

Las élites estatales e industriales frente a la encrucijada del desarrollo argentino (2003-2015)

BÁRBARA COUTO

Colección Política, políticas y sociedad

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

LAS ÉLITES ESTATALES E INDUSTRIALES
FRENTE A LA ENCRUCIJADA DEL DESARROLLO ARGENTINO
(2003-2015)

Bárbara Couto

**Las élites estatales e industriales
frente a la encrucijada del desarrollo
argentino (2003-2015)**

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Couto, Bárbara

Las élites estatales e industriales frente a la encrucijada del desarrollo argentino 2003-2015 /
Bárbara Couto. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2026.

300 p. ; 21 x 15 cm. - (Política, políticas y sociedad ; 58)

ISBN 978-987-630-853-3

1. Desarrollo Nacional. 2. Política. 3. Estado. I. Título.

CDD 340

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2026

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Dirección editorial: Andrés Espinosa

Coordinación editorial: Nicolás Tomasi

Diseño gráfico de la colección: Andrés Espinosa

Diseño de tapas: Daniel Vidable

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: María Inés Castaño

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en Ediciones América.

Abraham J. Luppi 1451, CABA (1437), Argentina

en el mes de abril de 2026.

Tirada: 30 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Prólogo.....	9
<i>Marcelo Rougier</i>	

Prefacio	13
----------------	----

Introducción	15
--------------------	----

Parte 1. Contribuciones teórico metodológicas a los debates sobre el desarrollo y las élites políticas y económicas

Capítulo 1. Repensando el desarrollo industrial reciente.....	21
---	----

Capítulo 2. Abordaje teórico	27
------------------------------------	----

Capítulo 3. Abordaje metodológico.....	47
--	----

Capítulo 4. Los actores de la industria durante el kirchnerismo	51
---	----

Parte 2. Los campos de intervención. Políticas y mecanismos de articulación

Capítulo 5. El campo del comercio interior	71
--	----

Capítulo 6. El campo del comercio exterior.....	103
---	-----

Capítulo 7. El campo de la política industrial.....	131
---	-----

Capítulo 8. El campo de la ciencia y la tecnología	159
--	-----

Parte 3. ¿Viejas o nuevas ilusiones en torno al modelo sustitutivo?

Capítulo 9. Estado, empresarios e industrialización reciente en la Argentina. Análisis de campos y sectores	181
Capítulo 10. Reflexiones finales. Políticas, instituciones y clivajes de clase en torno al proyecto sustitutivo reciente.....	219
 Fuentes utilizadas	 247
Anexos	275
Lista de siglas.....	297
Lista de abreviaturas	299

Prólogo

En los albores del siglo XXI, la Argentina emergió de una crisis devastadora para embarcarse en un ambicioso proyecto de reindustrialización bajo los gobiernos kirchneristas (2003-2015). ¿Qué permitió este renacer industrial, y por qué no logró consolidarse como un modelo de desarrollo sostenido? En este libro, Bárbara Couto recorre las luces y sombras de una etapa que aún resuena en el presente, desafiando los consensos y reavivando debates sobre el futuro del país.

A través de una profunda investigación analiza las complejas relaciones entre el Estado y los actores de la industria durante los gobiernos kirchneristas, un período de singular relevancia en la historia económica argentina. Esta etapa, marcada por una intensa dinámica política y económica, sigue envuelta en cierta bruma, quizás por su peso en los debates actuales. Al explorar un pasado reciente que aún dialoga con el presente —como alternativa u oposición al proyecto liberal dominante—, la autora desentraña las dificultades para forjar consensos entre élites políticas y económicas, en torno al perfil de especialización y para dotar de legitimidad a las políticas públicas orientadas a promover dicho perfil.

Couto examina, desde una perspectiva sociopolítica y socioeconómica, las herencias peronistas, las bases de apoyo del kirchnerismo, los instrumentos diseñados y las intervenciones que moldearon ese proyecto. El kirchnerismo revitalizó la industria tras décadas de declive, apoyándose en sectores industriales, mientras buscaba alinear los exportadores tradicionales con objetivos distributivos. Tanto el esquema macroeconómico como un conjunto amplio de intervenciones estatales se centraron fuertemente en el impulso de las manufacturas y el empleo, orientados al mercado interno. Sin embargo, la autora señala, haciendo foco en dos sectores industriales (alimentación

y metalurgia), que las resistencias de sectores concentrados, especialmente empresas extranjeras, y la recurrente restricción externa limitaron los avances hacia un desarrollo sostenido.

De este modo, se subraya el papel central de la industria en las estrategias de desarrollo, pero también las limitaciones en un capitalismo centrado en el mercado interno. La redistribución de ingresos, un pilar histórico del peronismo que sostuvo el consumo y la producción, definió un “estilo de industrialización” caracterizado por una especialización limitada. Pese a un contexto macroeconómico favorable —con un “dólar alto” y mercados externos en expansión—, el kirchnerismo no consolidó una estrategia de largo plazo que permitiese transformar la estructura industrial, y perpetuó sesgos históricos como la concentración económica y la baja competitividad. Aunque logró evitar la desindustrialización observada en otros países de la región, la estructura industrial argentina permaneció subdesarrollada, marcada por déficits en el comercio de manufacturas tecnológicas y una alta extranjerización.

Un aspecto destacado en este sentido es el poder de veto de los sectores generadores de divisas, cuya influencia refuerza actividades poco industrializadas y genera una paradoja: la industria, concebida como motor del crecimiento, acaba consolidando a actores que priorizan lógicas opuestas al desarrollo industrial. Este dilema, junto con la fragilidad de los consensos macroeconómicos, aquello que Aldo Ferrer denominó la falta de “densidad nacional”, impide darle sostenibilidad a los proyectos populares y nacionales de desarrollo.

De este modo, el libro invita a reflexionar sobre los desafíos de construir un sendero de desarrollo inclusivo y soberano. Transformar la economía requiere no solo cambiar las reglas del juego, sino organizar un nuevo tablero que supere las resistencias internas y externas. También nos recuerda que los logros del kirchnerismo, aunque significativos, coexistieron con desvíos, con problemas que amenazan su legado, haciendo imperativa la “argentinización” de la economía, la innovación industrial y la superación de la restricción externa para consolidar un proyecto nacional.

En estos momentos, la Argentina está asistiendo a una silenciosa transformación de su estructura económica, un proceso de cambio centrado en el ajuste a las tradicionales ventajas comparativas. La primera señal de este proceso puede advertirse en el sector energético: por primera vez en muchos años el país ha dejado de importar gas para perfilarse, quizás pronto, como un exportador. La magnitud de estos cambios se refuerza cuando se tiene en cuenta que, dada su estructura productiva, el país obtuvo históricamente sus

divisas principalmente a partir de las exportaciones agropecuarias de la zona pampeana, lo cual reforzó el poder de los productores y comercializadores para paralizar políticas no deseadas. Esa insuficiencia de divisas está en la base de las crisis cíclicas de balanza de pagos, en los vaivenes de la política económica y, en definitiva, en el estancamiento de largo plazo de la economía argentina.

La profundidad y la forma que adopte este cambio, así como la posibilidad de que constituya o no una transformación cualitativa que permita el desarrollo de la economía en su conjunto, dependerá del papel que cumpla el Estado en la orientación específica de este proceso. En otras palabras, la disyuntiva política reside en el papel que tendrá el Estado para garantizar que una parte del valor de los recursos extraídos queden dentro del país y que las actividades generadas permitan aquellos eslabonamientos productivos que traccionen el desarrollo local, no solo de empleo y empresas proveedoras sino, especialmente, de capacidades científicas y tecnológicas, de investigación y desarrollo nacionales.

En oposición a un modelo que se centra en la reprimarización de la economía, un modelo que excluye a las mayorías, el desafío del desarrollo implica la sostenibilidad y el despliegue de las capacidades estatales, productivas y también de mejoras en la distribución. Las definiciones estratégicas deben ser claras y explícitas para poder sumar voluntades de los diferentes actores vinculados a la producción y mantener su legitimidad mientras se va desplegando. Ese proyecto debe construirse sobre la base de acuerdos políticos y sociales duraderos, de consensos en torno a políticas industriales, de descentralización regional, energéticas, de desarrollo de infraestructura, etc., y también de acuerdos en torno a la estabilidad macroeconómica (sector externo, políticas fiscales y monetarias). La “orientación” permite establecer el modelo de desarrollo en el que se inscribe la acción estatal y la distribución de cargas y beneficios entre los principales actores sociales involucrados con el desarrollo.

En esas circunstancias, la intervención estatal debe ser flexible, capaz de ajustarse a las condiciones cambiantes del proceso histórico, con capacidad para retraerse o avanzar sin posiciones dogmáticas. En suma, el Estado puede jugar un papel clave en este camino a través de su intervención articulada con los sectores empresarios, de una activa política de promoción del desarrollo y de responder a cuestiones estratégicas, tanto desde el punto de vista económico como también institucional y social.

Las respuestas a los interrogantes actuales se encuentran en nuestro pasado, de allí la importancia de este libro que revisa la experiencia reciente y la pone

en relación con el lugar de nuestra sociedad en el contexto mundial, lo cual se encuentra en constante transformación. No es un camino sencillo, pero nada indica que no podamos tener éxito. Como se advierte, el excelente trabajo de Couto no solo ilumina un capítulo clave de la historia argentina, sino que nos desafía a repensar las bases de un desarrollo que aún esperamos construir.

Marcelo Rougier

Prefacio

El 12 de junio de 2024 se aprobó en el Congreso de la Nación Argentina la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Un intento más de refundación de esta Argentina zigzagueante. Esta norma, que apuesta en una dirección de amplia desregulación económica, es formulada por el partido de derecha de La Libertad Avanza, que llegó al gobierno bajo elecciones democráticas y que pese a contar con escasos legisladores propios, logra conseguir los apoyos parlamentarios para sancionarla. Dentro del arco empresario, el gobierno asume con el apoyo explícito de la cúpula transnacionalizada, corporizada en la Asociación Empresaria Argentina (AEA), creada en 2002 para presionar al Estado para pesificar la deuda externa privada luego de la crisis de 2001.

En la Argentina predominan las discusiones sobre las raíces históricas y sociológicas de la inestabilidad macroeconómica, sobre si más o menos Estado es el problema o parte de la solución, pero hace tiempo que no se debate profunda y consistentemente sobre qué modelo de desarrollo necesita la Argentina, cómo se abordan las tensiones entre las funciones de acumulación y distribución del Estado capitalista argentino, qué tipo de industrias y servicios apuntalar, sobre qué perfil productivo y qué capacidades construir para insertarse en un mundo crecientemente multipolar.

La acumulación de desajustes macroeconómicos durante los últimos años derivaron en la cristalización de un régimen de alta inflación, multicausal desde ya, pero fuertemente sujeto a la volatilidad cambiaria del peso, la creciente adhesión de la población a reservar valor en dólares y la crisis consecuente del sistema de precios relativos que hizo crujir internamente a muchas cadenas de valor en términos de las relaciones y condiciones de producción y comercialización, tanto en el mercado interno como en los mercados de exportación.

El ascenso de la ultraderecha en diciembre de 2023 volvió a significar, una vez más, un giro de ciento ochenta grados sobre la planificación económica, sobre el horizonte de lo posible y lo admisible en materia de política de desarrollo y, en ese marco, sobre el rol que le cabe al sector productivo y financiero, al Estado y las instituciones gubernamentales en dicha planificación. Es evidente que la Argentina sigue inmersa en una especie de gobernanza pendular que le confiere un carácter de algún modo de excepcionalidad en relación con sus pares latinoamericanos. La alternancia entre gobiernos de diferente signo político en nuestro país conlleva un redireccionamiento sustantivo y recurrente de marcos ideológicos, lineamientos y políticas públicas que provocan altísima incertidumbre en los actores socioeconómicos y, al mismo tiempo, generan múltiples incentivos para que agentes económicos con posiciones dominantes desarrollen y adhieran a un comportamiento de búsqueda de rentas en el corto plazo con ingresos y salidas desestabilizantes al mercado de capitales.

¿Por qué la Argentina atraviesa ciclos macroeconómicos más abruptos que otros países de la región, qué factores internos explican la excepcionalidad de la trayectoria errática de la economía argentina? ¿Por qué la gestión de la moneda, el sistema de precios y el crédito bancario (productivo e hipotecario, por ejemplo), que son pilares del desarrollo, resultan objetivos cada vez más lejanos?

La hipótesis que atraviesa el libro sostiene que el problema radica no en el modelo de Estado como ordenador de relaciones socioeconómicas, sino en las limitaciones para definir un modelo de acumulación de carácter federal que estimule la inversión atento a esquemas de reciprocidad con el sector privado y, fundamentalmente, a los objetivos del desarrollo socioeconómico sostenible.

El libro busca a partir de estos interrogantes identificar y analizar algunas pistas sobre las causas de la fragilidad de consensos en torno a la gobernanza macroeconómica, y hace foco sobre las relaciones del Estado y los actores de la industria (2003-2015), de modo de iluminar algunas debilidades de los consensos político-económicos que subyacen al capitalismo argentino a inicios del siglo XXI. De qué modo los gobiernos peronistas reeditaron viejas recetas en el contexto moderno, qué nuevos repertorios habilitaron, qué actores empresarios buscaron fortalecer, qué batallas libraron, cuáles vencieron y cuáles lo llevaron al aislamiento político. Este trabajo pretende arrojar luz sobre algunos procesos para abonar y revitalizar claves de la discusión sobre viejos y nuevos retos para pensar un horizonte de desarrollo presente y futuro sostenible para la Argentina.

Introducción

Desde el retorno a la democracia, la política económica argentina ha sido errática y la indefinición sobre los contornos del modelo de desarrollo deja en evidencia una ausencia de consensos esenciales en torno al perfil de especialización productiva y el rol de la industria en dicho proceso. Si bien el peso del sector manufacturero en el producto bruto interno (PBI) no es despreciable comparado por ejemplo al caso brasileño, otros indicadores como el déficit comercial o el grado de diversificación productiva del sector industrial permiten vislumbrar brechas de desarrollo significativas con el país vecino. Así es como los debates sobre el modelo de desarrollo argentino nunca han logrado reunir un conjunto de acuerdos mínimos entre la élite económica y la élite política de modo de definir una trayectoria u horizonte de arreglos institucionales más o menos sostenibles en el tiempo. La naturaleza cíclica de la economía argentina, como decía O'Donnell, tenía una raíz sociológica y se debía a la peculiar inestabilidad de alianzas forjadas en el interior de la burguesía, ya que cada una de ellas era portadora de proyectos antagónicos. En el planteo de este libro, la (in)definición de los contornos del modelo de desarrollo que supone acuerdos más o menos estables sobre el perfil productivo y los arreglos institucionales básicos responde a clivajes inestables entre empresarios, pero también a clivajes inestables dentro de la élite gobernante.

El libro aborda la relación entre el Estado y los empresarios industriales entre 2003 y 2015 en torno al proceso de industrialización, e interroga acerca de su orientación a favor de un proyecto sustitutivo de importaciones con énfasis en la política de ingresos. El objetivo central es analizar los principales rasgos político-institucionales y socioeconómicos del proceso de industrialización. El abordaje de la política industrial es sistémico en la medida en que se analizan las intervenciones de cuatro campos de políticas que inciden significativamente en los marcos operativos y en el desempeño del sector

industrial: la política de comercio interior, el comercio exterior, la política científico-tecnológica y la política industrial propiamente dicha. Asimismo, dentro del universo de los industriales, se focalizó en dos casos de estudio, el sector metalúrgico y el sector de la alimentación, los cuales representan más del 50% del valor agregado industrial y poseen un rol protagónico en la configuración de fuerzas sociales y alianzas, que pugnan en un escenario de “empate hegemónico” por definir proyectos alternativos para la industria.

La investigación se enmarca en tres grandes debates vinculados a los modelos alternativos del desarrollo industrial “tardío” en economías con estructuras productivas desequilibradas: desde la perspectiva estructuralista cepalina y las teorías de la dependencia; las capacidades y autonomía estatal según diferentes paradigmas de intervención, a partir de los aportes del neoinstitucionalismo sociológico e histórico; y finalmente, la acción política de los empresarios industriales, los consensos y disensos en torno al proyecto de industrialización, considerando contribuciones teóricas del neomarxismo.

Teniendo en cuenta estas contribuciones, el libro busca cubrir una vacancia al ofrecer un abordaje sociopolítico y socioeconómico del proceso de industrialización, que interroga acerca de cómo se articularon políticas y gestión, y cómo las intervenciones produjeron alineamientos favorables u opositores que determinaron el derrotero del proyecto político ensayado en la Argentina reciente.

El libro plantea que el proyecto sustitutivo fue reeditado por el peronismo kirchnerista luego de décadas de debilitamiento de las ideas industrializadoras. El gobierno consiguió por un tiempo adhesiones importantes entre el empresariado Pyme orientado al mercado interno en pos del impulso a la producción y el empleo, y procuró disciplinar la fracción agroexportadora del capital en pos de objetivos distributivos favorables a los sectores asalariados. Encontró mayores dificultades a la hora de alcanzar acuerdos con otros actores –la gran industria nacional y extranjera– tendientes a torcer el curso de los procesos estructurales de dependencia tecnológica y financiera. La fragilidad del programa kirchnerista se expresó, sin embargo, en el desacople entre el tiempo político, que tuvo su apogeo de consenso amplio entre industriales en 2007, el tiempo institucional de maduración de la planificación con el Plan Estratégico hacia 2010 y el tiempo económico del programa de gobierno, cuya coyuntura crítica fue la emergencia de la restricción externa en 2011. Dicha coyuntura llevó al gobierno, en el último tramo de la gestión hasta 2015, a intentar conducir un programa de industrialización sin industriales, lo que tensionó la sostenibilidad política del proyecto.

*La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.*

Desde el retorno de la democracia, los debates sobre el desarrollo argentino han revelado una persistente falta de consensos entre las élites políticas y empresariales acerca del perfil productivo del país y del papel de la industria. Entre 2003 y 2015, el ciclo kirchnerista buscó reactivar la producción nacional, promover el empleo y recuperar la capacidad del Estado para orientar la economía. Sin embargo, las tensiones entre fracciones del empresariado, los límites estructurales de la matriz productiva y la aparición de la restricción externa pusieron en cuestión la sostenibilidad del proyecto.

Bárbara Couto examina, desde una perspectiva sociopolítica y socioeconómica, las relaciones entre el Estado y los industriales en torno a las políticas de comercio, ciencia y tecnología, poniendo el foco en dos sectores clave: el metalúrgico y el alimentario. Con un enfoque que articula tradiciones estructuralistas y neoinstitucionales, el libro ofrece una lectura crítica sobre las posibilidades y los límites de la industrialización argentina en el siglo XXI, y aporta elementos indispensables para repensar los desafíos del desarrollo en el presente.

Universidad Nacional
de General Sarmiento



Libro
Universitario
Argentino

