

## **INDUSTRIA Y TERRITORIO. EL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LAS POSCONVERTIBILIDAD (2003-2019)**

**Diego Arturi.\* (diegoarturi@gmail.com)**

**Federico Langard. \* (fedul76@gmail.com)**

**\* Centro de Investigaciones Geográficas, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), UNLP-CONICET.**

Los análisis ubicados en la perspectiva de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) aportan una aproximación fructífera desde el punto de vista territorial y de las políticas públicas, priorizando la acción estatal para generar acciones de alto impacto en los otros actores territoriales que conforman el tejido productivo y científico de una nación. Estos sistemas se pueden replicar, asimismo, a escalas regionales y locales. La industria de bienes de capital se distingue de otros sectores manufactureros dado que está fuertemente vinculada a procesos intensivos en conocimiento y tecnología que se extienden en sus múltiples eslabonamientos, influenciando al conjunto de proveedores y clientes. La actividad dinamiza fuertemente el entramado productivo, y por consiguiente, el resto de la economía.

Este trabajo tiene como objetivo analizar las políticas económicas e industriales entre los años 2003 y 2019 presentando en esta oportunidad, un panorama de la actividad económica en general y de la rama de la industria de bienes de capital en particular para el caso argentino. La investigación continuará en un próximo trabajo, focalizada en el área de estudio del Gran La Plata (GLP) y el Partido de Florencia Varela.

Asimismo se hace especial hincapié en los últimos cuatro años de lapso de tiempo analizado. Entre las consecuencias del cambio de política económica en nuestro país durante el gobierno macrista, se destacan la caída del consumo debido a la devaluación y al descenso del salario real y de la producción de manufacturas motivada por el incremento en el ingreso de bienes importados. Asimismo, el aumento de la tasa de interés y el sustancial incremento del precio de los servicios públicos, golpearon fuertemente al sector industrial. La industria de bienes de capital no escapó a tal situación, hubo grandes bajas de exportaciones en equipos electrónicos, transporte terrestre y otros rubros, presentando asimismo, caídas en la demanda interna, mermas en la utilización de la capacidad instalada y despidos laborales.

Palabras clave: bienes de capital, políticas, innovación, demanda.

### **1. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo aborda la problemática de la producción de bienes de capital en nuestro país, durante los años que van desde 2003 a 2019. Se focaliza principalmente en el accionar del Estado en cuanto a las políticas macroeconómicas e industriales implementadas. En particular, se hace especial hincapié en las consecuencias en el sector industrial del cambio de política económica en nuestro país durante el gobierno macrista, entre las que se destacan la caída del consumo debido a la devaluación y al descenso del salario real y de la producción de manufacturas motivada por el

incremento en el ingreso de bienes importados. Asimismo, el aumento de la tasa de interés y el sustancial incremento del precio de los servicios públicos, golpearon fuertemente a dicho sector.

En cuanto a la intervención estatal en el sector industrial existen numerosas definiciones y posturas, dentro de las cuales en este trabajo adherimos a la idea de que el objetivo central del Estado debe ser el de promover el desarrollo del sector a través de la diversificación de la estructura productiva (Ali Brouchoud, 2017), generando ventajas competitivas dinámicas mediante el apoyo a actividades de innovación y fomentando la interacción entre los actores privados y públicos para la construcción de competencias (Korsunsky y otros, 2007).

Los análisis ubicados en la perspectiva de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) aportan una aproximación fructífera desde el punto de vista territorial y de las políticas públicas, priorizando la acción estatal para generar acciones de alto impacto en los otros actores territoriales que conforman el tejido productivo y científico de una nación. Estos sistemas se pueden replicar, asimismo, a escalas regionales y locales.

Un SNI tiene al Estado como constructor del sistema y constituye las redes de instituciones, las interacciones, la producción, la difusión y la utilización de conocimientos novedosos y económicamente útiles dentro de un Estado-Nación. Según Naclerio (2005) el proceso de innovación debe ser concebido como la interacción amplia de los esfuerzos del conjunto de la sociedad para crear, organizar y aplicar conocimientos. Asimismo, un sistema de innovación responde a un proceso políticamente organizado que impulse al sistema científico técnico.

En el capitalismo moderno, la innovación es un fenómeno central; la competitividad a largo plazo de las empresas y economías nacionales dependen de su capacidad innovadora (Lundvall, 2009 [1992]).

Desde el punto de vista territorial, a pesar de la internacionalización del conocimiento, la I + D presenta una tendencia a no ser transferida y a permanecer en los países centrales y, por el contrario, se verifica que las empresas transnacionales instaladas en los países en desarrollo absorben las capacidades técnicas y organizacionales autóctonas (Naclerio, 2005). Por ello, es necesario el accionar de un Estado local que modifique la correlación de fuerzas visiblemente favorable a los capitales foráneos.

La industria de bienes de capital se distingue de otros sectores manufactureros dado que está fuertemente vinculada a procesos intensivos en conocimiento y tecnología que se extienden en sus múltiples eslabonamientos, influenciando al conjunto de proveedores y clientes. La actividad dinamiza fuertemente el entramado productivo y, por consiguiente, al resto de la economía (Grasso y Kossacoff, 2016).

Siguiendo a Grasso y Kossacoff (2016), 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 mayor valor generan sobre la economía en general y el crecimiento industrial en particular.
- 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 mejora de la inserción externa y ahorro de divisas.
- Los entramados productivos de bienes de capital revisten condiciones de usinas de conocimiento y aprendizaje, a la vez que son propagadores del progreso técnico e incrementos de productividad.
- Sus funciones exceden la actividad manufacturera, proporcionando también servicios de posventa, reparación y mantenimiento. Lo cual posiciona ventajosamente a estas empresas 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 las ciudades de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, los cuales concentran 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 vinculados a la fabricación de maquinaria e implementos agrícolas, ubicados en la zona centro-sur de la provincia 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.

## **2. SUBSECTOR DE BIENES DE CAPITAL. DESEMPEÑO ENTRE 2003 Y 2015**

La producción de bienes de capital en el país, a fines de 2015, estaba compuesta por unas 3.000 empresas mayoritariamente pequeñas y medianas de capital nacional. En 2013 dio cuenta del 3,2% del valor bruto de la producción industrial y ocupó más de 100.000 puestos de trabajo: el 7,8% del empleo industrial (CIPIBIC, 2014). El 80% de las empresas exportaba, pero sus ventas externas representan 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% (MECON, 2012). La misma fuente indica que entre 2003 y 2010 se crearon 1.200 firmas de la rama, 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 interna: los bienes de capital importados representaron el 60 % del mercado (CIPIBIC, 2014).

Respecto a esta cuestión 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 (Departamento de Estudios Económicos de ADIMRA, 2011).

El comportamiento del crecimiento de las importaciones de bienes de capital es pro-cíclico ya que coincide con el crecimiento del PBI, que en el período 2002-2015 fue de un 4,5% anual (INDEC, 2015).

Por su parte, la industria de bienes de capital posee una dinámica muy asociada al comportamiento económico y a la inversión (Ortiz y Schorr, 2009), dinámica que influye, a su vez, de manera determinante en el sostenimiento 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% (MECON, 2012).

Al interior del subsector, la producción nacional de maquinaria de uso especial y de maquinaria de uso general, se encontró vinculada al crecimiento del país y mejoró, a su vez, 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 y otros (2014), existen ciertos subsectores de la industria de bienes de capital en el país que han mostrado por distintas razones capacidad competitiva externa y una importante propensión exportadora. Estos autores acuerdan, también, que si bien se observan estas mejoras no se ha logrado un cambio estructural en la matriz productiva del país.

Se puede afirmar hasta aquí 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 o protegerse internacionalmente (Wainer y Belloni, 2016). 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 setenta y principios de la década de 2000–; 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 5.500 millones de dólares en 2013, una cifra casi ocho veces superior a la de 2003 (Grasso y Kossacoff, 2016).

Para algunos autores, durante los doce años de gobierno kirchnerista no hubo una política específica, efectiva y direccionada para generar un cambio en la estructura productiva del país. Las políticas implementadas fueron insuficientes para lograr una modificación del sector y, por consiguiente, de la matriz productiva nacional. Para otros, los pocos intentos estratégicos llegaron tarde, cuando la crisis internacional y local, posterior a 2008, hicieron muy difícil torcer el rumbo.

### 3. POLÍTICAS INDUSTRIALES DURANTE LOS GOBIERNOS KIRCHNERISTAS Y SUS ALCANCES

La crisis económica que arreció a partir del año 2009, empujó al Estado argentino a enfrentar el problema de la restricción externa a través de una serie de instrumentos de política pública. Entre los más destacados encontramos la aplicación de licencias no automáticas para la importación, la restricción de acceso al mercado cambiario y la exigencia a los importadores de equiparar los montos de importación con los exportados (Belloni y Wainer, 2016).

A esto debemos agregar estrategias de más largo plazo que tuvieron diferentes intensidades. Por un lado, el *Plan Argentina Innovadora 2020*, el impulso a proyectos *Hi – tec*, el relanzamiento del desarrollo del programa nuclear argentino, la apuesta fuerte 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 el hecho no menor de haber generado una entidad con rango de Ministerio (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva MinCyT) que da impulso a todas estas propuestas.

Siguiendo a Ali Brouchoud (2017), durante los gobiernos kirchneristas, surgen notables contrastes entre los primeros seis años y la segunda etapa. Durante el primer periodo (2002 hasta 2007/2008), el principal incentivo estuvo dado por el sostenimiento de un tipo de cambio elevado<sup>1</sup>. 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 esa etapa. La segunda etapa se inicia con la irrupción de la crisis internacional de 2008, a partir de la cual fue agotándose progresivamente el modelo del dólar alto. Durante estos años se implementan crecientemente 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 surgen 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 anteriormente 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 y otros, 2014).

---

<sup>1</sup> A su vez, se aplicaron impuestos a las exportaciones de ciertos bienes primarios, el congelamiento de tarifas de los servicios públicos, la transformación a pesos de las deudas y acreencias dentro del sistema financiero nacional, la cesación parcial de la deuda externa y la masificación de la política social luego de un deterioro pronunciado de los salarios y de la participación de los trabajadores en el ingreso (Cantamutto y Costantino, 2016; López, 2015b Merino, 2012 citado en Cantamutto et al. 2018).

Sintetizando los principales aspectos de las políticas industriales vigentes durante la posconvertibilidad, resulta 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 directamente a grandes proyectos de inversión promovidos por el Estado y directamente 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 (21,0%), lo cual origina un crédito fiscal a favor de la compañía productora.

En cuanto a las principales repercusiones de la intervención estatal, según Castells y otros (2014) se pueden resumir en los siguientes comentarios:

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 resultaron 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 mencionados anteriormente, alientan un proceso de sustitución inversa, mediante la autorización a 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 presenta una escasa utilización por parte de las empresas de los incentivos a la exportación de productos.

En cuarto término, los diferenciales entre el "IVA compras" y el "IVA ventas", se ven diluidos por las complejidades en la tramitación, lo que retrasan significativamente el cobro de la diferencia, lo cual 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. Instrumentos diseñados para favorecer la industria de bienes de capital, como la devolución del 14 % para ventas internas, no lograron solucionar los problemas estructurales, debido a que da por supuesto que las empresas locales, en su mayoría pymes, poseen un grado de competitividad que les va a permitir ganar el mercado local desde el principio.

Si bien, las políticas pasivas y activas de los períodos “kirchneristas” no modificaron la estructura productiva del país intentaron trazar un camino que lograra independencia económica y política en el mediano – largo plazo.

Ahora bien, como exhiben Santarcángelo et al. (2019) y Cantamutto et al., (2018) el cambio de política a partir de diciembre de 2015, con el ingreso de la Alianza Cambiemos al gobierno nacional, va a generar un marcado deterioro en casi todos los indicadores económicos y sociales del país, incluyendo los referidos a la industria.

#### **4. IMPACTO SOCIO-ECONÓMICO DE LA GESTION CAMBIEMOS**

A partir de diciembre de 2015 se produjo unl desmantelamiento acelerado de las políticas públicas destinadas a distribuir más equitativamente los ingresos en Argentina, generándose una serie de inconvenientes que impactaron conjunto de la sociedad, y consecuentemente, al grueso del sector industrial. Consideramos que, las medidas de economía política tomadas por el gobierno de Mauricio Macri que más han afectado a la población son:

1. Deterioro de salarios, jubilaciones mínimas (JM) y Asignación Universal por Hijo (AUH) (INDEC, 2020).
2. Aumento de tarifa de los servicios públicos (quita progresiva de los subsidios).
3. Aumento del combustible para el transporte (desregulación del mercado).
4. Aumento de las tasas de interés para el financiamiento del consumo y de la producción (BCRA, 2020).
5. Devaluación de la moneda (BCRA, 2020).
6. Pérdida de ingresos del Estado por suspensión y/o disminución de impuestos progresivos.
7. Apertura importadora.

Todas estas medidas, 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, sí creemos 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 estas medidas.

En este sentido, la disminución de los ingresos de las mayorías populares, sin duda, se encuentra relacionada al aumento de los servicios públicos. Como así también, los aumentos generalizados de precios afectaron negativamente el salario real, que no se ha actualizado en consecuencia. Asimismo, la inflación, uno de los principales mecanismos de ajuste del 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. Si bien, es importante aclarar que no son las únicas causas de la inflación (Rapapport, 2010), sí han sido políticas explícitas y deliberadas del gobierno de la alianza Cambiemos.

##### **4.1. Deterioro de salarios, jubilaciones mínimas (JM) y Asignación Universal por Hijo (AUH)**

La constante disminución de los ingresos de gran parte de la población está directamente vinculada a una serie de medidas adoptadas por el gobierno de Mauricio

Macri desde su comienzo en diciembre de 2015. Entre las medidas directas que se adoptaron para ajustar regresivamente los ingresos de las mayorías, consideramos centrales las siguientes: el control por decreto de los aumentos del salario mínimo vital y móvil (SMVM) y el cambio en la fórmula para actualizar JM y la AUH.

El SMVM es un instrumento que permite a los trabajadores fijar un piso para el establecimiento del salario. El macrismo se apropió de este instrumento dejando de lado al Consejo del Salario a través de una resolución del poder ejecutivo (Resol. 3/2018), provocando la pérdida sistemática del poder adquisitivo. El SMVM se depreció 24% en diciembre de 2018 contra el promedio de 2014/2015 de su valor real (CEPA, 2018).

Asimismo, en diciembre de 2017, pese a la fuerte oposición social, se modificó la fórmula de actualización de haberes jubilatorios. La nueva fórmula, impulsada por el gobierno nacional, hizo que las jubilaciones disminuyan su poder adquisitivo perdiendo la disputa contra la inflación. Por su parte, la AUH se actualizó con el mismo mecanismo que las JM con lo cual también ha dejado de aumentar por sobre la inflación.

A este respecto, los salarios reales del sector privado perdieron poder adquisitivo durante los cuatro años del gobierno de Macri (INDEC, 2020). Esta situación tiene que ver en parte con el control que se ejerce desde el gobierno del SMVM, pero principalmente con la escalada de la inflación. La suba de precios generalizados de la economía no se contrarrestó con aumentos similares o mayores en los salarios, registrándose una caída en el poder de compra del 11,2% para los salarios del sector público entre noviembre de 2015 y abril de 2018 (CIFRA, 2018) y del 21,5% para los salarios del sector privado entre el promedio de 2015 y diciembre de 2018 (CEPA, 2018).

La disminución de los ingresos de gran parte de la población, no sólo repercute negativamente en la calidad de vida de esas personas, sino que también genera un efecto dañino sobre toda la economía. La pérdida de poder adquisitivo de la población hace que disminuya el consumo<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> El consumo minorista disminuyó entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016 5,8%; entre diciembre de 2016 y mismo mes de 2017 aumentó 1,1%, para volver a caer entre diciembre de 2017 de 2018 9,9% (CAME, 2019 <http://www.redcame.org.ar/contenidos/comunicado/Ventas-minoristas-pymes-cayeron-9-9-en-diciembre.1604.html> )



**Cuadro N° 1. Pérdida del poder adquisitivo de las jubilaciones mínimas 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%
F Pérdida de poder adquisitivo de la Remuneración Normal y Permanente Desestacionalizada en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-21,5%

Fuente: Letcher, et al. (2018)

El cuadro número 1 exhibe de forma sintética algunos de los resultados de tres años de la política económica llevada adelante por la alianza Cambiemos. Al final de los 4 años del gobierno macrista los ingresos de las JM disminuyeron un 20% (Ámbito Financiero, 2019) y las AUH un 18% (UNDAV, 2020).

#### **4.2. Proceso inflacionario**

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

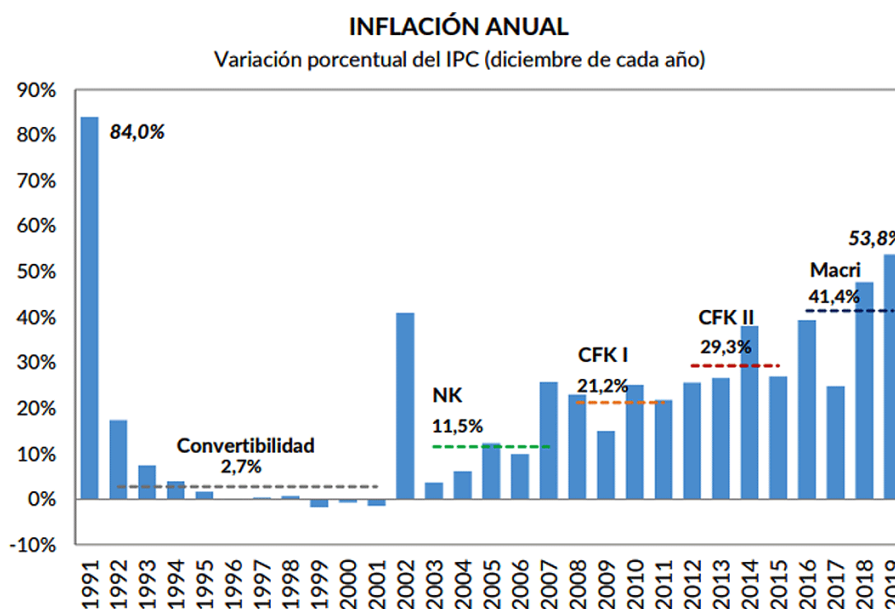
Ahora bien, si se revisa el espectro de teorías que estudian y dan cuenta de las causas del proceso inflacionario, encontramos 2 grandes grupos: la ortodoxia económica y la heterodoxia económica (Clara et al., 2015).

La ortodoxia económica 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 de Cambiemos suscribió esta idea y consideró como única causa del proceso inflacionario el déficit fiscal, desestimando otro tipo de explicación de la economía heterodoxa.

El gobierno 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, podemos 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 sólo lo enfoca desde el gasto público. No hay un intento por sustentar los gastos del Estado en una estructura impositiva progresiva sino 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 2019.

**Gráfico N° 1. Inflación Anual 1991-2019**



*Fuente: GMA Capital en base a INDEC, CABA e IPC Bevacqua*

Como se puede apreciar en el gráfico N°1, luego de la devaluación de diciembre de 2015, tras la salida del sistema de control de cambios de moneda, los precios aceleran su crecimiento. En el año 2019 Argentina tuvo la inflación más alta de los últimos 27 años.

#### **4.3. Incremento de las tasas de interés**

Uno de los ejes del plan destinado a bajar la inflación del gobierno de Cambiemos ha sido el de fijar tasas de interés altas. Dicha política supone que se promueve el ahorro y quita presión al mercado cambiario. Es decir, desincentiva la compra y fuga de divisas. Por el contrario, la tasa de interés elevada sumado 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 de financiamiento externo extremo.

Al mismo tiempo de no generar los efectos deseados, las altas tasas de interés desalientan profundamente la inversión productiva. Este instrumento económico, que maneja el gobierno, ocasiona un perjuicio para la producción de bienes y servicios por una doble vía. Por un lado, el financiamiento bancario que impulsa la producción de bienes y servicios<sup>3</sup> se hace inviable debido a que no es factible obtener rentabilidades tan altas que permitan pagar el préstamo y el interés devengado y, 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 ponerlo a interés. La respuesta es sencilla, la especulación financiera posee dos ventajas en este contexto, en primer lugar, la ganancia es superior a 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). Sin dudas, este esquema de endeudamiento fue uno de los débiles pilares que sostuvo a la alianza Cambiemos como gobierno.

#### **4.4. Apertura comercial**

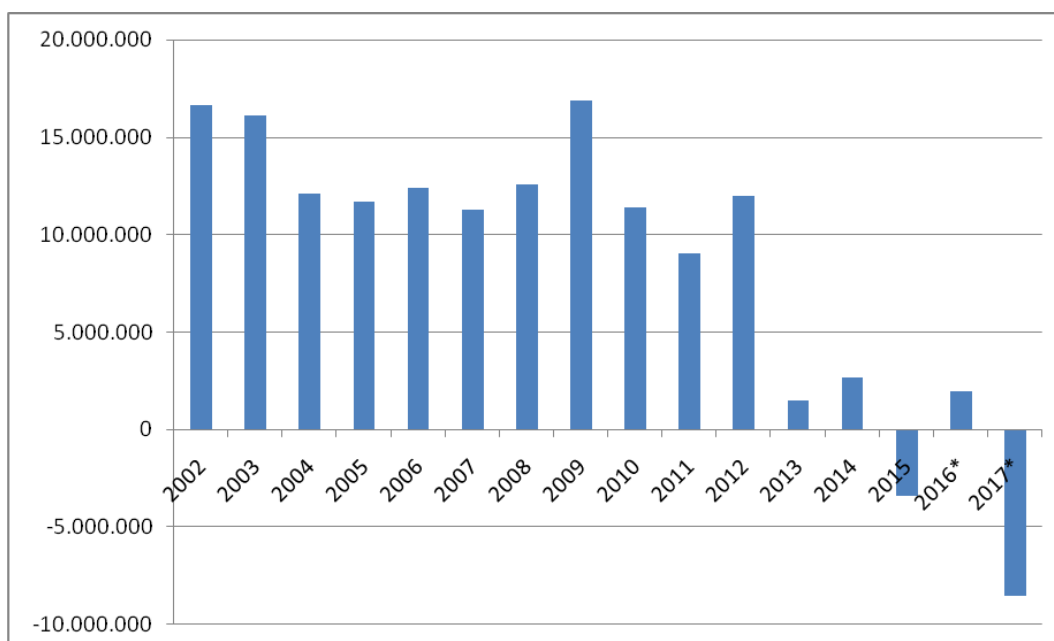
Luego del proyecto kirchnerista, se volvieron a aplicar políticas de apertura comercial y libre comercio. El proyecto del gobierno anterior priorizaba a América Latina como mercado natural ampliado, especialmente reforzando el vínculo con el MERCOSUR. De esta manera se buscaba obtener economías de escala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

Ahora bien, la nueva administración que siguió los preceptos de la teoría económica liberal generó una apertura comercial profunda. De esta manera Argentina aumenta su dependencia y su carácter periférico (Rappaport, 2010), truncando 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).

---

<sup>3</sup> El financiamiento es un instrumento esencial del sistema capitalista que “apalanca” o desincentiva la producción según las pautas de su administración.

**Gráfico N° 2. Saldo de la balanza comercial argentina. Años 2002 – 2017 en miles de dólares corrientes.**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

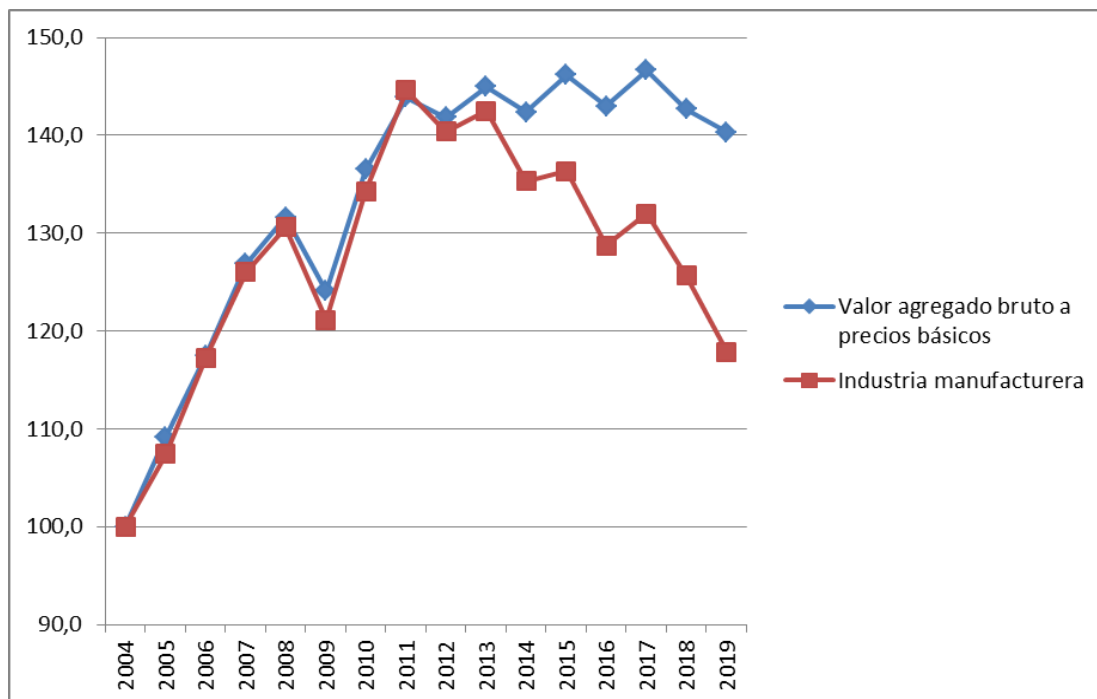
Como se observa en el gráfico N°2, a partir del año 2013 la balanza comercial nacional comienza a deteriorarse. No obstante, el proceso de restricción externa comienza a vislumbrarse en años previos (Belloni y Wainer, 2016).

Sin dudas, la apertura externa no ha sido la forma más indicada para resolver el problema de la falta de divisas, muestra de ello es que en el año 2017 único año de crecimiento económico del gobierno de la Alianza Cambiemos, se genera un déficit comercial de más de 8.000 millones de dólares (gráfico n°2), récord para el país.

## **5. A MODO DE CONCLUSIÓN: RESULTADOS DEL CAMBIO DE POLÍTICA ECONÓMICA**

En definitiva, la caída del consumo por pérdida de ingresos de amplios sectores de la población, el aumento de la inflación y las tasas de interés alarmantemente altas generaron el escenario propicio para una fuerte recesión económica. Con el agregado de la apertura comercial externa se produjo un escenario extremadamente perjudicial para el entramado productivo-industrial, en especial para las Pymes. Se puede observar esta deriva en el Gráfico N° 3, donde se percibe la caída del valor agregado bruto de la producción industrial desde 2014, pero sobre todo a partir de 2015, mientras que el mismo indicador para el agregado de la actividad económica permanece estacionario desde 2011 y comienza a decaer marcadamente a partir de 2017.

**Gráfico 3. Valor Agregado Bruto a precios básicos por rama de actividad económica. Índices de Volumen Físico**



Fuente: INDEC, 2021.

Las reglas de juego establecidas a partir de diciembre de 2015 trazaron una clara línea divisoria de sectores económicos ganadores y perdedores al interior del sector productivo, sin tener en cuenta el ámbito financiero. Dentro del grupo de los ganadores, se encuentran la exportación de productos agrícolas, la minería y el sector energético, los cuales presentan las siguientes características en común:

- a) Poco demandantes de mano de obra
- c) Sectores con alta concentración de capital
- d) Son generadores de divisas.

Estas medidas provocaron simultáneamente la fuerte contracción de otras actividades “perdedoras”, tales como la industria manufacturera. Un escenario de capacidad instalada ociosa, caída del consumo y alta tasa de interés, no pareciera ser un buen escenario para generar inversión productiva. Muy por el contrario, se acentuó el peso de lo financiero y la proclamada inserción internacional inteligente, por el gobierno macrista, terminó produciéndose por el lado de la deuda y de las importaciones, en lugar de hacerlo vía exportaciones y expansión de la capacidad productiva, afectando 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, destruyéndose 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, principalmente en las pequeñas y medianas empresas, son justamente las actividades más afectadas por el ingreso de productos importados, tal como puede verse en el siguiente cuadro:

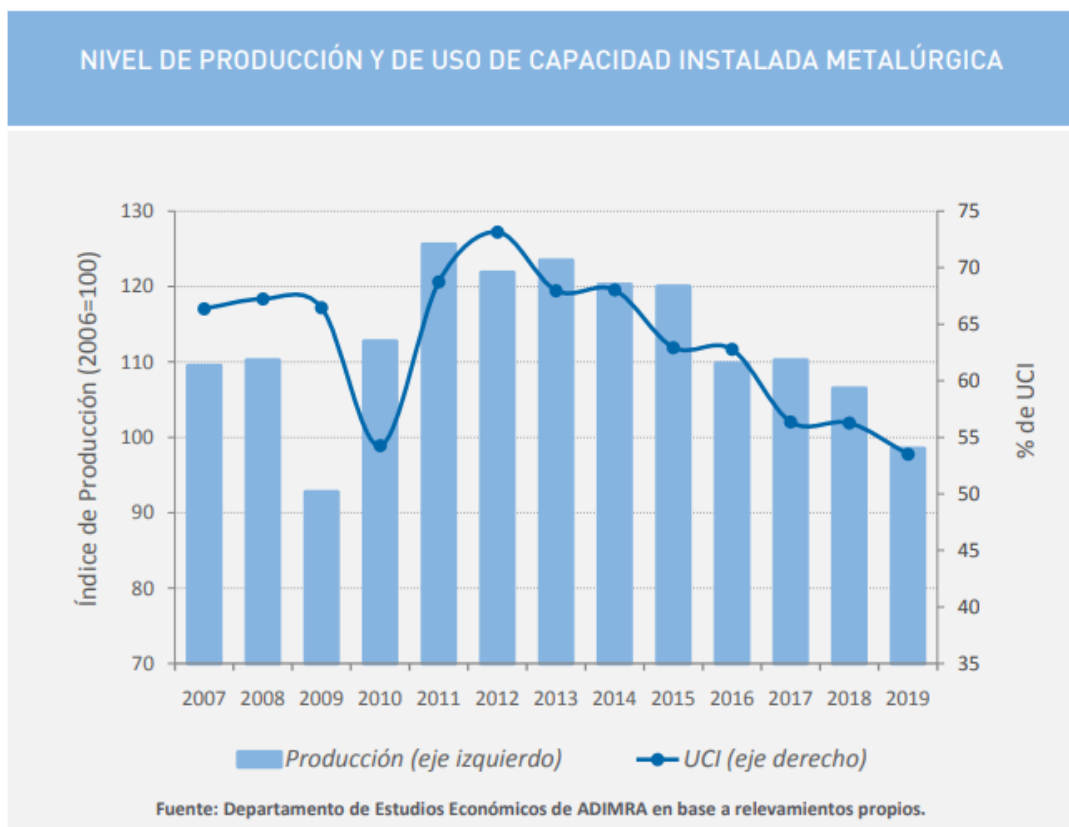
**Cuadro N° 2. Producción Nacional e Importaciones**  
Variación 2017 - 2015

	Producción	Importación
Autos	-11%	104%
Calzado	-18%	54%
Textil e indumentaria	-11%	53%
Industria Alimenticia	-13%	32%

Fuente: Autos, Textil e Indumentaria e Industria Alimenticia INDEC. Calzado Informes de prensa Cámara de Industria del Calzado

En el caso de la industria de bienes de capital, se observa que el uso de la capacidad instalada ha venido cayendo pronunciadamente en los últimos tres años (ver gráfico N° 4).

**Gráfico N° 4**



Como se observa en el gráfico N° 4, el nivel de utilización de capacidad instalada para 2019 cayó a un 54 % 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 achicaron 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 837 del Poder Ejecutivo Nacional de septiembre de 2018, por medio del cual se rebajaron los aranceles a más de 100 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 potencialidad para manufacturarlos en un futuro cercano.

Diversos estudios detectan potencialidades de desarrollo para la industria de bienes de capital asociadas a actividades que actualmente 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 permitiría 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 y la falta de líneas crediticias adecuadas.

En el caso puntual de la implementación de los nuevos parques eólicos y solares que se están 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, para sortear la cuota necesaria de intervención de productos nacionales, el gobierno de la Alianza Cambiemos facilitó 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 para desarrollar turbinas de alta potencia; IMPSA, NRG Patagonia y el INVAP.

En conclusión, luego de un crecimiento exponencial en el lapso 2002-2008, un amesetamiento entre 2009 y 2015, las políticas ortodoxas implementadas en los últimos cuatro años (2016 – 2019) promovieron un claro deterioro de la gran industria mercadointernista, las pymes en general y de la de bienes de capital en particular.

Una de las reflexiones finales más importante que tiene el presente trabajo es que toda la política económica implementada por la Alianza Cambiemos tuvo el fin de horadar la competitividad macroeconómica para eliminar a una porción importante de actores del mapa productivo nacional.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

### **6.1. Artículos**

Ali Brouchoud, Pilar (2017). *¿Política para la industria o política industrial?: avances y límites en el período 2003-2015*. En Adriani, H.L.; Suárez, M.J. y Narodowski, P. (Dir.). *Territorio y producción. Dinámicas, heterogeneidad y conflictos en el sector industrial del Gran La Plata durante el período de hegemonía neodesarrollista*. Prohistoria Ediciones, La Plata.

Basualdo, Eduardo (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica Argentina de Martínez de Hoz a Macri*. S. XXI. Buenos Aires.

Belloni, P. y Wainer, A. (2016). *Inserción externa y dependencia. Contradicciones y límites del neodesarrollismo en la Argentina*. En Féliz, M.; López, E. y García, M. (Coord.) "Desarmando el modelo", Ed. El Colectivo, Buenos Aires.

Cantamutto, Francisco; Constantino Agostina y Schorr, Martín (2018). *El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política*. Revista E – latina. Vol 17 número 67 (2019). Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526>

Castells, María José; Ferreira, Esteban; Inchauspe, Eugenia y Schorr, Martín (2014). *Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente*. Revista Realidad Económica nº 283. CABA

Clara, Jonatan; Pettico, Cristian; Suárez, Carolina y Cúneo, Diego Martín (2015). *Informe "inflación en la Argentina"*. CECREDA. Disponible en: [http://www.cecreda.org.ar/archivos/INFORME\\_08\\_01\\_15.pdf](http://www.cecreda.org.ar/archivos/INFORME_08_01_15.pdf)

Crivelli, Agustín (2018). *El actual comercio exterior argentino (des)administrado*. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-actual-comercio-exterior-argentino-desadministrado>

Grasso, Fernando y Sebastián Kossacoff (2016). *Estudio exploratorio de prioridades en el sector productor de bienes de capital*. En <http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/IT4-Bienes-de-Capital.pdf>

Korsunsky, Lionel, Analía Erbes y Gabriel Yoguel (2007). *Tramas, redes y políticas: Políticas públicas e instrumentos de promoción para el fomento de la innovación y el empleo en tramas productivas*. En: Marcelo Delfini, Daniela Dubbini, Manuel Lugones e Ivana Rivero (eds.). *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*. Editorial de la UNGS/ Prometeo, Los Polvorines, Buenos Aires.

Letcher, Hernán; Sacco, Eva y Strada, Julia (2018). *Diagnóstico sobre la situación laboral y social de la Argentina actual*. CEPA. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/130-diagnostico-sobre-la-situacion-laboral-y-social-de-la-argentina-actual.html>

Lundvall, Bengt-Ake (2009 [1992]). Introducción. En: Lundvall, Bengt-Ake (Editor) *Sistemas Nacionales de Innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. UNSAM, San Martín, Buenos Aires.

Merino, G. (2012). *El Movimiento Obrero Organizado, la crisis de 2001 y el gobierno de Duhalde. El caso de la CGT disidente*. Sociohistórica, 30, 89-119.



Naclerio, Alejandro (2005). *Los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) y las capacidades innovativas: una tipología de países para explicar las diferencias en sus desarrollos económicos*. Ciclos hist. econ. soc. Vol. 15 Nro. 30.

Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín (2009). *Evolución reciente de la industria argentina de bienes de capital*. H-industria. Disponible en internet: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/453>

Rapoport, Mario (2010). *Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas*. Disponible en: [http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la\\_inflacion\\_en\\_pdf.pdf](http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la_inflacion_en_pdf.pdf)

Reinert, Erik (2007). *La Globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos y porqué los países pobres siguen siendo pobres*. Crítica Barcelona.

Wainer, Andrés (2012). *Inserción argentina en el comercio mundial. De la restricción externa al desarrollo económico*. En Realidad Económica nº 264 IADE. CABA. Disponible en Internet: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3593>

## 6.2. Informes

Ámbito Financiero (2019). *En la era Macri las jubilaciones perdieron 20 puntos contra la inflación*. En: <https://www.ambito.com/economia/jubilaciones/en-la-era-macri-las-perdieron-20-puntos-contra-la-inflacion-n5071733>

ADIMRA (2018). *Boletín de actividad. Actividad de la industria metalúrgica*. Octubre de 2018. En: <http://www.adimra.org.ar/index.do?sid=86&nid=3098>

BCRA (2020 y 2021). Estadísticas <http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas>

CIFRA (2018). *Informe sobre situación del mercado de trabajo N°4*. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20Informe%20mercado%20de%20trabajo%20Nro4.pdf>

CIPIBIC, (2014). *Manual de fomento industrial 2° parte, estudios económicos sectoriales: proyectos e ingeniería de bienes de capital* Ruben Atilio Fabrizio coord. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Depto. de Estudios Económicos de ADIMRA (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020: Bienes de Capital*. En Industrializar Argentina N° 15.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2012). *Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020*, La Plata.

Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación (2013). *Analysis de diagnóstico tecnológico sectorial. Industrias de bienes de capital*. Buenos Aires.

Ministerio de Industria de la Nación (2012). *Plan Estratégico Industrial 2020*, Buenos Aires.

UNDAV (2020). *La AUH ya recuperó 5,5 puntos de poder adquisitivo de los 18 perdidos durante el gobierno de Macri.* En: <https://www.agenciaelvigia.com.ar/noticias/argentina/2020/la-auh-ya-recupero-55-puntos-de-poder-adquisitivo-de-los-18-perdidos-durante-el-gobierno-de-macri/>