RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Santarcángelo, Juan E.

Política económica y desempeño industrial en Argentina durante la Alianza Cambiemos : balance y perspectivas

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Santarcángelo, J. E., Wydler, A. y Padín J. M. (2019).Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balance y perspectivas. Revista de Ciencias Sociales, segunda época 10 (35) 171-188. Bernal, Argentina : Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1742

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

MISCELÁNEAS

revista de ciencias sociales

segunda época

Juan Santarcángelo, Agustín Wydler
y Juan Manuel Padín

Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos

Balance y perspectivas

Introducción

La asunción de Mauricio Macri como presidente de la República Argentina el 10 de diciembre de 2015 marcó un punto de inflexión respecto a los lineamientos que guiaron la política económica argentina luego de la crisis económica de 2001/2002. Esto no era algo inesperado. Distintos referentes de la Alianza Cambiemos habían alertado a lo largo de la campaña electoral acerca de la necesidad de "recomponer la economía argentina", dejando atrás los desequilibrios heredados como consecuencia de las políticas económicas "populistas" llevadas a cabo por el kirchnerismo (2003-2015).

A la luz de este diagnóstico, y desde una concepción ortodoxa, la administración macrista implementó una batería de medidas a efectos de propiciar "una economía más dinámica y competitiva" que pudiese afrontar el doble desafío de crecer de modo sustentable e insertarse "inteligentemente" en el mundo, condición necesaria para acercarse a la meta de "pobreza cero", que constituyó uno de sus principales mensajes electorales.

Los resultados alcanzados a la fecha, sin embargo, distan de ser alentadores, y han tenido un impacto diferencial en términos sectoriales, tal como es posible observar al examinar el desempeño del sector manufacturero. A este respecto, y si bien han transcurrido tan solo tres años desde la asunción de Mauricio Macri, una mirada en profundidad nos permitirá señalar cuáles han sido las consecuencias iniciales del cambio de modelo económico en el entramado industrial y alertar

revista de ciencias sociales, segunda época
N° 35, otoño de 2019, pp. 171-188

respecto a las derivaciones esperadas en caso de que se consolide dicho rumbo.

Con este fin, luego de la sección introductoria se describen las principales transformaciones impulsadas por el gobierno de la Alianza Cambiemos y se hace foco en las iniciativas medulares del nuevo esquema económico, como la desregulación financiera, la apertura comercial, el endeudamiento externo, y la devaluación. En la tercera sección del trabajo, se detalla el desempeño de la industria en este período y se efectúa una comparación con su evolución en el ciclo kirchnerista. En la cuarta sección, se analizan las ramas ganadoras y perdedoras en la industria manufacturera; y, por último, se presentan las reflexiones finales.

El cambio en acción: las principales transformaciones económicas del gobierno de la Alianza Cambiemos

A días de iniciada la nueva gestión, el gobierno de Cambiemos cumplió con uno de sus pilares centrales de campaña: la eliminación de las restricciones cambiarias vigentes desde el año 2011. Esta medida fue acompañada por un considerable incremento del tipo de cambio,[1] que derivó, en las semanas subsiguientes, en la intervención del Banco Central de la República Argentina (BCRA), con vistas a frenar el recorrido alcista de la divisa estadounidense y reducir su impacto sobre los precios domésticos a través de la suba del rendimiento de las letras en pesos (hasta el 38% anual).

Aunque vencer la inflación era un objetivo de primer orden de la política económica de la Alianza Cambiemos, la suba de tasas marcó una clara línea divisoria respecto a quiénes serían los ganadores y los perdedores del proceso en marcha. En efecto, este instrumento se constituyó en un incentivo que desalentó la producción de bienes y servicios en pos de la especulación financiera y las actividades rentísticas, que obtuvieron ingentes rendimientos (en dólares) en función de la evolución de las tasas de interés *vis-a-vis* la trayectoria (relativamente estable) del tipo de cambio. La posibilidad de acceder al mercado cambiario sin restricciones y girar divisas al exterior, viabilizada mediante la eliminación de diversas regulaciones financieras que permitieron un dinámico ingreso y egreso de capitales, cerraba el circuito en beneficio de esta operatoria, denominada en la jerga financiera *carry trade*.

En igual sentido, otra decisión trascendental fue el acuerdo con los *hedge funds* ("fondos buitres"), que abrió la puerta a una política de endeudamiento vertiginosa implementada bajo el argumento de financiar, gradualmente, la reducción del déficit fiscal, otro de los objetivos nodales de la política económica oficial. Con idéntica finalidad, también se llevó a cabo un sustancial incremento de las tarifas de los servicios públicos; lo que derivó en que los sectores de electricidad, gas y agua se ubicaran entre los ganadores del nuevo modelo, acompañando así al sector financiero.[2]

[1] El tipo de cambió se elevó desde los $ 9,80 pesos por dólar estadounidense a casi $ 14,00 por dólar.

[2] El incremento de tarifas, además de impactar sobre los costos de la industria, cambió la ecuación en los hogares: tomando las subas de tarifas de gas natural y electricidad, "…ambos servicios pasaron de dar cuenta del 1,4% al 7,4% del salario promedio de los trabajadores registrados del sector privado y del 2,7% al 14,5% de los ingresos laborales

Los principales productores y firmas agroexportadoras también experimentaron la misma suerte. Al efecto propiciado por la devaluación, que conllevaba un aumento de sus ingresos en moneda nacional por cada operación de venta al exterior, se adicionó la eliminación de los derechos de exportación,[3] y la eximición de la obligación de liquidar divisas en el mercado único y libre de cambios (MULC).

Asimismo, el comercio exterior fue objeto de mayores transformaciones. Entre ellas, sobresale por su grado de relevancia la política de apertura comercial, cuyo hito fue la eliminación del sistema de declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI), una herramienta central dentro de la política de administración comercial ejecutada por el kirchnerismo desde el año 2012[4] (Kulfas, 2016). La intensidad de la apertura llevó al país a un déficit sin precedentes de la balanza comercial en 2017 (8,5 mil millones de dólares) como producto, básicamente, de un triple fenómeno: un sensible incremento de las importaciones –en particular, de vehículos automotores, bienes de capital y bienes de consumo–, el estancamiento de las exportaciones y la tenue recuperación de la actividad económica en dicho año.

Las altas tasas de interés, el incremento de las tarifas de los servicios públicos y el aumento de las importaciones, conformaron un escenario adverso para la industria durante la administración macrista. A esto se sumó la retracción de la demanda, con una caída de las ventas minoristas (del 7%, 1% y 6,9% en 2016, 2017, y 2018, respectivamente[5]), cuyo trasfondo estaba constituido por la menguante evolución del mercado de trabajo, con una baja del salario real y aumento de la desocupación en 2016, y una relativa mejora en 2017 –aunque con crecimiento del empleo precario–, y una caída relevante en 2018[6].

Los resultados negativos generados por este conjunto de políticas se profundizaron cuando, por un lado, la añorada "lluvia de inversiones", que supuestamente generaría la asunción de Macri, nunca se produjo y, por otro, la imposibilidad de las autoridades económicas de reducir la inflación se hizo evidente. Estos fenómenos desbarataron la idea original del gobierno de que la devaluación no se trasladaría a precios debido a que estos estaban referenciados en el dólar *blue*.[7]

---

del conjunto de los ocupados en el período considerado" (CIFRA, 2018b). Asimismo, cabe destacar que "el peso de estos servicios sobre el salario registrado privado pasaría del 1,2% en 2015 al 8,1% en 2019, de cumplirse las proyecciones del gobierno. La proporción sobre el ingreso laboral promedio (incluye también a asalariados no registrados y trabajadores independientes) pasaría del 1,9% en 2015 al 13,3% en 2019 (CIFRA, 2019)

3 No se incluyó al complejo sojero, con el cual se acordó una baja inicial, y luego un mecanismo de reducción gradual. La eliminación de los derechos de exportación, cabe destacar, también alcanzó a los productos industriales que tenían este tratamiento, con unas pocas excepciones..

4 En efecto, se trataba de un compromiso asumido por el país luego de enfrentar un fallo adverso en el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio. La Alianza Cambiemos cumplió lo prometido, al tiempo que restableció las licencias automáticas y no automáticas de importación, a través del denominado sistema SIMI (Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones).

5 De acuerdo con los datos relevados por la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME).

6 De acuerdo con el Índice de Salarios del INDEC, el incremento promedio de los asalariados registrados y no registrados en 2018 fue del 29,7%, mientras la inflación anual se ubicó en 47,6%.

7 Se denominaba de este modo al dólar estadounidense adquirido en el mercado negro durante la vigencia de restricciones cambiarias.

Cuadro 1. Evolución de las principales variables económicas durante la gestión de la Alianza Cambiemos (2016-2017)

Variable	2016	2017
PIB	-2,1%	2,9%
Índice de precios al consumidor	40%	24,8%
Balanza Comercial	US$ 1,9 mil millones	US$ -8,5 mil millones
Ingresos y gastos del sector público nacional no financiero (déficit en % con relación al PIB)		
Primario	4,3%	3,9%
Financiero	5,9%	6,1%
Déficit Cuenta Corriente	US$ 14,7 mil millones	US$ 30,8 mil millones
Endeudamiento externo (Tesoro Nacional, título público en moneda extranjera y pesos + letes tesoro en US$)		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Cifra (2018) y UMET (2017).

En efecto, como podemos apreciar en el cuadro 1, durante el primer año el Producto Interno Bruto (PIB) descendió 2,1%, dada la caída en el consumo, la construcción y la actividad fabril; mientras el índice de precios al consumidor (IPC) osciló alrededor del 40%.[8] Al año siguiente, aunque cambió la trayectoria del PIB (+2,9%), la inflación anual (24,8%) continuaba siendo motivo de preocupación, dado que sobrepasó sensiblemente la meta dispuesta por el BCRA (17%).

La reducción del déficit fiscal y del déficit de cuenta corriente,[9] indudablemente, siguieron siendo materias pendientes en un marco de aceleración del endeudamiento que incrementó la fragilidad externa de la economía nacional. En tal sentido, el déficit fiscal primario pasó de representar entre 2015 y 2017 (en % del PIB), el 3,8%, el 4,3% y el 3,9%, respectivamente; aunque si tomamos el resultado financiero, que incluye el pago de intereses de la deuda, se observa una evolución aún más desfavorable en dichos años: el 5,2%, el 5,9% y el 6,1%,[10] respectivamente. La cuenta corriente, por su parte, tuvo un déficit

[8] La declaración de emergencia estadística impactó sobre las estadísticas de precios oficiales, por lo que el dato corresponde a las estimaciones efectuadas por consultoras privadas.

[9] La cuenta corriente refleja el concepto de ahorro externo, o sea el endeudamiento neto de una economía con respecto al resto del mundo. Se registra aquí el comercio de bienes y servicios, los flujos de ingresos primarios e ingresos secundarios entre residentes y no residentes (INDEC, 2014).

[10] Los datos fueron calculados por CIFRA sobre la base de los parámetros metodológicos utilizados durante el gobierno kirchnerista, que seguían los estándares internacionales. El macrismo modificó en varias oportunidades la metodología utilizada. Si aquí se detraen los ingresos provenientes del programa de sinceramiento fiscal, los resultados empeoran en 2017, en tanto el déficit financiero equivale al 6,5% del PIB. Al respecto, se sugiere ver CIFRA (2018).

de 14,7 mil millones de dólares en 2016, que se duplicó en 2017 (30,8 mil millones de dólares). Este último dato, explicado por los adversos resultados de la balanza comercial de bienes y de servicios, la salida de divisas ante el creciente giro de utilidades y dividendos y el pago de intereses de la deuda, encendió una señal de alarma sobre la sustentabilidad del modelo.

Con relación al endeudamiento, desde la asunción de la Alianza Cambiemos hasta noviembre de 2017, el Tesoro Nacional emitió 98.185 millones de dólares (34.216 millones de dólares en 2016 y 63.969 millones de dólares en 2017); mientras, como contracara, la fuga de divisas –si adicionamos aquí los intereses de la deuda– alcanzó en igual período 72.498 millones de dólares (Observatorio de la Deuda Externa, 2017).[11]

Bajo el escenario descripto, la caída de la actividad económica en 2018 (–2,6%) y la suba de la inflación (47% anual), en un año marcado por el incremento del tipo de cambio –que se disparó hasta superar los $40 por dólar– y el pedido de auxilio al FMI con el que se solicitó un crédito *stand-by* de urgencia a fines de intentar estabilizar la economía (que derivó en un paquete de ajuste fiscal ortodoxo y un recrudecimiento del nivel de endeudamiento externo) ensombrecen profundamente las perspectivas de desarrollo del país en el corto y mediano plazo, mientras abren un signo de interrogación acerca de la evolución del sector fabril.

Sobre este último punto, como veremos a continuación, resulta evidente que el conjunto de políticas implementadas en los dos primeros años de gestión del macrismo cambiaron considerablemente el contexto en el cual se desenvuelve la industria manufacturera, en dos aspectos de cardinal importancia: se redujo su relevancia con relación al resto de las actividades económicas; y se conformó un nuevo subconjunto de ramas ganadoras y perdedoras en términos intrasectoriales.

Las transformaciones en el desempeño de la industria

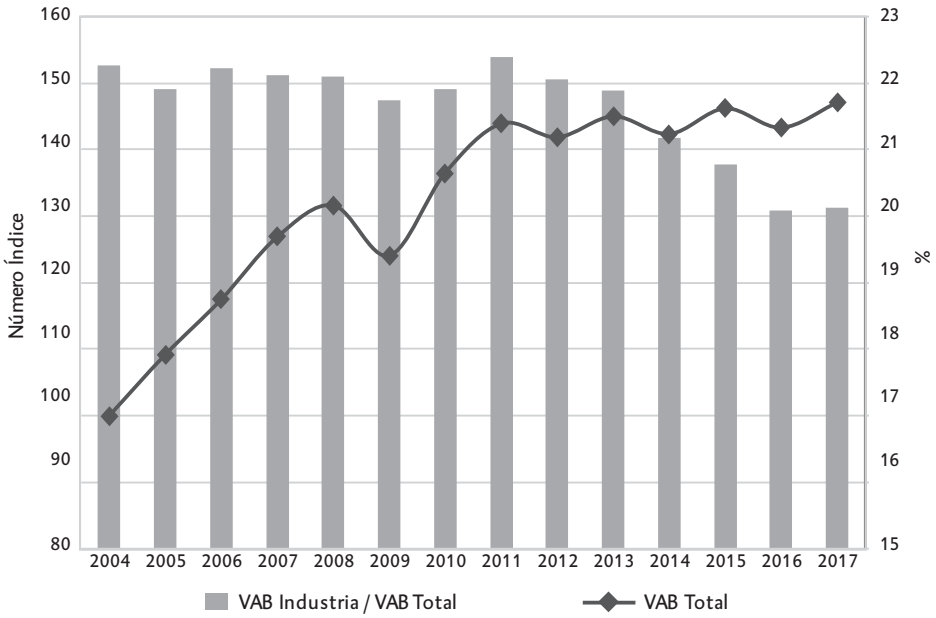
Como se afirmó previamente, uno de los rasgos distintivos de esta nueva etapa está dado por la pérdida de centralidad del sector industrial frente al resto de las actividades económicas, lo cual es por demás gravitante en tanto el sector detenta la mayor participación en términos de valor agregado entre los grandes sectores de la economía (16,4% del valor agregado total), y da cuenta del 18,9% del empleo asalariado registrado en el sector privado (Schteingart *et al.*, 2018).[12]

Es posible observar esta transformación en el gráfico 1 donde se presenta la participación del valor agregado bruto (VAB) del sector manufacturero en el VAB total: el VAB manufacturero mantuvo un peso constante a lo largo de casi todo el kirchnerismo (cercano al 22%, y con una leve caída en los últimos años

[11] La deuda externa llegó a 307.656 millones de dólares en el tercer trimestre de 2018, un 30,5% superior a lo registrado en octubre de 2015; y presentó un incremento de 37 puntos porcentuales con relación al PIB (de 57,9% al 95,4%, el valor más alto desde 2004) (Observatorio de la Deuda Externa UMET, 2019).

[12] Correspondiente al año 2016 en el caso del valor agregado y el tercer trimestre de 2017 respecto a los datos de empleo.

Gráfico 1. Valor Agregado Bruto industrial y su peso en el total de la economía, 2004-2017 (en porcentaje y número índice 2004 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

del gobierno de Cristina Fernández), y comenzó a perder participación relativa en el macrismo, cuando alcanzó el menor registro dentro del período bajo análisis (2004-2017).

La situación descripta, cabe advertir, se produjo en un contexto en el cual el VAB total de la economía, que había mostrado una clara tendencia positiva entre el año 2004 y el 2011 (con un crecimiento del 45% entre puntas), cambió su trayectoria a partir de este último año y entró a una fase de estancamiento que continúa hasta la actualidad, con ciertas oscilaciones de menor magnitud.

Un escenario similar al detallado previamente surge al comparar la evolución de las distintas actividades económicas sobre la base de la tasa de crecimiento anual acumulativa del VAB a precios constantes, tal como se detalla en el cuadro 2. Desde esta perspectiva, es posible observar, en primer lugar, una significativa diferencia en términos de la variación de la tasa anual acumulativa del VAB total durante el kirchnerismo y el macrismo (el 3,5% entre 2004 y 2015, y el 0,3% entre 2015 y 2017); en segundo lugar, se trasluce un comportamiento claramente divergente en términos sectoriales en ambos períodos: mientras aquellos que presentan tasas de caída más pronunciadas durante la gestión Cambiemos son la explotación de minas y canteras (–4,4%), la industria manufacturera (–1,3%) y la construcción (–1%), estos dos últimos sectores tuvieron un desempeño positivo bajo la administración kirchnerista (el 2,9% y el 3,8%, respectivamente).

Cuadro 2. TAA del Valor Agregado Bruto a precios básicos por rama de actividad económica, en millones de pesos a precios de 2004

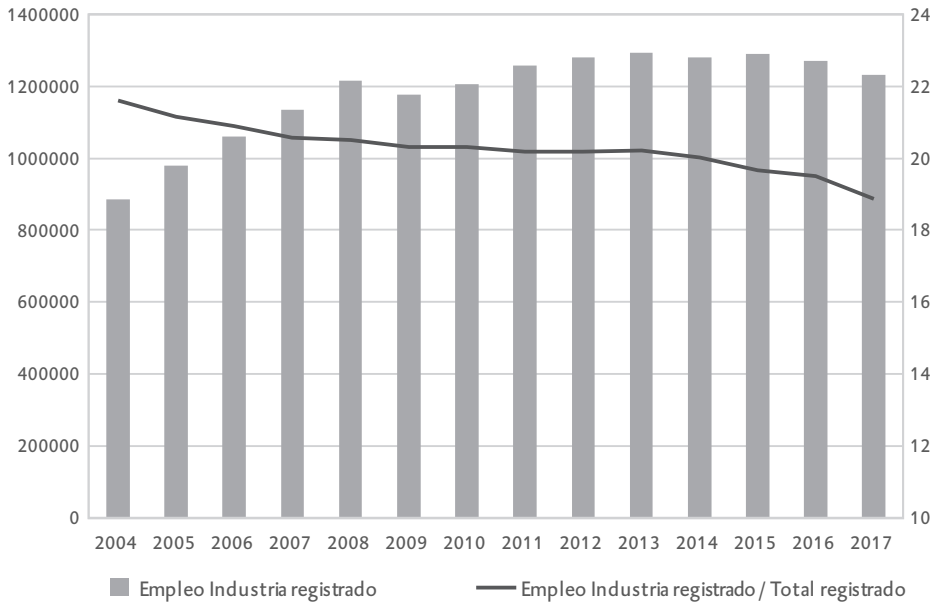
Rama de actividad económica	TAA 2004-2015	TAA 2015-2017
Explotación de minas y canteras	-0,5%	-4,4%
Industria manufacturera	2,9%	-1,3%
Construcción	3,8%	-1,0%
Hogares privados con servicio doméstico	3,1%	-0,7%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2,8%	-0,5%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	4,2%	0,1%
Electricidad, gas y agua	3,3%	0,1%
Valor agregado bruto total	3,5%	0,3%
Otras actividades de servicio comunitarias, sociales y personales	3,7%	0,4%
Intermediación financiera	5,5%	0,9%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	3,7%	1,4%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	2,8%	1,5%
Enseñanza	3,9%	1,7%
Hoteles y restaurantes	4,3%	1,8%
Servicios sociales y de salud	4,9%	2,2%
Transporte y comunicaciones	5,9%	3,0%
Pesca	4,1%	6,8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

Otro de los rasgos característicos del comportamiento de la actividad industrial durante el macrismo está dado por una pronunciada caída en el empleo sectorial que marca un contrapunto significativo respecto a lo sucedido en el kirchnerismo, donde se produjo un salto excepcional en el nivel de ocupación. En efecto, entre los años 2004 y 2013, los puestos de trabajo industriales registrados crecieron un 46% (de 884 mil a 1.293.000). Entre 2014 y 2015, no obstante, la generación de empleo se estancó de la mano del resurgimiento de la restricción externa y las dificultades para implementar políticas industriales que permitieran una eficaz resolución de los problemas que presentaba el sector. Luego, a partir de la asunción de la Alianza Cambiemos, la situación del empleo sectorial se deterioró: en el año 2017 se registraron tan solo 1.232.000 empleados industriales frente a los 1.288.000 de 2015, lo que equivale a una reducción de 56 mil puestos de trabajo registrados[13] (gráfico 2).

[13] En 2018, esta tendencia no varió: la industria lideró la caída interanual de asalariados del sector privado registrados con una merma de 61 mil puestos de trabajo.

Gráfico 2. Empleo industrial registrado y su peso en el total de la economía, 2004-2017 (en cantidades y en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Una de las claves para comprender la dinámica laboral recién especificada se encuentra en la evolución de la participación relativa en el VAB y el empleo registrado por sector: aquellas ramas que han tenido un peor desempeño en términos de crecimiento acumulado son más empleo-intensivas que las actividades económicas que crecieron durante los dos primeros años de la gestión Cambiemos. Esta dinámica se constata en el cuadro 3, donde se detalla el peso de las diferentes actividades económicas tanto en el VAB total como en el empleo registrado total en el año 2017, así como la variación en la participación en el VAB total medido a precios corrientes y en el empleo privado, entre 2015 y 2017.

Desde esta perspectiva, se destacan entre los sectores que ganan participación en el VAB durante el macrismo la intermediación financiera (0,74%), la electricidad, gas y agua (0,61%), y la agricultura, ganadería, caza y silvicultura (0,49%). Entre aquellos que pierden peso relativo sobresalen, en particular, la industria manufacturera (–1,49%), la construcción (–0,51%), y el comercio mayorista, minorista y reparaciones (–0,40%). En términos de empleo, por otra parte, se verifica que los sectores que más participación resignaron fueron la industria manufacturera (–0,79%) y la construcción (–0,27%).

Asimismo, dentro de las actividades que incrementan su peso durante el macrismo, encontramos la intermediación financiera, que representa el 5,21% del VAB, pero solo el 2,53% del empleo; a la electricidad, gas y agua (el 2,2% y el

Cuadro 3. Variación de la participación relativa en el VAB 2015-2017 y participación por rama en el VAB y en el empleo registrado total, 2015-2017, a precios corrientes

Actividad económica	VAB		Empleo	
	Var. PP 2015-2017	Part. % en VAB 2017	Var. PP 2015-2017	Part. % empleo 2017
Industria manufacturera	-1,49%	17,09%	-0,79%	18,87%
Construcción	-0,51%	5,48%	-0,27%	6,90%
Comercio al por mayor y al por menor	-0,40%	17,49%	0,50%	18,33%
Explotación de minas y canteras	-0,34%	3,84%	-0,15%	1,23%
Pesca y servicios conexos	0,03%	0,34%	-0,01%	0,21%
Enseñanza	0,05%	7,33%	0,32%	7,72%
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	0,07%	3,86%	0,07%	6,33%
Hotelería y restaurantes	0,10%	2,89%	0,15%	4,24%
Servicios sociales y de salud	0,17%	6,86%	0,34%	4,97%
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	0,35%	12,81%	-0,26%	13,43%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,36%	7,49%	0,09%	8,83%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0,49%	7,06%	-0,12%	5,30%
Electricidad, gas y agua	0,61%	2,27%	0,06%	1,12%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	0,74%	0,74%	0,07%	2,53%

Nota: El total del VAB del cuadro fue proyectado al 100%, pero en ese universo no se contabiliza la rama "Administración Pública y Defensa", dado que la serie de empleo refiere a empleo privado.
Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC y MTESS sobre la base de SIPA.

1,1%, respectivamente); y al sector agrícola (el 7,1% y el 5,3%, respectivamente). En cambio, la industria manufacturera da cuenta del 17,09% del VAB[14] y el 18,9% del empleo registrado, mientras que la construcción explica el 5,5% del VAB y el 6,9% del empleo; y comercio al por mayor y menor representa el 17,5% del VAB, y el 18,3% del empleo. En términos agregados, el total de las actividades que pierden participación en el VAB generan el 43,9% del VAB y el 45,3% del empleo, con una relación empleo/VAB del 103,3%.[15] Por el contrario, las ramas que incrementan su participación durante el macrismo producen el 56,1% del VAB y el 54,7% del empleo, con una relación empleo/VAB del 97,4%. Sobre la base de esta evidencia, es posible advertir que bajo la administración de la Alianza Cambiemos se tiende a consolidar un perfil productivo ligado a actividades

[14] El dato corresponde al año 2017.
[15] Es decir, cuánto aumenta el empleo por cada incremento porcentual de participación en el VAB.

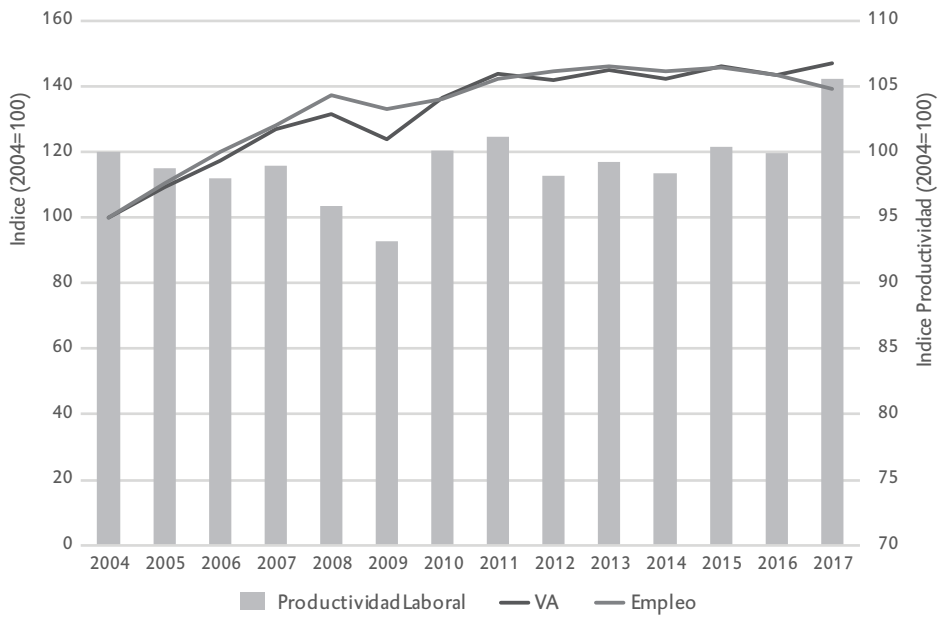
menos empleo-intensivas; contrariamente a lo que aconteció durante el período kirchnerista.

Por último, uniendo las dinámicas de evolución del valor agregado y el empleo industrial, podemos estudiar también cómo ha evolucionado la productividad laboral del sector manufacturero en la Argentina, variables que presentamos en el gráfico 3.

Como podemos apreciar, la productividad laboral industrial muestra una tendencia relativamente constante (con algunas leves oscilaciones) entre 2004 y 2015. Sin embargo, esta constancia se explica no por el estancamiento de sus componentes (que, como vemos, crecen muy significativamente entre 2004 y 2008), sino porque el ritmo de crecimiento entre las variables es similar. Distinto es el caso durante la gestión Cambiemos, donde se registra un incremento de la productividad que no se explica por un aumento de la capacidad del sector de generar valor agregado, sino centralmente por la caída en el empleo industrial.

Esta dinámica marca un contrapunto fundamental entre las administraciones del kirchnerismo y la Alianza Cambiemos. En el primer caso, durante la compleja coyuntura económica de la última etapa de gobierno, con virtual estancamiento en la capacidad del sector de generar mayor valor agregado a raíz del resurgimiento de la restricción externa, la decisión del gobierno fue sostener enérgicamente el nivel de empleo de la economía. Esta lógica de defensa del empleo fue completamente abandona-

Gráfico 3. Productividad laboral, valor agregado y empleo industrial, 2004-2017 (en número índice)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (SIPA).

da desde el 2015 con la llegada al gobierno de Macri: resurgió, al igual que en los años noventa, la concepción neoliberal, para la cual es necesario desregular los mercados; esto es, reducir al mínimo la intervención de un Estado que no hace más que distorsionar el libre funcionamiento de los –supuestamente– eficaces mecanismos de mercado.

El abandono por parte de las actuales autoridades de la defensa del empleo también tuvo impactos desiguales en materia de informalidad. Así, la tasa de informalidad del sector, que se encontraba en torno al 34% a fines de la convertibilidad y llegó al 37,3% en el año 2003 (a partir de la crisis económico-social del año 2001), comenzó a reducirse paulatina pero constantemente durante el kirchnerismo hasta alcanzar valores cercanos al 28% durante su mejor registro (2014). El cambio de gobierno y la aplicación de políticas económicas de desregulación y apertura desde fines de 2015 modificaron este comportamiento, lo que generó un incremento sustancial (del 22%) que ubicó la tasa en el 34,2% en 2017 y llevó dicha variable a los valores que registró en el año 2001.

La desindustrialización selectiva. Transformaciones en el entramado industrial al comienzo de la Alianza Cambiemos

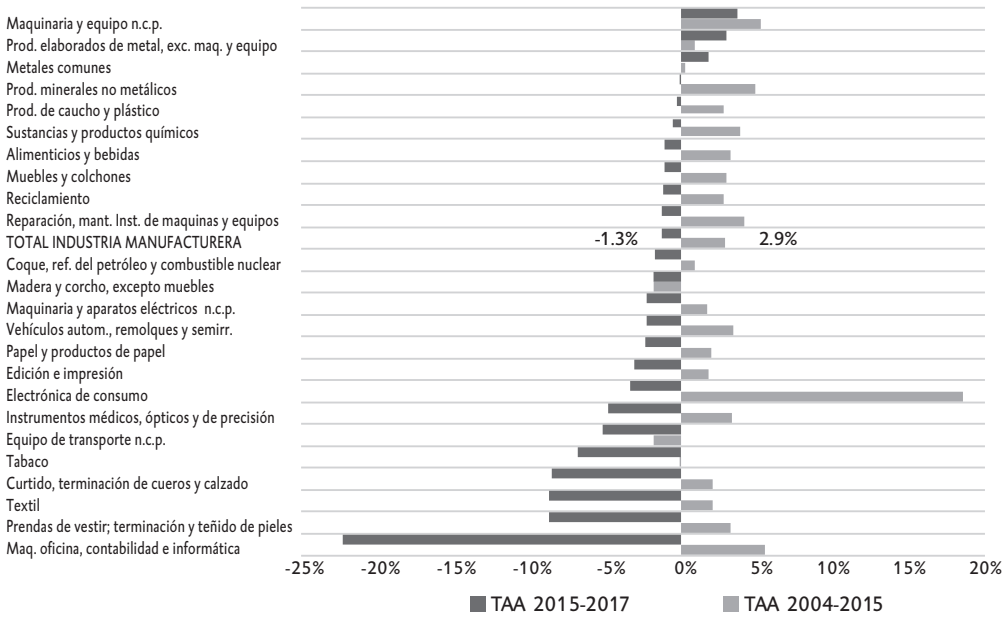
El desempeño industrial durante los dos años del gobierno de Cambiemos presenta dos tendencias contrapuestas. Durante el año 2016, el sector manufacturero registró una fuerte caída (del 4,9%) debido a múltiples factores que podríamos agrupar entre externos e internos. Entre los primeros, se destaca un escenario internacional donde el comercio global se encontraba relativamente estancado y Brasil, principal socio comercial del país, registraba una caída del producto cercana al 3,5%. Entre los internos, se destacaron la contracción del mercado interno, el aumento de los costos y, sobre todo, las elevadas tasas de interés, en conjunto con una mayor presión importadora en determinados rubros productivos. Todos estos factores impactaron negativamente en la producción local.

Respecto al año 2017, si bien durante el primer trimestre el sector experimentó una baja del 3,1%, la actividad industrial local mostró un repunte en el segundo (+2,2%) y tercer trimestre (+2,6%) y se ralentizó en el cuarto (1,8%). La menor tasa de crecimiento en el último período se explica en buena medida por una caída en el crecimiento de los rubros vinculados a la construcción; en tanto que la recuperación de la industria en 2017 fue impulsada fundamentalmente por las actividades asociadas a la construcción y por el aumento de las exportaciones a Brasil, que volvieron a mostrar signos positivos en ese año.[16]

Para avanzar en un análisis pormenorizado de los distintos sectores al interior de la industria manufacturera, se presenta en el gráfico 4 la evolución de la tasa anual acumulativa sectorial para los dos períodos analizados.

[16] Durante 2018, sin embargo, en el marco de la crisis económica que se reflejó en una caída del PIB del –2,4%, la actividad industrial registró una retracción del 5%, según el Índice de Producción Industrial Manufacturero que publica el INDEC (en reemplazo del EMI).

Gráfico 4. Tasa anual acumulativa de crecimiento de las ramas industriales durante el kirchnerismo (2004-2015) y el gobierno de Cambiemos (2015-2017)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC y MTESS sobre la base de SIPA.

En primer lugar, y tal como fue puntualizado previamente, es preciso subrayar que la tasa anual acumulativa de crecimiento del sector manufacturero fue positiva durante los doce años del kirchnerismo (2,9%), mientras que durante el macrismo fue negativa: –1,3%. En este escenario, durante el período 2004-2015 la enorme mayoría de las ramas registró tasas positivas, mientras que solo tres mostraron caídas (tabaco, maderas y equipo de transporte). Nuevamente, el cambio de gobierno implicó que la tendencia se revierta completamente: durante 2016 y 2017 se observa en la mayor parte de las ramas tasas de crecimiento negativas. Solo los sectores de maquinaria y equipo n. c. p., productos elaborados de metal y metales comunes escapan al derrumbe del sector, porque obtienen tasas positivas que, exclusivamente en los últimos dos casos, superan la media de crecimiento industrial registrado en los doce años del kirchnerismo.

Dentro de los sectores más afectados por el nuevo escenario a partir de la asunción de Macri, se presentan la fabricación de prendas de vestir, muebles y colchones, textiles, cuero, talabartería y calzado, todas ramas intensivas en mano de obra que tuvieron, en términos generales, buenos desempeños durante el kirchnerismo y a los cuales afectó muy marcadamente la caída en los niveles de demanda así

[17] El sector textil siguió presentando, en 2018, indicadores a la baja: el IPI manufacturero del INDEC para el bloque de la Industria Textil muestra una caída del 10,7% respecto a 2017.

como la apertura comercial.[17] Otros rubros que perdieron participación fueron fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos, y equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones, sectores particularmente impactados por la apertura importadora y las modificaciones impositivas (baja de impuestos internos) que afectaron al régimen promocional de Tierra del Fuego.

La industria automotriz también tuvo resultados negativos, inclusive por debajo del promedio industrial, afectada fundamentalmente por la caída en la demanda interna, el incremento de la participación de vehículos importados en el consumo local y la crisis en Brasil.[18]

Por último, esta dinámica de contracción de la actividad industrial durante los dos primeros años de gestión macrista tuvo importantes consecuencias en materia de salarios, y marca nuevamente un quiebre de tendencia. Entre 2003 y 2006, el nivel del salario real se incrementó sustantivamente en todas las ramas industriales luego de la devaluación y el abandono del régimen convertible; y ya para el 2005 había recuperado el nivel de los años noventa. A partir de 2007, la inflación comienza a acelerarse significativamente, lo que se tradujo ese año en una pequeña contracción –generalizada en el conjunto del sector– en el poder adquisitivo del salario industrial (Porta *et al*., 2014). De todas maneras, y siempre en el contexto de niveles de inflación relativamente altos, el salario real retomó una trayectoria ascendente a partir de 2008, para llegar a ser en 2012 un 42% más alto que en 1997. A partir de ese momento, el salario real industrial se estancó (y se redujo levemente en el año 2015) para terminar siendo un 39% más alto que a mediados de los noventa.

En contrapartida, la llegada al gobierno de Cambiemos provocó una caída sustancial del salario real, en el marco de un acelerado proceso inflacionario (41% en 2016, 27,2% en 2017 y 47% en 2018) y un fuerte incremento del trabajo informal. La caída del salario industrial en el año 2016, si bien fue parcialmente recuperada durante el 2017, no llegó a recuperar los niveles reales vigentes en 2015. La crisis cambiaria seguida de una fuerte devaluación en mayo de 2018, sumada al escenario de ajuste a partir del acuerdo con el FMI, huelga comentar, no vaticinan un futuro auspicioso en esta esfera.

Reflexiones finales

La industria manufacturera tiene un papel de primer orden en un proyecto de desarrollo, no solo como motor de crecimiento, sino también como fuerza impulsora del avance científico y tecnológico ante su demanda de bienes de mayor complejidad y de trabajadores calificados. Este sector, en efecto, da cuenta de la mayor parte de la inversión mundial en I+D, cuenta con altos niveles de encadenamientos productivos y capacidades de generación de empleo indirecto, y promueve el desarrollo de nuevas tecnologías, aplicadas a procesos y productos que otras actividades

[18] En 2018, el complejo automotriz sufrió una fuerte retracción, incluso mayor que otros sectores dentro de la industria, traccionada por la caída en las ventas: para diciembre de 2018, la utilización de la capacidad instalada que mide el INDEC fue de solo el 25,6% (frente a un promedio industrial de 56,6%).

productivas pueden utilizar a su favor (Bárcena, 2017). Por otra parte, el sector industrial se encuentra en el origen de la creación de nuevos servicios que, en los últimos años, han visto crecer su productividad por encima de muchos subsectores industriales maduros (servicios de ingeniería, diseño, investigación bajo contrato, empresariales, finanzas, transporte). Aun así, la especialización en estos servicios no puede sostenerse en el largo plazo si no cuenta con una industria manufacturera madura, que sigue siendo el espacio en el cual se desarrollan y diversifican.

Bajo esta perspectiva, el presente trabajo se focaliza en indagar el impacto de la orientación económica impulsada por la Alianza Cambiemos sobre el desempeño de la industria, examinando los efectos de las políticas implementadas. Para ello se evalúa el desempeño del sector manufacturero *vis a vis* el resto de las actividades económicas, tomando como referencia lo acaecido tanto durante el kirchnerismo como en la gestión macrista.

Como antecedente, cabe advertir que las políticas impulsadas entre 2003 y 2015 permitieron una revitalización de la industria, ya que rompieron con una larga etapa de lineamientos neoliberales que destruyeron una parte relevante del aparato productivo nacional y de las capacidades creadas durante su auge. La evolución sectorial durante las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, sin embargo, fue afectada por la falta de definición estratégica e instrumentación de políticas tendientes a redefinir el perfil de especialización productiva, la inserción en la división internacional del trabajo, y la obtención de crecientes grados de autonomía, como producto de una mayor integración local y creación de ventajas competitivas dinámicas (Azpiazu y Schorr, 2010; Porta *et al.*, 2014).

En tal sentido, la etapa concluyó con ciertos avances y varios desafíos por resolver; entre estos, los retos que genera la internacionalización de los procesos productivos; el significativo grado de extranjerización de ciertos complejos industriales y la remisión de utilidades a sus países de origen; el proceso de concentración; la necesidad de mejorar las capacidades nacionales en materia de infraestructura, tecnología y acceso a los insumos esenciales y energéticos; la falta de escalas de producción apropiadas de algunos sectores o el elevado nivel de desarticulación que muestran importantes entramados productivos (Santarcángelo, 2013). En la bibliografía especializada en política industrial se destaca, asimismo, que, a pesar del regreso de acciones e instrumentos de política industrial que promovieron capacidades tecnológicas durante el kirchnerismo, no se logró conformar una "nueva política industrial" debido al bajo nivel de coordinación y la ausencia de una instancia jerárquica superior de implementación (Lavarello y Sarabia, 2015).

A partir del cambio de orientación de la política económica que se produjo como consecuencia del triunfo electoral y la asunción de la Alianza Cambiemos a fines de 2015, se modificó decididamente el marco bajo el cual se venía desenvolviendo la industria, sin atender el conjunto de cuestiones pendientes. Antes bien, ciertas políticas aplicadas por la administración macrista, entre las que se destacan el incremento de las tasas de interés, la suba de las tarifas de los servicios públicos, la apertura comercial, y la retracción del consumo que impactó en la demanda de productos industriales,

conformaron un escenario indudablemente adverso que ubicó a la industria entre los principales perdedores del nuevo esquema económico. Como consecuencia, el sector industrial resignó peso frente al resto de las actividades económicas, lo cual se vio reflejado en la pérdida de participación en términos de valor agregado industrial sobre el valor agregado total de la economía; la caída del empleo industrial registrado; el aumento de su tasa de informalidad y la caída del salario real.

El negativo desempeño industrial fue acompañado, adicionalmente, por una política de desarticulación y recorte presupuestario de organismos y programas estratégicos para el sector en la Administración Pública Nacional, donde se destacan, entre otros, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, y la Secretaría de Emprendedores y Pymes. En un mundo que atraviesa una revolución industrial signada por el conocimiento como su principal insumo, estas políticas solo pueden conducir a ampliar la brecha que separa a la economía argentina de las principales economías del mundo.

El impacto heterogéneo de los nuevos lineamientos de política económica, que afectaron a la industria, y que encuentra entre los ganadores al sector agroexportador, la intermediación financiera y los proveedores de servicios públicos también tuvo efectos en el interior del entramado manufacturero. En este sentido, en un contexto en el cual el promedio de crecimiento industrial durante el macrismo fue negativo (–1,3%), y donde la mayor parte de las ramas registraron tasas de crecimiento –promedio– negativas, unas pocas ramas tuvieron un comportamiento positivo (minerales no metálicos, metales, productos elaborados de metal y maquinaria y equipo). Esto marca un nítido contrapunto con lo acontecido durante el kirchnerismo, que registró un crecimiento positivo del sector con la sola excepción de tres ramas que, en promedio, tuvieron tasas negativas (tabaco, maderas y equipo de transporte).

Entre los sectores perdedores a partir de la gestión económica de la Alianza Cambiemos sobresalen la fabricación de prendas de vestir, muebles y colchones, textiles, cuero, talabartería y calzado; todas ramas intensivas en mano de obra que tuvieron, en términos generales, buenos desempeños durante el kirchnerismo y a los cuales les afectó muy marcadamente la caída en los niveles de demanda así como la apertura comercial. Otros rubros que perdieron participación son fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos, y equipos y aparatos de radio, televisión y telecomunicaciones, sectores vinculados al régimen fueguino.

Finalmente, como nota de coyuntura, es necesario señalar que el conjunto de desequilibrios macroeconómicos y, en particular, el aumento del grado de vulnerabilidad externa que conllevó la política económica del macrismo, condujo al gobierno a recurrir –luego de la corrida cambiaria de mayo de 2018– al FMI. En este marco, se proclamó la necesidad de aplicar un (más agudo) paquete de ajuste económico a cambio de acceder a una línea *stand-by* de financiamiento, con los tradicionales condicionamientos que impone el organismo, que se encuentran en línea con la visión (y propuestas) de los principales funcionarios del ala económica del Gobierno. Como resultado, las perspectivas para la

economía en general, y, particularmente, para la industria, no son nada auspiciosas. Es innegable que una economía con ajuste del gasto público, sostenida inflación, caída del consumo, apertura comercial y altas tasas de interés, con caída del producto y sumida en una política de endeudamiento que funge como mecanismo de financiamiento de la fuga de capitales, dista de conformar un paraíso productivo; y rememora amargamente los años noventa, que concluyeron en la mayor crisis económica que atravesó nuestro país.

En suma, es posible concluir que el cambio de modelo económico afectó particularmente el desempeño del entramado industrial, en razón de lo cual sus perspectivas a mediano y largo plazo no parecen ser alentadoras. Atento al rol que tiene el sector como impulsor del desarrollo en las principales economías del planeta, la situación actual debería ser un motivo de preocupación para todos aquellos que pugnan en la Argentina por una transformación estructural que permita mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías.

Referencias bibliográficas

Azpiazu, D., M. Schorr (2010), "La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo", *Problemas del Desarrollo*, *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 41, núm. 161, abril-junio, pp. 111-39.

Bárcena A. (2017), "Prólogo", en M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, col. Desarrollo Económico,

CIFRA (2018), "El balance fiscal de los dos primeros años del gobierno de Macri: Ajuste con crecimiento del déficit". Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=121>.

—— (2018b), "El peso de las tarifas residenciales sobre los salarios". Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=124>.

—— (2019), "El incremento en las tarifas de servicios públicos y su peso sobre los salarios". Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Salarios%20y%20tarifas.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014), *Balanza de pagos y posición de inversión internacional: metodología*, INDEC n.º 23, 1.ª ed. adaptada, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Kulfas, Matías (2016), *Los tres kirchnerismos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Lavarello, P. y M. Sarabia (2015), *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*, Serie Estudios y Perspectivas, 45, Buenos Aires, Cepal.

Porta, F., J. Santarcángelo y D. Schteingart (2014), "Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos", Documento de Trabajo n.° 59, CEFIDAR, julio, pp. 1-110.

Santarcángelo, J. (2013), "Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones", *Realidad Económica*, N.° 279.

Scaletta, Claudio (2017), *La recaída neoliberal. La insustentabilidad de la economía macrista*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Schteingart, D., F. Porta y D. Coatz (2018), *Incentivos y trayectorias de cambio estructural en Argentina Incentivos para el desarrollo sostenible. La dimensión económica de la agenda 2030 en Argentina*, Buenos Aires, PNUD.

UMET (2019), "Observatorio de la Deuda Externa. Decimosexto Informe de la Deuda Externa. Un seguimiento de las emisiones de deuda, la fuga de capitales y el perfil de vencimientos de la deuda desde el comienzo del Gobierno de Cambiemos", marzo. Disponible en: <http://pulsocitra.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-de-la-Deuda-Febrero-2019.pdf>.
Unión Industrial Argentina (2018), "Actualidad Industrial N.° 01 2018", Informe del Centro de Estudios, Buenos Aires.

[Recibido el 7 de junio de 2018]
[Evaluado el 9 de septiembre de 2018]

Autores

Juan Eduardo Santarcángelo es doctor en Economía (New School University), investigador independiente del Conicet y del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Profesor titular del Doctorado en Desarrollo Económico (UNQ), de la licenciatura en Desarrollo económico (UNQ) y de la maestría en Economía Política (FLACSO).
Publicaciones recientes:
—— (2019), *The Manufacturing sector in Argentina, Brazil and México. Transformation and challenges in the industrial core of Latin America*, Nueva York, Editorial Palgrave Macmillan.
—— y G. Perrone (2018), "Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina; Análisis de la Historia Reciente", *Ensayos de Economía*, vol. 52, Medellín, pp. 6-46.
——, F. Porta y D. Schteingart (2018), "Cadenas globales de valor y desarrollo económico", *Economía y Desafíos del Desarrollo*, vol. 1, N° 1, diciembre 2017-mayo 2018, pp. 28-46.

Juan Manuel Padín es licenciado en Ciencias Políticas (UBA). Magíster en Economía Política (FLACSO). Diplomado en Desarrollo Local (FLACSO). Doctorando en Desarrollo Económico (UNQ). Investigador del Departamento de Economía y Administración de la UNQ.
Publicaciones recientes:
—— y J. Santarcángelo (2017), "Argentina en la Organización Mundial del Comercio. Espacio para políticas y alternativas para fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial externa", Programa de Investigadores, Ministerio de Producción de la Nación.
—— (2017), "Comercio internacional y Deuda Externa. El rol de la Organización Mundial del Comercio ante el endeudamiento de los países periféricos", *Voces en el Fénix*, N° 64, Buenos Aires.
—— y J. Santarcángelo (2019), "The evolution and challenges of Latin American Industrial Policy in the 21st century: a perspective look at Argentina, Brazil and Mexico", en J. Santancárgenlo (ed.), *The Manufacturing sector in Argentina, Brazil and México*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Agustín Wydler es licenciado en Ciencia Política (UBA), magíster en Economía Política (FLACSO) y doctorando en Desarrollo Económico (UNQ). Docente e investigador del Departamento de Economía y Administración de la UNQ.

Publicaciones recientes:

—— y F. Vismara (2017), "Las pymes y el comercio exterior: hacia una inserción internacional de calidad", *Boarding Pass* (Comercio Exterior de la Universidad Nacional de Quilmes), octubre-noviembre de 2017.

—— y C. Bianco (2018), "Análisis del Presupuesto 2019: ajuste para todos, fiesta para los especuladores", *Hamartia*, noviembre, revista digital. Disponible en: <http://www.hamartia.com.ar/2018/11/13/ajuste-para-todos/>.

—— y F. Vismara (2018), "Política económica, desempeño comercial y competitividad pyme", *Boarding Pass* (Comercio Exterior de la Universidad Nacional de Quilmes), octubre-noviembre.

Cómo citar este artículo

Santarcángelo, J., A. Wydler y J. M. Padín, "Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Balance y perspectivas", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 10, Nº 35, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2019, pp. 171-188, edición digital, <https://ediciones.unq.edu.ar/519-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-35.html>.