

DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN AMÉRICA LATINA AL ESCENARIO ACTUAL DEL SECTOR INDUSTRIAL EN ARGENTINA

FERNANDO ARIEL BONFANTI*

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se hace referencia a los principales rasgos que caracterizaron el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, su surgimiento y consolidación, tanto en América Latina como en Argentina y su posterior declinación. Asimismo, se describen algunas particularidades que formaron parte del desarrollo industrial argentino post ISI, hasta llegar al escenario actual que vive este sector en nuestro país.

Podríamos comenzar diciendo que la Industrialización por Sustitución de Importaciones se basó principalmente en el crecimiento del sector industrial desde adentro y ha estado vigente durante el periodo que va desde principios de la década de 1930 hasta finalizar la década de los setenta. Es decir, que durante más de 40 años este proceso prevaleció bajo distintos gobiernos y circunstancias históricas, impulsado por el sector industrial, principal motor del crecimiento productivo, no sólo de los argentinos sino también de muchos países latinoamericanos. Precisamente, fue este sector el que experimentó una gran expansión debido, entre otras cosas, a la mayor capacidad adquisitiva de la población y al proteccionismo aduanero, medida que evitaba la entrada al país —y por lo tanto la competencia— de los bienes manufacturados importados, similares a los que se producían en los propios países.

EL ORIGEN DEL MODELO

Podemos ubicar la puesta en marcha de este modelo de desarrollo, orientado a satisfacer la demanda interna gracias a la estimulación de la capacidad de

* Profesor del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Noreste (UNNE), Argentina.

compra de los consumidores nacionales, en el momento en que se produce la crisis internacional ocurrida luego de la Gran Depresión de 1929. Dicha crisis también tuvo su impacto en nuestro territorio, ya que los precios de los productos que exportábamos (trigo, maíz y carne) manifestaron una abrupta caída como consecuencia de la disminución de la demanda mundial de esos productos a causa de la recesión existente. Debido a ello, los sectores de mayor poder en la Argentina (ganaderos y empresarios) resolvieron cambiar el rumbo de la economía nacional. Fueron ellos quienes decidieron sustituir el modelo agroexportador, de gran éxito entre 1850 y 1929, por otro modelo que pudiera enfrentar la aguda contracción de la producción y el empleo.

Como las actividades agropecuarias destinadas a la exportación ya no aseguraban la rentabilidad suficiente, estos sectores comenzaron a incentivar la industrialización a través de la adopción de medidas que buscaban la protección de lo local respecto a los productos de importación, surgiendo en ese contexto las medidas proteccionistas del Estado.

Es decir, que la ISI surgió en un contexto histórico propicio, donde el orden liberal mundial había colapsado, donde la ola globalizadora de finales del siglo XIX, así como la gran crisis que desemboca en la depresión de los años treinta, facilitaron su implementación y un viraje en el pensamiento del desarrollo hacia adentro, de ahí que Gerald consideró que ésta no fue forzada por el pensamiento de la CEPAL, sino que fue una alternativa objetiva resultante de la situación internacional (Gerald, 1998). Vale aquí aclarar el significativo aporte de Raúl Prebisch, quien al examinar el sistema de relaciones económicas internacionales, que afectaba a las economías subdesarrolladas, utilizó el término centro-periferia, el cual ha sido ampliamente empleado por la teoría de la dependencia y el Sistema Mundial.

Aunque realmente los factores nombrados anteriormente son considerados circunstanciales (Vidal, 2007), y el verdadero origen del modelo descansa en los límites objetivos del modelo anterior primario exportador y en la posición que ocupaban los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo, el desequilibrio externo que conducía a crisis recurrentes (con importantes recesiones, procesos inflacionarios) obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios exportados por la periferia y los manufacturados por los países centrales, lo que obligaba a impulsar una industrialización mediante una estrategia en donde la acción económica del Estado juegue un papel central, además de aprovechar la cobertura internacional de la depresión y la guerra. De este modo, Raúl Prebisch y Hans Singer han propuesto la implementación de un modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, estimulado por una moderada y selectiva política proteccionista que permitiera con-

trarrrestar el deterioro de los términos de intercambio. Cabe advertir que esta idea influyó claramente en el pensamiento del desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta.

Entre los principales *objetivos del modelo* se trataba de asignar a los agentes internos un rol más decisivo en la creación de una base endógena que fuera capaz de promover el crecimiento de la economía y la industrialización, dejando que las fuerzas externas sólo ocupen un papel complementario. En forma paralela también pretendía elevar el nivel de empleo y que la distribución del ingreso sea igualitaria para así poder incrementar la demanda solvente de los consumidores y reducir la heterogeneidad estructural.

Este modelo no se desarrolló a un mismo ritmo en toda América Latina, los primeros países en experimentar el proceso fueron aquellos que tenían los centros urbanos más grandes y contaban con una clase media fuerte como es el caso de Brasil en primer lugar, luego le siguieron Argentina, Chile y finalmente México, tal como puede observarse en el mapa siguiente.

MAPA 1
PRIMEROS PAÍSES EN IMPLEMENTAR LA ISI



FUENTE: elaboración propia.

El modelo ISI atravesó varias etapas con características propias para Latinoamérica en su conjunto (González Arévalo, 2009). Según la autora, una *primera etapa* logró realmente sustituir las importaciones de manufactura por fabricación interna. En un principio donde primaron las fuertes restricciones a las importaciones, la sustitución se apoyó en la demanda existente. Las devaluaciones del tipo de cambio de las monedas y las políticas defensivas de ingreso adoptadas por los gobiernos por las crisis, facilitaron el proceso sustitutivo.

En el caso particular de Argentina, hubo que apelar a los excedentes generados por el sector agropecuario para poder generar capacidad de importar. Pero debido a la convergencia de factores internos y externos, las exportaciones agropecuarias entraron en un prolongado periodo de estancamiento. En consecuencia, las fases de expansión de la actividad industrial y, consecuentemente, de aumento de su déficit de divisas, tropezaban con un “cuello de botella” en el balance de pagos, es decir, la “restricción externa”. Una vez que se agotaban las posibilidades de endeudamiento, el epílogo era el ajuste para restablecer el equilibrio perdido. En semejante escenario, las finanzas públicas incurrieron repetidamente en déficit. La restricción institucional provocó políticas erráticas que agravaron las otras dos: la externa y la fiscal. La consecuencia más evidente de estos hechos fue el desorden monetario y la inflación crónica y elevada que se instala a partir de 1945 (Ferrer, 2010).

La *segunda etapa*, comprendida por dos décadas que van desde los primeros años de los cincuenta hasta inicio de los setenta, se le considera como la edad de oro de este modelo. No obstante, en el decenio de 1960, la evolución industrial empieza a dar muestras de debilitamiento, cuya manifestación fue la elevada protección que amparó el crecimiento de este sector secundario. La política de industrializar consistía en fomentar la inversión privada, pero a la vez reducida lográndose así la importación de bienes de capital. Se pretendía dar estímulos a la producción de bienes de consumo no duradero en primer lugar y, posteriormente, los duraderos e intermedios, sacrificándose el desarrollo local de la maquinaria y equipo (González Arévalo, 2009).

En esta etapa, en palabras de Guillén, las ETN (Empresas Transnacionales) capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. Esto implicó el traslado hacia el exterior de las tomas de decisiones, generando un debilitamiento en la conducción nacional del proceso y limitando el campo de acción y la influencia de las políticas económicas de los gobiernos. Este autor afirma que “las decisiones fundamentales para la continuación del proceso de industrialización dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a depen-

der de decisiones externas, altamente centralizadas tomadas en el ámbito de las ETN” (Guillén, 2008). En este periodo, las importaciones de bienes finales también fueron sustituidas por compra de bienes intermedios y de capital, lo cual generó un desequilibrio comercial que aumentó más rápido que el PBI, provocando que las soluciones se busquen en los empréstitos que devinieron en la consecuyente abultada *deuda externa*.

Finalmente, la *tercera etapa* de esta política de ISI se ubica a finales de los años setenta, y se caracterizó porque los objetivos de las etapas anteriores a ella no habían sido cumplidos. Este proceso económico llevado a cabo empezó a agotarse por fallas estructurales, la industria no permitió impulsar la elaboración de artículos de consumo que se tradujera en crecientes exportaciones, ni alcanzó a producir bienes de capital con niveles que tuvieran la posibilidad de hacer descender el stock de importaciones, acen tuándose el problema de la balanza de pagos y muchos países tuvieron que recurrir constantemente al endeudamiento con el exterior (González Arévalo, 2009).

Al analizar el modelo ISI en América Latina, existen países como Nicaragua u Honduras donde su aplicación fue muy débil, en tanto que los países de mayor desarrollo relativo —en general— como Brasil, Argentina y Chile, además de México, brindan una idea más general de la implementación del modelo en el continente (Hirschman, 1996). En lo que se refiere a Argentina y Chile, el mismo Hirschman señala la ocurrencia de una industrialización en conjunto a la desindustrialización, producto del efecto adverso de las políticas monetarias aplicadas sobre todo después de 1978, la más importante fue la sobrevaluación de la moneda nacional considerada como un instrumento antinflacionario, la medida no resultó muy eficaz para tal propósito, pero otorgó una ventaja de costo artificial a un gran conjunto de mercancías. Entre las industrias fuertemente afectadas, no sólo estaban la manufactura de bienes y consumos tradicionales, tales como la de textiles y calzado, sino ciertos bienes de consumo duraderos de tecnología avanzada.

En términos de Aldo Ferrer (2010), la dictadura militar argentina aplicó una política de liberación de las importaciones y desregulación financiera con una fuerte revaluación del tipo de cambio. En un contexto de globalización de las relaciones financieras internacionales, la deuda externa creció vertiginosamente, pues pasó de tres mil millones en 1975 a cerca de 50 mil millones de dólares en 1983. América Latina fue la región del mundo que más se endeudó en aquellos años y la Argentina el país que batió el récord. El periodo constituyó la segunda renuncia a una estrategia de industrialización y desarrollo integrado de la economía argentina, acorde a lo afirmado anteriormente por Hirschman (1996); la primera se había registrado cuan-

do la postura librecambista se impuso a la estrategia industrialista de López y Pellegrini. Pero además, existe una gran diferencia entre ambas experiencias: en la del siglo XIX se ofrecía un rumbo alternativo de desarrollo fundado en la plena inserción de la economía argentina en el mercado mundial. En éste, los productos primarios constituían dos tercios del comercio internacional. La renuncia de 1976, en cambio, fue un salto al vacío y una opción inviable porque el desarrollo de largo plazo es imposible con el desmantelamiento de la industria y crecientes endeudamientos y vulnerabilidad externa (Ferrer, 2010). Asimismo, el mismo Aldo Ferrer (2012:100) sostuvo que “la desindustrialización fracturó cadenas de valor, afectó particularmente a las pequeñas y medianas empresas, aumentó el desempleo y agravó la desigualdad en la distribución del ingreso”.

En toda América Latina, la década de 1980 arrojó resultados negativos, pero en Argentina fueron peores que en el conjunto de la región. En ese periodo, el producto per cápita latinoamericano cayó 9% y en Argentina el 21 por ciento.

En el caso de México, lo peculiar fue la gran ola de importaciones en que incurrió el país. Hacia fines de la década de los sesenta, se descubrieron importantes yacimientos de petróleo, lo cual convirtió al territorio en un gran productor y exportador de dicho recurso. La acumulación considerable de divisas abrió las puertas del consumo y generó un incremento importante en el coeficiente importador hasta llegar incluso a superar las exportaciones. El aumento de los precios internos, unido a la negativa del gobierno de devaluar o restringir las importaciones, rápidamente generó una sobrevaluación de la moneda, produciendo así la fuga masiva de capitales. La riqueza petrolera le sirvió a México como garante para los préstamos bancarios internacionales necesarios ante la situación descrita, lo cual posteriormente trajo como resultado una intensa crisis en la demanda, devaluaciones de todo tipo y recesión de la economía mexicana. En términos generales, no se logró conformar una industria independiente y debidamente articulada que pueda consolidarse en el futuro, sobre todo en la fabricación de bienes de capital y artículos intermedios sin tener que recurrir a graves desequilibrios en la balanza de pagos.

Con la crisis de 1982 se terminó por comprender que la protección —cuyos principales beneficiarios fueron los industriales y los sindicatos— plagó la industria nacional de problemas de ineficiencia, altos costos y baja competitividad. Dicha crisis propició a una ruptura radical con el modelo de ISI. En una primera etapa (1983-1985) se puso en marcha sólo una política ortodoxa de estabilización macroeconómica centrada en el control de los déficits y de la inflación. Pero a partir de 1985 se adoptó, bajo la presión del FMI, un nuevo modelo económico orientado hacia el exterior, cuyo

componente clave fue la apertura comercial. Las tarifas aduaneras disminuyeron con rapidez y las restricciones cuantitativas y las licencias de importación desaparecieron. El proceso de apertura unilateral se completó con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y un poco más tarde, en 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (Guillén Romo, 2013).

Brasil fue el único país que logró impulsar la política de industrialización desde adentro y los encargados de implementarla han sido Getulio Vargas, como presidente, y Celso Furtado, como economista. A pesar de que era el mayor deudor de América Latina, utilizó los préstamos y la inversión extranjera directa para fomentar los proyectos industriales. A grandes rasgos, puede decirse que entre los años de 1950 y 1961, el país más grande de Sudamérica tuvo una tasa promedio de crecimiento anual del 9%, en ese periodo la estructura económica del país cambió considerablemente: las industrias tradicionales (textiles, alimentos y materias primas) se desaceleraron y comenzaron a desarrollarse industrias de alto valor agregado (como la automotriz, la electrónica y la química). Con posterioridad a esos años, el nivel de crecimiento se redujo, la inflación se aceleró y la lucha de clases se intensificó, hasta que en 1964, un golpe militar derrocó al gobierno izquierdista, restaurando el poder de la clase capitalista, promoviendo reformas institucionales y el lanzamiento de un programa de estabilización para controlar la inflación.

Las reformas y las políticas económicas implementadas por la dictadura militar consolidaron la industrialización de la economía brasileña, reformas que tuvieron su punto más alto en los años 1968-1973. El llamado “Milagro Económico”, como se conoció a este periodo, se caracterizó por una impresionante tasa de crecimiento anual compuesta por un 10.8% del PIB y un 14% en la industria manufacturera. Luego de 1973, el modelo ISI brasileño comenzó a mostrar sus límites, al tiempo que la economía internacional ingresaba en un periodo de estanflación. La respuesta de la dictadura militar ante la crisis internacional pretendía, no sólo mantener su compromiso con el modelo de industrialización, sino también poner en práctica un nuevo y ambicioso plan denominado II Plan Nacional de Desarrollo, que tuvo como objetivo extender la industrialización por sustitución de importaciones a los bienes intermedios y ampliar considerablemente la producción de energía (Marquetti *et al.*, 2014). Luego el país desvió las inversiones industriales de automóviles y de bienes de consumo duradero hacia los insumos intermedios, sobre todo las industrias químico-metalúrgicas y los bienes de capital. Aunque esto no fue suficiente para lograr aumentar el

tamaño del mercado, erradicar la alta concentración del ingreso o la restricción de divisas.

El balance de la ISI en América Latina es aún discutido. Analizando el modelo desde una óptica generalizadora, encontramos que desde 1950 hasta 1980 esta región creció a una tasa media anual de casi 5.5% (Sonntag, 1994). Los países que más y mejor se industrializaron, como Brasil y México, crecieron en el orden de 7% promedio anual entre 1950 y 1970, donde la sustitución de importaciones logró impulsar la industria pesada y creó una modesta base para el crecimiento de la industria manufacturera interna.

A inicios del modelo, en los años cuarenta, en América Latina existían sociedades generalmente agrarias o mineras con economías monoproductoras, con pequeños e incipientes rasgos de industrialización. En el curso del modelo a finales de los sesenta, los sectores primarios estaban más desarrollados y eran menos dependientes de un solo producto, los sectores industriales habían crecido, se hallaban más diversificados y contaban con sectores terciarios ampliados. “En cuanto a la inserción en el sistema mundial, ésta era menos desfavorable, había aumentado su participación en el comercio mundial en un 12%, debido a la diversificación y modernización del sector primario” (Sonntag, 1994:271).

Desde los setenta se intensificaron las inestabilidades macroeconómicas, en medio de un contexto mundial que estaba en permanentes cambios. En los años ochenta, el PBI apenas crecería 1%, en tanto, la producción manufacturera pasó del 18.4% del PBI en 1950, al 25.4% en 1980, tras crecer a razón de 5.5% anual durante el periodo 1950-1980, durante los años siguientes el sector manufacturero prácticamente se desplomó. La participación de la industria en el PBI cayó al 23.4% en 1990. La vulnerabilidad externa y las erróneas políticas monetarias y fiscales de los años setenta fueron determinantes para el fin de la ISI, dominada por periodos de alta inflación y los déficits fiscales.

En materia social, no obstante, la estrategia fue inclusiva, pues en gran parte del periodo se habían experimentado cambios profundos. La educación se había masificado, tanto en los niveles secundario como universitario, en el plano de la salud las políticas sociales aplicadas lograron reducir la mortalidad infantil y algunas enfermedades endémicas, por lo tanto se incrementó la esperanza de vida. Para redondear un gran número de avances dentro de la estrategia de sustitución, también se han logrado importantes progresos en materia de servicios públicos como agua potable y sistemas de comunicación, así y todo, la cuestión social también acumuló algunos problemas, pues teniendo en cuenta que el desempleo siempre fue bajo (del orden del 5% como en gran parte del mundo desarrollado), la población bajo

la línea de pobreza llegó en algunas regiones al 40% en 1980, constituyendo un problema estructural que la ISI no pudo resolver.

En definitiva, en América Latina, entre los años cuarenta y ochenta, se implementó una estrategia de industrialización mercado-internista que tuvo luces y sombras. En aquel contexto, la Iglesia latinoamericana tuvo un rol muy activo relacionado con las cuestiones del desarrollo económico y social.

LA DECLINACIÓN DEL MODELO

Aunque es evidente que la ISI constituyó un paso de avance en un proceso de desarrollo autóctono y nacional, cimentando sus bases en el fortalecimiento del mercado interno, modificando las estructuras productivas en parámetros más modernos y estableciendo mejoras en los problemas de la inequidad en la distribución del ingreso y en políticas sociales dirigidas hacia la educación y la salud, el proceso fue considerado un fracaso como modelo de desarrollo. En sí, esto no debería haber causado sorpresa si se tomaba en cuenta que desde un principio éste se vio envuelto en una gran vulnerabilidad frente al exterior debido a la sobrevaluación cambiaria que acompañó a este proceso, la cual desestimuló las exportaciones y aumentó la dependencia de importaciones de bienes intermedios y de capital (Lustig, 2000).

La sustitución de importaciones y la industrialización no generaron, en medida suficiente, ventajas competitivas para acceder a los renglones más dinámicos del mercado mundial, esto es, los vinculados con las manufacturas de mayor contenido tecnológico (Fajnzylber, 1983). En otras palabras, la región no logró aumentar la productividad en la industria con respecto a la media internacional y, por lo tanto, eran muy raras las posibilidades de que la economía pudiera insertar nuevos productos dentro de sus líneas de exportación. El objetivo final de la estrategia ISI, que era cambiar el patrón de inserción de la región en el mercado mundial, no se había alcanzado. En este sentido, cabe aclarar también que los ciclos de crecimiento sufrieron alteraciones en forma periódica debido al estrangulamiento externo y a la necesidad del ajuste.

El predominio de algunas filiales de empresas internacionales en las áreas industriales más complejas, debilitó la capacidad de integrar la producción de bienes y servicios con los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, y con la oferta interna de insumos complejos. A consecuencia de ello, no se desarrolló suficientemente la capacidad endógena de asimilación y transformación de las tecnologías importadas, ni de innovación original.

La vulnerabilidad externa se agravó por una tendencia generalizada de desequilibrio fiscal y creciente endeudamiento público. Estas tendencias reflejaban la baja capacidad de arbitraje del Estado en las pujas distributivas del ingreso, inherentes a la inestabilidad institucional que prevalecía en ese entonces. La política monetaria no resistió la agresión simultánea desde el frente externo y del deterioro fiscal y, de manera generalizada, ratificó las presiones inflacionarias. La inflación se instaló entonces como un mal endémico durante la fase del crecimiento hacia adentro.

Otra deficiencia marcada la representó la heterogeneidad estructural, problema que se originó debido a la poca capacidad de absorción de mano de obra en el sector moderno industrial proveniente de sectores rurales fundamentalmente o comunidades aborígenes.

A pesar del dinamismo de la industria, cuando ésta operaba con técnicas de producción intensivas en capital importadas del centro, resultó incapaz de absorber la migración procedente del campo, dando origen al fenómeno de la economía informal, que ahora nos inunda (Guillén, 2008).

Un segundo elemento refiere al mecanicismo de la teoría, en donde predominaba el economicismo y en consecuencia la creencia de que la modernización del sistema productivo iba a implicar una mayor movilidad social. Con respecto a ello, se puede decir que una causa importante del fracaso del modelo fue la incapacidad de generar una clase media que ayudara a consolidar las industrias nacientes a semejanza de lo ocurrido en las sociedades occidentales durante el desarrollo de sus procesos de industrialización. Tal y como muestran algunos autores, “el éxito en la sustitución de importaciones en los países con una distribución de rentas muy desigual —como es el caso latinoamericano— está ligado básicamente a los grupos de ingresos medios” (Grunwald, 1964:304).

Otro elemento que condujo al fracaso fue el uso sobredimensionado del arancel, que no fue utilizado como herramienta de promoción de largo plazo, sino como instrumento de recaudación fiscal. En este sentido, la protección arancelaria exterior fue durante este periodo muy elevada, ya que se perseguía una verdadera sustitución de las importaciones, lo que introdujo importantes ineficiencias en la asignación de los recursos a escala nacional como consecuencia de la fijación de unos precios y costos relativos interiores que no respondían a la realidad de las condiciones competitivas de la economía regional (Muns, 1972).

Un cuarto elemento refiere al fracaso de los propios postulados. En sí, la industrialización sustitutiva no se llegó a cumplir, prácticamente en ninguna sociedad se llevaron a cabo las tres fases previstas en la estrategia (sustitución de bienes de consumo, intermedio y capital), pues resultó imposible

que cada una de ellas engendrara en lo fundamental las condiciones para el inicio de la próxima.

Por último, se puso de manifiesto una cierta ingenuidad por parte del proceso en cuanto a la percepción del modo del funcionamiento del sistema mundial, al no interpretar el papel real que juegan los países del primer mundo en su aporte al desarrollo de los más atrasados.

Así las cosas, durante la década de los años ochenta (en que comienza a hacerse notar el fenómeno de la globalización), los países tuvieron la necesidad de abandonar este modelo para abrirse a los mercados internacionales. Para insertarse “correctamente” a este nuevo proceso globalizador, las economías tuvieron que abandonar el programa de subsidios para promover las exportaciones, con el objeto de acercarse a las condiciones de competencia internacionales. De igual manera se establecieron aranceles que de apoco reemplazarían a las cuotas implementadas y más adelante, poco a poco, irían rebajándolos hasta hacerlos desaparecer (Ferrer, 2010).

Finalizada entonces la etapa ISI, se da inicio a un periodo en el que comienzan a utilizarse nuevas estrategias relacionadas con el dinamismo económico. La principal fue la de la privatización de empresas y reducción de la pobreza. Por otro lado, se buscaba atraer la inversión extranjera directa, generando de este modo la posibilidad de proveer a los países de los recursos que eran escasos, debido a que no se había tenido movilidad de divisas con el modelo anterior.

Esta metodología de apertura de las fronteras era tanto necesaria como inevitable debido al momento histórico y a sus demandas, pero en cierto modo fue contraproducente para las economías, ya que debido a que la industria nacional no alcanzó a desarrollarse correctamente durante el periodo ISI, al abrirse al comercio internacional, los productos provenientes de otros países resultaron ser mejores que los que se producían en los mercados internos, lo cual provocó que se dispararan las importaciones, ocasionando un déficit comercial. Para financiarlo se necesitaba la inversión extranjera, lo cual hacía a las economías vulnerables a los shocks externos. Este proceso se fue dando en muchos países y provocó el debilitamiento de las economías, lo que más tarde desembocaría en las crisis que ya conocemos como efecto Tequila, México 1995 y la Argentina durante el 2001 (Ferrer, 2010).

EL PERIODO FINAL DEL PROCESO ISI EN ARGENTINA Y LA ETAPA SIGUIENTE

En los párrafos anteriores ya se afirmó que este proceso, iniciado en América Latina luego de la crisis mundial de 1930, llegó a su fin a principios de la

década de los años ochenta, siendo esta región la que más endeudamiento tenía por aquellos años, y Argentina el país que batió el récord, sobre todo por las malas políticas económicas desarrolladas durante el gobierno militar.

En Argentina, por ejemplo, la sucesión de desaciertos monetarios, cambiarios y fiscales entre 1973 y 1982, fueron decisivos para determinar el fin del proceso. El elevado crecimiento del PBI, a un promedio anual de 5.8% entre 1964 y 1972, y el rol fundamental que venían teniendo las exportaciones industriales a comienzos de los setenta, abren interrogantes a la hora de afirmar que la ISI en Argentina fue una estrategia insuficiente. Del optimismo de los sesenta se pasó a la década perdida de los ochenta, considerada una década de transición, no sólo en Latinoamérica sino en el mundo, por los cambios que fueron aconteciendo en las esferas política y económica.

A partir de 1983, con el retorno de la democracia y durante el gobierno de Raúl Alfonsín, las cuestiones comenzaron a cambiar, pero así y todo nuestro país no logró librarse de la deuda y de las restricciones externa y fiscal. A principios de los noventa, el gobierno de Carlos Menem se aferró incondicionalmente al paradigma neoliberal, con más profundidad que en cualquier otro país de América Latina y el resto del mundo. Con la aplicación del régimen de convertibilidad se produjo la dolarización del sistema monetario y se renunció a toda forma posible de tener una política económica nacional; de este modo, la marcha de la economía quedaba sujeta al movimiento de capitales especulativos. Al mismo tiempo, la venta de los principales activos públicos (llámese privatizaciones), transfirió a manos privadas los servicios energéticos, el transporte, las telecomunicaciones, el petróleo y otros activos principales, a filiales de empresas multinacionales.

Los ingresos generados por dichas privatizaciones, más el reinicio de la corriente de capitales especulativos, originaron un incremento inicial de la economía, ya que se vivía un periodo en el que el tipo de cambio fijo permitió estabilizar el nivel general de precios (teniendo en cuenta que años anteriores se sufrieron los efectos de la hiperinflación). Pero aun así, la restricción externa se multiplicaba debido a tres factores: al valor que tenía el peso argentino (un peso = un dólar), a la pérdida de competitividad de la producción nacional y al aumento de la deuda externa.

Según conceptos vertidos por Vaccarezza, la política industrial en la década de los años noventa ha desarrollado algunos mecanismos para impulsar la inversión mediante subsidios a la adquisición de plantas llave en mano y bajas de aranceles a la importación, como también algunos aislados esquemas de promoción regional y la creación de la SEPYME (Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria, creada a mediados de los años noventa dentro de la órbita del Ministerio de Economía y con una serie de programas regulados por ley, a fin de estimular el desarrollo del sector de PYMES

industriales en Argentina, que sin duda fue el menos beneficiado de los sectores por el esquema de incentivos del modelo económico), que tuvo una trayectoria fallida, pobre y errática; y recién en el año 2004 pudo poner en marcha el conjunto de todos sus programas.

Así y todo, las restricciones tanto externas como fiscales bajo el periodo de la ISI, no impidieron un crecimiento considerable de la economía argentina y una mejora de las condiciones sociales. En cambio, bajo el paradigma neoliberal, el periodo 1976-2001/2002, fue el peor de la historia económica argentina (Ferrer, 2010).

LA ETAPA INDUSTRIAL ACTUAL

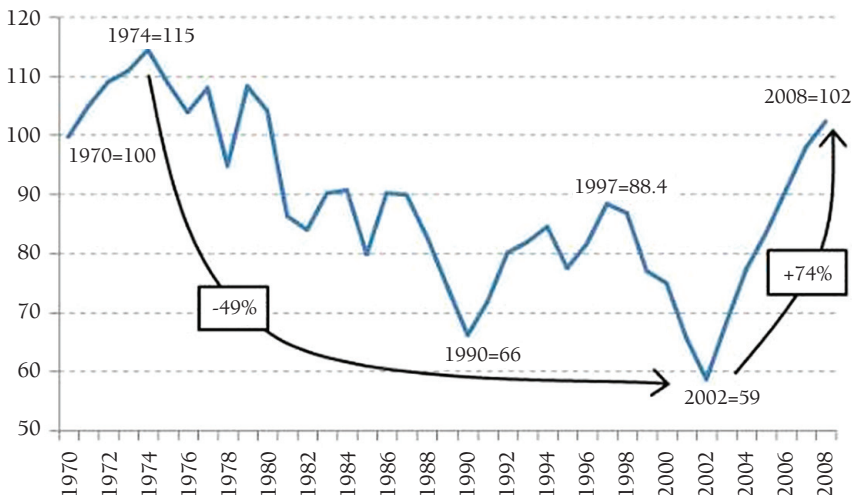
A partir del año 2003, bajo el gobierno de Néstor Kirchner, se manifiesta un nuevo escenario industrial para Argentina, con grandes cambios y crecimiento para el sector. A pesar de que la producción nacional comenzó a crecer desde ese año, dando lugar a un incremento en las exportaciones, también es cierto que las importaciones igualmente aumentaron y, según el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), lo han hecho a un ritmo más elevado desde 2003. Por lo tanto, no se puede hablar de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, concepto fundamental para el desarrollo industrial.

En este sentido, Azpiazu y Schorr (2010:138) muestran que el crecimiento de las exportaciones industriales, notable durante el periodo, es producto de la cúpula industrial, mientras que el crecimiento de las importaciones se explica por la estructura fabril heredada, que se caracterizan como “desarticulada y trunca, muy sesgada hacia las primeras etapas de la transformación manufacturera y con marcadas heterogeneidades estructurales y desacoples en los niveles intra e interindustriales”.

Ahora bien, tras la devaluación del año 2002, se inició un periodo expansivo caracterizado por una infrecuente duración e intensidad, pues la serie de datos continuos sobre la actividad industrial —disponibles desde 1970— muestran que nunca antes, desde el inicio de dicha serie, se habían verificado 24 trimestres consecutivos de crecimiento manufacturero, como los que se dieron desde el tercer trimestre de 2002 hasta el segundo trimestre de 2008 inclusive. Esos seis años de crecimiento manufacturero se desarrollaron a una tasa media acumulativa superior al 10.5% anual, un ritmo inusualmente alto que caracterizó a este periodo (Herrera y Tavosnanska, 2011).

La gráfica 1 muestra claramente el punto crítico en cuanto a la producción industrial per cápita para el año 2002, para dar inicio, durante los años 2003 y 2004, a una etapa de recuperación, donde los niveles de crecimiento,

GRÁFICA 1
 PRODUCCIÓN INDUSTRIAL PER CÁPITA: 1970-2008 (ÍNDICE 1970=100)



FUENTE: extraído de G. Herrera y A. Tavosnanska (2011), “¿Reindustrialización en la Argentina? Una década de expansión industrial en la Argentina”, disponible en <<http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/278/>>.

según el INDEC cercanos al 16% anual, han mostrado un claro efecto “rebote” respecto de la fuerte caída previa, donde las empresas industriales responden al repunte vigoroso de la demanda a partir de la progresiva utilización de una capacidad instalada ociosa que había llegado a tocar un piso cercano al 56% en 2002. A continuación se despliega una segunda fase de estabilización del crecimiento industrial —que se extiende entre 2005 y 2008—, a una tasa media del 8.9%. Durante esta segunda etapa el aumento de la producción se vio acompañado por nuevas inversiones; durante 2005 y 2006, cerca del 75% de la expansión productiva se vincula al crecimiento de la capacidad instalada, mientras que en 2007 y 2008 esto ya ocurre con prácticamente la totalidad del incremento productivo (Schvarzer *et al.*, 2008). En este periodo también han jugado un rol importante las importaciones industriales (tanto de productos intermedios como finales), ya que comienzan a ganar participación progresiva en el consumo aparente de este segmento de bienes.

EL IMPACTO DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y LA RECUPERACIÓN

La industria argentina comenzó a disminuir sus niveles de producción hacia finales del año 2008, momentos en que comienzan a sentirse los cim-

bronazos de la crisis financiera internacional, que produjo la abrupta caída del comercio exterior (tanto en precios como en cantidades), y que en nuestro país tuvo su efecto multiplicador sobre el mercado local. Esta situación, definitivamente le puso un paréntesis al crecimiento de la industria argentina, afectando al consumo de bienes durables (disminuyó el consumo privado ante la pérdida de ingresos) y a la inversión (fundamentalmente por la creciente incertidumbre). Aunque, debe aclararse también que, al producirse la contracción del mercado interno, la mayoría de los sectores productivos afrontaron reducciones en la producción.

Según Herrera y Tavosnanska, para el año 2009 las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario se redujeron un 11%, mientras las manufacturas de origen industrial lo hicieron en un 15%. Por otro lado, el empleo industrial cayó un 2.5% —según expresan estos autores—, dejando sin empleo a alrededor de 45 mil trabajadores registrados.

La crisis internacional, devenida en recesión local, llevó al gobierno a adoptar una serie de medidas para revertir sus efectos socioeconómicos. A diferencia de las experiencias previas, se articuló una política macroeconómica contracíclica, utilizando la demanda estatal para contrarrestar la caída del gasto privado, al mismo tiempo que se avanzaba en la protección del mercado interno. Las medidas de mayor impacto fueron el incremento de la inversión pública y la asignación universal por hijo, que impactaron de lleno en la actividad de la construcción y en el consumo de bienes de primera necesidad, como alimentos e indumentaria, entre otros (Herrera y Tavosnanska, 2011).

Otra medida adoptada por el gobierno de la (en aquel entonces) presidente de la nación, Cristina Fernández de Kirchner, ha sido la extensión del Programa de Recuperación Productiva, mediante el cual se otorgaban subsidios a numerosas empresas con el fin de reducir las pérdidas de rentabilidad generadas por la crisis y evitar despidos masivos; asimismo también volvió a reflotarse el régimen de promoción fiscal a la producción nacional de bienes de capital; en este sentido, el sector electrónico en la provincia de Tierra de Fuego fue uno de los de mayor recuperación.

Por último, cabe una mención particular a la política de administración del comercio exterior y su extensión en este periodo. La aplicación de licencias no automáticas de importación y derechos *antidumping* fueron dos herramientas utilizadas por el gobierno para intervenir sobre los flujos de comercio exterior, promoviendo la fabricación local de productos industriales. Hasta el estallido de la crisis, esta política había estado concentrada fundamentalmente en una serie de sectores considerados “sensibles” (cuero, calzado, indumentaria, juguetes, etc.) por su fuerte capacidad de creación de puestos de trabajo y su fragilidad ante la competencia externa. Lue-

go, en el contexto de fuerte caída de la demanda mundial, esta política se extendió (principalmente las licencias no automáticas de importación) para defender el empleo y el nivel de actividad ante la amenaza que existía por parte de ciertos países exportadores para que volcaran sus excedentes en el mercado local. A su vez, la caída de las exportaciones y la fuga de divisas redoblaron la necesidad de contener la entrada de bienes importados (Herrera y Tavosnanska, 2011). Al disminuir el nivel de las importaciones (desplazadas por producción local) se han generado mayores posibilidades para el ahorro de divisas.

A mediados del año 2009, la industria comenzó nuevamente a incrementar su nivel de producción de la mano de la recuperación del mercado local e internacional. En el plano externo, Sudamérica y Asia fueron las dos regiones que mejores respuestas articularon ante la crisis internacional, retomando rápidamente el crecimiento. Ello significó para nuestro país una pronta recuperación de su mercado de manufacturas industriales (especialmente Brasil) y agrarias (presencia creciente de Asia, sobre todo China). De esta manera y de acuerdo a estadísticas del INDEC, en el año 2010, las MOA (Manufacturas de Origen Agropecuario) y las MOI (Manufacturas de Origen Industrial) crecieron un 7% y un 27%, respectivamente, superando en el caso de las MOI los niveles máximos alcanzados dos años atrás. A nivel nacional, las políticas de demanda mencionadas anteriormente se conjugaron con la reactivación del empleo, la expansión de la cosecha (con precios nuevamente favorables) y la reactivación de la construcción.

La industria retomó así una velocidad de crecimiento similar a la que la caracterizó durante la etapa anterior a la crisis. Al interior del entramado manufacturero, las dinámicas de reacción fueron distintas: el sector automotriz, las industrias metálicas básicas, los bienes de capital y los insumos para la construcción se convirtieron en los de mayor crecimiento en el año 2010. En otras palabras, los segmentos de la industria que habían sido más afectados por la crisis internacional fueron luego los que pasaron a encabezar el crecimiento, al comenzar a recuperar (y luego superar) los niveles de producción máximos alcanzados previamente.

El incremento de la producción impulsó el alza del empleo, desandando de esta manera la caída previa. Hacia el primer trimestre del 2011 (según el INDEC) ya se habían recuperado prácticamente la totalidad de los puestos de trabajo perdidos en la crisis. El ritmo de absorción de nueva mano de obra se fue incrementando a medida que se consolidaba el crecimiento de la producción. Otro fenómeno que se produjo en este periodo ha sido el alza de la productividad, que se convirtió en un factor fundamental de la continuidad del proceso de expansión industrial.

En la gráfica 2 puede apreciarse la evolución histórica del coeficiente de industrialización (tamaño relativo de la industria) en la República Argentina desde 1875 hasta 2013, datos que han sido tomados de Orlando Ferreres y del Ministerio de Economía de la Nación.

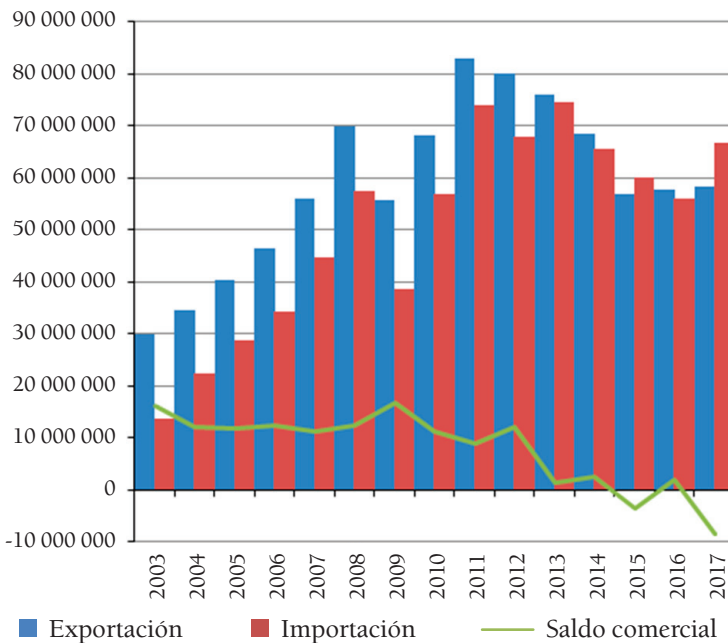


FUENTE: elaboración en base a estadísticas de “Dos Siglos de Economía Argentina 1875-1992 (Ferreres Orlando) y Ministerio de Economía de la Nación Argentina (1993-2013).

En la gráfica 2 se observan las distintas etapas que han caracterizado al desarrollo industrial argentino, desde el inicial modelo agroexportador de fines de siglo XIX, pasando por el periodo de la llegada de capitales externos, la gran depresión de 1929-1930 (que dejó sus respectivas secuelas en nuestro territorio), el desarrollo de las industrias liviana primero y pesada después, hasta llegar a la situación de inestabilidad económica que caracterizó a gran parte del proceso de dictadura militar, la posterior apertura externa bajo el neoliberalismo y finalmente al modelo actual. A nivel general, se aprecia en la curva, una tendencia positiva entre 1885 (casi 8% del PBI) y 1974 (27% del PBI), una tendencia negativa desde entonces hasta 2003 (menos del 20%) y un leve incremento hasta la actualidad. Uno de los factores más importantes que pueden explicar la pérdida del proceso de industrialización durante los últimos 40 años es la enorme inestabilidad que caracterizó a la economía argentina durante todos estos años.

En relación al intercambio comercial de Argentina desde 2003 a 2017 (gráfica 3) también se observa, pero a través de una gráfica de barras, el com-

GRÁFICA 3
 INTERCAMBIO COMERCIAL ARGENTINO, PERIODO 2003-2017
 (MILES DE DÓLARES CORRIENTES)



FUENTE: elaboración propia en base a estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018).

portamiento manifestado en la curva de la gráfica 2 (pero correspondiente a un periodo más corto).

En esta gráfica se observa claramente que en dicho periodo se ha manifestado una tendencia positiva en el nivel de actividad industrial, demostrado en las estadísticas del saldo comercial hasta el año 2012, inclusive, siendo importante aclarar que entre 2003 y 2007, durante el gobierno de Néstor Kirchner, la tasa promedio de crecimiento económico alcanzó 8.8% anual. La importante devaluación en términos reales que siguió al colapso de la convertibilidad y la mejora de los términos del intercambio, se tradujeron en un crecimiento importante de las exportaciones, y luego de varios años la economía volvió a generar superávit comerciales sostenidos; durante esos años los términos del intercambio mejoraron un 15% y si lo medimos desde 2002, la mejora fue de 28% (Nogués, 2014). Cabe destacar que en el año 2009 (uno de los más difíciles de la historia económica mundial desde 1930) la balanza comercial marcó un superávit récord de US\$ 16 591 millones (según se aprecia en la gráfica 3), el mismo se alcanzó por una

retracción del 23% de las exportaciones (con un retroceso del 15% de los precios) y del 35% de las importaciones (con una baja del 13 % en los precios). Durante los dos años siguientes se registró una leve caída del saldo comercial (11 381 y 9 020 millones de dólares, respectivamente); y recién en el año 2012, como resultado de una contracción del comercio internacional argentino, el saldo comercial retomó los valores anteriores a la crisis financiera mundial. La ampliación de las restricciones a las importaciones en 2012, con el objeto de preservar las ganancias, tuvo un impacto considerable en la baja de los niveles de importaciones, de este modo el superávit comercial volvió a valores similares al periodo precrisis.

Los años siguientes demostraron una tendencia al descenso, así por ejemplo en 2015 se volvió a producir un déficit comercial después de 15 años. Esto es así porque, aún después de registrar un superávit de casi 2 000 millones de dólares en 2016, la balanza comercial argentina cerró el año 2017 con un déficit comercial histórico de USD 8 471 millones —el mayor de la historia en términos nominales—, un aumento del 0.9% en los ingresos por exportaciones ante un crecimiento del 19.7% en el valor de las importaciones, según el INDEC). Este fenómeno se debió fundamentalmente a tres motivos principales: la *recuperación económica* (dada por la recuperación de la actividad doméstica y el persistente estancamiento de la economía global que dinamizaron las importaciones e impusieron un freno al avance de las exportaciones), la *apertura comercial* (crecieron las importaciones en detrimento de las exportaciones) y el *atraso cambiario*.

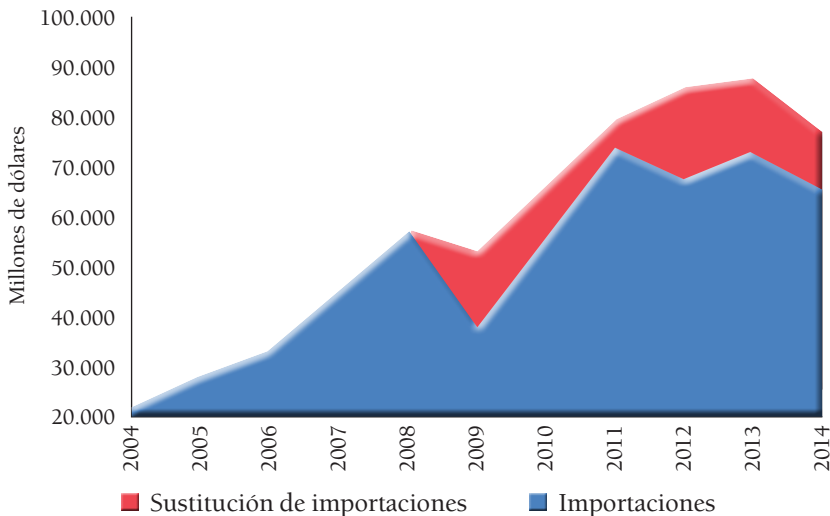
Sin lugar a dudas, la producción que se generó a nivel nacional durante el kirchnerismo, jugó un rol fundamental para reducir el monto de las importaciones y lograr una balanza comercial superavitaria. La gráfica 4 muestra que de haberse mantenido la misma participación de las importaciones en el PBI de 2008, Argentina hubiera importado entre los años 2009 y 2014 más de 71 000 millones de dólares.

En esta gráfica puede notarse claramente cómo las importaciones que han sido sustituidas en el periodo 2009-2014, por productos nacionales, ascendieron a 71 405 millones de dólares.

A pesar de contar con condiciones externas muy favorables y excelentes beneficios en lo comercial y económico (promedio de 8.8% de crecimiento entre 2003 y 2007), Argentina decidió revertir su inserción internacional en un grado extremo, a tal punto de constituirse, durante la primera década del siglo XXI, en uno de los países más proteccionistas del mundo.

Al respecto, según Nogués (2014), el principal instrumento proteccionista usado entre 2003 y 2011 fueron las licencias automáticas y no automáticas de importación. El objetivo industrialista se enfrentaba con la limitación de las obligaciones asumidas en el GATT/OMC, que salvo determinados ins-

GRÁFICA 4
IMPORTACIONES EN EL PIB



FUENTE: Ministerio de Industria en base a INDEC.

trumentos como las medidas antidumping y las salvaguardias, le impide a todos los miembros de la OMC aumentar los niveles de protección (Finger y Nogués, 2006). A pesar de esto, durante años los gobiernos (de Néstor Kirchner, primero, y de Cristina Fernández, después) usaron las licencias de importación con objetivos proteccionistas, y a fines de 2011 estas medidas fueron sustituidas por el control de cambios. En términos multilaterales, llama la atención que estas políticas hayan sido utilizadas sin que los miembros de la OMC, afectados por la misma, elevaran una queja formal.

LOS PARQUES INDUSTRIALES Y LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

Un rasgo para destacar durante los últimos años, es que el gobierno argentino continuó con su política de federalizar la producción nacional a través de la creación de más parques industriales, que son predios especialmente diseñados para la radicación de industrias y servicios, respetando las particularidades regionales y localizados en armonía con los planes de desarrollo urbanos locales. Disponen de infraestructura y servicios comunes, favoreciendo el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional, así como la generación de empleo genuino (Ministerio de Industria Argentina, 2013).

Constituyen un tipo de emprendimiento cuyo inicio se remonta a la década de los años sesenta, se expande en los setenta con los regímenes de promoción y vuelve a cobrar impulso tras las crisis de fines de 2001 y la finalización del periodo de convertibilidad.

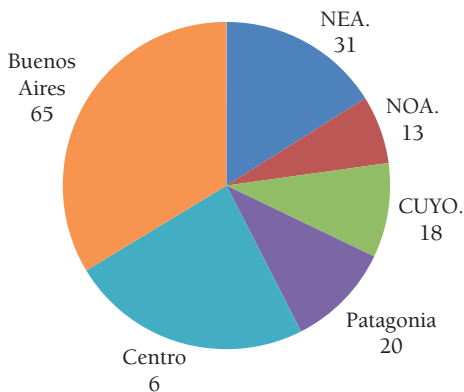
Los beneficios a largo plazo que implica las instalaciones de parques industriales se encuentran íntimamente ligados a la capacidad de los municipios —allí donde se instalan— de desarrollar e implementar distintos tipos de herramientas de gestión, a su capacidad de negociación y a la voluntad política para ejecutarlas (Tella y Robledo, 2011). Por lo tanto, un parque industrial no sólo constituye una concentración de empresas, también es un ámbito donde se produce una articulación y una asociación estratégica con impacto regional, una sinergia lograda a partir de la creación de un ámbito en común que permite trabajar mejor, aprovechar más los recursos y aportar valor a los productos nacionales.

Según el Ministerio de Industria de la Nación Argentina, la cantidad de parques industriales registrados actualmente en el RENPI (Registro Nacional de Parques Industriales) asciende a un total de 193, siendo la provincia de Buenos Aires la que cuenta con la mayor cantidad de ellos: 65 en total, según puede observarse en la gráfica 5. Cabe aclarar que los parques registrados son aquellos de carácter público u oficiales (originados por iniciativas de gobiernos provinciales y/o municipales), porque si a éstos se les adicionan los parques industriales privados (originados por iniciativas particulares, incluyendo cooperativas), los mixtos (originados a partir de iniciativas entre sectores públicos y privados) y los planificados alcanzan un total de 371 distribuidos por todo el territorio nacional, lo cual significa que hay cada vez más empresas aprovechando mejor los recursos para aumentar la productividad y competitividad, agregando valor y generando puestos de trabajo.

Esto se aprecia en las estadísticas del Ministerio de Industria del año 2015, que afirma que actualmente los 371 parques industriales ocupan una superficie de 20 850 hectáreas, albergando a un total de 4 936 empresas que generan 118 400 empleos. Esto es posible gracias al apoyo del Estado nacional, que a través del Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario (creado por decreto N°915/2010), bajo la órbita del Ministerio de Industria, contribuye al desarrollo de los parques y de las empresas radicadas en ellos.

En los parques industriales no sólo hay pequeñas y medianas empresas —PYMES— (que trabajan con productos textiles, alimentos y bebidas, arquitectura y diseño, etc.), sino que también se les da cabida a grandes empresas, en especial del sector agroalimentario, de electrodomésticos,

GRÁFICA 5
 CAPACIDAD DE PARQUES INDUSTRIALES PÚBLICOS
 REGISTRADOS POR REGIÓN, AÑO 2014



FUENTE: elaboración propia en base a estadística del Ministerio de Industria de la Nación Argentina, disponible en <<http://www.industria.gob.ar/renpi/parques-industriales-registrados/>>.

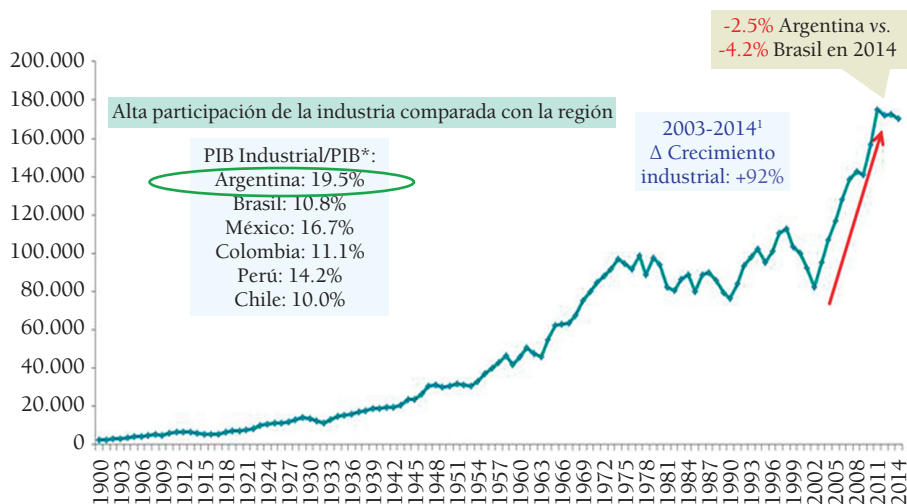
metalmecánicas, de bio y nanotecnología, entre otras, cuyas producciones son hoy decisivas en la economía argentina.

La provincia de Buenos Aires es sin lugar a dudas la que mayor oferta de suelo industrial tiene, luego le siguen Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Mendoza. Algunas particularidades para comentar son que la provincia de Catamarca fue una de las primeras en recibir promoción industrial durante la década de los años setenta, mientras que el caso de Tierra de Fuego (que cuenta con parques industriales en Río Grande y Ushuaia) ocupa una pequeña superficie, pero representan un modelo en cuanto a la generación de puestos de trabajo mayormente ligados a la industria electrónica, aunque también se destacan empresas del rubro textil, entre otras. Esto se debe a que en el año 2009 se crearon en esa provincia las condiciones necesarias para un fuerte proceso inversor que permitió el aumento de la producción con agregado de valor y el incremento del empleo, fundamentado en las estadísticas, que revelan que en la provincia de Tierra del Fuego existían en el año 2003 un total de 2 476 personas ocupadas en empresas beneficiadas por el régimen, mientras que en el 2012 ese número ascendió a 15 300 empleos (Galizia, 2014).

A modo de síntesis, y en relación a lo que el economista alemán Albert Hirschman llamó “la industrialización doblemente tardía” en las naciones latinoamericanas —para diferenciar los procesos de industrialización tardía de algunos países de Europa y Asia en la segunda mitad del siglo XX—, el vertiginoso crecimiento industrial de Argentina en apenas nueve años re-

sulta digno de destacar, ya que el sector fabril se expandió durante el periodo 2003-2010 a un promedio anual de 9.5%, ubicándose incluso dos puntos porcentuales por encima del crecimiento del PBI. Sólo en el último periodo se ha producido un leve retroceso, que incluso es menor al de nuestro principal socio comercial que es Brasil, según puede apreciarse en la gráfica que sigue a continuación.

GRÁFICA 6
PIB INDUSTRIAL (PESOS DE 2004)



FUENTE: Ministerio de Industria de la República Argentina, Institutos Estadísticos Nacionales de cada país referenciado

Corresponde a la Variación del EMI incluyendo el crecimiento del 2003. Cabe aclarar que el EMI es el Estimador Mensual Industrial, mide el desempeño del sector manufacturero sobre la base de información proporcionada por empresas líderes, cámaras empresarias y organismos públicos que informan sobre productos e insumos representativos.

Si bien la gráfica 6 sólo muestra estadísticas hasta 2014, puede decirse que, a fines del año 2015, el entonces electo presidente, Mauricio Macri, recibió una economía casi estancada, con bajo crecimiento y muy estimulado por el gasto público. Su primer año de gestión fue aún peor, ya que el PBI cayó un 2.3%. El duro ajuste económico que aplicó en el inicio de su mandato, el freno de la obra pública y un nivel inflacionario alto, sumados a un contexto internacional desfavorable por la crisis de Brasil —el principal socio comercial de Argentina— provocaron un derrumbe del consumo y, por consiguiente, se sintió también la construcción, la producción industrial y por ende las exportaciones.

Como se aprecia, ya desde mediados del siglo pasado prevalecieron los regímenes de sustitución de importaciones con el objeto de producir internamente. En la teoría, esto intentaba generar un círculo virtuoso de ahorro de divisas y aumento, tanto de la actividad económica como del empleo. En la práctica, no sólo no se generó el círculo virtuoso de bienestar pretendido, sino que las exportaciones también disminuyeron con la reducción de las importaciones, porque la economía nacional se terminó cerrando al mundo.

Acorde a lo anterior, puede afirmarse que el fracaso del régimen proteccionista en Argentina radicó en que, durante ese proceso, se alcanzó a crear un sector industrial muy diversificado que terminó inevitablemente siendo ineficiente debido al relativamente pequeño tamaño del mercado interno, por lo que nunca pudo alcanzar las economías de escala que se pretendían. Al mismo tiempo, la protección disminuyó o en algunos casos eliminó la competencia, lo que redujo notablemente el incentivo a innovar y a asignar los recursos de manera eficiente.

La menor participación en el comercio internacional también contribuyó en la caída de la economía argentina. Comparado con el mundo, el país pasó de ser una de las principales economías mundiales a comienzos del siglo XX a representar, hoy, menos del 1% del PBI global.

El cambio de gobierno, en diciembre de 2015, vino acompañado por una nueva postura diferente, con una tendencia hacia la apertura internacional. Se tomaron diferentes medidas tendientes a reinsertar al país en los mercados de capitales, que resultaron sumamente positivas a la vista de los resultados. El lento proceso de recuperación económica que se manifestó durante 2017, que originalmente estaba liderado por la inversión, comenzó a darle lugar a un fuerte proceso de expansión del consumo privado, que superó al del año 2016, en el que tuvo una pequeña caída.

El pasado año mostró una leve recuperación de la industria (creció 1.8%), impulsada fundamentalmente por las actividades asociadas a la construcción, el agro y el consumo de bienes durables, en tanto que las exportaciones a Brasil mostraron signo positivo por primera vez en los últimos cuatro años.

Según la Unión Industrial Argentina (UIA), ese leve crecimiento de la actividad industrial mostró una dinámica heterogénea en la que los sectores que más crecieron (comparando octubre de 2017 con respecto a octubre de 2016) fueron: minerales no metálicos, automotriz y metales básicos. Por su parte, el sector metalmecánico, así como alimentos y bebidas, edición e impresión y sustancias y productos químicos también crecieron, aunque a un ritmo menor. Entre los sectores donde se produjo una contracción figuran actividades como textil y calzado, por su parte, papel y cartón tam-

bién retrocedieron en términos interanuales, explicado principalmente por la caída del rubro de papel para embalaje.

Ahora bien, en cuanto al comportamiento de la competitividad sectorial en Argentina es importante considerar que la página web *Abeceb.com* determinó que los sectores que mejor desempeño han tenido en el pasado año 2017 fueron: alimentos, bebidas, insumos básicos, farmacéutica, productos de petróleo y productos químicos. En contraste, calzado, indumentaria, madera, maquinaria de oficina, autopartes y aparatos eléctricos integran la lista de los menos competitivos. Automotriz y caucho y plástico sobresalen en el centro del *ranking*, ostentando niveles intermedios.

Aquí debe aclararse que, aun en este contexto de baja competitividad nacional, algunos sectores presentan una mayor potencialidad, ya sea por sus ventajas comparativas, su capacidad de inserción en las cadenas globales de valor o su aporte en términos de producto, empleo o divisas.

Lo que sí queda claro es que el sector alimenticio en Argentina continúa ocupando el primer lugar, caracterizándose por un sólido mercado interno, una gran inserción internacional y una elevada diversificación de sus destinos comerciales. Esto convierte a nuestro país en un jugador relevante a nivel internacional, erigiéndose como el tercer abastecedor de alimentos del mundo, siendo la riqueza en recursos naturales la principal ventaja comparativa que permite explicar este desempeño.

Además de éste, el aceptable rol que vienen cumpliendo los sectores de mayor competitividad se explica en gran medida por factores de carácter sectorial, ya sea relacionado con el capital y el trabajo, el acceso a las materias primas o la estructura particular de la industria. En cambio, los aspectos sistémicos, como el ambiente macroeconómico, el marco regulatorio e institucional, la estructura de base y aquellos relativos a la innovación, no contribuyen adecuadamente.

Una de las consecuencias de la reorganización productiva que viene dándose es la que mostró en 2017 un déficit comercial récord, asimismo el empleo industrial continuó su marcha en retroceso, acumulando en los últimos once meses una pérdida de 18 mil empleos y elevando a 65 mil la destrucción de puestos de trabajo industriales desde la asunción de la nueva gestión de gobierno, gran parte de ellos perteneciente a los sectores textil, calzado y electrónica.

Luego de ganar las elecciones, a medio término en octubre del pasado año, el presidente actual y su equipo tienen como objetivo lograr una especie de “desarrollismo del siglo XXI”, una propuesta emparentada con la que a fines de los cincuenta llevó adelante Arturo Frondizi, plan implementado en aquel entonces con aciertos y errores, pero que alcanzó a consolidar

una plataforma productiva haciendo posible que la producción, el empleo privado y la productividad crezcan en forma simultánea y consecutiva.

Lo que sí hay que tener en cuenta es que nuestra situación actual es diferente a la de aquel entonces, pues Argentina es un país heterogéneo que se encuentra económica y socialmente fraccionado. La matriz productiva tiene sectores que se mueven a velocidades muy distintas. Uno de ellos es el que se integra a las cadenas globales de valor, es aquel en el que la industria adopta rápidamente las nuevas tecnologías y en el que tanto trabajadores como fabricantes y gobierno pueden adaptarse a los cambios que se avecinan. También existe otro sector, de mediana escala y productividad, insertado en la formalidad y que depende en mayor medida del ciclo interno y externo de la economía. Y finalmente se encuentra aquel que está próximo o en la informalidad, allí donde el trabajo es intensivo y la productividad menor.

Con un sector industrial menos dinámico y que pareciera perder relevancia, hay quienes piensan que la solución para emplear y crecer a largo plazo requiere sólo de algunos pocos sectores, insertándose pasivamente en el comercio mundial y en las corrientes de inversiones. Pero el desafío es mucho más complejo.

Como ya se mencionó anteriormente, en 2017 el déficit comercial fue récord para Argentina, pero no ha sido generado por las propias industrias, que en realidad, y en términos netos, exportan más de lo que importan, sino que fue consecuencia de la importación de bienes de consumo finales (que demandan los hogares) y los requerimientos de bienes industriales del resto de los sectores (bienes de capital y materiales para construcción, energía, transporte, comercio, minería, agro, entre otros). Actualmente hay ciertas rispideces entre el sector industrial y el gobierno, lo que hace que la locomotora que mueve al tren de esta nueva industria se esté moviendo lentamente, y esto es algo que debería cambiar a la brevedad, pues es sabido que menos industrias a largo plazo significará un mayor déficit externo.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde principios de la década de 1950 hasta la década de los ochenta, la aplicación de las políticas industriales en los países de América Latina siguió la propuesta del modelo de sustitución de importaciones, la cual postulaba la intervención directa e indirecta del gobierno a través de incentivos fiscales, crediticios y protección comercial como mecanismo indispensable para lograr el desarrollo industrial nacional —que se justificaba por las

debilidades estructurales de estas economías— ante la competencia internacional. La aplicación de este modelo de sustitución permitió a muchos países latinoamericanos entrar en un proceso de industrialización que duró alrededor de tres décadas.

A partir de mediados de los años ochenta, todos los países de la región comenzaron de a poco a abandonar este modelo, situación que se produjo en el marco de amplios procesos de reformas macroeconómicas y de apertura comercial, que implicaron, entre otras cuestiones, la eliminación o reducción de aranceles y subsidios y la privatización de empresas públicas para comenzar a atender a las nuevas exigencias de la competencia del mercado internacional, que incluía a aquellas actividades con mayor dinamismo que permitan convertirse en los nuevos motores de la economía, rol que en algún momento jugaron las ramas alimenticias, textil, metalúrgica y automotriz.

Así es como se inaugura una nueva etapa en la historia económica no sólo de Argentina, sino de la mayoría de los países de Latinoamérica denominada “etapa neoclásica o liberal”, caracterizada por una necesaria participación del Estado, que intentó eliminar los vicios, aunque las políticas utilizadas para lograrlo implicaron un cambio del escenario local y nuevas reglas del juego, para las que la industria local no estaba muy preparada.

Para nuestro país fue significativo lo que sucedió en la etapa posterior a las privatizaciones de empresas públicas, donde el Estado comenzó a idear una Política Industrial Nacional para federalizar la industria a través del apoyo a la creación de más parques industriales en todo el territorio nacional, apuntando a que las PYMES instaladas en estos predios jerarquicen su producción, reduzcan costos en logística, agreguen valor en origen y aumenten su competitividad. Hasta el 2003 había sólo 80 parques industriales, pero desde esa fecha hasta la actualidad se han incrementado hasta llegar a 371 en todo el territorio nacional, lo cual ha representado la creación de más puestos de trabajo, el funcionamiento de casi cuatro mil nuevas empresas y la ocupación de cerca de 20 mil hectáreas que en épocas pasadas estaban sin ocupar o abandonadas, y que hoy están destinadas al uso industrial. Esto se da así, aunque las pequeñas empresas efectivamente son más flexibles al cambio, varios aspectos de su estructura las hacen más vulnerables a las fluctuaciones económicas y a la extensión en el tiempo de una caída de la rentabilidad.

Con todo esto puede decirse entonces que luego de la salida de la Convertibilidad, la industria se ha convertido en uno de los motores del crecimiento agregado de la economía, esto se dio así porque el establecimiento de un tipo de cambio diferenciado mediante retenciones ha posibilitado su mayor incidencia en el PBI frente a una coyuntura internacional de persis-

tente elevada cotización en los precios de las materias primas, que tensiona en sentido contrario a la industrialización. Lo propio puede decirse de la incidencia de la industria en el comercio exterior, con una participación de las manufacturas de origen industrial en el saldo total exportable cercano al 35%, hecho sin precedentes en la historia económica argentina reciente.

Con anterioridad a esa etapa, la producción industrial en nuestro país había sufrido drásticamente los efectos de la crisis 2001-2002, periodo en el que se desaceleró, mostrando luego del periodo 2003-2004 una etapa de recuperación y crecimiento y estabilización industrial que se extendió hasta 2008, con importantes incrementos en el sector productivo y acompañado por nuevas inversiones. Este leve crecimiento industrial se vio afectado por la crisis internacional de fines de 2009, que reflejó una caída en el sector, aunque es importante destacar que el retroceso sólo fue temporal, ya que posterior a esa coyuntura, la actividad industrial mostró un claro crecimiento, fue recuperándose de a poco e incluso incrementó su producción y mantuvo niveles récords de producción desde 2011 hasta 2013, posicionándose como uno de los líderes de América del Sur, dejando atrás a Brasil e inclusive a México, sosteniéndose todo esto con una política de gobierno que permitió generar más puestos de trabajo y liderando el proceso de cambio estructural en la región.

Este crecimiento fue impulsado especialmente por el desempeño del sector automotriz, que registró de enero a junio de 2013 un incremento de la producción del 19.8%, cerrando el mejor semestre del ciclo histórico con el logro de una industria automotriz sustentable, con agregación de valor, tecnología e incremento de integración de partes nacionales. Sin embargo, el año 2014 no fue el mejor, puesto que la producción de este segmento de empresas se derrumbó 5.5%, generando que la actividad industrial cayera un 2.3%. De ahí en más, el comportamiento ha sido muy volátil, mostrando un leve aumento de 1.1% en 2015, una caída de 4.6% en 2016 y un pequeño incremento de 1.8% en 2017. Con esta situación se advierte que la creación de empleo industrial en los últimos dos años afectó fundamentalmente al sector manufacturero, que registró una caída de 10.8%, también se dio un fuerte descenso del financiamiento, producto de la baja en el nivel de actividad y del encarecimiento del crédito.

Queda claro entonces que la industria es clave por su efecto multiplicador y por la calidad del empleo que genera, por la tecnología, el desarrollo regional y la posibilidad de generar (o ahorrar) divisas.

En definitiva, la inserción en clave de desarrollo nacional dentro del mundo actual no puede estar exenta de tensiones: la disputa económica más esencial sigue siendo la agregación de valor. Se impone ahora discutir cómo avanzar hacia un modelo de múltiples actividades productivas basa-

das en la innovación tecnológica, el financiamiento de inversiones y la especialización productiva y comercial que persiga el interés nacional y regional en términos de desarrollo. Desde el punto de vista político, ese camino exige por sobre todo un consenso social y económico que respalde la estrategia y la adopte como un destino común. El debate ahora pasa por cómo acelerar los tiempos de la industrialización.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeceb, Compañía de consultoría en economía y negocios experta en economía real y en América Latina, disponible en <<http://www.abeceb.com/>>.
- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr (2010), “La industria Argentina en la postconvertibilidad, reactivación y legados del neoliberalismo”, en *Problemas de Desarrollo*, vol. 41, núm. 161, México.
- Centro de Estudios para la Producción (CEP), *Ministerio de industria de la nación Argentina*, disponible en <<http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/>>.
- Fajnzylber, Fernando (1983), “La industrialización trunca de América Latina”, *Capítulo 5, Reflexiones para una nueva industrialización*, México, Nueva Imagen, p. 346.
- Ferrer, Aldo (2010), “La nueva economía Argentina”, ensayo, disponible en <<http://www.econ.uba.ar/planfenix/aportes/8/ferrer/10/ferrer%20bae%20la%20nueva%20econom%eda%20argentina.doc>>.
- Ferrer, Aldo (2012), “La construcción del estado neoliberal en la Argentina”, artículo publicado en revista de trabajo, año 8, núm. 10, *Dinámica del Trabajo en el Marco de la Incertidumbre Global*, pp. 99-108, julio-diciembre, Buenos Aires Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ferreres, Orlando (2010), *Dos siglos de economía Argentina 1810-2010*, edición bicentenario, Editorial El Ateneo.
- Galizia, Francisco (2014), *Con parques industriales, se federaliza la producción*, disponible en <<http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=758759>>.
- Gerald, Valpy Fitz (1998), “La CEPAL y la teoría de la industrialización”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, disponible en <<http://www.eclac.org/>>, 12-12-2007.
- Guillén, Arturo (2008), *Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina*, disponible en <<http://www.agapea.com/america-latina-y-desarrollo-economico-ni390066i.htm>>, 24-01-2008.
- Guillén Romo, Héctor (2013), “México, de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico”, *Comercio Exterior*, vol. 63, núm. 4, julio-

- agosto, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf>.
- González Arévalo, Ana Luisa, *El proceso de sustitución de importaciones en América Latina. El caso México, 1940-1980*, disponible en <<http://www.eumed.net/libros/2009a/513/sustitucion%20de%20importaciones.htm>>.
- Grunwald, J. (1964), “Invisible Hands in Inflation and Growth” in W. Baer e I. Kerstenetzky (eds.), *Inflation and Growth in Latin America*, Amsterdam, Homewood.
- Herrera, Germán y Andrés Tavosnanska (2011), “¿Reindustrialización en la Argentina? una década de expansión industrial en la Argentina”, en *La revista del CCC [en línea]*, núm. 13, septiembre-diciembre, disponible en <<http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/278/>>, Issn 1851-3263.
- Hirschman, Albert. O. (1996), “La economía política de la industrialización por sustitución de importaciones”, en *El Trimestre Económico*, vol. LXIII, 2, núm. 250, mx, México, pp. 180-192.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2017), República Argentina, disponible en <<https://www.indec.gov.ar/>>.
- Lustig, Nora (2000), “La CEPAL y el pensamiento estructuralista”, en *Revista CEPAL en sus 50 años. Notas para un seminario conmemorativo*, Chile.
- Marquetti, Adalmir, Eduardo Maldonado Filho, Vladimir Lautert y Esteban Ezequiel Maito (2014), *La tasa de ganancia en Brasil 1953-2003*, traducción, disponible en <<https://www.academica.org/esteban.maito/3.pdf>>.
- Ministerio de Industria (2013), Presidencia de la nación, República Argentina, disponible en <<http://www.industria.gob.ar/parques-industriales-3/>>.
- Muns, J. (1972), *Industrialización y crecimiento de los países en desarrollo*, Barcelona, Ariel.
- Nogués, Julio (2014), “Políticas proteccionistas de la Argentina desde 2003, del auge a la decadencia económica” (en línea), *Ensayos de Política Económica*, vol. 2, núm. 2, disponible en <<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/politicas-proteccionistas-argentina-2003.pdf>>, consultado el 6 de marzo de 2018.
- Rodríguez Use, Jerónimo e Iván Weigandi (2015), *Informe de coyuntura económica*, núm. 5, marzo, Observatorio de Políticas Públicas, módulo de Políticas Económicas, Universidad Nacional de Avellaneda.
- Sonntag, Heinz, (1994), “Las vicisitudes del desarrollo”, en *Revista Internacional Ciencias Sociales*, julio, p. 271.
- Schvarzer, Jorge, Maximiliano D’onghia, Pablo Orazi y Andrés Tavosnanska (2008), “La actividad productiva en 2007. Un crecimiento que se

consolida en distintos ámbitos”, en *Notas de Coyuntura*, núm. 24, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina/ FCE/UBA.

Tella, Guillermo y Laila Robledo (2011), “Gestionar áreas industriales, estrategias para el desarrollo económico local”, en *Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos*, núm. 64, octubre, Buenos Aires, Ed. Ic. Vaccarezza, Federico, *Políticas de desarrollo industrial en la Argentina (1940-2001). Desde la sustitución a la apertura*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, disponible en <<http://www.caei.com.ar/sites/default/files/ebook54.pdf>>.

Vidal, Gregorio y Arturo Guillén (coords.) (2007), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, enero, disponible en <www.clacso.org.ar/biblioteca.edu.ar>, 5 de octubre de 2007.