



Reestructuración manufacturera y política industrial en la Argentina en los comienzos del siglo XXI. Los límites del modelo industrial abierto y flexible

MATÍAS KULFAS

Septiembre de 2018

DT Nro. 2
Serie Documentos de Trabajo del PALP
ISSN: 2618-4834

Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP)
Escuela de Economía y Negocios
Universidad Nacional de San Martín

El PALP es un programa de investigaciones perteneciente a la Escuela de Economía Negocios de la UNSAM. Sus principales líneas de investigación son la política económica en Argentina entre 1983 y el presente y el desarrollo histórico de la industria manufacturera en Argentina. Cuenta con un archivo de historia económica oral sobre el período 1983-2017 y una base de datos históricos sobre el sector manufacturero. Para mayor información, véase: www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/palp/.

Una versión preliminar de este documento fue publicada en inglés en el libro de BALESTRO, M.; GAITÁN, F. A. The Ariadne's thread in the Relationship Between Business and the state in the governments of the workers' party. 1. ed. Brasilia: Verbena, con la siguiente referencia: Kulfas, Matías (2018), "Industrial Policy and Manufacturing Restructuring in Argentina at the beginning of the 21st century".

RESUMEN

El presente trabajo analiza las características de la evolución manufacturera y la política industrial durante el período 2003-2015, partiendo de una re-lectura de las etapas manufactureras durante el siglo XX. Ello por cuanto se entiende como fundamental la reestructuración iniciada a fines de la década de 1970, la cual se consolida en un nuevo modelo de funcionamiento denominada modelo industrial abierto y flexible (MIAF).

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Industrial; Estructura Industrial; Industria Argentina

ABSTRACT

Manufacturing restructuring and industrial policy in Argentina at the beginning of the 21st century. The limits of the open and flexible industrial model

This paper analyzes the characteristics of manufacturing evolution and industrial policy during the period 2003-2015, starting from a re-reading of the manufacturing stages during the 20th century. This is because the restructuring begun at the end of the 1970s, which is consolidated in a new operating model called the open and flexible industrial model (OFIM), is fundamental.

KEY WORDS: Industrial development; Industrial structure; Argentina industry

Códigos JEL: O14, N16, O54

INDICE

I- Introducción. La industria argentina en el largo plazo.....	4
II- La reestructuración productiva tras la interrupción de la fase de industrialización dirigida por el Estado y la instauración de reformas pro mercado (1976-2000).....	10
II.1- Entre la “leyenda negra” y el “agotamiento”: los debates sobre la interrupción del proceso de industrialización dirigida por el Estado.....	10
II.2- Reestructuración y pérdida de densidad productiva en la etapa de reformas pro mercado.	13
III- El desempeño manufacturero en una etapa de políticas heterodoxas (2002-2015). 18	18
III.1- El escenario económico tras la crisis de la Convertibilidad.	18
III.2- Recuperación productiva y reindustrialización: alcances y limitaciones.	21
IV- La política industrial	24
IV.1- Marco institucional e instrumentación: entre las capas geológicas y la inconclusa búsqueda de lo nuevo.....	24
IV.2- La política industrial, los actores del desarrollo y el cambio estructural.	31
V- Conclusiones	35
Bibliografía	37

I- Introducción. La industria argentina en el largo plazo.

Con un producto industrial de US\$ 68.000 M y de US\$ 1.615 por habitante, Argentina es un país de desarrollo industrial intermedio, ubicado en el puesto 26 entre las economías de mayor producción industrial del mundo y 45 en términos per cápita¹. Si bien el posicionamiento de Argentina en términos manufactureros puede parecer poco relevante, es importante señalar que, sobre 217 países existentes en el mundo, los 10 primeros explican el 71% de la producción industrial global y los 30 primeros el 90%. En otras palabras, la producción industrial mundial está acotada a unos pocos países y Argentina forma parte de ese mapa, aunque en un lugar de menor relevancia relativa².

El desarrollo industrial argentino contemporáneo puede ser subdividido en cinco grandes etapas:

i) El período de industrialización asociado a la fase primario exportadora (IPE), (1875-1929). En este período, el fuerte crecimiento del sector agropecuario, en un contexto de altos precios internacionales y una relación de fuerte complementariedad con Gran Bretaña, y de la expansión del mercado interno por efecto de las corrientes inmigratorias, promovieron el crecimiento de las producciones manufactureras fuertemente asociadas a la producción de alimentos y actividades asociadas con el agro y los servicios urbanos. Contribuyeron en esta dirección algunas políticas de protección involuntaria, con fines fiscales, que incrementaron los aranceles en algunos bienes de consumo final (Arceo, 2005). A pesar de ello, la participación de las importaciones en el consumo final de bienes industriales era muy elevada (Díaz Alejandro, 1975; Arceo, 2005; Dorfman, 1970) y los niveles de industrialización del país resultaban inferiores a las de otros países en desarrollo de perfil agroexportador (Arceo, 1998; Dorfman, 1970)³.

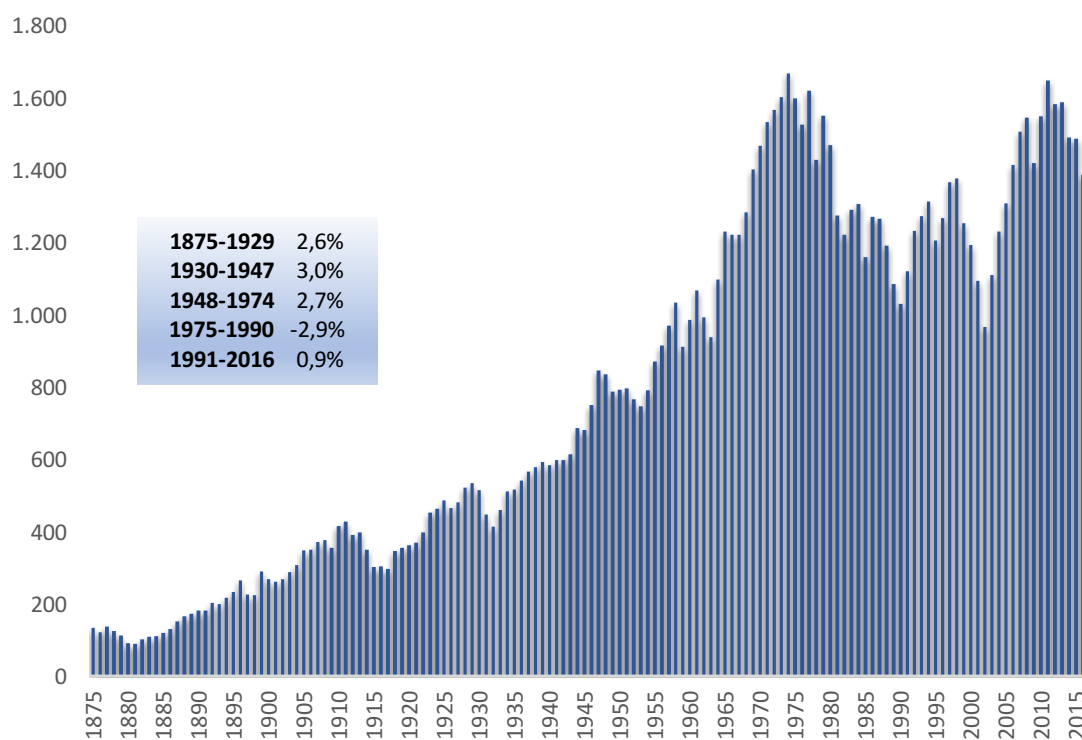
¹ El dato fue estimado a partir de datos del Banco Mundial, *World Development Indicators*. Se trata del valor agregado manufacturero constante a precios de 2010, promedio del período 2010-2016.

² En América Latina se destaca Brasil (novena economía industrial del mundo) y México (en el puesto 13), pero ambos países tienen un producto industrial per cápita algo inferior al argentino.

³ El Censo de 1914 mostró que el 53% de la producción industrial correspondía a la rama de alimentos y bebidas, al tiempo que la producción textil mostraba un fuerte rezago respecto a otros países de América Latina (solo 2% del total) (Belini, 2017). Como muestra ese mismo autor, el 74% de los insumos y materias primas que utilizaba la industria eran importados. Asimismo, Díaz Alejandro (1975) estimó que, para fines de la década de 1920, el 45% del consumo interno del rubro textiles y confecciones era abastecido con importaciones, proporción que alcanzaba al 65% en metales, 93% en caucho, 98% en artefactos eléctricos

En 1911 se llegó a un pico y el sector sufrió luego los efectos de la Primera Guerra Mundial, reiniciando un período expansivo tras su finalización, el cual concluyó en 1929.

Gráfico 1. Producto industrial por habitante, Argentina, 1875-2016. Pesos constantes a precios de 1993.



FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y Orlando Ferreres & Asoc.

ii) El período de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), (1930-1947).

Tras el estallido de la crisis mundial de 1930, el shock externo redujo las exportaciones e inversiones externas. Los gobiernos conservadores⁴ implementaron medidas defensivas y un virtual marco de protección que alimentó el crecimiento de la base industrial gestada en el período anterior y estimuló la ampliación y diversificación del sector. Fue un período de crecimiento muy significativo que transformó la estructura social. Pero los

y entre el 30% y 40% para el caso de la madera, papel y cartón. Asimismo, Arceo (2005) señala que, en 1929, el PIB per cápita argentino equivalía a un 85% del australiano, país con el que tradicionalmente se han realizado comparaciones debido a la similar dotación de factores y períodos de inserción en la economía internacional (de manera complementaria a la expansión británica), pero la producción industrial argentina en la década de 1920 era sólo un 70% de la australiana.

⁴ En 1930 se produjo el primer golpe de Estado en Argentina. Entre ese año y 1943 se sucederían gobiernos militares y civiles de orientación conservadora.

gobiernos conservadores no tuvieron un proyecto industrial, antes bien tendieron a caracterizar como coyuntural a la crisis, previendo el reinicio de una fase de “normalidad” que les permitiera retomar el crecimiento de base agroexportadora (Arceo, 2005; Llach, 1984).

iii) El período de industrialización dirigido por el Estado (IDE), (1948-1974). En esta etapa, el Estado asumió un papel relevante en el direccionamiento del proceso de desarrollo manufacturero⁵, primero bajo los gobiernos de Juan Perón (1945-1955), con planes quinquenales y el inicio de proyectos industriales estatales (siderurgia, fabricaciones militares), luego bajo el influjo del desarrollismo⁶, complementando nuevos proyectos estatales (petroquímica, aluminio) con la atracción de inversiones extranjeras en algunas producciones durables (automóviles) y de insumos de uso difundido. Se trató de un período de intenso crecimiento, no sin dificultades y cuellos de botella en el sector externo (Braun y Joy, 1981) y elevada conflictividad social y varios lapsos de autoritarismo político.

iv) El período de reestructuración sectorial con desindustrialización (RSD), (1975-1990). Esta fase estuvo signada por las políticas de abrupta apertura comercial y financiera introducidas por el último gobierno militar, particularmente entre 1976 y 1981, que condujeron al cierre de cerca del 14% de los establecimientos industriales y el empleo industrial experimentó 27 trimestres consecutivos de caída. Si bien el escenario general mostraba un notable achicamiento del sector, también fue posible observar heterogeneidad, expresada en ciertos núcleos que pudieron escapar a la tendencia general

⁵ Bértola y Ocampo (2013), y el propio Ocampo en trabajos previos, señalaron que resulta erróneo caracterizar a la industrialización latinoamericana como un proceso de sustitución de importaciones, entendiendo que se trató, antes bien, de una estrategia consciente, dirigida por el Estado, que abarcó numerosos objetivos que excedieron ampliamente la sustitución de importaciones. Con relación al caso argentino, compartimos el punto de vista de los autores en lo referente al período que se inicia a mediados de la década de 1940, con la llegada del peronismo al poder, pero no respecto al período anterior, donde las políticas implementadas eran de carácter defensivo y orientadas fundamentalmente a atravesar una coyuntura que las autoridades políticas consideraban transitoria, de modo que sostenemos la caracterización de industrialización por sustitución de importaciones al período 1930-1947.

⁶ En Argentina se llama “desarrollismo” al movimiento político fundado por Arturo Frondizi, quien ejerció la presidencia del país entre 1959 y 1962. Desde el punto de vista conceptual, su principal diferencia con respecto a los primeros gobiernos de Juan Perón residió en el tratamiento hacia la inversión extranjera directa, si bien Perón, en sus últimos años de gobierno, también había realizado algunas convocatorias específicas a corporaciones transnacionales. Desde el punto de vista de la economía del desarrollo, más allá de los matices, tanto Perón como Frondizi pueden ser caracterizados como políticos de ideas desarrollistas y gestionaron “Estados desarrollistas” (*developmental states*).

e incluso mostraron comportamientos expansivos, desde lo sectorial asociado a grandes proveedores de insumos industriales que se fueron reorientando a la exportación (como el caso del aluminio y el acero) y desde los núcleos empresarios, aquellas de mayor porte vinculadas a grupos económicos y firmas transnacionales de mayores niveles de diversificación e integración (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986).

v) **El período de consolidación de un nuevo modelo industrial abierto y flexible (MIAF), (a partir de 1991).** En esta etapa, la industria manufacturera terminó de asimilarse al nuevo esquema de apertura al mercado internacional y las reformas pro mercado implementadas a partir de 1989. El sector consolidó un perfil asociado a ramas tradicionales y basadas en recursos naturales, al tiempo que avanzó hacia una *commoditización* exportadora de los complejos productores de insumos de uso difundido desarrolladas en la etapa de industrialización dirigida por el Estado (siderurgia, aluminio, petroquímica) y se gestaron nuevos modelos de producción flexibles con mayor presencia de actividades de ensamblaje en el sector automotor. Este período puede ser, a su vez, subdividido en dos subetapas. En la primera de ellas (1991-2001), el sector inicia su fase de producción flexible en la industria automotriz y expande sus industrias más vinculadas al procesamiento de recursos naturales. Hacia 1998, llega a su límite y sufre los efectos de la crisis macroeconómica que afecta notablemente su desempeño hasta 2002. Se trata de una industria que opera con mucho menos empleo que en el pasado y mayor flexibilidad en el desarrollo de proveedores y el reemplazo por importaciones. En el año 2000, la industria tenía un nivel de producción similar al de 1975, aunque sensiblemente menor en términos por habitantes, tal como se observa en el Gráfico 1. En la segunda fase, se observa que, a fines de 2002, el sector retoma el crecimiento basado, primero, en una política macroeconómica heterodoxa, que sostuvo un tipo de cambio real en términos muy competitivos hasta el año 2008, y luego con una combinación entre un fuerte impulso fiscal que estimuló al mercado interno y algunos intentos remozados de política industrial, comercial y tecnológica. Ello permitió un crecimiento muy intenso que logró recuperar en 2011 el mismo nivel de producto industrial por habitante de 1974, es decir el pico del proceso de industrialización argentino. Pero dicha expansión no modificó las bases estructurales del modelo abierto y flexible y, sumado al fin de la holgura externa, las restricciones macroeconómicas impusieron límites al crecimiento del sector, el cual inició una fase de declive a partir de 2012.

Vemos una trayectoria histórica errática, cambiante y plagada de proyectos contrapuestos y contradictorios. En estos más de 130 años de historia industrial se produjeron interesantes experiencias de desarrollo, algunas de vanguardia, pero que nunca llegaron a generar una masa crítica que diera un perfil de mayor liderazgo tecnológico al país. En términos de Nochteff (1993), Argentina tuvo algunos núcleos empresarios con comportamientos *schumpeterianos* pero careció de una elite económica *schumpeteriana*, capaz de incidir decisivamente en las políticas públicas a mediano y largo plazo. Durante la IPE, la industrialización era un subproducto involuntario del desarrollo agropecuario de exportación, despertando poco interés en la elite y las políticas públicas, donde las escasas iniciativas de desarrollo no recibieron apoyo gubernamental⁷. En tal sentido, la ISI tuvo rasgos de continuidad, solo que en un contexto mundial radicalmente diferente que llevó a un desarrollo con un fuerte sesgo *mercadointernista*, y a la emergencia de nuevos sectores empresarios resultantes de ese nuevo escenario y a la expansión del sector obrero. Los gobiernos conservadores reaccionaron tardíamente al cambio de escenario mundial y fueron desplazados por una coalición política liderada por Perón que expresaba a los nuevos actores de la escena: los empresarios industriales y los sindicatos, lo cual acentuó la conflictividad política con los sectores tradicionales. Por su parte, la IDE agregará, en la fase desarrollista, la aparición de las firmas transnacionales industriales con un renovado protagonismo y la emergencia de nuevas contradicciones⁸. Finalizada la IDE, muchos sectores del capital industrial nacional desaparecieron, otros se reconvirtieron con eje en la diversificación, la financiarización y una mayor inserción nacional. Y otros sectores fueron adquiridos por capitales externos, particularmente en la década de 1990. El rasgo central es entonces una economía con un alto grado de transnacionalización y un peso relativamente débil del empresariado industrial nacional.

Este trabajo ha sido estructurado de la siguiente manera. Finalizada esta introducción, en la Sección II presentaremos los rasgos centrales del proceso de reestructuración

⁷ Si bien se produjeron algunos debates parlamentarios en 1875 y 1876 donde se esgrimieron posiciones proteccionistas y se sancionó una Ley de Aduanas, los niveles de protección tuvieron un sesgo más orientado por objetivos fiscales antes que responder a intereses u objetivos centrados en la industrialización. Al respecto véase Arceo (2005) y Belini (2017).

⁸ A la literatura latinoamericana sobre el tema, en particular el enfoque de Cardoso (1974) sobre el capitalismo asociado, cabe agregar los análisis de Amsden (2001 y 2004) respecto al papel subordinado del capital extranjero en casos exitosos de desarrollo en el este asiático y de Chang (2008) sobre las restricciones que impusieron muchos países desarrollados al ingreso de inversión extranjera en sus fases iniciales de desarrollo.

productiva iniciado tras los experimentos de apertura comercial y financiera (1976-1981) y la consolidación de las reformas pro mercado en la década de 1990. Se discute brevemente la tesis del “agotamiento” de la IDE y se presenta una caracterización del nuevo modelo IAF. Por su parte, en la Sección III presentaremos las características centrales del desempeño industrial en la fase más reciente del modelo IAF, bajo las políticas heterodoxas del período 2002-2015, al tiempo que la Sección IV analizará las políticas industriales de dicho período. Finalmente, se expondrán las conclusiones.

II- La reestructuración productiva tras la interrupción de la fase de industrialización dirigida por el Estado y la instauración de reformas pro mercado (1976-2000).

II.1- Entre la “leyenda negra” y el “agotamiento”: los debates sobre la interrupción del proceso de industrialización dirigida por el Estado.

En los comienzos de la década de 1970, el proceso de industrialización dirigido por el Estado afrontaba desafíos de cierta complejidad, pero también mostraba avances difíciles de soslayar. Desde la perspectiva ortodoxa, los excesos proteccionistas habían configurado mercados distorsionados que alimentaban industrias ineficientes y sin capacidades genuinas de desarrollo. Por su parte, la mirada heterodoxa, particularmente el estructuralismo *cepalino*, criticaba una industrialización muy centrada en el mercado interno que no terminaba de resolver, e incluso acentuaba, los cuellos de botella provenientes desde el sector externo. Ambos enfoques tenían argumentos y evidencias para sustentar sus críticas, pero también omitían algunos avances que comenzaban a observarse de manera incipiente.

Braun y Joy (1981), en un trabajo originalmente publicado sobre fines de la década de 1960, analizaban el problema de restricción externa cuyo efecto era la ocurrencia de crisis cíclicas, donde el crecimiento de las importaciones que requería el proceso de industrialización, llevaba consigo el germen de la siguiente crisis externa, la cual debía ser resuelta con devaluaciones y consiguientes procesos recesivos. Esta caída del PIB era la que permitía reducir el nivel de importaciones y con ello restablecer el equilibrio externo. La conclusión de ese trabajo era que el país debía incrementar su volumen de exportaciones, pero no eran optimistas respecto a las posibilidades de la industria manufacturera, recomendando nuevas políticas para el sector agropecuario. Sin embargo, ese diagnóstico, que era adecuado para caracterizar los ciclos económicos entre fines de la década de 1950 y el primer lustro del decenio de 1960, ya no lo era en 1970. Muchas inversiones iniciadas durante los primeros años de la IDE, tanto bajo el influjo peronista como del desarrollismo, fueron madurando, dando un perfil más profundo a la industrialización. El producto industrial se había reducido como consecuencia de las crisis cíclicas en 1959 y en 1962-63 (Braun y Joy, 1981), pero a partir de entonces disfrutó

de un ciclo ininterrumpido de crecimiento hasta 1974, a una tasa media anual del 7% que dio un renovado impulso a toda la economía (Kulfas, 2016 y Gráfico 1). Más aún, por primera vez en la historia, las exportaciones industriales dejaron de ser irrelevantes, pasando del 5% del total exportado en 1965, al 12% en 1970 y al 22% en 1975 (Basualdo, 2006; Kulfas, 2016). Katz y Ablin (1978) estudiaron 30 casos de exportaciones de planta llave en mano, mostrando una incipiente capacidad exportadora, incluso en industrias de alto contenido tecnológico.

Amico (2011) analizó los motivos de ese súbito desarrollo exportador, a pesar de que el país no tuviera una estrategia de desarrollo “hacia afuera”, y lo atribuyó a los procesos de aprendizaje acumulados y la maduración de las inversiones. Vemos entonces que la principal crítica, tanto ortodoxa como heterodoxa, respecto a la baja competitividad del sector, expresada en un excesivo sesgo *mercadointernista*, tenía algunos puntos de desconexión respecto a la realidad del período. Diamand (1972) hacía hincapié en las particularidades de una estructura productiva a la que definía como desequilibrada, y que más tarde se caracterizaría bajo el enfoque de los problemas de enfermedad holandesa. Pero esos problemas bien podrían haber sido abordados, tanto desde la política cambiaria como de herramientas específicas de política sectorial que pudieran beneficiar, simultáneamente, al sector primario y al industrial, como hicieron otros países con abundantes recursos naturales, entre los que sobresale Noruega desde la década de 1970⁹.

¿De dónde proviene entonces esta tesis de que la industrialización dirigida por el Estado llegó a una etapa de agotamiento que hizo inevitable su finalización? Más aún, ¿cómo fue que se tejó esa “leyenda negra”¹⁰ según la cual la industrialización fue un período histórico de retraso económico y social?¹¹ La respuesta debe ser buscada en las dificultades resultantes de un inestable contexto sociopolítico y contradicciones sociales,

⁹ Sobre el caso noruego y cómo logró evitar los problemas de enfermedad holandesa véase, por ejemplo, Ramírez Cendrero y Wirth (2013).

¹⁰ Bértola y Ocampo (2013) señalan la idea de que se había instalado una “leyenda negra” en torno a la industrialización latinoamericana, mostrando que en realidad hubo progresos muy importantes en términos productivos y sociales. Asimismo, como muestran diferentes autores, entre ellos Ros (2011), es notable el contraste entre el crecimiento económico, el PIB por habitante y la productividad durante el período de industrialización y la fase posterior a las reformas pro mercado, en favor de la primera.

¹¹ En Kulfas (2016) mostramos que, durante ese período, el PIB por habitante argentino creció a una tasa similar a la de EE.UU., Australia, Canadá y el promedio de los países europeos, nada menos que durante los años de la segunda postguerra, edad dorada del desarrollo capitalista.

sin que ello signifique negar las limitaciones que tuvo la industrialización argentina, dificultades que, como se ha mostrado, estaban siendo abordadas de manera paulatina con ciertos logros. Es un período caracterizado por la inestabilidad política, la aparición recurrente de experiencias autoritarias y la conflictividad social. Desde la sociología, se planteó la idea de un empate social (Portantiero, 1977; O'Donnell, 1977) según el cual aquella oligarquía agropecuaria que protagonizara de manera estelar la vida política durante el período de auge agroexportador, y que siguiera detentando el poder político en los albores de la ISI, debió ceder y alternarse en el poder sin por ello perder su capacidad de maniobra. La conformación de una alianza social de sectores subalternos, encarnada por el peronismo, como expresión de la conjunción entre el sindicalismo y sectores industriales nacionales, adoleció de mayor fortaleza en el sector empresario. El empate social se expresaba en la posibilidad de veto al accionar del otro sector, pero en dificultades para mantener de manera perdurable el proyecto de unos u otros. Asimismo, la apertura a la inversión extranjera de fines de la década de 1950 incorporó nuevos actores de peso que agregaron mayores dificultades a la conformación de un bloque industrial fuertemente comprometido con el proyecto de la IDE.

El primer experimento de reformas pro mercado, instrumentado durante el último gobierno militar (1976-1983), fue instrumentado con el objeto de disciplinar y reestructurar las bases materiales de funcionamiento de la sociedad argentina. En términos de Canitrot (1980), la apertura generaría el efecto disciplinador de mercado una vez finalizado el período de represión política.

II.2- Reestructuración y pérdida de densidad productiva en la etapa de reformas pro mercado.

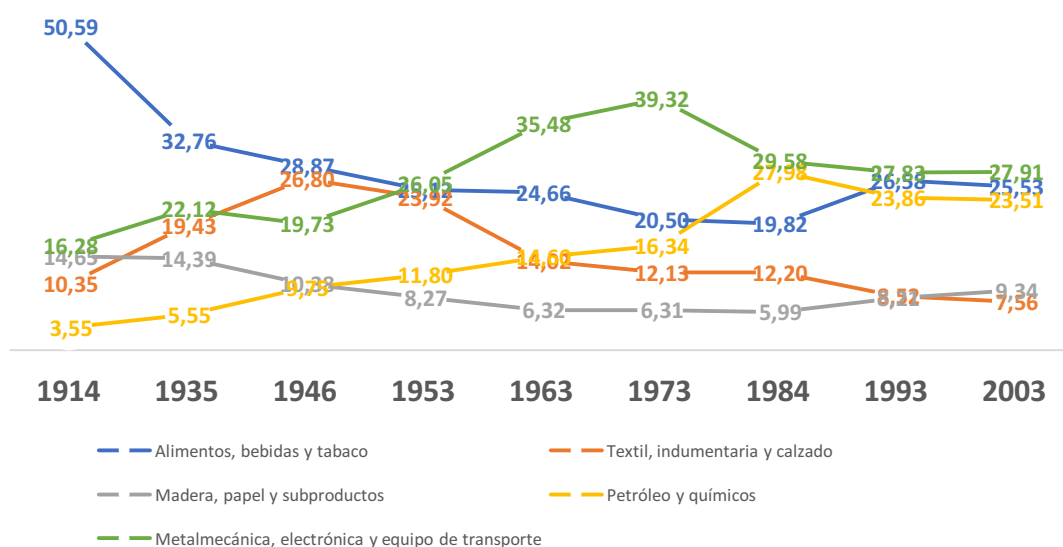
Tras más de cuatro décadas de economía protegida, se inició un programa de reducción de aranceles de importación (Sourrouille y Lucángeli, 1983), de forma conjunta con una reforma financiera que generó una fuerte afluencia de capitales y una considerable apreciación cambiaria. Como resultado de este proceso, se produjo el cierre de unos 17.000 establecimientos industriales, con la pérdida de 143.000 empleos formales, los cuales representaban el 13,5% de los establecimientos fabriles y el 9,4% del empleo industrial formal registrados en el Censo Industrial de 1974. Pero el impacto de este proceso no fue homogéneo. Como mostraron Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986), algunos actores económicos no padecieron este escenario crítico, pudiendo incluso expandirse y diversificar sus actividades.

La industria argentina transitaría el último cuarto del siglo XX en este doble movimiento que incluyó un fuerte ajuste inicial, entre 1976 y 1990, y la conformación del nuevo modelo industrial abierto y flexible. En este período, el PIB industrial se mantuvo estancado y el PIB industrial por habitante cayó un 25%. El empleo en el sector se redujo considerablemente por una combinación de tres factores: a) una reestructuración que favoreció a ramas menos intensivas en mano de obra; b) la tendencia mundial a una mayor subcontratación de actividades de servicios que antes eran realizadas por las propias compañías (transporte, logística, reparaciones, mantenimiento, servicios al personal, etc.) y la focalización en el *core business*; c) las características propias de este modelo de producción abierto y flexible, con mayor incidencia de insumos intermedios y tecnologías importadas. Los efectos de esta etapa de transición y ajuste pueden visualizarse en la comparación de los datos intercensales: en 1993 era posible encontrar un 20% menos de establecimientos fabriles que en 1974, y una caída del 31% en el empleo manufacturero.

Como señalan Kosacoff y Ramos (2001), en la década de 1990 se fue consolidando un modelo industrial más flexible que afronta los desafíos de competitividad ajustando costos mediante el reemplazo de proveedores nacionales por importaciones. En el extremo, algunas firmas industriales terminan cerrando líneas de producción para convertirse en comercializadores de los bienes importados que antes producían en el país.

Si la nota dominante del período de ajuste era el cierre masivo de unidades productivas, en esta etapa predomina una flexibilidad pragmática que procura adaptarse a las diferentes fases del ciclo económico y a la estructura de precios relativos de la economía. Esa diversificación y versatilidad que había caracterizado a los grupos económicos emergentes tras el ajuste, se había extendido a otros segmentos de la actividad industrial. De este modo, quedó obsoleta la vieja contradicción entre industriales e importadores: en este nuevo modelo, se podía ser las dos cosas al mismo tiempo, alternado el mix según las coyunturas de precios relativos y de las políticas públicas¹².

Gráfico 2. Participación de ramas manufactureras agregadas en el valor agregado total de la industria manufacturera, 1914-2003.



FUENTE: Kulfas y Salles (2018), en base a datos de la Base de Información Industrial Censal de la Argentina (BIICA), Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP), Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM.

El cambio estructural se observa en la fuerte declinación de la rama metalmecánica, incluyendo electrónica y equipo de transporte. Dicha rama es la protagonista central de la IDE, período en el que duplicó su participación en el producto industrial, del 19,7% al 39,3% entre los censos de 1946 y 1973. Tras los procesos de reformas pro mercado, dicho

¹² Rojo, Yoguel, Tumini y Rivas (2007) muestran que existe una elevada proporción de firmas que realizan, simultáneamente, importaciones y exportaciones. Según la tipología de empresas que elaboran los autores, las empresas que exportan e importan eran 3.881 en 1998 y 4.152 en 2006. En 1998 representaban el 40% del total de agentes vinculados al comercio exterior y en 2006 el 45%.

complejo pierde más de 10 puntos porcentuales de participación. En sentido contrario, la industria alimenticia, que venía perdiendo de manera sistemática desde el primer registro censal, recupera terreno a partir del nuevo escenario del MIAF. Otro sector en ascenso es el de petróleo y químicos, también asociado a recursos naturales, mientras que textil acentuó el proceso de declinación relativa que ya venía mostrando durante la IDE (Gráfico 2).

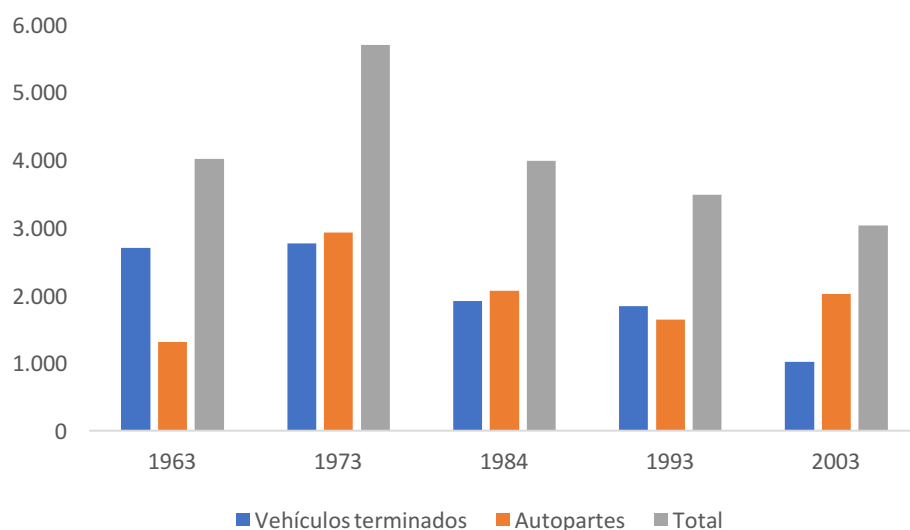
Este cambio de modelo se expresó con fuerza en el complejo automotor. La firma del acuerdo regional de comercio e inversiones del MERCOSUR en 1991, permitió generar un mercado ampliado que benefició a algunos sectores industriales. Una de las pocas iniciativas de política industrial implementadas en el período fue el régimen para la industria automotriz, la cual procuraba generar un proceso de especialización intra regional que permitiera incrementar la producción, evitando desequilibrios comerciales dentro de la región, y constituir una plataforma regional exportadora de vehículos con tecnología de frontera internacional. Cabe recordar que el modelo automotor argentino de las décadas de 1960 y 1970 funcionaba con líneas de producción rezagadas respecto a la frontera tecnológica, pero con elevados coeficientes de integración nacional de la cadena autopartista. Bajo el nuevo modelo abierto y flexible, se incorporaron tecnologías de última generación, pero con bajísimos niveles de integración local, de modo que Argentina comenzó a llevar al mercado entre 4 y 5 veces más autos que en 1970, pero prácticamente con el mismo valor agregado (Kulfas, 2016). Asimismo, la plataforma exportadora hacia otras regiones del planeta no llegó a plasmarse más allá de experiencias muy puntuales.

Como se puede observar en el Gráfico 3, los datos censales reflejan un aumento del valor agregado de la industria automotriz, medida en valores constantes a precios de 2003, hasta el año 1973. Con posterioridad, se observa una caída sostenida, particularmente en vehículos terminados. En efecto, el valor agregado de un vehículo terminado en 2003 era casi la tercera parte del registrado en 1963 y 1973.

Más aún, si analizamos la evolución del coeficiente de integración productiva, expresado como el cociente entre valor agregado y valor bruto de la producción, observamos una evolución decreciente en las últimas 3 mediciones censales: 0,49 en 1984, 0,38 en 1993

y 0,31 en 2003 (Kulfas y Salles, 2018). El declive es aún más pronunciado en la industria automotriz, donde se pasó de 0,45 en 1984 a 0,28 en 1993 y 0,26 en 2003.

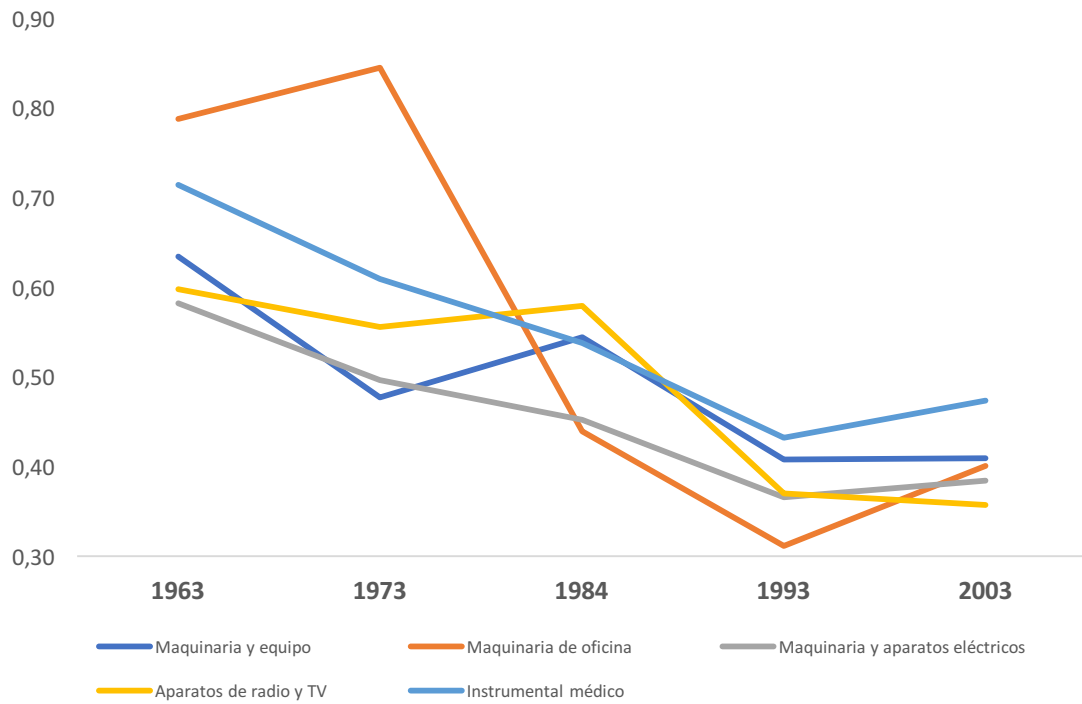
Gráfico 3. Valor agregado de la industria automotriz argentina, 1963-2003, en millones de pesos constantes a precios de 2003.



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la Base de Información Industrial Censal de la Argentina (BIICA), Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP), Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM.

Una tendencia similar puede ser hallada en relación con la producción de las diferentes ramas fabricantes de maquinarias, equipos y electrónica (Gráfico 4). En muchos casos, la reducción del coeficiente de integración llega a la mitad, aunque vale también notar que la tendencia, en algunas ramas, puede ser observada también en la medición intercensal de 1963 y 1973, lo cual abre la posibilidad de nuevas investigaciones acerca de si tal tendencia tuvo un origen previo.

Gráfico 4. Coeficiente de integración productiva (valor agregado sobre valor bruto de producción) en ramas seleccionadas de producción de maquinaria y equipo, según diferentes mediciones censales.



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la Base de Información Industrial Censal de la Argentina (BIICA), Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP), Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM.

III- El desempeño manufacturero en una etapa de políticas heterodoxas (2002-2015).

III.1- El escenario económico tras la crisis de la Convertibilidad.

Hacia fines de la década de 1990, la economía argentina inició un largo proceso recesivo que se extendería por cuatro años, donde el país perdió cerca del 25% de su PIB (Kulfas, 2016). El régimen macroeconómico de Convertibilidad había logrado, en 1991, superar el escenario de inestabilidad e hiperinflación del bienio anterior. Pero la rigidez de dicho régimen de ancla cambiaria, terminó acumulando numerosas inconsistencias y desajustes macroeconómicos, fundamentalmente en el sector externo, que derivó en un proceso de sobre endeudamiento.

A fines de 2001, la crisis económica se tradujo en un crack financiero que finalizó con la reestructuración forzada de las carteras bancarias, la suspensión de pagos de deudas con el exterior y una economía virtualmente paralizada, que recién comenzó a reordenarse a mediados de 2002. El fin de la Convertibilidad condujo a una fuerte devaluación de la moneda que, en un contexto de virtual parálisis económica y financiera, alto desempleo y capacidad ociosa, tuvo un débil traslado a precios, configurando un escenario de elevado tipo de cambio real (el tipo de cambio nominal creció un 250% en 2002, mientras que la inflación minorista en dicho período fue del 40%).

Superado el momento más crítico, las autoridades económicas fueron dando forma a un nuevo régimen de política macroeconómica basada en tres aspectos centrales: a) el sostenimiento de una paridad cambiaria elevada y relativamente estable en términos reales, mediante intervenciones del Banco Central y el sostenimiento de un significativo superávit fiscal (entre 3 y 4% del PIB); b) la introducción de controles sobre movimientos de capitales especulativos y algunos elementos de regulación cambiaria; c) la implementación de impuestos (retenciones) sobre las exportaciones de productos primarios. De este modo, se configuró un escenario macroeconómico que generaba señales de estímulo a los sectores transables, ofreciendo un halo protectorio mediante la elevada paridad cambiaria, con una imposición directa sobre los productores primarios de alimentos, de modo de evitar un encarecimiento del precio interno de dichos productos

y dotar de mayores recursos al Estado, y controles de capitales como medio para prevenir tendencias a la apreciación y shocks especulativos. Este régimen produjo muy buenos resultados, particularmente hasta el año 2008, cuando la aceleración de la inflación comenzó a apreciar el tipo de cambio real y con ello se fue debilitando un aspecto central de este régimen (Damill y Frenkel, 2015; Kulfas, 2016).

La economía inició un proceso de crecimiento económico muy acelerado que se frenó a fines de 2008, con el inicio de la crisis internacional, pero que retomó su senda a finales de 2009 y finalizó sobre fines de 2011 (entre 2004 y 2008 el crecimiento promedio del PIB fue del 7,1% anual, entre 2009 y 2011 ascendió al 7,7%). A partir de 2012, la economía argentina ingresó en un sendero de estancamiento, alternando años de bajo crecimiento con otros de caída de magnitudes relativamente leves.

Fueron los años de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015), de experimentos económicos heterodoxos que, si bien mantuvieron líneas de continuidad en el terreno político, mostraron matices no menores, tal como he señalado en un trabajo anterior (Kulfas, 2016). Si el primer kirchnerismo (2003-2007) se vio impulsado por una macroeconomía muy favorable y consistente –caracterizada por superávits gemelos, elevado tipo de cambio real, fuerte recomposición de la rentabilidad empresarial y paulatino estímulo a la demanda interna con una combinación entre política fiscal y de ingresos-, el segundo kirchnerismo (2008-2011) intentó (con un éxito parcial y severas limitaciones) compensar el menor impulso macroeconómico con respuestas institucionales y desde la política fiscal y productiva. Asimismo, el tercer kirchnerismo (2012-2015) marcó la crisis de ambos enfoques: con un escenario macroeconómico en franco deterioro y las limitaciones acumuladas en las capacidades de la política económica y productiva, la economía argentina se sumergió en un proceso de estancamiento económico donde la promesa inicial de “profundizar el modelo” debió mutar a la menos ambiciosa y épica de “aguantar el modelo”.

La paradoja fue que en el momento donde la macroeconomía mostraba señales positivas y daba espacio para pensar en proyectos de larga maduración y nuevos arreglos institucionales, se observó cierto desprecio por la planificación a mediano y largo plazo y la conformación de una nueva institucionalidad. Asimismo, cuando se tomó consciencia de que la era de los superávits gemelos se vería más comprometida, siendo necesario un

papel más activo en materia productiva, se recurrió a herramientas e instituciones repetidas y de escasa orientación al cambio estructural. Finalmente, cuando se intentaron algunas innovaciones más profundas, resultó ser demasiado tarde y los mecanismos de implementación ciertamente precarios e inefectivos, como veremos en la Sección IV.

El resultado de este experimento en materia productiva fue, como veremos, un sector manufacturero que logró crecer de manera considerable, como no se veía incluso desde la década de 1970, pero sobre la base tecno-productiva existente, sin alterar en lo esencial los rasgos característicos del modelo abierto y flexible, en otras palabras, sin gestar un cambio estructural. Como resultado de ello, el país logró un nuevo pico de producción industrial por habitante en el año 2011, similar al de 1974, pero, nuevamente, con esta composición menos integrada y más ensambladora, de modo que una vez agotado el combustible de la holgura externa, las restricciones sobre la capacidad de importar limitaron la continuidad de ese crecimiento¹³.

¹³ Es importante señalar las diferencias existentes entre este modelo industrial y el de la IDE desde el punto de vista del funcionamiento macroeconómico. En aquel período, tal como lo modelizan Braun y Joy (1981), el deterioro de la balanza comercial por el incremento de las importaciones era el factor que conducía al ajuste externo. En el IAF, la fuerte integración financiera internacional que tiene la Argentina, su tendencia a la dolarización de portafolios y fugas de capitales introduce un efecto adicional: en contextos de fuerte crecimiento no solo se produce un considerable crecimiento de las importaciones sino también una mayor acumulación de activos financieros externos.

III.2- Recuperación productiva y reindustrialización: alcances y limitaciones.

La recuperación manufacturera se inició en el segundo semestre de 2002. A pesar de la fuerte caída de la demanda en el mercado interno, la devaluación había permitido una notoria recuperación de la rentabilidad del sector, a la cual contribuyeron tres elementos: a) el congelamiento de las tarifas de servicios de electricidad y gas; b) la elevada rotación de stocks en una economía que funcionaba sin financiamiento; c) los bajísimos niveles de indexación salarial. Aún en un escenario de baja demanda interna, la elevación de la paridad cambiaria ofreció oportunidades para la producción nacional sustituyendo importaciones, las cuales alcanzaron al 38% de la producción industrial del año 2003 (CEP, 2003).

Hasta el año 2005, la recuperación se vio sustentada en una mayor utilización de la capacidad instalada. En dicho año, el país recuperó el nivel del PIB de 1998, es decir el previo a los inicios de la larga crisis de la Convertibilidad. Asimismo, tuvo lugar una recuperación importante de las exportaciones. Con posterioridad a 2005, la paulatina recuperación del salario real y el empleo permitieron una vigorosa expansión del consumo que retroalimentó el crecimiento manufacturero.

El desempeño industrial del período puede ser dividido en tres etapas. La primera se extiende hasta el año 2008, que fue la más dinámica y virtuosa, observándose un crecimiento simultáneo de la producción, el empleo, la productividad, las exportaciones y la creación de nuevas firmas. El empleo industrial se incrementó un 52%, la cantidad de firmas industriales un 36% y el PIB sectorial creció a una tasa anual del 7,9% (Cuadro 1). Se observó también un paulatino deterioro de la balanza comercial manufacturera, cuyo déficit se sextuplicó en dicho período, mostrando los límites del modelo abierto y flexible, aún con tipo de cambio real alto y la necesidad de acciones sectoriales más específicas. Finalizada la crisis mundial, el sector tuvo un nuevo período de crecimiento acelerado en el bienio 2010-2011, pero en este caso ya sin creación de nuevas firmas, con una débil expansión del empleo y pocas mejoras en las exportaciones. Finalmente, entre 2012 y 2016 se observa un escenario general contractivo en el sector¹⁴. Una nota relevante

¹⁴ Como muestran Coatz y Scheingart (2016), entre 2005 (año en que el país recupera el nivel previo a la crisis de la Convertibilidad) y 2011, Argentina se ubicó en el noveno lugar del mundo entre los países de mayor crecimiento industrial, superado levemente por Uruguay y Perú (países que tienen una estructura

ha sido el empeoramiento del balance de divisas, el cual, junto al sector energético, impactó negativamente en el desempeño agregado (Kulfas, 2016).

Cuadro 1. Sector manufacturero argentino: tasa de crecimiento promedio anual del producto, el empleo, la cantidad de empresas, las exportaciones, las importaciones, el déficit comercial sectorial y la productividad.

	1996-2000	2000-03	2003-08	2008-11	2011-15	2003-15
Producto	-0,4%	-1,5%	7,9%	3,5%	-1,5%	3,6%
Empleo	-1,1%	-2,9%	8,7%	1,4%	0,4%	4,0%
Cantidad de empresas	-1,9%	-1,6%	6,3%	0,2%	-0,2%	2,6%
Exportaciones	6,2%	-0,7%	22,4%	9,3%	-11,1%	6,9%
Importaciones	1,4%	-18,1%	31,9%	6,5%	-4,7%	12,2%
Déficit comercial	-0,7%	-31,0%	42,7%	4,4%	-0,3%	17,1%
Productividad	0,7%	1,4%	-0,8%	2,1%	-1,9%	-0,4%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La productividad del sector tuvo una evolución errática, dando cuenta de que el proceso inversor no realizó transformaciones sustantivas en las prácticas productivas a nivel agregado. La inversión bruta en maquinaria y equipos mostró una evolución positiva hasta 2011, con la salvedad del período afectado por la crisis internacional, pero el promedio del período (6,3% del PIB) da cuenta de los límites de dicho proceso. Cabe señalar que este dato tiene un sesgo por cuanto el empleo formal creció a una tasa muy elevada debido a que muchos empleos informales comenzaron a ser declarados a la seguridad social, lo cual implica un mayor crecimiento de la productividad al que se presenta en el Cuadro 1 pero sin alterar en lo esencial la conclusión señalada¹⁵.

Se trató de un período de alto dinamismo, con nuevos intentos desde el sector público, fundamentados en mayores recursos en ciencia y tecnología, pero pocos resultados en términos agregados. El Cuadro 2 muestra que la composición del producto y el empleo industrial según sus grados de intensidad tecnológica (Katz y Stumpo, 2001) no mostró cambios sustanciales a lo largo del período analizado. Ello no significa afirmar que no se

industrial mucho más pequeña que la argentina) y por China, países del este asiático y de la periferia europea. Sin embargo, entre 2011 y 2015 Argentina desciende al puesto 42 de ese ranking.

¹⁵ De acuerdo a datos de INDEC y Coatz y Schteingart (2016), la productividad creció a una tasa media del 1,1% anual entre 2002 y 2011, considerando exclusivamente a los asalariados formales, y del 2,1% si incluimos en el cálculo al total de obreros industriales. Pero tomando el período en su conjunto, hasta 2015, las tasas de crecimiento de la productividad manufacturera fueron de solo 0,2% y 1,1% anual, incluyendo solo obreros formales y ocupados totales respectivamente.

han producido algunos comportamientos interesantes desde el punto de vista tecnológico y productivo, como en los casos de la maquinaria agrícola (Lavarello y Goldstein, 2011), la industria farmacéutica, el software o algunas ramas asociadas a una incipiente reaparición del Estado en el ámbito productivo en energía nuclear, industria satelital y defensa (Lavarello y Sarabia, 2015), pero todos estos esfuerzos no generaron una masa crítica que quedara reflejada en los agregados.

Cuadro 2. Composición del producto y el empleo del sector industrial argentino según intensidad tecnológica en años seleccionados.

RAMAS	2004		2008		2011		2015	
	PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo
Intensivas en ingeniería	13,1%	14,9%	15,2%	16,7%	15,9%	16,7%	14,8%	16,9%
Automóviles	4,5%	5,9%	5,4%	7,7%	6,0%	7,9%	4,4%	7,3%
Alimentos, Bebidas y Tabaco	25,2%	30,9%	25,5%	27,9%	23,8%	28,9%	25,9%	29,9%
Otras intensivas en recursos naturales	31,8%	14,5%	28,2%	14,0%	27,6%	13,5%	29,1%	13,1%
Intensivas en mano de obra	25,4%	33,9%	25,8%	33,7%	26,6%	33,0%	25,8%	32,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

NOTA: la clasificación de las ramas se realizó siguiendo la metodología de Katz y Stumpo (2001).

FUENTE: elaboración propia en base a datos de INDEC y Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En definitiva, así como la IDE tuvo su pico en 1974, el MIAF pareció haberlo alcanzado en 2011, combinando una política macroeconómica heterodoxa y algunos instrumentos de política sectorial que no alcanzaron, ni llegaron a plantear el camino del cambio estructural.

IV- La política industrial

IV.1- Marco institucional e instrumentación: entre las capas geológicas y la inconclusa búsqueda de lo nuevo.

El buen desempeño registrado hasta 2011 tuvo un impulso sustentado en el escenario macroeconómico del período 2003-2008 antes que en políticas sectoriales específicas. La paradoja es que las innovaciones institucionales comenzaron una vez finalizado el período de mayor dinamismo, lo cual abre una serie de interrogantes significativos en cuanto a su efectividad y a la relevancia del régimen de política macroeconómica.

La política industrial en Argentina posee un alto contenido de superposición de programas por capas geológicas, donde conviven instrumentos creados en diferentes períodos, algunos para afrontar situaciones de crisis, otros con perfil sectorial, la mayoría de ellos horizontales y coinciden en general en la carencia de una mirada estratégica con objetivos específicos¹⁶.

Es posible diferenciar cinco tipos de iniciativas de política industrial en Argentina: a) regímenes de competitividad, sectoriales y de incentivos fiscales; b) política comercial externa (aranceles a las importaciones, reintegros de exportaciones, restricciones cuantitativas sobre importaciones); c) políticas de estímulo a la innovación tecnológica; d) política financiera; e) compras estatales y desarrollo de proveedores. En el Cuadro 3 se presenta una síntesis de instrumentos, las instituciones involucradas y sus niveles de innovación programática y de implementación. Han predominado las iniciativas en capas geológicas, al tiempo que las innovaciones se fueron implementando en forma paulatina a partir de 2008. Entre estas últimas, cabe destacar: a) la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, a fines de 2007, el cual absorbió varios programas pre-existentes pero adicionando nuevas iniciativas con mayor diversificación sectorial, creación de clusters tecnológicos y profundidad en el apoyo a firmas innovadoras; b) la reaparición

¹⁶ Bértola y Ocampo (2013) señalan que dicha tendencia a acumular programas de política industrial en capas geológicas se observa en varios países de América Latina y lo atribuyen a cuestiones de economía política y la preeminencia de *lobbies* sectoriales.

de la banca pública en el financiamiento productivo en mayor escala (fundamentalmente orientado a PyMEs) a partir de 2008 y del Banco Central como regulador del crédito, tras la modificación de su carta orgánica en 2012, forzando un direccionamiento del crédito hacia la inversión productiva a tasas bajas en los principales bancos ; c) la reaparición de iniciativas estatales en industria satelital, las industrias de defensa, energía atómica y el desarrollo de proveedores, particularmente a partir de 2012; d) la implementación de programas de asociatividad y desarrollo de clusters en diferentes ámbitos (pymes, ciencia y tecnología).

Como se puede observar, incluso en muchas iniciativas innovadoras, destaca la reaparición de instrumentos de otros períodos históricos, siendo limitada la innovación, tanto institucional como instrumental. Asimismo, cabe señalar que muchas iniciativas no fueron específicamente de política industrial, particularmente las de carácter financiero, que en general tendieron a poner el foco en la inversión en general y en los actores PyME en particular, antes que en lo sectorial o en iniciativas de cambio estructural.

La política comercial externa tuvo múltiples objetivos con resultados algo difusos y difíciles de mensurar (Kulfas, 2016). Si bien fueron más acotadas y selectivas en el período inicial (entre 2003 y 2011), procurando generar estrategias de protección parciales mediante el uso de licencias no automáticas de importación y otros instrumentos para algunos sectores denominados “sensibles”, por su peso en la generación de empleo y su fuerte exposición a la competencia internacional (textiles, calzados e indumentaria, entre otros), entre 2012 y 2015 se generalizó bajo un sistema de autorización previa para la totalidad de importaciones. Dicho instrumento se utilizó tanto como herramienta de negociación y contención de precios domésticos, como para regular salidas de divisas y, en ocasiones, como instrumento de estímulo a la producción local y la sustitución de importaciones, pero con una mirada cortoplacista y de difícil sostenibilidad ante la mirada de la Organización Mundial de Comercio (OMC)¹⁷.

¹⁷ Un ejemplo de esta política fue la implementación, entre 2012 y 2013, de negociaciones no formalizadas con firmas con necesidades de importación a las cuales se les solicitaba que las compensen con exportaciones. Pero en la mayoría de los casos no se trató de nuevas exportaciones, sino que se creó un mercado secundario informal de cuotas de exportación, donde pequeños exportadores cedían sus productos a firmas con necesidades de importación. Esto mejoró los márgenes de algunos exportadores, pero no trajo consigo un incremento real de las ventas externas.

En el ámbito de la política en ciencia y tecnología, y en espacios del complejo estatal, aparecieron las experiencias más interesantes e innovadoras en materia de política industrial. Bajo este paraguas, el país mostró avances en la producción de satélites, en energía nuclear, tuvo un sector farmacéutico con los mayores esfuerzos innovadores de la industria argentina (MINCYT, 2015) y otras experiencias particulares. Hubo intentos de mayor integración sectorial y de cadena a partir de diferentes iniciativas de programas de *clusters* pero que terminaron siendo un programa más dentro del abanico de oferta de herramientas públicas, antes que una reorientación de la política productiva.

Asimismo, ha sido frecuente la escasa coordinación interinstitucional, la superposición de objetivos y la carencia de una estrategia global de desarrollo. El objetivo de la “reindustrialización” estuvo muy presente en el discurso gubernamental en todo el período, y existió una gran preocupación e interés por el sector, el cual había sido desatendido y descuidado por diferentes gobiernos en las décadas anteriores. En tal sentido, la experiencia de los gobiernos kirchneristas mostró mucha iniciativa, pero al ser implementada de manera dispersa y sin un horizonte coherente y definido, se perdió su efectividad y, fundamentalmente, no se logró modificar los patrones fundamentales del modelo abierto y flexible. De esta manera, el notable crecimiento del sector trajo consigo una demanda exponencial de bienes importados en un contexto macroeconómico y de políticas sectoriales que no estimularon las inversiones que hubieran permitido atender la creciente demanda con mayor producción nacional (Kulfas et. al., 2014).

Lavarello y Sarabia (2015) muestran ciertos cambios en la evolución de la política industrial a lo largo del decenio 2004-2013. Si bien se observa un predominio de los incentivos horizontales (los cuales explicaron algo más de la mitad de los instrumentos entre 2004 y 2009), a partir de 2010 encuentran una mayor orientación hacia incentivos verticales y regionales (Cuadro 4). En ese mismo período, crecen los apoyos en torno a empresas estatales (energía atómica, fabricaciones militares e industria satelital), los cuales pasan a representar el 15% del total de apoyo público a la industria, cuando en períodos anteriores se ubicaban por debajo del 5%. También encuentran un peso creciente de los programas de compras gubernamentales, los cuales explican casi 8% de los recursos de política industrial. Por su parte, los incentivos fiscales, más acotados por las políticas de capas geológicas (allí entra la maquila de Tierra del Fuego) mostró un peso creciente en términos de recursos, pero decreciente en términos relativos. La gran

paradoja ha sido que la política industrial fue calibrando su orientación a medida en que el escenario macroeconómico se iba deteriorando, reduciendo la efectividad del cambio, si bien continuó impregnada por las mencionadas capas geológicas.

Es interesante mostrar que la mayor orientación sectorial, buscando seleccionar actividades de mayor dinamismo y alto componente innovativo, no estuvo en manos del Ministerio de Industria, que prosiguió con su lógica inercial, sino del Ministerio de Ciencia y Tecnología. El Gráfico 5 muestra los proyectos FONARSEC, con la orientación señalada, destacando las inversiones apalancadas en actividades vinculadas a la salud (21%), TICs (17%), nanotecnología (18%), bio-vacunas (16%), energía solar (13%), agroindustria (11%) y agro – biotecnología (4%). No obstante esta interesante orientación, cabe señalar que se trata de montos relativamente exiguos con relación a la estructura productiva nacional y, por ende, con relativa capacidad para “mover la aguja”.

Cuadro 3. Política industrial en Argentina: instituciones, iniciativas, actores y grados de innovación institucional y de implementación.

	Instituciones	Iniciativas	Actores beneficiarios	Grados de innovación
Competitividad, sectoriales, incentivos fiscales	Ministerio de Industria	Régimen automotor Maquila Tierra del Fuego (electrónica) Ley de Software Bono de bienes de capital	Grandes empresas	“Capas geológicas”
		PyMEs / Grandes empresas	Nuevo régimen “Capas geológicas”	
	Secretaría PyME	Crédito fiscal para capacitación Clusters	PyMEs	“Capas geológicas” Novedoso
Política comercial externa	Ministerio de Industria / Subsecretaría de Comercio Exterior	Licencias no automáticas Restricciones a las importaciones (DJAI – declaración jurada anticipada de importación)	Sectores “sensibles” (Calzado, indumentaria) Varios sectores y empresas	“Capas geológicas”
Innovación tecnológica	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Fondo Tecnológico / Grupos asociativos / créditos para innovación	Varios sectores, PyMEs y grandes empresas	Innovativo (pero de reducido volumen de recursos)
Política financiera	Banco Nación Banco de Inversión y Comercio Exterior Secretaría PyME Banco Central	Créditos blandos a tasas subsidiadas, banca pública y otros fondos públicos. Créditos del Bicentenario con algunos criterios genéricos de orientación.	PyMEs / Grandes empresas	Innovativo pero sin orientación estratégica
		Regulación financiera y orientación del crédito		
Compras estatales y desarrollo de proveedores	Ministerio de Defensa ARSAT CNEA / CONAE YPF Ministerio de Salud	Desarrollo de complejo estatal de defensa, actividades espaciales, energía atómica y la industria satelital	PyMEs y grandes firmas del complejo metalmecánica y bienes de capital. INVAP.	Innovativo
		Desarrollo de proveedores	Proveedores sector petrolero	
		Compras de medicamentos	Industria farmacéutica	

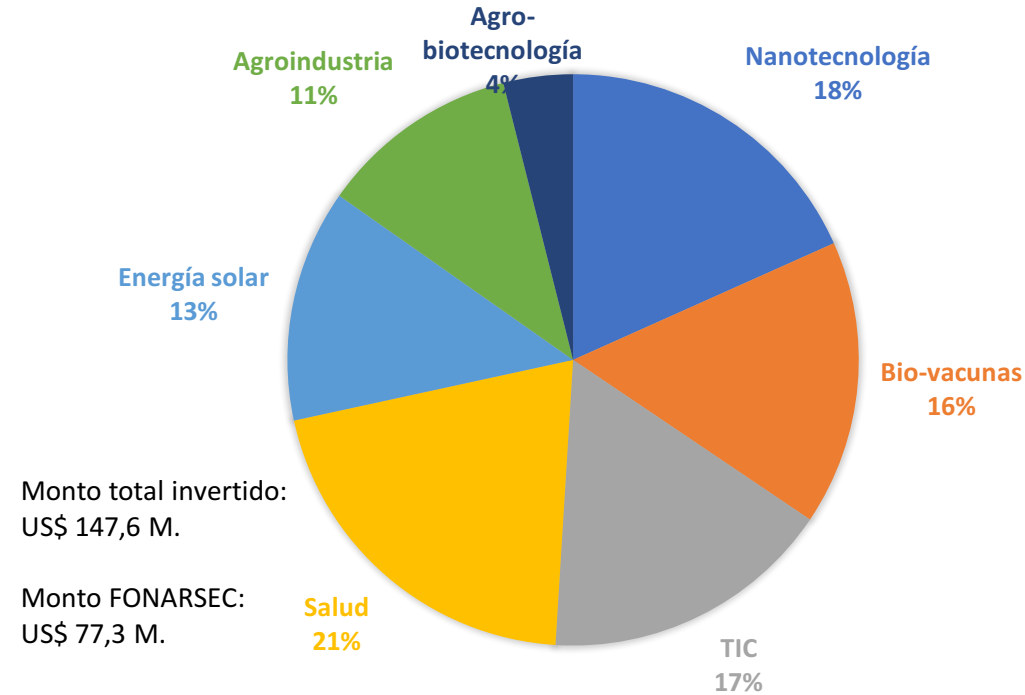
FUENTE: elaboración propia.

Cuadro 4. Recursos fiscales y financieros destinados a programas de política industrial.

	Promedio anual en millones de pesos constantes a precios de 2013			Participación en el total			Variación		
	2004-2006 (I)	2007-2009 (II)	2010-2013 (III)	2004-2006 (I)	2007-2009 (II)	2010-2013 (III)	II/I	III/II	III/I
Promoción de oportunidades CyT	827,6	1.094,3	1.777,5	3,5%	4,3%	4,8%	32,2%	62,4%	114,8%
Horizontales	218,2	369,9	530,7	0,9%	1,4%	1,4%	69,5%	43,5%	143,2%
Verticales	609,4	724,4	1.246,8	2,6%	2,8%	3,4%	18,9%	72,1%	104,6%
Regionales	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%			
Formación de mano de obra e ingenieros	520,4	1.170,7	1.423,5	2,2%	4,6%	3,9%	125,0%	21,6%	173,5%
Horizontales	520,4	1.170,7	1.423,5	2,2%	4,6%	3,9%	125,0%	21,6%	173,5%
Incentivos I+D+i en empresas	685,3	1.504,3	1.769,2	2,9%	5,9%	4,8%	119,5%	17,6%	158,2%
Verticales	52,9	560,1	729,3	0,2%	2,2%	2,0%	959,7%	30,2%	1279,9%
Regionales	0,0	98,7	222,4	0,0%	0,4%	0,6%		125,3%	
Incentivos fiscales	17.955,6	17.558,4	21.750,5	75,4%	68,5%	59,0%	-2,2%	23,9%	21,1%
Horizontales	8.363,6	7.701,1	5.764,7	35,1%	30,0%	15,6%	-7,9%	-25,1%	-31,1%
Verticales	2.429,5	2.702,0	1.613,4	10,2%	10,5%	4,4%	11,2%	-40,3%	-33,6%
Regionales	7.162,4	7.155,2	14.372,4	30,1%	27,9%	39,0%	-0,1%	100,9%	100,7%
Financiamiento a PYMES	1.989,0	1.560,6	1.733,2	8,4%	6,1%	4,7%	-21,5%	11,1%	-12,9%
Horizontales	1.989,0	1.560,6	1.733,2	8,4%	6,1%	4,7%	-21,5%	11,1%	-12,9%
Compra gubernamental	1.230,6	1.557,6	2.870,8	5,2%	6,1%	7,8%	26,6%	84,3%	133,3%
Apoyo empresas estatales (CNEA, ARSAT, FM)	594,5	1.193,8	5.542,7	2,5%	4,7%	15,0%	100,8%	364,3%	832,3%
Verticales	594,5	1.193,8	5.542,7	2,5%	4,7%	15,0%	100,8%	364,3%	832,3%
TOTAL	23.803,0	25.639,7	36.867,4	100,0%	100,0%	100,0%	7,7%	43,8%	54,9%
Horizontales	12.954,3	13.304,1	13.362,8	54,4%	51,9%	36,2%	2,7%	0,4%	3,2%
Verticales	3.686,3	5.180,4	9.132,3	15,5%	20,2%	24,8%	40,5%	76,3%	147,7%
Regionales	7.162,4	7.254,0	14.594,8	30,1%	28,3%	39,6%	1,3%	101,2%	103,8%

FUENTE: elaboración propia en base a datos de Lavarello y Sarabia (2015) e Institutos de Estadística provinciales.

Gráfico 5. Inversiones ejecutadas con recursos de FONARSEC (MINCYT) en el marco de los Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial (FITS), 2010-2012. Montos en millones de dólares



FUENTE: elaboración propia en base a datos de Lavarello y Sarabia (2015).

IV.2- La política industrial, los actores del desarrollo y el cambio estructural.

Las contradicciones dentro de los sectores empresarios en Argentina en torno a un sendero de desarrollo industrial han estado presentes desde finales del siglo XIX. La oligarquía agropecuaria forjó un modelo de desarrollo hacia fuera, donde el sector primario era concebido más como un apéndice del mercado mundial de alimentos que como una pieza del desarrollo productivo doméstico. Este vínculo era fuertemente complementario con la inversión extranjera, principalmente de origen inglés, en el ámbito de los ferrocarriles, frigoríficos y servicios públicos. Aun así, las raíces del sector manufacturero argentino datan de ese período, con una base fuertemente orientada hacia la producción de alimentos y una fuerte incidencia de las importaciones en el consumo doméstico. Ese sector continuó teniendo un fuerte peso específico en las políticas públicas hasta mediados de la década de 1940, donde, a pesar del agotamiento del modelo agroexportador, no procuraron avanzar en un plan alternativo de industrialización orientada o dirigida por el Estado sino, antes bien, atender una situación adversa a la cual consideraban coyuntural.

Con la irrupción del peronismo en la escena política, la nueva burguesía industrial emergente comenzó a tener una expresión política, pero ello estuvo lejos de consolidar una nueva elite económica. Antes bien, emerge el escenario de empate hegemónico antes mencionado, y la relación de la burguesía industrial con el peronismo estuvo atravesada por las tensiones y el conflicto. Desde la perspectiva de Basualdo (2006), se producen algunas mutaciones que dan lugar a lo que denomina “oligarquía diversificada”, donde sectores primarios se expanden hacia algunas actividades industriales y de servicios, pero sin dejar de detentar un fuerte peso en la actividad primaria. El golpe militar de 1976 sería visto, con esta óptica, como una “revancha clasista” (Basualdo, 2006) orientada a disciplinar las bases sociales de la conflictividad política y devolver a la oligarquía diversificada el papel preponderante que había sido puesto en cuestionamiento durante algunos períodos de la IDE.

Tras el último gobierno militar se consolida el peso de la oligarquía diversificada y en la década de 1990 se producirá un fuerte ingreso de capitales externos que dará una renovada presencia a las Corporaciones Transnacionales (CTs) en el país. Las CTs serán protagonistas de gran relevancia en la expansión del MIAF, fundamentalmente en la rama

automotriz (que lleva a una reducción del peso del autopartismo nacional), en alimentos y otras ramas de consumo masivo, y también en la química y la petroquímica.

Frente a este escenario, la experiencia heterodoxa de los gobiernos kirchneristas pareció no tomar debida nota respecto a las características de los actores económicos. Tuvieron, con relación al capital extranjero, una actitud similar a la del desarrollismo de la década de 1960, señalando que el eje central no era el origen del capital, sino que produzca efectivamente en el país. Este discurso no solo omitió algunas de las críticas que tuvo la IDE en la década de 1960, donde, por ejemplo, algunos estudios señalaron los problemas para el desarrollo de la cadena autopartista derivados del formato de transnacionalización del sector (Cimillo et. al., 1973), sino que, fundamentalmente, omitió los cambios que introdujo el MIAF en la estructura industrial argentina, donde “producir en el país” se pareció cada vez más a ensamblar partes y piezas importadas, y donde el discurso en pos de una “sustitución de importaciones” debió en todo caso mutar a una “sustitución de ensambladores” basada en la creación de nuevas capacidades tecnológicas y productivas.

El gobierno tuvo también un eje muy sesgado hacia la expansión del consumo como motor del crecimiento e industrialización. Pero bajo los parámetros del MIAF, una vez finalizada la fase de tipo de cambio real elevado, la opción por las importaciones (tanto de bienes finales como de insumos para ensamblar en el país) ocupó un espacio muy importante entre los industriales, no solo las CTs sino también los grupos nacionales y muchas firmas pequeñas y medianas. La incertidumbre macroeconómica y la carencia de una estrategia clara y coherente, más allá de las muchas iniciativas implementadas, fortaleció un enfoque cortoplacista en las diferentes fracciones empresarias. El gobierno procuró, desde lo discursivo, refundar una nueva “burguesía nacional”, pero en los hechos no hubo una acción del todo coherente y articulada, a lo cual se sumó la debilidad organizativa de ese sector. Al respecto, cabe señalar que hay una fuerte fragmentación en la representación de las empresas pequeñas y medianas, donde conviven no menos de cinco centrales empresarias con un peso relativamente débil¹⁸, más la Unión Industrial

¹⁸ Cabe mencionar a la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), de origen en el sector comercial, se fue expandiendo hacia algunas ramas industriales y de servicios; Confederación General Económica (CGE), que se dividió generando su homónima Confederación General Empresaria de la República Argentina (CEGERA); la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME), a su vez subdividida en Asociación PyME (APYME).

Argentina (UIA), fragmentada en dos sectores, donde la línea divisoria tiene un fuerte vínculo con el grado de inserción exportadora.

El énfasis gubernamental en la expansión del consumo le hizo descuidar políticas de estímulo a la inversión productiva con una mirada de mediano y largo plazo. En el ámbito del transporte, priorizó la producción automotriz, descuidando la política de transporte público, donde recién a partir de 2013 se dio una política específica con los ferrocarriles, de manera tardía y sin aprovechar para reactivar la industria ferroviaria que tenía proyectos en danza en el ámbito de Fabricaciones Militares.

El estudio de Gaggero, Schorr y Wainer (2014) muestra que esa política inicialmente planteada con el objetivo de recuperar una burguesía nacional no dio los resultados esperados, observándose, antes bien, cierta estabilidad en la cúpula empresaria. La excepción vino dada en el sector de la construcción y de proveedores de obra pública, donde efectivamente se registraron algunos cambios, aunque muy alejados de prácticas *schumpeterianas* o de la generación de nuevos actores del desarrollo. Una excepción interesante fue el crecimiento de algunas grandes firmas nacionales de laboratorios farmacéuticos, donde el sistema de compras públicas y el funcionamiento del mercado (motorizado por el crecimiento del consumo) le dieron un impulso relevante.

El gobierno realizó algunas innovaciones durante el período, pero le faltó capacidad prospectiva y una mirada de mayor alcance. Como señalamos en un trabajo anterior (Kulfas, 2016), la historia de los gobiernos kirchneristas muestran la gran contradicción entre la planificación política a largo plazo que le permitió tener el período de mayor continuidad política desde la restauración democrática de 1983, solo superado en el siglo XX por el ciclo de gobiernos radicales de 1916 a 1930, pero que no tuvo la capacidad ni la vocación para planificar la economía a largo plazo, en parte por un descreimiento respecto a dicha posibilidad. En el año 2005, sectores de la UIA solicitaron al gobierno la re fundación de un Banco de Desarrollo, recibiendo como respuesta que muchos de los que lo solicitaban eran los responsable de la descapitalización del liquidado Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), que funcionara desde la década de 1970, cuando heredó las funciones y el capital del Banco Industrial de 1944, hasta su disolución en la década de 1990. El gobierno no creó un banco de desarrollo pero multiplicó acciones de política financiera en torno al Banco Nación, el BICE, la regulación del Banco Central y

otros programas. Pero la falta de un banco de desarrollo significó, fundamentalmente, la carencia de un instrumento prospectivo que pudiera orientar una nueva oferta productiva, antes que reproducir las demandas de los actores del MIAF. En este punto, se observa con claridad la carencia de mirada estratégica para promover un cambio estructural y mutar al MIAF hacia un modelo que, sin perder su carácter abierto, resguardara espacios productivos que incorporen mayor aprendizaje y creación de capacidades.

Desde una perspectiva de largo plazo, se repitieron las dificultades asociadas a la volatilidad e inestabilidad macroeconómica. ¿Los empresarios no realizan inversiones porque descreen de la sustentabilidad macroeconómica o bien, la falta de acompañamiento empresario y su tendencia a la flexibilidad, a ser “empresarios con industrias” antes que “industriales”, van minando la sustentabilidad macroeconómica por el lado del sector externo? Como suele ocurrir en este tipo de dilemas que se repiten a lo largo de períodos prolongados de tiempo, hay un poco de ambos fenómenos.

Hacia fines de 2015 se produjo el recambio presidencial que implicó un viraje importante en la concepción de la política económica y un cierto regreso a la primera versión del MIAF, es decir, con menor interés estatal en el desarrollo industrial, una política macroeconómica que gira paulatinamente a la ortodoxia y mayores grados de apertura a la competencia internacional.

V- Conclusiones

La historia industrial de la Argentina contemporánea ha mostrado dificultades sustanciales para consolidar un proceso de desarrollo económico asentado en la ampliación de las capacidades tecnológicas y productivas en el sector industrial. Las dificultades para articular una estrategia de largo plazo, la volatilidad macroeconómica, las contradicciones sociales y entre las diferentes fracciones de poder económico, son todos ellos elementos que, combinados entre sí, contribuyen a explicar tales limitaciones.

El MIAF, que emergiera tras el proceso de reestructuración y achicamiento del sector tras la interrupción de la IDE, es la expresión de un escenario que, al igual de otras experiencias latinoamericanas, muestra el achicamiento del espacio de negocios para el sector manufacturero y la reducción de las tasas de inversión. Es el contexto internacional de la transnacionalización de los procesos productivos y las cadenas globales de valor, que emerge desde la década de 1970, donde los espacios elegidos para la actividad industrial se centran en las economías asiáticas, quedando América del Sur como un ámbito destinado fundamentalmente a la explotación de recursos naturales y al aprovechamiento de los mercados de consumo interno, particularmente en el caso de las economías de ingreso medio. El capital nacional acompañó en buena medida este proceso en el caso argentino. Muchos grupos económicos se transnacionalizaron y diversificaron. El retiro del Estado de muchos proyectos productivos significó también la desaparición o reconversión de muchos proveedores de alta tecnología, hecho que se tradujo en una menor intensidad tecnológica en los agregados.

En este trabajo sostenemos que lo acontecido a partir de 2002/2003 representó una versión diferente al período anterior, pero sin alterar los aspectos esenciales del MIAF, por tal motivo hablamos de una versión II de dicho modelo, pero sin haber un cambio estructural. En 2011 se alcanzó un nuevo pico de industrialización, pero seis años después se observa un retroceso considerable. Naturalmente, desde la mirada ortodoxa se utilizan estos resultados para criticar el nivel de industrialización argentino y exigir mayor apertura. Dichas recetas solo agravarían la situación en términos del balance de divisas, el empleo y la distribución del ingreso, pero también es cierto que el crecimiento industrial, bajo los parámetros del MIAF, llegó en 2011 a límites difíciles de traspasar

sino se plantean nuevas políticas y los desafíos de economía política son gestionados de otra manera. Naturalmente no se trata de realizar cambios radicales en términos de las condiciones de un modelo abierto, pero sí de generar los instrumentos e incentivos necesarios para promover espacios productivos de mayor densidad tecnológica y promover el *upgrading* de ramas tradicionales. La histórica contradicción entre actores del sector primario y de las manufacturas puede ser encarada, en parte, con políticas que promuevan eslabones eficientes que incorporen bienes de capital y servicios de ingeniería a la explotación de los recursos naturales y agregación de valor aguas abajo. Los logros que muestra Argentina en este aspecto distan bastante de los casos relevantes para utilizar como puntos de comparación (Noruega, Finlandia, Canadá y Australia).

La política económica implementada entre 2003 y 2015 tuvo muchos rasgos voluntaristas y problemas de economía política que se tradujeron en falta de selectividad y planeamiento. En tal sentido, los actores industriales continuaron haciendo sus negocios bajo los parámetros del MIAF, aprovechando las nuevas oportunidades de corto y mediano plazo en el ámbito fabril, pero sin dejar de combinarlas con negocios vinculados a la importación de bienes finales, el ensamblaje, la esfera financiera y una débil proactividad en materia de innovación tecnológica. Repensar el MIAF implica, entre muchas otras cosas, un nuevo relacionamiento con los actores industriales que permita, a partir de un régimen macroeconómico consistente y más estable, estimular un cambio estructural en el ámbito manufacturero con políticas más selectivas y contundentes.

Bibliografía

- Arceo, Enrique (2005). Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación. Buenos Aires, FLACSO - UNQ.
- Amico, Fabián (2011). Notas sobre la industrialización por sustitución de importaciones en Argentina: buscando adentro la fuente de competitividad externa. *H-Industri@. Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, n° 9, Buenos Aires.
- Amsden, Alice (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL* 82, Santiago de Chile.
- Amsden, Alice (2001). *The Rise of 'The Rest'. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press, Nueva York.
- Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse (1986). El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Basualdo, Eduardo (2006). Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013). El desarrollo económico de América Latina desde la independencia, Fondo de Cultura Económica, México.
- Braun, Oscar y Leonard Joy (1981). Un modelo de estancamiento económico. *Desarrollo Económico*, v. 20, Nro. 80 (enero-marzo 1981), Buenos Aires.
- Belini, Claudio (2017). Historia de la industria en la Argentina. De la independencia a la crisis de 2001. Sudamericana, Buenos Aires.
- Canitrot, Adolfo (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, vol. 19, n° 76.
- Cardoso, Fernando Henrique (1974). Las contradicciones del desarrollo asociado. *Desarrollo Económico*, Volumen XIV, Nro. 53, IDES, Buenos Aires.
- Centro de Estudios para la Producción (CEP) (2003). Una aproximación sectorial a la sustitución de importaciones. *Síntesis de la Economía Real*, n° 38, Buenos Aires, Secretaría de Industria.
- Cimillo, Elsa.; Edgardo Lifschitz; Eugenio Gastiazoro; Horcaio Ciafardini y Mauricio Turkieh (1973). Acumulación y centralización del capital en la industria argentina. Editorial Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires.
- Chang, Ha-Joon (2008): *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, Bloomsbury Press, New York.
- Coatz, Diego y Daniel Schteingart (2016). La industria argentina en el siglo XXI: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales. *Boletín Informativo Techint* Nro 353, Buenos Aires.
- Damill, Mario y Roberto Frenkel (2015). La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate.
- Diamand, Marcelo (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45, Buenos Aires.

- Dorfman, Adolfo (1970): *Historia de la industria argentina*, Solar, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo (1963). *La economía argentina*, Buenos Aires, FCE.
- (1970). El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones. En Mario S. Brodersohn, *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Gaggero, Alejandro, Martín Schorr y Andrés Wainer (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires, Futuro Anterior.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001). Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional. En *Revista de la CEPAL* Nro. 75, diciembre, Santiago de Chile.
- Katz, Jorge y Eduardo Ablin (1978). De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería. Buenos Aires, BID - Cepal.
- Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (2001), *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*. Buenos Aires, UNQ.
- Kulfas, Matías y Andrés Salles (2018). Evolución histórica de la industria manufacturera argentina. Un análisis a partir de la homogeneización de los censos industriales, 1895-2003. DT Nro. 1 del Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP), Escuela de Economía y Negocios, Universidad Nacional de San Martín.
- Kulfas, Matías (2018). Industrial Policy and Manufacturing Restructuring in Argentina at the beginning of the 21st century. En Balestro, Moisés y Flavio Gaitán. *The Ariadne's thread in the Relationship Between Business and the state in the governments of the workers' party*. 1. ed. Brasília: Verbena.
- Kulfas, Matías (2016), *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Kulfas, Matías, Evelin Goldstein y Martín Burgos (2014). Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013. *DT*, n° 64, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.
- Lavarello, Pablo y Marianela Sarabia (2015). La política industrial en Argentina durante la década de 2000. *Serie Estudios y Perspectivas* Nro. 45, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Lavarello, Pablo y Evelin Goldstein (2011). Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina. En *Problemas del Desarrollo*, Nro. 166 (42), julio-septiembre 2011. UNAM, México.
- Llach, Juan José (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, n° 92, enero-marzo, Buenos Aires, IDES.
- MINCYT (2015). *Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación. Principales resultados 2010-2012*. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

- Nochteff, Hugo (1993). Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política, Buenos Aires, Flacso - Tesis Norma.
- O'Donnell, Guillermo (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 16, Nro. 64 (enero-marzo), Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958 – 1973. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39, No. 2 (Apr. - Jun.), Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez Cendrero, Juan Manuel y Eszter Wirth (2013): Empresas públicas, fondos soberanos y enfermedad holandesa: el caso de Noruega. Lecciones para economías subdesarrolladas ricas en recursos naturales. Madrid.
- Rojo, Sofía; Gabriel Yoguel, Lucía Tumini y Diego Rivas (2007): “Perfil de especialización sectorial de las exportaciones argentinas en la post convertibilidad. Implicancias sobre el empleo”, OEDE, Buenos Aires.
- Schteingart, Daniel y Diego Coatz (2015), “¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?”, Boletín Techint, Buenos Aires.
- Sourrouille, Juan V. y Jorge Lucangeli (1983): “Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981”, CEPAL, Estudios e Informes Nro. 27, Santiago de Chile.