



FLACSO
ARGENTINA

Maestría en Economía Política con mención en Economía Argentina

Tesis de Maestría:

**Una caracterización del cambio de régimen económico en la
Argentina durante el período 2003 – 2007**

Los dilemas del largo plazo y las oportunidades para
una fase de desarrollo de larga duración

Alumno: MATÍAS KULFAS

Director de tesis: EDUARDO BASUALDO

Buenos Aires, diciembre de 2007

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
I. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DESEQUILIBRADA, ENFERMEDAD HOLANDESA Y RÉGIMEN MACROECONÓMICO.....	5
I.1) PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO.....	5
I.2) TIPO DE CAMBIO REAL Y RESTRICCIÓN EXTERNA.....	9
II. LOS EFECTOS DEL NUEVO RÉGIMEN MACROECONÓMICO.....	15
II.1) VOLATILIDAD Y CRECIMIENTO.....	15
II.2) CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SUPERÁVITS GEMELOS.....	16
III. RECOMPOSICIÓN DE LA RENTABILIDAD Y EXPANSIÓN DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA.....	23
III.1) EL NUEVO ESCENARIO DE INTERACCIONES MICRO - MACRO.....	23
III.2) LA RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA.....	28
IV. LA CONCENTRACIÓN COMO TRABA ESTRUCTURAL AL DESARROLLO PRODUCTIVO.....	36
IV.1) EL FENÓMENO DE LA CONCENTRACIÓN EN LA INDUSTRIA.....	36
IV.2) TRANSFERENCIAS DE INGRESOS Y DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DE LA RENTA AL INTERIOR DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS.....	39
V. LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y EL DEBATE SOBRE EL CAMBIO ESTRUCTURAL.....	46
V.1) EL DEBATE SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	46
V.2) HACIA UN SENDERO VIRTUOSO DE POLÍTICA INDUSTRIAL.....	50
V.3) LOS DESAFÍOS PARA UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	52
REFLEXIONES FINALES.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	58
ANEXO I. EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL USO DE LA CAPACIDAD INSTALADA Y LA AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA EN LA INDUSTRIA ARGENTINA, 2002-2007.....	61
ANEXO II. CUADROS ESTADÍSTICOS.....	64

Introducción

Tras el colapso del régimen de convertibilidad, se comenzaron a implementar diversas medidas de política macroeconómica que fueron configurando un nuevo régimen económico y la fase de crecimiento más importante de las últimas tres décadas. El desplazamiento de la restricción externa se constituyó en uno de los principales factores dominantes del período. La continuidad e intensidad del crecimiento, sumado al impacto sobre el empleo marcaron un período de considerable mejoría en los indicadores sociales y sociolaborales.

El presente trabajo procura caracterizar el período de recuperación económica y cambio de régimen económico producido durante la presidencia de Néstor Kirchner y sistematizar algunos debates en torno a los problemas estructurales del largo plazo y el análisis del período. En dicha línea, se plantean las siguientes hipótesis de trabajo:

1. Los principales elementos del nuevo régimen (tipo de cambio competitivo, intervención del BCRA y esterilización y retenciones a las exportaciones) comenzaron a adoptarse a partir del año 2002. No obstante ello, la configuración de tales medidas como un régimen en sí mismo tiene lugar durante el período 2003-2007.
2. El nuevo régimen macroeconómico resultó una respuesta adecuada para afrontar un problema de larga data en la economía argentina dado por los efectos de la denominada enfermedad holandesa, o de la estructura productiva desequilibrada, tal como la definió Marcelo Diamand (1972). Afrontar este tipo de problemas resultó crucial atento el escenario de alzas de precios internacionales de los principales *commodities* agropecuarios, situación que configura que, para nuestro país, la hipótesis Prebisch – Singer no hubiere operado o, en otros términos, que se produjera un tendencia al mejoramiento en los términos del intercambio durante los últimos cincuenta años.
3. Uno de los elementos centrales a la hora de explicar el fuerte crecimiento ha sido la abrupta baja de la tasa de interés real, la cual resultó negativa en varios períodos. Esta evolución, resultado en parte de la fuerte depreciación real del tipo de cambio, permitió rentabilizar más las actividades productivas, no por el lado de la disponibilidad de crédito barato (que no lo hubo en forma masiva) sino por la ausencia de opciones de inversión financiera que favorecieron la canalización de un mayor volumen de recursos a la inversión productiva y al consumo.
4. Vinculado al punto anterior, se plantea la hipótesis de que una porción significativa del sector manufacturero experimentó procesos de mutaciones en las últimas décadas según las cuales se produjeron mecanismos de adaptación en el comportamiento con relación a las distintas fases del ciclo, teniendo como consideración no sólo sus propios costos de producción sino también a las tasas de interés y los precios de los productos importados. Esto conlleva un proceso de flexibilización de las estrategias de gestión empresarial que conducen a derivar recursos desde la producción a la importación y las colocaciones financieras según la tendencia del ciclo. Este tipo de comportamiento, más asociado a los grandes grupos económicos y firmas transnacionales, se hizo extensivo a algunas

porciones del sector industrial, incluso en segmentos de empresas de mediano porte. De este modo, retomando el punto anterior, la reducción de la tasa de interés y el encarecimiento de los bienes importados permitió rentabilizar considerablemente la producción local.

5. La recomposición de la tasa media de ganancia de la economía fue el principal factor de recuperación económica y la fuente de financiamiento del período. El crédito bancario fue muy reducido y la recuperación de márgenes fue el aspecto que permitió restablecer el crecimiento económico. Esta recomposición alcanzó a la mayor parte de los sectores económicos y estratos de empresas, si bien persistieron diferenciales de rentabilidad entre grandes y PyMEs.
6. Precisamente estos diferenciales de rentabilidad reflejan cuellos de botella que marcan algunas limitaciones al crecimiento y desarrollo productivo. La existencia de una gama importante de producciones monopólicas u oligopólicas deriva en que la presión sobre los costos medios que resulta de, por un lado, la recomposición salarial inducida por la recuperación y por la política del propio gobierno y, por otro, la tendencia alcista de los precios mundiales de varios *commodities* agrarios, industriales y energéticos, redundan en el traslado de esas subas de costos hacia los eslabones más débiles de la cadena, de modo tal que se consolida una mayor brecha en las rentabilidades dentro de la cadena, y la consecuente transferencia de rentas.
7. Derivado del punto anterior, ese resultado, que no es otra cosa más que el efecto de la concentración en diversos eslabones del sector industrial, lleva a postular a la concentración como una traba para el desarrollo productivo y el cambio estructural.
8. Asimismo, desde una perspectiva de largo plazo, se aprecia que el desarrollo de una industria productora de insumos de uso difundido, la cual se inició en los años '50 y abarcó varias décadas de trayectoria evolutiva, resultó exitosa para revertir los efectos del deterioro de los términos del intercambio (hipótesis Prebisch – Singer). Sin embargo, una fase superadora requiere avanzar más en los procesos de industrialización para superar la restricción externa. Esta constatación conlleva una redefinición del modelo de dos sectores hacia uno de tres sectores cuya implicancia es la estructuración de un sistema de tipos de cambio múltiples en el cual, a grandes rasgos, ya no haya dos sino tres tipos de cambio efectivo.
9. El régimen macroeconómico elegido debe ser también complementado con una nueva estrategia de política industrial que represente una visión superadora de la actual segmentación y desarticulación de programas y capas geológicas de reducida coherencia. En tal sentido, la política industrial debería contribuir a desplazar la restricción externa, desarrollar nuevas ramas intensivas en el uso del conocimiento, profundizar la diferenciación de productos y los eslabonamientos productivos, en particular con las economías regionales.

I. Estructura productiva desequilibrada, enfermedad holandesa y régimen macroeconómico

I.1) Patrón de especialización y evolución de los términos de intercambio

Durante la segunda mitad del siglo XX, la sociedad argentina atravesó por una fase de profundas tensiones sociales y distributivas que trajeron consigo diversas mutaciones en los patrones de acumulación y distribución. Una de las manifestaciones de esa conflictividad estuvo dada por lo que Diamand (1972) denominó como *estructura productiva desequilibrada*. Su concepción pretendía discutir en torno a la supuesta ineficiencia de la industria argentina y las brechas de productividad respecto a las mejores prácticas internacionales¹. Diamand se propuso analizar con minuciosidad y rigor las características estructurales de la economía argentina y las bases de la conflictiva relación entre campo e industria.

Sostenía Diamand que en realidad era incorrecto afirmar que la industria argentina fuera ineficiente en términos absolutos. Por el contrario, muchos sectores manufactureros podían exhibir un buen desempeño tecnológico y productivo en una comparación específica con el mismo sector de otros países, incluso con algunas economías más industrializadas. El problema, sostenía Diamand, es que la Argentina posee una estructura productiva desequilibrada en la cual conviven un sector agropecuario de larga trayectoria y muy elevada productividad, basada en las extraordinarias condiciones agroecológicas (fertilidad de los suelos y clima), con un sector industrial más incipiente y de menor productividad relativa². ¿Qué significa esto en términos prácticos? Que la mayor productividad del campo y su característica de sector exportador conducen a un permanente ingreso de divisas cuyo efecto es la apreciación de la moneda doméstica. Esta apreciación monetaria afecta la competitividad del sector industrial y en eso se basa la presunción de su ineficiencia.

La teoría económica trató este tipo de problemas con posterioridad a partir de la denominada “enfermedad holandesa”. Este fenómeno surge del análisis de lo ocurrido en Holanda en la década del '80, cuando dicho país descubrió la existencia de valiosas

¹ A comienzos de los años '70, cuando Diamand escribió el artículo en cuestión, la industria argentina mostraba ya cuatro décadas de trayectoria evolutiva. Si bien era posible corroborar una significativa brecha de productividad respecto a los países industrializados, era también posible observar logros significativos. Ablin y Katz (1978) relevaron 30 proyectos de exportaciones de plantas llave en mano a comienzos de esa década, es decir, la Argentina de esos años exportaba tecnología. Vale mencionar los avances en la siderurgia, la metalurgia, la energía atómica, las industrias naval y aeronáutica y la química, además del núcleo tradicional de alimentos, bebidas, textil e indumentaria. La Argentina de esos años comenzaba a exportar bienes industrializados, aspecto que permitía avizorar una luz que permitiera romper el círculo vicioso que derivaba en los denominados ciclos de *stop and go*. De hecho, la larga fase de crecimiento ininterrumpido del período 1964 – 1974 daba cuenta de una mejora considerable en las capacidades para afrontar los problemas de restricción externa.

² “Se trata de una estructura productiva compuesta de dos sectores de niveles de precios diferentes: el sector primario -agropecuario en nuestro caso -, que trabaja a precios internacionales, y el sector industrial, que trabaja a un nivel de costos y precios considerablemente superior al internacional. Esta configuración peculiar, ni siquiera imaginada por las generaciones dedicadas a la elaboración de la teoría económica que hoy se enseña en las universidades, da lugar a un nuevo modelo económico, caracterizado por la crónica limitación que ejerce sobre el crecimiento económico el sector externo” (Diamand, 1972).

reservas de gas natural en el Mar del Norte. El fuerte incremento de las exportaciones de ese recurso llevó a que la mayor oferta de divisas apreciara su moneda y su sector industrial, que era muy competitivo, sufriera una súbita caída de su competitividad. El análisis de Diamand fue anterior a la teorización de la enfermedad holandesa, y por ese motivo, Nochteff (1993) define al caso argentino y a la tesis Diamand como “enfermedad holandesa evolutiva”, en tanto no se asimila a un shock específico –en este caso por un descubrimiento de reservas que ensancha la producción de un recurso natural- sino a un problema estructural.

¿Cómo se afronta esta situación? La respuesta de Diamand es que la política económica debe estimular el desarrollo industrial promoviendo la equiparación de la estructura de productividades relativas, y en esto juega un papel central la política cambiaria. La respuesta es entonces la fijación de un sistema de tipo de cambio múltiple que mejore la competitividad de la industria ante el sesgo distorsivo que introduce el agro en el funcionamiento de la economía. Esta aseveración parte también de la base que la industria manufacturera se inicia con desventajas comparativas respecto al agro. La manera de morigerar esas asimetrías y esos desequilibrios no consiste en naturalizarlos sino, precisamente, en comprender su naturaleza y obrar para modificarla.

Este enfoque resulta relevante a la luz de la experiencia argentina durante la post-convertibilidad. La combinación de dos elementos propios de la primera fase de esta nueva etapa, la fuerte depreciación cambiaria producto del *overshotting* experimentado a comienzos de 2002 y la implementación de retenciones de las exportaciones (primero al petróleo y luego sobre algunas producciones primarias), terminaron configurando las bases para un nuevo régimen macroeconómico que, en cierta forma, se asientan en la caracterización de Diamand y sus recomendaciones de política económica. La particularidad es que aquella situación inicial, asentada en una grave crisis económica y financiera y de escasas capacidades estatales para comandar el rumbo de la economía, fue mutando hasta configurar, ya durante la presidencia de Néstor Kirchner, un nuevo régimen macroeconómico. Previo a ello, la evolución del tipo de cambio respondió a shocks de mercado en situaciones de elevada incertidumbre, conflictividad social y pujas dentro de la elite económica. Y, por su parte, la implementación de retenciones a las exportaciones se vinculó con la necesidad de recuperar las capacidades recaudatorias del estado en un contexto de generación de rentas extraordinarias derivadas del *overshotting* cambiario.

Bresser-Pereira (2007) realiza una serie de consideraciones que actualizan el debate sobre el problema de la enfermedad holandesa. Según su argumentación, la enfermedad holandesa es “el principal factor determinante de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio” que resulta de una “falla de mercado derivada de la existencia de rentas ricardianas que pueden debilitar a la economía del país indefinidamente”. En segundo lugar, sostiene Bresser-Pereira que “la enfermedad puede ser neutralizada a través de la gestión del tipo de cambio y particularmente mediante la creación de impuestos a las ventas que muevan hacia arriba la curva de oferta”.

La apreciación de Bresser-Pereira posee algunos matices de diferencia respecto del enfoque de Diamand, en tanto plantea el problema como el resultado de una falla de mercado. Mientras Diamand realiza una crítica a la visión ortodoxa, el enfoque Bresser-Pereira bien podría implicar intervenciones aún dentro del propio *mainstream*. Desde su óptica, se trata “de una falla de mercado porque el sector que produce bienes intensivos

en recursos naturales generan externalidades negativas en la economía de otros sectores”. Es una falla de mercado “que implica la existencia de una diferencia entre el tipo de cambio que equilibra la cuenta corriente (que es el tipo de cambio de mercado) y el tipo de cambio que hace eficiente y tecnológicamente sofisticada a los sectores económicos (que es el tipo de cambio que la economía predice para que la industria eficiente pueda competir en los mercados). Sólo cuando la enfermedad holandesa es neutralizada el mercado estará en condiciones de jugar su rol de asignar eficientemente los recursos y estimular la inversión y la innovación”. Finalmente, Bresser-Pereira va más allá y sostiene que “cuando la enfermedad holandesa existe, aún cuando los bienes sean producidos con tecnologías *state-of-the-art* no son económicamente viables en un mercado competitivo”.

Una revisión de los enfoques sobre enfermedad holandesa permite apreciar que se trata de un análisis de estática comparada, haciendo foco en una economía que ha sufrido un shock como resultado de un fuerte ingreso de divisas proveniente de su sector intensivo en el uso de recursos naturales. Sin embargo, lo que intenta remarcar Bresser-Pereira, y ya había señalado Nochteff (1993) es que la enfermedad holandesa puede ser un fenómeno estructural en economías como las latinoamericanas que se desarrollan con fuerte base en sus recursos naturales. Desde este punto de vista, el problema estructural debe ser abordado con políticas específicas que lo neutralicen³.

La problemática del modelo de dos sectores que describe Diamand se complejiza al estudiar la evolución del escenario internacional, el cual permite apreciar que durante los últimos 50 años Argentina viene operando en un sentido inverso a la hipótesis Prebisch – Singer⁴. En efecto, y tal como se puede apreciar en el Gráfico Nro. 1, la evolución de los términos del intercambio para nuestro país exhibe una clara tendencia favorable, aspecto atribuible al alza de los productos primarios y también de los commodities industriales que se desarrollaron en nuestro país fundamentalmente durante la segunda fase de sustitución de importaciones (la cual prosiguió, en algunos casos, durante los años '80). La Argentina exporta productos primarios y bienes intermedios e importa fundamentalmente bienes de consumo industrializados y bienes de capital. Si la

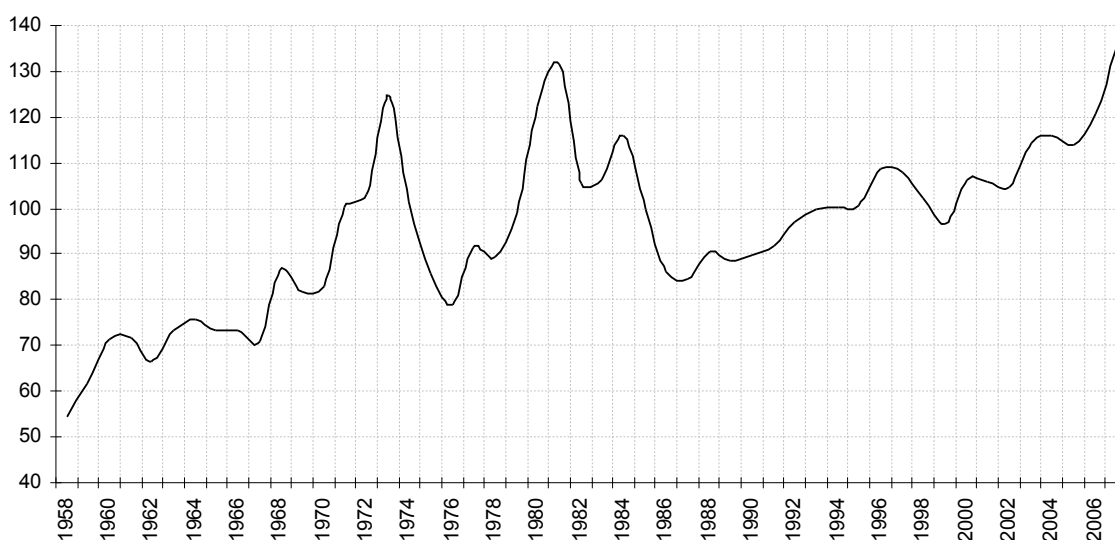
³ “La neutralización de la enfermedad holandesa puede ser completamente obtenida con dos medidas. La primera es un impuesto o contribución sobre la venta de bienes... En segundo lugar, la neutralización será completa con la creación de un fondo internacional con los recursos derivados de ese impuesto; el fondo prevendrá que los inlujos del impuesto reaprecien el tipo de cambio. Esto fue en esencia lo que hizo Noruega después del descubrimiento y el comienzo de la exportación de petróleo del Mar del Norte. Gran Bretaña, que descubrió petróleo al mismo tiempo, no neutralizó la enfermedad holandesa y su economía sufrió las consecuencias. Chile también neutralizó adecuadamente la enfermedad holandesa con fuertes impuestos a las exportaciones de cobre, pero fue una neutralización parcial porque los ingresos por ese impuesto no se destinaron a la conformación de un fondo internacional. Cada país productor de petróleo grava su exportación, pero generalmente a un nivel que no alcanza a neutralizar la enfermedad holandesa... Indonesia neutralizó adecuadamente la enfermedad holandesa pero México no lo hizo. La elevada disciplina fiscal en Indonesia hace posible para este país comprar y esterilizar reservas para prevenir la apreciación del tipo de cambio pagando una muy baja tasa de interés por dichas compras”, Bresser-Pereira (2007).

⁴ La literatura económica anglosajona define como hipótesis Prebisch-Singer a lo que en América Latina se conoce como la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, la cual fue formulada casi en forma simultánea (1950) por Prebisch y Singer. Como señala Lutz (2002), “la tesis Prebisch-Singer predice una declinación de largo plazo en los términos del intercambio, ejemplificado en el precio mundial de los productos primarios en términos relativos a los de los productos manufacturados” (traducción propia). Dicho autor realiza una serie de tests econométricos y encuentra evidencia favorable a la tesis Prebisch-Singer para un período comprendido entre 1900 y 2000. Por su parte, Arden y Wright (2002) llegan a conclusiones similares.

hipótesis Prebisch – Singer se verifica en diferentes estudios para series de larga duración y a nivel agregado en el ámbito internacional y, por otra parte, la Argentina pudo escapar a la señalada tendencia al deterioro de los términos del intercambio ello se debió, fundamentalmente, a que pudo incorporar industrias a su canasta exportadora⁵.

En el caso de los bienes primarios, la evolución de los precios internacionales durante la presente década muestra algunos picos de crecimiento en el marco de cierta estabilidad de precios. Se puede apreciar que la evolución es favorable pero sin dejar de formar parte de una tendencia general al alza. Esto confirmaría que la coyuntura de precios internacionales durante el gobierno de Néstor Kirchner, si bien fue muy favorable, no dejó de formar parte de una tendencia general que, con sus ciclos coyunturales de alzas y bajas, se ha verificado durante las últimas cinco décadas.

Gráfico Nro. 1
Evolución de los términos de intercambio, 1958-2007
Base 1993=100



FUENTE: elaborado en base a Coremberg, Goldzier, Heymann y Ramos (2007)

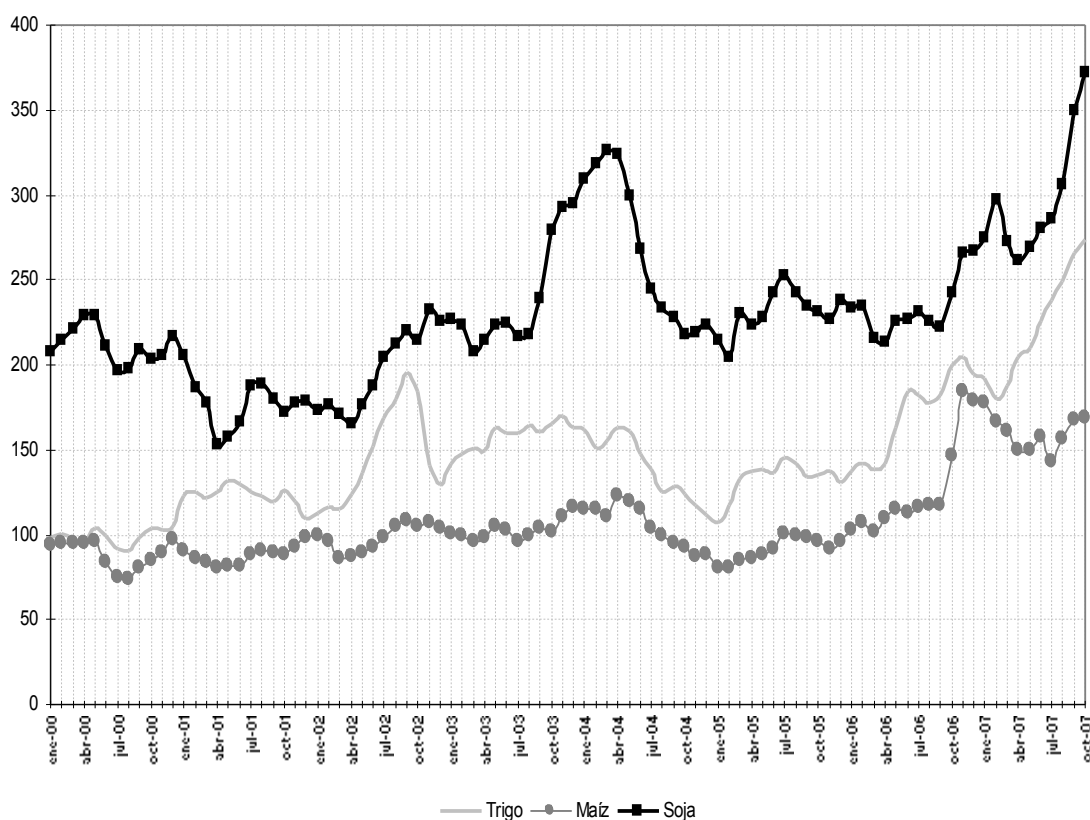
La conflictividad distributiva expresada en la puja campo – industria durante las últimas décadas se manifestó, tal como lo expresara Diamand, en trabas estructurales por el lado del sector externo⁶. La restricción externa ha sido durante todo ese período el

⁵ Las exportaciones industriales representaban sólo el 13% del total exportado por la Argentina en 1970. En 1980 explicaban el 23% y en 1991 el 25%. Más recientemente se observa una tendencia a una mayor participación: 26% en 2003, 29,7% en 2005 y 31,1% en 2007, de acuerdo a datos extraídos del banco de datos del Banco Mundial e información del INDEC.

⁶ “Mientras el crecimiento de la economía -en particular el crecimiento industrial - requiere siempre cantidades crecientes de divisas, el alto nivel de precios industriales que caracteriza a la estructura productiva desequilibrada impide que la industria exporte. De modo que, a diferencia de lo que sucede en los países industriales, en los cuales la industria autofinancia las necesidades de divisas que plantea su desarrollo, el sector industrial argentino no contribuye a la obtención de las divisas que necesita para su crecimiento. Su abastecimiento queda siempre a cargo del sector agropecuario, limitado sea por falta de una producción mayor, sea por problemas de la demanda mundial o por ambas cosas a la vez. En la etapa inicial de este tipo de desarrollo una rápida sustitución de importaciones hace que la industria contribuya a mantener equilibrada la balanza de pagos ahorrando divisas. Posteriormente el proceso sustitutivo se hace cada vez más lento. Se llega finalmente a que la sustitución como máximo puede alcanzar a neutralizar el incremento de importaciones que trae el progreso tecnológico por la incorporación de

aspecto que opone límites a la expansión económica y, en ocasiones, el factor que estimula la recuperación del ciclo. Esa restricción externa se manifestaba fundamentalmente en los déficits de balanza comercial durante la fase de sustitución de importaciones y en el estrangulamiento de pagos externos, fruto del sobreendeudamiento, durante la etapa que se abre tras la última dictadura militar y la adopción del modelo neoliberal en nuestro país. Reflejo, en parte, de esa restricción externa es la elevada volatilidad del PIB que se evidencia durante los últimos 57 años, en los que hubo 18 períodos de caída del PIB y una elevada varianza en la tasa, tal como queda reflejado en el Gráfico Nro. 3.

Gráfico Nro. 2
Evolución de los precios internacionales de *commodities* agrarios
En dólares por tonelada



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

1.2) Tipo de cambio real y restricción externa

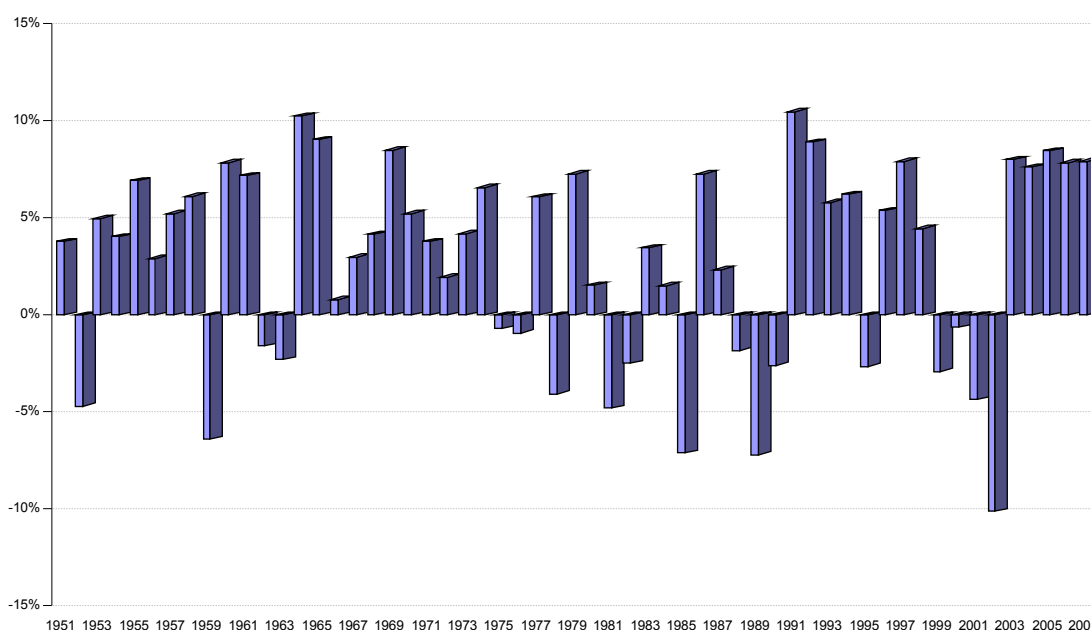
Un régimen macroeconómico basado en un tipo de cambio real alto se presenta como un camino para estimular un desplazamiento de la restricción externa y, al mismo tiempo, introducir un esquema de tipos de cambios diferenciales que coadyuve a morigerar el desequilibrio entre las productividades relativas entre agro e industria como

nuevos productos (automóviles, televisión, hilados sintéticos, etcétera). A partir de este momento se inicia un proceso de divergencias entre el crecimiento del sector industrial consumidor de divisas, que no contribuye a producirlas, y la provisión de estas divisas a cargo del sector agropecuario de crecimiento mucho más lento. *Esta divergencia es responsable de la crisis de balanza de pagos en la Argentina y constituye el principal limitador de crecimiento del país*” (Diamand, 1972).

forma de contrarrestar los problemas de enfermedad holandesa o estructura productiva desequilibrada.

Entre los avances de los últimos años en la discusión teórica respecto a la necesidad de implementar un régimen macroeconómico basado en el sostenimiento de una meta de tipo de cambio cabe destacar los aportes de Frenkel (2004) y Frenkel y Rapetti (2007). Dicho enfoque surge a la luz del abandono del ancla cambiaria y la adopción de un régimen de flotación. De allí se abrió un abanico de debates y problemas que la Argentina no había tenido en la década anterior debido a su régimen de tipo de cambio fijo que dejó sin efecto los instrumentos de la política monetaria.

Gráfico Nro. 3
Tasa de variación del PIB, 1951-2007



FUENTE: elaborado en base a Coremberg, Goldzier, Heymann y Ramos (2007)

En este marco, la ortodoxia y los organismos internacionales de crédito se ocuparon de difundir la relevancia de adoptar un mecanismo de metas de inflación (“*inflation targeting*”) como regla de política monetaria⁷, esto es regular la oferta monetaria exclusivamente a partir de objetivos de contención de la inflación. Las críticas a dicho régimen han girado, en primer término, por el descuido de otros objetivos de política como el empleo y el crecimiento, priorizando exclusivamente el control del nivel inflacionario. En segundo lugar, el régimen de metas de inflación se basa en el manejo de la tasa de interés de modo tal de regular potenciales excesos de demanda evitando un traslado al nivel de precios. Pero, como sostienen Abeles y Borzel (2004) y Frenkel (2004), los canales de transmisión en mercados financieros incompletos y poco profundos como es el caso de la Argentina y de otros países periféricos, son débiles, de modo tal que, por ejemplo, una elevación de la tasa de interés en un contexto de tendencia al alza del nivel de precios puede no tener consecuencias sobre la inflación pero sí efectos negativos sobre el crecimiento y el empleo.

⁷ Para un detallado análisis del debate sobre las metas de inflación véase Abeles y Borzel (2004).

Ante esta situación, el planteo de Frenkel pasa por la conformación de un régimen basado en una meta de tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE). Frenkel discute con quienes afirman que un régimen de este tipo es imposible de implementar debido a la existencia del denominado trilema. En otras palabras, sería imposible procurar el cumplimiento de tres objetivos con dos instrumentos. Sin embargo, sostiene Frenkel, el problema del trilema es de implementación y no de abordaje teórico (Frenkel, 2007)⁸. El mecanismo consta de cinco elementos y consiste, en primer lugar, en intervenciones del Banco Central para comprar, emisión monetaria mediante, el superávit comercial y, en segundo lugar, una posterior colocación de títulos con el propósito de esterilizar parte de la emisión y evitar que tenga impactos sobre el nivel de precios.

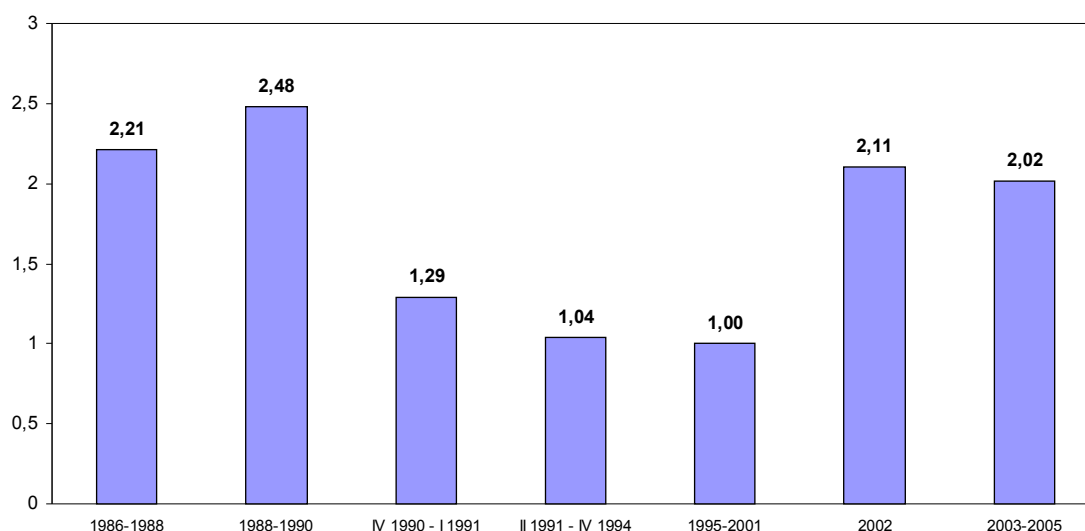
El régimen de política macroeconómica tiene, en tercer lugar, la implementación de controles al ingreso de capitales, ello por cuanto los mismos acentúan la tendencia a la apreciación cambiaria. El cuarto elemento pasa por la administración de la volatilidad del tipo de cambio nominal. La mirada ortodoxa suele poner hincapié en la necesidad de evitar volatilidad en el tipo de cambio nominal de corto plazo pero sugiere flotación plena en el mediano y largo plazo. Por el contrario, en el régimen de TCRCE resulta fundamental actuar en sentido inverso, evitando, por una parte, la volatilidad de mediano y largo para favorecer la estabilidad del tipo de cambio real, de modo que dicha estabilidad estimule la inversión productiva en tanto se trata de un precio fundamental a la hora de estimar la viabilidad de proyectos de inversión de plazos más largos de maduración. Pero con respecto al corto plazo, el régimen de TCRCE sugiere estimular cierta volatilidad para extinguir posibles prácticas especulativas que se produzcan como resultado de expectativas de apreciación cambiaria. En otras palabras, una excesiva estabilidad del tipo de cambio nominal en un contexto de abundante oferta de divisas podría operar como una suerte de seguro de cambio gratuito para los fondos de inversión de corto plazo.

Finalmente, el quinto aspecto del régimen son las retenciones a las exportaciones, las cuales permiten redistribuir rentas extraordinarias, aplacar efectos inflacionarios por traslado a precios domésticos del alza de precios de alimentos y propender el equilibrio de productividades relativas entre agro e industria⁹.

Gráfico Nro. 4
Tipo de cambio real, 1986-2005
Base 1995 – 2001 = 1

⁸ “Las críticas no se dirigen a la política en sí misma sino a la capacidad que disponen los gobiernos para conducirla. En esencia, la objeción es que la administración del tipo de cambio real se encuentra –como cualquier variable real- fuera del alcance de la acción pública... Las objeciones relevantes para lo formulación de la política económica han tendido a basarse en el trilema o trinidad imposible. El trilema dice que es imposible mantener simultáneamente libre movilidad de capitales, política monetaria activa y control sobre el tipo de cambio nominal. Las autoridades deben renunciar a una de estas tres opciones”, Frenkel y Rapetti, 2007.

⁹ Cabe adicionar las retenciones a la producción de hidrocarburos, de gran importancia dada la fuerte propensión exportadora del sector y los elevados precios internacionales durante el período, lo cual condujo al gobierno a implementar un esquema de retenciones móviles.



FUENTE: Frenkel y Rapetti (2007)

Este régimen macroeconómico se presenta como un esquema apropiado para estimular el crecimiento económico y el empleo. De hecho, durante este período el empleo evolucionó favorablemente y se produjo una significativa mejora de los indicadores sociales. Como primer aspecto, cabe destacar la evolución de la elasticidad empleo – producto, la cual pasó de 0,33 entre 1994 y 2001 a 0,55 entre 2002 y 2007. En segundo lugar, se aprecia un sustancial incremento de la tasa de empleo y la consiguiente caída de los niveles de desempleo. En este marco, la tasa de empleo avanzó a niveles sustancialmente más elevados, pasando de 37,3% en 1993 y 35,2% en 2001 a 40,5% en 2005 y 42,2% en 2007. Tal evolución permitió reducir la tasa de desempleo a un dígito por primera vez desde 1993.

En tercer lugar, se produjo una importante alza del empleo formal. La cantidad de ocupados creció un 22,3% entre 2002 y 2007 y el 93% de los empleados creados fueron en blanco. Asimismo, de los empleos en blanco, el 89% correspondió al sector privado. La tasa de empleo formal (ocupados en blanco como proporción del total de puestos de trabajo) alcanzó el nivel récord en el período 1996 – 2007, llegando al 45,5%, 7 puntos porcentuales más que en 1996. En cuarto lugar, se verificó un considerable descenso de la incidencia de la pobreza (de 52% a 22% entre 2002 y 2007) y la indigencia (de 23,7% a 7,1% en ese mismo período).

Finalmente, cabe destacar una tendencia a la mejora de la distribución del ingreso. En tal sentido, si bien la participación de los trabajadores en el ingreso nacional muestra un nivel similar al los mejores períodos de la década pasada, se observa, por otra parte, una leve reducción de la participación de los deciles más rico y una leve mejora en los siguientes, de lo cual se puede inferir que la distribución, dentro del mundo del trabajo, experimentó algunas mejoras.

El punto conflictivo de este régimen surgió a partir de la reaparición de la problemática de la inflación, en particular a fines de 2005 y luego a comienzos de 2007. Desde la perspectiva ortodoxa, la existencia del denominado trilema debería desembocar en un descontrol del nivel de precios, ello por cuanto la meta de preservación del tipo de cambio real induce incrementos en la emisión monetaria a lo que se suma una reducida capacidad de esterilización monetaria, en función de los riesgos de incrementar el déficit

fiscal o cuasifiscal. Frenkel y Rapetti muestran que se trata de un problema de implementación y no de imposibilidad teórica. En otras palabras, de la forma en que se ejecuten políticas de esterilización y, más ampliamente, de control de la inflación, dependerá la constatación empírica de tal aseveración.

Cuadro Nro. 1
Evolución de los principales indicadores laborales,
sociales y distributivos de la Argentina, 1993 – 2007

	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Tasa de empleo formal	Tasa de pobreza en personas	Tasa de indigencia en personas	Participación de los salarios en el PIB	Participación en el ingreso de los deciles 1 a 5
1993	37,3	9,6	...	17,3	4,0	42	...
1994	36,3	11,5	...	17,6	3,4	39	19,9
1995	34,7	17,5	...	23,5	6,0	38	20,3
1996	34,3	17,2	38,3	27,3	7,2	35	20,3
1997	35,9	14,9	40,3	26,2	6,1	35	19,7
1998	36,8	12,9	41,3	25,1	6,1	36	19,6
1999	36,5	14,3	40,7	26,9	7,2	38	19,7
2000	36,2	15,1	40,3	29,3	7,6	38	19,7
2001	35,2	17,4	40,5	34,1	11,3	39	19,3
2002	34,1	19,7	37,9	52,0	23,7	32	18,5
2003	37,8	16,9	36,7	50,9	24,1	31	18,5
2004	39,7	13,6	38,3	42,3	16,0	33	18,5
2005	40,5	11,6	41,2	36,4	13,0	35	19,0
2006	41,6	10,2	43,3	29,2	10,0	38	19,5
2007	42,2	8,5	45,5	22,0	7,1	...	...

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía, con excepción de la participación de los salarios en el PIB que fue extraída de Coremberg, Goldzier, Heymann y Ramos (2007) y la participación de los deciles 1 a 5 que fue extraída de Cetrángolo, Heymann y Ramos (2007)

Ahora bien, en la aceleración del alza de precios en Argentina se observan varios elementos. Uno de ellos ha sido el alza de los precios internacionales de alimentos y energía. En el primer caso, la Argentina es exportador neto y en el segundo ha debido recurrir a importaciones. En este sentido se han planteado problemas orientados a la necesidad de desacoplar precios internos respecto a los internacionales, problemática ante la cual la Argentina se enfrentó a la debilidad institucional fruto del cierre de las juntas de granos y carnes a comienzos de los '90 y la falta de mecanismos alternativos.

Por otra parte, se observa una aceleración del denominado *pass-through*, el cual había estado contenido por el lado de los servicios, sector que empujó una parte importante de la aceleración del nivel de precios.

La respuesta ante la aceleración inflacionaria fue un intento de implementar un mecanismo de coordinación de precios pero desde una fuerte debilidad institucional y un enfoque erróneo en muchos aspectos. En tal sentido, dicha política tendió a estimular la concentración en algunos sectores, cuando en realidad dicho factor es más una traba que una solución al problema de la inflación, ello bajo el supuesto de que la negociación con pocos actores favorece la coordinación de precios. Asimismo, dicha política de precios tuvo una escasa articulación con mecanismos de política industrial y le faltó una más decisiva política de ensanchamiento de la oferta¹⁰.

¹⁰ El aspecto más negativo de este proceso fue el manto de duda que cubrió la nueva estimación del índice de precios elaborado por el INDEC, manto que luego se extendió a otras variables. Si bien el INDEC mostraba durante 2006 severas fallas de funcionamiento y una gestión deficiente (prueba de ello es la

La persistencia de considerables niveles de pobreza y una estructura distributiva regresiva llevan a pensar que el esquema macroeconómico como el reseñado puede transformarse en condición necesaria para el crecimiento y el empleo pero difícilmente en condición necesaria y suficiente. En tal sentido, si bien el régimen favorece al desarrollo a través de diversos canales (Frenkel y Rapetti, 2007), la fuerte mejora en el nivel de empleo conviviendo con significativos niveles de pobreza conducen a inferir que una parte significativa del empleo creado es de baja calidad y reducidos ingresos. Al fenómeno de la pobreza como resultado del desempleo masivo que se gestara en los '90 le sigue otro de pobreza por reducidos ingresos en personas ocupadas. He aquí el punto central inherente a una profundización del nuevo esquema económico: un nuevo salto en el ingreso de la población y una nueva matriz distributiva demanda una nueva matriz productiva. Y una estrategia de desarrollo productivo en economías abiertas no puede depender exclusivamente del valor del tipo de cambio, siendo necesarias intervenciones en los niveles micro y mesoeconómicos. No obstante esta aseveración, no dejan de resultar sorprendentes los extraordinarios efectos que deparó el nuevo régimen macroeconómico.

pésima gestión del Censo Económico 2004, aún no finalizado), la intervención encabezada por el Secretario de Comercio Interior a comienzos de 2007, lejos de atacar dichas falencias, las profundizó. La pérdida de credibilidad de los índices constituyó el aspecto más negativo del período 2003 – 2007 y generó un incremento de los niveles de inflación por problemas de expectativas y ausencia de anclajes sólidos.

II. Los efectos del nuevo régimen macroeconómico

II.1) Volatilidad y crecimiento

La trayectoria evolutiva de la economía argentina en los últimos 50 años exhibe, como ya se ha podido observar, ciclos de alta volatilidad. Resultó muy poco frecuente encontrar etapas de crecimiento sostenido de la economía, es decir fases de crecimiento del producto en forma continua y a ritmos de crecimiento de similar intensidad. Analizando la segunda mitad del siglo XX es posible observar dos fases de cierta estabilidad: la primera entre 1953 y 1957 y la segunda, tal vez la más importante, entre 1964 y 1974, donde se registran once años consecutivos de crecimiento económico. No obstante ello, hay en esa fase dos años de muy bajo crecimiento. Con posterioridad a ese ciclo, la volatilidad se hace más intensa. Entre 1975 y 2001 se registran 14 años de crecimiento y 13 años de caída del producto. La interrupción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones agudizó entonces los ciclos de mayor volatilidad y la omnipresencia de la restricción externa por efecto del sobreendeudamiento.

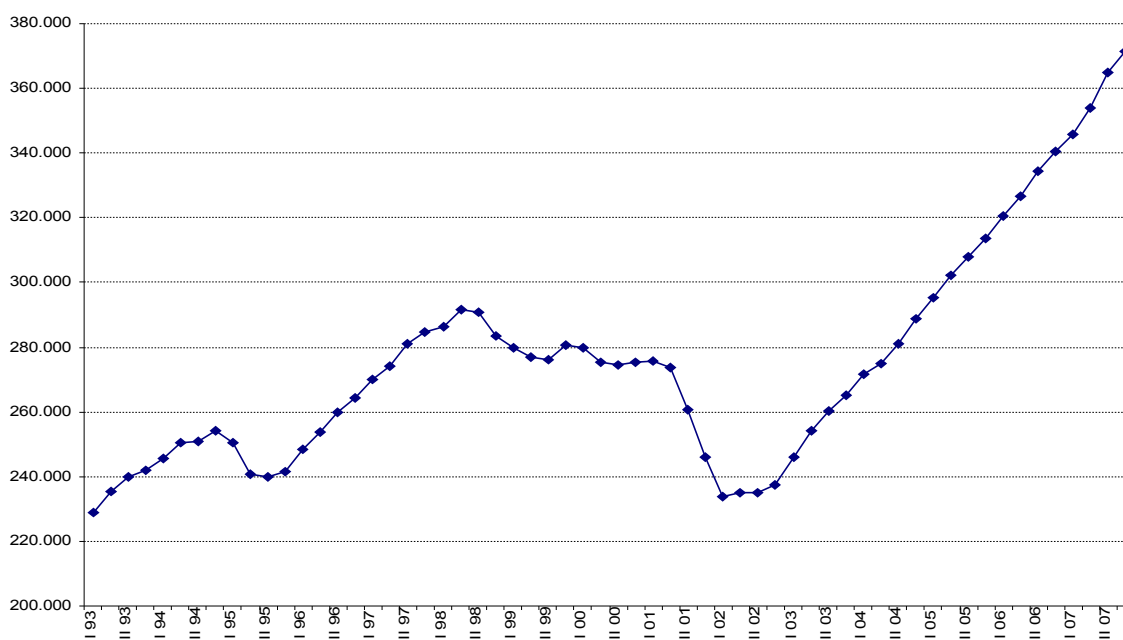
Por estos motivos es que ha resultado llamativa la presencia de una fase de crecimiento, entre 2003 y 2007, caracterizada por la continuidad del alza del PIB y las elevadas tasas de crecimiento. En efecto, en ese período no sólo crece el producto sino que lo hace a una tasa relativamente homogénea y cercana al 9% anual. Semejante desempeño invitó a la reflexión a numerosos analistas, sectores políticos y organismos. La entonces titular del FMI, Anne Krueger no dudó en caracterizar la recuperación que experimentó la Argentina a partir de 2003 como el “rebote del gato muerto”. En abril de 2004 por primera vez desde el inicio de la recuperación económica el estimador mensual de la actividad económica mostró un parate respecto al mes anterior (si bien continuaba mostrando una evolución positiva si la comparación se realizaba respecto al mismo mes del año anterior), que luego se reveló como fruto de una coyuntura particular, pero ello no inhibió a varios analistas a pronosticar la llegada de una fase de *amesetamiento* del ciclo y el fin de la recuperación económica¹¹.

En forma recurrente hubo alusiones a la necesidad de reestructurar la deuda externa y honrar los compromisos tal cual habían sido asumidos. Sin cumplir esta condición, decían muchos de estos analistas, sería muy difícil continuar creciendo y la evolución experimentada sería entonces una mera ilusión de corto plazo imposible de

¹¹ Las diversas consultoras que suelen asesorar al sector financiero y que se deshacían en loas a la política económica en la década del '90 auguraron el fin del ciclo de recuperación económica y un incipiente *amesetamiento* del ciclo económico. Poco después tuvieron que reconocer (sin sonrojarse demasiado) que se había tratado de un fenómeno coyuntural vinculado a una mayor acumulación de *stocks* en el mes anterior por expectativas de déficit energético, expectativas que –vale aclararlo– no se cumplieron. El resultado final fue que el crecimiento continuó a un ritmo similar. El consultor Miguel Angel Broda señalaba en su informe de abril de 2005 que “hay un clima enrarecido que afecta la expectativas económicas. El crecimiento del PBI se ha moderado y eso despierta cierta inquietud; el gobierno no acierta con el diagnóstico de la inflación y el Banco Central endurece a cuentagotas la política monetaria pese al fuerte repunte de los precios. Por si fuera poco, la negociación con el FMI y la interna del PJ bonaerense le agregan ruido político a la economía”. En enero de 2006 ocurrió algo similar. Por primera vez desde 2003, el estimador mensual industrial mostraba un pobre desempeño y nuevamente varios se animaron a pronosticar el agotamiento de una fase de crecimiento.

sustentarse en el tiempo. Por el contrario, la Argentina concretó una renegociación exitosa con una fuerte quita en el año 2005. Antes, durante y después de esa renegociación, la Argentina continuó creciendo a tasas muy elevadas. También se decía que era imposible continuar creciendo si no se llegaba a un acuerdo con el FMI, para lo cual se debían implementar “reformas estructurales”, las cuales versaban en torno a incrementar las tarifas de los servicios públicos, pagar los bonos de la deuda en su totalidad sin quitas, favorecer un proceso de “normalización bancaria” con la propuesta velada de una banca *off-shore*, reducir el gasto social. Y, desde el punto de vista de la política monetaria y cambiaria, la flotación del tipo de cambio. La Argentina no sólo desistió de firmar un acuerdo con el FMI sino que optó por pagar toda su deuda residual y de este modo poner fin a una relación conflictiva que sólo contribuyó a implementar las políticas económicas que condujeron al país a una de las más graves crisis de su historia.

Gráfico Nro. 5
Evolución trimestral del PIB desestacionalizado, 1993 – 2007
Millones de pesos a precios constantes de 1993



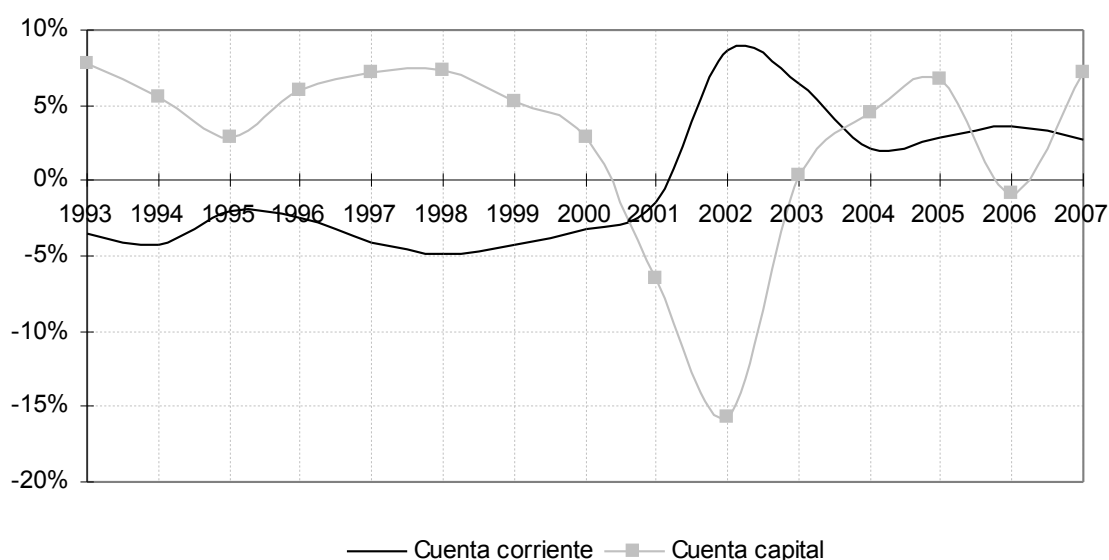
FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

II.2) Crecimiento económico y superávits gemelos

El nuevo régimen macroeconómico configuró un escenario que presenta tres características salientes: i) la recuperación del crecimiento económico; ii) el desplazamiento de la restricción externa y iii) el restablecimiento del equilibrio fiscal a partir de un considerable ahorro público. Tras casi cuatro años de caída, el PIB comienza a mostrar signos de recuperación en la segunda mitad del año 2002 y una fuerte aceleración a partir del año 2003. Como se puede apreciar en el Gráfico Nro. 5, se trata de la fase más prolongada e intensa de crecimiento en los últimos quince años, y también, como ya se viera en el apartado anterior, de las últimas tres décadas.

Uno de los aspectos más notables de este período es el desplazamiento de la restricción externa, situación corroborable a partir de la considerable alteración de la evolución de la balanza de pagos. La cuenta corriente alteró su signo estructuralmente negativo, pasando de un promedio de -3,2% del PIB entre 1993 y 2001 a 3,9% del PIB entre 2002 y 2007. La cuenta capital muestra una tendencia más errática tras las fuertes caídas de 2001 y 2002, exhibiendo una tendencia al alza con la excepción del año 2006, período en el que se produjo el pago del saldo total de deuda con el FMI como paso previo a la ruptura con el organismo. El aspecto que sintetiza esta evolución de la balanza de pagos es un proceso de sustitución de ahorro externo (endeudamiento) por ahorro interno (desendeudamiento). En ese proceso se produce también una sustitución de importaciones, aspecto visualizable en la importante caída en el peso de las importaciones en la actividad económica. En efecto, las importaciones como porcentaje del consumo interno, pasan del 66% entre 1997 y 2001 al 57% entre 2003-2007. Por su parte, medidas como proporción de la demanda agregada (consumo privado más inversión), caen del 47% al 41%¹².

Gráfico Nro. 6
Balanza de pagos, 1993 – 2007
En % del PIB



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

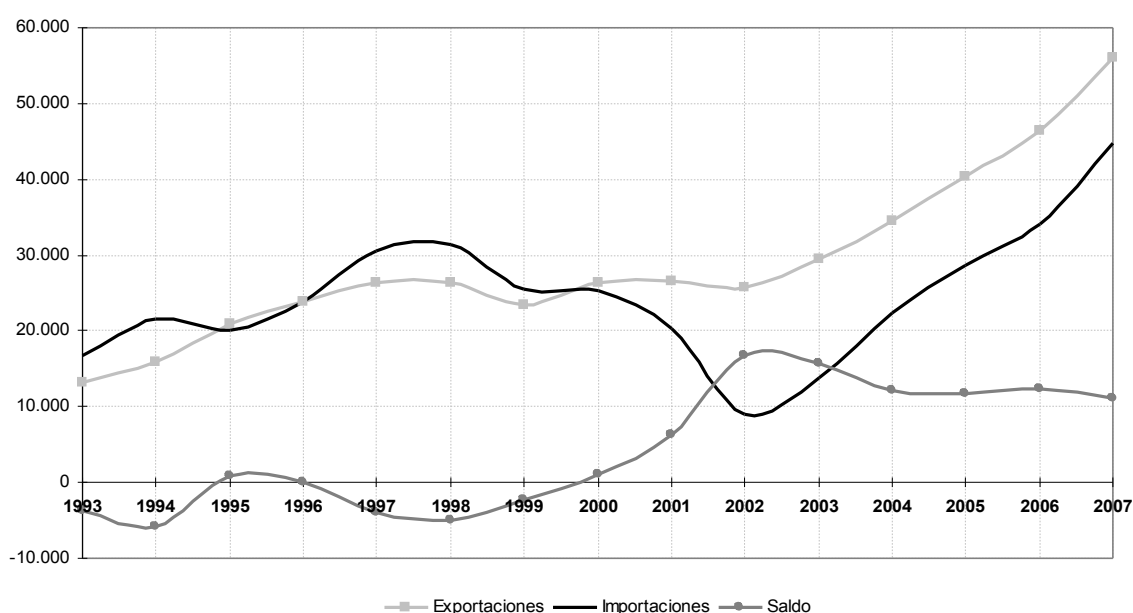
Se plantea en este trabajo que se produjo un desplazamiento de la restricción externa porque, efectivamente, se registró un proceso que permitió recomponer el superávit de balanza comercial, impulsando un fuerte alza en las exportaciones (incremento que se ve estimulado por el alza de precios internacionales en commodities agrarios, industriales y energéticos) y un ajuste por el lado de las importaciones. Se trata de un ajuste muy diferente al que describían modelos como el de Braun y Joy (1981), en los cuales el nivel de actividad se contraía por efecto de la devaluación y como resultado de ello se producía una caída de las importaciones que permitía compensar el desequilibrio externo. En este caso, la caída de las importaciones es acompañada de un alza de las exportaciones y el restablecimiento del ciclo de crecimiento no depende sólo

¹² Para un análisis del proceso de sustitución de importaciones en la etapa subsiguiente a la salida del régimen de convertibilidad véase CEP (2004).

del mercado interno, el cual recibe adicionalmente una protección por efecto de la política cambiaria.

No obstante ello se plantea que la restricción externa se desplaza pero no puede hablarse de su extinción, ello por cuanto permanecen latentes las demandas de importaciones, tanto de bienes de capital como resultado de procesos de inversión como, fundamentalmente, de bienes de consumo final, situación que parte de debilidades de la estructura productiva, el desmantelamiento de parte del tejido manufacturero más complejo y de pautas de consumo de la población que no se han modificado y que tienen, en parte, su eje, en la concentración de ingresos que prevalece en nuestro país¹³.

Gráfico Nro. 7
Evolución de la balanza comercial, 1993 – 2007
En millones de dólares corrientes



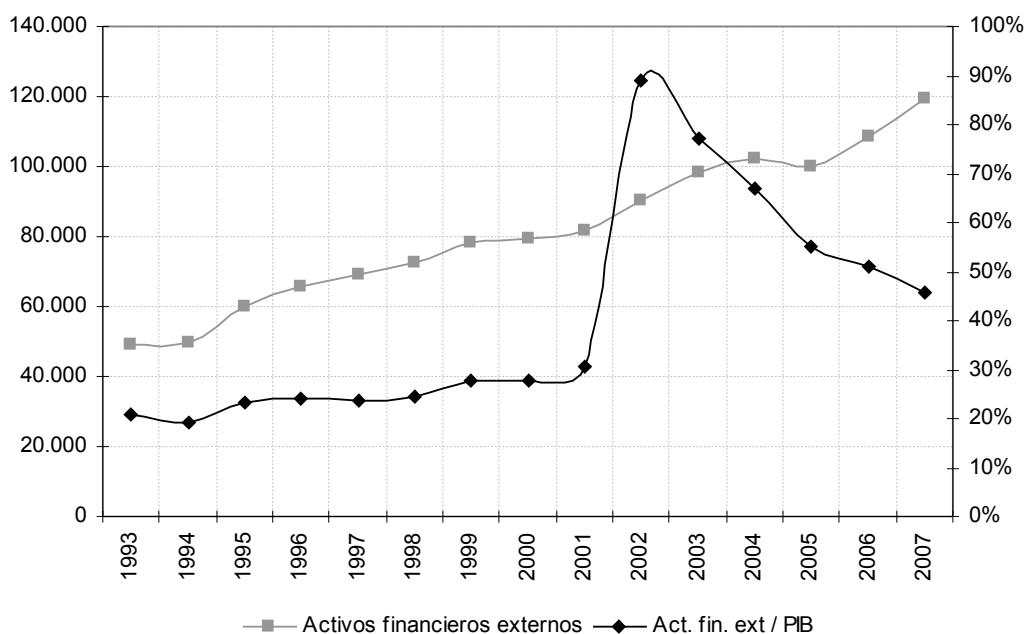
FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Analizando la evolución de la balanza comercial es posible apreciar que su saldo tendió a estabilizarse en una cifra algo superior a los 10.000 millones de dólares. Esa estabilidad fue posible gracias al fuerte despegue exportador que permitió duplicar las exportaciones, porque, en forma simultánea, también se produjo un considerable salto en las importaciones. En este marco, la balanza comercial industrial se tornó deficitaria por el fuerte salto en las compras externas de bienes de consumo y por funciones de producción intrasectoriales con fuertes contenidos de productos importados (en especial el complejo automotor)¹⁴.

¹³ Al respecto resulta sumamente ilustrativo el trabajo de Heymann y Ramos (2007) en el que muestran que las brechas de ingresos entre Argentina y los países más desarrollados son significativas pero se reducen drásticamente si la comparación se realiza por deciles poblacionales. Así, por ejemplo, mientras el ingreso per cápita argentino equivale al 42% del correspondiente a Europa continental y Japón, el del decil más rico de la Argentina es igual al 70% de su equivalente en Europa continental y Japón, mientras que el decil más pobre percibe apenas un 15% de su equivalente europeo y japonés. Esto marca que este proceso de ensanchamiento de brechas que ha experimentado la Argentina en las últimas décadas no fue homogéneo y que un sector de la población pudo conservar pautas de consumo y estándares de vida muy similares a los de las principales capitales de los países más desarrollados.

En otras palabras, la restricción externa ofreció una considerable “tregua” pero es altamente sensible a los movimientos de precios internacionales de los commodities agrarios (efecto precio en las exportaciones) y a la evolución del tipo de cambio real (efecto cantidades en las importaciones).

Gráfico Nro. 8
Acumulación de activos financieros externos del sector privado no financiero
En millones de dólares corrientes y % del PIB



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

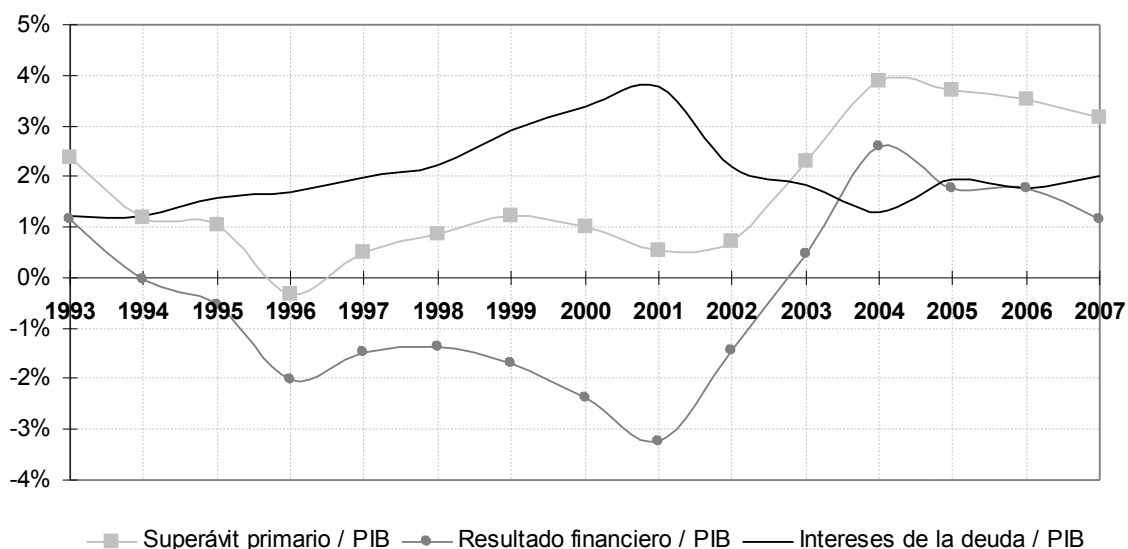
Otro aspecto vinculado al sector externo tiene que ver con la acumulación de activos financieros externos por parte del sector privado no financiero. Este fue un aspecto central de la década pasada y decisivo en la evolución del régimen de convertibilidad (Basualdo y Kulfas, 2000). Lo que se observa en la postconvertibilidad es un proceso de acumulación que prosigue hasta 2003, se estabiliza en 2004 e incluso se reduce levemente en 2005 para luego volver a reestablecerse. Lo curioso de esta etapa, a diferencia de lo ocurrido en la década pasada, es que este proceso tiene lugar aún en el marco de un fuerte crecimiento de la tasa de inversión, lo que marca, como establecen Albrieu, Bernat y Corso (2006) que la recomposición de los niveles de rentabilidad interno permitieron invertir y proseguir con dicha acumulación a partir de 2006¹⁵.

¹⁴ De acuerdo a estimaciones de Azpiazu y Schorr (2007), el complejo automotor (sumando la fabricación de vehículos automotores, la producción de carrocerías, remolques y semirremolques y las autopartes) tuvo un superávit comercial en 2003 equivalente a US\$ 40,7 millones. A medida que se fue fortaleciendo la recuperación del sector, el saldo comercial comenzó a cambiar de signo, fundamentalmente por el lado de las autopartes. Así, en 2004 el saldo comercial fue negativo en US\$ 989 millones, mostrando desde entonces un déficit estructural creciente: US\$ 1.317 millones en 2005, US\$ 1.376 millones en 2006 y US \$ 1.701 millones en 2007. De ese déficit, el sector autopartistas explica el 32% en 2004, el 40% en 2005, el 65% en 2006 y el 78% en 2007.

¹⁵ “A medida que el proceso de crecimiento tiene lugar, el incremento de los salarios reduce el margen de las firmas, redistribuyendo ingresos esta vez en sentido contrario. Sin embargo, dado el mayor margen del dispondrán las firmas, tienen acceso a liquidez no sólo para financiar el capital de trabajo y para invertir sino también para aplicar excedentes a activos externos, en un entorno de ausencia de crédito al sector”, Albrieu, Bernat y Corso (2006).

El tercer aspecto del nuevo régimen económico está dado por la evolución de las finanzas públicas, las cuales pudieron recomponer su fuerte desequilibrio a partir de la recuperación económica y determinadas medidas de política económica. Como se puede apreciar en el Gráfico Nro. 9, a partir del año 2003 el sector público deja atrás una larga historia de desequilibrios fiscales. El superávit primario, que promedió 0,9% del PIB entre 1993 y 2001, pasó a 3,4% del PIB entre 2003 y 2007, y el déficit global de -1,3% del PIB del período 1993-2001 se convirtió en superávit de 1,6% del PIB entre 2003 y 2007. En este marco, el superávit primario comenzó a alcanzar para el pago de intereses de la deuda, situación que no se verificaba en la década anterior en la que, año a año, era necesario no sólo refinanciar los vencimientos de capital de la deuda sino también parte de los intereses, generando el efecto bola de nieve que derivó en el fuerte sobreendeudamiento y el *default*. Por el contrario, en la fase 2003-2007 fue posible avanzar sobre un esquema de desendeudamiento.

Gráfico Nro. 9
Resultado del sector público
En % del PIB



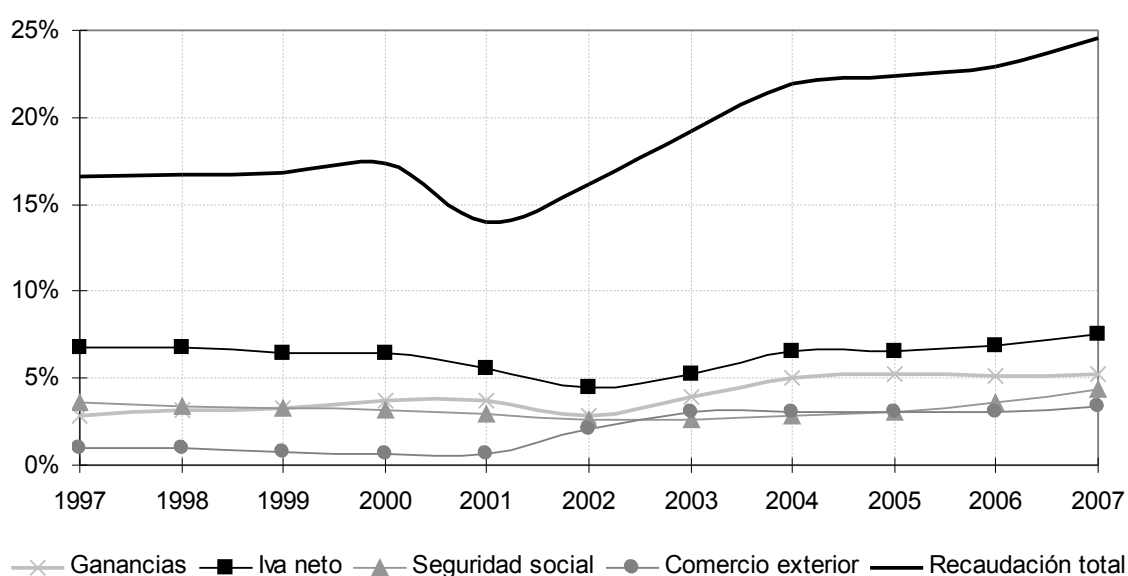
FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

El principal aspecto que permitió generar ese superávit fiscal estuvo sustentado en un fuerte shock recaudatorio. El Gráfico Nro. 10 permite apreciar que la presión fiscal se intensificó durante el período 2003-2007, pasando de un nivel cercano al 17% del PIB a otro que tiende a ubicarse cerca del 25%. Esta ganancia de casi 8 puntos porcentuales del PIB pudo haber comprometido seriamente el ingreso disponible de la población y afectar la recuperación económica, el consumo y el mercado interno en particular. Sin embargo, los puntos salientes de este shock recaudatorio no estuvieron vinculados a los impuestos al consumo sino fundamentalmente a gravar rentas: por un lado el impuesto a las ganancias y por otro las retenciones a las exportaciones. En el primer caso, la fuerte alza de la recaudación del impuesto a las ganancias (equivalente a cerca de dos puntos porcentuales del PIB) se basó en el aumento de la base imponible como resultado de no ajustar por inflación las deducciones y, obviamente, en el alza de la tasa media de ganancia de la economía. De esta forma, el gobierno se apropió de parte del brutal ajuste de márgenes que se produjo en 2002. Con respecto a las retenciones a las exportaciones,

las rentas extraordinarias derivadas del *overshotting* cambiario y el alza de precios internacionales se vieron compensadas con este impuesto que, en definitiva, sólo recortó parte de esa rentabilidad, generando una redistribución sustancial de rentas, fundamentalmente la agraria y la petrolera.

De este modo, se produjo un importante cambio en la participación de los diferentes impuestos en el total recaudado. El IVA, uno de los pilares recaudatorios, perdió nada menos que diez puntos de participación en el total, mientras que Ganancias sumó casi 3 puntos de participación y los impuestos sobre el comercio exterior ganaron casi 9 puntos (Cuadro Nro. 2).

Gráfico Nro. 10
Evolución de la recaudación de los principales impuestos y contribuciones
En % del PIB



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

De este modo se pudieron intensificar las capacidades recaudatorias del estado a partir de una estructura menos regresiva y con mayores efectos redistributivos. Vale destacar que estos resultados se produjeron sin generar cambios significativos en la legislación impositiva ni en la administración tributaria. Esta suerte de *reforma tributaria de facto* permitió no sólo llevar la presión tributaria a niveles menos alejados de las experiencias internacionales¹⁶ sino también a que la fuente de ese ajuste proviniera de los sectores con mayor capacidad contributiva, morigerando, por ende, la estructural regresividad tributaria.

Cuadro Nro. 2
Cambios en la estructura impositiva
Participación de los diferentes impuestos y contribuciones en la recaudación total

¹⁶ Un informe del Observatorio de Coyuntura Económica Internacional de España estimaba la presión fiscal al año 2005 en torno al 51% en Suecia, 36% en España, 40% para el promedio de los países de la Unión Europea y 36% para el promedio de los países de la OECD.

	1997-2000	2003-2007
Ganancias	19,2%	22,1%
Iva neto	39,3%	29,7%
Seguridad social	19,9%	15,3%
Comercio exterior	5,1%	13,8%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

III. Recomposición de la rentabilidad y expansión de la inversión productiva

III.1) El nuevo escenario de interacciones micro - macro

Uno de los aspectos que marca una considerable ruptura respecto del período previo consistió en la drástica reducción de la tasa de interés real de la economía argentina. La preeminencia de tasas de interés reales positivas ha sido un elemento central de la economía bajo globalización financiera (Duménil y Levy, 2000) y un punto de quiebre en los procesos de valorización para las economías periféricas.

Durante los procesos de industrialización, las tasas de interés negativas -al menos para determinados sectores de la economía- fueron importantes fuentes de estímulo a la inversión productiva, como lo muestran las experiencias más recientes de desarrollo en el este asiático y también en algunos países de América Latina durante la fase de sustitución de importaciones. Naturalmente, para los sectores ortodoxos y las visiones más asociadas al sector financiero sólo se trataría de un factor distorsivo que redundaría en una mala asignación de recursos.

El Gráfico Nro. 11 permite apreciar la mencionada reducción de las tasas de interés reales, al punto de presentar, tras el salto del período 2002, una clara tendencia a la baja hasta llevarla a niveles negativos a partir del año 2005.

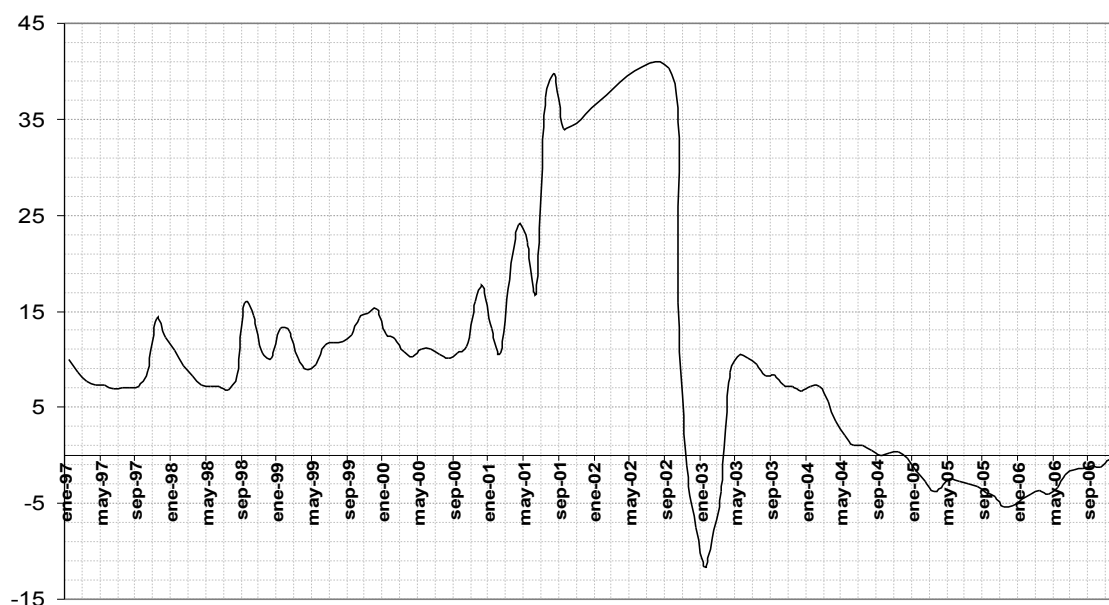
¿En qué consisten los efectos benéficos de estas tasas de interés negativas? La respuesta es compleja en tanto diversos patrones estructurales inherentes a la evolución de la economía argentina durante las últimas tres décadas y al comportamiento de su sector empresario llevan a que la respuesta no apunte hacia la dirección a las que podría conducir la intuición. Antes de iniciar una respuesta cabe mencionar algunos datos sobre el comportamiento de la inversión. En este mismo período, la inversión, tanto en construcción como en equipo durable, presenta un salto significativo, al punto que las tasas de inversión fueron las más elevadas de las últimas tres décadas¹⁷. Agreguemos también que esas tasas de inversión se producen en un contexto en que el capital extranjero y las grandes firmas en general no realizaron sustanciales inversiones en el país, de lo cual resulta que el aumento en las tasas de acumulación de capital es un fenómeno más difundido en el tejido empresario y en sus diferentes estratos, a diferencia de lo ocurrido en los períodos de auge de inversión de la década del '90. Cabe sumar, asimismo, que el financiamiento de la inversión a través del sistema bancario o del mercado de capitales fue escaso y que las principales fuentes se originaron en los propios márgenes de ganancia de las empresas.

Lo que se observa es, entonces, que en este período se produjo un sustancial aumento de la inversión productiva pero cuya fuente de financiamiento no provino del sistema bancario. ¿En qué reside, entonces, el efecto benéfico de las tasas de interés

¹⁷ Las tasas de inversión ascendieron a 26,9% del PIB en los '70, a 15,7% del PIB en los '80, 16,2% del PIB en los '90 y un pico cercano al 24% en la post - convertibilidad. Por su parte, el Gráfico Nro. 12 pone en evidencia la fuerte recuperación tanto de la inversión en construcción como en equipo durable. Al mismo tiempo, reaparece la inversión pública, la cual duplica la participación de la última década.

negativas? Para responder esta pregunta es necesario hacer algunas referencias al comportamiento del sector manufacturero argentino en las últimas décadas. Diferentes estudios dan cuenta de las profundas transformaciones en el ámbito de las empresas que tuvieron lugar durante la última dictadura militar. Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) muestran el inusitado proceso de concentración y desindustrialización ocurrido en el país durante el período 1976-1983, proceso que expresa, por una parte, la emergencia de un nuevo polo de poder económico constituido por grupos económicos y conglomerados transnacionales, en ambos casos con esquemas de diversificación productiva y ramificaciones a la esfera financiera, y, por otra parte, la pérdida de peso específico de las pequeñas y medianas empresas industriales y de muchas grandes empresas locales independientes (que no conforman conglomerados económicos). La capacidad para disponer recursos y volcarlos alternativamente en procesos de valorización financiera o productiva resulta un aspecto clave en el desarrollo evolutivo de estos sectores económicos, así como su capacidad para moldear el tejido productivo y adaptarse a las diferentes fases del ciclo económico, con ciertos grados de independencia y autonomía respecto al comportamiento general^{18 / 19}.

Gráfico Nro. 11
Tasa de interés real, 1997 – 2006
En %



NOTA: se tomó como tasa de referencia la activa en pesos a 30 días a empresas de primera línea, sobre la cual se descontó la variación del IPC

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

¹⁸ A esto se adiciona su capacidad de “lobby” para obtener diversos beneficios de las distintas etapas de políticas públicas, entre ellas, las políticas de promoción industrial de los años ’70 y ’80, el sistema de compras del estado (la denominada “patria contratista”) en ese mismo período, la estatización de la deuda privada a través del mecanismo de seguro de cambio a comienzos de los años ’80 y las privatizaciones de los años ’90. Al respecto véase Basualdo (1987), Azpiazu y Basualdo (1989) y Azpiazu (2002).

¹⁹ Un ejemplo de ello es la disímil evolución de la fuga de capitales, como fenómeno estructural, en Argentina con relación a otros países de América Latina. En efecto, el grado de internacionalización financiera del sector privado no financiero brasileño es muy inferior al argentino y los fenómenos de fuga de capitales mucho más limitados. En la comparación realizada en Kulfas (2005) es posible observar un comportamiento muy diferente respecto no sólo de Brasil sino también de Chile y México.

En ese período desaparecieron cerca de 15.000 firmas industriales, aproximadamente el 15% del tejido manufacturero, aspecto que simboliza el proceso de desindustrialización del período, a lo cual cabe adicionar 27 trimestres consecutivos de caída del empleo industrial. La posterior evolución tras el estancamiento de los años ochenta y la nueva fase de políticas neoliberales que se abre en los años noventa, llevan a observar una nueva etapa de desindustrialización. Sin embargo, esta fase tuvo características distintas a las observadas durante el experimento monetarista de los '70. Los procesos de destrucción del aparato productivo cedieron espacio a otros en los que el *aggiornamento* a las condiciones específicas del ciclo económico parece abarcar a un segmento más amplio del sector manufacturero. En ese sentido, la hipótesis que se plantea es que ese proceso de conglomeración de algunas grandes firmas, cuyo objetivo consiste en derivar recursos desde lo financiero a lo productivo y de lo productivo a lo financiero en función de las oportunidades que ofrece cada ciclo de negocios tiene un correlato más amplio en el tejido industrial (se excluye a los pequeños talleres), pero con sus particularidades. Las pequeñas y medianas firmas industriales no tienen la capacidad para entrar en procesos de valorización financiera, pero sí desarrollan esquemas adaptativos para ampliar y reducir sus ciclos productivos, sustituir importaciones y, también, sustituir producción local por importaciones. Cabe en este sentido adicionar un dato ilustrativo que aporta el trabajo de Rojo, Yoguel, Tumini y Rivas (2007), según el cual existe una elevada proporción de firmas que realizan simultáneamente importaciones y exportaciones. En efecto, dentro de la tipología de empresas según su vinculación con el comercio exterior se observa que las empresas que exportan e importan eran 3.881 en 1998 y 4.152 en 2006. En 1998 representaban el 40% del total de agentes vinculados al comercio exterior y en 2006 el 45%. La cantidad de firmas que comercian con el exterior cae un 6% entre 1998 y 2006 por efecto de la abrupta reducción de la cantidad de firmas que sólo realizan importaciones (que se reducen en un 34%) al tiempo que crece la cantidad de firmas que exportan e importan (un 7%) y también la cantidad de empresas que sólo exportan (un 45%).

Este fenómeno nos habla de un sector manufacturero que tiende a estancarse en términos de actores y es el que posee la menor tasa de creación de empresas en la postconvertibilidad²⁰. En tal sentido, el esquema de estructuración del sector industrial planteado por Kosacoff y Ramos (2001) y la reestructuración en el nivel medio descripta por Bonvecchi (1998) parecen adecuados para describir la situación actual. Según Kosacoff y Ramos (2001), la industria argentina de los años '90 operaba con un nivel de producto similar al de los '70 pero con un modelo de organización de la producción diferente. En ese tránsito, la reestructuración operó en torno a “dos avenidas”: la primera avenida se caracteriza por estrategias ofensivas en algunas grandes empresas y la segunda avenida por opciones defensivas y de supervivencia en el resto. La primera avenida abarcó a unas 400 grandes firmas industriales que concentran aproximadamente el 40% del PIB industrial y que bien podrían ser asimiladas al núcleo empresario que describen Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986). La segunda avenida comprende unas 25.000

²⁰ De acuerdo a datos de Mapa PyME – SEPYME del año 2007, sólo el 19% de las PyMEs industriales habían nacido con posterioridad al año 2003, siendo el sector más “envejecido” de la economía.

firmas industriales (se excluye a los pequeños talleres) que explican aproximadamente el 60% del PIB industrial²¹ / ²².

Por su parte, Bonvecchi (1998), en un análisis de la industria argentina durante la convertibilidad, describe lo que denomina como el “pasaje del taller a la empresa”. Desde este punto de vista, del simple taller industrial del modelo sustitutivo se pasa a una estrategia en tres planos. En el primero las empresas siguen manufacturando bienes. En el segundo se aprecia que el incremento de los costos medios está asociado con el incremento del valor agregado y para bajar costos medios se desarman proveedores locales y se abastecen partes e insumos importados incrementando el ensamblaje en detrimento de la fabricación. Finalmente, en la última etapa, las empresas privilegian sus redes de comercialización y distribución porque se pueden convertir ellas mismas en las mejores comercializadoras de los productos importados.

En otras palabras, el sector industrial –o, al menos, una parte importante del mismo- desarrolla durante ese período capacidades para adaptar las diferentes estructuras de costos medios y rentabilidades a sus necesidades funcionales, pudiendo cambiar sus propias funciones de producción, esto es, el grado de integración local de su propio producto, llegando incluso al extremo de abandonar la producción para transformarse en importador de lo que antes fabricaba.

Esta hipótesis es la que contribuye a explicar el fenomenal despegue manufacturero en la post - convertibilidad sin la creación de una nueva base productiva sino, antes bien, fuertemente asentada en un estructura industrial de larga trayectoria, memoria productiva y, a la luz de lo acontecido, capacidad de supervivencia a lo largo de diferentes etapas en las que se implementaron políticas adversas al sector.

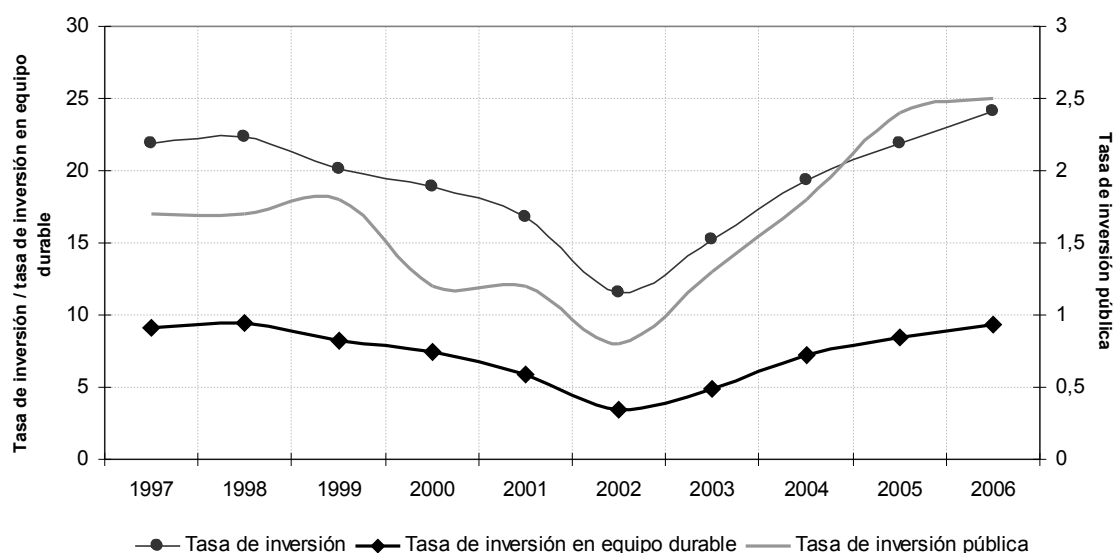
Ahora bien, y retomando la pregunta con que se iniciaba este apartado, la existencia de una tasa de interés real negativa, en forma concomitante al encarecimiento de las importaciones como resultado del *overshotting* cambiario, confieren un nuevo escenario en el que muchas firmas del sector transable encuentran incentivos inequívocos para producir. Aquellos que importaban pasan a sustituir importaciones por producción local, alcanzando un margen de sustitución del 40% en el primer año de la postconvertibilidad, de acuerdo a datos del CEP (2003). Quienes se encontraban produciendo a baja escala ponen el stock de maquinarias rápidamente a funcionar. Distinta es la opción de las grandes firmas, que ya venían operando con niveles de competitividad significativos y en mercados monopólicos y/o semiprotegidos (acero, aluminio, químicos). En este caso, se trata de una continuidad en el proceso productivo

²¹ Kosacoff y Ramos (2001) señalan que estas empresas son muy distintas respecto a lo que eran veinte años antes pero se encuentran aún lejos de la mejor práctica internacional. Si bien se produjeron aumentos de productividad, todavía están alejados de las necesidades que presenta una competencia abierta. Las fuentes de aumento de productividad fueron tres: a) expulsión de empleo; b) cambios organizacionales; c) inversiones de carácter puntual y selectivo. Agregan que son empresas que operan con máquinas adquiridas en los '50 o los '60 por lo que se trata de una típica planta industrial con desbalances y cuellos de botella y coexisten tecnologías de distinta generación. Son plantas que siguen teniendo los rasgos básicos de la sustitución y se encuentran fuera de escala en tanto tienen sólo 5% o 10% de la escala óptima y escaso desarrollo de proveedores.

²² No deja de llamar la atención que, de acuerdo a datos que ofrece el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, el universo de pequeñas y medianas empresas industriales formales (nuevamente excluyendo los pequeños talleres) sea, precisamente, de 25.000 firmas.

sólo que con niveles de rentabilidad mucho más elevado, pudiendo por ende aprovechar incluso los mayores márgenes unitarios que tienen lugar en el año 2002²³.

Gráfico Nro. 12
Evolución de la tasa de inversión, equipo durable e inversión pública
En % del PIB



FUENTE: elaborado en base a Coremberg, Goldzier, Heymann y Ramos (2007)

Las tasas de interés negativas juegan entonces un papel central en el fortalecimiento de la inversión, pero no tanto por su papel en el mercado de crédito –que viene del colapso y no reacciona positivamente- sino por desincentivar aplicaciones alternativas. Es, asimismo, un fuerte estímulo para el consumo que retroalimenta el mercado interno. Entre sus efectos colaterales cabe destacar el desincentivo al ahorro, pero en una economía que se va recuperando de la crisis financiera del 2002 y de la desconfianza del pequeño y mediano ahorrista hacia el sistema bancario, los efectos parecen ser mínimos.

Este peculiar comportamiento de la economía argentina es el resultado de la crisis de la convertibilidad pero es también un corolario de varias décadas de inestabilidad macroeconómica y financiera y mutaciones en los sectores empresarios. Su análisis ingresa dentro del capítulo de interacciones micro-macro de la literatura económica. Pero lleva a resultados complejos a la hora de formular la política económica. De allí que, por ejemplo, a la hora de analizar estrategias anti - inflacionarias resulte particularmente importante tener en cuenta este aspecto. Así, una mirada sobre el tema –tanto desde la perspectiva teórica del *inflation targeting* como desde otra más heterodoxa- podría llevar a postular que ante un alza del índice de inflación, la suba en la tasa de interés puede ser una respuesta adecuada en tanto desestime el consumo, incremente el ahorro y, por ende, potencie a mediano plazo la inversión promoviendo una expansión en la oferta agregada que reduzca la presión inflacionaria que resulta del exceso de demanda. Pero este esquema de razonamiento que, en un primer vistazo, parece de lo más sensato, podría chocar contra el comportamiento descrito y el resultado final tal vez sea una caída de la

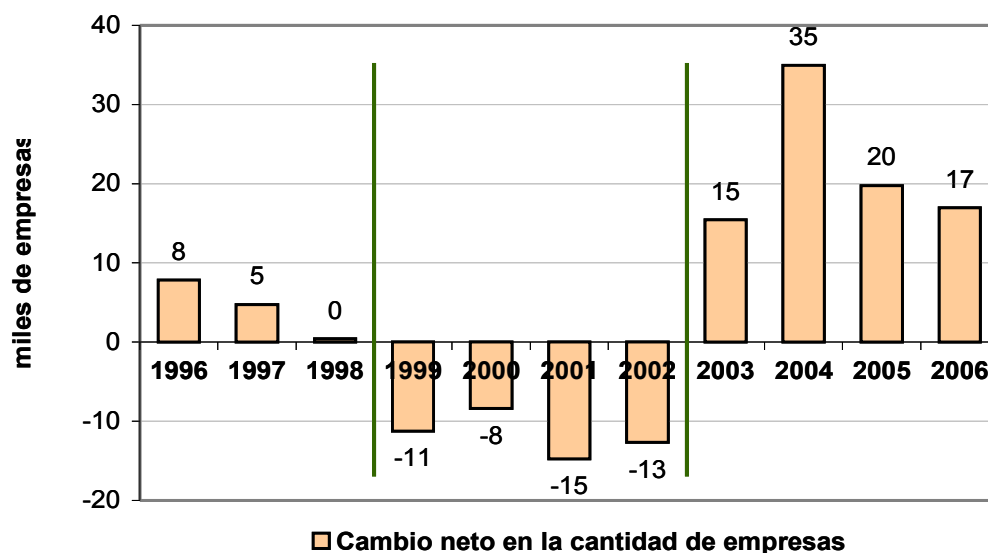
²³ Según Albrieu, Bernat y Corso (2006), los movimientos de precios se dan en dos etapas. A la primera la definen como inflación de márgenes y a la segunda inflación de ingresos. La primera no puede ser aprovechada plenamente por la globalidad de agentes económicos dadas las expectativas negativas existentes.

inversión antes que su fortalecimiento, ello por cuanto la suba en la tasa de interés lleve a un direccionamiento de los recursos hacia inversiones en la esfera financiera y, a su vez, la sustitución de consumo por ahorro no se canalicen a crédito para inversión.

III.2) La recuperación de la inversión productiva

El impacto agregado de este nuevo contexto queda en evidencia al observar las fases de creación y destrucción neta de empresas en nuestro país (Gráfico Nro. 13). Como se puede apreciar, en los once años que transcurren entre 1996 y 2006 se suceden tres etapas claramente diferenciadas. En la primera, 1996-1998, la creación neta de empresas (medida como la cantidad de empresas que nacen menos las que cierran en un mismo período de tiempo) exhibe una tendencia declinante y una pobre creación de nuevas firmas. En el promedio del período se produce la creación de poco más de 4 mil firmas por año, si bien en 1998 ya no hay creación neta. Nótese que estamos hablando de una fase de crecimiento económico e incluso con tasas elevadas como es el caso del año 1997 y el primer semestre de 1998. Aún así, la cantidad de firmas industriales exhibe una tendencia al estancamiento con una leve declinación, situación similar vive el comercio y son los servicios los que compensan. En la segunda etapa, 1999-2002, la economía argentina atraviesa una fase de notable declinación con una destrucción neta de más de 15 mil empresas por año. Finalmente, en la etapa 2003-2006 se produce una fuerte recuperación a razón de un promedio de casi 22 mil empresas al año.

Gráfico Nro. 13
Fases de creación y destrucción de empresas en la Argentina, 1996 – 2006
Miles de empresas

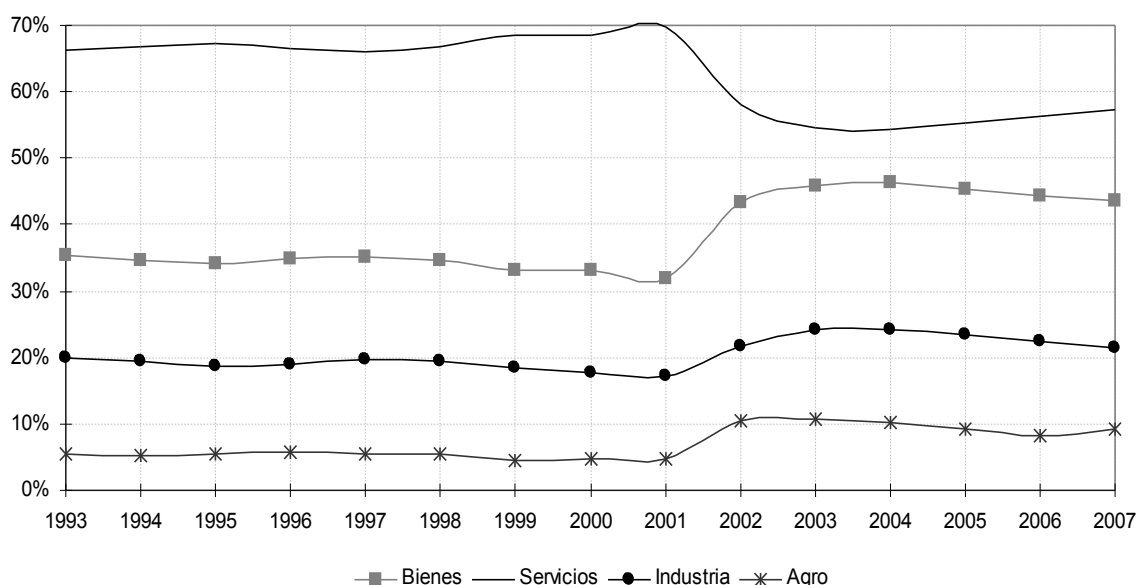


FUENTE: elaboración propia en base a datos de OEDE, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

La devaluación introdujo un considerable cambio de precios relativos que alteró la composición del PIB, modificando el sesgo anti productivo inherente al régimen de convertibilidad (Nochteff, 1999). Como se puede apreciar en el Gráfico Nro. 14, hay un

cambio de magnitud en la participación de la producción de bienes y servicios. Mientras la producción de bienes representaba alrededor del 35% del PIB en los '90 y con tendencia declinante, a partir del nuevo régimen económico comenzó a ubicarse en torno del 45%, en tanto la participación de los servicios cayó del 65% al 55%. Este fenómeno explica en parte el fuerte crecimiento de la elasticidad empleo producto ya reseñado y el notable crecimiento de la tasa de empleo de la economía, en tanto cambió la intensidad en el uso de mano de obra. En efecto, mientras en el período 1996-2001 la economía argentina generaba alrededor de 42 empleos por cada millón de pesos de producto, dicha intensidad se incrementó a 46 empleos para el período 2003-2006.

Gráfico Nro. 14
Composición sectorial del PIB, 1993 -2007
En %



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

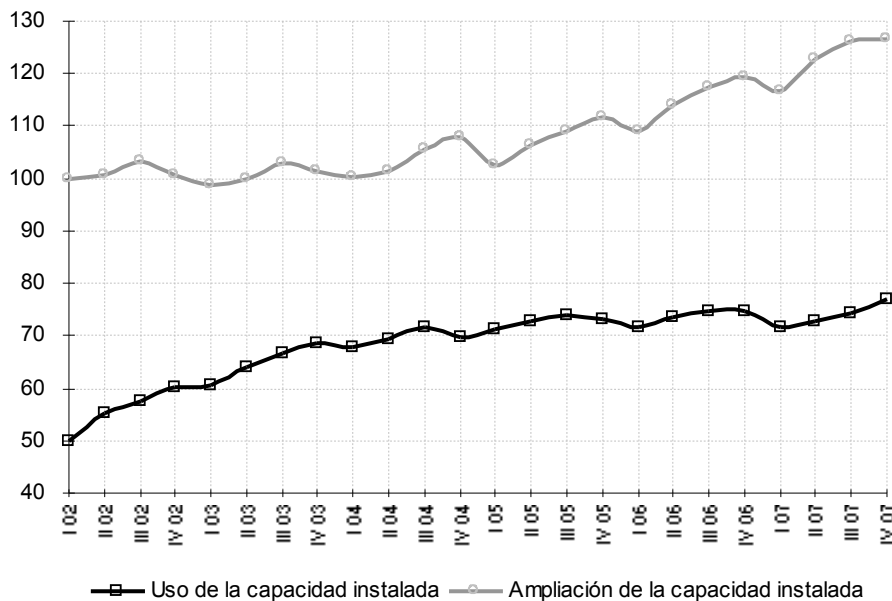
El crecimiento de la inversión en el sector industrial fue notable, y más aún el hecho de que no fuera motorizado por las grandes firmas. Por el contrario, se observa un comportamiento bastante homogéneo entre diferentes sectores con disímiles presencias de grandes empresas y PyMes. En algunos estudios se suele afirmar que la recuperación del crecimiento manufacturero tuvo que ver casi exclusivamente con el aumento del grado de utilización de la capacidad instalada, y que no hubo inversiones sustanciales. La información que se presenta en el Gráfico Nro. 15 indica lo contrario. Allí se presenta la evolución del grado de utilización de la capacidad instalada y de la ampliación de la capacidad instalada²⁴.

²⁴ El indicador de ampliación de la capacidad instalada es elaborado por el CEP a partir de comparar la variación del índice de volumen físico de producción y el grado de utilización de la capacidad instalada. El supuesto es que variaciones de la producción por encima del grado de utilización de la capacidad instalada dan cuenta de la ampliación de esta última, es decir de inversión. La variación de la producción industrial por encima de los incrementos en el uso de la capacidad instalada pueden provenir de dos fuentes que bien podrían ser complementarias: la inversión o el aumento de la productividad (la cual puede estar asociada a procesos de inversión). En el Anexo 1 se presenta una desagregación del Gráfico Nro. 15 para doce sectores industriales.

En el mencionado Gráfico se observa que el crecimiento de la producción industrial a partir del uso de capacidad ociosa es un fenómeno que explica el despegue manufacturero hasta mediados de 2004. A partir de ese momento, el grado de utilización de la capacidad instalada tiende a estancarse o a mostrar leves incrementos, en algunos casos de carácter estacional. Esta situación tiene lugar en forma concomitante a un crecimiento de la producción industrial a elevadas tasas, situación que queda claramente reflejada observando la evolución del indicador de ampliación de la capacidad productiva. El crecimiento de este indicador es fenomenal a partir del año 2005. Entre el primer semestre de 2004 y primer semestre de 2007 la ampliación de la capacidad instalada se incrementó en un 18,7%. Esta situación comprende a varios sectores industriales, entre los que cabe destacar a la rama de productos químicos (26%), alimentos y bebidas (29,3%), automotriz (29,1%), caucho y plásticos (27,2%), papel y cartón (19,8%) y textiles (20,6%). El único sector que muestra un débil incremento de la capacidad productiva es la refinación de petróleo, el cual parece haber crecido sólo sobre la base de una mayor intensidad en el uso de su capacidad existente previamente. Los productos de metal son otro sector que muestra una débil ampliación de capacidad instalada.

Gráfico Nro. 15

Evolución de la inversión en la industria: uso y ampliación de la capacidad instalada
Ampliación Base I – 2002 = 100. Uso en %

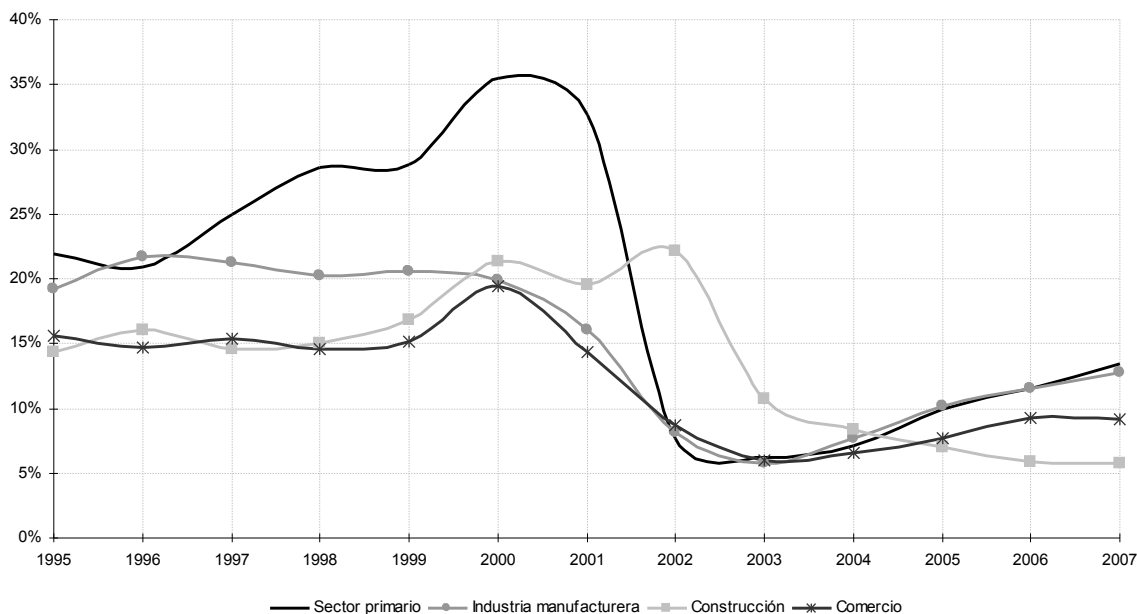


FUENTE: elaboración propia en base a datos del CEP

Ahora bien, como ya fuera señalado, este proceso tuvo lugar con un débil apalancamiento financiero. Por el contrario, los sectores productivos mostraron un considerable grado de desendeudamiento. El Gráfico 16 sintetiza ese bajo grado de apalancamiento. Puede allí observarse que la industria manufacturera tenía un nivel de endeudamiento como proporción de su propio PIB cercano al 15% a mediados de la década pasada, el cual descendió drásticamente con el colapso de la convertibilidad para luego comenzar a recuperarse muy lentamente hasta alcanzar un nivel próximo al 13% en 2007. El agro llegó a tener el mayor nivel de apalancamiento en la década pasada, cercano al 35% de su PIB, situación que trajo consigo la existencia un importante nivel de endeudamiento en algunos segmentos de pequeños y medianos productores, en particular con el Banco Nación. Muchas de esas deudas fueron refinanciadas, se redujo fuertemente

el grado de endeudamiento y con posterioridad siguió una evolución muy similar a la de la manufacturas.

Gráfico Nro. 16
Crédito bancario a los diferentes sectores como proporción del PIB sectorial



FUENTE: elaboración propia en base a datos de CEP y MECON

Por su parte, el comercio tuvo un comportamiento parecido al de la industria aunque con un nivel de endeudamiento algo inferior. Lo que resulta llamativo es el caso de la construcción, sector que presentó un nivel creciente de endeudamiento hacia fines de la década pasada, luego sufrió una drástica caída con el colapso de la convertibilidad, pero con posterioridad, a diferencia de los otros sectores reseñados, nunca se recuperó y mostró ser un sector que, a pesar de su fuerte crecimiento, no sólo no recurrió al endeudamiento sino que prosiguió con un proceso en sentido contrario. Vale señalar que a fines de la década pasada la construcción era el segundo sector más endeudado dentro de estos cuatro bajo consideración y entre 2005 y 2007 pasó a ser el cuarto. En un contexto caracterizado por un fuerte crecimiento de la inversión en construcción es dable pensar que su financiamiento, sobre todo en el segmento de construcción residencial, provino de recursos de la elusión del corralito a fines de 2001 y, en términos generales, de la repatriación de capitales. En tal sentido, es plausible inferir que parte de la merma en la cuantía de activos financieros externos que se produce hacia 2005 haya tenido que ver con este fenómeno.

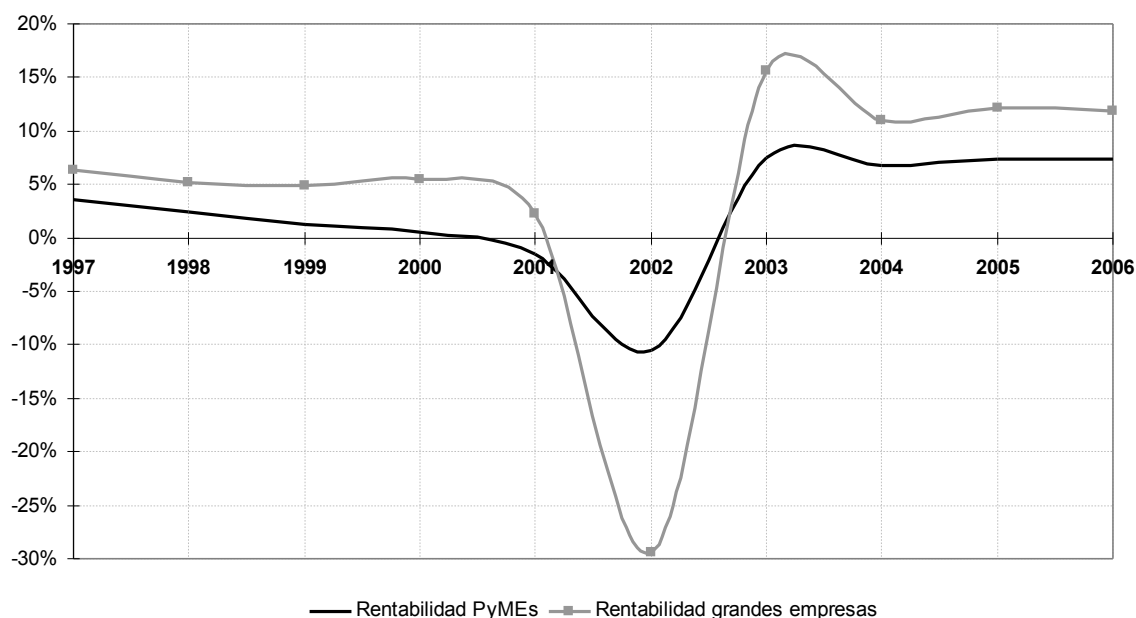
Ahora bien, a la hora de analizar la fuente de financiamiento de esta etapa de crecimiento, la recomposición de márgenes en las actividades transables aparece como un elemento central, caracterización que coincide con el enfoque de Albrieu, Bernat y Corso (2006)²⁵. La recomposición de los niveles de rentabilidad fue un fenómeno difundido en

²⁵ Albrieu, Bernat y Corso (2006) se preguntan cómo se financió la expansión del período. En tal sentido, sostienen que el sector privado no financiero realizó pagos netos al exterior entre 2002 y 2006, por lo que se descarta que ese financiamiento pudiera provenir de utilidades, dividendos e intereses. Tampoco se liquidan activos financieros externos (*con la salvedad ya realizada*). La respuesta que encuentran los autores del trabajo es que hubo una redistribución de ingresos hacia adentro del sector privado que tuvo lugar luego de la devaluación. El incremento del tipo de cambio llevó a una redistribución de ingresos

la economía argentina. En el Gráfico Nro. 17 es posible observar que fue muy amplio tanto para grandes empresas como para PyMEs, si bien se mantuvieron diferenciales en los niveles de rentabilidad de ambos estratos de empresas. La rentabilidad de las PyMEs se triplicó cuando se comparan los períodos 1997-1999 con respecto a 2003-2006, al tanto que para las grandes empresas se multiplicó por 2,3.

Gráfico Nro. 17

Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas según estrato de empresa, 1997 – 2006



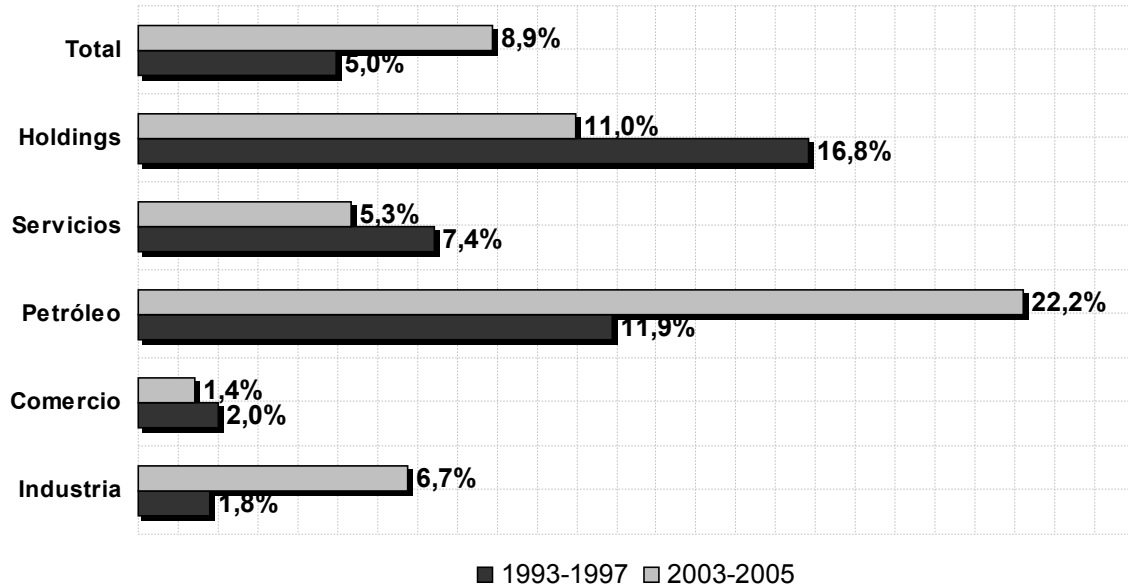
FUENTE: elaboración propia en base a datos de AFIP, *Anuario de estadísticas tributarias*

Pero si se analiza la rentabilidad sectorial de las empresas que componen la cúpula de las mayores 200 empresas del país se observan cambios de trascendencia en las rentabilidades sectoriales. En efecto, el sector industrial, que mostraba una baja rentabilidad para el período 1993-1997 recompone una rentabilidad muy elevada (pasa de 1,8% a 6,7%). Por su parte, el sector petrolero duplica las ya de por sí elevadas rentabilidades que tenía en la década pasada. En un sentido opuesto, los Holdings reducen su rentabilidad (si bien continúa siendo muy alta) y las empresas de servicios, de las más rentables en la década pasada, sufren una caída. Finalmente, el comercio muestra una caída de sus márgenes.

Evidencia similar puede hallarse en el Gráfico Nro. 19, el cual sintetiza la evolución de la rentabilidad sobre patrimonio neto de las firmas que cotizan en bolsa. La conclusión es muy clara: el sector industrial, que era el menos dinámico de la etapa de convertibilidad pasa a ser el gran ganador, al tiempo que los servicios públicos, que se presentaba como gran ganador de los '90, sufre una merma muy significativa.

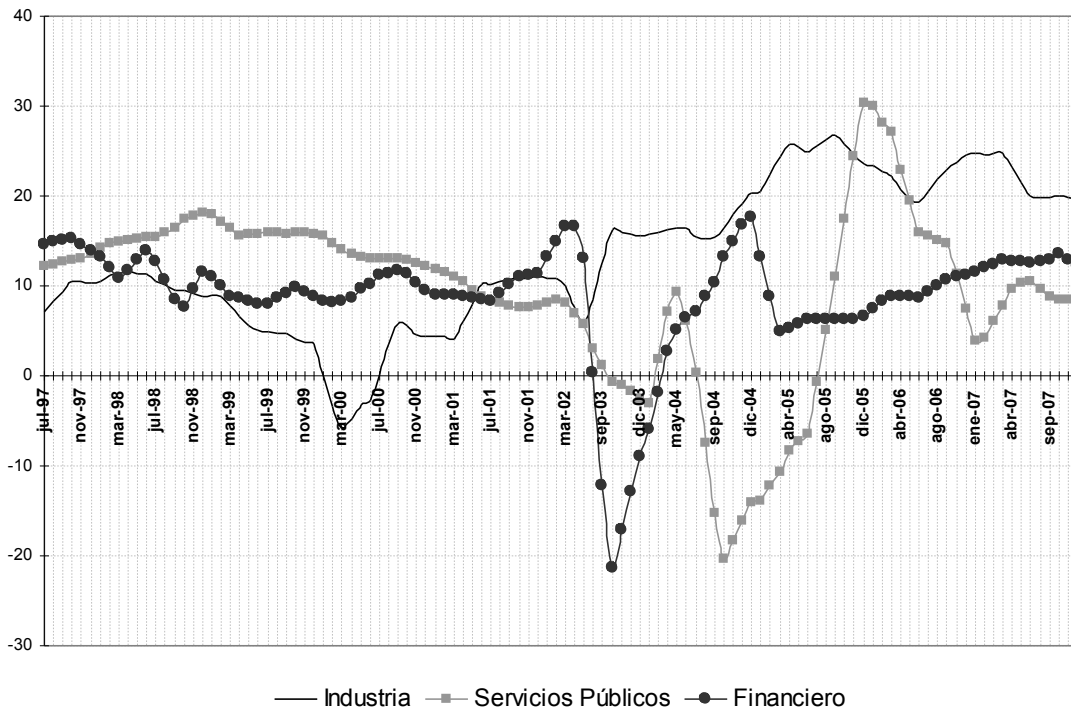
desde las familias hacia los sectores productores de transables como consecuencia del incremento en los márgenes de estos últimos con salarios nominales inicialmente bajos. En palabras de los autores: “a medida que el proceso de crecimiento tiene lugar, el incremento de los salarios reduce el margen de las firmas, redistribuyendo ingresos esta vez en sentido contrario. Sin embargo, dado el mayor margen del que dispondrán las firmas, tienen acceso a liquidez no sólo para financiar el capital de trabajo y para invertir sino también para aplicar excedentes a activos externos, en un entorno de ausencia de crédito al sector”.

Gráfico Nro. 18
Tasa de rentabilidad sobre ventas de las empresas de la cúpula empresaria
En %



FUENTE: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO

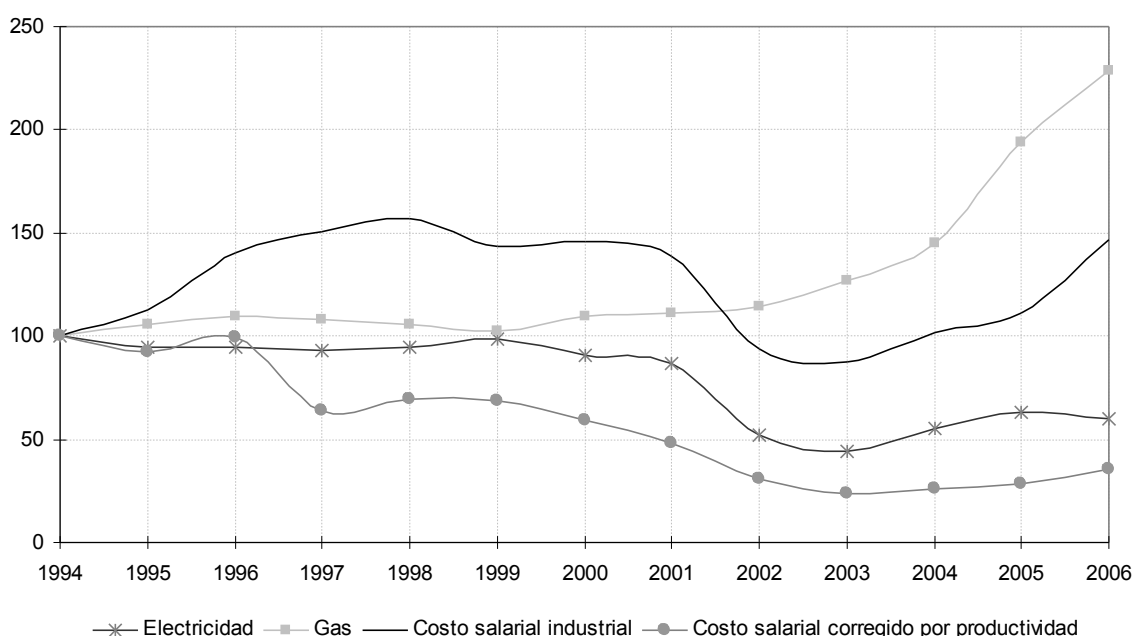
Gráfico Nro. 19
Tasa de rentabilidad sobre patrimonio neto de empresas que cotizan en bolsa
(promedio trimestral móvil)



FUENTE: elaboración propia en base a datos de Bolsa de Comercio de Buenos Aires

Analizando algunos costos, se observa que la recomposición de los márgenes tiene lugar en un contexto inicial de caída de costos salariales y de algunos insumos energéticos. En particular, en el Gráfico Nro. 20 se puede apreciar que el costo salarial en la industria sufre una caída muy significativa en 2002, en un escenario de reducciones que se origina en el año 2000. A partir de 2003 comienza a crecer el costo salarial real en la industria siendo su nivel de 2006 similar al de 2001, es decir antes del cimbronazo de 2002. Sin embargo, a lo largo de estos años se produjo una sustancial alza de la productividad, de modo tal que si se corrige el costo salarial por dicho incrementos se mantienen los niveles de 2002. Esto significa que los incrementos salariales no superaron las alzas en la productividad.

Gráfico Nro. 20
Evolución de costos reales laborales y de la energía
Base 1994 = 100



FUENTE: elaboración propia en base a datos de CEP

En el caso de los insumos energéticos, la evolución de las tarifas para consumo no residencial mostró evoluciones disímiles, con fuertes caídas reales para el caso de la electricidad, las cuales llegaron al 50%, y considerables alzas en el caso del gas.

En suma, durante la etapa de la post - convertibilidad se observa una fuerte recomposición de la tasa de ganancia media de la economía, la cual benefició fundamentalmente a los sectores transables. Dicha recomposición de márgenes fue posible gracias a la devaluación y a una débil recuperación inicial de los costos. Al mismo tiempo, esa recuperación de márgenes permitió no sólo rentabilizar muchas producciones sino también financiar capital de trabajo y el crecimiento de la inversión en un contexto de débil dinamismo del crédito. Asimismo, la caída en la tasa de interés real, al punto de tornarse negativa, permitió presentar a los sectores transables como opción estelar para la canalización de recursos en un contexto caracterizado por la creciente “ductilidad” del empresariado argentino.

El carácter disciplinador de la tasa de interés real negativa muestra hasta qué punto la globalización financiera y los experimentos del monetarismo y el neoliberalismo han hecho estragos en el funcionamiento de la economía argentina²⁶.

²⁶ Este cambio estructural nos lleva a evocar aquella vieja idea de Keynes acerca de la “eutanasia del rentista” expuesta por Crotty (1983). Según Keynes, para lograr un sistema capitalista más estable y funcionando a niveles de pleno empleo, era necesario estimular la “eutanasia del rentista”, fenómeno que demandaría alrededor de dos generaciones (unos treinta años) en los cuales la tasa de interés fuera lo suficientemente baja como para desahuciar a la clase rentista.

IV. La concentración como traba estructural al desarrollo productivo

IV.1) El fenómeno de la concentración en la industria

La industria argentina presenta una tendencia estructural a la concentración económica, fenómeno que se viene registrando en las últimas décadas²⁷. La concentración evidencia un mayor peso de las grandes firmas en la producción sectorial. La hipótesis de trabajo que se plantea en esta sección sostiene que la concentración económica en las manufacturas no debe ser vista como un problema en sí mismo (o una cuestión “moral”) sino como una posible traba al desarrollo productivo. En tal sentido, se sostiene que la existencia de pocas firmas en una determinada producción de insumos de uso difundido, las cuales operan en general en mercado oligopólicos e incluso monopolísticos, genera cuellos de botella y rigideces que traban el desarrollo *aguas arriba* y *aguas abajo*. Visto desde esta óptica, la concentración es una traba al desarrollo de cadenas productivas de mayor valor agregado, contenido tecnológico y diferenciación de producto, es decir, una traba al desarrollo económico²⁸.

La concentración conduce a una distribución inequitativa de la renta al interior de las cadenas productivas, en la cual el eslabón más fuerte de la cadena, aquel que produce el insumo de uso difundido, fija su tasa de ganancia y puede descargar el impacto de la suba de costos sobre los otros eslabones de la cadena. Esa distribución inequitativa tiene consecuencias directas sobre la distribución del ingreso en toda la economía, por cuanto los sectores clientes y proveedores de las industrias que proveen insumos de uso difundido poseen una relación capital – producto más reducida y una mayor participación del salario en su valor agregado. En definitiva, se trata de un problema que puede afectar el crecimiento, la inversión y la distribución del ingreso si no se generan regulaciones o mecanismos de coordinación adecuados que garanticen insumos bien aprovisionados y a buen precio para los eslabones de mayor agregación de valor. En otras palabras, las empresas de marroquinería y calzado deben tener cuero de calidad, en cantidad y a buenos precios, del mismo modo que la metalmecánica, la producción de maquinarias y las autopartes requieren lo mismo con el acero, las empresas de plásticos y químicos los insumos que provee la industria petroquímica, y las industrias metálicas el aluminio, entre otros ejemplos.

Durante los años '90, la concentración industrial presentó un crecimiento considerable. El Gráfico Nro. 21 presenta las estimaciones del índice de concentración

²⁷ El análisis sobre concentración en el sector industrial retoma la línea argumental y la base empírica que se presentara en Kulfas y Schorr (2000). Para la elaboración del Gráfico Nro. 20 se recurrió a los datos allí expuestos, los cuales fueron actualizados. Asimismo, se realizaron algunas correcciones, en particular se eliminó a la empresa YPF de la cúpula industrial en tanto fue cambiando la composición de sus ventas al punto de predominar la fase extractiva por sobre la industrial.

²⁸ Esta hipótesis no es aplicable a otras actividades productivas como, por ejemplo, la agraria. En dicho caso, la concentración conlleva ganancias de productividad por efecto de aprovechamiento de economías de escala. El desplazamiento de pequeños productores no se convierte en sí mismo en una traba al desarrollo productivo sino, en algunos casos, en un problema social que debe ser atendido con otro tipo de herramientas. Para el caso de pequeños productores de la pampa húmeda que decidieron voluntariamente abandonar la producción y arrendar sus campos, ese problema social ni siquiera existe.

industrial global²⁹. Allí se puede apreciar una clara tendencia al alza de la concentración en los años '90. En 2002 se produce un considerable salto que tiene una estrecha vinculación con el cambio de precios relativos inducido por la devaluación que valorizó fuertemente a las exportaciones del sector, las cuales están muy concentradas en la cúpula industrial (las exportaciones de las primeras cien firmas industriales exportadoras representan el 49% del total de las exportaciones de la economía argentina y el 76% de las exportaciones industriales del país). En otras palabras, este salto está sobrestimado y exagera la concentración en tanto las exportaciones industriales se encontraban subvaluadas (debido a la apreciación cambiaria) y pasaron a estar fuertemente sobrevaluadas (debido al *overshotting* cambiario). El fenómeno que se observa con posterioridad es a una leve desconcentración que ubica a la cúpula de las primeras 100 empresas industriales como responsables de nada menos que prácticamente la mitad de la producción sectorial.

Por su parte, el Gráfico 22 presenta una estimación del grado de concentración global de la economía, en este caso incluyendo a todos los sectores, tanto productores de bienes como de servicios, para lo cual se recurrió a datos de la AFIP. Aquí, el grado de concentración se mide a partir del peso de las ventas de las empresas que facturan más de \$ 50 millones al año en el total de ventas declaradas por las sociedades (unas 150.000 empresas al año 2006). Lo que se observa es una tendencia similar a la verificada para el

²⁹ La estimación sigue la metodología de Kulfás y Schorr (2000). El ICIG es elaborado a partir de la comparación entre las ventas realizadas por las cien empresas manufactureras más grandes del país (cúpula industrial) y el valor bruto de la producción industrial (VBP) para un mismo período. En otras palabras, se mide la evolución de la participación relativa de las firmas integrantes de la elite fabril en el conjunto de la producción industrial local. La primera de las variables mencionadas ha sido tomada de la información publicada en los balances de las empresas, mientras que la segunda resulta de estimaciones indirectas a partir del valor censal. De este modo, puede obtenerse una medida aproximada respecto de la proporción de la producción industrial del país que es generada por las principales empresas oligopólicas que operan en el mercado local, accediendo de este modo a un indicador indirecto del grado de concentración global existente en el sector manufacturero. No obstante su utilidad, la construcción de dicho indicador presenta algunos problemas metodológicos que resulta pertinente reseñar. Entre ellos cabe destacar: a) la información correspondiente al desempeño de la cúpula industrial no se refiere a la producción sino a las ventas. Ambas variables no son estrictamente comparables, por cuanto la acumulación de *stocks* puede generar ciertas distorsiones en los montos correspondientes a un período dado. Así, por ejemplo, una empresa puede producir una cantidad X en el período t y vender parte de esos bienes en el período t+1. También pueden darse casos en los que la producción de una firma no sea vendida en su totalidad, determinando, en consecuencia, una acumulación de *stocks*; b) la facturación de las firmas del panel de las cien más grandes puede estar incluyendo productos finales importados para su comercialización. De este modo, podría llegar a sobrestimarse el grado de concentración al presentarse un valor de ventas (como indicador *proxy* de producción) que incluye bienes no producidos por la empresa; c) en el mismo sentido, la información de algunas empresas puede estar incluyendo ventas correspondientes a productos no industriales o servicios. Tal es el caso de algunas firmas petroleras que realizan actividades tanto de extracción como de refinación que no aparecen discriminadas en sus respectivos montos de facturación agregados. De este modo, nuevamente se presenta un elemento que distorsiona el análisis pudiendo introducir un cierto sesgo hacia la sobreestimación de la concentración.

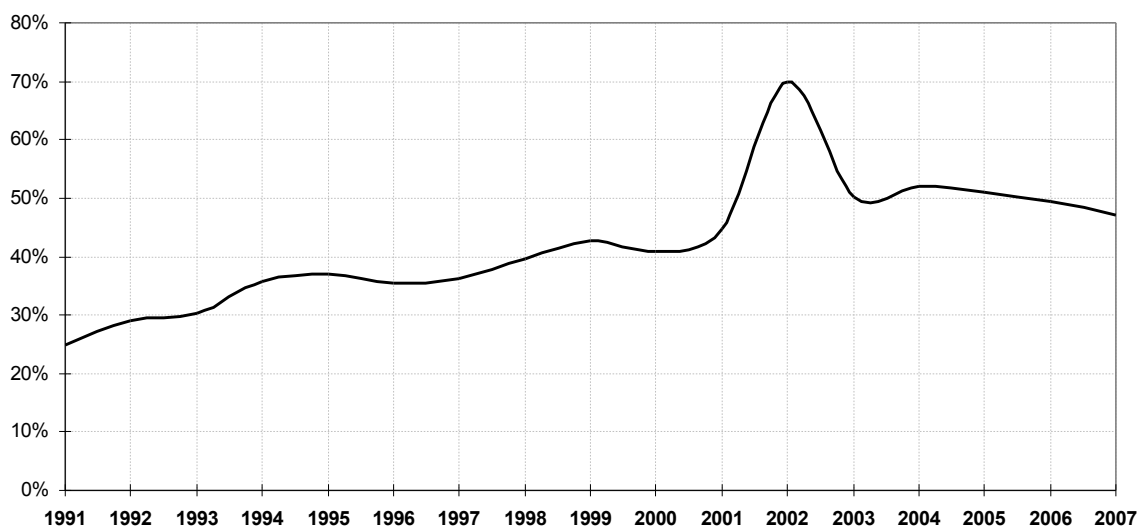
La estimación del VBP surge de aplicar la siguiente ecuación:

$$VBP_t = VBP_C * \sum \frac{IVF_t^i}{IVF_C^i} * \sum \frac{P_t^i}{P_C^i};$$

donde VBP_t es igual al valor bruto de la producción industrial en el año t; VBP_C es igual al valor bruto de la producción industrial correspondiente a la medición censal (en este caso, el año 1993); IVF_{it} es igual al índice del volumen físico de la producción industrial correspondiente a la rama i durante el año t; IVF_{iC} equivale al mismo concepto pero para el año censal; P_{it} es igual al nivel de precios correspondiente a la rama industrial i durante el período t y, finalmente, P_{iC} es análogo pero vinculado al año censal.

sector manufacturero pero la evolución posterior a 2002 se vuelve más difusa no pudiéndose apreciar la propensión a la desconcentración. La divergencia puede tener raíces metodológicas, en tanto al tomarse como referencia las ventas por estrato de facturación, en un contexto de alza del nivel de precios, ello posiblemente lleve a sobre estimar la categoría de grandes empresas.

Gráfico Nro. 21
Evolución del índice de concentración industrial global



NOTA: el índice de concentración industrial global se mide como el cociente entre las ventas de las 100 industrias de mayor facturación del país y el valor bruto de la producción industrial

FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC, revista Mercado, balances de las empresas que cotizan en bolsa y Kulfas y Schorr (2000)

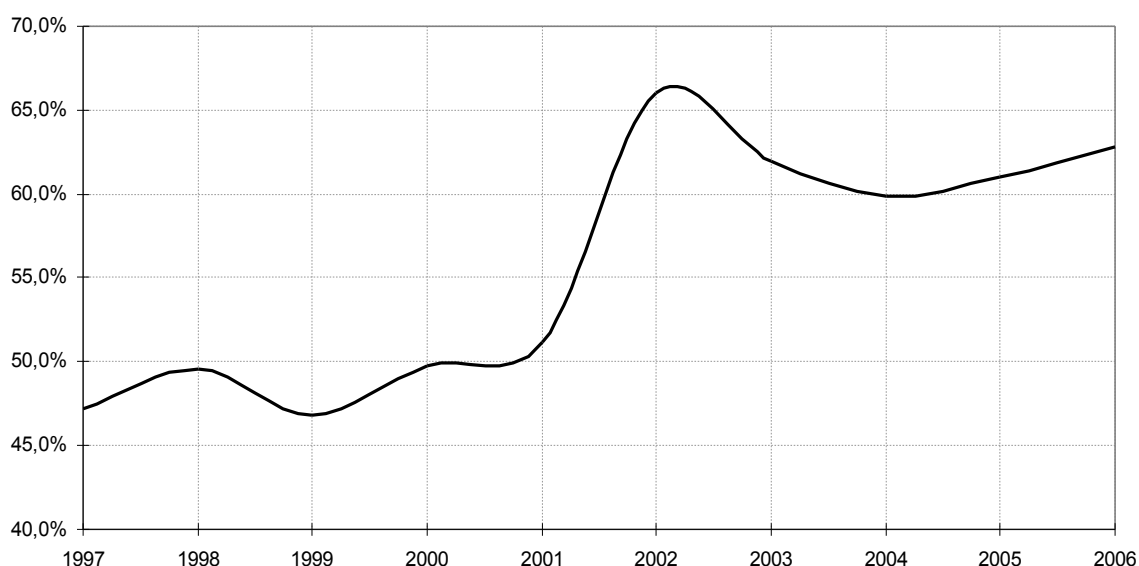
En cualquier caso, la evidencia empírica es concluyente respecto a los elevados grados de concentración económica y a la tendencia alcista que experimentó en, al menos, los últimos quince años, si bien resulta difuso apreciar si el escenario post - convertibilidad trajo algo de desconcentración.

Uno de los aspectos que expresa la problemática de la concentración está dado por el diferencial de rentabilidad entre grandes empresas y PyMEs, tal como fuera presentado en el Gráfico Nro. 17. Si bien no se cuenta con datos desagregados para el sector industrial, distintas evidencias confirmarían que los sectores productores de insumos de uso difundido tendieron a trasladar costos a clientes y proveedores, sumado a un escenario internacional de precios en alza, la recomposición salarial tuvo entonces efectos disímiles, no afectando a las grandes firmas y sí a las PyMEs clientas y proveedoras. He aquí el meollo del asunto. Si en lugar de analizar la evolución agregada se analiza la rentabilidad de las grandes industrias proveedoras el resultado es más categórico aún (véase, a modo de ejemplo, el Cuadro Nro. 3).

La concentración industrial es entonces una traba para el desarrollo productivo y una distribución del ingreso más equitativa. Dicha traba se vio en buena medida disimulada durante el período de post-convertibilidad gracias a la brutal recomposición de márgenes que benefició a la industria manufacturera en su conjunto. De este modo, tanto grandes empresas como PyMEs pudieron gozar de elevadas rentabilidades, si bien se mantuvo una brecha considerable entre unas y otras. A partir de la recomposición salarial

y la suba de costos la situación se complica porque su impacto es desigual, pudiendo las firmas oligopólicas trasladar costos hacia clientes y proveedores, de modo tal que muchas de esas firmas se vieron obligadas a ajustar sus márgenes poniéndose en duda su viabilidad en el mediano plazo. En tal sentido es que deben mediar mecanismos de coordinación y regulación.

Gráfico Nro. 22
Evolución de la concentración global de la economía
En %



NOTA: la concentración global se mide como la participación de las ventas de las empresas que facturan más de \$ 50 millones al año en el total de ventas de las empresas que presentaron declaraciones juradas
FUENTE: elaboración propia en base a datos de AFIP, *Anuario de Estadísticas Tributarias*

Cuadro Nro. 3
Rentabilidades en sectores industriales concentrados, 2003-2006 (en %)

	Siderurgia (3)	Aluminio (1)	Petroquímica (2)	Celulosa y papel (5)	Petróleo (1)	Materiales para la construcción (5)	Promedio grandes empresas	Promedio PyMEs
2003	12,2%	19,5%	14,1%	16,3%	11,1%	3,8%	15,6%	7,6%
2004	23,3%	22,3%	22,0%	10,4%	12,9%	12,6%	11,0%	6,7%
2005	21,6%	19,5%	27,6%	8,0%	11,2%	12,1%	12,2%	7,4%
2006	26,2%	23,0%	...	...	...	...	11,9%	7,3%

NOTA: entre paréntesis se indica la cantidad de empresas incluidas en la muestra

FUENTE: elaboración propia en base a datos de Bolsa de Comercio, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y Anuario de Estadísticas Tributarias de la AFIP

IV.2) Transferencias de ingresos y distribución inequitativa de la renta al interior de las cadenas productivas

A continuación se presenta un ejercicio empírico que procura agregar evidencia respecto a la hipótesis planteada. Una forma de analizar el impacto que tiene el proceso de

concentración industrial en las diferentes capacidades para trasladar incrementos de costos hacia los eslabones de más débiles de la cadena, consiste en indagar en torno al disímil comportamiento entre ramas más concentradas y menos concentradas respecto a la formación de precios e impactos en la estructura de costos. Como ejercicio *proxy* se propone observar la evolución de los precios sectoriales de las 49 ramas industriales que desagrega el CEP en su informe trimestral y compararlo con el costo salarial. En este último caso, se considera el costo salarial ajustado por productividad para incluir en la estimación los esfuerzos que realiza propia rama productiva. A continuación se comparan ambas variables (para el período 2003 – 2007) con el promedio general de la industria manufacturera.

La intuición indicaría que se debería registrar una relación inversa entre ambas variables, es decir, que aquellas ramas en las que los precios se ubicaron por debajo de la media del sector industrial en su conjunto, registraron al mismo tiempo costos salariales por encima de la media. En otras palabras, que una posición de precios relativos desfavorables conlleva una posición desfavorable en términos de costos salariales relativos. Esto significa que aquellas ramas productivas que no pudieron ajustar sus precios relativos tuvieron un mayor incremento relativo de sus costos salariales, es decir, una reducción en su tasa de ganancia.

Los resultados obtenidos (que se presentan en los Cuadros Nro. 4 y 5) abonan en general dicha intuición. De las 49 ramas analizadas, en 40 se verifica la mencionada relación inversa. En la mayoría de ellas (27 ramas) los precios se ubicaron por debajo del promedio y los costos salariales por encima. En las 13 restantes se observó el fenómeno inverso: precios relativos favorables y costos salariales por debajo de la media del sector manufacturero.

El primer aspecto interesante a destacar es que esas 13 ramas son altamente concentradas y de excelente desempeño productivo. En efecto, en este cuadrante “ganador” (el de arriba y a la derecha del Cuadro Nro. 5) conviven la producción de insumos de uso difundido como el papel, la refinación de petróleo, la química básica, las manufacturas sintéticas, los abonos y fertilizantes, los neumáticos, la siderurgia, el aluminio y los automóviles, entre otros.

Los casos extraños son aquellos en los que no se verifica la mencionada relación inversa. Es posible observar que 2 ramas manufactureras presentan, simultáneamente, precios y costos salariales por debajo del promedio. Se trata, en primer lugar, de la industria gráfica, sector en el que existen rasgos de concentración en algunos segmentos (el editorial). La explicación es que el sector no pudo asegurarse fuertes crecimientos de precios pero compensó alzas salariales con fuertes subas de productividad. La segunda rama es la producción de vidrio, en la que también se verifica una fortísima suba de productividad.

Asimismo, se encontraron 6 ramas en las que tanto los precios como los costos salariales se ubicaron por encima del promedio. Dos casos presentan precios levemente por encima de la media y costos salariales fuertemente ubicados por encima de la media industrial. Se trata de sectores en los que conviven varias empresas atomizadas con cierto estancamiento en la evolución de la productividad (ramas 172 -[Fabricación de ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y redes](#)- y 31B -[Fabricación de acumuladores, pilas y baterías primarias, lámparas eléctricas y equipo de iluminación](#)-).

Se observa también que otros dos casos presentan precios y costos salariales ubicados levemente por encima de la media manufacturera (ramas 293 -[Fabricación de cocinas, calefones, artículos eléctricos, y otros de uso doméstico](#)- y 343 -[Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores](#)-). Por su parte, la rama 289 ([Procesos de acabado de superficies metálicas](#)) muestra precios fuertemente por encima de la media y al costo salarial levemente por encima, mientras que, finalmente, la rama 273 ([Fundición de hierro y acero, y de metales no ferrosos](#)) presenta precios muy por encima del promedio industrial y costo salarial apenas por encima.

Cuadro Nro. 4
Industria manufacturera: índice de precios sectorial y costo salarial ajustado por
productividad para 49 ramas, promedio 2003-2007
Base 1997 = 100 y dispersión respecto
al promedio de la industria manufacturera

Rama de la industria manufacturera		Índice de precios sectorial		Costo salarial ajustado por productividad	
		1997=100	% respecto promedio total industria	1997=100	% respecto promedio total industria
	Nivel general Industria Manufacturera	223,9		71,0	
151	Productos alimenticios (incluye carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas)	191,6	-14,4%	80,6	13,7%
152	Elaboración de productos lácteos	210,8	-5,8%	84,7	19,4%
153	Molienda de trigo, legumbres y cereales. Preparación de arroz, alimentos para animales y almidones	206,4	-7,8%	81,4	14,8%
154	Elaboración de productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas frescas y secas, café, té, yerba mate y especias	199,4	-10,9%	82,8	16,7%
155	Elaboración de bebidas gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas	193,6	-13,5%	72,7	2,5%
160	Preparación de hojas del tabaco, elaboración de cigarrillos, picadura o hebras para pipa	207,5	-7,3%	76,4	7,6%
171	Fabricación de hilados y tejidos: acabado de productos textiles	194,5	-13,1%	136,2	92,0%
172	Fabricación de ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y redes	226,4	1,1%	110,1	55,1%
173	Fabricación de tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo	201,9	-9,8%	76,6	7,9%
18A	Confección de prendas de vestir y de artículos de piel	157,9	-29,5%	117,8	66,0%
191	Curtido y terminación de cueros y fabricación de productos de marroquinería y talabartería	203,6	-9,0%	86,3	21,7%
192	Fabricación de calzado y sus partes	131,8	-41,1%	76,8	8,3%
20A	Fabricación de madera y sus productos (excepto muebles), corcho, y artículos de paja	228,6	2,1%	70,5	-0,6%
210	Fabricación de papel y productos de papel	235,2	5,1%	50,2	-29,3%
221	Edición de folletos, libros, periódicos y producción de discos, compactos, etc.	170,2	-24,0%	73,9	4,2%
222	Impresión y servicios conexos	174,2	-22,2%	68,5	-3,4%
232	Producción de combustibles líquidos, gaseosos y grasas lubricantes	264,9	18,3%	66,1	-6,9%
23A	Fabricación de productos de hornos de coque	279,2	24,7%	63,0	-11,2%
241	Fabricación de sustancias químicas básicas, excepto abonos	323,5	44,5%	43,1	-39,3%
242	Fabricación de productos químicos	217,6	-2,8%	82,2	15,8%
243	Fabricación de fibras manufacturadas (artificiales y sintéticas)	259,2	15,8%	70,9	-0,1%
24A	Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno: plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario	239,1	6,8%	47,4	-33,1%
251	Productos de caucho	236,0	5,4%	55,6	-21,6%
252	Fabricación de productos de plástico	205,5	-8,2%	72,7	2,5%
261	Fabricación de vidrio y productos de vidrio.	198,9	-11,2%	48,4	-31,8%
269	Fabricación de productos de minerales no metálicos	238,8	6,7%	74,1	4,4%
271	Productos de hierro y acero	335,0	49,7%	55,4	-21,9%

272	Productos de metales no ferrosos	243,8	8,9%	48,9	-31,1%
273	Fundición de hierro y acero, y de metales no ferrosos	283,3	26,5%	71,3	0,5%
281	Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor	241,8	8,0%	68,3	-3,7%
289	Procesos de acabado de superficies metálicas	258,4	15,4%	73,9	4,1%
291	Fabricación de maquinaria de uso general	190,9	-14,7%	91,7	29,2%
292	Fabricación de maquinaria de uso especial	223,3	-0,2%	79,9	12,6%
293	Fabricación de cocinas, calefones, artículos eléctricos, y otros de uso doméstico	229,7	2,6%	71,0	0,1%
300	Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	193,1	-13,7%	251,2	254,0%
313	Fabricación de hilos y cables aislados	431,5	92,8%	61,9	-12,8%
31A	Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía eléctrica	213,8	-4,5%	85,9	21,1%
31B	Fabricación de acumuladores, pilas y baterías primarias, lámparas eléctricas y equipo de iluminación	226,8	1,3%	93,3	31,4%
323	Fabricación de receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video	152,4	-31,9%	86,1	21,3%
32A	Fabricación de tubos, válvulas y otros componentes electrónicos, y transmisores de radio y televisión y aparatos de telefonía	138,0	-38,4%	229,0	222,8%
33A	Instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y de relojes	157,9	-29,5%	100,8	42,0%
341	Fabricación de vehículos automotores	224,7	0,4%	63,6	-10,4%
342	Fabricación de carrocerías para vehículos automotores: fabricación de remolques y semirremolques	195,3	-12,7%	73,2	3,1%
343	Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores	227,7	1,7%	72,3	1,9%
351	Construcción y reparación de buques y embarcaciones	168,5	-24,8%	245,8	246,5%
359	Fabricación de motocicletas, bicicletas y de sillones de ruedas ortopédicos	168,5	-24,7%	104,6	47,4%
35A	Fabricación de material de locomotoras y material rodante para ferrocarriles y tranvías, y fabricación de aeronaves	168,5	-24,8%	77,5	9,2%
361	Fabricación de muebles, somieres y colchones	199,2	-11,0%	121,3	70,9%
369	Joyas, instrumentos de música, artículos de deporte, juegos y juguetes y otras industrias manufactureras n.c.p	182,2	-18,6%	147,7	108,1%

FUENTE: elaboración propia en base a datos del CEP

Ahora bien, ¿en qué medida estos resultados aportan evidencia respecto a los disímiles comportamientos entre eslabones de una misma cadena productiva? Para responder a dicha pregunta se realiza un nuevo ejercicio que consiste en agrupar algunas ramas y observar la evidencia compilada a partir de una aproximación a las vinculaciones existentes entre las diferentes producciones y los disímiles grados de concentración intrasectorial. Se plantean tres ejemplos: el complejo industrial químico, el complejo automotor y el complejo metalmeccánico.

Ejemplo 1. Para el complejo químico se realizan diferentes agrupamientos. Por un lado, se considera la química básica, la cual comprende las sustancias básicas de la industria química y de la petroquímica así como diferentes productos tales como la fabricación de gases comprimidos y licuados, curtientes naturales y sintéticos, materias colorantes básicas, plásticos en formas primarias y caucho sintético. Se trata de un sector altamente concentrado. En segundo lugar, se toma en consideración la fabricación de productos químicos, en el que se incluye una amplia gama de productos que van desde las pinturas, barnices, tintas, masillas, medicamentos, jabones, detergentes y productos de higiene. Si bien algunos de estos productos presentan grados de oligopolización, se trata de un sector con mayores niveles de competencia y un número de jugadores mucho más elevado que el anterior. En tercer lugar, se incorpora a los productos de plástico, los cuales se basan en insumos de la industria química (particularmente la petroquímica) y presentan un menor grado de concentración y una mayor presencia de empresas atomizadas.

Tenemos entonces una rama altamente concentrada y otras dos con menores grados de concentración. La primera muestra que sus precios son de los más elevados de la industria manufacturera y sus costos salariales se ubican entre los más reducidos. Las otras dos ramas presentan la relación opuesta.

Cuadro Nro. 5
Clasificación de 49 ramas manufactureras según su desempeño en precios relativos y costo salarial ajustado por productividad, 2003 - 2007

		Índice de precios sectorial	
		Por debajo del promedio	Por encima del promedio
Costo salarial (ajustado por productividad)	Por debajo del promedio	261 222	20A 210 232 23A 241 243 24A 251 271 272 281 313 341
	Por encima del promedio	151 152 153 154 155 160 171 173 18A 191 192 221 242 252 291 300 31A 323 32A 33A 342 351 359 35A 361 369	172 269 273 289 293 31B 343

FUENTE: elaboración propia en base a datos del CEP

Continuando con el complejo químico se puede también tomar en consideración a la producción de abonos, plaguicidas y otros químicos de uso agropecuario, sector muy favorecido por el desempeño del sector agrario. Este sector, de elevada concentración, mostró elevados precios relativos y reducidos costos salariales.

Ejemplo 2. El complejo automotor muestra una situación muy clara: la producción de automóviles fue la más favorecida, con altos precios y reducido costo salarial, la

fabricación de carrocería para automotores mostró una situación inversa a la de los automóviles al tiempo que la producción de autopartes tuvo simultáneamente precios y costo salarial por encima de la media. En otras palabras, el segmento oligopólico pudo esquivar las presiones salariales mientras que el no oligopólico debió sufrir una suba de sus costos.

Ejemplo 3. El complejo metalmeccánico muestra que las ramas más concentradas son las que poseen altos precios relativos y menores costos salariales. Por su parte, las producciones de maquinarias, motores, carrocería y componentes electrónicos experimentaron la situación inversa.

La plausibilidad de la hipótesis planteada lleva también a realizar una serie de disquisiciones con relación al análisis efectuado en el primer apartado de este trabajo, en particular en lo atinente a los problemas de enfermedad holandesa, estructura productiva desequilibrada y la hipótesis Prebisch – Singer. Por un lado cabe enfatizar la necesidad de replantear el modelo de dos sectores a la Diamand que fuera analizado. El relativo éxito de las políticas planteadas en parte por el primer peronismo y en otra llevadas adelante por el desarrollismo de Frondizi y que se consolidaran y ampliaran en los años '60 (e incluso hasta los años '80 en su trayectoria evolutiva), esto es el desarrollo de una industria productora de insumos de uso difundido con elevados grados de competitividad internacional, conlleva un nuevo enfoque del sector industrial. Si en el modelo de Diamand había un sector competitivo que aportaba divisas (el agro) y otro no competitivo que demandaba divisas (la industria), la posterior evolución consagra dos sectores competitivos (el agro y la industria oligopólica productora fundamentalmente de insumos de uso difundido) y por otro lado el resto de la industria que, con sus matices, no posee elevados grados de competitividad y es altamente demandante de divisas. Esta realidad requiere pasar a un modelo de tres sectores en el que se procure compensar los problemas de enfermedad holandesa que los sectores uno y dos causan al tercero. En tal sentido, la respuesta de los tipos de cambio múltiples deben adecuarse al modelo de tres sectores, a diferencia de lo ocurrido en los últimos años en que se fijaron dos tipos de cambio efectivos: uno para el agro, con elevadas retenciones a las exportaciones, y otro para el sector industrial en su conjunto, con una tasa única y reducida. El sector industrial debería entonces establecer un nivel diferenciado de retenciones de modo de asegurar el aprovisionamiento a menores precios internos para las industrias que agregan valor a los insumos de uso difundido.

Por otra parte, y retomando la hipótesis Prebisch – Singer, en el primer apartado concluíamos que en Argentina operó en sentido contrario y atribuimos dicho resultado a las políticas que permitieron el desarrollo de insumos industriales³⁰ que experimentaron fuertes saltos de precios, ello sumado a la explotación de petróleo y gas. La posibilidad de continuar escapando a los efectos negativos de Prebisch – Singer dependerá en el futuro de avanzar un escalón más en el desarrollo manufacturero, estimulando el desarrollo de nuevas ramas manufactureras de alto dinamismo en el mercado internacional que se caractericen por la diferenciación de producto, la innovación tecnológica y la incorporación de diseño. Se trata, en esencia, de recuperar un proyecto de desarrollo e industrialización que la Argentina tuvo, con sus alcances y limitaciones, y que perdió a

³⁰ Cabe señalar que en realidad buena parte de la base exportadora de *commodities* industriales no tuvo en su origen dicha orientación sino una más asociada al mercado interno. Dado el proceso de desindustrialización iniciado a partir de 1976 y la consecuente pérdida de mercado, muchas de esas empresas reorientaron su producción hacia la exportación. Agradezco este comentario a Eduardo Basualdo.

partir de la última dictadura y puede recuperar por primera vez en las últimas tres décadas tras la implementación del nuevo régimen económico en el año 2003.

V. La política industrial y el debate sobre el cambio estructural

V.1) El debate sobre la política industrial

En las primeras secciones de este trabajo se procuró argumentar que el régimen macroeconómico implementado a partir de 2003 constituyó una respuesta adecuada, no sólo para sacar a la economía argentina del largo pozo depresivo en que se encontraba sumida desde mediados de 1998, sino también para afrontar los problemas de largo plazo que presenta la estructura productiva argentina. De este modo se pudo conformar un marco que no sólo permitió generar la etapa de crecimiento más importante de las últimas tres décadas sino también una base para resolver los problemas que históricamente inhibieron las capacidades de desarrollo a largo plazo en la Argentina. Ahora bien, resulta pertinente discutir los puntos más débiles de ese marco de políticas. La principal pregunta a responder es si dicho régimen permite generar las condiciones para alterar la estructura económica y resolver los problemas de desequilibrio estructural y de restricción externa (los cuales se encuentran mutuamente imbricados).

Entre los ejes de debate vale reseñar dos en particular. El primero es si el régimen macroeconómico tiene la capacidad por sí solo para inducir un proceso de desarrollo productivo que profundice capacidades tecnológicas, sustituya importaciones, promueva un mayor contenido de las exportaciones y, tal como describe Amsden (2001) a los procesos de desarrollo, *favorezca el tránsito de una economía que produce mayoritariamente bienes intensivos en el uso de recursos naturales a otra que produzca mayoritariamente bienes intensivos en el uso del conocimiento*. Si bien Frenkel y Rapetti no lo explicitan claramente, parecen ser optimistas respecto de estas posibilidades, particularmente cuando describen los canales de transmisión del régimen de tipo de cambio real competitivo y estable, enfatizando el denominado “canal del desarrollo”³¹ y también cuando sostiene que se trata de un mecanismo más transparente, horizontal y *market friendly*³², reduciendo por ende los riesgos asimilables a la denominada economía política del *rent-seeking* y el espectro fantasmal de Anne Krueger (1974), quien se ocupara de desacreditar cualquier política industrial con el pretexto de que conducía inexorablemente a una mera apropiación de rentas por parte de un reducido sector de la sociedad. En tal sentido, la apuesta pasaría por administrar adecuadamente el régimen macroeconómico, el cual introducirá los incentivos adecuados para el crecimiento, la generación de empleo y el desarrollo productivo.

El segundo debate consiste en caracterizar los procesos de transformación acontecidos al interior de la estructura productiva y del sector industrial en particular, para determinar allí los patrones de cambio verificados. Fernandez Bugna y Porta (2007) han definido a dicho proceso como un nuevo régimen económico sin cambio estructural. Dicho trabajo representa a una familia más amplia de estudios cuyo objetivo ha sido

³¹ “Una paridad competitiva propicia el crecimiento al relajar la restricción externa y estimular las actividades que, por estar sujetas a la competencia extranjera, son más dinámicas”, Frenkel y Rapetti (2007).

³² “La política de tipo de cambio real competitivo y estable resulta un instrumento de protección que no requiere demasiada administración (market-friendly) y que es compatible con contextos de libre comercio”, Frenkel y Rapetti, 2007.

generar una caracterización del período con una conclusión en común, tal cual es la ausencia de cambio estructural. Tal aseveración se basa, fundamentalmente, en que si bien se han producido algunas alteraciones importantes, tales como la recuperación de algunas ramas manufactureras de mayor contenido tecnológico, del empleo y de las exportaciones, los “trazos gruesos” continúan mostrando una estructura productiva fuertemente asentada en la explotación y manufactura de recursos naturales, una poca significativa (o nula) aparición de nuevas ramas y eslabonamientos productivos y un débil reflejo en los agregados de los aspectos más novedosos.

La forma de medir el cambio estructural en una economía como la Argentina resulta ya de por sí problemática. La conformación de la estructura productiva de la Argentina moderna se remonta a finales del siglo XIX con un fuerte eje en una economía primaria de exportación³³. A partir de los años '30 se inició un decidido proceso de industrialización, primero por necesidad ante el abrupto declive de las relaciones económicas internacionales y luego como política de estado, apuntalada por el peronismo y más tarde por el desarrollismo. La dictadura militar interrumpió ese proceso de industrialización pero una base significativa sobrevivió a la política de Martínez de Hoz y a la convertibilidad. De modo tal que la Argentina llegó a ser un país de industrialización intermedia que inició un proceso de desindustrialización pero conservó buena parte de su acervo y memoria productiva.

El proceso de crecimiento, al igual que en otras fases históricas, se asienta naturalmente sobre la estructura productiva existente. Esperar cambios drásticos en los agregados en pocos años resulta poco probable. Lo cierto es que se registran desempeños llamativamente extraordinarios en ciertas producciones intensivas en el uso del conocimiento, tales como la producción de maquinaria y equipos, la producción de *software* y servicios informáticos, equipamiento médico, maquinaria agrícola, entre otras. Sus tasas de crecimiento estuvieron muy por encima del promedio de la economía, pero, naturalmente, su incidencia en el agregado continúa siendo relativamente baja.

¿Puede entonces afirmarse que no hubo cambio estructural? En todo caso es atinado analizar si la pregunta ha sido correctamente formulada. Si el análisis se refiriera a un país como, por ejemplo, Costa Rica y procuráramos estudiar el impacto de la radicación de una planta productiva del gigante informático Intel, la situación es mucho más clara: se trata de una economía pequeña, de escasa industrialización en la cual se instala una firma que impacta decisivamente en los agregados: el país comienza a exportar productos industriales, genera empleos industriales y naturalmente cambian las estadísticas productivas del país.

Pero este caso no es en absoluto asimilable al de la Argentina que posee una rica historia de industrialización, desindustrialización y reestructuraciones. En todo caso, la pregunta no debería pasar por si en pocos años hubo cambio estructural sino, antes bien, por si el rumbo adoptado en materia de política económica y, en particular, política

³³ No obstante ello, en las primeras décadas del siglo XX comienza a aparecer un incipiente proceso de industrialización en parte inducido por lo que Arceo (1998) caracteriza como una suerte de política industrial implícita (y hasta involuntaria): la única manera de obtener recursos fiscales sin afectar los ejes de acumulación del bloque dominante era imponiendo aranceles a las importaciones de bienes no relacionados con el complejo de servicios inherentes al sector agroalimentarios, en particular el material ferroviario, equipamiento para servicios públicos, etcétera. De esta manera, se impusieron aranceles a las importaciones de algunos productos industriales que dieron cierta protección para la industria textil e indumentaria y metalurgia entre otras, promoviendo un fuerte crecimiento del PIB industrial.

industrial, permiten avizorar que esos desempeños exitosos que se registran comiencen a reflejarse en los agregados.

Aquí es donde el análisis cobra mayor interés y remite indefectiblemente a estudiar la política industrial, entendida como el compendio de políticas destinadas a estimular el desarrollo productivo e inducir alteraciones en la estructura económica de un país, pieza imprescindible en una estrategia de cambio estructural, tal como lo muestran las experiencias exitosas.

La Argentina posee una política industrial que parece sujeta a cierta inercia que termina por conformarse en un núcleo poco coherente y desarticulado que no promueve nuevas actividades (con las excepciones del régimen de estímulo al *software*, que presentó buenos resultados y el de la biotecnología, de lenta ejecución). La política industrial argentina suele asentarse sobre sectores maduros, es decir aquellos que ya han experimentado cierto desarrollo y un sustancial apoyo estatal. Asimismo, otro rasgo de la política industrial de la Argentina es que no posee estrategia y objetivos claros.

La política industrial argentina es un compendio de programas creados en diferentes circunstancias con objetivos disímiles. Existen programas que fueron pensados para salir de la crisis, otros para estimular el crecimiento y a ello se suma una importante horizontalidad, escasa medición de resultados e inexistencia de objetivos claros de mediano y largo alcance. Sin dudas es mejor que nada, pero lo cierto es que se trata de un conjunto de programas que insumen alrededor de 1,5% del PIB (Kulfas, 2007) y que bien podría ser aplicado de una manera más efectiva.

Si la restricción externa es el aspecto que ha limitado históricamente el desarrollo de la Argentina, la sustitución de importaciones y la industrialización exportadora deben constituirse en ejes centrales³⁴. En tal dirección, la política industrial debería priorizar la generación de nuevas ramas de la producción que sustituyan importaciones y estimulen el desarrollo de cadenas productivas que poseen cuellos de botella sobre ciertos insumos, partes o piezas. Asimismo, resulta necesario evaluar la necesidad de dejar de promover a sectores que ya han recibido históricamente incentivos públicos, justamente porque la inversión de dicho recursos puede resultar redundante en tanto no genere inversiones sino un mero incremento en la tasa de ganancia del proyecto³⁵. Distinto es el caso si la empresa en cuestión decide diversificar su producción hacia otras ramas que el país no produce o en avanzar en mayor agregación de valor en la cadena. Ello nos conduce nuevamente al problema de la concentración económica, la provisión de insumos de uso difundido y la necesidad de alterar la matriz productiva como precondition para definir una nueva matriz distributiva.

Desde la teoría económica existen dos maneras de ver la política industrial. La primera, de raíz neoclásica, parte de la teoría de las fallas de mercado³⁶. Según este

³⁴ Kim (1990), en un estudio sobre el caso coreano, afirmaba que la política industrial suele comenzar con la sustitución de importaciones pero resulta conveniente para el país avanzar rápidamente hacia una estrategia de industrialización con orientación exportadora en tanto, de este modo, las presiones competitivas inducen una mayor propensión al cambio tecnológico.

³⁵ Otra cuestión de vital importancia tiene que ver con el tipo de instrumento y la necesidad de avanzar sobre lo que Fernandez Bugna y Porta (2007) definen como prácticas de desaprendizaje institucional y reconstrucción de capacidades estatales.

³⁶ Una falla de mercado puede ser definida como una situación en la que el sistema de mercado produce una asignación de recursos que no tiene la eficiencia *paretiana*. En esa situación es posible encontrar

enfoque, existen situaciones en las que el mercado no funciona de manera eficiente y se justifica entonces determinados tipos de intervención que contribuyan a morigerar o eliminar los efectos de la falla³⁷. Como señala Wade (1990), el tipo de intervenciones que surgen a partir de este enfoque teórico son de carácter funcional u horizontal, es decir, parten de la idea de reestablecer cierto equilibrio inexistente que conduzca a mejorar los niveles de eficiencia en su funcionamiento y bienestar de consumidores y productores. Este enfoque no podría jamás justificar el direccionamiento de política a sectores específicos que pudiera distorsionar por ende la estructura productiva. La política industrial de carácter horizontal es entonces un subproducto de la mirada neoclásica.

El otro enfoque sobre política industrial es de raíz estructuralista y tiene su origen en la economía del desarrollo. Desde esta perspectiva la política industrial no debe corregir fallas de mercados sino crear nuevos mercados y, parafraseando a Wade (1990), gobernarlos. No se trata ya de corregir distorsiones sino, por el contrario, de generar las distorsiones que estimulen cambios en la estructura productiva, que moldeen nuevas formas de producción e incorporen al cambio tecnológico como una variable de alta significatividad³⁸.

El viraje ideológico que comenzó a producirse en los años '70 y se consolidó en los '80 y los '90, en la escena internacional y que tuvo en los organismos multilaterales a sus principales propagandistas, tendió a desacreditar la relevancia de las políticas industriales, dejando un pequeño espacio para atender problemas asociados con fallas de mercado³⁹. Pero, al mismo tiempo, a la falla de mercado se le comenzó a oponer la denominada falla de gobierno, que podía ser tan grave y nociva como la de mercado en tanto sus efectos podían perpetuarse en el tiempo⁴⁰.

maneras de cambiar la asignación de recursos de modo que algunos consumidores se encuentren mejor, y ninguno quede peor. Por ende, mientras prevalezca la falla de mercado, la conducta interesada de consumidores y empresas no alcanzará el más alto nivel de bienestar para la sociedad en su conjunto. Es esperable que habrá falla de mercado en presencia de monopolio y oligopolio, externalidades, bienes públicos y recursos de propiedad común, en cada uno de los cuales la conducta individualista produce resultados subóptimos.

³⁷ Para un completo análisis de los distintos abordajes teóricos sobre fallas de mercado véase Kosacoff y Ramos (1999).

³⁸ La reflexión de un ex viceministro del MITI japonés, citado por Wade (1990), resume en buena medida la mirada estratégica que propone este enfoque: “el MITI decidió establecer en Japón las industrias que requieren empleo intensivo de capital y tecnología, industrias que, en consideración al costo relativo de la producción, debían ser las más inapropiadas para Japón, industrias como las del acero, la refinación de petróleo, la maquinaria industrial de todas clases y la electrónica... Desde un punto de vista estático, y pensando en el corto plazo, favorecer tales industrias parecería entrar en conflicto con el racionalismo económico. Pero desde el punto de vista del largo plazo éstas son precisamente las industrias en las que la elasticidad del ingreso de la demanda es alta, el progreso tecnológico es rápido y la productividad de la mano de obra aumenta con rapidez. Fue claro que sin estas industrias sería difícil darle empleo a una población de 100 millones de habitantes y elevar el nivel de vida hasta alcanzar el de Europa y de América del Norte, con sus industrias ligeras; con razón o sin ella, Japón había de tener estas industrias pesadas y de productos químicos... Afortunadamente, gracias a la buena suerte y la sabiduría engendrada por la necesidad, Japón ha logrado concentrar sus escasos capitales en industrias estratégicas”.

³⁹ Esta desacreditación tuvo su punto más alto en el informe del Banco Mundial sobre el desarrollo del este asiático, en el cual tuvo por objeto demostrar que el éxito productivo de aquellos países se basó en políticas amigables con el mercado, conclusión que no se condice con la evidencia empírica ni el formato institucional escogido por países como Taiwán y Corea en particular.

⁴⁰ En América Latina, y tal como lo señala Wilson Peres, la idea de política industrial es reemplazada por la de estrategia de competitividad, más asociada al contexto de economías abiertas en las que lo que se busca no es ya la creación de nuevos sectores sino la mejora en la competitividad de los existentes.

Este viraje ideológico llevó incluso a muchos especialistas que provenían de visiones más asociadas al estructuralismo a justificar la política industrial desde la mirada de fallas de mercado, actitud más asociable al pragmatismo y a no quedar afuera del cada vez más estrecho campo que el nuevo paradigma neoliberal estaba imponiendo.

En este trabajo se sostiene que la política industrial en Argentina es el resabio de estas mutaciones y capas geológicas y posee un alto componente de esa suerte de estructuralismo pragmático o culposamente asentado en el enfoque de fallas de mercado. Entre los elementos que sustentan dicha afirmación cabe destacar: a) predominan los programas de corte horizontal y son muy excepcionales los casos de selección de sectores estratégicos; b) no existen planes estratégicos ni coordinación de esfuerzos, a lo que se suma una considerable debilidad institucional; c) existe una inadecuada evaluación del papel de las corporaciones transnacionales (y las grandes empresas en general) y, por ende, de las políticas de promoción de inversiones, donde predomina un enfoque de que la inversión, a secas y en general, es buena y sólo puede generar efectos benéficos.

A partir de este diagnóstico es que se plantea la necesidad de alterar de cuajo las raíces conceptuales de la política industrial argentina como condición fundamental para introducir un sendero virtuoso de crecimiento y alteración de la matriz distributiva.

V.2) Hacia un sendero virtuoso de política industrial

Uno de los aspectos centrales inherentes a una estrategia que involucre un sendero virtuoso de crecimiento consiste en enfatizar el estímulo a las actividades intensivas en el uso de conocimiento. En tal sentido, el desafío es doble en términos de estimular la creación de nuevas ramas productivas y promover la reconversión de otra que hoy operan pero que podrían incorporar de manera decisivo los insumos tecnológicos y de diseño de una manera más intensiva en sus funciones de producción.

Siguiendo el esquema de Porta (2007), un sendero virtuoso estaría constituido por el desarrollo de sectores que, en forma simultánea, incorporen innovación tecnológica y generen complementariedades. El primer aspecto se vincula a la innovación como fuente de competitividad y diferenciación de producto, sumado a sus efectos en términos de generación de empleos calificados. El segundo aspecto tiene que ver con la conformación de eslabonamientos productivos más sofisticados y densos, de modo tal que el empuje de esos sectores pueda generar externalidades y promover la creación de empleos.

Porta sostiene que ninguno de los sectores relevantes de la economía argentina cumple hoy simultáneamente ambas condiciones, de allí que quede definido un cuadrante ausente. Como ejemplo, cita que algunos sectores agrarios han incorporado a la tecnología como insumo relevante pero en dichos casos poseen reducidas complementariedades. En el otro extremo, existen sectores manufactureros con considerables complementariedades pero limitada propensión a la innovación. Y muy por afuera del sendero virtuoso, aparecen sectores, como los servicios públicos privatizados, que no poseen prácticas innovadoras y además poseen efectos negativos en términos de complementariedad debido a la destrucción de producción local desplazada por las importaciones.

Los efectos de un direccionamiento en el sentido señalado, es decir el énfasis en bienes intensivos en el uso del conocimiento, pueden ser asequibles en al menos dos aspectos. El primero tiene que ver con el dinamismo de dichos mercados, aspecto que se refleja en mayores precios y, por ende, mayor valorización de las exportaciones y/o reducción de importaciones. El segundo, que en parte se deriva del anterior, es que este tipo de especialización promueve mejoras permanente en los términos del intercambio.

A partir de este enfoque se abren dos líneas de análisis. La primera tiene que ver con aquellos sectores, en su mayor parte manufactureros, con cierto grado de madurez, que poseen complementariedades pero escasa presencia del componente innovativo. Se trata, en muchos casos de productos de baja gama y *commodities* industriales que, bajo tales características, poseen escasa penetración en mercados externos o se ven sujetos a ciclos de precios internacionales, al tiempo que están más expuestos a competencia predatoria y a competir sobre la base del pago de salarios bajos. Frente a esta problemática, asociada fundamentalmente a muchos sectores industriales, la respuesta parece orientada a incorporar mayores contenidos tecnológicos, diseño y diferenciación de producto, de modo tal de poder competir en producciones de alta gama, apostando a que la diferenciación esté alejada del componente salarial. Esto incumbe, fundamentalmente, a sectores como la indumentaria, el calzado, la marroquinería, algunos productos de metal, maquinarias, muebles e incluso alimentos.

La segunda línea tiene que ver con producciones en las que nuestra economía tiene un incipiente desarrollo y que sus características señalan como de prioridad estratégica para desarrollar líneas de especialización tendientes a incrementar su volumen de producción y crear y fortalecer complementariedades. Si en el caso anterior las políticas parecían tener, a trazos gruesos, líneas en común para desarrollar, en este caso las recomendaciones de política deberían orientarse en términos de “traje a medida” y planes estratégicos específicos. Entre estos sectores, siguiendo el enfoque de Porta, cabe destacar la tecnología espacial y nuclear, biotecnología y genética, la industria farmacéutica, los agroquímicos, la microelectrónica y el *software* y servicios informáticos.

Estas líneas de diferenciación también inducen diferentes formatos institucionales para el abordaje de política. Mientras para el primer conjunto de sectores se podría pensar en herramientas que puedan ser aplicadas para los diferentes sectores, el segundo esquema llevaría a trabajar con intervenciones direccionadas, en algunos casos hacia unas pocas firmas o bien mediante la creación de agencias o institutos sectoriales en las cuales se concentren y coordinen todas las acciones de política.

Finalmente, pensar senderos virtuosos de desarrollo productivo en un país como la Argentina, caracterizado –entre otras cosas- por un amplio y diverso territorio, induce a pensar en la necesidad de aportar una dimensión regional al análisis. Los núcleos de mayor productividad en la Argentina pueden encontrarse en tres anillos: el primero tiene que ver con tres grandes centros urbanos (Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba) donde se concentran la industria manufacturera y los servicios de alto valor agregado; el segundo tiene que ver con la pampa húmeda y la producción agropecuaria, y tiene como ejes centrales a Buenos Aires, el sur de Santa Fe y Córdoba, La Pampa, y como segundo núcleo a una gran cantidad de provincias con diversas producciones y algunos cambios asociados a la expansión de la frontera agropecuaria impulsada por la soja; el tercer

núcleo se basa en algunas economías regionales y los sectores energético y minero, sobresaliendo producciones de distinto tipo e impactos, en un extremo el petróleo en provincias como Neuquén, Santa Cruz o Chubut, o el complejo vitivinícola en Mendoza, o la minería metálica en Catamarca y San Juan o, en otro extremo, el algodón en el nordeste.

Las políticas de desarrollo regional han tenido diferentes patrones a lo largo de las últimas décadas. Por un lado, se ha procurado mejorar las producciones regionales y, en otro extremo, la implantación de actividades manufactureras con mecanismos promocionales. Estos últimos han tenido resultados disímiles, siendo antes bien excepcionales los casos exitosos. En muchas de estas estrategias parecieron prevalecer otros tipos de objetivos más orientados a desconcentrar geográficamente el proceso de industrialización para morigerar la creciente conflictividad social que ello generaba en los centros urbanos. De este modo, se realizaron acciones altamente inconsistentes en varios aspectos. Una de esas inconsistencias fue la radicación de plantas industriales en ubicaciones muy alejadas de la producción de materias primas y de los centros de consumo, con lo cual, desde su origen, se plantearon fuertes desventajas competitivas. La segunda inconsistencia es que, a partir de los propios mecanismos promocionales, la orientación de esa industrialización tuvo un marcado sesgo mercadointernista, perdiéndose la oportunidad de generar industrias exportadoras.

Lo cierto es que pensar senderos virtuosos de industrialización debería incluir la dimensión regional. Existen al menos dos formas de ver estos procesos. La primera es la evaluación de la posible radicación de inversiones en zonas de menor desarrollo relativo, siempre y cuando se atiendan estos problemas de competitividad que pueden acarrear ciertas localizaciones. En algunos casos, como el sector del software, ha quedado demostrado que es posible su desarrollo en diferentes regiones del país. La segunda dimensión tiene que ver con los procesos de clusterización de diversas actividades y producciones regionales. En este caso, el enfoque pasa por mejoras competitivas a partir de economías de aglomeración, fomento de prácticas asociativas y desarrollo de redes productivas y cadenas de valor que se extiendan hacia los centros urbanos manufactureros.

V.3) Los desafíos para una nueva política industrial

A partir de los elementos señalados, se considera necesario refundar las bases de la política industrial en la Argentina. El principal desafío consiste en recuperar una mirada estratégica que desarrolle un patrón de especialización que apunte a una sociedad incluyente en la que el empleo de calidad y la distribución de la riqueza sean ejes centrales. En los últimos años, la Argentina experimentó un proceso sostenido de creación de empleo que redujo drásticamente las elevadas tasas de desocupación que comenzaron a crecer a mediados de los '90 y alcanzaron su punto cumbre durante la crisis de 2001 y 2002. A pesar de que la pobreza también cayó notablemente, es posible observar la existencia de un importante núcleo de trabajadores pobres. Esto significa que la pobreza no es un fenómeno asociado solamente al desempleo sino también a la baja calidad de muchos empleos que existen en la Argentina.

La diferencia es clara y notable. El régimen macroeconómico de los '90, caracterizado por el atraso cambiario y la rigidez de las herramientas de política

económica, indujo un creciente proceso de dualización social. En este marco, el divorcio entre “ganadores y perdedores” es notable: aún en años de crecimiento, su impacto sobre la mayor parte de la población es muy pobre y el efecto derrame es inexistente. Por el contrario, el régimen de la posconvertibilidad, basado en un tipo de cambio real alto y estable, tiene fuertes efectos sobre el empleo y genera una economía que funciona de manera más homogénea y acompasada. Pero con ello no alcanza para alterar drásticamente la matriz productiva y distributiva. Puede entonces señalarse que mientras que el primer régimen no genera efectos de derrame, el segundo claramente sí los tiene. El desafío consiste entonces, justamente, en pasar de un modelo con fuertes efectos de derrame a otro que posea otra matriz distributiva, de manera tal de inducir una economía con pleno empleo y mayor justicia distributiva.

El eje es entonces la política industrial como herramienta para conformar una nueva matriz productiva. En torno a este eje se abre una agenda de desafíos. El primero de ellos tiene que ver con la dimensión institucional. La Argentina necesita recuperar sus instituciones del desarrollo. Ello pasa por la planificación, el monitoreo, la implementación y el financiamiento de las políticas y programas. Aquí se presentan problemas de diversa índole. Por una parte, la existencia de numerosos programas superpuestos, falta de coordinación, incoherencias e inconsistencias de diversa índole.

Las instituciones de la política industrial en nuestro país son una compleja (y muchas veces incoherente) combinación de viejos y nuevos instrumentos, de programas creados en períodos de crisis con otros diseñados para la expansión y estructuras institucionales superpuestas en diferentes direcciones. El fuerte impulso económico del período 2003 – 2007 estuvo fuertemente asentado en el cambio de contexto macroeconómico, y ese aparato de políticas hizo su aporte para recuperar el aparato productivo pero no para crear nuevas ramas y estimular una mayor profundidad en los eslabonamientos de las cadenas productivas, tema sobre el cual se presenta uno de los principales desafíos.

La Argentina posee hoy un conjunto de políticas de apoyo a la producción que suma en total unos 9.000 millones de pesos año, cifra cercana al 1,5% del PIB y 8% del gasto público (Kulfas, 2007). De acuerdo a un informe de la Subsecretaría de Coordinación Económica (2007), el 43,6% de dichos recursos son de carácter horizontal, el 25,9% de orientación regional y el 30,5% sectoriales. Dos tercios de esos recursos se destinan a empresas de cualquier tamaño.

Resulta difícil evaluar el impacto del paquete de políticas de apoyo y estímulo a la producción, fundamentalmente porque no existen sistemas de evaluación y monitoreo sistemáticos y articulados. Muchos de ellos han incidido positivamente. Los programas del FONTAR destinados a apoyar prácticas innovativas, los beneficios fiscales del régimen especial para la industria del software, las licencias no automáticas de importación, los créditos a tasas subsidiadas, entre otros, son todos ellos ejemplos concretos de programas que han generado impactos positivos y sobran casos de empresas y sectores que se beneficiaron con estos regímenes y pudieron mostrar incrementos en sus niveles de inversión y mejoras en sus prácticas competitivas. El problema es que no se cuenta con elementos para analizar su impacto en el agregado y discernir si efectivamente su presencia modificó estímulos de inversión, movilizó o direccionó flujos o si, simplemente, mejoraron las condiciones de rentabilidad de negocios que de un modo y otro se hubieran concretado. En otras palabras, a la hora de analizar el período 2003 –

2007 queda en evidencia que el régimen macroeconómico impactó positivamente y se observan ejemplos en los cuales la política industrial potenció y dinamizó algunos sectores, pero no resulta evidente la articulación entre unos y otros, siendo este aspecto uno de los principales desafíos a futuro.

El primer elemento central inherente al desafío institucional consiste en construir esas capacidades estatales a partir de un organismo que coordine acciones, establezca prioridades estratégicas y otorgue coherencia al cúmulo de programas existentes, al tiempo que genere nuevos instrumentos y los adapte a los diferentes contextos. Los planes estratégicos son fundamentales a estos objetivos y debería constituirse una suerte de consejo de desarrollo y competitividad que pudiera coordinar las acciones de todo el aparato estatal, considerando que muchos de los ejes inherentes al desarrollo sectorial no se reducen al área económica sino que también pasan por varios ministerios como, por ejemplo, el de Educación, a la hora de pensar el desarrollo de recursos humanos y los requerimientos futuros de mano de obra, el de Trabajo, la Cancillería, entre otros.

Retomando el apartado anterior en lo atinente al desarrollo de sectores estratégicos, la creación de agencias sectoriales para determinados sectores, en los cuales se puedan coordinar y articular acciones con el sector privado, también parece un elemento de gran relevancia.

Finalmente, el tema del financiamiento de la inversión es un aspecto crucial del desafío institucional. Es impensable una estrategia de desarrollo sin una adecuada movilización de recursos hacia la inversión productiva, y para ello es indispensable el crédito para inversión a largo plazo y tasas preferenciales. La Argentina no posee banca de desarrollo y ante tal vacío ha debido realizar esfuerzos desde diferentes instituciones. El Banco Nación, el Banco de Inversión y Comercio Exterior, el Ministerio de Economía (a través de los programas de subsidio de tasa y algunos fondos para créditos con aportes de organismos internacionales como el BID) y, más recientemente, la Administración Nacional de Seguridad Social, han ocupado en forma parcial dicho espacio.

Este problema puede ser afrontado de dos maneras. La primera consistiría en crear una nueva institución que se concentre exclusivamente en las funciones de banca de desarrollo. La segunda en aprovechar la institucionalidad existente dotándola de instancias de coordinación y especialización. Los recursos de la seguridad social son, en nuestro país, prácticamente la única fuente de fondeo a largo plazo, de modo que su adecuada canalización hacia la inversión productiva es fundamental para esta estrategia. A ello se podría adicionar el cobro de algún impuesto con destino específico. Lo fundamental es que la coordinación de objetivos estratégicos tenga como correlato las mencionadas fuentes de financiamiento y una institucionalidad con metas y objetivos muy claros y adecuadas instancias de control, de carácter estatal y social, para evitar las malas experiencias, como el triste final del Banco Nacional de Desarrollo a comienzos de los años '90.

El segundo desafío pasa por la coherencia de instrumentos y objetivos. En tal sentido, en la presente sección se plantearon dos ejes centrales a partir de los cuales se podrían ordenar las herramientas de la política industrial. El primero tiene que ver con el desplazamiento de la restricción externa como elemento central para, desde la esfera microeconómica, darle sustentabilidad al régimen macroeconómico. Esto significa que es fundamental que la política industrial se oriente a sustituir importaciones y estimular las

exportaciones. El segundo eje se relaciona con el sendero virtuoso de la política industrial, entendido a partir de promover un régimen de especialización productiva en torno a actividades con mayor intensidad en el uso del conocimiento que estimulen, en forma simultánea, un sendero innovativo y fuertes complementariedades.

A partir de estos elementos es que debería ser replanteado el conjunto de instrumentos existentes, corrigiendo superposiciones, reemplazando algunos programas obsoletos o de difuso resultado y generando coherencia a partir de los ejes estratégicos definidos por las instituciones del desarrollo y el régimen de especialización escogido, tema sobre el cual se hizo referencia en el apartado anterior. En este sentido, se podrían señalar algunas consideraciones que conforman una lista no extensiva: a) los beneficios promocionales deberían estar claramente vinculados a metas y objetivos a alcanzar por la empresa y/o sector, los cuales deben ser monitoreados y deben tener penalidades claras en caso de incumplimientos; la falta de adecuación entre beneficios y metas puede dar lugar a prácticas especulativas en torno a empresas que sólo procuren la captura del beneficios antes que un interés genuino en el desarrollo de su empresa o sector⁴¹; b) existe un fuerte historial de beneficios promocionales muy acotados al mercado interno; es necesario que una parte considerable de los mismos se oriente a estimular la base exportadora con fuerte contenido tecnológico; c) deberían evitarse los regímenes de corte horizontal en tanto los mismos dificultan la evaluación de objetivos concretos; d) los programas y regímenes deben estar sujetos a una revisión constante que actualice el estado de situación del sector y los problemas que se busca afrontar.

El tercer desafío consiste en la definición del sujeto a partir del cual se estructuran las políticas de desarrollo y la relación entre el estado y el sector empresario. El estado es un actor central de los procesos de desarrollo. Dentro de ese rol el estado planifica, orienta con recursos, coordina, utiliza su poder de compra e, incluso, produce. Para cumplir con todas estas funciones es fundamental que tenga las capacidades para hacerlo, que se pueda conformar una burocracia estable y eficaz y con la información adecuada para negociar con el sector privado. Desde el punto de vista del sector privado cabe señalar las dificultades existentes. El núcleo de empresas más grandes del país deja mucho que desear en términos de su compromiso con procesos de desarrollo a largo plazo. Durante las últimas décadas participó mayoritariamente de todos los procesos económicos, pasando por la promoción industrial de los '70 y '80, la estatización de la deuda externa a comienzos de los '80, las privatizaciones y también se benefició notablemente del nuevo régimen económico. En dicho marco, ha sido escaso su aporte en los sentidos señalados de senderos virtuosos de industrialización y diversificación productiva. Asimismo, como veíamos en el apartado destinado a analizar los problemas asociados a la concentración, su accionar resulta muchas veces perjudicial a la estrategia señalada, en primer lugar porque oponen trabas al desarrollo de muchas cadenas aguas abajo y, en segundo lugar, por su capacidad de veto a las mencionadas políticas de estímulo a una profundización del proceso de industrialización. Asimismo, algunos de estos sectores fueron y continúan siendo beneficiarios de mecanismos promocionales en forma redundante, es decir, realizan inversiones en sectores maduros, las cuales se hubieran realizado incluso con recursos propios dadas las elevadísimas rentabilidades que poseen.

⁴¹ Un ejemplo al respecto es el caso del sistema de garantías recíprocas para PyMEs en Argentina, que si bien partió de intereses genuinos y generó ciertos beneficios, también estimuló prácticas especulativas en torno a la apropiación del fuerte beneficio impositivo estipulado por ley para quienes invirtieran en los fondos de garantías. Al respecto véase Kulfas (2007).

Esto nos lleva necesariamente a entender la política económica y la política industrial como un espacio de frecuente tensión y confrontación. Durante el gobierno de Kirchner esta situación se vio con claridad en el caso de la regulación de tarifas de las empresas privatizadas de servicios públicos, los acreedores externos y, en menor medida, con el sector agropecuario a partir del lock out de fines de 2006. Obviar estas tensiones conduce al fracaso. Es clave entonces la participación de la sociedad civil en la elaboración y estructuración de consensos de apoyo para la implementación de estas políticas que induzcan transformaciones estructurales en la producción del país y la distribución de su riqueza.

Reflexiones finales

El régimen macroeconómico implementado a partir del año 2003 fue una respuesta adecuada, no sólo para sacar al país del prolongado letargo productivo en el que venía sumido, sino también para iniciar una fase de crecimiento y mejora de los indicadores sociolaborales que no se registraba desde hacía más de tres décadas. En ese marco, el desplazamiento de la restricción externa y la mejora de la situación fiscal generaron un marco apropiado para la recuperación del aparato productivo, el cual presentó un muy buen desempeño y algunos cambios de alta relevancia.

El régimen implementado, desde el punto de vista cambiario, fue adecuado pero debe ser profundizado atento los cambios que se han producido en la Argentina. El sistema de tipo de cambio doble, conformado por un tipo de cambio efectivo más bajo para la actividad agraria respecto de la industrial, se basa en un modelo de dos sectores que procuraba equiparar la estructura de productividades heterogéneas de la economía argentina. Pero los cambios de las últimas décadas constituyeron un sector productor de insumos difundidos dentro de la industria, de alta productividad, adecuada inserción internacional, fuerte concentración y poder de mercado en las cadenas productivas locales. El régimen debería, por tanto, contar con tres tipos de cambio efectivos, atendiendo a la necesidad de contar con insumos de uso difundido a mejores precios para el desarrollo de cadenas productivas aguas abajo.

Al mismo tiempo, el régimen macroeconómico debe ser complementado con una adecuada estrategia de política industrial. En tal sentido, la experiencia muestra una política industrial con muchas debilidades, haciéndose necesario su orientación hacia una mirada estratégica que, entre otras cosas, promueva bases microeconómicas para el desplazamiento de la restricción externa, estimule un sendero virtuoso de especialización en torno a actividades intensivas en el uso del conocimiento, con innovación y fuertes complementariedades y una renovación del tejido empresario.

Estos cambios resultan fundamentales para pasar de una economía con fuertes efectos de derrame, como lo ha sido la economía argentina en los últimos años, a una economía con una nueva matriz distributiva.

Bibliografía

Amsden, Alice (2001): *The rise of 'the rest'. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, Nueva York.

Arceo, Enrique (1998): *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo (1990): *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel; Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse (1986): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Legasa, Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel (compilador) (2002): “Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente”, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP, Buenos Aires.

Abeles, Martín y Mariano Borzel (2004): “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, DT Nro. 1, Buenos Aires.

Albrieu, Bernat y Corso (2006): “Dinámica de precios y cantidades postdevaluación. Un estudio de redistribución de flujos”, CEDES.

Ardeni, Pier Giorgio y Brian Wright (2002): “The Prebisch-Singer Hypothesis: A Reappraisal Independent of Stationarity Hypotheses”, en Singer, Hans; Neelambar Hatti y Rameshwar Tandon, *Export-Led Versus Balanced Growth in the 1990s*, New Delhi.

Barros, Alexandre R. y Analice Amazonas (2002): “On the Deterioration of the Net Barter Terms of Trade for Primary Commodities”, en Singer, Hans; Neelambar Hatti y Rameshwar Tandon, *Export-Led Versus Balanced Growth in the 1990s*, New Delhi.

Basualdo, Eduardo (1987): *Deuda externa y poder económico en la Argentina*, Nueva América, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo y Matías Kulfas (2000): ““Endeudamiento externo y fuga de capitales”, en Revista Realidad Económica Nro. 173, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.

Braun, Oscar y Leonard Joy (1981): “Un modelo de estancamiento económico. Estudio sobre el caso de la economía argentina”, Desarrollo Económico, Vol. 20, Nro. 80, Buenos Aires.

Bonvecchi, Carlos (1998): “Una evaluación del desempeño de la industria argentina durante la convertibilidad”, mimeo, Buenos Aires.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007): "The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach".

CEP (2003): "Una aproximación sectorial a la sustitución de importaciones", Síntesis de la Economía Real Nro. 38, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar; Daniel Heymann y Adrián Ramos (2007): "Macroeconomía en recuperación: la Argentina post-crisis", CEPAL, Buenos Aires.

Coremberg, Ariel; Patricia Goldszier; Daniel Heymann y Adrián Ramos (2007): "Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina", CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 63, diciembre, Santiago de Chile.

Crotty, James R. (1983): "On Keynes and capital flight", *Journal of Economic Literature*, Vol. 21, No.1, 59-65.

Diamand, Marcelo (1972): "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo Económico*, Vol. 12, Nro. 45, IDES, Buenos Aires.

Duménil, Gérard y Dominique Lévy (2000): "Capital financiero y neoliberalismo: un análisis de clase", en Guerrero, D. (ed.); *Macroeconomía y crisis mundial*, Ed. Trotta, Madrid.

Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta (2007): "El crecimiento reciente en la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", CEPAL, Buenos Aires.

Frenkel, Roberto (2007): "La sostenibilidad de la política de esterilización monetaria", *Revista de la CEPAL* Nro. 93, diciembre, Santiago de Chile.

Frenkel, Roberto (2004): "Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo", mimeo, CEDES, Buenos Aires.

Frenkel, Roberto y Martín Rapetti (2007): "Política cambiaria y monetaria después del colapso de la convertibilidad", *Ensayos económicos* Nro. 46, BCRA, enero, Buenos Aires.

Katz, Jorge y Eduardo Ablin (1978): "De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería", BID/CEPAL, Buenos Aires.

Kim, Linsu (1990): *Imitation to Innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*, HBS Press.

Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (2001): *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1999): "El debate sobre política industrial", *Revista de la CEPAL* Nro. 68, Santiago de Chile.

Krueger, Anne (1974): “The Political Economy of the Rent-Seeking Society.” *American Economic Review* 64, pp. 291–303.

Kulfas, Matías y Martín Schorr (2000): “La concentración en la industria argentina en los años noventa”, en *Revista Realidad Económica* Nro. 176, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.

Kulfas, Matías (2005): “Internacionalización financiera y fuga de capitales en América Latina. Argentina, Brasil, Chile y México en los años ‘90”, Documento de Trabajo Nro. 17, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires.

Kulfas, Matías (2007): “Las PyMEs argentinas en el escenario post – convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas”, mimeo, Oficina de Buenos Aires de la CEPAL.

Heymann, Daniel y Adrián Ramos (2007): “Convergencia arriba, divergencia abajo: ¿a quién le fue tan mal en la economía argentina?”, CEPAL, Documento de Proyecto, Santiago de Chile.

Lutz, Matthias (2002): “Primary Commodity and Manufactured Goods Prices in the Long Run: New Evidence on the Prebisch-Singer Hypothesis”, en Singer, Hans; Neelambar Hatti y Rameshwar Tandon, *Export-Led Versus Balanced Growth in the 1990s*, New Delhi.

Nochteff, Hugo (1993): “Los senderos perdidos del desarrollo”, en Azpiazu, Daniel y Hugo Nochteff, *El desarrollo ausente*, FLACSO, Buenos Aires.

Nochteff, Hugo (1999): “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, *Revista EPOCA* Nro. 1, Buenos Aires, diciembre.

Péres, Wilson (1996): *Políticas de Competitividad Industrial: América Latina y el Caribe en los Años 90*, Siglo XXI Editores, México.

Ramos, Daniela (2007): “Valor agregado, empleo y conocimiento: el sector de software y servicios informáticos y las PyMEs argentinas”, *Desarrollo PyME* Nro. 2, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Buenos Aires.

Rodrik, Dani (2007): *The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence*, Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, julio.

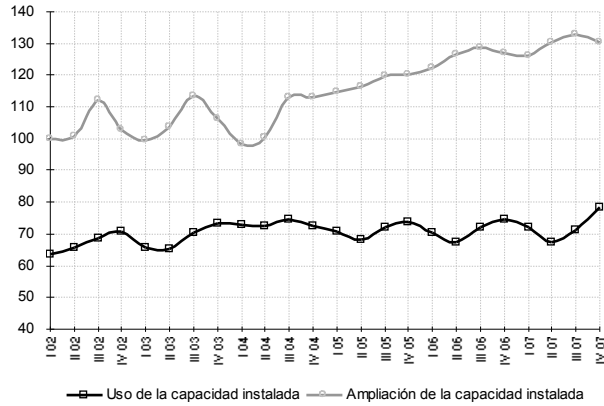
Rojo, Sofía; Gabriel Yoguel, Lucía Tumini y Diego Rivas (2007): “Perfil de especialización sectorial de las exportaciones argentinas en la post convertibilidad. Implicancias sobre el empleo”.

Subsecretaría de Coordinación Económica (2007): “Primera aproximación al costo fiscal de los instrumentos de promoción productiva de la Argentina”, mimeo, Ministerio de Economía y Producción.

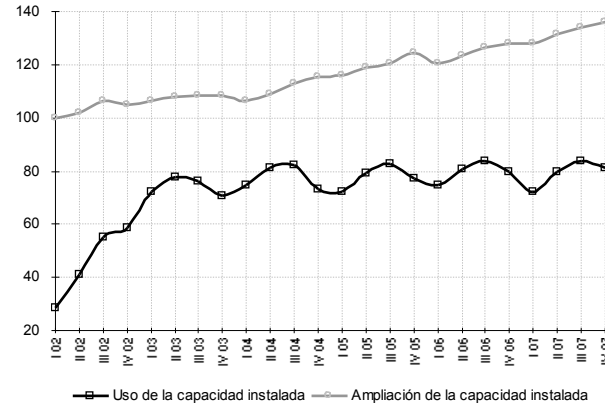
Wade, Robert (1990): *El mercado dirigido*, Fondo de Cultura Económica, México.

ANEXO I. Evolución sectorial del uso de la capacidad instalada y la ampliación de la capacidad productiva en la industria argentina, 2002-2007

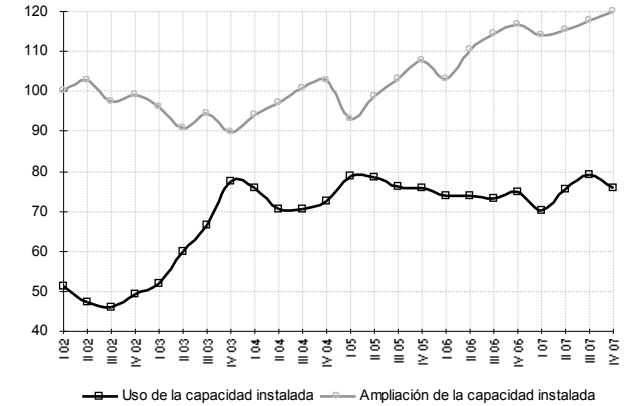
ALIMENTOS Y BEBIDAS



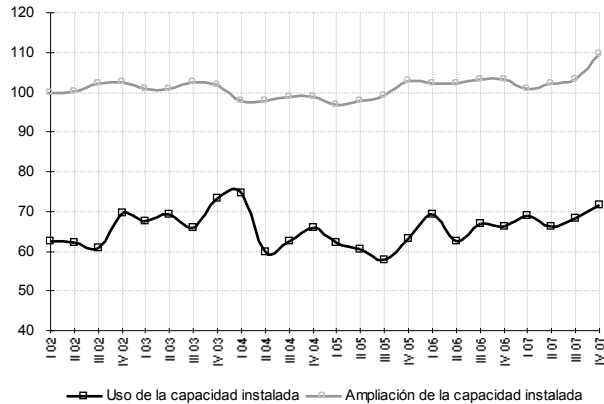
TEXTILES



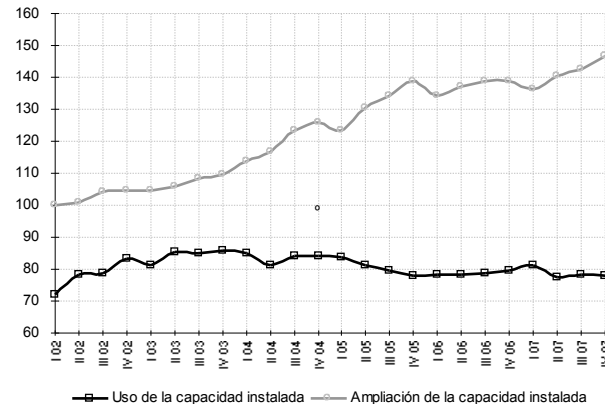
EDICIONES E IMPRESIONES



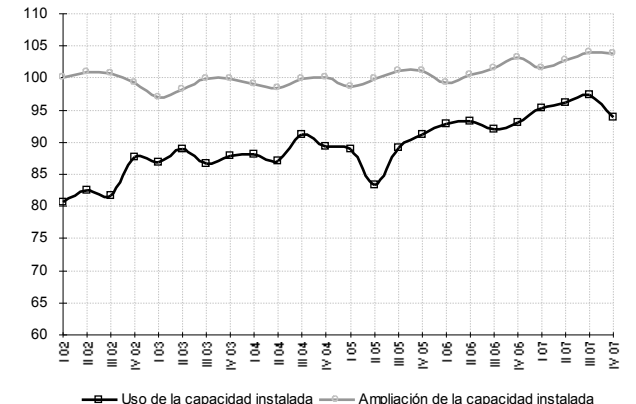
TABACO



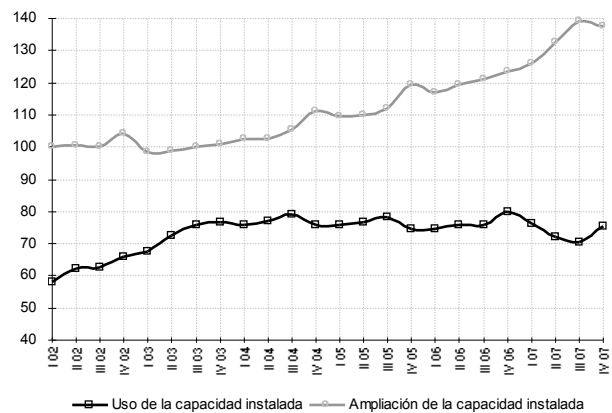
PAPEL Y CARTÓN



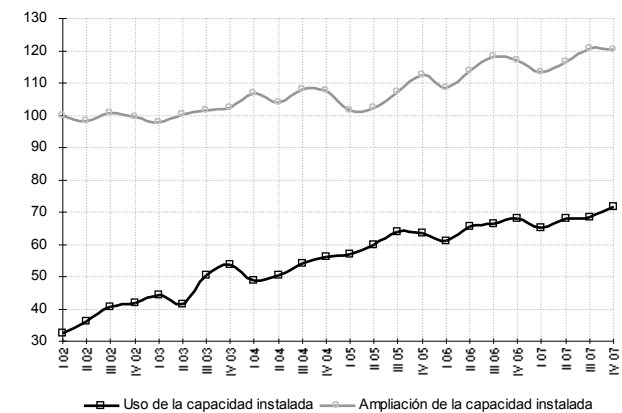
REFINACIÓN DE PETRÓLEO



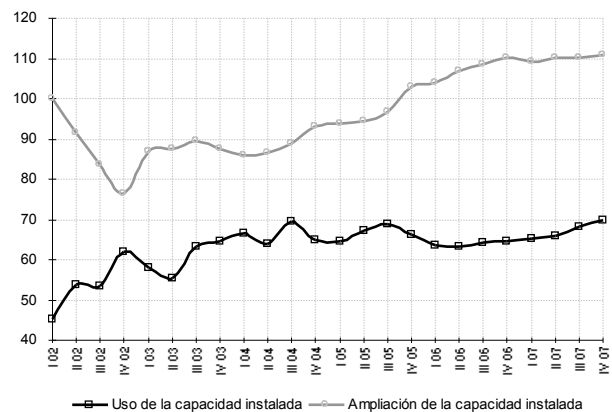
QUÍMICOS



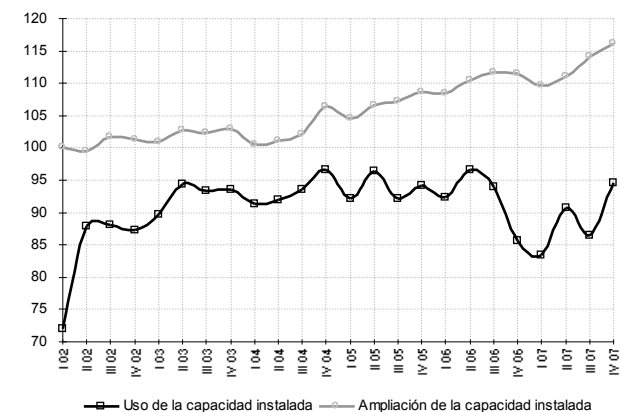
MINERALES NO METÁLICOS



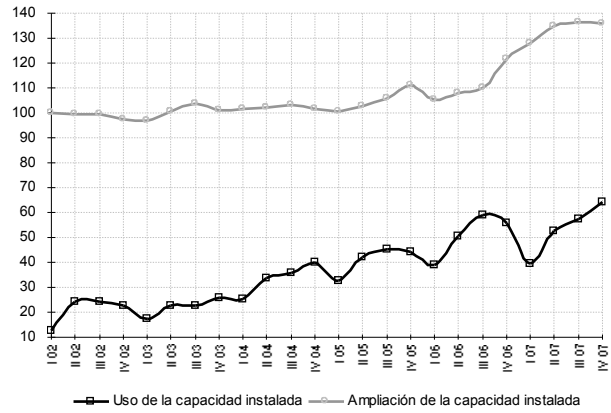
CAUCHO Y PLÁSTICO



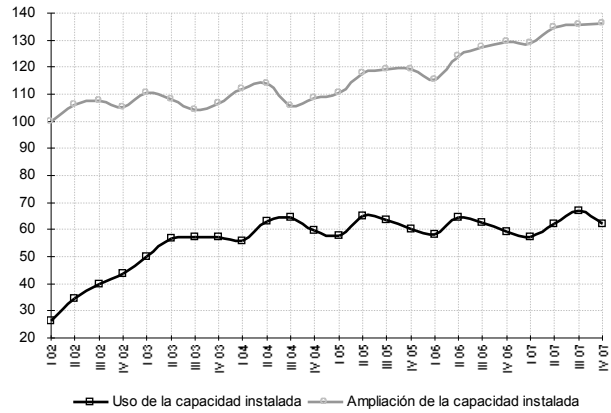
METALES BÁSICOS



AUTOMOTRIZ



METALMECÁNICA



ANEXO II. Cuadros estadísticos

Oferta y demanda global, 1993 – 2007. Millones de pesos a precios constante de 1993

	Oferta Global			Demanda Global														Total
	PIB	Impor-tación	Total	Consumo		Inversión Bruta Interna Fija										Expor-tación		
				Privado	Públic o	Total	Equipo Durable de producción						Cons-trucción					
							Total	Nacio-nal	Impor-tado	Maquinaria y Equipo		Material de transporte						
										Total	Nacio-nal	Impor-tado		Total	Nacio-nal		Impor-tado	
1993	236.505	22.028	258.533	163.676	31.953	45.069	17.283	11.119	6.164	11.861	7.223	4.639	5.421	3.896	1.526	27.786	16.341	258.533
1994	250.308	26.682	276.990	173.608	32.095	51.231	20.702	11.848	8.854	13.703	7.300	6.403	6.999	4.548	2.451	30.530	18.840	276.990
1995	243.186	24.066	267.252	166.008	32.339	44.528	17.017	10.027	6.991	12.005	6.866	5.139	5.012	3.160	1.852	27.511	23.085	267.252
1996	256.626	28.284	284.910	175.196	33.041	48.484	19.261	10.509	8.753	13.590	7.407	6.183	5.671	3.102	2.570	29.222	24.850	284.910
1997	277.441	35.884	313.326	190.922	34.104	57.047	23.709	11.378	12.332	16.091	7.565	8.526	7.618	3.812	3.806	33.338	27.876	313.326
1998	288.123	38.904	327.027	197.557	35.249	60.781	25.510	11.633	13.877	16.964	7.661	9.303	8.546	3.972	4.574	35.270	30.838	327.027
1999	278.369	34.521	312.890	193.610	36.173	53.116	21.672	10.316	11.356	14.223	6.378	7.845	7.449	3.938	3.511	31.444	30.449	312.890
2000	276.173	34.466	310.639	192.332	36.382	49.502	19.729	9.228	10.501	13.936	6.001	7.936	5.793	3.227	2.566	29.773	31.272	310.639
2001	263.997	29.659	293.656	181.290	35.629	41.750	14.788	7.185	7.603	11.055	5.317	5.738	3.733	1.868	1.865	26.962	32.129	293.656
2002	235.236	14.812	250.048	155.267	33.820	26.533	8.250	5.923	2.327	6.259	4.747	1.512	1.991	1.176	815	18.283	33.123	250.048
2003	256.023	20.376	276.400	167.951	34.314	36.659	11.985	7.271	4.714	8.970	5.642	3.328	3.015	1.629	1.386	24.675	35.108	276.400
2004	279.141	28.551	307.693	183.906	35.247	49.280	18.242	8.924	9.319	12.706	6.688	6.018	5.536	2.235	3.301	31.037	37.957	307.693
2005	304.764	34.301	339.065	200.317	37.403	60.458	23.073	10.446	12.627	15.511	7.516	7.995	7.562	2.930	4.632	37.386	43.083	339.065
2006	330.565	39.575	370.140	215.882	39.365	71.438	27.150	11.712	15.437	18.452	8.330	10.123	8.697	3.383	5.315	44.289	46.242	370.140
2007	359.170	47.685	406.855	235.241	42.341	81.187	33.288	13.216	20.073	s.d.	9.220	s.d	s.d	3.995	s.d	47.899	50.446	406.855

FUENTE: Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

PIB y PIB per cápita

Periodo	PIB (en miles)	PBI (en miles)	TCN (\$/US\$)	PIB en dólares (en miles)		Población	PBI per cápita
	precios corrientes	precios de 1993		precios corrientes	precios de 1993		precios de 1993
1990	...	190.315.573	...	...	...	32.551.520	5.845
1991	...	206.765.602	...	...	...	32.973.784	6.269
1992	...	225.046.667	...	...	...	33.421.199	6.733
1993	236.504.981	236.504.980	0,9989	236.756.388	236.756.084	33.869.405	6.982
1994	257.439.959	250.307.886	0,9990	257.695.875	250.556.776	34.318.469	7.293
1995	258.031.885	243.186.102	0,9998	258.094.549	243.245.653	34.768.456	6.994
1996	272.149.758	256.626.243	0,9997	272.243.970	256.715.248	35.219.612	7.285
1997	292.858.877	277.441.318	0,9995	293.005.380	277.580.108	35.671.894	7.777
1998	298.948.359	288.123.305	0,9996	299.073.272	288.243.567	36.124.933	7.975
1999	283.523.024	278.369.014	1,0000	283.523.024	278.369.014	36.578.358	7.610
2000	284.203.739	276.172.685	1,0000	284.203.739	276.172.685	37.031.802	7.457
2001	268.696.709	263.996.674	1,0000	268.696.709	263.996.674	37.486.929	7.043
2002	312.580.144	235.235.597	3,0904	103.865.929	80.449.209	37.944.002	6.199
2003	375.909.361	256.023.462	2,9491	128.077.667	87.181.821	38.400.502	6.666
2004	447.643.426	279.141.289	2,9415	152.157.773	94.876.854	38.853.918	7.183
2005	531.938.722	304.763.529	2,9233	181.966.546	104.263.690	39.301.741	7.753
2006	654.438.985	330.564.970	3,0740	212.868.161	107.525.432	39.744.770	8.316
2007	812.455.828	359.169.903	3,1154	260.681.923	115.266.617	40.184.680	8.937

FUENTE: Ministerio de Economía

Empleo formal e informal, público y privado. Miles de personas. Cuarto trimestre de 2002 – cuarto trimestre de 2007

		Empleo formal sector público	Empleo formal sector privado	Empleo formal total	Empleo informal	Empleo total
2002	T4	890	3.506	4.396	7.675	12.071
2003	T1	884	3.599	4.484	7.598	12.082
	T2	890	3.665	4.555	7.897	12.452
	T3	901	3.754	4.655	8.107	12.762
	T4	924	3.886	4.810	8.340	13.150
2004	T1	919	4.013	4.931	8.157	13.088
	T2	936	4.091	5.027	8.251	13.278
	T3	951	4.229	5.180	8.340	13.520
	T4	970	4.383	5.353	8.311	13.664
2005	T1	972	4.529	5.501	7.896	13.397
	T2	985	4.621	5.606	8.072	13.678
	T3	998	4.713	5.711	8.290	14.000
	T4	1.031	4.883	5.914	8.212	14.127
2006	T1	1.028	5.011	6.040	7.894	13.933
	T2	1.058	5.071	6.129	8.244	14.372
	T3	1.083	5.142	6.225	8.171	14.396
	T4	1.100	5.301	6.401	8.191	14.592
2007	T1	1.104	5.431	6.535	7.965	14.500
	T2	1.123	5.495	6.618	8.126	14.743
	T3	1.143	5.578	6.720	8.143	14.864
	T4	1.159	5.751	6.911	7.857	14.768

FUENTE: elaboración propia en base a datos de EPH – INDEC y Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Empleo asalariado registrado en el sector privado, 1998 – 2007. Cantidad de personas ocupadas

Período	Actividades primarias	Industria	Comercio	Servicios	Electricidad, gas y agua	Construcción	s.d	Total
1° Trim 1998	318.224	1.003.112	652.896	1.740.052	48.035	277.445	24.127	4.063.891
2° Trim 1998	304.320	1.005.696	659.797	1.755.603	48.057	279.064	22.896	4.075.433
3° Trim 1998	298.308	998.014	666.410	1.776.494	49.791	287.542	22.591	4.099.150
4° Trim 1998	299.228	990.648	673.377	1.795.491	49.347	293.323	22.701	4.124.115
1° Trim 1999	313.341	976.201	673.576	1.782.215	49.251	292.053	23.613	4.110.250
2° Trim 1999	297.172	952.989	667.422	1.778.744	49.135	289.270	22.671	4.057.403
3° Trim 1999	287.096	932.665	659.713	1.780.301	50.113	284.711	21.869	4.016.468
4° Trim 1999	288.811	925.466	662.869	1.803.027	49.996	276.721	22.108	4.028.998
1° Trim 2000	301.724	918.741	669.369	1.806.148	49.618	261.240	23.389	4.030.229
2° Trim 2000	291.871	898.481	663.194	1.803.807	49.767	242.115	22.152	3.971.387
3° Trim 2000	288.336	888.771	648.749	1.821.379	49.260	237.014	22.355	3.955.864
4° Trim 2000	289.760	885.734	680.184	1.850.299	49.736	241.462	22.189	4.019.364
1° Trim 2001	304.426	883.149	688.542	1.853.000	49.590	237.691	23.164	4.039.562
2° Trim 2001	299.169	866.331	679.664	1.839.019	49.397	227.339	21.900	3.982.819
3° Trim 2001	284.615	843.067	664.084	1.807.490	49.738	208.928	21.360	3.879.282
4° Trim 2001	276.642	814.172	651.517	1.785.409	49.418	187.918	20.740	3.785.816
1° Trim 2002	283.661	775.454	623.492	1.712.529	48.577	143.969	20.799	3.608.481
2° Trim 2002	279.127	760.018	602.078	1.677.243	46.901	123.521	19.633	3.508.521
3° Trim 2002	273.996	753.906	590.023	1.661.530	46.773	120.030	19.873	3.466.131
4° Trim 2002	275.926	760.830	594.855	1.677.635	46.743	129.409	20.141	3.505.539
1° Trim 2003	296.842	783.989	606.034	1.700.764	46.767	142.832	21.952	3.599.180
2° Trim 2003	299.929	801.723	610.804	1.728.557	47.120	155.580	21.308	3.665.021
3° Trim 2003	297.932	824.453	631.322	1.758.958	47.406	171.282	22.334	3.753.687
4° Trim 2003	301.811	852.162	658.042	1.813.588	47.515	190.035	22.822	3.885.975
1° Trim 2004	325.614	885.713	680.709	1.842.895	48.530	204.254	24.894	4.012.609
2° Trim 2004	330.432	902.687	690.951	1.880.256	48.935	214.203	23.913	4.091.377
3° Trim 2004	326.441	924.899	719.452	1.952.151	49.297	227.700	28.702	4.228.642
4° Trim 2004	330.547	953.166	750.440	2.021.130	49.752	249.712	28.650	4.383.397
1° Trim 2005	355.594	976.889	773.509	2.070.850	49.919	270.957	31.092	4.528.810
2° Trim 2005	361.212	994.161	784.773	2.108.641	50.547	293.239	28.452	4.621.025
3° Trim 2005	352.946	1.010.235	800.948	2.155.034	50.625	314.271	28.843	4.712.902
4° Trim 2005	358.377	1.037.250	830.918	2.235.442	51.319	340.817	29.368	4.883.491
1° Trim 2006	382.408	1.060.316	853.653	2.276.211	52.572	353.838	32.321	5.011.319
2° Trim 2006	381.895	1.073.708	857.436	2.308.099	51.888	367.970	29.526	5.070.522
3° Trim 2006	372.439	1.087.393	874.079	2.351.665	52.517	374.145	30.056	5.142.294
4° Trim 2006	378.178	1.108.583	905.094	2.431.664	52.875	394.384	30.473	5.301.251
1° Trim 2007	398.926	1.125.827	928.285	2.480.169	53.307	410.894	33.158	5.430.566
2° Trim 2007	397.756	1.137.595	933.410	2.514.706	53.676	428.382	29.753	5.495.278
3° Trim 2007	386.986	1.152.891	952.339	2.566.135	53.713	435.632	30.100	5.577.796
4° Trim 2007	399.336	1.174.385	996.401	2.657.727	54.484	438.395	30.754	5.751.482

FUENTE: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Empleo asalariado registrado en la industria manufactura, 1996 – 2007.
Cantidad de personas ocupadas

Rama de actividad	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Industria	956.750	996.292	990.648	925.466	885.734	814.172	760.830	852.162	953.166	1.037.250	1.108.583	1.174.385
Alimentos	283.365	286.434	284.991	274.397	262.709	250.079	242.711	258.576	280.957	291.682	303.820	316.707
Tabaco	4.396	4.423	4.234	4.365	4.537	4.147	4.711	5.241	5.912	5.990	6.250	5.802
Productos textiles	57.577	58.860	57.333	51.231	49.038	44.556	41.898	50.219	56.504	61.469	66.050	68.243
Confecciones	37.412	39.016	38.129	34.905	33.593	29.967	25.853	32.428	38.346	43.383	48.794	51.635
Cuero	38.748	38.408	36.349	34.035	34.338	29.556	29.627	35.089	35.046	38.364	39.916	41.201
Madera	24.306	26.963	27.417	25.475	23.686	21.211	19.931	24.334	28.056	30.369	32.777	33.628
Papel	28.192	28.252	27.456	25.835	24.738	23.920	23.981	25.651	28.578	30.498	32.232	33.211
Edición	40.590	44.530	47.411	47.206	46.297	43.339	37.199	38.730	42.106	45.910	47.910	49.788
Productos de petróleo	8.144	7.855	8.032	8.045	9.074	9.233	9.415	9.596	9.696	10.410	10.715	10.887
Productos químicos	77.174	81.589	82.257	79.438	76.822	72.624	68.754	74.582	80.869	87.451	92.166	96.898
Productos de caucho y plástico	45.502	48.442	49.083	46.202	44.000	40.755	38.338	44.683	50.413	55.189	58.956	62.368
Otros minerales no metálicos	35.012	36.349	36.396	34.501	31.738	26.843	23.944	27.628	31.007	35.111	38.383	41.619
Metales comunes	35.573	36.494	36.091	32.402	31.130	28.790	27.659	30.769	34.176	36.940	39.514	41.059
Otros productos de metal	61.105	66.180	66.984	61.761	58.174	49.823	44.946	54.307	65.032	74.864	82.138	89.976
Maquinaria y equipo	48.644	51.347	49.588	44.694	41.122	37.475	35.418	43.373	51.293	56.981	60.971	65.595
Maquinaria de oficina	979	1.069	1.258	1.133	1.179	1.062	820	1.124	1.445	1.698	1.979	2.464
Aparatos eléctricos	16.498	16.756	16.271	14.767	14.507	12.908	11.027	12.847	15.050	17.000	18.238	20.402
Radio y televisión	8.271	9.175	9.401	8.667	8.427	7.312	4.328	4.513	5.661	6.653	7.320	8.387
Instrumentos médicos	5.673	5.988	5.873	5.598	5.361	5.193	4.829	5.422	6.180	6.939	7.361	7.751
Automotores	59.552	66.507	64.159	51.585	49.036	43.865	38.619	42.044	50.240	58.443	66.337	75.596
Otros equipo de transporte	7.524	7.053	6.912	6.798	6.293	5.845	5.275	5.982	7.148	8.326	9.733	10.600
Muebles	31.627	33.657	34.148	31.589	28.959	24.656	20.544	23.828	28.029	31.793	34.880	37.858
Reciclamiento de desperdicios y desechos	886	945	875	837	976	1.013	1.003	1.196	1.422	1.787	2.143	2.710

FUENTE: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Saldos de financiamiento al sector privado no financiero excluido individuos. Miles de pesos corrientes

Año	Sector primario	Industria manufacturera	Electricidad	Construcción	Comercio	Servicios	Otros
1995	4.079.533	8.572.519	1.241.703	1.924.858	5.453.215	7.279.494	2.634.863
1996	4.433.766	10.343.635	1.305.282	2.175.354	5.545.895	9.914.857	2.291.457
1997	5.228.889	11.356.846	1.496.985	2.195.858	6.376.977	12.187.517	2.806.178
1998	5.726.265	10.772.200	1.641.001	2.457.711	6.133.293	11.393.455	4.581.430
1999	4.997.607	9.874.450	1.436.456	2.580.762	5.720.042	10.658.596	3.413.805
2000	7.237.072	9.331.965	1.313.908	2.846.744	7.013.366	16.903.955	2.624.412
2001	6.176.821	6.952.302	1.160.849	2.263.598	4.706.715	10.298.319	3.959.574
2002	3.909.210	5.191.385	1.505.989	1.747.584	2.924.938	7.977.822	4.399.925
2003	3.673.250	4.883.393	664.326	1.235.244	2.462.139	5.978.181	4.532.659
2004	4.722.168	7.644.168	640.783	1.452.083	3.154.952	7.976.183	4.880.207
2005	7.438.014	11.654.635	626.533	1.678.315	4.441.297	10.008.133	2.964.123
2006	10.073.463	15.523.721	1.129.021	2.042.103	6.384.687	16.700.194	3.613.306
2007	14.167.982	20.346.739	1.681.526	2.663.323	7.879.378	14.032.402	15.162.934

* Al primer trimestre

FUENTE: CEP en base a BCRA