

Instituto de Industria

III^o JORNADAS DE ECONOMIA POLITICA

9, 10 y 11 de noviembre de 2009

Campus UNGS: Juan María Gutiérrez 1150,
Los Polvorines, Prov. de Buenos Aires

ESTRUCTURA ECONÓMICA Y POLÍTICAS INDUSTRIALES EN ARGENTINA (1990-2008): DE LA APERTURA AL “PILOTO AUTOMÁTICO”.

AGUSTIN WYDLER

www.ungs.edu.ar/ecopol jornadaecopol@ungs.edu.ar

Tel. (5411) 4469-7552 o 4469-7500 int. 7255

Estructura económica y políticas industriales en Argentina (1990-2008): de la apertura al “piloto automático”.

Agustin Wydler (UBA-CONICET)

agustinwydler@yahoo.com.ar

I. Política Macroeconómica (1990-2008): de la convertibilidad a la devaluación.

En términos macroeconómicos, la estructura económica argentina estuvo signada, durante los '90, por el denominado Plan de Convertibilidad¹. La Ley que le dio origen entró en vigencia en marzo de 1991 estableciendo una paridad fija peso-dólar. La base monetaria debía ser respaldada en un 100% por el Banco Central mediante reservas internacionales.

Este inusual modelo macroeconómico era parte de un plan más abarcativo de estabilización cuyo objetivo era evitar las recaídas inflacionarias que la economía argentina venía sufriendo desde la década del '70 y cuyos epicentros fueron las hiperinflaciones de 1989 y 1990. Este programa incluía una liberalización prácticamente completa de los flujos de comercio (el arancel promedio fue reducido de 26.5% en octubre de 1989 a 9.7 en abril de 1991) y la desregulación total de la cuenta de capital del balance de pagos. Las privatizaciones de la mayoría de las empresas estatales completan el cuadro de estas reformas pro-mercado.

Una de las principales consecuencias de este esquema fue la reducción del Banco Central al papel de caja de conversión, absolutamente incapacitado para manejar de forma autónoma la base monetaria. Estas restricciones legales hicieron que la liquidez y el crédito doméstico quedaran sujetos a la evolución del nivel de reservas internacionales, o sea, al resultado del balance de pagos, lo que prácticamente anulaba la política monetaria como mecanismo de expansión de la demanda agregada.

¹ El análisis general del Plan fue extraído del siguiente artículo:
http://www.oit.org.ar/documentos/iils_rs114_argentina.pdf

Otros dos puntos merecen destacarse en el nuevo esquema macro: por un lado, la ya elevada apreciación del peso en marzo de 1991, cuando el tipo de cambio nominal fue fijado al dólar. Inclusive la apreciación, medida por el tipo de cambio real multilateral, se profundizó durante los noventa, en primer término por la revalorización del dólar estadounidense y luego por la devaluación del Real en 1999. Por otro lado, la creciente tendencia a la ampliación de los activos y pasivos denominados en dólares en el sistema bancario local, que alcanzaron al 60% en los últimos años del régimen. Esta dolarización del ahorro y el crédito domésticos hacia que el riesgo cambiario recayera sobre numerosos deudores bancarios locales, que tenían sus deudas en dólares y sus ingresos en pesos, pero a la vez prolongaba la supervivencia del régimen. Los depósitos bancarios recién comenzaron a caer hacia fines de 2000, manteniéndose fuertes durante las crisis asiática rusa y brasileña (1997-1999), pero tambaleando también durante la crisis mexicana de 1995. En ese sentido, el régimen gozó durante un buen tiempo de altos márgenes de “credibilidad”, reflejado en el reducido diferencial de las tasas de interés local en pesos y dólares durante los primeros tiempos. Estas dos características (la apreciación cambiaria y la dolarización parcial del sistema bancario) no se desprenden necesariamente de un régimen de caja de conversión; fueron especificidades locales que marcaron a fuego la dinámica y el dramático derrumbe de la convertibilidad. Es difícil encontrar en la historia económica local efectos tan nocivos para la estructura productiva argentina.

Esta **política monetaria** tenía como uno de sus principales debilidades la excesiva rigidez, no sólo en términos legales, sino también en relación con el comportamiento de los mercados. Un claro ejemplo lo constituye la inflexibilidad de los precios de los bienes y servicios no transables a los shocks externos negativos, dada por la inflexibilidad del tipo de cambio. Ni la recesión de 1995 ni la depresión post-1998 produjeron una deflación nominal significativa, a pesar de la enorme flexibilidad en los salarios de los trabajadores menos calificados.

La configuración local de la convertibilidad determinó dos características de la evolución macro. En primer lugar, una brecha externa creciente. La combinación de apertura comercial con tipo de cambio apreciado derivó en un déficit comercial crónico (que sólo arrojaba resultados equilibrados o superavitarios en condiciones de profunda recesión), al que se sumaba el amplio déficit estructural de la cuenta servicios de factores, dando por resultado un creciente déficit de cuenta corriente. En este esquema, era necesario un significativo y creciente flujo de capitales externos para sostener cualquier tasa positiva de crecimiento.

En segundo lugar, la volatilidad de las condiciones financieras internacionales era transmitida mecánicamente al nivel de empleo y actividad. Si bien las economías periféricas evidentemente se encuentran más expuestas a los vaivenes financieros externos, el caso argentino en los '90 lo era todavía más, ya que no se contaba con ningún tipo de flexibilidad monetaria o nominal para contrarrestarlos. Efectivamente, la política monetaria estaba prácticamente anulada.

Desde la macroeconomía puede realizarse un análisis estilizado de la dinámica que adquiere generalmente una crisis externa, de la que la Argentina de los '90 es un caso bastante representativo.

“El ciclo comienza con una fase impulsada por el ingreso de capitales típicamente atraídos por altos diferenciales de rendimiento entre activos domésticos y externos, en contextos de tipos de cambio fijo creíbles. Le sigue una expansión del crédito doméstico y de la demanda agregada. La apreciación del tipo de cambio real emerge como consecuencia de la inflación generada por las presiones de la demanda. La apreciación del tipo de cambio real emerge como consecuencia de la inflación generada por las presiones de demanda, o de aumentos residuales de precios (en los casos de los programas de estabilización basados en anclaje cambiario), o de ambas. La cuenta corriente se deteriora como resultado del creciente flujo de importaciones netas que responde tanto a la apreciación del tipo de cambio como a la expansión de la demanda. Las necesidades de financiamiento externo crecen y se acumula deuda. Como consecuencia, la vulnerabilidad externa de la economía aumenta progresivamente. En tanto crece el riesgo percibido, los ingresos de capitales tienden a desacelerarse y las tasas de interés aumentan empujadas por el aumento de las primas de riesgo país y de devaluación. La acumulación de reservas se detiene y comienza la contracción económica. Las mayores tasas de interés y la salida de capitales dan lugar a un escenario financiero de iliquidez «à la Minsky». Además, el aumento de la tasa de interés real – una consecuencia endógena de la creciente fragilidad externa – refuerza la contracción de la actividad económica creando fuentes adicionales de stress financiero. Finalmente, se produce el colapso del régimen cambiario en conjunto con una crisis financiera.” (Damill, Frenkel, Maurizio, 2007)

Los principales razgos de este ciclo se observaron dos veces a lo largo de la década, entre 1990 y 1995 (año en que la crisis en México puso un freno al crecimiento de la economía local) y entre 1996 y 2001. El primer ciclo no desembocó en crisis cambiaria, aunque sí en recesión y crisis financiera en 1995.

De esta manera, un breve análisis del contexto financiero internacional resulta fundamental para delinear la dinámica de la macroeconomía durante la década.

Hacia principios de los noventa las finanzas internacionales se encontraban, sin duda, en un momento de bonanza: las tasas de interés cayeron abruptamente a partir de 1989 y se verificó una liquidez inusitada, lo que derivó, a nivel local, en una recuperación del acceso al financiamiento externo. Efectivamente, hacia 1991 comienzan a incrementarse exponencialmente los flujos de capital hacia la Argentina. Indudablemente, la caída de las tasas de interés en los países centrales expulsó capital hacia las economías periféricas. Sin embargo, los factores de atracción domésticos tampoco se quedaron atrás: el proceso de privatizaciones iniciado en 1990, la liberalización financiera y el programa de estabilización fueron todos elementos más que seductores para el capital, cuyo creciente flujo superó los déficits de cuenta corriente a principios de la década, contribuyendo a ampliar el acervo de reservas internacionales, sumamente escaso al inicio del proceso. El consiguiente aumento de la cantidad de dinero y de crédito, junto a la caída de las tasas de interés internas y externas, contribuyeron a la rápida expansión de la demanda agregada y el PBI. Asimismo, el incremento en el PBI afectó al balance de pagos al estimular las importaciones, contribuyendo negativamente al déficit de cuenta corriente, a lo que se suma la apreciación cambiaria y la apertura comercial.

El crecimiento traccionado por el ingreso de capitales continuó hasta 1994, en que las tasas internacionales comenzaron a incrementarse (a partir de la decisión de la Reserva Federal de elevar sus tasas de descuento), lo que limitó el acceso al crédito y el crecimiento de las reservas.

Es de destacar que el programa de estabilización mostró, durante su primera etapa, una gran eficacia anti-inflacionaria. La desaceleración de los precios fue inmediata. En el caso de los bienes transables, de cuya variación da cuenta de manera aproximada el índice de precios mayoristas, el impacto fue notable: la inflación mayorista disminuyó inmediatamente a cifras del orden del 1% mensual y siguió en declinación².

² “Este índice registró una variación acumulada de 12.5 por ciento desde el inicio del plan hasta diciembre de 1994, lo que equivale a poco más de 3 por ciento en términos anualizados, en línea con la inflación internacional

El índice de precios al consumidor argentino (IPC) subió, sin embargo, un 58.8% entre 1991 y 1994. Aunque también aquí la caída del ritmo inflacionario fue abrupta, la inflación residual acumulada fue sustancial. Esto responde al mayor peso que tienen los bienes y servicios no transables en el IPC y da cuenta del cambio en los precios relativos en el período. Hacia fines de 1994, esta divergencia desapareció y las tasas mensuales de inflación se ubicaron, hasta el colapso del régimen, muy próximas a cero.

Si bien el alza de las tasas de interés hacia 1994 y la dinámica propia del régimen podrían haber conducido por sí solas a un período de contracción, para fines de ese año estalló la crisis en México, con una fuerte corrida contra el peso que derivó en una profunda depreciación. El efecto a nivel local fue casi inmediato y a principios de 1995 se produjo una acelerada y masiva salida de capitales con un incremento muy pronunciado de las tasas de interés internas. Se redujeron el stock de reservas, la liquidez y la demanda agregada. Asimismo, la tasa de desempleo, que ya había comenzado a aumentar dos años antes en pleno crecimiento, llegó a niveles históricamente muy elevados.

Sin embargo, la recesión de mediados de la década fue muy breve. Sin dudas, influyó aquí un conjunto de medidas de apoyo financiero externo e interno, con la coordinación del FMI que tuvo efectos en lo que algunos economistas denominan “expectativas”. Asimismo, hubo un intento activismo monetario de parte del gobierno para sostener a los bancos y detener la crisis financiera. Todo ello contribuyó a preservar el régimen monetario y hacia fines de 1995 se inició otro ciclo de expansión, esta vez más corto que el anterior³. Ya hacia mediados de 1997 la prima de riesgo subió, luego de la devaluación tailandesa, y el crecimiento se desaceleró. La crisis rusa de 1998, que impactó fuertemente en Brasil, fue el coletazo final para la expansión. Se desaceleró la acumulación de reservas y el PBI comenzó a contraerse, hasta el estallido final de 2001-2002, con una violenta depreciación del peso y una cesación de pagos de una buena parte de los compromisos financieros internos y externos del gobierno.

del mismo período, medida, por ejemplo, por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos” (Damill, Frenkel, Maurizio, 2007)

³ “Durante la expansión económica de principios de los noventa, las entradas de capital privado fueron predominantes. Al contrario, la segunda expansión fue impulsada por ingresos de capital dirigidos al Gobierno Nacional, que emitió deuda externa por encima de sus necesidades de financiamiento externo. En este período, la deuda pública comenzó a crecer exponencialmente. Mientras tanto, los ingresos netos de capital dirigidos al sector privado se recobraban lentamente y, desde mediados de 1998 en adelante, dejaron de ingresar montos significativos. Luego, a fines de 2000 se inició una salida abrupta de capitales. Así es que, a lo largo del segundo ciclo, el sector público jugó un papel crucial en el financiamiento de la acumulación de reservas. En cambio el sector privado resultó ser demandante neto de moneda extranjera.” (id.).

Varios son los hechos concretos que marcan la etapa final del régimen convertible. En principio, el giro desfavorable de la situación financiera internacional ocurrido en 1997-1998, tras la crisis del sudeste asiático y de Rusia, encontró a la Argentina con un alto déficit de cuenta corriente, una moneda apreciada y una perceptible carencia de instrumentos de política para hacer frente a estos problemas por la rigidez del esquema macroeconómico adoptado. Así, la prima de riesgo país no cesaba de incrementarse al tiempo que se contraían progresivamente las fuentes de financiamiento externo. El aumento consiguiente de los intereses de la deuda tuvo un obvio impacto negativo sobre todos los deudores, fundamentalmente sobre el sector público. Hay que sumar a este escenario una serie de shocks reales: una fuerte caída en el precio medio de las exportaciones, una contracción de la demanda externa de bienes locales y una apreciación real adicional causada por la revalorización del dólar estadounidense y la devaluación brasileña de 1999.

A partir de la imposibilidad de instrumentar una política monetaria contracíclica, el gobierno debió recurrir a políticas fiscales y del lado de la oferta para hacer frente a la situación: los últimos meses de la presidencia de Menem y los primeros de De la Rúa (quien asume en diciembre de 1999) aplicaron un programa de ajuste fiscal. El diagnóstico afirmaba que ni la apreciación cambiaria ni la vulnerabilidad financiera y externa eran la causa principal de la crisis: la causa estaba en un mal manejo de la política fiscal. El argumento era simple: la disciplina fiscal traería mayor confianza, reduciendo la prima de riesgo y, de esta manera, la tasa de interés. Por lo tanto, la demanda interna se recuperaría, sacando a la economía de la recesión. Con tasas de interés reducidas y un aumento en el PBI, las cuentas públicas se equilibrarían, cerrando el círculo virtuoso.

El “shock de confianza” nunca se materializó y los sucesivos ajustes fiscales sólo estimularon el proceso deflacionario y las expectativas pesimistas. Inclusive, la mejora en el balance primario de las cuentas públicas no fue suficiente para cubrir la creciente carga de intereses, con lo cual el déficit público tendió a aumentar. Mas allá de algunas iniciativas en el frente financiero (acuerdos con el FMI y canjes voluntarios durante en año 2001), el retiro de fondos de los bancos y la contracción de las reservas internacionales peprstieron. Así, hacia diciembre de 2001, el gobierno estableció fuertes restricciones sobre los movimientos de capital y sobre el retiro de fondos de los bancos (el denominado “corralito”). El propósito de estas medidas era tanto evitar una quiebra masiva del sistema financiero como la violación de la regla monetaria establecida por la caja de conversión. Sin embargo, los principales objetivos fueron limitar la demanda de divisas, preservar el stock de reservas y evitar la

devaluación (esto es, el abandono formal del régimen de convertibilidad). Asimismo, fue este el último intento para evitar el *default* de la deuda.

Como es sabido, estas medidas no hicieron más que acentuar las ya enormes tensiones políticas y sociales: la renuncia de De la Rúa, la sucesión de varios efímeros presidentes y el altísimo nivel de conflictividad social hablan por sí solos. A principios de 2002, con Eduardo Duhalde como presidente, la Argentina abandonó formalmente el régimen de convertibilidad.

El **régimen macroeconómico postconvertibilidad** continuó sufriendo, al igual que el régimen convertible, la masiva huida hacia activos externos. El gobierno decidió reemplazar el régimen de caja de conversión por un régimen de tipo de cambio dual, manteniendo los controles de cambio y el “corralito”. Así, el mercado cambiario fue dividido en dos segmentos: un mercado oficial para ciertas operaciones comerciales y financieras con una paridad fija en un nivel 40% mayor que antes (1,4 pesos por dólar), y un mercado de flotación para el resto de las operaciones cambiarias. La unificación del mercado cambiario tuvo lugar una vez que el FMI hizo saber al gobierno que no habría negociaciones en tanto subsistiera un tipo de cambio dual y los controles. Como era de esperar, la paridad se disparó trepando a niveles cercanos a los 4 pesos por dólar, en un marco de expectativas de subas mucho mayores.

La salida del régimen y la apreciación del tipo de cambio derivó en un aumento de los precios locales, aunque menor que en otras experiencias devaluatorias⁴: al cabo de 4 meses, el IPC había aumentado un 21%, lo que derivó una caída de los salarios reales cercana al 18% y su consecuente impacto recesivo en la demanda agregada.

Contrariamente a lo esperado, el efecto patrimonial contractivo de la devaluación fue reducido, fundamentalmente por la intervención oficial en los contratos financieros. Al unificarse el mercado financiero y dejar flotar el tipo de cambio, el gobierno decidió convertir a pesos la mayoría de las deudas contraídas en dólares (créditos bancarios y alquileres entre otros) a una paridad uno a uno, neutralizando el efecto de la devaluación sobre los balances de los deudores. En cambio, los depósitos bancarios realizados en dólares se indexaron a una tasa

⁴ “Varios factores contribuyeron a explicar el menor pass-through, incluyendo el congelamiento de las tarifas públicas (muchas de ellas estaban dolarizadas y algunas se indexaban a la inflación estadounidense, como lo establecían los contratos firmados en los noventa; así, el gobierno tuvo que intervenir para evitar que la devaluación del peso tuviera un impacto pleno sobre estos precios). Otro amortiguador importante fue el significativo exceso de oferta en los mercados de trabajo y de bienes. Por un lado, la elevadísima tasa de desempleo debilitó cualquier resistencia inicial de los salarios al impacto de la devaluación y, por otro lado, los productores de bienes y servicios no transables que destinan su producción al mercado se veían imposibilitados de trasladar a precios los aumentos en los costos de los bienes intermedios causados por la devaluación.” (Damill, Frenkel, Maurizio, 2007).

de 1,40 pesos por dólar (indexándolos a la evolución la inflación minorista). Asimismo, las autoridades decidieron extender unilateralmente el plazo de maduración de los depósitos, incluidos aquellos originalmente realizados en pesos, para lo cual se otorgaron certificados por los depósitos reprogramados, en lo que luego se conoció como el “corralón”.

La caída de PBI continuó luego de la devaluación, aunque tan sólo por un trimestre, a partir del cual se detuvo la contracción y comenzó la recuperación, a pesar del diagnóstico de la mayoría de los analistas (incluyendo al FMI) que vaticinaban un proceso hiperinflacionario a partir del despegue del tipo de cambio y la permanencia de la tendencia contractiva.

A partir del segundo trimestre de 2002 hasta mediados de 2006, el crecimiento del PBI presentó una tasa anual promedio del 8.3% (hacia mediados de 2005 ya había sobrepasado el máximo histórico de 1998).

Si bien es un argumento bastante expandido, los factores externos no pueden explicar los inicios de esta dinámica de recuperación. Tal es el caso, no sólo del aumento de los precios de exportación (fundamentalmente *commodities*), sino también de la disminución de las tasas de interés internacionales, cuyos efectos en la estructura local pueden considerarse nulos al comienzo de la etapa de recuperación, siendo que el default de la deuda pública local había aislado a la Argentina del circuito de crédito externo (situación que se revierte recién con las renegociaciones de 2004-2005). La dinámica de los precios de las exportaciones, por su parte, tampoco pueden explicar el repunte del PBI en 2002, ya que su precio promedio seguía cayendo ese año, ubicándose en un nivel considerablemente inferior al de 1997-1998 (ver Tabla 1). Inclusive las exportaciones a precios constantes de 1993 representaban tan sólo un 13% del PBI hacia fines del 2001 (id.). En suma, el efecto de los precios de exportación sobre la demanda agregada fue claramente reducido.

Tabla 1

Precio promedio de las exportaciones y de las importaciones, y términos de intercambio (Índices base 2000=100)

| Ano | Precio de las expo | Precio de Impo | Terminos de intercambio |
|-------------|---------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| 1996 | 114,9 | 110,3 | 104,2 |
| 1997 | 112 | 109,7 | 102,1 |
| 1998 | 102 | 104,3 | 97,8 |

| | | | |
|-------------|-------|-------|------|
| 1999 | 92,2 | 99,2 | 92,9 |
| 2000 | 100 | 100 | 100 |
| 2001 | 97,9 | 98,2 | 99,7 |
| 2002 | 86,1 | 95,7 | 89,9 |
| 2003 | 93,6 | 96,9 | 96,6 |
| 2004 | 102,6 | 104,3 | 98,4 |
| 2005 | 104,2 | 108,6 | 95,9 |

Fuente: Damill, Frenkel, Maurizio, 2007

Descartados los factores externos como impulsores del cambio, serán los internos los que habrá que analizar para buscar una explicación al repunte que se verifica a partir de 2002.

Siguiendo a Damill, Frenkel y Maurizio (2007), la fase de “recuperación” puede ser dividida en 3 períodos. El primero corresponde al segundo y tercer trimestre de 2002, en los cuales la expansión del PBI fue relativamente débil y descansó en el efecto de la depreciación real sobre las variables de comercio internacional. El consumo privado y la inversión doméstica siguieron contrayéndose, como lo habían hecho durante la depresión anterior, aunque a un ritmo menor. Así, podemos decir que no fue el gasto interno el que detuvo la caída en el nivel de actividad. De hecho, varios factores impidieron la recuperación del gasto privado: la caída del empleo y de los salarios reales, las restricciones de liquidez generadas por el “corralito” y el “corralón”, y el alto nivel de incertidumbre sobre los valores futuros de las principales variables financieras. En esta fase, “las exportaciones y especialmente la sustitución de importaciones constituyeron los factores expansivos. Favorecida por el cambio en los precios relativos, la demanda agregada comenzó a ser abastecida en mayor medida por la producción local” (id).

Uno de los rasgos llamativos de esta etapa consiste en que el comienzo de la recuperación se produjo mientras la inestabilidad financiera persistía (depreciación nominal y real, retiro de depósitos bancarios, fuga de capitales, erosión de las reservas internacionales, aumento de las tasas de interés domésticas).

Hacia el tercer trimestre de 2002 comienza una segunda etapa: se normaliza el comportamiento de las variables financieras, lo que traccionó al capital privado interno a aprovechar las oportunidades creadas a partir del cambio en los precios relativos. Así, la absorción doméstica creció a una tasa anual del 12.7% y explicó más de la totalidad del crecimiento del PBI del período comprendido entre el tercer trimestre de 2002 y el segundo de 2004. Por otro lado, las exportaciones netas comenzaron a operar contractivamente, debido

a la rápida recuperación de las importaciones pero también por un todavía débil comportamiento de las exportaciones.

En este marco, el consumo privado mostró un fuerte dinamismo, creciendo a una tasa anual promedio de 9.4% y explicando el 67% del crecimiento del PBI del período. Varios son los factores que explican este comportamiento. En primer lugar, el lanzamiento del programa de subsidios de desempleo (el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados) a partir del segundo semestre de 2002, alcanzando a 1,8 millón de beneficiarios (11% de la PEA). En segundo lugar, la recuperación del salario real a partir del cuarto trimestre de 2002 (luego de una caída de 25%), traccionado por la desaceleración de la inflación y el aumento de los salarios nominales. Luego de alcanzar un pico en abril de 2002, la inflación mensual comenzó a moderarse y desde fines de ese año y en los dos subsiguientes se ubicó por debajo del 1% . La mejora de los salarios reales, por su parte, respondió a la rápida caída del desempleo y a una política oficial consistente en aumentos de suma fija al sector privado determinados por decreto durante el período 2002-2004 (Frenkel, 2004). Por su parte, la recuperación del empleo tuvo un impacto positivo sobre el consumo privado a través tanto del aumento del número de asalariados como de la suba del nivel de salario real.

Asimismo, la devaluación tuvo un efecto riqueza positivo sobre los activos externos en manos del sector privado (para 2006 rondaban los US\$ 120.000 millones), en detrimento de los bienes y activos internos como inmuebles y tierras.

La inversión, por su parte, mostró un dinamismo sorprendente, creciendo en este período un 40.9% anual y contribuyendo en un 55% al crecimiento del PBI. Como es de esperar, esta situación es una respuesta a la estabilización del panorama financiero; sin embargo, el acceso al crédito interno como externo permanecía sumamente restringido, con lo cual el financiamiento se debió haber realizado o bien mediante ganancias extraordinarias retenidas por las firmas, o bien mediante el recién mencionado efecto riqueza sobre los activos externos en manos del capital local. Si duda, el creciente fenómeno de la construcción residencial y no residencial en el período estuvo traccionado por este efecto, dada la ausencia de crédito bancario. De esta manera, la construcción residencial explicó un 56% del aumento de la inversión a lo largo de esta segunda fase. El otro 44% fue explicado por la inversión en bienes de capital, especialmente en bienes de capital importados, que creció 310% entre el tercer trimestre de 2002 y el segundo de 2004 (id.). Como ya se mencionó, las exportaciones netas tuvieron durante esta fase un comportamiento contractivo, fundamentalmente debido al aumento de las importaciones, que se duplicaron en sólo 7 trimestres.

El tercer período comienza en el tercer trimestre de 2004, cuando las exportaciones iniciaron una expansión más rápida, a una tasa anual promedio de 11%, hasta el segundo trimestre de 2006. Si bien en esta nueva etapa el crecimiento del PBI continuó siendo explicado en gran medida por la demanda interna, el efecto de las exportaciones netas fue prácticamente nulo, a pesar de la tendencia creciente de las importaciones. Fue recién a partir de esta etapa que las empresas locales comenzaron a aprovechar el tipo de cambio real competitivo. El desfazaje respecto a la devaluación no difiere de otras experiencias internacionales como Brasil, después de 1999: es el tiempo necesario para reorientar la producción y generar canales de comercialización en el exterior (id.).

Hacia principios de 2005, el PBI sobrepasó su máximo nivel precrisis, alcanzado en 1998. Hasta 2008, el nivel de actividad siguió expandiéndose a un ritmo extraordinario del orden del 8% y 9% anual. Lo llamativo de esta etapa de crecimiento respecto a otros períodos de la historia económica argentina (donde el estrangulamiento externo y fiscal eran la norma) está dado por la existencia de superávits externo y comercial.

En términos del sector externo, el ajuste comenzó ya en 1998, antes de la devaluación. Efectivamente, traccionado por la drástica disminución de las importaciones, el déficit en el balance de mercancías de US\$ 3000 millones de 1998 se convirtió en un superávit de US\$ 17.000 millones hacia 2002 revirtiendo así el signo de la cuenta corriente en años recientes, a pesar de los intereses de la deuda en default. Como afirman Damill, Frenkel y Maurizio (2007), “la política macroeconómica ha venido enfrentando el sostenimiento del tipo de cambio real de manera de preservar los incentivos a la inversión en el sector transable en un contexto de exceso de oferta de divisas”.

En paralelo se produjo un fuerte ajuste de las cuentas públicas: entre 2001 y 2005 el resultado del Sector Público Consolidado tuvo una mejora equivalente a 7,6 puntos del PBI. Este resultado pasó de un déficit global de 5,6% del PBI en 2001 a un superávit de 1,9% en 2005. Los elementos que dan cuenta de esta mejora son variados: alrededor de un tercio lo explica el incremento en los balances provinciales, al tiempo que el superávit primario nacional fue traccionado tanto por la reestructuración de la deuda en default como por una mejora en los ingresos tributarios. En este último caso, no fueron los impuestos tradicionales como el IVA y Ganancias los que dan cuenta de la situación, sino los impuestos sobre las exportaciones (2,3% del PBI): mediante este mecanismo, el Estado capturó parte del efecto generado por la devaluación en el sector de exportables en general, y de aquellos cuyos precios fueron extraordinariamente elevados, como la soja y el petróleo

En términos de sus efectos sobre la dinámica industrial, resulta fundamental analizar someramente la **política monetaria y cambiaria** durante la posconvertibilidad. Efectivamente, muchos de los actuales debates giran en torno de la influencia que el tipo de cambio competitivo tendría sobre la actividad industrial. Probablemente, una de las principales diferencias con el esquema macroeconómico brasileño se encuentra en la voluntad del Poder Ejecutivo argentino de mantener un tipo de cambio competitivo y una tasa de interés relativamente baja (inclusive tasas de interés reales negativas). Este esquema relativamente heterodoxo, ausente en Brasil debido a la política de “metas de inflación” ya explicitada, no está exento de tensiones. Efectivamente, la política monetaria de la Argentina post 2003 presenta dos objetivos “potencialmente” contradictorios: uno de contención de la inflación, a partir del cual el Banco Central tuvo que controlar la base monetaria de acuerdo a metas autoimpuestas, y otro orientado a preservar el nivel del tipo de cambio; en otras palabras, el Banco Central emitió moneda para intervenir en el mercado cambiario, a fin de contener el tipo de cambio en un contexto de creciente oferta de divisas, mientras que tuvo que tomar medidas para desacelerar el crecimiento de la base monetaria, por las amenazas inflacionarias (Rapetti, 2005). Sin duda, la matriz de la política monetaria fue claramente ortodoxa (al ligar el nivel de la base monetaria a la inflación), mientras que el sostén del tipo de cambio mediante intervenciones pareciera ser parte de una política más heterodoxa.

Por otro lado, la configuración macro de la posconvertibilidad presentó no sólo un tipo de cambio real competitivo, sino también superávits gemelos: si el primero favorece la producción local – vía estímulos a la producción exportable y sustitutiva de importaciones – tendiendo a evitar también cuellos de botella externos–, los superávits gemelos transmiten señales de sostenibilidad externa y fiscal que, en contextos de integración financiera, tienden a reducir la posibilidad de crisis en la balanza de pagos (Rapetti, 2005).

Sin duda, esta configuración de la macro difiere del patrón de comportamiento vigente desde la segunda posguerra, caracterizado por repetitivas interrupciones del crecimiento a partir de la escasez de divisas. Durante el período de autarquía financiera, este fenómeno se manifestó en el famoso ciclo de marchas y contramarchas (*stop and go*), en el que cada expansión económica era interrumpida por el estrangulamiento externo (déficit comercial, traccionado por las importaciones de bienes intermedios y de capital), lo que obligaba a devaluar, con efectos contractivos. La disponibilidad de ahorro externo, a partir de la segunda fase de la globalización financiera en los años setenta, no resolvió el problema. El comportamiento de la etapa fue más complejo: la combinación de una estructura productiva sesgada al mercado interno, contextos de alta inflación y ciertos condimentos financieros

(fundamentalmente los planes de estabilización mediante un anclaje del tipo de cambio), redundaron en dos ciclos de endeudamiento externo, el de fines de los setenta y el de la década del noventa. En este contexto, la política cambiaria jugó un papel central: el tipo de cambio real mostró, durante esos 60 años, un comportamiento muy inestable, con largos períodos de apreciación (a excepción del período 1963-1974) (Rapetti, 2005).

Varias son las ventajas que se le endilgan a una política de paridad real competitiva y estable, además del tradicional argumento de que estimula el crecimiento gracias al impulso a la producción transable, alivianando la restricción externa y promoviendo actividades dinámicas. Se argumenta que se trata de un instrumento de protección de las industrias “jóvenes” que no requiere demasiada administración ni es penalizado por los acuerdos comerciales multilaterales, al tiempo que estimula un crecimiento intensivo en empleo, ya que abarata el costo internacional de la mano de obra en relación al capital. La acumulación de reservas se considera, asimismo, un efecto colateral positivo para los países periféricos a la hora de cubrirse de la volatilidad de los mercados financieros internacionales, al tiempo que permite mayores grados de libertad para la política económica (políticas fiscales anticíclicas o intervenciones en el mercado de cambios, como muestra la experiencia argentina reciente) (id.).

Sin embargo, el talón de Aquiles de la configuración macro está constituido por dos elementos: la enorme dependencia de las exportaciones (cuyo sostenimiento no puede asegurarse) y el fantasma, persistente dada la no modificación de la estructura industrial local, de que un sostenido aumento del PBI derive en un déficit de cuenta corriente, vía aumento de las importaciones, al estilo de las viejas crisis de *stop and go*.

Asimismo, no pocos problemas amenazan la solvencia fiscal: tanto los intereses y amortizaciones de la deuda externa y los posibles gastos sociales orientados a los sectores de menores ingresos, pueden poner en peligro el superavit fiscal por el lado del gasto. Por el del ingreso, ya se mencionó la dependencia que el sector público tiene respecto de los impuestos a las transacciones financieras y a las exportaciones: no pocos sectores puján en la actualidad por reducirlos o eliminarlos.

II. Estructura económica y desempeño industrial en Argentina durante la década del '90: reestructuración regresiva y heterogeneidad estructural

El paquete de políticas económicas implementadas en la década del '90 tuvo efectos devastadores sobre la estructura económica local. Tanto desde la Economía Política, como desde la Sociología Económica y la Ciencia Política se destaca el proceso de deterioro tanto de la misma estructura productiva como de las capacidades estatales para intervenir en la dinámica económica (Castellani, 2006).

En ese contexto, la dinámica industrial local durante la década del '90 estuvo modelada tanto por el amplio programa de reformas estructurales como por la estructura de precios y rentabilidades relativas derivada de un tipo de cambio nominal fijo a partir del plan de convertibilidad. Las constricciones hacia los sectores de producción de bienes internacionalmente transables y el estímulo hacia actividades más intensivas en capital y vinculadas al aprovechamiento de las ventajas naturales fueron derivados necesarios de un esquema que se solventó en el endeudamiento externo, comprometiendo la solvencia fiscal y deteriorando la competitividad (en ausencia de un salto en el crecimiento de la productividad), lo que se evidencia a partir de 1998, cuando termina el segundo ciclo de crecimiento de la década y comienza la recesión que será la antesala de la crisis de 2001-2002.

A la salida de la crisis hiperinflacionaria de 1989, la industria local entra en una fase de crecimiento de las más expansivas de los últimos 50 años: entre 1991 y 1994, el sector crece al 7.8% anual (entre 1953-1958 y entre 1964-1974 el crecimiento es del 7%). Sin embargo, tomando el período 1991-1997, el crecimiento del PBI industrial se encuentra por debajo de los períodos de gran desarrollo fabril a nivel local. Asimismo, si se toma en cuenta el crecimiento del producto total de la argentina (6.1% anual) y el industrial (5.3%) queda claro que el sector fabril pierde peso en el valor agregado total (Bonvecchi, 2000). Asimismo, la fase expansiva 1991-1994, no pudo sostenerse más que cuatro años frente a los 11 ininterrumpidos de 1964-1974. Por otra parte, el núcleo de este crecimiento industrial estuvo vinculado a sectores productores de bienes no transables. Sin duda, el crecimiento de los primeros años de la convertibilidad se explica por la existencia de una significativa capacidad ociosa (id.). Asimismo, el proceso de desustitución de importaciones de la década del '90 tuvo especial virulencia para el sector fabril (128%), frente al registrado para el conjunto de la economía (41%).

Asimismo, como es de esperar con el régimen cambiario adoptado, las exportaciones de bienes industriales crecen menos que las totales, mientras que las importaciones lo hacen a un ritmo mayor que el conjunto de la economía. Ello derivó en una crisis de la balanza comercial: si en 1990 el superavit era de 5854.5 millones de dólares, ya para 1994 el sector

presentó un déficit de 10.154.4 millones. Hacia fines de la década el saldo se incrementa claramente, hasta el freno que impone la recesión (Bonvecchi, 2000).

El nivel de inversión en la industria, medido en términos de la tasa anual de crecimiento del stock de capital, por su parte, si bien supera la “desinversión” de la década del '80, no alcanza los niveles de los quinquenios 1970-1975 y 1975-1980, 2,4 y 2,6 respectivamente: entre 1990 y 1996 es del 1,6% anual. Con excepción del sector de maquinarias y equipos, el dinamismo inversor es claramente menor en la década del '90 que durante los '70 (id.).

La crisis que comenzará hacia 1998 despeja toda duda respecto del desempeño industrial en la década: en el período 1998-2001, el producto industrial cae un 18% (más adelante se analizan con más detenimiento los indicadores de este período).

En términos de la **política industrial** de los años '90, hay coincidencia en señalar los débiles impulsos a la instrumentación de políticas de desarrollo industrial, en consonancia con los lineamientos del Consenso de Washington (Notcheff, 1995). Tanto la retórica como la práctica se asentaron en los mecanismos de libre asignación por medio del mercado, pero con intervenciones puntuales para favorecer a determinados actores de la cadena productiva (las privatizaciones y la política automotriz, por ejemplo), o para corregir errores que las propias reformas iban generando (las “devaluaciones fiscales” o el Régimen de Especialización Industrial). En ese marco, la política industrial combinó incentivos redundantes, ausencia de *quid pro quo*, falta de enfoques sistémicos y de consideraciones sobre la trama productiva, asimetría de oportunidades de acceso para los agentes menos concentrados y fuertes déficits de diseño, coordinación e implementación (Porta y Fernandez Bugna, 2007; Baruj y Porta, 2005).

Efectivamente, gran parte de la política industrial del período consistió en acondicionar el entorno local a los requerimientos de los inversores extranjeros y las ET's. El crecimiento de la IED fue notorio: sumó entre 65.000 y 100.000 millones de dólares (según diferentes estimaciones), creciendo a un 22,5% anual acumulativo entre 1992 y 2000. Las razones de este crecimiento son variadas: por un lado, la renegociación de la deuda externa y la aplicación de un amplio programa de reformas pro-mercado disminuyeron inicialmente el nivel de riesgo-país; por otra, la liberalización plena de los movimientos de capitales y la estabilización y reactivación de la economía doméstica fueron elementos determinantes en las decisiones de inversión de las ET. Sin desconocer la importancia decisiva de estos factores genéricos para la generación del nuevo ambiente de inversiones, hay que señalar, sin embargo, que tanto la magnitud como la asignación sectorial de la IED han respondido

principalmente a políticas y factores de atracción específicos. “Los programas de capitalización de deuda aplicados a fines de los años ochenta y las reglas e incentivos implícitos en las privatizaciones de servicios y del sector petrolero, en los marcos regulatorios particulares aplicados en la industria automotriz y la minería y en la política de concentración del negocio bancario y financiero promovieron la mayor parte de las corrientes de IED registradas.” (Porta, Kulfas y Ramos, 2002). Las ventajas acarreadas por la instalación de ET's, sin embargo, estuvieron lejos del desempeño esperable: “En general, las filiales extranjeras se cuentan entre un lote de empresas que integran el parque instalado más moderno y operado con mayor eficiencia. Sin embargo, su aporte a la generación de desencadenamientos productivos, a la difusión de externalidades -por ejemplo, a través del desarrollo de proveedores o de la radicación de actividades de I&D u otras funciones estratégicas de la corporación- y a una inserción activa en las redes más dinámicas de comercio internacional es débil o directamente inexistente, según los casos. En este sentido, las filiales participan activamente de una lógica productiva y de negocios, incubada en la implementación y evolución de las reformas estructurales, que ha dejado ociosos y ha desaprovechado múltiples recursos y capacidades previamente desarrollados.” (id.). La transferencia tecnológica (*spillovers*) ha sido, asimismo, escasa: “Reconociendo que su aporte principal y más difundido ha sido el mejoramiento de la calidad de productos y servicios en el mercado interno, debe señalarse que, en cambio, ha resultado escasa su contribución al proceso de formación de capital y relativamente pobre y heterogéneo su aporte a la generación de encadenamientos productivos y capacidades tecnológicas.” (id.). Respecto de los procesos de cambio tecnológico, generados por los cuantiosos flujos de IED y la apertura comercial, la situación no fue muy alentadora: la incorporación de tecnologías de proceso tuvo un fuerte efecto negativo sobre el nivel de empleo y la importación irrestricta de bienes de capital desalentó las capacidades de producción y de I+D instaladas localmente. En ese sentido, la creciente tendencia a la adopción de tecnologías de producto de origen externo con niveles cercanos a las mejores prácticas internacionales fue en desmedro de la generación de esfuerzos adaptativos locales (Kosacoff y Ramos, 2006).

Dados los requerimientos del régimen convertible en términos de divisas en el corto plazo, las políticas implementadas tuvieron el propósito casi exclusivo de maximizar la cantidad de IED ingresada. Sin embargo, entre los requerimientos establecidos para el desempeño de las ET, poco y nada hubo de estándares referidos a estimular la difusión de los incrementos de productividad, a ampliar la oferta exportable o a integrar eficientemente la cadena productiva local y, de ese modo, sustituir importaciones. Como resultado, a mediano y

largo plazo, la restricción externa, lejos de superarse o debilitarse tendió a profundizarse (Porta, Kulfas y Ramos, 2002).

En términos globales, el proceso de cambio estructural que se verificó en la estructura económica local reforzó las tendencias que el quiebre del proceso sustitutivo trajo aparejadas, sobre todo las vinculadas al aprovechamiento de las ventajas naturales, la reprimarización del aparato productivo y el crecimiento de sectores ligados a los servicios públicos y privados. De esta manera, el patrón de inversiones y las tendencias de especialización del aparato productivo se basaron en el aprovechamiento de “viejas” (ligadas al sector agropecuario) y “nuevas” (petróleo, gas y derivados y la minería metalífera) ventajas naturales, en el aprovechamiento de mercados abastecidos en condiciones monopólicas (servicios públicos) y en el desarrollo de servicios orientados al consumo de altos ingresos (inmobiliarios, comerciales, financieros, educativos y sanitarios) (Porta y Fernandez Bugna, 2007).

Asimismo, la modernización del aparato productivo estuvo acompañada de fuertes heterogeneidades inter e intra sectoriales: si bien algunos sectores estuvieron cerca del estado del arte a nivel internacional, la dinámica del proceso llevó a un fuerte debilitamiento de entramado industrial, siendo las PyMEs locales las más afectadas (id.): en efecto, la fuerte tendencia a la desverticalización de la producción se afianzó a través de la incorporación de partes y piezas importadas (Kosacoff y Ramos, 2006). De esta manera, no más de 400 establecimientos producían el 40% del producto industrial local. Por debajo se ubica el resto del tejido productivo, caracterizado por las denominadas “estrategias defensivas”, una escala de producción reducida y débiles economías de especialización (Kosacoff, 2000).

La especialización productiva, por su parte, estuvo orientada a la producción de bienes no transables con baja productividad sistémica (Porta y Bianco, 2004): la producción de bienes de consumo durables incrementaron su ponderación en el total del PBI industrial, mientras que los bienes intermedios y de capital declinaron en importancia (Bonvecchi, 2000). Asimismo, hubo un retroceso en los sectores “intensivos en tecnología” (farmoquímica, bienes de capital, complejo electrónico y de telecomunicaciones).

Como corolario de este paquete de reformas, se profundizó el proceso de centralización del capital y concentración de los mercados, al tiempo que se incrementó fuertemente el nivel de transnacionalización de la economía. Respecto al primer proceso, originado a partir del quiebre de la sustitución de importaciones a partir de la “fallida” apertura económica de fines de los '70, se plasmaba ya su magnitud en el Censo Nacional Económico de 1993, comparado con el de 1973: las actividades que mejoraron su

*performance*⁵ (pasando de menos de un cuarto de la producción industrial al 43% en 1993), muestran un mucho mayor predominio de la IED y de las grandes firmas, mientras que en las que tuvieron *performance* negativa⁶ (pasan de algo más de un tercio de la producción industrial al 17%), predominan los agentes pequeños y medianos y con menor peso de la IED (Yoguel, 2000). Asimismo, en términos de la concentración del ingreso, la participación de los salarios en el PBI disminuye a una tasa anual acumulativa del 2.7% entre 1991 y 2001, al tiempo que las ventas de las 200 firmas de mayor facturación aumentan a una tasa del 8.4%. La relación “productividad - salario real” crece, por su parte, un 5,2% anual acumulativo en el mismo período; la tasa de desocupación lo hace al 11.8%, mientras que el salario real promedio disminuye un 0,7% anual acumulativo (Basualdo, 2006).

III. Crisis y salida de la convertibilidad: desempeño industrial 2003-2008

Las debilidades y contradicciones del régimen de convertibilidad y de las políticas de reformas estructurales implementadas derivaron en la vulnerabilidad de la economía argentina a la situación adversa que se desencadenó hacia 1998: retraimiento de los flujos de capital privado, caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación argentinos, la apreciación del dólar y, fundamentalmente, la devaluación de la moneda brasileña. La profundización de los niveles de desocupación y la caída tanto de precios y salarios locales como del nivel de producción, derivó en una caída del PBI de más del 8%, a precios constantes, entre 1998 y 2001. La demanda interna cayó un 12% y uno de sus principales componentes, la inversión bruta fija, se derrumbó un 31.3% (Porta y Fernandez Bugna). La recesión tuvo particular virulencia en la industria manufacturera (-18%) y en la construcción (-26%), lo que derivó en una agudización de los problemas de empleo y en una caída de los salarios nominales: entre octubre de 1998 y el mismo mes de 2001, la desocupación abierta trepó del 12,4% al 18,3%. Sin duda, las actividades más golpeadas fueron aquellas orientadas al mercado interno o al regional, especialmente al brasileño (id.). Por otra parte, se profundizó el proceso de centralización del capital y concentración de los mercados: la inversión en el segmento de las empresas más grandes disminuyó mucho menos

⁵ Entre estas actividades se encuentran: refinerías de petróleo, terminales automotrices, productos farmacéuticos, aceites, bebidas no alcohólicas y jabones, detergentes y productos conexos, entre otras.

⁶ Aquí se encuentran fundamentalmente las actividades textiles (hilado y ejido de fibras; confecciones y acabado de fibras), algunas actividades agroalimentarias tradicionales (frigoríficos, vinos, azúcar, molinería) y del complejo metalmeccánico (siderurgia y otros productos metálicos).

que en las restantes, con la consecuente destrucción de capital físico y la desaparición de una enorme cantidad de empresas.

En términos globales, la década del '90 generó un retroceso sin precedentes en el nivel de recursos destinados al desarrollo industrial: analizando el gasto público en servicios económicos y, más específicamente el destinado a la industria, se comprueba que este es, en pesos, menos de un 27% del correspondiente a 1991. Asimismo, en 1980 el gasto en industria medido como porcentaje del PBI era más de dos veces y media el de 1991 (Santarcángelo *et al*, 2008).

A partir de 2002, la desaparición del crédito interno y externo y el encarecimiento de los insumos deprimieron fuertemente tanto la oferta como la demanda de bienes y servicios. Así, la caída en el PBI (11% respecto al 2001) y el estallido del régimen convertible determinaron fuertes modificaciones tanto en las rentabilidades sectoriales y la configuración de la demanda, como en la distribución de los ingresos. La nueva estructura de precios relativos, sin dejar de favorecer a las actividades ligadas a las ventajas naturales, se orientó hacia la producción doméstica de bienes transables y hacia los procesos intensivos en trabajo (Porta y F B).

Hacia 2003 la tendencia comenzaba a modificarse: por un lado, la coyuntura internacional de demanda sostenida, alto precio de las *commodities* de base primaria y bajas tasas de interés fue sin duda favorable. Pero todavía más importante, las señales internas acompañaron la recuperación: la política económica se centró en un tipo de cambio alto – diferenciando a favor de los sectores menos competitivos –, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica – vía superávit fiscal, acumulación de reservas y recomposición de la liquidez bancaria – y el estímulo al crecimiento de la demanda agregada – con planes asistenciales primero y con la recomposición de la masa salarial después. Porta y Fernandez Bugna afirman que fueron estos, casi exclusivamente, los únicos instrumentos de lo que podría considerarse una política industrial de este período: “...en cuanto a mecanismos más específicos, no hubo otra cosa que la administración de los regímenes ya existentes y un nuevo fondeo para promoción de inversiones vía incentivos fiscales que benefició mayormente a un limitado número de grandes empresas y emprendimientos con un sesgo productivo exportador.”.

En la misma línea, respecto a la política industrial aplicada en la posconvertibilidad, desde el CENDA se afirma que “la lógica de intervención parece estar más relacionada a la defensa per se de ciertas actividades productivas ya existentes que a la planificación

estratégica y selección de ciertos sectores o eslabones dentro de las cadenas globales de valor pasibles de ser incentivados y promovidos.” (CENDA, Informe Macroeconómico 4).

Si bien el nuevo cuadro macroeconómico y de incentivos derivó en que muchos sectores industriales recuperen el terreno perdido en la década del '90 (entre marzo de 2002 y julio de 2007, por solo mostrar un indicador, la industria manufacturera acumuló un incremento del 68% (INDEC, CEP, 2007)), la configuración sectorial de la industria no se ha modificado significativamente a partir de 2002. Si bien podría argumentarse lo reciente del proceso como para que maduren cambios de composición, la dinámica de las inversiones parecen confirmar la ausencia de un cambio estructural en marcha (CEP, 2008). El perfil industrial heredado de la década pasada no ha sufrido, al momento, modificaciones importantes (Porta y FB). Las ramas de producción de alimentos y bebidas, automotriz y autopartes, derivados de petróleo y gas y productos químicos siguen concentrando alrededor del 70% del total de inversiones en la manufactura. “El núcleo de la especialización productiva argentina – incluida la industria manufacturera – se ha consolidado sobre la producción de *commodities* y productos basados en recursos naturales; las inversiones registradas tienden a incrementar la oferta exportable y a reproducir el aparato productivo existente.” (id.).

Asimismo, los flujos de IED se reactivan a partir de 2004, promediando los 4 mil millones de dólares, suma algo menor al promedio anual de los '90 (descontando lo relativo al proceso de privatizaciones). Es de destacar un cambio cualitativo: se observa una mayor participación relativa de los flujos orientados al sector manufacturero y a las actividades exportadoras de base primaria y, a la vez, un mayor peso relativo de los flujos originados en Brasil, Chile y México. Sin embargo, siguen predominando las compras de empresas por sobre las inversiones de ampliación.

Respecto a la participación del capital extranjero en el panel de las 500 grandes empresas del país, entre 2003 y 2005 se mantiene prácticamente constante, rondando los dos tercios del total. Su importancia se acrecienta si se mide el valor de producción (se quintuplica), el valor agregado (se sextuplica) o las utilidades (once veces mayor): en efecto, el 90% de la utilidad generada por el panel de la ENGE lo explican el conjunto de empresas con una participación extranjera superior al 50% (294 empresas). En cuanto al comercio internacional, las ETNs cumplen un rol no despreciable ya que se estima que alrededor del 25% del comercio exterior argentino corresponde a flujos intra-firma (Kulfas et. al. 2002) Al mismo tiempo, la presencia de las ETNs es determinante en los rubros más competitivos de la oferta exportadora argentina (de Castro, 2007; Sacroisky, 2006).

En términos de las exportaciones, el saldo comercial de la industria es positivo desde 2002, luego de una década de saldos negativos: el promedio para 2003-2005 supera en un 40% el verificado en el trienio 1996-1998. Sin duda, la devaluación favoreció la *competitividad-precio* de las manufacturas de origen industrial (MOI), que junto con las del sector energético, crecen más que el promedio. Sin embargo, el nuevo cuadro macroeconómico no tuvo aún efectos significativos sobre el perfil de las exportaciones industriales, cuya composición permanece prácticamente inalterada: predominan claramente las de menos contenido tecnológico (un 80% entre baja y media baja tecnología). Tampoco se ha modificado el perfil de apertura exportadora de las PyMEs, que ha sido inferior al 10%, tal como ocurría en 1996-1997 (Observatorio PyME, 2006; Porta y FB).

Las importaciones, a su vez, dan cuenta del nivel de componente importado de la producción local heredado de la estructura productiva de los '90: ya en 2006 superan el anterior record de 1998 y se verifica una mayor participación de los bienes intermedios, alentadas por la compra de insumos para la producción (Porta y FB).

En suma, respecto de la política industrial durante la post-convertibilidad, desde el CENDA se afirma que las ganancias de *competitividad-precio* verificadas de 2002 en adelante no son sostenibles en el tiempo sin una estratégica política industrial activa que no se reduzca a la política macroeconómica. En esta línea, se concluye que “resulta estimulante preguntarse si para continuar con este sendero de crecimiento es suficiente con mantener la estabilidad de las señales “macro” y generar un adecuado clima de inversión y de negocios. La respuesta es sin duda negativa. Sobre todo si lo que se busca es poder dar un salto cualitativo en la composición de la industria hacia actividades más intensivas en tecnología, que generen mayor valor agregado local, que mejoren su impacto en la balanza comercial, que permitan una mayor articulación y densidad del tejido productivo y que sean capaces de retribuir a la fuerza de trabajo con mayores salarios.”.

Las conclusiones de Schorr (2006) no difieren en lo sustancial: “el boom productivo-exportador de los últimos años no ha logrado viabilizar un cambio estructural en el perfil de especialización productiva de la Argentina, lo que se refleja en el hecho de que un puñado de actividades –y de grandes firmas– muy ligadas al procesamiento de recursos básicos (fundamentalmente procesadoras de recursos naturales e insumos intermedios de uso difundido) presenta una considerable gravitación en el PBI del sector. Se trata, en su gran mayoría, de mercados con oferta concentrada, con escasas articulaciones internas en el plano productivo, relativamente poco demandantes de mano de obra, en los que los salarios juegan un rol de costo empresario más que de factor dinamizador de la demanda interna, y que se

hallan muy expuestos a los vaivenes del mercado mundial. (...) el régimen económico en curso tiene una orientación mucho más productiva y “proempleo” que su antecesor; sin embargo, no se puede soslayar que guarda ciertas similitudes con aquél en lo referido a sus sesgos implícitos. Hasta el momento, los aspectos salientes del entorno macroeconómico en curso, la naturaleza de las medidas aplicadas en el nivel fabril y la ausencia de una estrategia integral de desarrollo económico e industrial no han tendido a propiciar un cambio estructural en el perfil de especialización productivo-industrial y de inserción internacional de la Argentina”.

Porta y FB llegan a similares conclusiones: “La vigencia de una estructura industrial que, salvo algunas excepciones que no alcanzan a constituir masa crítica suficiente, permanece especializada en las gamas relativamente inferiores o en las etapas relativamente menos complejas de las cadenas productivas y el predominio de estrategias empresarias de tipo defensivo pueden comprometer la competitividad a futuro. (...) el nuevo esquema macroeconómico no parece haber estimulado mayor sofisticación en la producción ni cambios innovativos importantes en los productos o procesos (...). La superación de estas limitaciones requiere, efectivamente, el desarrollo de un nuevo modelo productivo, en el que se combinen un salto de calidad en las actividades instaladas (...) y la incorporación de nuevas actividades o ramas de productividad más elevada.”. Por su parte, Porta y Baruj (2005), sostienen que la cantidad de instrumentos promocionales existentes parecen estar en proporción inversa a la calidad y eficacia de su implementación y lo atribuyen tanto a la falta de coordinación como a la ausencia de una estrategia integral de desarrollo. “Así, los instrumentos surgen, y se acumulan, por reacción a los sucesivos shocks macroeconómicos, por compromisos con “modas tecnocráticas”, sin un convencimiento real de su utilidad, o por prebendas otorgadas de modo discrecional; probablemente, sólo en este último caso las transferencias (y la “promoción”) sean efectivas” (id.).

IV. Los instrumentos y programas de promoción en la década del '90 y la post-convertibilidad: del “viejo” al “nuevo” modelo de políticas promocionales

Tal como se desarrolló anteriormente, existieron, hasta la década del '90, una enorme cantidad de políticas promocionales. En términos generales, se trataba de reducir los costos de la inversión inicial así como los costos operativos durante una larga transición, al tiempo que

se mejoraba ampliamente la rentabilidad esperada a partir de exitosas políticas de “reserva de mercado”.

El enfoque predominante era de corte sectorial combinado con políticas regionales y con negociaciones específicas a nivel firma, procurando la instalación, el desarrollo y/o el crecimiento de las actividades más que su desarrollo competitivo. Asimismo, se sustentaban básicamente en incentivos fiscales (Porta y Baruj, 2005).

Hacia mediados de los '80 hubo intentos por modificar el sesgo anti-exportador de estos planes promocionales y de las situaciones de atraso cambiario con instrumentos de subsidio a las exportaciones que, debido a las controversias generadas en el plano multilateral y a las crecientes restricciones fiscales, se dismantelaron muy tempranamente (id). Es así que, durante la década del '80 no se introdujeron cambios sustanciales en los regímenes de promoción preexistentes, hasta que la crisis hiperinflacionaria obligó a severas restricciones. Hacia fines de los '80, por ejemplo, el régimen de beneficios de diferimiento – que establecía la devolución a valor nominal, varios años después, de los impuestos no ingresados al fisco – fue reformado y se estableció el requisito de indexación, lo que eliminó el subsidio fiscal a la inversión de muchos proyectos del período previo. “El fabuloso sistema de subsidios hasta entonces vigente resultaba del efecto conjunto de la muy alta inflación sobre los saldos de IVA adeudados al fisco durante los largos períodos de diferimiento y de los modos varios en que se eludía, en los hechos, la exigencia de inversión de capital propio junto con los montos de impuestos diferidos. El sistema de cupos implicó también una fuerte limitación para los nuevos beneficios.” (Gaggero y Libman, 2007).

Así, podría considerarse a los planes de capitalización de deuda implementados a fines de los '80 y principios de los '90, en el marco del proceso privatizador, como los últimos ejemplos de aplicación de este “viejo” modelo de políticas que discriminaban por sector y por firma, al tiempo que se dismantelaba la promoción basada en políticas de reserva de mercado.

De allí en adelante, al menos como objetivos explícitos, comenzó a desarrollarse una “nueva” generación de políticas, de corte horizontal, con acento en las competencias tecnológicas y de gestión de las empresas, fundamentalmente orientadas a PyMEs y con un claro sesgo exportador. Se podría calificar como “reactiva” a la política que sucedió a la economía cerrada: se desarrollaron instrumentos tanto para compensar el atraso cambiario (las “devaluaciones fiscales”) como para, en la etapa de crisis del modelo, apuntalar el desempeño productivo en aquellas condiciones de emergencia (id.).

Efectivamente, durante la vigencia de la convertibilidad fue evitado el aliento de nuevas promociones tributarias sectoriales y regionales. Se optó, por el contrario, por unos

pocos esquemas de beneficios basados en otros instrumentos de tipo arancelario, comercial y regulatorio (el caso paradigmático es el automotriz) junto con la sanción de masivas desgravaciones tributarias y previsionales de tipo “horizontal” orientadas a alimentar sucesivas “devaluaciones fiscales” en sustitución de las cambiarias. Como afirman Gaggero y Libman (2007), este sistema generalizado de incentivos, que sólo apuntaba a intentar corregir los desincentivos que suponía la vigencia del régimen convertible, no logró cumplir sus objetivos pero tuvo la virtud (junto con la reforma previsional de 1994), de debilitar sustancialmente las finanzas públicas.

Como ejemplo de este nuevo tipo de políticas, se puede citar a los “Acuerdos Procompetitividad” del año 2001, traccionados por la recesión interna y los problemas de competitividad internacional (a partir de la devaluación del Real en 1999). Estos acuerdos consistían en un paquete de instrumentos, de los que sólo se materializaron las rebajas impositivas nacionales (fundamentalmente del gravámen sobre intereses y la renta mínima presunta y la aceptación del pago de los aportes patronales como crédito fiscal del IVA) y la eliminación de impuestos y/o tasas provinciales (principalmente, Ingresos Brutos). Algunos de los convenios firmados establecían el compromiso de trasladar buena parte de los beneficios a los precios de venta finales. De esta manera, se intentaba otorgar beneficios generalizados y permanentes a diferencia de los beneficios sectoriales y transitorios, cuyos efectos desaparecen ni bien terminan los sistemas de promoción. Su aplicación implicó una mejora promedio en la rentabilidad del 20% según el CEP (2001), apreciación que habría que tomar con precaución, ya que estudios sectoriales posteriores hablan de sólo un 1%⁷. Por otra parte, estos planes tuvieron un enorme impacto fiscal y contribuyeron a desbordar a una administración tributaria jaqueada por la crisis, sin brindar “compensación” relevante por la pérdida de competitividad que debían remediar (Gaggero y Libman, 2007).

Respecto a los planes de promoción aplicados desde 2003 en adelante, Porta y Baruj (2005) aportan una tipología en base a sus objetivos: **a) promover inversiones** (sea para la instalación de nueva capacidad o para la ampliación y modernización de la existente, a través de la reducción de los costos de instalación y operación); **b) promover exportaciones** (a través de la mejora de la “competitividad-precio” y no “precio”); **c) fortalecer las capacidades o competencias productivas** de las firmas (a través de la incorporación de mejoras tecnológicas –en sentido amplio- o de la calificación de sus recursos) y **d) promover el desempeño** (en sentido genérico). En este último caso se trataría de políticas

⁷ Para el sector Madera y Muebles, ver CENES, “El sector Madera y Muebles y su encadenamiento productivo”, 2003.

instrumentadas en el marco de la crisis y que no se corresponden específicamente con ninguno de los objetivos anteriores. Habría que sumar los mecanismos para **regular las importaciones** (aranceles y otras restricciones de efecto equivalente).

En términos de los regímenes promocionales vigentes, por un lado se encuentran los “nuevos” segmentos de ventajas naturales como la minería metálica o el sector forestal; por otro, los segmentos industriales considerados como “estratégicos”: la industria automotriz (desde 1991) y la del software (desde 2003). Asimismo, se mantienen otros regímenes tendientes a atender situaciones de crisis (tabaco, bienes de capital y maquinaria agrícola), así como algunos **regímenes regionales**.

En relación a estos últimos, subsisten como costo para el fisco las preferencias tributarias que benefician a Tierra del Fuego y a las llamadas “cuatro provincias” (La Rioja, San Luis, San Juan y Catamarca), aunque no promuevan ya nuevas inversiones. En otras palabras, como afirman Gaggero y Libman (2007), los costos fiscales presentes asociados a tales regímenes constituyen, para los sujetos promovidos (o sus “sucesores”), beneficios remanentes de inversiones concretadas en un lejano pasado. Se trata, en consecuencia, de beneficios que no tienen hoy impacto directo alguno sobre el flujo de inversiones corrientes. Su impacto fiscal es, por el contrario, altísimo: explicaron, aproximadamente, dos terceras partes de los gastos tributarios en promoción industrial en el año 2001 y la mitad de los estimados para 2008, fluctuando entre esas cifras en ese período.

En cuanto al régimen de las “cuatro provincias”, implica dos tipos de estímulos: la exención del “IVA compras” e “IVA saldo” y la del impuesto a las ganancias (para la empresa promovida), y el diferimiento del IVA y de otros impuestos (para el inversor). Según datos de la AFIP, sólo el 14% del primer tipo de beneficios recayó sobre la industria manufacturera, mientras que el 82% correspondió a las actividades primarias. Del segundo tipo, el 85% recayó sobre el sector servicios, siendo que la industria sólo percibió algo más del 4% (Gaggero y Libman, 2007).

En cuanto a los **regímenes sectoriales** vigentes, los principales son los que benefician a la minería (exceptuando gas y petróleo), la forestación, la energía solar y eólica, el biodiesel y la industria del software. En términos generales, los beneficios que se otorgan son: i) estabilidad fiscal, que inmuniza a estos sectores de toda reforma tributaria por períodos de entre 10 y 30 años, ii) deducciones especiales para el pago del impuesto a las ganancias para estimular actividades de investigación y exploración, iii) tratamientos preferenciales para la amortización; y iv) la exención del pago de derechos a la importación de bienes de capital.

En total, el conjunto de los “gastos tributarios” por la vigencia de estos regímenes representó el 0,01% del PBI en 2001, ascendiendo a 0,12% para 2007. Prácticamente la totalidad de este gasto es explicada por la minería, dada la todavía escasa gravitación de los restantes regímenes.

Una mención aparte merece la Ley 25.924 del año 2004 (continuada y ampliada por la 26.360 de abril de 2008), cuyo tercer capítulo establecía la concesión de beneficios para la adquisición de nuevos bienes de capital y/o la realización de obras de infraestructura. Según Azpiazu (*Realidad Económica*, Nro. 238, 2008), el monto total de la inversión promocionada ascendió a casi 10.000 millones de pesos, dejando un costo fiscal de 1756 millones de pesos. Los beneficios alcanzaron a 125 proyectos de 93 empresas diferentes. Sin embargo, lejos de promover la desconcentración económica, apenas 15 proyectos explican más de las tres cuartas partes de la inversión promocionada, poco más del 82% de los beneficios fiscales concedidos y el 83,2% de las exportaciones incrementales derivadas de la concreción de los respectivos emprendimientos. Teniendo en cuenta las principales empresas beneficiadas (Aluar, Terminal 6 Industrial, Molinos Río de la Plata, Cargill, Louis Dreyfus, Peugeot, Chrysler, Siderar, Acindar, YPF y Urquía) resulta claro que el proyecto profundizó el nivel de concentración económica en la industria. Al respecto, las apreciaciones de Gaggero y Libman van en el mismo sentido: "Del análisis del régimen de promoción tributaria más importante de los últimos años (el de la ley N° 25.924) no resulta con claridad que las políticas aplicadas pretenden “discriminar” entre sectores ni definir orden de prioridad alguno en la concesión de los fondos públicos. Aunque hablar de “horizontalidad” en la concesión efectiva de los beneficios sería un despropósito –visto que la mayor parte de los recursos benefició a un limitado grupo de empresas de gran tamaño-, no se percibe que haya sido un objetivo explícito de las autoridades nacionales influir en el sendero de la acumulación. La experiencia del Sudeste Asiático, donde la política industrial literalmente recreó un sector industrial dinámico e integrado debería llevar hoy a discutir seriamente en Argentina, al menos, el sentido de la aplicación de este tipo de instrumentos. (...)Las consideraciones que usualmente demanda la formulación de una estrategia que supere la gestión del corto plazo resultan necesarias en particular para direccionar adecuadamente -en un sentido sectorial, regional o de otro tipo- los esquemas de promoción de las inversiones, en la medida en que los mismos deban ser selectivos.".

V. Conclusiones

El trabajo analiza las estructuras productivas, sus transformaciones recientes y las políticas industriales implementadas en Argentina entre 1990 y 2008. Para ello se analizaron, en primer lugar, la estructura económica en general, e industrial en particular. Luego se puntualizaron las políticas implementadas tanto en el período de apertura económica de sesgo neoliberal como en el período de reflujó de este discurso hacia otro más keynesiano-intervencionista (2003-2008). Si las transformaciones de la década del '90 tuvieron un claro impacto regresivo en la estructura industrial Argentina, el período post reformas neoliberales pareciera moverse por senderos opuestos. Sin embargo, un análisis más profundo dejó otros resultados: se destaca una política macro más heterodoxa combinada con niveles de promoción industrial bajos ante la ausencia de un plan de desarrollo industrial.

A contrapelo de la experiencia brasileña, donde la PITCE articuló un interesante paquete de políticas industriales, la Argentina aparece rezagada: la falta de un plan de desarrollo industrial y de políticas industriales articuladas se combina con el pedido, por parte de las cámaras empresarias, de un tipo de cambio todavía más devaluado (lo que, en el actual contexto de imposibilidad de aumento en el nivel de retenciones, redundaría en una reducción del salario real). De esta manera, se consolidaría un patrón de especialización desde el cual Argentina compite en el mercado mundial a partir de la pauperización salarial.

En este marco, existen más de 50 instrumentos y programas de mejora de la competitividad dentro del ámbito de la administración pública nacional, manejados por más de 20 agencias y dependencias estatales nacionales, a los que habría que sumarles otros 30 programas de tinte similar en el ámbito provincial. Los beneficios otorgados son variados: créditos a tasas subsidiadas, subsidios monetarios directos, desgravaciones impositivas y/o fiscales, provisión de asistencia técnica y otorgamiento de facilidades financieras. Si bien se produjeron avances en términos de la aplicación de medidas de promoción industrial en relación con el período de la convertibilidad, subsisten los problemas estructurales; la inexistencia de instancias de evaluación por resultado y monitoreo de desempeño, la ausencia de mecanismos de control externo u auditorías, el altísimo grado de superposición entre los programas y funciones de los organismos como consecuencia de la falta de coordinación inter-agencia, pero fundamentalmente la ausencia de un plan integral de desarrollo industrial, colocan buena parte estas medidas como mecanismos de “reducción de costos” para el capital, aumentando el costo fiscal, concentrando todavía más la estructura productiva y generando un mecanismo de redistribución regresiva del ingreso. De esta manera, los márgenes de maniobra del Estado para orientar la estructura productiva se reducen significativamente, en momentos en que el país está encontrando serios límites estructurales al crecimiento económico

producido luego de la recuperación de principios de la década, jaqueada en tiempos más recientes por la crisis económica global.

Bibliografía

Baruj G. y Porta, F (2005), Las políticas de competitividad en Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur, mimeo, BID-CEPAL

Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: FLACSO-Siglo XXI.

Bonvecchi (2000): “Una evaluación del desempeño de la industria argentina en los años noventa”, en

Kosacoff B. y otros (2000). *El desempeño Industrial Argentino. Más allá de la sustitución de importaciones*. Editorial Miño y Davila.

Castellani, Ana (2007) “La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino”, en revista virtual Papeles de Trabajo, año 1, número 1, IDAES, abril

CENDA (2008) Informe Macroeconomico 5, http://cenda.org.ar/informe_macroeconomico.html.

CEP (2001, 2007, 2008), *Sintesis de la Economía Real*, Secretaría de Industria, Comercio y PyME, Buenos Aires.

Damill, Mario; Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (2007) “Cambios en la política macroeconómica argentina a la vuelta del siglo” en M. Novick, C. Tomada, M. Damill, R. Frenkel and R. Maurizio Tras la crisis. El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo, Serie de Investigación 114. Ginebra. También en Nuevos Documentos CEDES 29. Buenos Aires, 2007.

Gaggero, Jorge y Libman, Emiliano (2007): “La Inversión y su Promoción fiscal (Argentina 1974-2006)”. Documento de Trabajo N° 15, Junio 2007. CEFIDAR.

Heymann, D. y B. Kosacoff (eds.) (2000) *La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, Tomos I y II. Buenos Aires, Eudeba.

Kosakoff, B. y Ramos, A (2006): *Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina*, CEPAL, Buenos Aires.

- Lugones, G. y SUÁREZ, D.** (2006): "Estrategias de innovación en la industria argentina e impactos diferenciales sobre el empleo." Seminario Generación de Empleo desde una política industrial para el Desarrollo Latinoamericano Ministerio de Trabajo, Buenos Aires, Argentina **Observatorio PyME** (2006), Informe Anual, Buenos Aires.
- Porta, Fernando, Kulfas, Matias y Ramos, Adrian** (2002): *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*, CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/11489/parte1de10.pdf>
- Porta, F. y Fernandez Bugna, C.** (2007): *El crecimiento reciente de la industria argentina: nuevo régimen sin cambio estructural*, centro Redes, Buenos Aires.
- Rapetti, M.** (2005). *La macroeconomía argentina durante la post-convertibilidad: evolución, debates y perspectivas*. Trabajo preparado para el GPIA/NSU
- Sacroisky, A.** (2006): "La inversión extranjera directa en la post-Convertibilidad: viejos y renovados hechos estilizados", CEFID-AR, mimeo.
- Santarcangelo, J., Fal, J. y Pinazo, G** (2008): *Motores del crecimiento y sustentabilidad en la post convertibilidad*, UNGS.
- Schorr, M., Ortiz, R.** (2007): "La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad", en Papeles de Trabajo, nro. 2, Buenos Aires.
- Yoguel, G., Kosacoff, B. , Bonvecchi, C. y Ramos, A** (2000), *El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL Oficina de Buenos Aires.