

La problemática de la industria de bienes de capital en Argentina en el período 2002-2018 y el rol de las políticas estatales. Rupturas y continuidades a partir de 2016

Federico Langard
Diego Arturi
Sebastián Lucero

Introducción

El presente trabajo aborda la problemática de la producción de bienes de capital en Argentina desde la posconvertibilidad, y focaliza en el desempeño de las actividades industriales productoras de estos bienes y en el rol que jugaron las políticas estatales sectoriales y generales en dicho desempeño.

El período de análisis seleccionado se subdivide en dos, el antes y el después de diciembre de 2015, cuando se produce el cambio del gobierno nacional con la finalización del ciclo kirchnerista y el comienzo de la gestión de la Alianza Cambiemos. Se adoptó esta organización temporal con la intención de establecer rupturas y continuidades tanto en las trayectorias industriales del subsector elegido como en las políticas implementadas por los diferentes gobiernos.

En cuanto a la intervención estatal en el sector industrial, existen numerosas definiciones y posturas. Para algunas visiones, la política indus-

trial puede operar corrigiendo lo que se denominan fallas de mercado. En esta perspectiva, el gobierno debe ir más allá de proveer infraestructura y garantizar los derechos de propiedad, la estabilidad macroeconómica y el cumplimiento de los contratos. Para ello debe buscar complementar las fuerzas del mercado realizando las correcciones necesarias cuando este no asigna de manera óptima los recursos (Ali Brouchoud, 2017).

Un Estado más activo e intervencionista se delinea en la siguiente definición, como aquel en el cual

Las políticas industriales apuntan hacia dos direcciones complementarias: dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico, y diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental (Ali Brouchoud, 2017, p. 27).

La industria de bienes de capital se distingue de otros subsectores manufactureros por estar muy vinculada a procesos intensivos en conocimiento y tecnología que se extienden en sus múltiples eslabonamientos e influyen al conjunto de proveedores y clientes. La actividad dinamiza fuertemente al entramado productivo y, por consiguiente, al resto de la economía (Grasso y Kossacoff, 2016). Según estos autores, los beneficios estratégicos de los procesos de fabricación de bienes de capital pueden resumirse de la siguiente manera:

- Implican múltiples encadenamientos productivos verticales y se encuentran entre los sectores que generan mayor impacto en el crecimiento industrial.
- Contribuyen a la generación de altos niveles de valor agregado y cumplen un rol primordial en los procesos de inversión y acumulación de stock de capital.
- Generan considerables volúmenes de empleo de mano de obra altamente calificada y ofrecen un nivel de remuneraciones clave

para el sostenimiento del poder adquisitivo y de demanda del mercado interno.

- Potencialmente pueden contribuir en la superación de restricciones externas en el marco de procesos de industrialización, de sustitución de importaciones y de mejora de la inserción externa y ahorro de divisas.
- Los entramados productores de bienes de capital revisten condiciones de usinas de conocimiento y aprendizaje, a la vez que son propagadores del progreso técnico y de incrementos de productividad.
- Sus funciones exceden la actividad manufacturera, ya que también proporcionan servicios de posventa, reparación y mantenimiento. Esto las posiciona de manera ventajosa de cara a los mercados más cercanos de Latinoamérica.

Las empresas de bienes de capital presentan el mismo patrón de distribución territorial que la industria manufacturera en general. En su gran mayoría, los fabricantes de bienes de capital se localizan en los cordones industriales que rodean a las ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, donde se concentra casi el 90% de los establecimientos. El resto de las empresas se encuentran en los aglomerados metalmecánicos que se han formado y vinculado con las actividades predominantes en las distintas economías regionales.

Se destacan, por ejemplo, los aglomerados productivos asociados a la fabricación de maquinaria e implementos agrícolas ubicados en la zona centro-sur de la provincia de Santa Fe, suroeste de la provincia de Córdoba y centro de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, en la provincia de Mendoza se encuentra un agrupamiento de empresas relacionadas con la producción de petróleo y gas, la minería, la vitivinicultura y otras producciones de alimentos.

Comportamiento del subsector de bienes de capital durante la posconvertibilidad

A fines de 2015 la producción de bienes de capital en el país provenía de unas 3 mil empresas mayoritariamente pequeñas y medianas de capital nacional. En 2013 el subsector aportó el 3,2% del valor bruto de la producción industrial y proporcionó más de 100 mil puestos de trabajo: el 7,8% del empleo industrial (Cipibic, 2014). El 80% de las empresas exportaba; sus ventas externas representaban el 7% de las exportaciones industriales de Argentina. En 2012 las importaciones de bienes de capital explicaron el 17% del total de las importaciones y si sumamos la posición arancelaria “Partes y componentes de bienes de capital” el porcentaje ascendió al 38% (Indec, 2013). La misma fuente indica que entre 2003 y 2010 se crearon 1.200 firmas, su valor bruto de producción creció un 105% y su nivel de empleo aumentó un 86%. Sin embargo, la producción local no logró cubrir el aumento de la demanda, ya que los bienes de capital importados representaron el 60% del mercado interno (Cipibic, 2014). La importación de bienes de capital es un proceso de larga data, con un predominio histórico por sobre las importaciones totales.

Con respecto a este tema, desde la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (Adimra) se estima que por lo menos para el 65% de las importaciones existe capacidad de sustitución nacional, esto sin considerar las posibilidades de integración en el país de una cantidad mayor de insumos, partes y piezas (Adimra, 2011).

El comportamiento del incremento de las importaciones de bienes de capital es procíclico ya que coincide con el crecimiento del PBI, que en el período de la posconvertibilidad fue de un 4,5% anual (Indec, 18 de septiembre de 2015).

La industria de bienes de capital posee una dinámica muy asociada al comportamiento económico y a la inversión (Ortiz y Schorr, 2009), dinámica que a su vez influye de manera determinante en el sosteni-

miento a mediano y largo plazo del crecimiento económico del país (Wainer, 2012). Durante la etapa de la convertibilidad la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) alcanzó un promedio del 18% del PBI, mientras que en el período de la posconvertibilidad representó en promedio el 21% del PBI, con un pico en 2011 de 24,5% (Indec, 20 de diciembre de 2013).

Dentro del subsector, la producción nacional de maquinaria de uso especial y de maquinaria de uso general estuvo vinculada al crecimiento del país y al mismo tiempo mejoró su inserción en el mercado externo. Sin embargo, se presentó como contrapartida el crecimiento de la importación de maquinaria. En este sentido se considera que se produjo un aumento en la dependencia externa del país de los bienes producidos por esta industria, cuestión central para el desarrollo productivo nacional. No obstante, como señalan Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr (2014), existen ciertos subsectores de la industria de bienes de capital en el país que por distintas razones han mostrado capacidad competitiva externa y una importante propensión exportadora; sin embargo, estos autores señalan que, si bien se observan estas mejoras, no se ha logrado un cambio estructural en la matriz productiva del país.

Se puede afirmar que, tras el fin de la convertibilidad, con la salida devaluatoria, la industria nacional encontró en el tipo de cambio alto uno de los factores más importantes para competir en el plano internacional o protegerse de él. No obstante, la composición del mercado de bienes de capital continuó siendo grosso modo 60% importado y 40% nacional, igual que hacia el final de la década de 1990.

En términos monetarios, en 2013 las compras de bienes de capital al exterior superaron los 6.500 millones de dólares, es decir, seis veces y media el monto de 2003. Este notable incremento se debió a dos factores fundamentales: en primer lugar, las tasas altas de expansión de los sectores productivos en general y del propio sector en particular, en el marco de la desarticulación de las cadenas de valor que

experimentó la economía entre mediados de los años setenta y la convertibilidad; y, en segundo lugar, la recomposición y el crecimiento de la inversión pública y privada. En consecuencia, el déficit comercial del sector de bienes de capital se fue profundizando hasta alcanzar los 5500 millones de dólares en 2013, una cifra casi ocho veces superior a la de 2003 (Grasso y Kossacoff, 2016).

Políticas industriales durante la posconvertibilidad

A partir del año 2009, el Estado argentino encaró el problema de la restricción externa mediante una serie de instrumentos de política pública. Entre los más destacados figura la aplicación de licencias no automáticas para la importación, la limitación del acceso al mercado cambiario y la exigencia a los importadores de equiparar los montos de importación con los exportados.

A esto se deben agregar estrategias de más largo plazo que tuvieron diferentes intensidades. Por un lado, el Plan Argentina Innovadora 2020, el impulso a proyectos hi-tech, el relanzamiento del desarrollo del programa nuclear argentino, la fuerte apuesta al programa espacial y otros de seguridad interna. En esta línea se profundizó el apoyo a distintas instituciones de ciencia y tecnología (Conicet-INTA-INTI-UUNN) y se produjo el hecho no menor de haber generado una entidad con rango ministerial, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT) que dio impulso a todas estas propuestas.

Como plantea Ali Brouchoud (2017), es posible observar notables contrastes entre los primeros seis años y la segunda etapa de la posconvertibilidad. Durante el primer período (2002 hasta 2007/2008), el principal incentivo fue el sostenimiento de un tipo de cambio elevado. Los pocos instrumentos específicos que se aplicaron —muchos de ellos heredados de los 90— favorecieron fundamentalmente a las empresas líderes y, por ende, reforzaron en sus aspectos esenciales el esquema vigente durante estos años. La segunda etapa se inició con

la irrupción de la crisis internacional de 2008, a partir de la cual fue agotándose progresivamente el modelo del dólar alto. A lo largo de estos años se implementaron de manera creciente instrumentos de fomento industrial propiamente dichos (entre los que se destacan las herramientas de promoción de las pymes, las de articulación productiva y las de ciencia, tecnología e innovación) y surgieron políticas novedosas relacionadas con la administración del comercio exterior, el rol del BCRA en el financiamiento productivo y la figura del Estado como productor y usuario.

Específicamente para el subsector de bienes de capital, existe coincidencia con lo mencionado respecto de las políticas de intervención estatales, ya que

buena parte de la normativa fue sancionada durante el decenio de 1990 en pleno apogeo del pensamiento y las políticas neoliberales, las cuales partían del supuesto de que facilitando las importaciones de maquinarias y equipos, sobre todo a partir de un tratamiento arancelario preferencial, se registrarían más inversiones (Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr, 2014).

En una síntesis de los principales aspectos de las políticas industriales vigentes durante la posconvertibilidad, es posible catalogar a las herramientas en función de tres grandes ejes:

- Abaratamiento de los costos de inversión a partir de la figura del arancel cero para la importación de bienes de capital. Dadas las características de la industria nacional estas políticas han tendido a beneficiar a grandes empresas locales y transnacionales, ligadas de manera directa a proyectos de inversión de gran envergadura promovidos por el Estado y estrechamente relacionados con este paquete de normativas.
- Incentivos a la exportación. En este eje se incluyen los reintegros a las ventas externas de maquinarias y equipos y el régimen de exportación de plantas llave en mano.

- Tratamiento fiscal específico. Es el caso del mecanismo por el cual se le otorga al productor local el equivalente al 14% sobre las ventas internas de un bono fiscal para el pago de impuestos nacionales, el cual puede ser endosado a la cadena de valor. También se puede mencionar el IVA diferencial que rige para las ventas de bienes de capital (tributan el 10,5%) y para la adquisición de insumos (21%), lo cual origina un crédito fiscal a favor de la compañía productora.

En cuanto a las principales repercusiones de la intervención estatal, siguiendo a Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr (2014) se pueden resumir en los siguientes puntos. En primer lugar, se observa un desaprovechamiento del poder de compra estatal. Esto se debe a que en la mayoría de los grandes proyectos de inversión promovidos por el Estado resultan favorecidos capitales cuyas inversiones están vinculadas a la provisión de equipos procedentes del exterior, sobre todo en los rubros de mayor valor agregado.

En segunda instancia, muchas inversiones privadas que se amparan en los diversos regímenes ya mencionados alientan un proceso de sustitución inversa, mediante la autorización para importar bienes de capital que podrían ser manufacturados en el país, en su mayoría por pymes locales.

En tercer lugar, debido a lo complicado de los procedimientos administrativos involucrados se observa una escasa utilización por parte de las empresas de los incentivos a la exportación de productos.

En cuarto lugar, los diferenciales entre el IVA compras y el IVA ventas se ven diluidos por las complejidades en la tramitación, lo que retrasa significativamente el cobro de la diferencia, que se ve agravado por la inflación.

En resumidas cuentas, en la posconvertibilidad, pese a la existencia de un escenario proclive a la producción industrial y al crecimiento económico, siguieron primando muchas herramientas de intervención estatal concebidas en la década de 1990. Instrumen-

tos diseñados para favorecer a la industria de bienes de capital —como la devolución del 14% para ventas internas— no lograron solucionar los problemas estructurales, debido a que se daba por supuesto que las empresas locales (en su mayoría pymes) poseían un grado de competitividad que les permitía ganar el mercado local desde el principio.

A todo esto se sumó un contexto de años de liberalización económica, la falta de líneas crediticias para la adquisición de bienes de capital nacional y la escasez de insumos críticos nacionales para este sector, lo cual encarece los costos de producción al tener que recurrir a las importaciones.

Deterioro socioeconómico argentino posdiciembre de 2015

El desmantelamiento acelerado de las políticas públicas destinadas a distribuir más equitativamente los ingresos en Argentina ha generado una serie de problemas al conjunto de la sociedad. Se considera que las medidas de economía política tomadas por el gobierno que más han afectado a la población son:

1. Deterioro de salarios, jubilaciones mínimas (JM) y Asignación Universal por Hijo (AUH).
2. Aumento de tarifas de los servicios públicos (quita progresiva de los subsidios).
3. Aumento del combustible para el transporte (desregulación del mercado).
4. Suba de las tasas de interés para el financiamiento del consumo y de la producción.
5. Devaluación de la moneda.
6. Pérdida de ingresos del Estado por suspensión y/o disminución de impuestos progresivos.
7. Apertura importadora.

Todas estas iniciativas implementadas a partir de diciembre de 2015 han generado el deterioro de la situación económica y social del país. Si bien no son las únicas medidas perjudiciales que ha tomado este gobierno, existe consenso acerca de que son las más significativas en cuanto al impacto directo e indirecto en la industria nacional. Por otra parte, es importante destacar la interrelación que presentan.

En este sentido, es indudable que la disminución de los ingresos de las mayorías populares está relacionada con el aumento de los servicios públicos, como también que los aumentos generalizados de precios afectan negativamente el salario real, que no se ha actualizado en consecuencia. Asimismo la inflación, que es uno de los mecanismos por el cual se deterioran el salario y los ingresos, se encuentra directamente vinculada a las sucesivas devaluaciones de la moneda, a los aumentos tarifarios de los servicios públicos y a la desregulación de los mercados, aunque es importante aclarar que no son las únicas causas (Rapoport, 2010).

Deterioro de salarios, jubilación mínima y Asignación Universal por Hijo

Entre las medidas directas que se adoptaron desde el comienzo del gobierno de Macri para ajustar regresivamente los ingresos de las mayorías fueron centrales el control por decreto de los aumentos del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y el cambio en la fórmula para actualizar la JM y la AUH.

El SMVM es un instrumento que permite a los trabajadores fijar un piso para el establecimiento del salario. Desde que el gobierno se apropió de él, dejando de lado al Consejo del Salario a través de una resolución del Poder Ejecutivo (Resol. 3/2018), ha perdido poder adquisitivo de manera sistemática. El SMVM se depreció 24% en diciembre de 2018 contra el promedio de 2014/2015 de su valor real (Letcher, Sacco y Strada, 2018).

Asimismo, pese a la fuerte oposición social, en diciembre de 2017 se modificó la fórmula de actualización de los haberes jubilatorios. La nueva fórmula impulsada por el gobierno nacional condujo a la disminución del poder adquisitivo de las jubilaciones, que perdieron valor contra la inflación. La AUH se actualizó con el mismo mecanismo que las JM, por lo cual sufrió idénticas consecuencias.

A su vez, los salarios reales del sector privado también han ido perdiendo poder adquisitivo durante los últimos tres años. Esta situación se relaciona en parte con el control que se ejerce sobre el SMVM desde el gobierno, pero principalmente con la escalada de la inflación. La suba generalizada de precios de la economía no se contrarrestó con aumentos similares o mayores en los salarios, por ende, se registró una caída en el poder de compra del 11,2% para las remuneraciones del sector público entre noviembre de 2015 y abril de 2018 (Cifra, 2018) y del 21,5% para las del sector privado entre el promedio de 2015 y diciembre de 2018 (Letcher, Sacco y Strada, 2018).

La disminución de los ingresos de gran parte de la población no solo repercute negativamente en la calidad de vida de las personas, sino que genera además un efecto nocivo sobre toda la economía. La pérdida de poder adquisitivo de la población hace que disminuya el consumo¹ y de esta manera se perjudique a parte del entramado productivo que destina su oferta al mercado interno. También se ve afectada la recaudación de impuestos por parte del Estado, que percibe menos ingresos provenientes de los impuestos al consumo, la producción y el empleo.

¹ El consumo minorista disminuyó entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016 un 5,8 %; entre diciembre de 2016 y mismo mes de 2017 aumentó 1,1 %, para volver a caer un 9,9 % a diciembre de 2018 (CAME, 2019).

Cuadro 1. Pérdida del poder adquisitivo de las JM y AUH entre diciembre de 2018 y el promedio de 2015

	Porcentaje
Pérdida de poder adquisitivo de la jubilación mínima en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-19,5%
Pérdida de poder adquisitivo de la AUH en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-19,7%
Pérdida de poder adquisitivo del SMVM en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-24%
Pérdida de poder adquisitivo de la Remuneración Normal y Permanente desestacionalizada en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-21,5%

Fuente: Letcher, Sacco y Strada (2018).

El **Cuadro 1** exhibe de forma sintética algunos de los resultados de tres años de la política económica llevada adelante por la Alianza Cambiemos. Los ingresos de las JM y las AUH disminuyeron en términos reales aproximadamente un 20% frente a la inflación, mientras que el deterioro del SMVM fue del 24%.

Proceso inflacionario

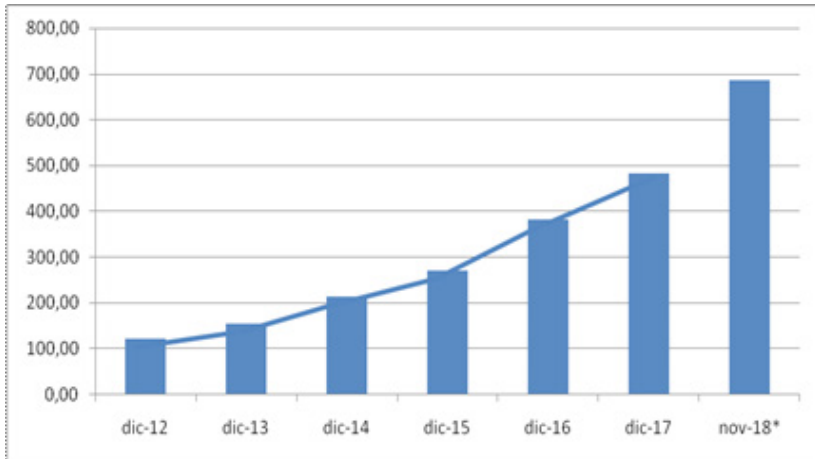
La aceleración de la inflación opera frenando el desenvolvimiento de la economía. Más allá de las diferentes corrientes económicas que explican el proceso inflacionario, este problema condiciona por un lado la capacidad de consumo de la población, y por otro, aumenta los costos de producción, lo cual mina la competitividad externa del país y reduce el crecimiento de las exportaciones.

Ahora bien, si se revisa el espectro de teorías que estudian y dan cuenta de las causas del proceso inflacionario, encontramos que el gobierno macrista adscribe a la ortodoxia económica (Clara, Pettico, Suárez y Cúneo, 2015), la cual expresa y adopta como única explicación la razón monetaria. El Estado emite un “exceso” de dinero para

financiar el déficit fiscal estatal que supera las necesidades monetarias del país. Entonces ese “exceso” de emisión monetaria genera devaluación de la moneda y aumento generalizado de precios. El gobierno actual suscribe esta idea y considera al déficit fiscal como única causa de la inflación, desestimando otro tipo de explicación propuesto por la economía heterodoxa. Por lo tanto, tiende a disminuir el gasto estatal para reducir el déficit fiscal y de esa manera contraer la cantidad de dinero a emitir. Sin analizar aquí qué partidas presupuestarias se recortan en el presupuesto, es posible afirmar que la reducción del gasto estatal tiene efectos contractivos en el crecimiento económico. Si bien reducir el déficit fiscal podría plantearse desde los ingresos del Estado —o sea, modificar la base impositiva— este gobierno solo lo enfoca desde el gasto público. No hay un intento por sustentar los gastos del Estado en una estructura impositiva progresiva; por el contrario, se han quitado impuestos a quienes más capacidad contributiva tienen (retenciones y bienes personales) haciéndola más regresiva. Esto agrava los efectos recesivos sobre la economía porque básicamente empeora la distribución del ingreso.

Asimismo, las sucesivas devaluaciones del peso frente al dólar, los aumentos tarifarios y la desregulación del mercado de combustibles son generadores directos de inflación. Las pruebas están en los índices de inflación, que lejos de desacelerarse, han cobrado impulso desde 2016 a 2018.

Gráfico 1. Índice de inflación. Base 100: julio 2011-junio 2012



Base julio 2011 – junio 2012 *Datos provisorios

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA).

Como se puede apreciar en el **Gráfico 1**, la inflación creció entre diciembre de 2012 y diciembre de 2015 a un ritmo moderado, para acelerarse a partir de ese momento. Luego de la devaluación de diciembre de 2015, tras la salida del sistema de control de cambios de moneda, los precios aumentan su crecimiento. En el año 2018 Argentina tuvo la inflación más alta de los últimos 27 años.

Incremento de las tasas de interés

Uno de los ejes del plan del actual gobierno destinado a disminuir la inflación ha sido el de fijar tasas de interés altas. Dicha política supone que así se promueve el ahorro y se quita presión al mercado cambiario; es decir, se desincentiva la compra y fuga de divisas. Por el contrario, la tasa de interés elevada sumada a una desregulación del mercado financiero ha generado un proceso de fuerte especulación financiera. Este proceso ha derivado en un excesivo endeudamiento

externo, que lejos de solucionar la falta de divisas para el país, ha profundizado su escasez (Basualdo, 2017). Dicha situación resultó en una avidez extrema de financiamiento externo.

Al mismo tiempo que no generan los efectos deseados, las altas tasas de interés desalientan profundamente la inversión productiva. Este instrumento económico que aplica el gobierno ocasiona un perjuicio para la producción de bienes y servicios por una doble vía. Por un lado, el financiamiento² bancario que impulsa la producción de bienes y servicios se hace inviable debido a que no es factible obtener rentabilidades tan altas que permitan pagar el préstamo y el interés devengado; por otro lado, el capitalista evalúa el costo de oportunidad entre utilizar el capital monetario que posea para reproducir el ciclo de producción o inclusive realizar un proceso de acumulación ampliada, o bien ponerlo a interés. La especulación financiera posee dos ventajas en este contexto: en primer lugar, la ganancia es superior a la de cualquier actividad productiva, y en segundo lugar, no requiere grandes esfuerzos.

El endeudamiento externo de los últimos tres años se realizó en dos etapas. La primera vinculada al ingreso de capital externo —desregulación del mercado financiero mediante— para valorizarse en el país con las altas tasas de interés y luego fugarse. Y una segunda etapa en la que el mercado de capitales internacional dejó de prestarle a Argentina, por lo que hubo que recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI).

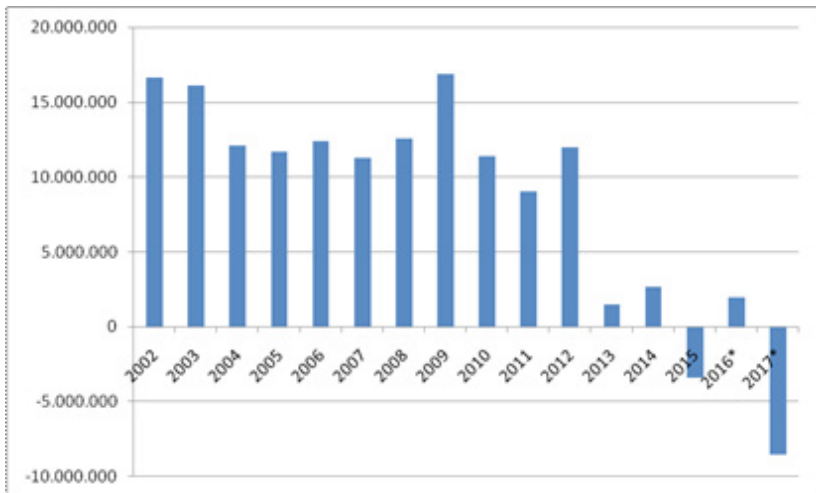
Apertura comercial

Luego del proyecto kirchnerista se volvieron a aplicar políticas de apertura comercial y libre comercio. El gobierno anterior priorizaba a América Latina como mercado natural ampliado, y reforzaba especialmente el vínculo con el Mercosur. De esta manera buscaba obtener economías de escala y los aprendizajes necesarios para desarrollar el entramado productivo industrial (Crivelli, 2018).

² El financiamiento es un instrumento esencial del sistema capitalista que “apalanca” o desincentiva la producción según las pautas de su administración.

Ahora bien, la nueva administración, siguiendo los preceptos de la teoría económica liberal, proyecta una apertura comercial profunda. Así, Argentina aumenta su dependencia y su carácter periférico (Rapoport, 2010), y se trunca el intento de integrar y estructurar la producción industrial que permitiría dinamizar al menos el mercado interno y sostener un nivel de vida digno para el grueso de la población (Reinert, 2007).

Gráfico 2. Saldo de la balanza comercial argentina. Años 2002-2017 (en miles de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Indec.

Como se observa en el **Gráfico 2**, a partir del año 2013 la balanza comercial nacional comienza a deteriorarse. No obstante, el proceso de restricción externa se empieza a vislumbrar en años previos (Belloni y Wainer, 2016).

Sin duda, la apertura externa no ha sido la forma más indicada para resolver el problema; muestra de ello es que en el año 2017, con recesión económica, se generó un déficit comercial de más de 8.000 millones de dólares, un déficit récord para el país.

Consideraciones finales

La caída del consumo por pérdida de ingresos de amplios sectores de la población, el aumento de la inflación y las altísimas tasas de interés generan el escenario propicio para una fuerte recesión económica. Con el agregado de la apertura comercial externa se constituye un escenario extremadamente perjudicial para el entramado productivo-industrial, en especial para las pymes.

Las reglas de juego establecidas a partir de diciembre de 2015 trazaron una clara línea divisoria en el interior del sector productivo entre sectores económicos ganadores y perdedores. Dentro del grupo de los ganadores se encuentran los exportadores de productos agrícolas, la minería y el sector energético, los cuales presentan tres características comunes: a) demandan poca mano de obra; b) tienen alta concentración de capital; c) son generadores de divisas.

Estas medidas provocaron simultáneamente la fuerte contracción de otros sectores “perdedores”, como los dedicados a la industria manufacturera. Un escenario de capacidad instalada ociosa, caída del consumo y alta tasa de interés no parece ser auspicioso si se quiere atraer inversión productiva. De este modo, al dirigirse la inversión al mercado financiero, la inserción internacional ‘inteligente’ proclamada por el gobierno de la Alianza Cambiemos terminó produciéndose por el lado de la deuda y de las importaciones, en vez de hacerlo vía exportaciones y expansión de la capacidad productiva, lo que afectó la producción nacional y la generación de empleo.

La caída de la actividad en ciertas ramas específicas de la industria manufacturera encuentra su correlato en la apertura indiscriminada de importaciones, que desplaza producción nacional por extranjera, y destruye fuentes de trabajo argentino. La industria textil; la de calzados, cuero y marroquinería; la fabricación de muebles, que tienen una destacada participación en el entramado industrial sobre todo en las pequeñas y medianas empresas, son justamente las actividades más afectadas por el ingreso de productos importados, tal como puede verse en el **Cuadro 2**.

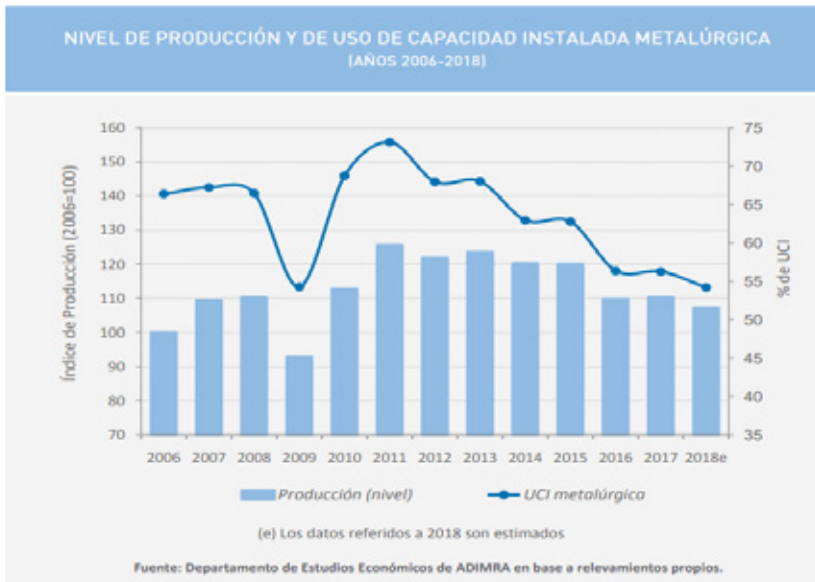
Cuadro 2. Producción nacional e importaciones.
Variaciones 2015-2017

	Producción	Importación
Industria automotriz	-11%	104%
Industria del calzado	-18%	54%
Industria textil e indumentaria	-11%	53%
Industria alimenticia	-13%	32%

Fuente: Elaboración propia con datos del Indec y la CIC.

En el caso de la industria de bienes de capital, se observa que el uso de la capacidad instalada ha venido cayendo de manera pronunciada en los últimos tres años.

Gráfico 3. Nivel de producción y de uso de capacidad instalada metalúrgica (2006-2018)



Fuente: Adimra, 2018

Como se observa en el **Gráfico 3**, el nivel de utilización de la capacidad instalada para 2018 cayó a un 56% aproximadamente. Entre octubre de 2017 y octubre de 2018 la industria metalúrgica redujo su nivel de empleo en un 4,7%. El 47% de los empresarios achicó su plantilla de personal, un 40% disminuyó las horas extras y un 18% redujo la jornada laboral. Las regiones más afectadas por la caída de la producción fueron Entre Ríos (-16,4%), Córdoba (-9,5%) y Santa Fe (-9,4%), mientras que en la provincia de Buenos Aires la baja fue del -5,6% interanual y la del promedio del país del -9,1% (Adimra, 2018).

Un ejemplo de la desprotección del subsector está dado por el Decreto N° 837 del Poder Ejecutivo Nacional de septiembre de 2018, por el cual se rebajaron los aranceles a más de cien bienes de capital que supuestamente no se fabrican en el país, con el objeto de fomentar la “inversión productiva”. Cabría investigar si varios de estos productos ya han sido fabricados por la industria nacional en el pasado reciente, sin considerar la alta probabilidad de que exista la capacidad para manufacturarlos en un futuro cercano.

Diversos estudios detectan potencialidad de desarrollo para la industria de bienes de capital asociada a actividades que hoy presentan una fase expansiva a pesar de la crisis económica: la generación de energías renovables (eólica, solar e hidroeléctrica), la explotación no convencional de hidrocarburos y la minería del litio, entre las más destacables. A pesar de que el subsector posee un nivel tecnológico y recursos humanos calificados que le permitirían ser competitivo con políticas estatales adecuadas —y sobre todo en los dos primeros casos, con ayudas mínimas—, el futuro se presenta sombrío dado el desmantelamiento del sistema de ciencia y técnica de apoyo a la investigación y desarrollo así como la falta de líneas crediticias adecuadas.

En el caso puntual de la implementación de los nuevos parques eólicos y solares que se está llevando a cabo en el marco del programa Renovar, la cuota de participación nacional se mantiene acotada a los bienes de menor valor agregado. Por ejemplo, a fin de sortear la cuota

necesaria de intervención de productos nacionales, el gobierno está facilitando la instalación en el país de grandes empresas transnacionales fabricantes de turbinas eólicas, para ensamblar las mismas en territorio nacional, relegando de esta manera a las empresas nacionales que poseen la capacidad de desarrollar turbinas de alta potencia: IMPSA, NRG Patagonia y el Inpav.

En suma, luego de un crecimiento exponencial en el lapso 2002-2008 y un amesetamiento entre 2009 y 2015, las políticas ortodoxas implementadas en los últimos tres años han provocado un claro deterioro de la gran industria mercadointernista, de las pymes en general y de las de bienes de capital en particular.

Referencias bibliográficas

- Adimra. (2011). Plan Estratégico Industrial 2020: Bienes de Capital. *Industrializar Argentina*, 15. Recuperado de <http://www.indargen.com.ar/pdf/15/plan.pdf>
- Adimra. (2018). *Boletín de actividad. Actividad de la industria metalúrgica*. Recuperado de <https://www.adimra.org.ar/informes-y-comunicados>
- Ali Brouchoud, P. (2017). ¿Política para la industria o política industrial?: avances y límites en el período 2003-2015. En H. L, Adriani, M. J. Suárez y P. Narodowski (Dirs.), *Territorio y producción. Dinámicas, heterogeneidad y conflictos en el sector industrial del Gran La Plata durante el período de hegemonía neodesarrollista*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Basualdo, E. (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica Argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2016). Inserción externa y dependencia. Contradicciones y límites del neodesarrollismo en la Argentina. En M. Félix, E. López y M. García, (Coords.), *Desarmando el modelo*. Buenos Aires: El Colectivo.

- CAME. Confederación Argentina de la Mediana Empresa. (2019). *Ventas minoristas pymes: cayeron 9,9% en diciembre*. Recuperado de <http://redcame.org.ar/novedades/6808/ventas-minoristas-pymes-cayeron-99-en-diciembre>
- Castells, M. J., Ferreira, E., Inchauspe, E. y Schorr, M. (2014). Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente. *Realidad Económica*, 283, 127-158.
- Clara, J., Pettico, C., Suárez, C. y Cúneo, D. M. (2015). *Informe Inflación en la Argentina*. CECREDA. Recuperado de <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-nacional-arturo-jauretche/introduccion-a-la-economia/informes/cecreda-inflacion-argentina/8414389/view>
- Cifra. (2018). *Informe sobre situación del mercado de trabajo* (CTA), 4. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20Informe%20mercado%20de%20trabajo%20Nro4.pdf>
- Cipibic. Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital. (2014). *Manual de fomento industria. 2º parte. Estudios económicos sectoriales: proyectos e ingeniería de bienes de capital*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Crivelli, A. (2018). *El actual comercio exterior argentino (des)administrado*. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/content/el-actual-comercio-exterior-argentino-desadministrado>
- Grasso, F. y Kossacoff, S. (2016). Estudio exploratorio de prioridades en el sector productor de bienes de capital. *Informe técnico* (CIECTI), 4. Recuperado de <http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/IT4-Bienes-de-Capital.pdf>
- Indec. (2013). *Intercambio Comercial Argentino. Datos provisorios del año 2011 y cifras estimadas del año 2012*. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_01_13.pdf
- Indec. (20 de diciembre de 2013). *Informe de Avance del Nivel de Actividad*. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_12_13.pdf

- Indec. (18 de septiembre de 2015). *Informe de Avance del Nivel de Actividad*. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_09_15.pdf
- Letcher, H., Sacco, E. y Strada, J. (2018). *Diagnóstico sobre la situación laboral y social de la Argentina actual*. CEPA. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/130-diagnostico-sobre-la-situacion-laboral-y-social-de-la-argentina-actual.html>
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2009). Evolución reciente de la industria argentina de bienes de capital. *H-industria*, 4(3). Recuperado de <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/453>
- Rapoport, M. (2010). *Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas*. Recuperado de http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la_inflacion_en_pdf.pdf
- Reinert, E. (2007). *La Globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos y por qué los países pobres siguen siendo pobres*. Barcelona: Crítica.
- Wainer, A. (2012). Inserción argentina en el comercio mundial. De la restricción externa al desarrollo económico. *Realidad Económica*, 264. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/noticias/insercion-argentina-en-el-comercio-mundial-de-la-restriccion-externa-al-desarrollo>