



Mg. Matias Mancini
Economista
Docente e Investigador

Desempeño de la Industria Argentina durante la Posconvertibilidad: su revalorización histórica y sus limitaciones

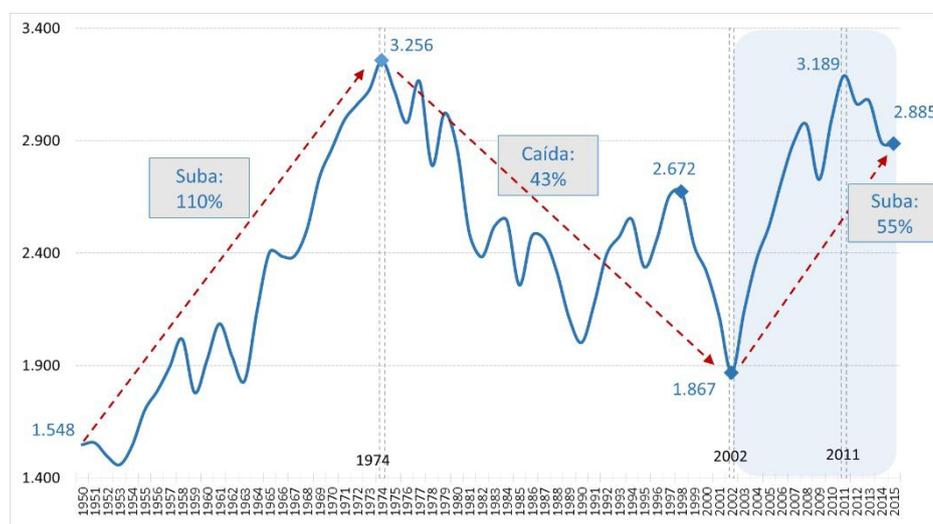
Tras un largo proceso de caída sistemática, entre 2003 y 2015 Argentina experimentó un fuerte aumento del producto y el empleo manufacturero. Si bien este crecimiento no derivó en aumentos significativos del peso de la industria en el producto ni en el empleo total, en esta nota se busca revalorizar el mismo desde una perspectiva histórica y comparativa a otras economías de la región. Finalmente, la nota plantea algunas de las principales limitaciones del desempeño industrial durante el periodo.

1. Introducción

Tras la crisis económica y social de 2001-2002, Argentina experimentó un crecimiento económico en el que la industria manufacturera tuvo un rol protagónico. Luego de sufrir caídas sistemáticas tras el abandono del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el PIB industrial per cápita (a precios constantes) inició una senda de recuperación que, si bien no alcanzó el pico máximo obtenido durante el final de la ISI logró recuperar parte del terreno perdido (GRÁFICO 1). Entre el año 2002 y 2015, el PIB industrial per cápita registró un importante aumento del 55%.

Asimismo, en el GRÁFICO 1 se pone de manifiesto que, obviando la caída del año 2009, la expansión de la producción industrial (en términos per cápita) se detiene en el año 2011. A partir de este año, el volumen de producción por habitante comienza una caída gradual hasta el año 2015, lo cual revela que el desempeño del sector fabril no ha sido homogéneo a lo largo del último período.

Gráfico 1. Evolución PBI industrial per capita.
A precios constantes. 1950-2015



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (cuentas nacionales) y CEPAL.

En este escenario, la presente nota se propone evaluar el desempeño industrial reciente con la finalidad de discutir sus principales virtudes y algunas de sus limitaciones. A tal fin, se comienza analizando cómo ha evolucionado la participación relativa de la industria en el PIB. Asimismo, se propone juzgar el proceso reciente desde una perspectiva histórica y comparada con el resto de los países de la región para tener una real dimensión de sus virtudes. Finalmente, se comentan los principales limitantes de este proceso que derivaron en las dificultades para mantener su ritmo de expansión en los últimos años.

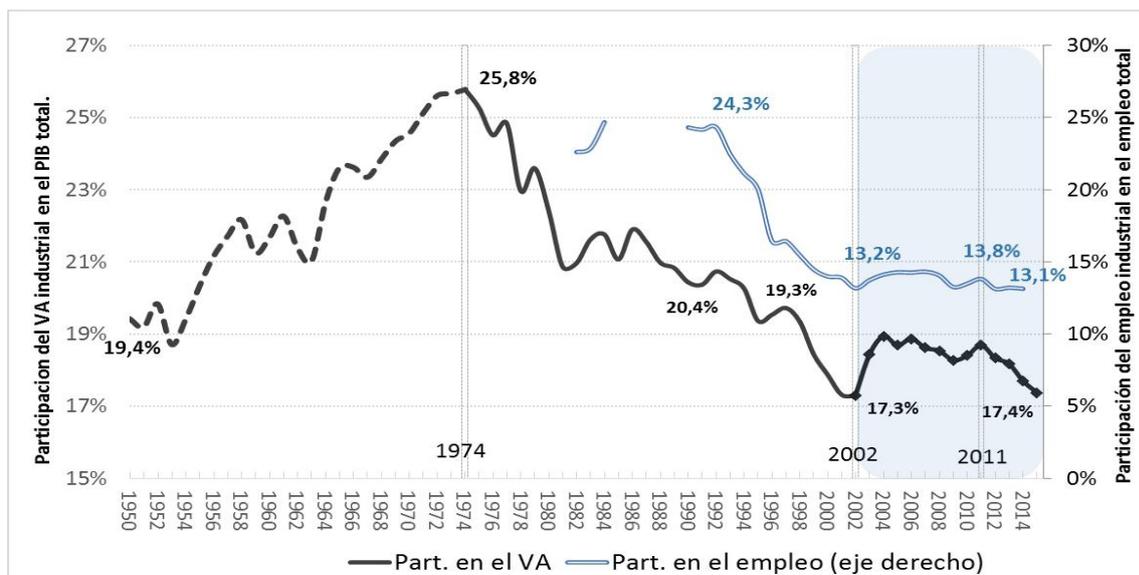
En particular, se examina la existencia o no de cambios significativos al interior de la estructura industrial. Al respecto, se sostendrá que la ausencia de tales cambios es un factor desencadenante de las tensiones en el frente externo (Restricción Externa) que contribuyeron a limitar la continuidad del proceso.

2. La valorización de la experiencia industrial reciente: la perspectiva histórica y comparada

A diferencia del PIB industrial per cápita, la evolución de la participación del valor agregado manufacturero en el total del producto nacional permite apreciar el desenvolvimiento industrial en términos relativos al resto de los sectores económicos. Este indicador es, por lo tanto, una medida más adecuada para analizar la existencia o no de un proceso de reindustrialización. Dicha participación porcentual se exhibe en el GRÁFICO 2. En el mismo puede apreciarse, de manera análoga a la secuencia del PIB industrial per cápita, las tres etapas históricas bien marcadas de la industria argentina. Más allá de los matices y rasgos propios de cada período, la división en los tres tramos es bastante clarificadora.

En primer lugar, se observa el significativo proceso de industrialización de posguerra asentado en la sustitución de importaciones, el cual permitió un aumento de la participación de la industria del 19% en 1950 al 26% en 1974 (a precios constantes). Con el fin de esta etapa comienza un fuerte proceso de desindustrialización inédito a escala internacional. Como consecuencia del conjunto de políticas adoptadas en los años 70 (apreciación cambiaria, liberalización y apertura) la industria comenzó un proceso de pérdida sistemática en su aporte relativo a la generación del producto nacional. Proceso de desindustrialización que se agudizaría durante la Convertibilidad. El colapso de la Convertibilidad y la peor crisis social de la historia argentina dio final a la película de desmantelamiento industrial que trajo aparejada la destrucción de buena parte de las capacidades tecno-productivas acumuladas en toda la posguerra. Este proceso de restructuración regresiva se reflejó en la merma de participación de la actividad manufacturera: en el año 2002 alcanzó el 17,3% cuando su máximo histórico (a precios de 2004) superaba la cuarta parte de PIB nacional.

Gráfico 2. Evolución de la participación de la industria en el PIB (a precios constantes) y el empleo total. 1950-2015



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (cuentas nacionales) y CEPAL.

El tercer periodo corresponde a la fase iniciada en 2003 que implicó, tal como se vio en el GRAFICO 1, un considerable aumento del PBI industrial por habitante. Tras la crisis de 2002, la mejora del tipo de cambio generada por la devaluación en un contexto de capacidad ociosa heredada dio el puntapié inicial para la recuperación manufacturera. A su vez, la progresiva recuperación del empleo y los salarios, junto a las mejoras sociales implementadas, fueron expandiendo el mercado interno generando un círculo virtuoso entre el crecimiento de la producción industrial, empleo, ingresos, productividad e inversión a medida que crecía el grado de utilización de la capacidad instalada¹.

Además de los factores señalados, clave en este proceso fue el establecimiento de un tipo de cambio diferencial a través de la aplicación de derechos de exportación. Si bien el contexto internacional de altos precios de los commodities generó una mejora de los términos del intercambio que permitió postergar las presiones externas ante la gran demanda de divisas de la industria -lo que dio mayor margen para sostener el crecimiento industrial-, también merece ser destacado que tales precios, al brindar señales que desincentivaban la producción de bienes industriales frente a la mayor rentabilidad otorgada por los productos primarios, actuaban como una fuerza tendiente a la primarización de la economía. De hecho, fundamentalmente en el primer subperíodo que abarca hasta el año 2008, el establecimiento de un tipo de cambio real competitivo y diferencial por medio de retenciones agrícolas fue la principal acción de apoyo selectivo al sector manufacturero².

Cuando se evalúa cuál ha sido el efecto de las medidas señaladas sobre la dinámica de la contribución de la industria al producto agregado nacional, el GRAFICO 2 muestra que dicha contribución tuvo un comportamiento estable sin poder recuperar de forma considerable sus anteriores niveles de participación. Aun cuando el PIB industrial per cápita creció a una tasa más que importante (GRAFICO 1), la industria manufacturera creció a un ritmo similar al resto de los sectores manteniendo estable su participación. Idéntico resultado exhibe el comportamiento del aporte de la industria al empleo total. A inicios de 1990, la industria contribuía con el 24% de los puestos de trabajo. Desde entonces, tuvo un derrumbe constante (absoluto y relativo) llegando a explicar en el año 2002 tan solo el 13% del empleo. A partir de ese momento, mantiene una participación estable, en el marco de una expansión importante del empleo total, más allá que algunos años aumente de forma leve.

Este resultado de estancamiento de la participación relativa de la industria es el principal argumento esgrimido para sostener que durante la posconvertibilidad no existió un proceso de reindustrialización. No obstante, hay dos cuestiones que merecen ser señaladas. En primer lugar, la historización del proceso permite argumentar que haber mantenido la participación de la industria en el PBI (y el empleo) dista de ser un fenómeno despreciable en tanto logró frenar una tendencia decreciente sostenida desde los años 70. En otros términos, a partir de un crecimiento persistente y a tasas elevadas, durante la posconvertibilidad se logró abortar el sendero de desindustrialización en el que transitó la economía argentina por aproximadamente tres décadas.

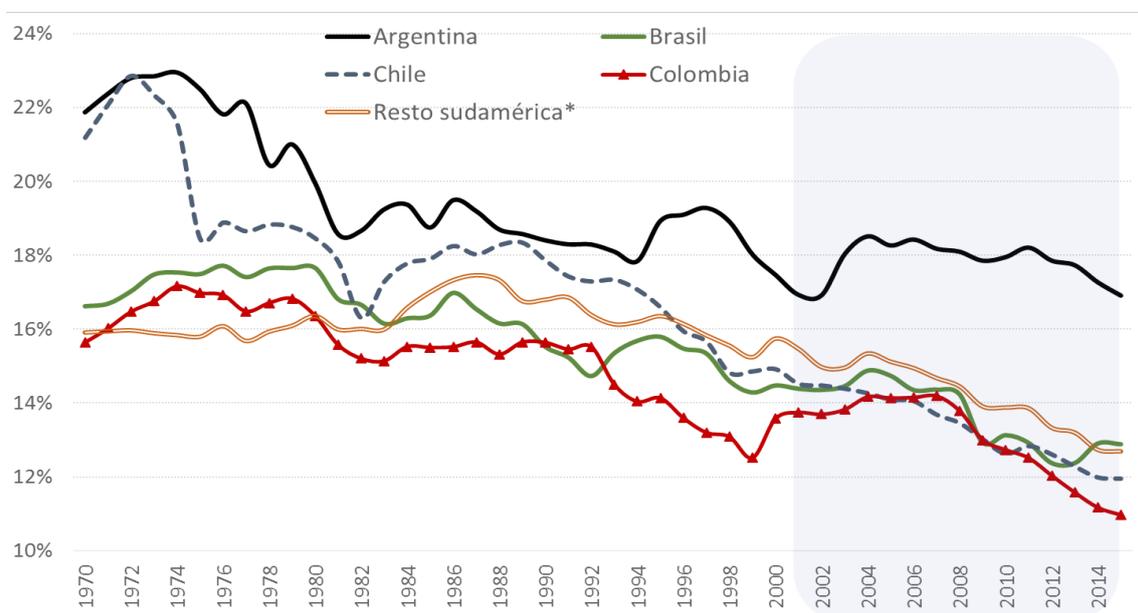
En segundo lugar, la relevancia de este proceso reciente aumenta cuando se lo coteja con las experiencias de otras economías de la región. Tal como se ve en el GRÁFICO 3a, el resto de los países de la región que poseen algún grado de desarrollo industrial exhibieron una pérdida sostenida de la gravitación del sector manufacturero en la generación del producto. Incluso, Argentina fue el único país de la región que en el transcurso de la década logró aumentar el peso de las exportaciones de manufacturas en el total de bienes exportados (GRÁFICO 3b). Esto demuestra que el proceso argentino, aun cuando puede ser catalogado como modesto, fue el resultado de decisiones deliberadas de política económica tendientes a neutralizar las presiones comentadas hacia la reprimarización. Entre estas medidas, se destacan principalmente la instauración de derechos de exportación y diversas medidas posteriores específicas como la administración del comercio exterior, junto a una lógica de preservación del mercado interno.

1 Ver *La industria Argentina: crecimiento orientado por la demanda y cambio estructural* en Entrelíneas de la Política Económica N° 31, Año 2011.

2 Lavarello, P. J., y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Buenos Aires.

Al mismo tiempo, el análisis comparado revaloriza la experiencia argentina en tanto pone de manifiesto las dificultades comunes para encarar un proceso de reindustrialización frente a los cambios en los sistemas manufactureros a escala internacional. El comportamiento de la industria argentina debe ser contemplado en un escenario mundial que aceleró su proceso de reorganización internacional de la producción en paralelo con la liberalización de los flujos comerciales. Al mismo tiempo que Argentina reinicia su proceso de expansión industrial, se agudizaban las estrategias de desintegración vertical de los procesos industriales en favor de una internacionalización de la producción (las denominadas “cadenas globales de valor”) con el consiguiente predominio de la terciarización y relocalización de actividades manufactureras. Este proceso asumió un carácter selectivo orientándose hacia ciertas regiones de la periferia con disponibilidad de mano de obra a bajo costo. Particularmente China, desde su proceso de apertura y posterior entrada a la OMC, se insertó en la economía mundial como una plataforma de ensamble de productos intermedios para su exportación a los países centrales.

Gráfico 3a. Evolución de la participación de la industria en el PIB (US\$ constantes de 2005). Países seleccionados. 1970-2015



Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD.

* Incluye a todos los países sudamericanos con excepción de Argentina, Chile, Brasil y Colombia

Gráfico 3b. Evolución de la participación de las exportaciones industriales en el total exportado (en US\$ FOB). Países seleccionados.

	Promedio 2003-2005	Promedio 2013-2015	Variación p.p
Argentina	28,7	31,3	↑ 2,6
Brasil	52,7	36,4	↓ -16,3
Chile	16,4	14,1	↓ -2,4
Colombia	36,7	19,8	↓ -16,9
México	79,5	79,3	↓ -0,2
Perú	19,4	14,7	↓ -4,7
Uruguay	32,6	24,4	↓ -8,2
América Latina y el Caribe	53,1	49,4	↓ -3,7

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

En síntesis, luego de tres décadas de contracción sistemática y desmantelamiento industrial, y en un contexto internacional que incentivaba fuertemente la especialización primaria, Argentina logró un crecimiento absoluto del PIB industrial per cápita de una magnitud suficiente para mantener el aporte del sector industrial en el producto y el empleo nacional. Esto fue posible fundamentalmente gracias a un crecimiento agregado impulsado por la demanda doméstica y a un esquema de incentivos derivado de la modificación de los precios relativos.

3. Insuficiencias del proceso de crecimiento industrial: sus límites estructurales³

El severo proceso de desindustrialización experimentada por Argentina entre los años 70 y 90 se dio en paralelo a otros dos fenómenos estrechamente relacionados. Por un lado, la transformación del peso relativo de las distintas ramas industriales. En particular la pérdida del peso de sectores intensivos en ingeniería, aquellos responsables de la generación de nuevos conocimientos tecnológicos utilizados por el resto de las actividades y con mayor potencial de establecer encadenamientos inter e intra-sectoriales (ver GRÁFICO 4 sobre la estructura del empleo industrial). En esta etapa, se profundizó un patrón de especialización e inserción internacional sesgado fuertemente hacia las ramas industriales procesadoras de recursos naturales: alimenticias y productoras de insumos básicos. A esto hay que añadirle la fuerte desintegración de la producción industrial local, especialmente en ramas con preponderancia de Pymes, que dio como resultado una mayor concentración y extranjerización del tejido productivo.

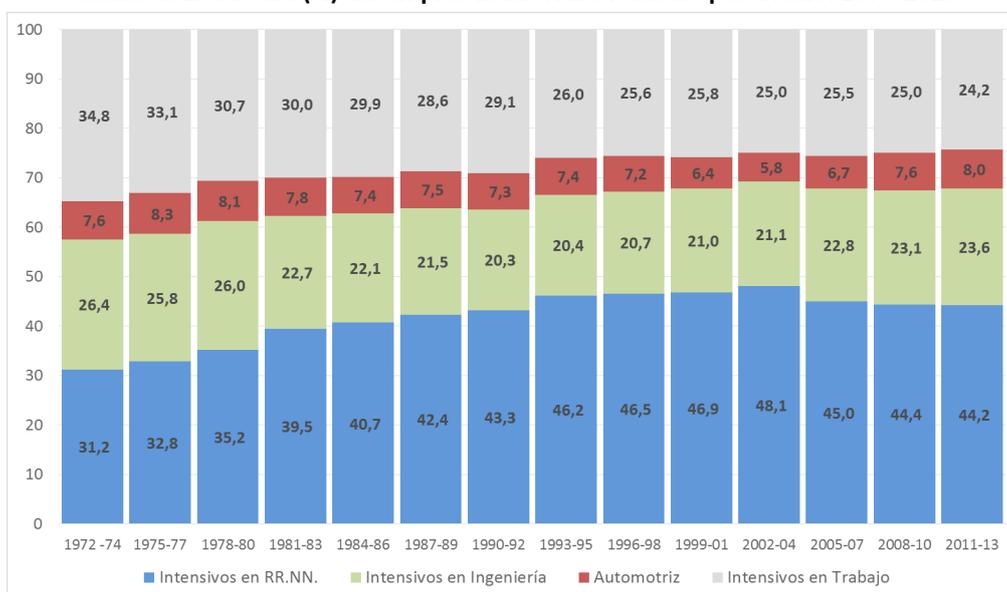
Por otro lado, durante esta etapa, Argentina experimentó una pérdida considerable de las capacidades tecnológicas acumuladas durante la industrialización de postguerra, especialmente en las industrias metalmeccánicas, que derivaron en una ampliación de las brechas tecnológicas con los países centrales⁴. Sin embargo, este proceso no fue homogéneo entre las diversas ramas. Mientras las actividades metalmeccánicas (que incluye la producción de bienes de capital) y la producción de bienes de consumo e intensivos en trabajo (productores de bienes tradicionales no durables como la industria textil) acrecentaron considerablemente sus brechas de productividad *vis a vis* la frontera tecnológica internacional, las ramas vinculadas al procesamiento de recursos naturales lograron reducir la brecha de productividad con los países desarrollados, acercándose al nivel de las mejores prácticas internacionales. El sector automotriz fue la excepción a este proceso de transformación estructural hacia la producción de materias primas. Merced a un régimen regulatorio *ad hoc*, los acuerdos de complementación productiva a nivel regional en el marco del Mercosur y la reformulación de las estrategias de las terminales extranjeras, durante la década de los noventa este sector logró una reducción en la brecha tecnológica. No obstante, la fabricación de automóviles con tecnologías cercanas a los estándares internacionales se dio en simultáneo con un menor grado de integración de partes y piezas domésticas.

A partir del año 2003, en simultáneo con la expansión agregada de la industria, se advierten cambios incipientes al interior del tejido industrial. Fundamentalmente en el periodo 2003-2008 las ramas más dinámicas fueron aquellas intensivas en trabajo y en ingeniería (particularmente la metalmeccánica), favorecidas por los cambios en los precios relativos (protección cambiaria). Esto derivó en que ganasen participación al interior de la estructura del empleo industrial (GRÁFICO 4). Si bien esta transformación es acotada, nuevamente la relevancia aumenta cuando se la considera en términos históricos: estos sectores vuelven a ganar cierta gravitación luego de sufrir un proceso de reducción absoluta y relativa en el volumen de producción manufacturero.

3 Esta sección es una versión resumida de *La heterogeneidad estructural como limitante fundamental al crecimiento con inclusión* en Entrelíneas de la Política Económica N° 31, Año 2015.

4 Ver al respecto Abeles, M., Lavarello, P. J., y Montagu, H. (2013). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. En R. Infante & P. Gerstenfeld (Eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina* (pp. 23–95). Santiago de Chile: CEPAL- OIT.

Gráfico 4. Estructura (%) del empleo industrial. Promedio por trienio. 1970-2015



Fuente: CEPAL

Sin embargo, estos cambios incipientes en la estructura del valor agregado no fueron acompañados por una reducción de las brechas externas de productividad. De hecho, durante los años 2000 se continuó registrando una ampliación de la distancia con la frontera tecnológica mundial en los sectores intensivos en ingeniería. Por su parte, los sectores vinculados a los RRNN protagonizaron un mayor acercamiento a las mejores prácticas internacionales situándose en niveles de competitividad próximos a los países desarrollados.

En suma, aun cuando el crecimiento industrial iniciado en 2003 logró cambios incipientes en la estructura manufacturera, estos fueron escasos para modificar las ventajas comparativas sectoriales, estrechamente asociadas a la dotación de RRNN del país. La persistencia de la heterogeneidad en los niveles de productividad tiende a consolidar un patrón de especialización concentrado en un conjunto relativamente acotado de productos mayormente asociados a la explotación de productos primarios y sus primeras transformaciones. En ese marco, frente a una fase de crecimiento industrial no tardan en emerger tensiones en el frente externo que operan limitando la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo. Hacia el año 2008, se configuró un escenario en que la creciente limitación de dólares obró como el principal obstáculo para sostener y consolidar el crecimiento económico. Problemas que se profundizarían con la crisis mundial y la proliferación de excedentes de producción que amenazan con desplazar la producción doméstica, y con la caída de los términos de intercambio.

Los problemas en el frente externo que condicionaron la última fase de la posconvertibilidad deben ser concebidos como la manifestación de causas profundas asociadas directamente con los rasgos que presenta la estructura productiva doméstica: un alto grado de especialización y una elevada heterogeneidad entre los niveles de productividad de los distintos sectores. En primer lugar, en términos de la demanda, Argentina se especializa en sectores intensivos en RRNN que presentan una baja elasticidad ingreso de la demanda en comparación a la que presentan sectores intensivos en ingeniería. Las fases expansivas quedan entonces limitadas por la capacidad de generar dólares en un conjunto muy acotado de sectores pocos dinámicos a las variaciones de ingreso mundial. En simultáneo, el avance del proceso de industrialización doméstico desde 2003 provocó un aumento considerable en el requerimiento de importaciones de partes, piezas y bienes de capital (que poseen una alta elasticidad-ingreso) amplificando de manera



sostenida el déficit neto estructural de la industria manufacturera con las consiguientes tensiones en el mercado cambiario.

Por último, Argentina presenta ventajas comparativas en actividades que no ocupan un rol destacado en la explicación del aumento en la productividad en los países desarrollados. Los sectores intensivos en recursos naturales poseen un menor ritmo de progreso técnico a nivel internacional y por ende menores oportunidades de aumentos de productividad y crecimiento.

4. Conclusiones

Entre los años 2003 y 2015, Argentina experimentó un aumento absoluto de la industria que queda reflejado en la evolución del PIB manufacturero por habitante. Esta expansión fue suficiente para que la actividad manufacturera mantenga su peso relativo en el producto y en el empleo agregado en el marco de un periodo de expansión de ambos a nivel total de la economía. Si bien no logró aumentar su tasa de contribución al PIB total (ni en el empleo), el proceso se revaloriza cuando se lo juzga en el contexto histórico e internacional. Por un lado, se logró abortar el sendero de desindustrialización ininterrumpida iniciado en los años 70. Por otro lado, se contuvieron las fuerzas primarizantes en un contexto mundial que forzaba al país a profundizar su especialización en la división internacional del trabajo como proveedor de productos primarios. De hecho, lo notable del desempeño argentino es justamente haber mantenido la participación industrial en la economía en un escenario en el que el resto de los países de la región continuaron en la senda de la desindustrialización.

No obstante, la revalorización del proceso reciente no niega sus limitaciones. A partir del año 2011 el desenvolvimiento industrial enfrentó dificultades que derivaron en un estancamiento de la actividad y el empleo. Volvieron a repetirse los históricos problemas externos propios de los ciclos de *stop and go* durante la industrialización sustitutiva ante un déficit comercial crónico del sector manufacturero. Luego, aún si las políticas aplicadas a partir de 2003 lograron cambios incipientes en la estructura manufacturera, como se refleja en la composición del empleo al interior de la industria, las mismas no resultaron suficientes para reducir las brechas en las capacidades tecnológicas y modificar las ventajas comparativas sectoriales, estrechamente asociadas a la dotación de RRNN.

En este marco, Argentina enfrenta dos senderos posibles con derivaciones opuestas para el devenir de su industria. O intenta el arduo camino orientado a cambiar su matriz de especialización y dependencia de su matriz productiva, lo cual merece una compleja y coordinada política industrial y tecnológica, o agudiza su patrón de especialización actual. En un caso, la experiencia reciente de la industria se constituirá en una etapa que sentó los cimientos para un proceso de recuperación industrial. En el otro, la experiencia reciente se convertirá en una etapa transitoria de sostenimiento relativo del empleo y el producto industrial. Como volvió a ponerse en evidencia durante el último decenio, encarar un proceso de reindustrialización requiere acciones deliberadas que desafíen el lugar que Argentina ostenta actualmente en la división internacional del trabajo. Finalmente, cabe señalar que las decisiones presentes poseen implicancias directas sobre el mediano y largo plazo. La pérdida de cada puesto de trabajo industrial trae aparejada una merma en las capacidades tecno-productivas acumuladas.