresas. De hecho, se ha enviado un proyecto de reforma del marco normativo para su tratamiento por el Congreso Nacional que elimina la facultad de orientar el crédito, y de establecer políticas de financiamiento diferenciadas para pymes y economías regionales. De esta manera, se le quita al BCRA las facultades para darle al sistema financiero cierta orientación hacia el desarrollo (ver proyecto de ley número: INLEG-2019-19522714-APN-PTE).

De esta manera, la combinación de un contexto macroeconómico caracterizado por las altas tasas de inflación y altas tasas de interés, sumada la volatilidad del tipo de cambio, y el desmantelamiento de regulaciones específicas que apuntaban a fomentar el crédito productivo a segmentos específicos, como el de las pymes, no crea los incentivos adecuados para generar crédito para el desarrollo productivo, sino todo lo contrario. Si bien es cierto que se ha sancionado la llamada Ley Pyme (ley 27.264) en julio de 2016, que plantea beneficios impositivos y de otro tipo para dicho segmento de empresas, dicha normativa no ha derivado en medidas concretas para ampliar el crédito productivo. De hecho, en términos reales, el crédito se desplomó en los últimos tres años: mientras que la inflación acumuló un 200% en el período, el crédito total aumentó un 165% y el crédito a pymes solo un 135%. [1]

En 2012 se produjo la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central. De esta manera, quedó establecido desde su marco regulatorio un mayor grado de involucramiento de la autoridad monetaria con la economía real. El nuevo ordenamiento legal facultó al Banco a llevar adelante acciones vinculadas a aquello que actualmente se consideran funciones de banca de desarrollo.

4. Conclusiones: la necesidad de un banco de desarrollo

Las medidas tendientes a fomentar el crédito productivo como las aplicadas en la Argentina entre 2008 y 2015 son sin duda un avance en la búsqueda de generar financiamiento para el desarrollo. Mejorar el acceso al financiamiento por parte de ciertas empresas y sectores es crucial para generar un entramado productivo que permita sortear los déficits estructurales de la economía argentina y avanzar hacia el desarrollo. En igual sentido, el desmantelamiento de los principales instrumentos en los últimos años, combinado con un contexto macroeconómico altamente volátil y que no genera incentivos al crédito y las inversiones reales, implicó un retroceso enorme en los esfuerzos por generar financiamiento productivo para un proceso de desarrollo.

Para una nueva etapa, la experiencia reciente del desempeño de las instituciones nacionales para el financiamiento del desarrollo en el mundo muestra que es crucial avanzar hacia un modelo de banca de desarrollo tradicional, pero que incorpore funciones de las nuevas estrategias de desarrollo. El papel contracíclico que estos bancos han desempeñado en países en desarrollo y en países desarrollados, así como el financiamiento a ciertos sectores y segmentos de empresas, han tenido resultados positivos que revitalizan a estas instituciones como instrumentos para el desarrollo económico.

El financiamiento de grandes proyectos de infraestructura es necesario para la economía argentina, pero también es necesario elegir sectores, empresas, invertir en proyectos de riesgo, impulsar la innovación en ciertos nichos productivos, impulsar las exportaciones de alto contenido tecnológico y valor agregado, etc. Concentrar en una institución pública el diseño, la selección de empresas y sectores, y el aprendizaje para impulsar dichas inversiones en la economía real, posee economías de escala y ventajas en la asignación del crédito que resulta difícil de reemplazar con otro tipo de instrumentos que operan descentralizadamente. Las experiencias de China, Corea del Sur, Japón, Alemania y Brasil, entre otros, presentan evidencia suficiente para aprender de sus diferentes estrategias y avanzar en esa dirección.

1. Los datos de inflación para 2016 corresponden al Instituto de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires. Para 2017, 2018 y 2019 se utilizó el IPC. Los datos de crédito provienen de las estadísticas del BCRA.

por LUCIANA GIL. *Investigadora asistente del CONICET en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es también docente de la UBA y de la Universidad de San Martín. Licenciada en Ciencia Política y doctora en Ciencias Sociales (UBA), realizó parte de su doctorado en la Universidad Pierre-Mendès-France (Francia) y tiene un Master en Relaciones Internacionales en la Universtà di Bologna (Italia).*

RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS EN EL MERCOSUR: ¿UN PROBLEMA PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO?

ANALIZA LOS EFECTOS DE LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS EN EL MERCOSUR, PARTICULARMENTE EN LO QUE HACE A LA EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO. PLANTEA QUE SI BIEN ESTAS RESTRICCIONES PERMITIERON A LOS DISTINTOS GOBIERNOS "SURFEAR" LOS RECLAMOS TANTO DE PRODUCTORES COMO DE IMPORTADORES TANTO DE BRASIL COMO DE ARGENTINA, TERMINARON TAMBIÉN POR LIMITAR LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES REGIONALES PARA DAR UN SENTIDO MÁS ESTRATÉGICO AL SECTOR. DE ESTA FORMA, MÁS QUE LA EXISTENCIA MISMA DE LAS RESTRICCIONES – QUE EXISTEN A LO LARGO Y ANCHO DEL PLANETA - AQUELLO QUE HA IDO EROSIONANDO EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN ES LA FALTA DE CONSENSO ACERCA DE LOS MECANISMOS CON LOS CUALES ORIENTAR EL DESARROLLO DESDE UN PUNTO DE VISTA REGIONAL.

El Mercosur ha sido objeto de innumerables críticas, entre ellas, aquellas que apuntan a las restricciones al comercio intrarregional como responsables de su escasa evolución como mercado común. Pero las restricciones han sido utilizadas en todo el mundo en distintos momentos, con distintos objetivos y con distintos grados de éxito. Tal vez el principal problema en nuestro proceso de integración sea la forma en que estas restricciones se imponen. Desde su fundación formal en 1991, el Mercosur fue concebido como un proyecto de integración que tenía entre sus objetivos principales promover el desarrollo económico de los países que lo conformaban. Desde una visión liberal, el primer instrumento de integración que llevaría a tal objetivo sería la apertura comercial intrarregional, que permitiría la conformación de un mercado regional. En este sentido, si bien al Mercosur se le atribuyó un considerable éxito en términos de aumento del intercambio comercial durante sus primeros años, luego fue señalado como un proceso "estancado", y se apuntó a las restricciones al comercio intrarregional como causas de aquel "estancamiento". Según esta concepción, tales restricciones no permiten consolidar ni una zona de libre comercio ni una unión aduanera entre los cuatro socios (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) e impiden, así, la evolución hacia un verdadero mercado común y su objetivo de desarrollo económico. Históricamente, sin embargo, han sido herramientas comerciales legítimas utilizadas en distintos países y regiones como instrumentos para orientar ese desarrollo. La "mala imagen" de estas restricciones en el Mercosur, entonces, parece deberse más a la forma en que se deciden y aplican, que a sus causas y efectos económicos. Un estudio sobre el comercio del calzado argentino en el Mercosur dispara reflexiones sobre el poco éxito que ha tenido la forma –aislada de otras políticas de desarrollo, cortoplacista e unilateral– de administrar el comercio, ya que no ha logrado consolidar el sector regionalmente, ni diluir los reclamos de los importadores brasileños, ni –mucho menos– propiciar esfuerzos para alcanzar un consenso regional sobre los mecanismos con los cuales orientar el desarrollo económico.

Las restricciones no arancelarias en el Mercosur

La Organización Mundial de Comercio (OMC) promueve la eliminación de los aranceles como herramienta para fomentar el libre comercio internacional y prohíbe toda medida que restrinja el comercio de manera no arancelaria, permitiéndola sólo en situaciones especiales. En este sentido, hay medidas proteccionistas autorizadas y otras prohibidas según estas situaciones. Pero el criterio de prohibición no es taxativo, lo que hace muy difícil catalogar como restricciones no arancelarias (RNA) algunas medidas si son justificadas como políticas estratégicas con variados objetivos que no sean limitar comercio o discriminar productos extranjeros. Así, la línea que limita la legitimidad de estos procedimientos es muy difusa. Al igual que sucede a nivel internacional, a lo largo de la historia del Mercosur las RNA para el comercio intrazona se encontraron en un área gris entre lo permitido y lo no permitido. La concentración inicial en la liberalización comercial iba en línea con el ideal del libre comercio institucionalizado en la OMC, pero a medida que el proceso de integración se fue desarrollando, se hizo expresa la falta de una interpretación común sobre las RNA.

Las restricciones identificadas como medidas que limitan o impiden el acceso a mercados en el Mercosur han tomado diversas formas a lo largo de su historia: cuotas a las importaciones y restricciones voluntarias a las exportaciones; prohibiciones de importar y exportar; licencias de importación; salvaguardias; derechos de importación; discriminación fiscal con impuestos domésticos, impuestos y subsidios a las exportaciones; precios mínimos o valores criterio; requisitos de compras públicas; valuación en aduana, o barreras técnicas (estándares, registro, etiquetado), entre otras.

Y no fueron pocas las decisiones regionales referidas a RNA que formaron parte de la normativa del Mercosur. El tema fue previsto desde el Tratado de Asunción que dio origen al proceso de integración; luego, la creación de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) y la liberación del comercio intrazona de la mayoría de los productos en 1994 –y de casi todos en 1999– dieron origen a más normas que lo abordaban, mientras que los laudos de los tribunales regionales se concentraron en controversias originadas por el mismo. Sin embargo, el último laudo del Tribunal de Revisión Permanente del Mercosur fue emitido en 2008, mientras que una larga serie de conflictos originados en RNA era tratada a través de la presentación de reclamaciones y consultas ante la CCM o bien al máximo nivel político, con tratativas directas entre los gobiernos nacionales.

El escaso avance que hubo en la identificación de las RNA y en el establecimiento de mecanismos regionales para abordarlas

Esto no hizo más que reproducir una dinámica contraria a la integración, ya que si bien las restricciones permitían al Estado orientar las fuerzas del mercado, también limitaron la construcción de capacidades regionales para encarar esa orientación. Y la inexistencia de esas capacidades regionales retroalimentó la utilización de restricciones nacionales.

produjo dos situaciones paralelas. Por un lado, las RNA se fueron naturalizando como parte del proceso; por el otro, su existencia alimentó siempre las críticas al bloque. Como consecuencia, un sinnúmero de conflictos comerciales provocados por RNA terminaron abordados de manera bilateral. Entre ellos, el de calzado, que históricamente enfrentó a empresarios de la Argentina y Brasil.

Las restricciones no arancelarias a la importación de calzado en la Argentina

El proceso de integración iniciado en 1991 implicó un programa de desgravación arancelaria progresiva entre los países firmantes, con el objetivo último de formar un mercado común y lograr la liberalización completa en 1994. En la dimensión del comercio intrarregional, se permitió a los países exceptuar hasta 300 bienes "sensibles" de la desgravación inicial. Entre los productos exceptuados por la Argentina se encontraban los calzados, aunque sólo tres ítems. En 1994 la mayoría de los productos comenzaba a intercambiarse a arancel cero y se acordó un régimen de adecuación final a la unión aduanera que permitía mantener aranceles o cuotas a ciertos bienes, con el objetivo de "facilitar los procesos de reconversión" tendientes a "adecuar los mismos a la mayor competencia intrarregional". En el caso argentino, los productos incluidos fueron principalmente productos de metal, de vestir, de papel y calzado (13 posiciones arancelarias).

Cuando se acercaba la conclusión de dicho régimen (a partir de 1999 los productos allí incluidos serían intercambiados a arancel cero), las dos economías más grandes del Mercosur se encontraban en crisis: Brasil –cuya crisis externa terminó en la devaluación de su moneda a inicios de 1999– y la Argentina, en plena recesión como antesala de la crisis económica y política que estallaría en diciembre de 2001. En este contexto, los socios del Mercosur tendieron a fortalecer la protección por vías no arancelarias de sus sectores sensibles, frenando el impulso liberalizador de los inicios del proceso.

El calzado argentino era uno de los sectores cuyos productos podían importarse a arancel 0% a partir de 1999 y estuvo entre los primeros en alertar sobre la amenaza que el comercio intrarregional significaría para la producción local, debido al fuerte desarrollo del sector en Brasil, a la devaluación de su moneda (que reducía costos de producción comparativamente) y a los subsidios a la exportación que su gobierno brindaba. Ante los enérgicos reclamos empresariales, las reuniones entre funcionarios argentinos y brasileños se sucedieron, sin lograr acuerdos acerca de cómo afrontar el problema comercial. La Cámara de la Industria del Calzado (CIC) argentina era la principal solicitante de la inmediata aplicación de salvaguardias y, a fines de julio de ese año, el Ministerio de Economía adoptaría la resolución 911 para su aplicación. El gobierno brasileño reaccionó enérgicamente: por primera vez desde la creación del bloque anunció que todas las negociaciones –incluidas las del régimen automotor que estaban en marcha en ese momento– quedaban suspendidas. La visibilidad de estas medidas obligó al entonces

presidente Carlos Menem a una escala fuera de agenda en Brasil para abordar el tema y a un compromiso de que la norma 911 no comprendería a los países del Mercosur. Pero el gobierno argentino respondió a las demandas de los productores locales por otros medios que restringieron el comercio. En agosto introdujo una nueva reglamentación técnica (resolución 508), que disponía que todo calzado comercializado en el país debía poseer una etiqueta con información acerca de los materiales de elaboración. Pocos días más tarde, la resolución (res. 977) introducía un sistema de licencias no automáticas (LNA) de importación a los fines de certificar el cumplimiento del requisito de etiquetado. Al reglamentarse las medidas anteriores (res. 617), se estableció un plazo de más de tres meses para resolver la aprobación de las licencias, disposición que implicaba la virtual paralización de las importaciones intrazona hasta fines de 1999. Las etiquetas obligatorias del calzado, además, debían ser certificadas por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Las quejas de los importadores no tardaron en llegar y Brasil respondió con una serie de medidas que podían afectar las ventas argentinas a dicho mercado, dando fuerza a la idea de una "guerra comercial". El conflicto se canalizaba por tales amenazas –en lugar de utilizar el sistema de solución de controversias por medio de tribunales que el proceso de integración preveía– y el acercamiento finalmente se dio por la vía política, pero en el ámbito privado. Los gobiernos de ambos lados de la frontera presionaron a sus propios empresarios para que alcanzaran un acuerdo temporario de restricción voluntaria de exportaciones, aunque sin participación formal de los representantes públicos. El gobierno argentino ya había impuesto las licencias, pero no serían aplicadas mientras se cumpliera el cupo a pactarse en el acuerdo entre privados. Por su parte, Brasil reconocía la difícil situación del gobierno argentino y quería evitar que las licencias se multiplicaran hacia otros sectores. El acuerdo se alcanzó recién a fines de septiembre de 1999 con un cupo de exportaciones brasileñas durante casi un año. Pero este acuerdo no eliminó el problema, ya que las denuncias de incumplimiento de ambos lados no tardaron en hacerse notar: en octubre empresarios brasileños denunciaban mercadería retenida en la aduana argentina por casi dos meses; desde diciembre se registraban quejas públicas de la CIC sobre importaciones superiores a las acordadas.
El acuerdo venció a fines de junio de 2000 y llovían las denuncias de incumplimiento, así como continuas declaraciones acerca de cierres de empresas, pérdida de puestos de trabajo, acumulación de *stock* o ingreso de mercancías con subfacturación y *dumping*. En diciembre de 2001, fabricantes, gremios del sector y la Confederación General del Trabajo protestaron frente a la Cancillería argentina arrojando miles de pares de calzados, como forma de repudio a una política que consideraban "demasiado complaciente" respecto de la competencia brasileña. A fines de ese mes estallaba la crisis en la Argentina, con protestas y saqueos masivos que llevaron a la renuncia de Fernando de la Rúa. La posterior devaluación de la moneda argentina, el encarecimiento de las importaciones y la casi inmediata recuperación del crecimiento económico en la Argentina hicieron que los temas comerciales no dominaran la agenda regional entre 2002 y 2004.
Sin embargo, el conflicto reaparecería hacia fines de ese año, con el crecimiento de las importaciones del sector. La creación de una comisión bilateral de monitoreo de comercio en 2003 permitió que se desarrollara una mecánica previa a la decisión de establecer restricciones al comercio: los gobiernos –por entonces encabezados por Néstor Kirchner en la Argentina y Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y con conocida sintonía política– promovían acuerdos entre los sectores privados involucrados y, de no alcanzarse, o bien como forma de control, adoptaban alguna forma de restricción. Así se lograron desde entonces varios acuerdos privados bilaterales para restringir durante los siguientes años la cantidad de importaciones a la Argentina de

Si bien al Mercosur se le atribuyó un considerable éxito en términos de aumento del intercambio comercial durante sus primeros años, luego fue señalado como un proceso "estancado", y se apuntó a las restricciones al comercio intrarregional como causas de aquel "estancamiento".

textiles, televisores, ropa blanca, calzados y vinos, entre otros. Las LNA fueron aplicadas por el país a modo de control de cumplimiento de estos acuerdos en bicicletas (2003); artículos para el hogar (2004); juguetes y calzado (2005); motocicletas (2006); pelotas, textiles y partes de calzado (2007); productos metalúrgicos, hilados y tejidos (2008). También se restringió el acceso de algunas importaciones (entre otras, las de calzado) solo a determinadas aduanas, a semejanza de la restricción que en 1982 impuso Francia a los electrodomésticos japoneses.

En 2006, luego de arduas negociaciones, la Argentina y Brasil acordaron el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), que establecía un procedimiento común a realizarse para restringir importaciones en ramas de producción nacional de alguno de los dos países que se vieran perjudicadas por el comercio con su vecino. La idea era que con el MAC se eliminasen aquellas LNA. Pero el MAC nunca se utilizó y las licencias no desaparecieron. Así, pese a disponer de un mecanismo bilateral –con, por entonces, vistas a regionalizarse– para regular el comercio, se mantuvo y amplió el uso de restricciones nacionales unilaterales a la importación: en calzado en la Argentina, la resolución 61/07 imponía certificados a las capelladas (parte superior) de calzado; en 2008, la resolución 366 actualizaba la lista de productos del calzado sujetos a los certificados de importación y la Aduana reforzaba sus controles de los productos sujetos a valores criterio, recurriendo a la participación activa de los sectores privados involucrados.

Mientras tanto, el período 2002-2011 fue de claro crecimiento para el sector del calzado y fue asociado, tanto por los sucesivos gobiernos como por los empresarios, al crecimiento del mercado interno y a las restricciones comerciales que limitaban las importaciones para abastecerlo. La producción aumentó notoriamente (de unos 40 millones de pares en 2002 a casi 120 millones en 2011), acompañada por un más lento aumento del empleo en el sector (de alrededor de 17.000 puestos de trabajo registrados en 2002 a 28.000 en 2010), y se conocían distintas iniciativas empresarias, que involucraban nuevas licencias de marcas internacionales. El sector crecía sostenidamente, aunque su participación en el valor bruto industrial no superó el 1% en todo el período y el empleo generado por el sector se mantuvo en alrededor del 0,5% del empleo registrado y del 2% del empleo industrial. Debe decirse que estos valores oficiales tienden a reducir la importancia del empleo de esta industria, tanto por el hecho de que parte del trabajo necesario para la confección de calzado suele quedar incluido en otros rubros (como textil o caucho), como por el elevado número de trabajadores informales que caracterizan al sector.

Tal crecimiento incluyó la instalación de empresas brasileñas en el país, impulsadas por el propio Estado argentino a través de una serie de facilidades. La producción de estas empresas, que en muchos casos adquirieron fábricas locales, se concentró en el ámbito

deportivo, en productos de baja y media gama tecnológica, en tanto que continuaban importando los productos de alta tecnología. De este modo, las importaciones de calzado mantuvieron un alto nivel, particularmente en ese rubro. Bekerman y Montagu registran que en el período 2004-2009 las importaciones del mismo crecieron a una tasa acumulativa anual de 9% en volumen y 15% en valores, en tanto que el índice de participación de las mismas en el consumo aparente fue, en promedio, del 47%. En cuanto a las importaciones provenientes específicamente de Brasil, entre los períodos 1996-1998 y 2003-2005 habían crecido un 44%. Por eso, poco tiempo pasó para que las tensiones comerciales resurgieran a la luz de la crisis económica y financiera internacional de 2008, que afectó el comercio exterior de todos los países del Mercosur y fortaleció la orientación defensiva de la política comercial argentina, ahora bajo gobierno de Cristina Fernández. Ese año, el cuadro de situación de las restricciones aplicadas por la Argentina a Brasil se resumía de la siguiente manera: había productos con licencias no automáticas de importación (principalmente calzado, línea blanca y papel), otros sujetos a medidas *antidumping* (transformadores; vasos, copas y jarros de vidrio; y hojas de sierra manual); otros con salvaguardias (TV color). La utilización por parte argentina de las LNA se amplió en 2009 alcanzando 412 posiciones y fortaleciendo reclamos por parte de la industria brasileña afectada. En octubre de ese año Brasil adoptó medidas similares en forma de represalia para con productos perecederos de la industria argentina y solo con la acumulación de camiones detenidos en la frontera las negociaciones oficiales avanzaron hacia la liberación más fluida de las licencias en los dos sentidos a fines de 2009. Una vez más, se trataba de una distensión lograda a partir de medidas unilaterales y presiones mutuas.

El alcance de las LNA se amplió aún más en 2011 y a partir de 2012 se sumó la exigencia de declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI), que cubrían la totalidad del universo arancelario y todos los socios comerciales del país. Estas reemplazarían, en 2013, las LNA previas como instrumento de administración de comercio y generarían una nueva y duradera ola de reclamos de los socios, en especial por los tiempos de aprobación de las importaciones. Los reclamos se diluirían solo una vez que la Argentina acordara, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), eliminar las DJAI a fines de 2015. Este compromiso internacional hizo que, sin menciones expresas a las RNA argentinas, en diciembre de 2015 se oficializara regionalmente un listado de medidas y restricciones arancelarias, no arancelarias y otras con "efectos equivalentes" en todos los países socios del Mercosur, a la vez que se acordaran reuniones a nivel oficial para reducirlas. Mientras tanto, el nuevo gobierno argentino de Mauricio Macri aprobó, el mismo mes de su asunción, la resolución para reemplazar el sistema de las DJAI por el *Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones* (SIMI, res. 3823), con plazos aceptados por las normas OMC. Para la mayor parte de las mercaderías importadas, estableció licencias automáticas y para un porcentaje reducido de productos (unas 1.500 posiciones arancelarias, equivalentes al 12,4% del total), mantuvo LNA, entre ellos, para calzado.

Las protestas de los productores locales se basan, hasta la actualidad, en que, aunque existen protecciones formales a las importaciones de calzado, a diferencia de administraciones anteriores, ahora su aplicación se realiza de manera mucho más "liviana", esto es, facilitando mayor cantidad de importaciones y mostrando el grado de discreción al que está sometido este tipo de medidas.

Sin consensos regionales, continúan los mecanismos nacionales

En el caso del calzado argentino, aunque las LNA siguieran vigentes, los reclamos por las importaciones siguieron a la orden del día. La Federación Argentina de la Industria del Calzado y Afines (FAICA) distribuyó un informe denunciando un 62% de aumento en importaciones durante el primer mes y medio de 2017 –en comparación con el mismo período de 2016– y señalando a Brasil y China como principales proveedores externos. A mediados de 2018 la Cámara Argentina de Industriales Proveedores de la Industria del Calzado (CAIPIC) se refería en una nota al "peor momento" del sector, generado por una continua baja del consumo interno y un aumento incesante de importaciones. Las cámaras exponían un 21% de aumento interanual de las importaciones entre 2016 y 2017, siete mil puestos de trabajo perdidos en el rubro a nivel nacional ese último año, suspensiones, reducción de las jornadas laborales y cierre de 300 fábricas de calzado en 2019. Aunque el problema no eran solo las importaciones, sino, según resumían entidades del sector en conferencia de prensa en junio de 2018, "la carga de los factores que estructuran la no competitividad (sic) sistémica de la economía argentina, como son: fuerte presión tributaria; altas tasas de interés; servicios financieros raquíticos y caros; concentración de los canales de comercialización; renta inmobiliaria exacerbada; costos logísticos y de energía por encima de los de la región, etc.".

El gobierno de Macri, de clara orientación aperturista, exponía al sector como uno de los más protegidos en la economía nacional: según la Comisión Nacional de Comercio Exterior, se encontraba segundo entre los sectores con mayor presencia en el total del valor de las importaciones involucradas en investigaciones y medidas de protección vigentes durante 2017, y era el de mayor presencia en cuanto a cantidad de empleo resguardado como consecuencia de decisiones adoptadas y medidas vigentes. Con todo, las protestas lograron nuevas medidas de protección, como la actualización de los valores criterio para partes del calzado (res. 3895, del 23/5/2016), de las declaraciones juradas de composición de producto (res. E/2018, del 5/12/2016) y de los reglamentos de etiquetado (res. 465, del 8/8/2018).

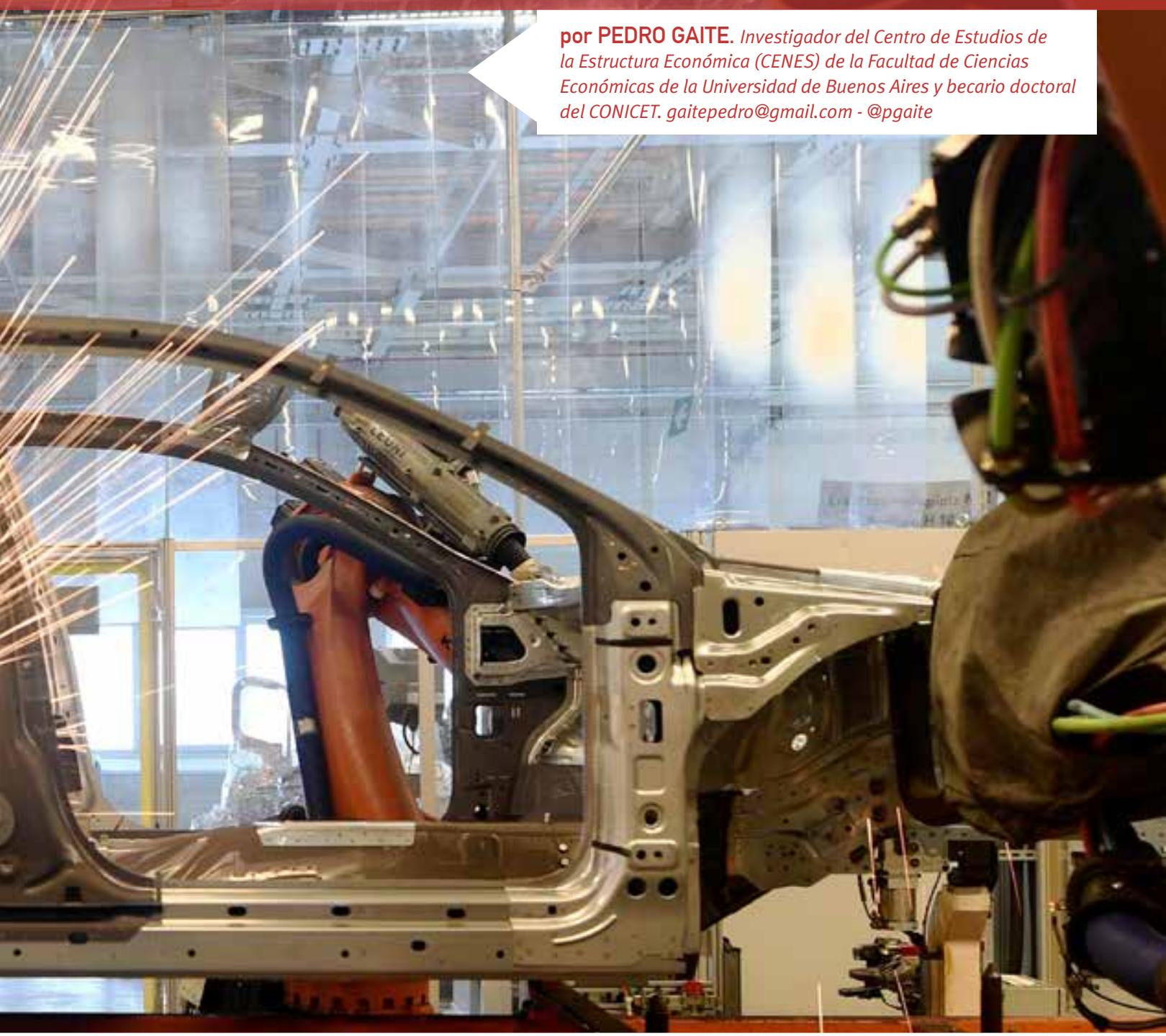
Las protestas de los productores locales se basan, hasta la actualidad, en que, aunque existen protecciones formales a las importaciones de calzado, a diferencia de administraciones anteriores, ahora su aplicación se realiza de manera mucho más "liviana", esto es, facilitando mayor cantidad de importaciones y mostrando el grado de discreción al que está sometido este tipo de medidas. Como pudo observarse, esta discreción permitió que el mismo tipo de medidas fueran aplicadas por gobiernos con distintas visiones de la política comercial (tanto aquellos más proclives a la apertura del comercio como aquellos más proclives a controlarlo), pero en ninguno de los casos resolvieron el problema, puesto que la inconformidad se expresa en todas las partes: tanto en los empresarios locales, que las consideran insuficientes, como de los importadores, que las consideran exageradas. Para abordar ese tironeo –que no es novedoso ni particular de nuestro país– el Mercosur contaba desde sus orígenes con tribunales para la solución de controversias; pero paulatinamente dejó de recurrirse a ellos; más tarde, el MAC –que, bien o mal, tendía a aunar criterios sobre el tema– nunca se puso en marcha. Al final, las RNA se mostraron más efectivas para resolver el problema comercial en el corto plazo, brindando a los gobiernos, además, un mayor margen de discrecionalidad tanto en el manejo de los tiempos como de los sectores a los que se aplicarían estas medidas.

Esto no hizo más que reproducir una dinámica contraria a la integración, ya que si bien las restricciones permitían al Estado orientar las fuerzas del mercado, también limitaron la construcción de capacidades regionales para encarar esa orientación. Y la inexistencia de esas capacidades regionales retroalimentó la utilización de restricciones nacionales. Así, las soluciones cortoplacistas contribuyeron, cíclicamente, a esquivar los esfuerzos por establecer estrategias regionales de desarrollo. Esto no es lo mismo que señalar a las RNA como causas siderales del estancamiento del proceso de integración: más que la existencia misma de las restricciones –que, como se citó, existen a lo largo y ancho del planeta–, aquello que parece socavar el futuro de la integración es la falta de consenso acerca de los mecanismos con los cuales orientar dicho desarrollo regionalmente –en lugar de solo nacionalmente–. Así, el hecho de que estas restricciones "resolvieran" por momentos los problemas de producción y empleo de determinados sectores, no favoreció la construcción de dicho consenso y alimentó –y sigue haciéndolo– los cuestionamientos al proceso de integración, debilitando su legitimidad como proyecto regional de desarrollo.

LA RESTRICCIÓN EXTERNA: ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN EL VIEJO PROBLEMA?

PRESENTA EL PROBLEMA DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA, TANTO DESDE EL PUNTO DE VISTA COMERCIAL Y PRODUCTIVO COMO FINANCIERO. EL ARTÍCULO TRAE A COLACIÓN LA DISCUSIÓN ACTUAL SOBRE LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE NUESTRO PAÍS Y EL LIBRE COMERCIO, DESTACANDO LA NECESIDAD DE GENERAR MAYOR DESARROLLO EN SECTORES DONDE HAYA DESVENTAJAS COMPETITIVAS, A TRAVÉS DEL DINAMISMO DE LA FRONTERA TECNOLÓGICA, APROPIACIÓN DE LOS EXCEDENTES DE INNOVACIÓN, EMPLEO Y VALOR AGREGADO.

por PEDRO GAITE. *Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y becario doctoral del CONICET. gaitepedro@gmail.com - @pgaite*



La restricción externa, entendida como el límite al crecimiento impuesto por la insuficiencia de divisas, ha estado en el centro del debate económico argentino a lo largo de décadas[1]. El análisis de sus causas y las propuestas de política económica para superarla han sido muy diversas. En el momento en el que se hicieron los primeros planteos sobre la restricción externa, el desarrollo del sistema financiero mundial era infinitamente menor al actual. Por eso pusieron el foco en el problema estructural, expresado en déficits comerciales recurrentes.

Desde su asunción, el gobierno de Cambiemos tuvo una mirada errónea sobre las causas de la restricción externa, lo que profundizó el problema en su arista estructural, pero sobre todo en el plano financiero. En la actualidad, el peso de la fuga de capitales y los servicios de la deuda es muy superior al déficit comercial, por lo que la esfera financiera no puede obviarse.

Para ordenar el debate en torno a la restricción externa, las distintas visiones pueden presentarse en base a estos dos ejes: la estructura productiva, y los aspectos financieros de la balanza de pagos.

La estructura productiva

Las discusiones sobre la estructura productiva en un mundo capitalista globalizado no pueden entenderse sin considerar las discusiones sobre el rol que debe ocupar el país en la división internacional del trabajo. *Grosso modo*, podríamos dividir las distintas visiones en dos grandes corrientes: quienes consideran que no hay una relación directa y unidireccional entre especialización productiva y desarrollo, o sea que no hay actividades económicas "mejores" que otras *per se*; y quienes consideran que la especialización productiva es determinante del grado de desarrollo de los países, o sea que hay actividades estratégicas en sí mismas, para alcanzar el desarrollo económico.

Dentro del primer grupo podríamos incluir los planteos clásicos de comercio internacional de Smith y Ricardo, y los más modernos modelos neoclásicos, cuya referencia es el de Heckscher y Ohlin (H-O). Smith plantea que cada país debe especializarse en el sector en el cual tiene una ventaja absoluta (es más productivo) en relación al resto del mundo. Ricardo va un poco más allá y modifica el concepto de ventaja absoluta por el de ventaja comparativa, o sea que cada país debería especializarse en el sector

No es casualidad que el sector industrial fuera el más castigado por la política económica del gobierno. La apertura indiscriminada, la presión impositiva récord, las altas tasas de interés, el aumento de tarifas y la caída del consumo por el desplome del salario real afectaron fuertemente a este sector, especialmente a las pymes, muy dependientes del mercado interno.

1. Para un análisis formal y más amplio de las distintas visiones sobre la restricción externa, ver Asiain, A. y Gaite, P. (2018): "Una interpretación de las diversas visiones sobre la restricción externa", Cuadernos de Economía Crítica, Año 5, Nº 9 (2018) pp. 127-155.

que es relativamente más productivo o menos improductivo con el resto del mundo. H-O ponen el foco en la dotación de factores productivos (tierra, trabajo, capital) y postulan que cada país debe especializarse en el sector que usa de manera intensiva el recurso que es relativamente más abundante en su territorio.
En cualquier caso, todos estos autores realizan un análisis *estático*: los países deben mirar su estructura productiva *actual* y especializarse en el sector que tiene una mayor ventaja (o menor desventaja) productiva en relación al resto del mundo. Luego, a partir del libre comercio podrán conseguir el resto de bienes y servicios que necesita la economía. De esta manera el bienestar de la sociedad en su conjunto será mayor que si el país intentara especializarse en un sector en el cual no posee una ventaja relativa. Aplicar este razonamiento a la Argentina implica especializarse casi exclusivamente en el sector agropecuario, donde por aspectos naturales (clima, fertilidad de la tierra, etc.) el país cuenta con una ventaja comparativa.
En la vereda de enfrente podríamos incluir a una gran cantidad de teóricos que discuten la idea de que la especialización productiva debe determinarse solo por el desarrollo actual de las fuerzas productivas y/o la dotación de factores. Los países pueden tener interés en desarrollar un sector en el que tienen una desventaja comparativa con el resto del mundo por muchos factores: el dinamismo de la frontera tecnológica, la forma en la que se distribuye el excedente generado por la innovación, la capacidad de generar empleo (y su calidad), la generación de valor agregado, el contenido tecnológico, etc. Asimismo, en países con restricción externa un factor se vuelve primordial: la capacidad de ahorrar/generar divisas a través de la sustitución de importaciones o el aumento de exportaciones.
En la Argentina, en los años veinte del siglo pasado, Alejandro Bunge fue uno de los primeros en advertir el agotamiento del modelo agrario exportador. Desde su perspectiva, el proteccionismo económico de las potencias tras el estallido de la Primera Guerra Mundial había terminado con el esquema de división internacional del trabajo surgido bajo la hegemonía liberal británica. La consecuencia era el deterioro de la demanda externa de materias primas, hecho que imponía un límite externo a la expansión económica argentina. De ahí que, tomando las recomendaciones formuladas por List para Alemania un siglo atrás, planteara necesario el desarrollo de industrias que sustituyeran importaciones. Estas mismas ideas fueron planteadas a escala regional por Raúl Prebisch, quien las publicó en el "manifiesto latinoamericano" de la CEPAL, constituyendo las bases teóricas del estructuralismo latinoamericano. Para Prebisch, las condiciones económicas globales generan una tendencia a la caída del precio de las materias primas en relación a los bienes industriales (deterioro de los términos de intercambio de la periferia). Además, al crecer la economía la necesidad de importar maquinaria y tecnología que no se produce en el país aumenta a un ritmo mayor que las exportaciones primarias del país (muy dependientes de factores exógenos como el clima o la demanda externa). Eventualmente las exportaciones primarias no alcanzan para financiar las importaciones industriales, lo que genera déficit comercial y la necesidad de devaluar la moneda. La devaluación acelera la inflación, por lo que cae el salario real y el consumo, lo que genera una distribución más regresiva del ingreso y una caída de la actividad económica. Este es el mecanismo básico que da lugar a los ciclos de freno y arranque (*stop and go*) que aquejan a la economía argentina desde mediados del siglo pasado y que describieron Braun y Joy a fines de los sesenta.
La estructura productiva desequilibrada (sector primario competitivo y sector industrial con rezago tecnológico considerable), entonces, genera otra discusión: ¿qué tipo de cambio debe establecerse? Para la visión liberal eso no es un problema, el tipo de cambio es un precio más, y por lo tanto debe determinarse por el libre juego de la oferta y la demanda. Pero para quienes consideran que el tipo de cambio es una herramienta de política económica se abre un dilema. Si el mismo se fija al valor que hace competitivo al sector primario exportador, la industria no puede competir. Ahora, si se fija al valor que hace competitivo al sector industrial (relativamente más alto), el sector primario exportador obtiene una renta extraordinaria, generando una distribución regresiva del ingreso. El planteo de Marcelo Diamand de aplicar un tipo de cambio diferenciado (industrial elevado y primario bajo) se puede interpretar como un intento de solucionar estas tensiones. Las herramientas son diversas: retenciones a las exportaciones primarias, reintegros a la exportación industrial, desdoblamiento del mercado cambiario con un dólar comercial y otro financiero, etc. Cada una de esas opciones tiene diferente impacto fiscal y administrativo, pero todas se encargan de compensar las diferencias entre la productividad relativa del sector primario e industrial, y reducir el efecto regresivo que tiene la existencia de un tipo de cambio alto sobre la distribución del ingreso.
Todas estas visiones, con sus diferencias, hacen hincapié en la balanza comercial como el determinante de largo plazo de la restricción externa de la economía. Ya sea por el hecho de no haber dejado al mercado operar libremente e intentar desarrollar un sector en el que hay una desventaja en relación al resto del mundo, o por no tener producción nacional en sectores estratégicos, las distintas posturas que repasamos ponen el foco en la estructura productiva. Ahora veamos las distintas posiciones en relación a los aspectos financieros de la balanza de pagos.

La estabilidad financiera externa

Existen fuertes vínculos entre la condición de equilibrio comercial externo y la estabilidad de largo plazo de la cuenta financiera del balance de pagos. Sostener déficits comerciales crecientes respecto del PBI genera un incremento de la deuda externa en relación al producto, que en el largo plazo deriva en una crisis de cesación de pagos de la deuda externa. Las políticas para el desplazamiento de la restricción externa sugeridas por las distintas interpretaciones que repasamos son, a su vez, una condición para lograr la estabilidad de las variables financieras externas en el largo plazo, evitando una acumulación creciente de pasivos externos netos en relación al producto.

La visión neoliberal parte de la idea de que la Argentina es un país periférico, y que por lo tanto el Estado debe limitarse a implementar "buenas prácticas de política económica" (presupuestos equilibrados, baja inflación, seguridad jurídica, etc.). Emitir señales amistosas a los mercados, generar un *clima de negocios* y dejar que el mercado asigne *eficientemente* los recursos sería suficiente para acceder a elevadas calificaciones crediticias, abaratar el crédito y atraer inversiones.

La tasa de crecimiento en esta visión está determinada por la disponibilidad de factores productivos y el estado de la tecnología. Si se aplican políticas de desregulación de los mercados de factores, se podrá alcanzar el crecimiento de pleno empleo, sin incurrir en desbalances comerciales de largo plazo. Además, el supuesto de "país pequeño" con que abordan sus modelos implica que la tasa de financiamiento internacional es independiente del volumen de crédito que se tome. En este escenario la restricción externa solo puede surgir por la excesiva intervención del Estado, que genera inflación, distorsiona las señales del mercado y ahuyenta la IED.

En la práctica, el funcionamiento habitual de los mercados financieros señala que el costo de acceso al crédito para un país no es independiente de su nivel de endeudamiento. Cuanto

El planteo de Marcelo Diamand de aplicar un tipo de cambio diferenciado (industrial elevado y primario bajo) se puede interpretar como un intento de solucionar estas tensiones.

mayor es la deuda en relación al PBI, mayor es el riesgo de que esta no pueda pagarse, lo que se traduce en una mayor tasa de interés, e incluso superado cierto umbral en un racionamiento del crédito.

Las recomendaciones de "vivir con lo nuestro" de Aldo Ferrer, y las políticas de desendeudamiento en general, pueden interpretarse como una búsqueda de mayor autonomía. Reducir el peso del pago de intereses de la deuda en el gasto del Estado, para ampliar el espectro de tasas de crecimiento compatibles con dinámicas financieras externas sustentables. De ninguna manera significa "aislarse del mundo", sino estar plenamente integrado al mismo, pero con el comando del propio destino y con capacidad de descansar en los propios recursos. Priorizar el ahorro interno sobre el financiamiento internacional cuyas consecuencias en general han sido una extranjerización de la estructura productiva, mayor vulnerabilidad macroeconómica y agudización de la restricción externa en el mediano plazo.

La experiencia de Cambiemos

El gobierno de Cambiemos tiene una visión neoliberal de la restricción externa. Según esta lógica, en el plano productivo, el país debería especializarse solo en aquellas actividades en las que tiene una ventaja comparativa. La protección de ramas industriales que no son competitivas no tiene sentido. Si es más barato importar un bien que producirlo en el país, simplemente debe importarse. Con esta lógica desmantelaron los controles a la importación, redujeron aranceles y desestimaron programas de promoción e incentivo (como el Programa de Recuperación Productiva –Repro–). A los sectores más competitivos (en general actividades primarias), en cambio, les aumentaron las facilidades. Eliminaron las retenciones a la minería y redujeron/eliminaron las del sector agropecuario, permitiendo además que este sector no liquide las divisas generadas por la exportación. Con esta lógica también se redujo fuertemente el gasto en ciencia y tecnología, un área clave para el desarrollo de las fuerzas productivas, pero que en la mirada neoliberal queda limitada a la iniciativa privada.

No es casualidad que el sector industrial fuera el más castigado por la política económica del gobierno. La apertura indiscriminada, la presión impositiva récord, las altas tasas de interés, el aumento de tarifas y la caída del consumo por el desplome del salario real afectaron fuertemente a este sector, especialmente a las pymes, muy dependientes del mercado interno. Entre enero de 2016 y abril de 2019 la producción industrial cayó un 10,4%, cerraron miles de pymes y se destruyeron acervos que lleva años construir.

El déficit comercial pasó de unos USD 3.419 millones en 2015 a USD 8.309 en 2017 (único año con crecimiento del gobierno de Cambiemos), por un fuerte aumento en las importaciones, especialmente las de bienes de consumo, donde existe producción nacional, en un contexto en el que las exportaciones prácticamente no aumentaron. Incluso en 2018, con una caída del PBI de 2,5%, el saldo comercial fue negativo en USD 3.882 millones. Es decir, el problema estructural, dado por una matriz productiva desequilibrada, con un sector industrial con un rezago tecnológico importante en relación a los países centrales, y que es la causa más profunda de la restricción externa, se agravó con el gobierno de Cambiemos.

Sin embargo, este no es el principal daño que generó la política económica del gobierno. Las reformas monetarias y cambiarias que implementó profundizaron los desequilibrios macroeconómicos heredados e instalaron un modelo basado en la deuda y la fuga.

Con el argumento neoliberal de que el mercado asigna eficientemente los recursos, el gobierno eliminó rápidamente el tope para la compra de dólares y liberalizó el mercado de capitales,

permitiendo que los mismos ingresen y se vayan del país sin restricciones de monto ni de plazo de permanencia. Paralelamente, alentado por la idea de que la inflación es únicamente un fenómeno monetario, explicado por el exceso de emisión para financiar el déficit fiscal, implementó un ambicioso esquema de metas de inflación, que llevó la tasa de interés a niveles altísimos. Esto generó una entrada masiva de capitales especulativos alentados por una tasa de ganancia extraordinaria a través de la bicicleta financiera, en un contexto de apreciación cambiaria.
En el plano fiscal la situación tampoco mejoró. El gobierno asumió con un déficit de 5,1% del PBI que creció durante los primeros años de su gobierno y que rondará el 3,5% en 2019, luego de un brutal ajuste. El menor gasto en salud, vivienda, educación, ciencia y tecnología y otras áreas sensibles para la sociedad es compensado por el pago de intereses de la deuda, que en el primer cuatrimestre de 2019 explicó el 18% del gasto total (contra 6% en 2015).
El déficit de cuenta corriente también aumentó. Pasó de 17.622 millones de dólares en 2015 a un promedio anual de 24.901 millones entre 2016 y 2018, con un pico de 31.598 millones en 2017. Para cubrir el déficit fiscal y de cuenta corriente el gobierno se endeudó como nunca antes en la historia. A fines de abril la deuda contraída por Cambiemos (sin considerar al FMI) superaba los 266.000 millones de dólares, de la cual el 55% está nominada en moneda extranjera. La particularidad del endeudamiento en dólares para cubrir déficit fiscal es que el gobierno se endeuda por duplicado: una vez que ingresan los dólares son cambiados a pesos para financiar el gasto y luego son *esterilizados* (sacados de circulación) con nueva deuda en pesos (Lebacs al principio y luego Leliqs).
El acelerado endeudamiento del gobierno y la profundización de los desequilibrios económicos generaron desconfianza en los acreedores externos, que exigieron tasas cada vez más altas y finalmente dejaron de prestar. Asimismo, los capitales especulativos que ingresaban alentados por las altas tasas de interés se fueron masivamente, lo que generó corridas cambiarias y un salto del tipo de cambio que prácticamente se duplicó entre abril y septiembre de 2018. El endeudamiento en dólares es nocivo porque genera un "efecto contable" muy perjudicial al aumentar el valor del dólar. Entre el primero y el tercer trimestre de 2018 la ratio deuda pública/PBI saltó del 59,3% hasta el 95,4%, aun cuando el *stock* de deuda cayó (de 331.448 millones de dólares a 307.656 millones). Si los ingresos del gobierno son en pesos y el pago de deuda en dólares, y el tipo de cambio crece, no hay sacrificio fiscal que alcance para poder pagar la deuda.
Luego de dilapidar inútilmente miles de millones de dólares de las reservas para intentar contener al dólar, y como resultado inexorable de esta política económica, el gobierno acudió al FMI. Lejos de cambiar el rumbo, el Fondo exigió un mayor ajuste del gasto y menor intervención en el mercado cambiario. La herramienta para contener el dólar pasó a ser casi exclusivamente la tasa de interés, que volvió a aumentar inflando la bomba de tiempo de las Lebac/Leliq y contrayendo aún más la actividad económica. Recientemente, luego de intentar distintos experimentos en el medio, el FMI habilitó al BCRA a que intervenga libremente en el mercado cambiario.
En definitiva, la visión neoliberal volvió a generar un modo de (des)acumulación caracterizado por la deuda y la fuga, dos caras de una misma moneda; como durante la última dictadura militar y la convertibilidad, pero a escala ampliada y en menos tiempo. Con los desembolsos del FMI hasta junio de 2019 la deuda en dólares que tomó este gobierno alcanzó los 185.669 millones de dólares. En ese período los vencimientos de deuda (capital e intereses) en moneda extranjera fueron de 107.569 millones de dólares. Por su parte, la fuga de dólares "legal" (sin contabilizar las cuentas *offshore,* subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones), fue de 68.388 millones de dólares hasta abril de 2019. O sea, un 37% de la deuda del gobierno fue para financiar la fuga de divisas y el 58% para pagar/refinanciar deuda, en general renovando los vencimientos de capital. A transformar la estructura productiva y mejorar las condiciones de vida de la población, poco y nada.
La liberalización para "volver al mundo" y atraer "la lluvia de inversiones" lejos estuvo de tener ese efecto. Más bien generó un descalabro macroeconómico que espantó a los inversores. La aceleración de la inflación, el desplome del consumo, la incertidumbre, las altísimas tasas de interés, la presión impositiva récord, son algunos de los factores que explican por qué se desplomó la inversión, tanto interna como extranjera. En definitiva, los únicos dólares que llovieron fueron los del endeudamiento y de capitales financieros especulativos, que así como entran se van, secando cualquier brote verde que quisiera crecer en la economía.
Estos números hacen repensar los planteos originales sobre la restricción externa. No es que los problemas estructurales ya no existan, por el contrario, siguen sumamente vigentes. El punto es que el tamaño del sector financiero ha crecido exponencialmente desde mediados del siglo pasado. Los gobiernos que ponen al capital financiero como el actor principal del modo de acumulación terminan necesitando más dólares para financiar

la fuga y el pago de deuda que para cubrir el déficit comercial, generado por la estructura productiva y el patrón de inserción en la división internacional del trabajo. El gobierno que asuma en 2019 deberá afrontar vencimientos de deuda (solo la nominada en dólares) por casi 138.638 millones de dólares (cerca del triple de lo que heredó Cambiemos para sus cuatro años de mandato). Esto equivale a más de 17 veces el déficit comercial de 2017, el más alto de la historia. El problema de la deuda y la fuga se volvió más acuciante que el estructural.

Debemos comprender que la visión neoliberal y el modelo de la valorización financiera que de ella se desprende no conducen a buen puerto, y en paralelo llevar adelante las transformaciones estructurales para poder entablar relaciones simétricas, y no subordinadas con el resto del mundo. De lo contrario no podremos superar la restricción externa y la sociedad argentina, especialmente las clases populares, seguirán sufriendo las consecuencias.

El gobierno de Cambiemos tiene una visión neoliberal de la restricción externa. Según esta lógica, en el plano productivo, el país debería especializarse solo en aquellas actividades en las que tiene una ventaja comparativa.

CHINA Y LA ARGENTINA: ¿SOCIOS ESTRATÉGICOS O RELACIÓN CENTRO-PERIFERIA TRADICIONAL?

DESENTRAÑA LA RELACIÓN COMERCIAL ASIMÉTRICA (Y DIVERGENTE) ENTRE LA ARGENTINA Y CHINA, TANTO DESDE UN PUNTO DE VISTA PRODUCTIVO COMO TECNOLÓGICO. DESTACA POR UN LADO EL DESPLAZAMIENTO DE SECTORES (COMO MÁQUINAS DE OFICINA, MAQUINARIA Y EQUIPOS, APARATOS ELÉCTRICOS, ALGO DE EQUIPOS DE TV Y COMUNICACIONES, QUÍMICOS Y TEXTILES), ASÍ COMO LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA PARTICIPACIÓN CRECIENTE DE BIENES INTERMEDIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE BRASIL, LIMITANDO LA ESCALA DEL MERCOSUR. POR OTRO LADO, LLAMA LA ATENCIÓN RESPECTO DE LA IED CHINA EN LA REGIÓN, ORIENTADA A RECURSOS NATURALES Y ENERGÍA, LO QUE DIFICULTA LAS ESTRATEGIAS QUE PRETENDAN MODIFICAR LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA VIGENTE.

por MARTA BEKERMAN. *Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Mail: marbekerman@gmail.com.*

por FEDERICO DULCICH. *Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y becario de investigación del CONICET. Mail: federicomd2001@gmail.com.*

por PEDRO GAITE. *Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y becario de investigación del CONICET. Mail: gaitepedro@gmail.com*

La República Popular de China registra un crecimiento sin precedentes desde finales del siglo XX, al punto de sembrar el interrogante de si Estados Unidos mantendrá su liderazgo, o si puede haber un cambio de epicentro hacia el Pacífico norte.

La emergencia de un mundo multipolar abre nuevas oportunidades para los países periféricos en general y para la Argentina en particular, pero al mismo tiempo genera nuevas amenazas. El gran desafío para los países periféricos es entablar una relación con el gigante asiático que no replique el esquema centro-periferia tradicional. Llevar adelante políticas que favorezcan una estrategia de largo plazo, y permitan transformar la estructura productiva y el perfil de inserción internacional, dotando a sus exportaciones de mayor contenido tecnológico y valor agregado.

Los derrames productivos y tecnológicos de la IED de China en la Argentina parecen ser menores a los que poseen inversiones de dicho país en terceros mercados, especialmente allí donde se orienta a adquirir tecnología y marcas, o a instalar capacidad productiva para competir en nuevos mercados o para saltar barreras al comercio.

La relación comercial. Impacto en el mercado interno y desplazamiento en terceros mercados

La relación comercial entre la Argentina y China es sumamente asimétrica: mientras que China ocupa el segundo lugar como destino de las exportaciones y origen de las importaciones argentinas, para el gigante asiático la Argentina ocupa el cuadragésimo lugar como proveedor y trigésimo sexto como destino de sus exportaciones.

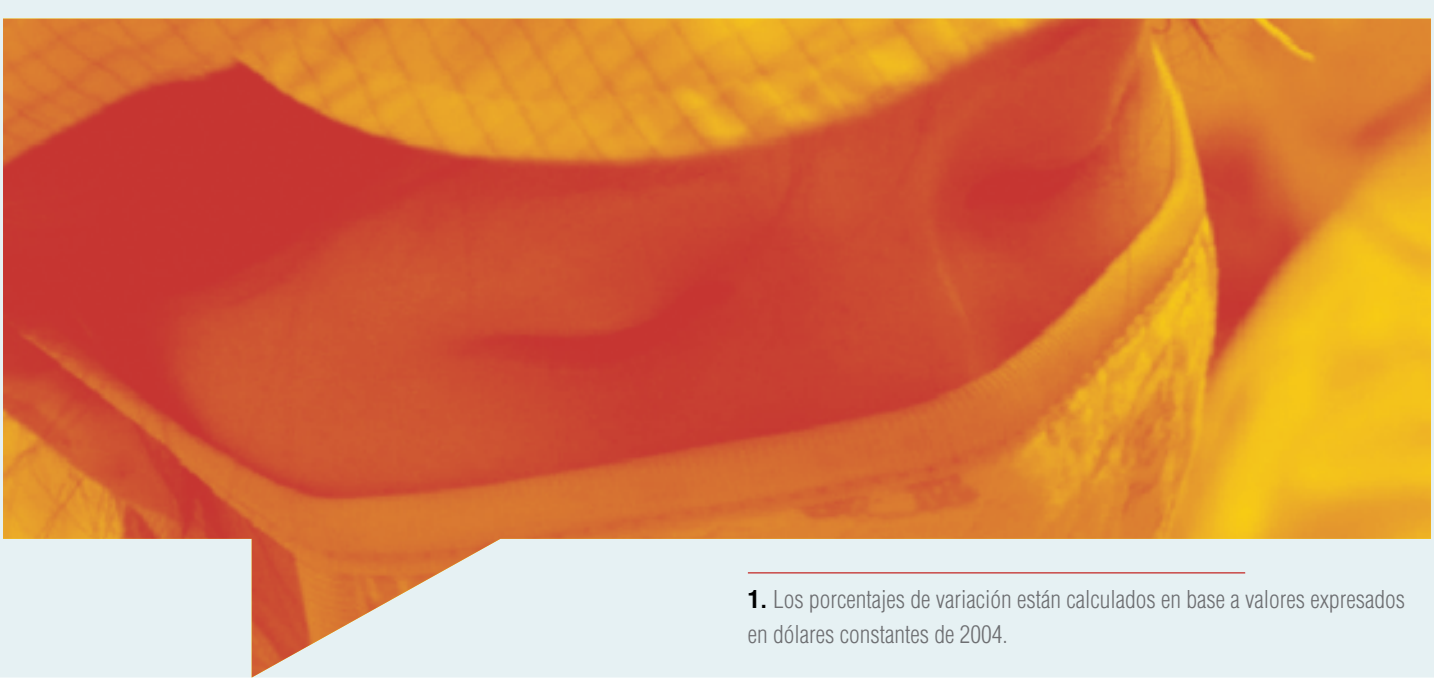
Complementariamente, existe una fuerte disparidad en el contenido tecnológico y el valor agregado entre las exportaciones e importaciones con China. Las exportaciones argentinas a China se encuentran más primarizadas que las exportaciones al resto del mundo. Cerca del 90% de las exportaciones a China se componen de productos primarios (PP), tanto agropecuarios como de otros orígenes (forestal, pesquero, petrolero, y minero), así como de alimentos y bebidas. En cambio, para las exportaciones hacia el resto del mundo, dicha participación es menor, ante la incidencia de las exportaciones de metales elaborados, productos químicos y la cadena automotriz, entre otras.

Para peor, la primarización de las exportaciones argentinas a China muestra una tendencia creciente. Mientras en el trienio 2004-2006 los productos primarios de todos los orígenes acaparaban poco más del 60% de las exportaciones argentinas a China, para 2015-2017 dicha participación había aumentado casi 10 puntos porcentuales, empujados principalmente por los productos primarios agropecuarios. Este aumento de la participación se dio, especialmente, a costa de los alimentos y bebidas, cuyas exportaciones se redujeron incluso en valores absolutos. Las exportaciones argentinas a China de aceite de soja en bruto cayeron fuertemente a partir de 2010 por la aplicación de medidas de protección paraarancelarias por parte del gobierno chino, supuestamente ante el velado objetivo de China de defender su industria aceitera. Las crecientes exportaciones de granos de soja, carne vacuna y langostinos y camarones no pudieron contrarrestar esta tendencia a la primarización de las exportaciones a China.

Las importaciones desde el país asiático, en cambio, se componen principalmente de manufacturas de origen industrial de alto contenido tecnológico. Sin embargo, el impacto de las importaciones de origen chino es limitado en cuanto al desplazamiento de la producción industrial argentina en su mercado interno. Este mercado creció de forma pronunciada en la posconvertibilidad, especialmente hasta 2011, pero el mayor consumo fue abastecido, en gran medida, por la producción nacional.

El desplazamiento de la producción industrial argentina por parte de importaciones de origen chino es un fenómeno acotado a sectores específicos, aunque no deja de ser bastante intenso en algunos casos. El más notorio es el de maquinaria de oficina, donde China acaparó casi la totalidad del crecimiento

del consumo interno entre 2004/06 y 2015/17, seguido por el de maquinaria y equipo y el de aparatos eléctricos. Por otro lado, China logró insertarse en una fracción menor del incremento del mercado interno argentino de equipos de televisión y comunicaciones, productos químicos y productos textiles.
En el resto del entramado industrial la presencia de China es marginal, y no ha logrado aprovechar el crecimiento del mercado interno argentino de la posconvertibilidad. Salvo en las ramas de equipamiento médico y de precisión, la cadena automotriz y el resto de los equipos de transporte (trenes, aviones, etc.), donde el crecimiento de la demanda ha sido abastecido en buena medida por importaciones no provenientes de China, en los restantes sectores el crecimiento del mercado interno argentino ha sido abastecido principalmente por producción nacional.
Es posible que el esquema de medidas de protección comercial implementado a partir de la crisis internacional (que el actual gobierno argentino desmontó de manera significativa) permitiera que la producción argentina sufriera en menor medida los avatares de la competencia china. Sin embargo, habría generado un sesgo antiexportador (mediante distintos mecanismos de transmisión), lo que hizo que disminuyera la competitividad de la industria argentina en el exterior, incluso en mercados como el de Brasil donde goza de las preferencias del Mercosur.
Precisamente, donde puede observarse un mayor impacto de carácter negativo es en la creciente participación de China en el mercado brasileño, lo que afecta el comercio bilateral entre la Argentina y Brasil y revela una clara interferencia en los vínculos comerciales con el principal socio comercial argentino. En ese contexto, la Argentina fue perdiendo posicionamiento en el mercado de importación de Brasil, no sólo frente al avance chino sino incluso frente a otros proveedores, que también aprovecharon mejor el fuerte crecimiento del mercado brasileño en la pasada década y media. Esta realidad contribuye a profundizar el debilitamiento de los vínculos comerciales intrarregionales.
El comercio entre Brasil y China fue creciendo fuertemente desde la década de los '90, pero afectó el comercio bilateral argentino-brasileño especialmente en los 2000. En 2004 las importaciones industriales brasileñas provenientes de la Argentina superaron a las provenientes de China. Pero desde entonces aquellas provenientes de China evidenciaron un acelerado crecimiento: pasaron de acaparar el 7% del mercado brasileño en 2004 al 20% en 2017. Por el contrario, la participación en el mercado brasileño de las importaciones industriales procedentes de la Argentina se mantuvo más o menos estable en torno al 9% hasta el año 2009, para caer al 6% en 2017.
Esta reducción de la participación de las exportaciones industriales argentinas a Brasil no implica una caída en términos absolutos. De hecho, entre 2004-2006 y 2015-2017 esas exportaciones crecieron un 21% [1], aunque esto se explica exclusivamente por el caso de la industria automotriz. Para el resto de la industria la Argentina no participó de la gran expansión que experimentó el mercado brasileño. En cambio, en esta misma etapa, China cuadruplicó sus exportaciones hacia Brasil, y aun aquellas correspondientes al resto del mundo (sin China ni la Argentina) crecieron el 64 por ciento.
Las exportaciones industriales argentinas a Brasil que más cayeron entre el 2004-2006 y 2015-2017 son las de petróleo y productos químicos. En el primer caso la caída responde a factores endógenos de la Argentina, pero en el segundo caso sí hay un claro desplazamiento por parte de las exportaciones chinas. Otros sectores cuyas exportaciones a Brasil cayeron en términos absolutos a manos de la competencia china son productos textiles, cuero y calzado, aparatos eléctricos y equipamiento médico y de precisión.



1. Los porcentajes de variación están calculados en base a valores expresados en dólares constantes de 2004.

La IED china. Estrategia y perspectivas

La incidencia de la IED china a nivel mundial también ha crecido fuertemente en las últimas décadas. Según Oviedo en 2015, por primera vez, la emisión de IED de China superó a la IED de otros países en China, y al mismo tiempo se ubicó segunda en el ranking mundial (9,9% del total), solo por detrás de los Estados Unidos.

Si bien Asia es por lejos la principal receptora de IED de origen chino (alrededor del 75%), América latina y el Caribe tienen una participación creciente, principalmente por la búsqueda de recursos naturales y energía. En este sentido la estrategia de la IED de China en la región se diferencia de la estrategia que lleva adelante en los países desarrollados (adquisición de tecnología y marcas, búsqueda de nuevos mercados y elusión de barreras arancelarias y paraarancelarias al comercio).

Cabe destacar que la gran mayoría de las grandes empresas chinas son firmas bajo control estatal (sean controladas por el gobierno central o por gobiernos subnacionales), por lo que dentro de sus decisiones de IED el objetivo de maximizar beneficios se complementa con los objetivos de desarrollo económico por parte del gobierno chino, por lo que actúan como instrumento de dicho proceso.

Al analizar la IED china en América latina, hay dos sectores que son particularmente importantes en su búsqueda de recursos naturales (principal motivación de la IED china en la región): el petróleo y la soja.

En 2014 la relación entre importaciones netas y consumo de petróleo en China alcanzó el 60%. La estrategia china para garantizar el abastecimiento de petróleo desde Latinoamérica se basa en dos instrumentos. Por un lado, en la IED de empresas públicas chinas, y por otro en el otorgamiento de créditos de bancos públicos chinos con el pago en barriles de petróleo. En el caso particular de la Argentina, el abastecimiento se asegura a partir de la IED de China en el país.

Los casos más importantes de IED china en la Argentina en el sector petrolero son los de la CNOOC y Sinopec en el año 2010. CNOOC ingresó a la Argentina con la compra del 50% del paquete accionario de Bridas por 3.100 millones de dólares, la cual opera en conjunto con British Petroleum. Esta empresa producía el 18,5% del petróleo nacional en 2014 (segunda productora de crudo en el país, después de Repsol YPF). Por su parte, Sinopec compró la totalidad de la filial argentina de Occidental Petroleum Corp (OXY), llamada Occidental Argentina Exploration and Production Inc., por 2.450 millones de dólares.

Sin embargo, es importante marcar que esta garantía de abastecimiento no siempre se efectiviza, ya que las empresas chinas no exportan a su país de origen la totalidad del petróleo sobre el cual tienen control. Debido al tipo de petróleo latinoamericano (muy pesado para las refinerías chinas) y a los costos de transporte, buena parte de la producción es exportada a Estados Unidos o incluso otros países latinoamericanos. Con esos ingresos, las empresas chinas adquieren petróleo en Oriente Medio y otras regiones más próximas, donde el petróleo es más liviano y por ende compatible con las refinerías chinas. Según Freitas da Rocha y Bielschowsky, entre 2014 y 2015, menos de la mitad del millón de barriles diarios bajo control chino en Latinoamérica fueron enviados hacia este país. En el caso particular de la Argentina, solo se enviaron 6.000 de los 50.000 barriles bajo control chino en el país.

Respecto de la soja, el consumo chino aumentó de alrededor de 10 millones de toneladas a comienzos de los noventa a 83 millones de toneladas en 2014, y continuará creciendo de manera pronunciada. Ese año China importó el 85% de la soja que consumió.

Las inversiones chinas más significativas en el complejo sojero latinoamericano se dieron entre 2014 y 2015, cuando la empresa estatal China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO) compró el 51% de Nidera (1.200 millones de dólares) y el 100% de Noble Agri (2.250 millones de dólares). La primera explica alrededor del 5% de las exportaciones argentinas de granos de soja, mientras que la segunda explica el 10%. Con estas adquisiciones la facturación de COFCO está alrededor de los U$S60 mil millones, en línea con las otras cuatro grandes empresas que dominan el mercado sojero latinoamericano (Archer Daniels Midland –ADM–, Bunge, Cargill, y Louis Dreyfus, conocidas como las ABCD).

Con la adquisición de estas empresas, el objetivo de COFCO es participar en toda la cadena productiva de la soja, proporcionando servicios e infraestructura, no operando solamente como una simple productora. La estrategia es similar a la de ABCD. Estas empresas son principalmente comercializadoras, y proveen acopio, financiamiento, insumos y asistencia técnica a los productores locales, además de llevar adelante el procesamiento de cereales y oleaginosas. Por ende, si la estrategia de la IED china se redujera a los primeros eslabones de dichas cadenas, sin inversiones en la comercialización, terminaría dependiendo en gran medida de estas grandes empresas multinacionales. Complementariamente, esta estrategia explica también el

interés chino en mejorar la infraestructura y la logística en la región. En la Argentina, por ejemplo, los bancos chinos China Development Bank (CDB) e Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) prestaron 2.100 millones de dólares al Belgrano Cargas para la restauración y mejoramiento de vías férreas y puertos; obras donde la empresa constructora también es de origen chino.

De hecho, entre 2015 y 2018 el sector de transporte e infraestructura es el que ha recibido el mayor volumen de *anuncios* de inversión en la Argentina por parte de China, a pesar de que se trata de un único proyecto de inversión. En este contexto, es dable pensar que las mayores inversiones chinas en el sector petrolero y sojero argentino ya se realizaron, y que la estrategia de IED en el futuro estará más destinada a obras de infraestructura para mejorar la logística y a sectores que hoy presentan algunos anuncios de inversión por parte de empresas chinas, como las energías renovables y la minería. En este último predominan inversiones para extracción de litio, un insumo clave de las baterías de uso general y para los vehículos eléctricos que se producen en China.

En definitiva, los derrames productivos y tecnológicos de la IED de China en la Argentina parecen ser menores a los que poseen inversiones de dicho país en terceros mercados, especialmente allí donde se orienta a adquirir tecnología y marcas, o a instalar capacidad productiva para competir en nuevos mercados o para saltar barreras al comercio.

Reflexiones finales

Al analizar el impacto integral de las relaciones de la Argentina con China en términos de comercio e inversiones, los mayores perjuicios para la Argentina se estarían dando en el desplazamiento de sus exportaciones a terceros mercados, como el de Brasil, y no tanto en la competencia en el mercado interno. Por su parte, las inversiones chinas se localizan en sectores que refuerzan la especialización internacional de la Argentina, basada en productos primarios y sus primeras etapas de elaboración; efecto compartido por el creciente rol de China como demandante de estos productos de exportación del país.

De esta forma, tanto el comercio bilateral como las inversiones de China en la Argentina (íntimamente ligadas) no favorecen una estrategia de largo plazo que pretenda alterar la especialización internacional del país para dotar a sus exportaciones de mayor contenido tecnológico. El problema radica en que una estrategia de este tipo en la Argentina, necesaria para su desarrollo económico, podría llegar a entrar en competencia (y ya no en complementariedad) con el propio sendero de cambio estructural de China. El estado actual de las relaciones comerciales y de inversiones de la Argentina con China amerita plantear el problema de su contradicción con una estrategia productiva de largo plazo, e iniciar la búsqueda de objetivos e instrumentos que generen las transformaciones necesarias para que dichas relaciones, menos asimétricas que las actuales, favorezcan el desarrollo económico de ambos países.

La emergencia de un mundo multipolar abre nuevas oportunidades para los países periféricos en general y para la Argentina en particular, pero al mismo tiempo genera nuevas amenazas.

EL PODER ECONÓMICO BAJO EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS

RETOMA LA CUESTIÓN DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS RELACIONES DE PODER DETRÁS DE LAS FORMAS DE ESTADO, PARTICULARMENTE LO QUE OCURRIERA EN EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI. DESTACA QUE EN EL PERÍODO, DADA LA REDEFINICIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PRECIOS Y RENTABILIDADES RELATIVAS, HUBO UN FUERTE REPOSICIONAMIENTO DE LAS DISTINTAS FRACCIONES DEL CAPITAL, A FAVOR DE CIERTAS ACTIVIDADES ANCLADAS EN EL PROCESAMIENTO DE RECURSOS NATURALES Y EL NEGOCIO FINANCIERO, MIENTRAS QUE ENTRE LOS PERDEDORES EMERGEN DIVERSOS SECTORES PRODUCTIVOS, EN ESPECIAL LA INDUSTRIA MANUFACTURERA. ENTRE LOS ELEMENTOS MÁS VISIBLES DE ESTO ÚLTIMO APARECE LA RENOVADA VIGENCIA DE UNA LÓGICA DE ACUMULACIÓN MÁS LIGADA A LA FINANCIARIZACIÓN QUE A LA EXPANSIÓN PRODUCTIVA, LO QUE ESTÁ RELACIONADO CON LA POSICIÓN MARGINAL QUE OCUPA EL PAÍS EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR, LOS ALTOS GRADOS DE OLIGOPOLIZACIÓN EXISTENTES, LA RELATIVA ESTRECHEZ DEL MERCADO INTERNO Y LA HISTÓRICA FRAGILIDAD DE SU SECTOR EXTERNO. DE ESTO NO DEBERÍA CONCLUIRSE QUE SE TRATA DE UN DOMINIO O EXPLOTACIÓN DEL CAPITAL PRODUCTIVO POR PARTE DEL CAPITAL FINANCIERO. EN LOS AÑOS RECIENTES, LO MISMO QUE EN ETAPAS PREVIAS, LAS GRANDES EMPRESAS DE LA ECONOMÍA REAL HAN DESPLEGADO UNA LÓGICA DE ACUMULACIÓN FINANCIARIZADA. SI BIEN UNA PARTE DEL PROCESO DE FINANCIARIZACIÓN DE ESTOS CAPITALES CORRESPONDE A LA BÚSQUEDA DE GANANCIAS MÁS FÁCILES Y SEGURAS, OTRO ASPECTO NO MENOS IMPORTANTE ES LA NECESIDAD DE SALVAGUARDAR LA PLUSVALÍA EXTRAÍDA, YA NO SOLO POR FUERA DEL CIRCUITO PRODUCTIVO, SINO TAMBIÉN POR FUERA DEL SISTEMA FINANCIERO LOCAL.

por GUSTAVO GARCÍA ZANOTTI. *Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Desarrollo Económico, Universidad Nacional de Quilmes. Becario Doctoral CONICET-UNR, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística-UNR. Docente universitario, Universidad Nacional de Rosario.*

por LORENZO CASSINI. *Licenciado en Economía graduado en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Magíster en Desarrollo Económico en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Actualmente es Doctorando en Desarrollo Económico en la UNQ. Desde 2016 es Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es docente de Economía y Microeconomía en la Escuela de Ciencia y Tecnología de la UNSAM. Sus campos de investigación son la innovación, cambio tecnológico y la relación entre tecnología, especialización productiva y desarrollo económico.*

por MARTIN SCHORR. *Investigador deL CONICET con sede en IDAES/UNSAM. Su área de estudio se vincula con la trayectoria de los sectores dominantes de la Argentina en las últimas décadas y la problemática industrial. Es docente en cursos de grado y posgrado en diversas universidades del país.*

Introducción

En este artículo se estilizan algunos rasgos de la evolución económica de distintos segmentos del capital concentrado que opera en la Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri iniciado a fines de 2015.

La importancia de la temática a abordar radica en que se trata de actores protagónicos, por diversas razones, del modelo de acumulación capitalista que rige en el país. Pero también en el hecho de que, pese a la indudable centralidad estructural de estos agentes económicos, todavía no ha concitado el interés de los trabajos académicos, la mayoría de los cuales ha indagado en la presencia de cuadros orgánicos de los sectores dominantes en distintas posiciones del organigrama estatal o bien ha reflexionado sobre el carácter de clase y las pugnas sociales alrededor del planteo socioeconómico desplegado.

El texto hace foco en dos dimensiones de análisis. La primera remite a las formas que asumieron en los años recientes las disputas por el excedente económico entre las diferentes fracciones empresarias. La segunda trata de precisar de qué manera ese derrotero particular repercutió sobre el desempeño de una muestra de empresas que forman parte del poder económico del país, tanto en el ámbito de la economía real como del sector financiero.

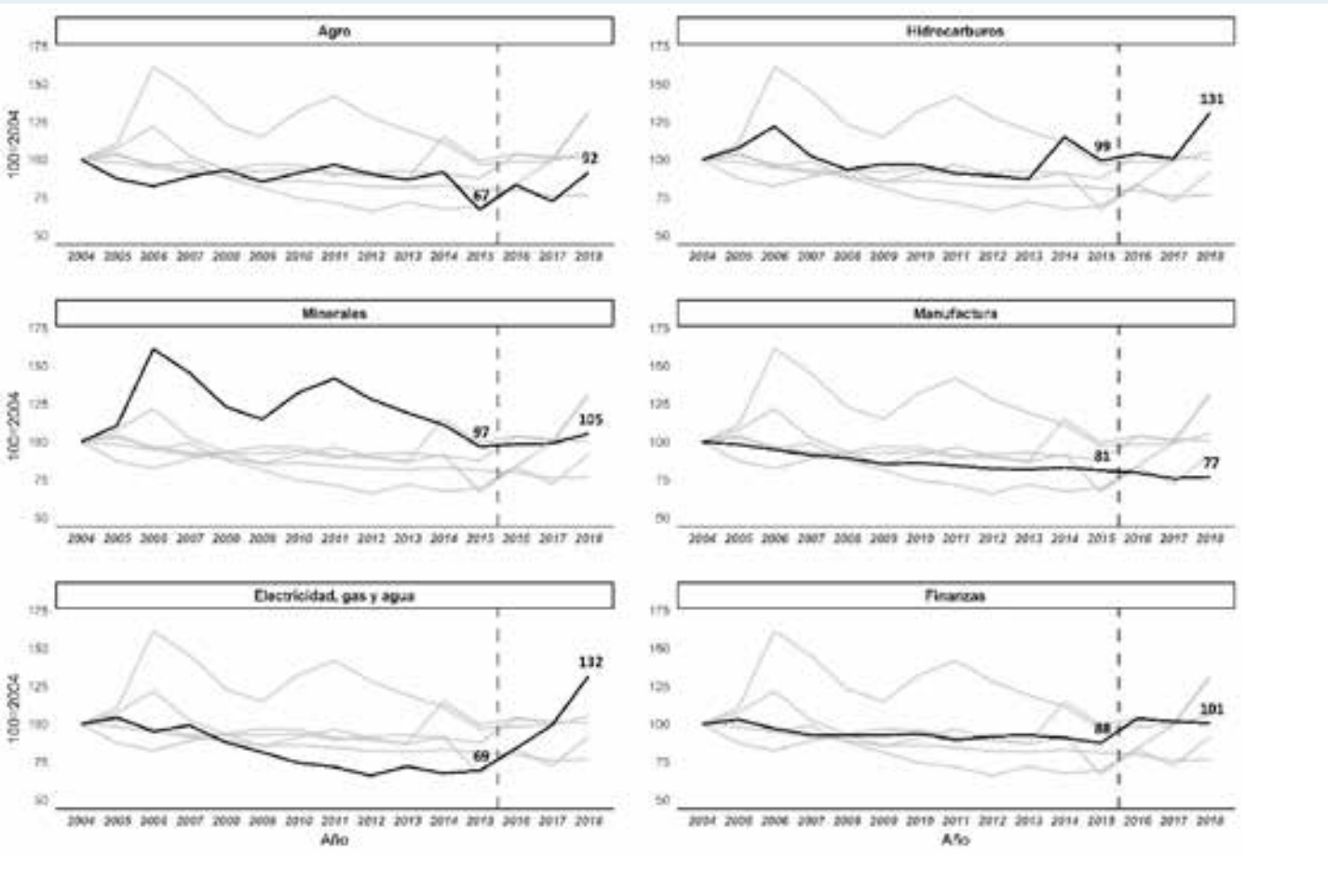
La disputa por el excedente económico

Aquí se aborda la evolución de los precios relativos con el fin de dilucidar el posicionamiento de las diferentes fracciones del capital en la disputa por el excedente económico. Ello, con la finalidad de determinar los sectores "ganadores" y "perdedores" bajo el gobierno de Cambiemos.

Se comienza por algunas consideraciones generales sobre la trayectoria de los precios relativos bajo los gobiernos kirchneristas (Gráfico 1). Para el año 2004, al comenzar la serie, los precios relativos de la economía local se habían modificado en favor de los bienes transables, en gran medida a instancias de la devaluación de 2002. A partir de entonces, en un cuadro de apreciación cambiaria, los precios de los no transables avanzaron más rápidamente que el promedio. Tanto el sector agropecuario como el hidrocarburífero fueron afectados parcialmente por las retenciones a las exportaciones y algunas restricciones a las ventas externas. El sector financiero fue uno de los que perdió peso relativo durante la etapa debido a las restricciones impuestas con el objetivo de priorizar la producción: límites al diferencial de tasas de interés, restricciones a los movimientos de capitales y a la inversión de cartera, etc. En la etapa kirchnerista, los rubros más desfavorecidos en la "carrera por el excedente" tuvieron como denominador común el contar con precios regulados: tal el caso de la mayoría de los abocados a la prestación de servicios públicos, que ajustaron sus precios por debajo del promedio de la economía, a cambio de lo cual sus costos fueron subsidiados por diferentes vías.

La fuerte depreciación cambiaria favoreció únicamente a algunas pocas ramas (y grandes empresas) orientadas a la exportación. En cambio, aquellas que destinan su producción al mercado interno sufrieron por el deterioro del consumo ante la retracción pronunciada que experimentaron los salarios.

Gráfico 1. Argentina. Evolución de los precios implícitos de sectores seleccionados, 2004-2018* (en índice base 2004=100)



* 2016 datos provisorios; 2017 y 2018 datos preliminares. Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC.

Durante la gestión de Cambiemos los precios relativos tuvieron un notorio reacomodamiento[1]. Con diferencias, el sector agropecuario, el hidrocarburífero, el financiero y los servicios públicos se configuraron como los grandes ganadores del período; en contraposición, la industria manufacturera se ubicó entre las principales actividades perdedoras. Así, si bien no se observan modificaciones sustantivas en el perfil estructural del poder económico respecto del último tramo del kirchnerismo, sí se evidencia un reposicionamiento ostensible del lugar de las distintas fracciones en la captación del excedente económico.

En un primer momento, los precios relativos de la agricultura mejoraron fundamentalmente por la depreciación cambiaria y por la reducción de retenciones (variable según el producto). Los hidrocarburos, por su parte, se beneficiaron por la devaluación y la liberalización de precios internos. A su vez, los servicios regulados resultaron ser los que más recompusieron su posición relativa mediante una suba brusca de precios y tarifas. Sobre esto último, las evidencias presentadas son contundentes: para 2017 el sector de "electricidad, gas y agua" había logrado recuperar (y superar) todo el rezago de precios relativos acumulado durante el ciclo de gobiernos kirchneristas.

La especulación financiera se constituyó en el centro rector de la dinámica económica bajo la gestión gubernamental de Cambiemos. Ello ocurrió a partir de una amplia liberalización financiera en el contexto de un proceso de endeudamiento fortísimo y de un *peculiar* diagnóstico sobre la inflación y el déficit fiscal, así como sobre las mejores medidas para atacar ambos frentes. Sin duda, la eliminación de los controles cambiarios fue una medida

1. Ello se dio en el marco de una fenomenal transferencia de recursos a favor del capital, motorizada centralmente por el profundo deterioro que experimentaron los salarios reales de las distintas categorías de trabajadores (sector público, privado formal e informal), así como otro tipo de ingresos (jubilaciones, asignaciones).

crucial para que, en distintos momentos, inversores locales y extranjeros realizaran en moneda dura las ganancias obtenidas mediante la tenencia de activos financieros nominados en pesos, máxime ante las elevadas tasas de interés vigentes en la plaza doméstica y la estabilidad cambiaria de 2016, 2017 y la coyuntura preelectoral de 2019. De allí que la articulación entre el ciclo de endeudamiento externo con la eliminación de los ya exiguos controles a los movimientos de capitales y del plazo de permanencia mínima en el país posibilitó la valorización financiera por medio del denominado *carry trade*[2].

Por su parte, en los años recientes el sector industrial se constituyó como un claro perdedor en la puja intercapitalista por el excedente. La fuerte depreciación cambiaria favoreció únicamente a algunas pocas ramas (y grandes empresas) orientadas a la exportación. En cambio, aquellas que destinan su producción al mercado interno sufrieron por el deterioro del consumo ante la retracción pronunciada que experimentaron los salarios. Muchas actividades fueron afectadas también por la mayor apertura comercial que aumentó la competencia de productos importados en un cuadro signado por una suba considerable de costos (de servicios, logísticos, etc.) y la vigencia de tasas de interés "prohibitivas" para la concreción de casi cualquier proyecto tendiente a ampliar o diversificar las capacidades tecnoproductivas. Esto afectó particularmente a los estratos menos concentrados, provocando un intenso proceso de quiebras y cierres de mipymes, así como una reestructuración regresiva del sector manufacturero.

El análisis trazado permite concluir que en el transcurso de la administración actual las fracciones del capital que se erigen como las principales ganadoras en términos de la disputa por el excedente son aquellas que estructuran su acumulación en torno de la explotación y el procesamiento de recursos naturales, los servicios con precios regulados y las finanzas. Entre los segmentos perdedores sobresale gran parte de los rubros industriales.

Una vez identificado el reposicionamiento experimentado por las diferentes fracciones del capital, cabe adentrarse en el desenvolvimiento de un conjunto de empresas líderes. Se trata de una perspectiva relevante toda vez que permite aproximarse a las repercusiones más salientes que el escenario abierto en el país a fines de 2015 acarreó sobre el desempeño y las lógicas de acumulación jerarquizadas por estos integrantes del poder económico local.

El desempeño económico de las grandes firmas

Empresas líderes de la economía real

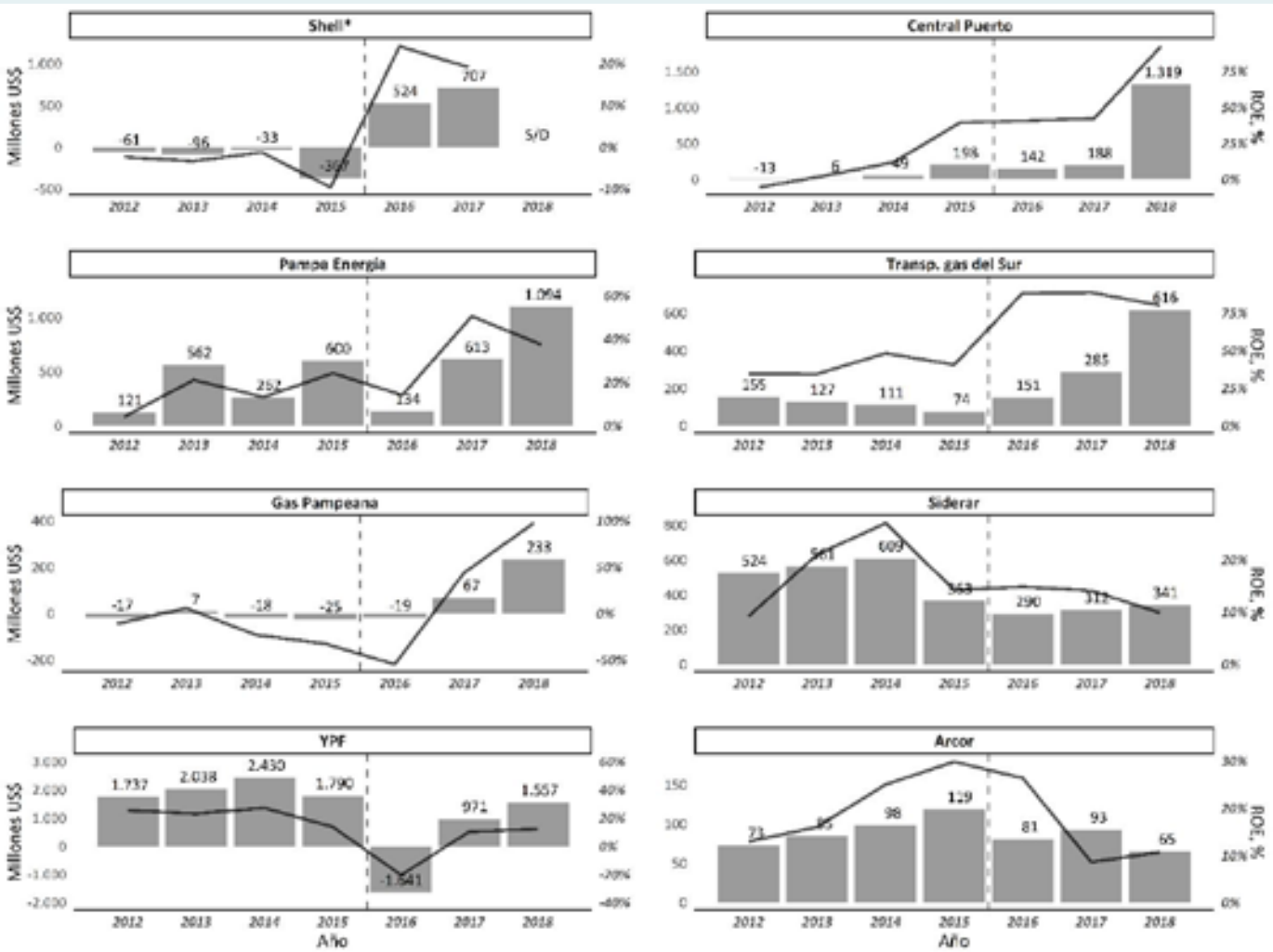
Con el gobierno de Cambiemos el esquema de ganadores y perdedores al interior de la clase capitalista sufrió alteraciones ostensibles en comparación con la etapa anterior. En el ámbito de la economía real, los sectores favorecidos fueron centralmente aquellos que poseen un precio que involucra de algún modo la intervención estatal. Paradójicamente el gobierno se jactó por la búsqueda de "precios de mercado" establecidos por el libre juego entre la oferta y la demanda; sin embargo, los cambios en los precios relativos fueron un acto deliberado que favoreció a un núcleo acotado de grandes empresas.

En este sentido, el libre juego entre la oferta y la demanda puede considerarse un oxímoron al observar los sectores ganadores de esta etapa, dado que se trata de espacios de acumulación oligopólicos o monopólicos. Nos referimos puntualmente a servicios públicos como el gas, la electricidad y el agua, o los casos de varias empresas energéticas que se vieron favorecidas por políticas que *a priori* parecen sectoriales pero que fueron aprovechadas en forma diferencial por tales capitales.

Las nuevas regulaciones estatales habilitaron cambios de precios relativos y tuvieron repercusiones directas sobre la facturación y las ganancias de las compañías beneficiadas. Un ejemplo claro de ello se observa en Shell, que pasó de obtener utilidades netas negativas en el período kirchnerista, a generar amplios resultados positivos (Gráfico 2). Entre las políticas implementadas por el ex Ministerio de Energía y Minería (a la cabeza de Juan José Aranguren, ex CEO de la transnacional) se destaca la liberalización del precio de los combustibles, buscando que el precio local del barril converja con el internacional, por lo que sus precios pasaron a ser afectados directamente por las variaciones del tipo de cambio. En un contexto de petróleo barato a nivel global, ello provocó una baja de los costos de las refinadoras como Shell. De esta forma, el sector petrolero fue testigo de una redistribución de la cadena de valor que benefició a las refinadoras. A raíz de la liberalización y de la oligopolización existente, se elevaron rápidamente los precios de los combustibles en los surtidores (téngase presente que YPF nuclea algo menos del 60% de la producción de productos refinados y el 35% de las estaciones de servicio, seguida por Shell con el 15% de la producción en la refinación y un porcentaje similar en lo que refiere a los puntos de expendio).

2. La valorización financiera propiciada por la política económica no solo favoreció a actores "netamente" financieros, sino también a muchos capitales con anclaje en la economía real que canalizaron cuantiosos excedentes a la esfera financiera por diversos mecanismos.

Gráfico 2. Argentina. Algunas empresas de la cúpula empresaria. Evolución de las utilidades operativas (por la actividad principal) y la tasa rentabilidad (ROE), 2012-2018 (en millones de dólares y porcentajes)



* El gráfico de Shell muestra la evolución de las utilidades netas en millones de dólares y la tasa de rentabilidad fue expresada como la relación entre las utilidades netas y las ventas. Notas: 1) las utilidades netas de la firma Pampa Energía contienen a Petrobras para el período 2012-2015; 2) dado que el año 2018 fue considerado hiperinflacionario para la NIC 29 de las normas contables, se debió deflactar por el índice de precios mayoristas IPIM según los criterios de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE). Fuente: Elaboración propia en base a información de balances contables y las revistas Mercado y Prensa Económica.

A su vez, Shell se vio favorecida por la apertura de las importaciones y logró posicionarse como una de las mayores importadoras. La conveniencia sobre la importación de crudo se debió a su adquisición a un precio más reducido respecto de su contraparte de producción nacional. Como resultado, Shell importó petróleo barato, comercializándolo en sus surtidores a un valor más elevado, mediando el proceso refinador. Cabe destacar que durante el kirchnerismo el rol de importador de petróleo era centralizado a través de la empresa estatal ENARSA, mientras que el gobierno de Cambiemos volvió a conceder a los oligopolios privados el manejo del comercio exterior de los combustibles y el petróleo. Con esta potestad, Shell pasó a detentar una participación superior al 30% en las importaciones totales de crudo en 2016, guarismo que aumentó a casi el 49% en 2018. La empresa también aprovechó las nuevas condiciones regulatorias para sustituir una parte importante de su producción doméstica de gasoil (tipo ultra) por importaciones, al tiempo que recurrió a la misma estrategia en el caso de la nafta súper.

Como aspecto nodal de la política energética también se alteraron los precios relativos a favor de la generación de electricidad, su transmisión y distribución. Vulgarmente se denominó como "tarifazos" a un conjunto amplio y enmarañado de resoluciones ministeriales. En la búsqueda de erradicar los subsidios energéticos, el plan del gobier-

no apostó al "sinceramiento" tarifario en el entender de que, al decir del propio Presidente, "la energía cuesta y hay que pagarla" (en *Ámbito Financiero*, 10/10/2018). En ese marco, la reducción de subsidios fue mucho más que compensada por la brusca recomposición tarifaria, lo cual desembocó en un incremento sumamente pronunciado en los ingresos y las ganancias de las prestatarias.

Así, por caso, la política tarifaria favoreció a compañías como Central Puerto o Pampa Energía, que internalizaron una masa de beneficios significativa. Al mismo tiempo su tasa de rentabilidad aumentó sensiblemente respecto del tramo final del ciclo kirchnerista, por lo que el precio de la acción de ambas empresas se disparó en poco tiempo y sentó las bases para la realización de abultadas ganancias patrimoniales[3].

El sector de la producción, el transporte y la distribución de gas natural fue otro de los rubros que resultó beneficiado por los denominados "tarifazos" y por ciertas "compensaciones" estatales al segundo segmento. De resultas de ello, las empresas de estas actividades lograron incrementar de modo considerable su masa de beneficios y su tasa de rentabilidad (tales los ejemplos de la Transportadora de Gas del Sur y la distribuidora Camuzzi Gas Pampeana).

Bajo el gobierno de Macri la industria se vio perjudicada por los "tarifazos", la creciente captación de excedente por parte del sector financiero y el bajo dinamismo de la demanda agregada en un escenario de brusco deterioro salarial. Si bien las ramas fabriles transables se vieron beneficiadas por las subas sucesivas del tipo de cambio, no se posicionaron entre los renglones ganadores. Tanto la elevación de los precios de ciertos insumos como la caída de la demanda perjudicaron la *performance* en gran parte del espectro manufacturero. Además, los países centrales asumieron un rol cada vez más proteccionista que dificultó colocar excedentes productivos a través de las exportaciones; en cambio, y a contramano, la Argentina abrió sus puertas a las importaciones deteriorando aún más el devenir de la industria. Grandes firmas del sector en los años recientes vieron disminuir su tasa de rentabilidad, incluso oligopolios líderes como Siderar o Arcor.

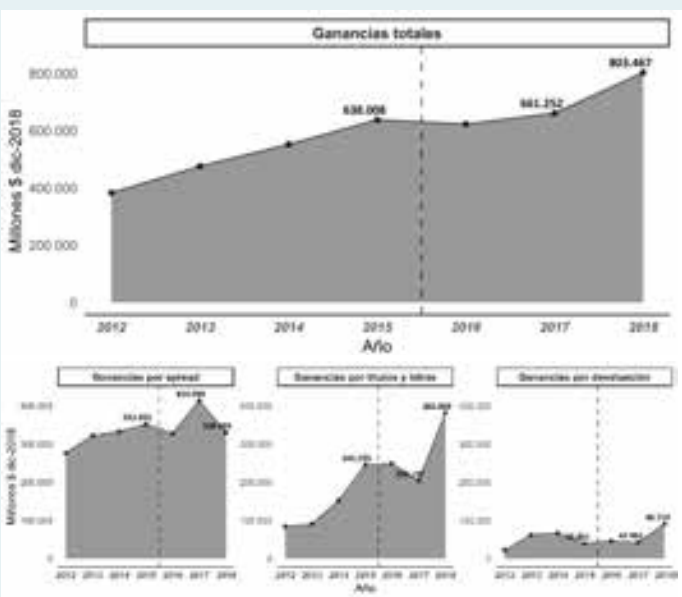
Por último, cabe consignar que el gobierno de Cambiemos redefinió la política de autoabastecimiento llevada a cabo por YPF luego de la expropiación de la mayoría del capital accionario establecida a mediados de 2012. Esta modificación en la estrategia de la empresa hizo que dejara de liderar el proceso inversor en el sector (tal como había acontecido en el tramo final del kirchnerismo). Y, al articularse con la eliminación de una serie de estímulos estatales que la beneficiaban, desembocó en una retracción en la masa y el margen de utilidades internalizado por la petrolera de mayoría estatal[4].

Grandes empresas del sector financiero

La ganancia tradicional del sistema bancario consiste en el diferencial de tasas de interés entre la activa y la pasiva (*spread* de tasas). La primera resulta de los préstamos que otorgan los bancos y la segunda es la que remunera los depósitos de los ahorristas. Sin embargo, con el auge del proceso de financiarización a escala global y local (y la consecuente sofisticación de las opciones de inversión), la ganancia de los bancos se ha diversificado hacia otros rubros, como los títulos públicos y una multiplicidad de activos nominados en moneda dura. Desde ya, los bonos públicos pagan una tasa de interés que significa una ganancia para los bancos, pero además, ante una devaluación los activos dolarizados aumentan su precio en moneda nacional, otorgando un beneficio patrimonial a las entidades bancarias.

Los datos del Gráfico 3 permiten observar dos hechos fundamentales. En primer lugar, el importante crecimiento que manifestaron en el período estudiado las ganancias totales de los bancos: en 2018 la masa total de beneficios del conjunto de las entidades bancarias con actividad en el país superó en más del 25% a la generada en 2015.

Gráfico 3. Argentina. Sector bancario. Evolución de las ganancias totales y de los distintos tipos de ganancias, 2012-2018 (en millones de pesos constantes de diciembre de 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a información de balances contables de las entidades bancarias procesados por el Mirador de Actualidad del Trabajo y la Economía (@MatEconomia).

3. El control accionario de muchas grandes empresas se ejerce a través de firmas offshore emplazadas en los denominados paraísos fiscales, de allí que las ganancias patrimoniales suelen realizarse en esos dominios extraterritoriales.

4. Desde su asunción el gobierno de Cambiemos otorgó un rol activo en las inversiones energéticas a las compañías privadas. Por ejemplo, a partir de la implementación de un programa de estímulo tendiente a apuntalar las inversiones en la extracción de gas natural, del que resultó ampliamente beneficiada la empresa Tecpetrol (grupo Techint). Según surge de los balances, las subvenciones estatales llegaron a representar aproximadamente el 20% de la facturación de la firma en 2018.

En segundo lugar, las corridas cambiarias de 2018 alteraron el esquema de ganancias de las entidades bancarias. En efecto, en octubre de ese año el acuerdo con el FMI tuvo implicancias sobre la política monetaria en tanto movió el foco hacia la restricción cuantitativa estricta con el fin de controlar la inflación ("crecimiento cero de la base monetaria"). Para ello retrajo aún más el crédito a los particulares y se otorgó una ganancia atractiva y segura a los bancos. El Banco Central estableció como objetivo limitar la cantidad de circulante a través de una suerte de encajes remunerados. El instrumento para lograr el cometido fueron las denominadas Letras de liquidez (Leliqs), que suplantaron a las Lebacs y tuvieron como único destinatario a los bancos. La particularidad de las Leliqs se encuentra en las elevadas tasas de interés que pagan y en el cortísimo plazo de vencimiento (7 días).

Como consecuencia, durante 2018 las ganancias por títulos y letras del conjunto del sistema bancario aumentaron cerca del 90% a valores reales en la comparación interanual, mientras que las ganancias patrimoniales por la devaluación crecieron más del 100%. En ese escenario, la ganancia tradicional de los bancos por el *spread* entre la tasa activa y la pasiva declinó alrededor del 20% al calor del desplome de la actividad económica (en dicho año el PBI total declinó cerca del 3%). De modo que la banca dinamizó su acumulación a través de inversiones de neto corte especulativo en detrimento de otorgar préstamos para apuntalar la ampliación de las capacidades productivas domésticas. A tal punto que al final de la etapa estudiada las ganancias por la adquisición de títulos y letras superaron a las generadas en el negocio bancario tradicional (resultado previsible dada la política monetaria ejecutada bajo el tutelaje del FMI).

En suma, los datos presentados aluden al reposicionamiento que durante el gobierno de Cambiemos experimentaron las diferentes fracciones del capital concentrado según su inserción sectorial. De allí que no resulte casual el mejor desempeño de aquellas grandes empresas con precios "intervenidos" por el Estado (por acción o por omisión: servicios públicos, industria petrolera) o de las ligadas en forma directa al negocio financiero, ni tampoco la peor *performance* de los oligopolios industriales (sea respecto de su situación en el ciclo kirchnerista o en la comparación con los rubros ganadores bajo el macrismo).

Palabras finales

A partir del gobierno de Mauricio Macri iniciado a fines de 2015 tuvo lugar una significativa redefinición de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía doméstica, lo cual acarreó un reposicionamiento del lugar que las distintas fracciones del capital ocupan en el proceso de generación, circulación y apropiación del excedente económico. En términos globales, dentro los segmentos ganadores se destacan aquellos ligados a precios regulados por el Estado, ciertas actividades ancladas en el procesamiento de recursos naturales y el negocio financiero, mientras que entre los perdedores emergen diversos sectores productivos, en especial (aunque no sólo) la industria manufacturera. La heterogeneidad de situaciones existentes al interior de las grandes firmas no debería soslayar la existencia de una suerte de denominador común. A saber: con independencia de la inserción de las compañías en sectores ganadores o perdedores en la "carrera por el excedente", parte de los beneficios internalizados y/o de los recursos generados por el endeudamiento se canalizaron a la inversión financiera y la fuga de capitales locales al exterior (en muchos casos ligada a la remesa de divisas hacia países con una baja o casi nula carga tributaria y altos niveles de opacidad financiera), en un proceso signado en general por una débil inversión reproductiva.

Esta "preferencia por la liquidez" sugiere la vigencia de una lógica de acumulación más ligada a la financiarización que a la expansión productiva. Esto responde a un conjunto de factores. En el plano coyuntural, al perfil sectorial de la política económica que con sus vaivenes se ha desplegado desde diciembre de 2015. En el plano estructural, los comportamientos observados, además de acompañar las tendencias de la actual fase de financiarización de la economía mundial, están relacionados con la posición marginal que ocupa el país en las cadenas globales de valor (más allá de los sectores que cuentan con ventajas comparativas naturales), los altos grados de oligopolización existentes, la relativa estrechez del mercado interno y la histórica fragilidad de su sector externo.

De estos resultados no debería concluirse que, siguiendo la tesis predominante sobre la financiarización, se trata de un dominio o explotación del capital productivo por parte del capital financiero. En los años recientes, lo mismo que en etapas previas, las grandes empresas de la economía real han desplegado una lógica de acumulación financiarizada. Si bien una parte del proceso de financiarización de estos capitales corresponde a la búsqueda de ganancias más fáciles y seguras, otro aspecto no menos importante es la necesidad de salvaguardar la plusvalía extraída, ya no solo por fuera del circuito productivo, sino también por fuera del sistema financiero local. Ello responde tanto a estrategias de evasión o elusión impositiva –algo compartido con otros países, incluso desarrollados–, como a las características propias de una economía dependiente como la argentina, la cual se encuentra sujeta a crisis cíclicas en su balance de pagos.

PLANTEA LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA ARGENTINA RESPECTO DE LOS AVANCES EN LA INDUSTRIA 4.0, EN EL MARCO DE LOS CAMBIOS QUE SE FUERON DANDO A NIVEL PRODUCTIVO YA DESDE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1970. DESTACA EN ESTE SENTIDO LA REDUCCIÓN DE LOS MÁRGENES DE ACCIÓN DE AQUELLOS PAÍSES QUE NO CONTROLAN LA GENERACIÓN Y DIFUSIÓN DE TECNOLOGÍAS. Y CONCLUYE ENFATIZANDO LA NECESIDAD DE DEFINIR UN PLAN DE DESARROLLO QUE APUNTE ENTRE OTRAS COSAS A RECUPERAR Y POTENCIAR LA INVERSIÓN EN I&D Y APALANCAR LA TRANSICIÓN TECNOLÓGICA DE LAS EMPRESAS NACIONALES.

INDUSTRIA 4.0, REFLEXIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA ARGENTINA

por JUAN M. GRAÑA. *Doctor en Economía. Investigador Adjunto del CONICET en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Instituto de Investigaciones Económicas - UBA.*

PRODUCTION
Dashboard
Monitoring
Problems
Group and tag
Tactical views
System
Configuration
External
Home / Dashboard
Q1
STATUS
Q2
DAILY TARGET
WEEKLY TARGET
MONTHLY TARGET

La I4.0 se presenta como la "digitalización" de la industria a través de la convergencia de la información y la producción, así como la del servicio y la fabricación.

Aunque crecientemente popular, el término "Industria 4.0" (I4.0) es relativamente nuevo. En términos muy generales, la I4.0 se presenta como la "digitalización" de la industria a través de la convergencia de la información y la producción, así como la del servicio y la fabricación. Si bien no se puede brindar una definición consensuada, podemos considerar que la I4.0 integra las siguientes dimensiones: (i) información proveniente de los objetos en todas las etapas de los procesos de producción –denominado como "Internet de las cosas"–, (ii) enorme capacidad de almacenamiento y procesamiento de información y (iii) aplicación de inteligencia artificial para avanzar, en primer término, en la automatización creciente de procesos de decisión y ejecución. Las modificaciones en curso son tan importantes que los países "industrializados" han lanzado sus propios planes para impulsar la I4.0: Alemania (Industrie 4.0), China (China 2025), Estados Unidos (Advanced Manufacturing), Francia (Nouvelle France Industrielle) y Suecia (Smart Industry). Frente a eso, los países subdesarrollados no han encarado esta agenda de reflexión salvo en contadísimas excepciones.

Ahora bien, su nombre deviene de que para algunos especialistas estos cambios en la producción podrían ser tratados como una cuarta etapa de la revolución industrial después de (1.0) los telares y la máquina de vapor durante el siglo XVIII; (2.0) la electricidad, el motor de combustión y la fábrica fordista a finales del siglo XIX y gran parte del siglo XX, y (3.0) la automatización de los procesos de producción durante la última parte del siglo XX. Sin embargo, a pesar del reconocimiento de estas transformaciones y su reciente aceleración, no hay consenso sobre la caracterización de la Industria 4.0 como una nueva revolución tecnológica. Para algunos sería en realidad una profundización del paradigma tecnoproductivo que comenzó a finales de los sesenta; algo así como una "Industria 3.5".

En cualquier caso, lo que debería quedar claro sobre este momento de la historia del capitalismo es que los posibles beneficios y costos de esta etapa en términos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso dependerán tanto de las estructuras productivas actuales –en términos sectoriales, de tamaño de empresa, eslabón ocupado en las cadenas de valor, etc.– como de las políticas públicas a implementarse y del rol de las organizaciones de trabajadores en el debate. Solo así pueden concebirse nuevas oportunidades –y no solo costos–. Ello depende de no entender el proceso bajo la pátina de un determinismo tecnológico vacío: "Lo nuevo es siempre mejor y no requiere reflexión". Aunque parezca lo contrario, para países como el nuestro, no es irrelevante el debate sobre si estamos frente a una nueva etapa o no. ¿Por qué? La historia nos indica que cada nueva etapa impone un nuevo ordenamiento global, privilegiando ciertos rasgos nacionales sobre otros y, por ende, abriendo oportunidades –mientras cierra otras–. Si sólo se trata de una profundización, lo esperable de manera general es la aceleración de las transformaciones observadas hasta aquí en las cuales, ya sabemos, la Argentina –como el resto de los países con sus características– no tuvo un gran desempeño. Antes de plantear algunos ejes en este sentido, veamos lo ocurrido en los setenta para dar un marco más amplio al debate.

La crisis de los setenta y sus modificaciones

Hacia la década de los setenta el tándem fordismo-Estado de bienestar comenzaba a hacer eclosión por varios motivos. El esquema productivo basado en el fordismo –las series largas de productos estandarizados en base a una acentuada división técnica del trabajo e integración vertical– comenzaba a verse paralizado por los problemas que nunca pudo resolver. A la llegada de una crisis de sobreproducción se le sumaban las dificultades en la gestión del conflicto laboral –elevada rotación, problemas con el ausentismo, etc.– y la poca flexibilidad ante una demanda crecientemente fragmentada. Todo lo cual conducía al mismo tiempo –y de allí su relevancia económica– a una crisis de valorización.

La crisis misma abrió la puerta a la búsqueda de alternativas productivas dado el debilitamiento de las organizaciones de trabajadores. ¿Cuál fue esa alternativa? Aceleramiento de los procesos de automatización y deslocalización sobre la base de un cambio técnico vinculado a la microelectrónica y las telecomunicaciones por medio de la simplificación de los procesos de trabajo.

La automatización reducía los costos de las series cortas, limitaba el rol de los trabajadores en la puesta a punto de los procesos y avanzaba en el reemplazo de la fuerza de trabajo. La deslocalización apuntaba a reducir costos por medio del empleo, en otras regiones y países, de trabajadores más baratos sin grandes novedades tecnoproductivas. Mientras que la automatización se enfocaba sobre todo en el segmento de calificación media de la fuerza de trabajo, la deslocalización afectaba a los más bajos.

La posibilidad técnica de lograrlo, es decir, permitir la gestión de un proceso global de producción y distribución, estaba basada en las tecnologías de la información.

En ese contexto, donde el Sudeste Asiático asume el rol que conocemos hoy –una plataforma de exportaciones de manufacturas simples– y los países "industrializados" conservan las etapas más complejas de producción, innovación y diseño, América latina ve cerrarse la puerta para un desarrollo autónomo. Ya enfrentaba grandes dificultades tecnoproductivas para ser competitiva a escala internacional y esto venía a consolidar tal situación y, sumada a la avanzada global de la derecha en el régimen político, se cerraría el capítulo industrializador.

Lo que en su momento fue llamado la "nueva división internacional del trabajo" es lo que existe hoy: países especializados en las partes complejas y creativas de la producción, países especializados en manufacturas simples y países proveedores de materias primas. Cada uno de estos sets de países tiende a ser crecientemente diferente entre sí. Los muy contados casos que disputan tal separación –Corea del Sur, Taiwán, China– han sido exitosos porque lograron superar su inserción como proveedores de manufacturas simples para intentar ingresar en lo complejo.

En este sentido, la Industria 4.0 no difiere mayormente de esta historia. Sí está en discusión la jerarquía y función entre los países que ya forman parte del set "complejo" –donde el ascenso de China y Corea del Sur se encuentra en espejo con países europeos de segundo orden–. El resto muestra una quietud –y por ende creciente rezago relativo– preocupante.

En términos productivos, la automatización que hoy genera sensata preocupación en el mundo laboral –bajo el debate del "futuro del trabajo"– es un paso más en lo que arrancó en los setenta. El reemplazo de crecientes porciones de la fuerza de trabajo en la "planta" y en la "oficina" sólo muestra diferencias en su alcance debido al desarrollo tecnológico[1]. Pero por qué detenerse en los años setenta, el crecimiento del capital constante por trabajador es la forma más potente que el capitalismo tiene para acumularse. Es decir que, justamente en estos términos, la dirección del avance ha sido fijada hace siglos.

En este sentido, a pesar de sus mejoras tecnológicas –radicales, es cierto–, aquel modelo productivo a escala global se ve claramente hoy. Uno podría decir que ese mundo de 1970 era una descripción teórica de lo que aún no existía y sólo hoy es realidad (recordemos que China hasta 1978 no estaba inserta realmente en el mapa económico).

1. Uno podría decir que lo que ha despertado los fantasmas nuevamente es el debate en torno a la "inteligencia artificial" y su potencialidad de reemplazar inclusive las funciones que son específicas del ser humano; dado que, en términos de fuerza física, resistencia, precisiones no nos destacamos como especie. Pero, eso es debate para nada cerrado y de materializarse faltarían unos largos años aún.

A futuro

Por todo esto, en términos concretos no consideramos que estemos ante una nueva etapa por lo cual difícilmente se abran grandes espacios de oportunidad, pero sí se seguirá reduciendo el margen de acción de los países que no comandan la tecnología ni su aplicación de manera general.

El carácter incremental del desarrollo científico y tecnológico, las escalas, eficiencia y complejidad del proceso de producción industrial, las vinculaciones en cadenas globales de producción e innovación hacen que los países, de no mediar grandes transformaciones estructurales, diverjan crecientemente. Más aún, en el capítulo "Huawei" de la disputa por el liderazgo entre Estados Unidos y China vemos hasta qué punto sobran los dedos de una mano para contar los países que están en la vanguardia del desarrollo tecnológico y que, nuevamente de no mediar transformaciones, quedaremos necesariamente parados en alguno de los dos bandos sin poder elegir ni escapar.

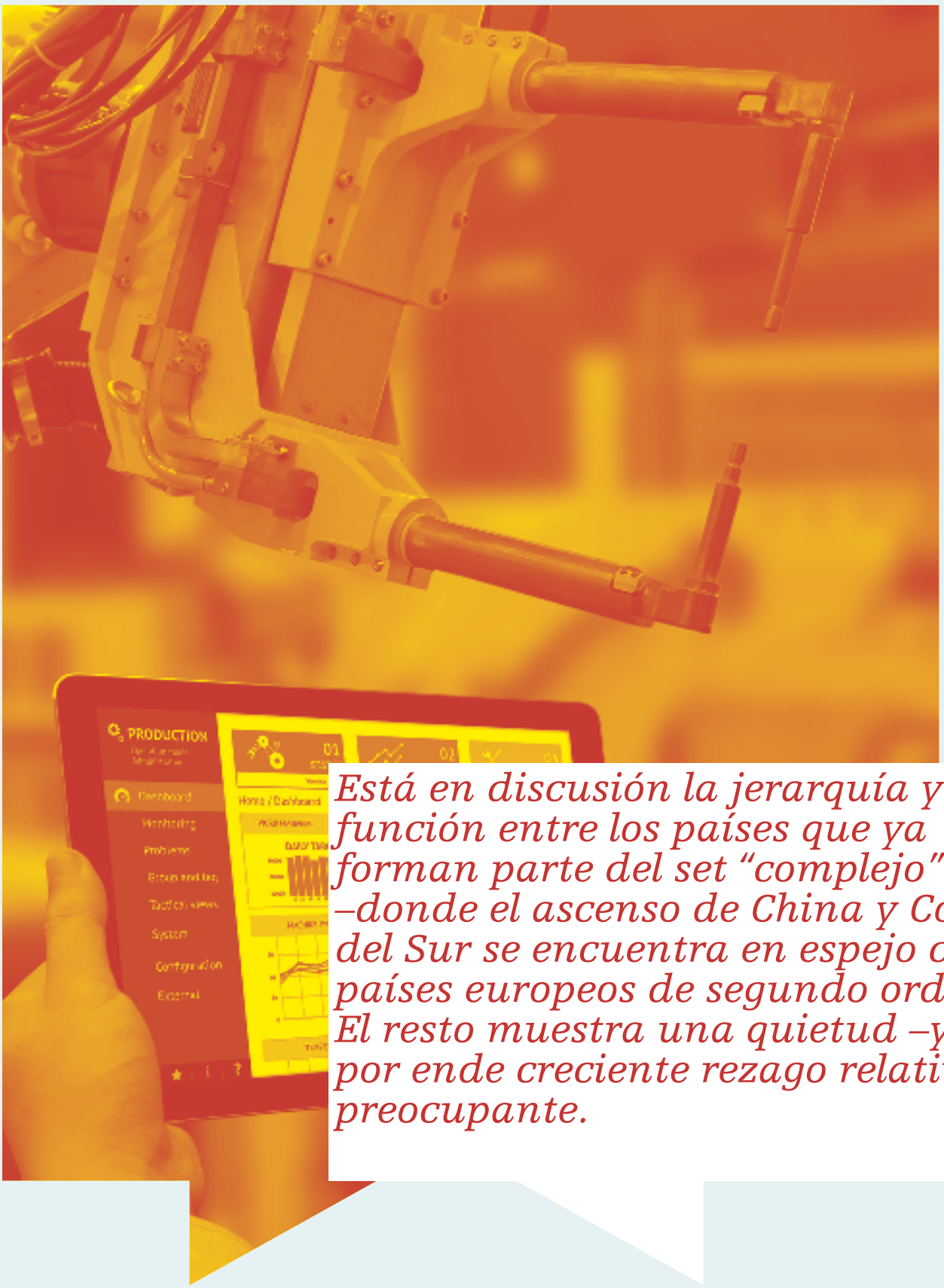
La Argentina continúa acumulando dificultades en cada momento de reestructuración global del capitalismo. En los setenta las condiciones estructurales de producción y las capacidades técnicas no habían seguido el ritmo internacional. Desde allí, la heterogeneización regresiva del aparato productivo profundizó las dificultades para insertarnos de una manera no subordinada. Al día de hoy, las perspectivas son –nuevamente, de no mediar transformaciones profundas– negativas.

Por un lado, dada la estructura productiva actual de la Argentina, probablemente ya se encuentre disponible la tecnología que automatice los procesos; en otras palabras, no es una preocupación a futuro, es el hoy. Para el caso, en las estimaciones del Ministerio de Hacienda de 2016, cerca del 65% de los empleos en la Argentina están en riesgo de automatización. La literatura disponible así lo marca: la calificación media de trabajos eminentemente rutinarios es lo más sencillo de automatizar. Tecnológicamente el panorama se ve complicado.

Por otro lado, lo central –pero no menos negativo– es la evaluación económica al respecto. Mientras que los rasgos distintivos de la estructura económica argentina –reducidas escalas productivas, la extranjerización de su cúpula empresarial, su orientación al Mercosur como mercado privilegiado, el carácter simple y dependiente tecnológicamente de los eslabones que se ocupan en las Cadenas Globales, por mencionar algunas– vuelven menos atractiva la automatización. Ello sería a priori algo positivo para el empleo, pero muestra límites muy claros para al menos mantener la brecha productiva respecto del resto del mundo. Es decir que, aun si la aplicación plena de la I4.0 no tiene lógica económica, el futuro reservado para la Argentina sería uno donde se produce a condición de hacerlo de manera crecientemente obsoleta, lo que pone un techo incrementalmente bajo a las condiciones de vida de la población. En términos casi de caricatura, de haber I4.0 en la Argentina tendremos un mercado laboral estilo Rappi y no uno de Silicon Valley.

En este sentido y para concluir, el debate y las tendencias en torno a la I4.0 reeditan lo ocurrido en los setenta y el abandono de la ISI. Y, como sabemos o deberíamos para este momento, del laberinto se sale por arriba. Reconociendo los obstáculos y oportunidades de la etapa que continúa, para no seguir deteriorando las condiciones de vida de la población que es la tendencia que el capitalismo guarda para los países con nuestra inserción y en ausencia de políticas transformadoras.

Para ello, debemos recuperar y potenciar la inversión en Investigación y Desarrollo estatal –hoy colapsada– y fomentar la privada, impulsar la transición tecnológica en las empresas nacionales a través de la recuperación del INTI e INTA y comenzar a debatir el modelo productivo para los próximos 50 años. Algo mucho más complejo que estabilizar la macroeconomía coyunturalmente –algo ya de por sí difícil–, pero que es condición de todo lo demás.



Está en discusión la jerarquía y función entre los países que ya forman parte del set "complejo" –donde el ascenso de China y Corea del Sur se encuentra en espejo con países europeos de segundo orden–. El resto muestra una quietud –y por ende creciente rezago relativo– preocupante.

por FERNANDO PORTA. *Profesor-Investigador Titular y Director del Doctorado en Desarrollo Económico de la UNQ; Director Académico del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI). Premio "Trayectoria AEDA" (2013), "KONEX Mención al Mérito en Desarrollo Económico" (2016) y "Excelencia Académica UBA" (2017).*

EQUIDAD DISTRIBUTIVA Y POLÍTICA INDUSTRIAL: ALGUNAS REDEFINICIONES NECESARIAS

APORTA UN CRITERIO PARA AVANZAR EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL, PROPONIENDO QUE EL EJE PARA LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEBE DESCANSAR EN LA DIMENSIÓN MESOECONÓMICA. HISTÓRICAMENTE LA COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LA PRODUCCIÓN, LAS ESTRUCTURAS DE MERCADO, EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS DE FACTORES Y LAS INSTITUCIONES QUE ENCUADRAN EL APARATO PRODUCTIVO HAN CONDICIONADO SU EVOLUCIÓN, POR LO QUE CUALQUIER ESTRATEGIA DE CAMBIO DEBE APUNTAR SIMULTÁNEAMENTE A LA INTERACCIÓN ENTRE LA SECUENCIA DE INCORPORACIÓN DE INNOVACIONES EN LOS PROCESOS, PRODUCTOS E INSTITUCIONES CON LA DENSIDAD DE COMPLEMENTARIEDADES EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA. EN ESTOS TÉRMINOS, DADA LA NECESIDAD DE SUPERAR LA HETEROGENEIDAD PRODUCTIVA Y SOCIAL DE LOS QUE ADOLECE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA ARGENTINA, SE REQUIERE DE UN ESTADO QUE, ADEMÁS DE RECUPERAR Y ESTIMULAR EL CRECIMIENTO, TENGA LA CAPACIDAD DE INTERVENIR ACTIVAMENTE EN LA DEFINICIÓN DE UN PERFIL PRODUCTIVO CAPAZ DE ENFRENTAR DE MANERA EFICAZ Y SOSTENIDA EL DESAFÍO DE ALCANZAR LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL.

La clave para transformar un eventual ciclo de expansión en un proceso de desarrollo económico radica en la dimensión mesoeconómica. La composición sectorial de la producción, las estructuras de mercado, el funcionamiento de los mercados de factores y las instituciones que encuadran el aparato productivo condicionan su evolución. Cualquier sendero de desarrollo se modelará en función de la dinámica de los cambios experimentados por la estructura de producción, que será el resultado de la interacción entre la secuencia de incorporación de innovaciones en los procesos, los productos, la organización o las instituciones –con la consecuente difusión de los procesos de aprendizaje– y la densidad de complementariedades presentes o inducidas en la estructura productiva. La capacidad de un sistema productivo para crear nuevas actividades constituye un componente fundamental de un crecimiento económico veloz, pero la transformación de la estructura productiva dependerá, sobre todo, de su difusión y de la creación de encadenamientos.

El proceso de reactivación industrial experimentado por la Argentina desde 2003 hasta alrededor de 2012/13 se vio impulsado por políticas activas que estimularon la producción y, en particular, la expansión de la demanda. Sin embargo, en ese período, las principales características tecno y socioproductivas de la estructura económica argentina –modelada por tres *shocks* traumáticos sucesivos: la política económica de la dictadura cívico militar de 1976, la apertura y desregulación de los años noventa y el colapso de la Convertibilidad– no sufrieron modificaciones sustanciales; finalmente, en su dinámica se reprodujeron desequilibrios que comprometieron los objetivos de redistribución del ingreso y de recuperación de márgenes de acción para la política económica.

La posibilidad de llevar adelante un cambio estructural progresivo requiere basarse en la definición explícita de una estrategia y las correspondientes políticas de desarrollo productivo que, en forma simultánea, alienten los procesos de escalamiento o actualización de los productos, procesos y funciones y promuevan un mayor grado de eslabonamiento entre las empresas, las actividades y los sectores. Debe apuntarse a reconstruir un entramado de relaciones productivas que favorezcan el incremento sostenido de la productividad y la creación de nuevos mercados sin comprometer el crecimiento, pero, a la vez, a recrear y consolidar las instituciones sociolaborales que posibiliten alcanzar mejoras distributivas.

Para avanzar en un sendero de desarrollo inclusivo se necesita rediseñar la intervención estatal a nivel mesoeconómico. La Argentina cuenta con un sistema productivo muy diversificado, atravesado por intensos conflictos distributivos y caracterizado por una acotada capacidad para articular –de un modo inclusivo– los intereses de todos los actores involucrados. El tamaño de su población y el acervo de capacidades acumuladas resultan incompatibles con una estrategia de tipo "nicho" y en extremo especializada, al tiempo que la administración de la puja distributiva requiere un alza sistemática y sustancial de la productividad media de la economía y evitar el abuso de las posiciones dominantes.

El desafío radica en avanzar hacia un tejido productivo más denso, complejo e integrado, transformación que no deriva automáticamente del crecimiento agregado. Por el contrario, se trata de un cambio estructural que necesita una intensa acción colectiva en un plano mesoeconómico, porque los obstáculos principales subyacen en los problemas de coordinación y en el tipo de gobernanza que rige las diferentes cadenas de valor. En este sentido, así como resulta evidente que las políticas productivas no tienen suficiente potencia como para compensar las inconsistencias o los desequilibrios macroeconómicos, también salta a la vista que no se puede solo establecer un sistema de incentivos supuestamente favorables y apostar por la coordinación mediante un sistema de precios. La función primordial de las políticas de desarrollo productivo debe ser la intervención sobre la composición sectorial de la producción y la regulación de las relaciones interempresariales e intersectoriales, ahí donde se define cómo se genera, se apropia y se distribuye el ingreso.

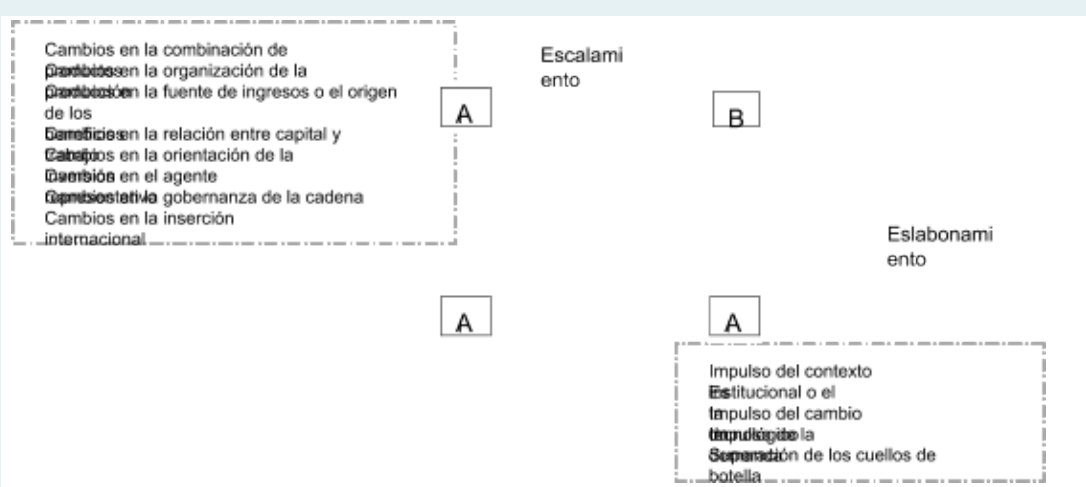
Es necesario formular las políticas a partir de objetivos que permitan identificar para cada cadena productiva la trayectoria de transformación requerida para concretar las opciones de esca-

Se trata de un cambio estructural que necesita una intensa acción colectiva en un plano mesoeconómico, porque los obstáculos principales subyacen en los problemas de coordinación y en el tipo de gobernanza que rige las diferentes cadenas de valor.

lamiento productivo y de desarrollo de complementariedades. No se trata de pensar la política industrial como una reacción ante fallas de mercado orientada a resolver los problemas de información o coordinación que causa un sistema de precios, ni como intervenciones meramente compensatorias. El corazón de las políticas productivas debe ser la definición del escenario estratégico factible –según las capacidades acumuladas y potenciales– y deseable en función del objetivo de desarrollo inclusivo. Esta es una tarea indelegable del Estado: supone explicitar la estrategia general y definir las metas y trayectorias del cambio estructural buscado.

Dicha estrategia de intervención debería establecer la trayectoria del cambio necesario en los sectores o las cadenas productivas que resulte más conveniente en términos sociales por las externalidades que puede traer aparejadas (véase el diagrama 1). El diagnóstico, organizado en función de los ejes de escalamiento y complementariedad planteados, debe identificar el posicionamiento sectorial (cualquiera de los Ai posibles), lo que supone tomar en cuenta el punto de partida de la intervención a los efectos de alcanzar una zona de mayor calidad dentro de los ejes del cambio estructural deseado (B). En términos generales, el paso de la situación actual de cada uno de los sectores (Ai) al estado virtuoso adoptado como meta (B) se puede dar a partir de acciones en diferentes instancias tecnoproductivas y socioproductivas, y por medio de diferentes impulsos específicos.

Diagrama 1. Trayectorias de cambio estructural y acciones de política

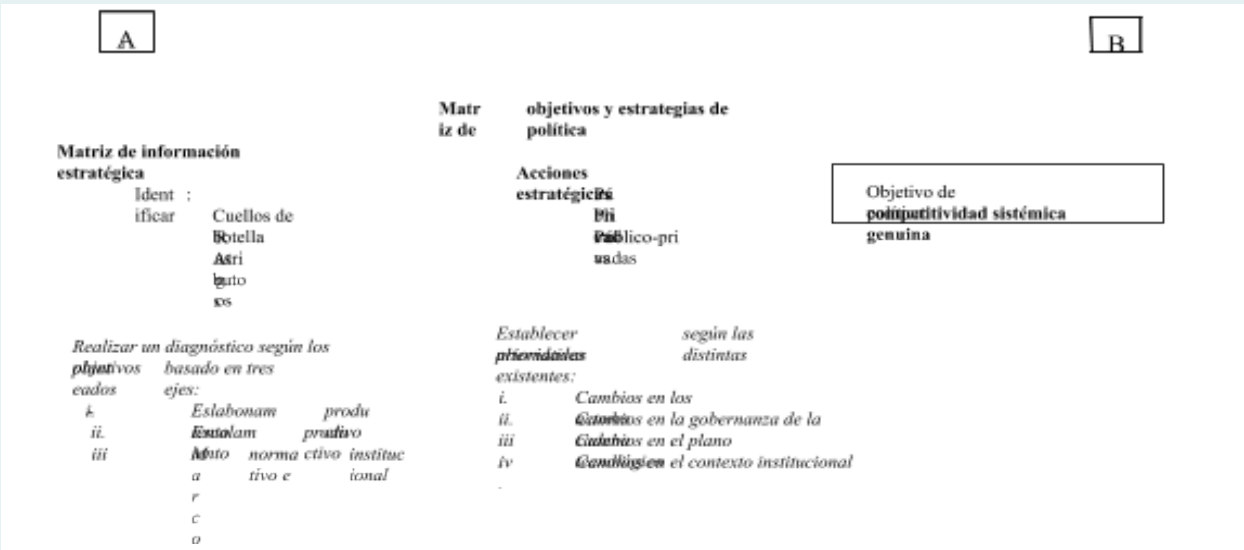


El escalamiento puede plantear la exigencia de producir más eficientemente (escalamiento de los procesos), de orientarse hacia productos de mayor valor unitario (escalamiento de los productos) o de desplazarse hacia tareas que requieran mayores capacidades (escalamiento funcional). También debe tenerse en cuenta que toda destreza que se adquiera y permita desempeñar una función de forma sobresaliente se puede aplicar en distintos sectores (escalamiento intersectorial). En última instancia, el escalamiento procura alejarse de los sectores o las funciones donde la competitividad depende de los costos y las barreras de entrada son acotadas. En particular, el escalamiento funcional puede reducir la vulnerabilidad de la posición competitiva de una firma o sectores, ya que limitarse a cumplir solamente la fase de manufactura restringe la competencia a parámetros asociados con los costos de los factores y transforma el salario en la variable de ajuste. En pocas palabras, para los sectores productivos esta estrategia implica orientarse hacia aquellas actividades o funciones donde puedan demostrar ventajas competitivas no relacionadas con el precio.

El desarrollo y fortalecimiento de complementariedades y encadenamientos productivos se encuentra en la base de la naturaleza sistémica de la competitividad. La creación de complementariedades resulta esencial para mejorar la competitividad de todo el sistema, pues están presentes en el desarrollo de encadenamientos verticales en ambos sentidos (hacia abajo y hacia arriba), así como en vinculaciones horizontales con otros sectores productivos. Constituyen el determinante estructural de los multiplicadores de los procesos de inversión y, por lo tanto, establecen un vínculo directo entre la estructura productiva y el desempeño macroeconómico. Un desarrollo profuso de los encadenamientos aumenta la densidad de la estructura productiva y evita las filtraciones que se producen en el crecimiento cuando este requiere mayores importaciones.

La combinación de objetivos y estrategias de política tiene como meta proponer un sendero virtuoso destinado a incrementar la competitividad sectorial en función de las posibilidades reales de transformación, reconversión o cambio estructural del sector. La meta ideal (B) debe constituir una situación tanto deseable como posible y responder a las potencialidades históricas del sector y a las necesidades específicas del contexto económico. Así, una mejor estructura productiva se traducirá en un mayor número de innovaciones y de encadenamientos –que permitirán difundirlas–; un grado más elevado de escalamiento productivo; la elaboración de bienes y servicios más sofisticados; la incorporación de diseño, tecnología y procesos; una mayor proporción de valor agregado nacional; un mercado laboral de superior calidad y, por consiguiente, la reducción del empleo informal (véase el diagrama 2).

Diagrama 2. Objetivos y estrategias de cambio estructural



Las trayectorias de cambio estructural deseables y factibles para cada cadena o sector dependen de diversos factores propios de la actividad y de otros inherentes al entorno. Por ende, se deberán tomar en cuenta sus características tecnoproductivas generales, las formas de competencia en el plano internacional y la situación productiva. Según este enfoque metodológico, cada uno de los sectores o actividades tendrá una trayectoria específica de expansión, modernización o inclusión. La política pública debe adaptar sus instrumentos y sus modos de intervención a esa particularidad.

Esta redefinición conceptual de la política industrial exige también tomar en cuenta el papel de la demanda como un vector de la industrialización, lo que implica jerarquizar el papel del Estado en tanto fuente de externalidades pecuniarias y reales. En algunos casos, para apalancar los procesos de eslabonamiento y escalamiento con la demanda, tal vez se requiera dar prioridad al acceso a mercados externos, sobre todo a efectos de impulsar la incorporación de diseños sofisticados o materiales más nobles, o de sufragar de la mano de consumidores de ingresos elevados los costos que conllevan estos procesos productivos más complejos. En otros casos, el papel dinamizador de la demanda se puede canalizar por medio de las políticas de ingresos, que habilitan la expansión de la escala potencial mediante la incorporación de nuevos consumidores y la conformación de nuevos mercados. Por supuesto, el gasto público también resulta una potente herramienta para dinamizar los procesos productivos: los planes de viviendas, los gastos en equipamiento para la salud y las inversiones en transporte o energía ofrecen magníficas oportunidades para que los sectores vinculados a la oferta gocen de condiciones aptas para avanzar en las opciones propuestas para canalizar el cambio estructural.

La resolución progresiva de los problemas de especialización entraña impulsar una trayectoria de los sectores, los segmentos o las actividades y, por ende, las empresas hacia un mayor contenido de conocimientos y complementariedades. Estas trayectorias han de ser específicas para cada sector, en el sentido de que permitan en diversos grados, tanto potenciales como factibles, producir efectos de aprendizaje, externalidades y vinculaciones. En la medida en que se recorran estas trayectorias (reconversión y reestructuración del aparato productivo existente) y en que las nuevas actividades tengan la capacidad de ejercer efectos dinámicos de escala, todo el sistema podrá adquirir mayor competitividad. Esta acción supone repensar la intervención pública y las políticas productivas desde otra perspectiva conceptual.

La revisión de la última fase de crecimiento industrial sostenido en la Argentina (2003-2015) advierte sobre la insuficiencia de las políticas de estímulo a la demanda agregada y los incentivos indiferenciados a la inversión como únicos instrumentos para orientar las transformaciones buscadas en la oferta productiva. De este enfoque se desprenden formas de intervención y modos de gestión y diseño de los instrumentos diferentes a los que predominaron en aquel período y, por supuesto, muy alejados de los implementados posteriormente por la administración Macri. Para superar los viejos y recientemente agravados problemas de heterogeneidad social de los que adolece la estructura económica argentina, se requiere de un Estado que, además de recuperar y estimular el crecimiento, tenga la capacidad de intervenir activamente en la definición de un perfil productivo capaz de enfrentar de manera eficaz y sostenida el desafío de alcanzar la equidad y la inclusión social.

vocesenelfenix.com