



 **realidad
económica**

Nº 374 AÑO 55

16 de agosto al 30 de septiembre de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 32

INDUSTRIA ARGENTINA

La industria argentina en tiempos turbulentos: el gobierno del Frente de Todos*

Lorenzo Cassini**, Gustavo García Zanotti*** y Martín Schorr****

*Se agradecen los aportes valiosos de Paula Belloni, Mariana González, Damián Kennedy y Daniel Scheingart, así como las lecturas atentas de Francisco Cantamutto y Andrés Wainer de una versión preliminar. Todos los nombrados quedan eximidos por los errores y las omisiones que pudiera contener el texto, cuya redacción culminó el 20/11/2024

** Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Desarrollo Regional y de la Pequeña y Mediana Empresa en la Universidad Nacional del Oeste (IDR-UNO), Belgrano 369 (CP1718), San Antonio de Padua, Buenos Aires, Argentina, lcassini@uno.edu.ar

*** Doctor en Desarrollo Económico (UNQ). Investigador del CONICET con sede en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Bv. Oroño 1261 (S2000DSM), Rosario, Santa Fe, Argentina, gustavodgarcia89@gmail.com

**** Doctor en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Investigador del CONICET con sede en Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín (EIDAES-UNSAM), Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia (1650), San Martín, Buenos Aires, Argentina, schorrtmar@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2024

ACEPTACIÓN: julio de 2025



Resumen

En este trabajo se analiza la dinámica de la industria argentina durante la experiencia de gobierno del Frente de Todos (2019-2023). Se trató de un período muy complejo, en el que convergieron varios procesos (internos y externos) que impactaron en mayor o menor grado sobre la actividad manufacturera. En particular, en este estudio se busca identificar los principales rasgos de la trayectoria productiva del sector, la evolución del mercado laboral y de la distribución del ingreso, el posicionamiento de las diferentes ramas de producción en la apropiación del excedente generado y el desenvolvimiento comercial externo.

Palabras clave: Industria – Producción industrial – Pandemia – Distribución de ingresos

Abstract

Argentine Industry in Turbulent Times: The Government of the “Frente de Todos”

This paper analyzes the dynamics of Argentine industry during the administration of the Frente de Todos (2019–2023). It was a highly complex period, shaped by the convergence of several internal and external processes that affected manufacturing activity to varying degrees. In particular, the study seeks to identify the main features of the sector’s productive trajectory, the evolution of the labor market and income distribution, the positioning of different branches of production in the appropriation of the generated surplus, and developments in foreign trade.

Keywords: Industry – Industrial production – Pandemic – Income distribution

Introducción

Este trabajo forma parte de un programa de investigación de largo plazo sobre la evolución de la industria argentina desde mediados de la década de 1970 hasta el presente. A partir del despliegue de un dispositivo metodológico y analítico similar, en estudios previos se intentaron establecer los rasgos sobresalientes del desempeño del sector manufacturero en el “largo ciclo neoliberal” entre 1976 y 2001 (Azpiazú y Schorr, 2010), durante los gobiernos del kirchnerismo (Castells y Schorr, 2015) y bajo el experimento neoliberal de Cambiemos (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2021). Aquí se recupera ese tipo de abordaje en la búsqueda de identificar los aspectos más destacados de la dinámica fabril en el transcurso de la gestión del Frente de Todos (FdT) entre 2019 y 2023.

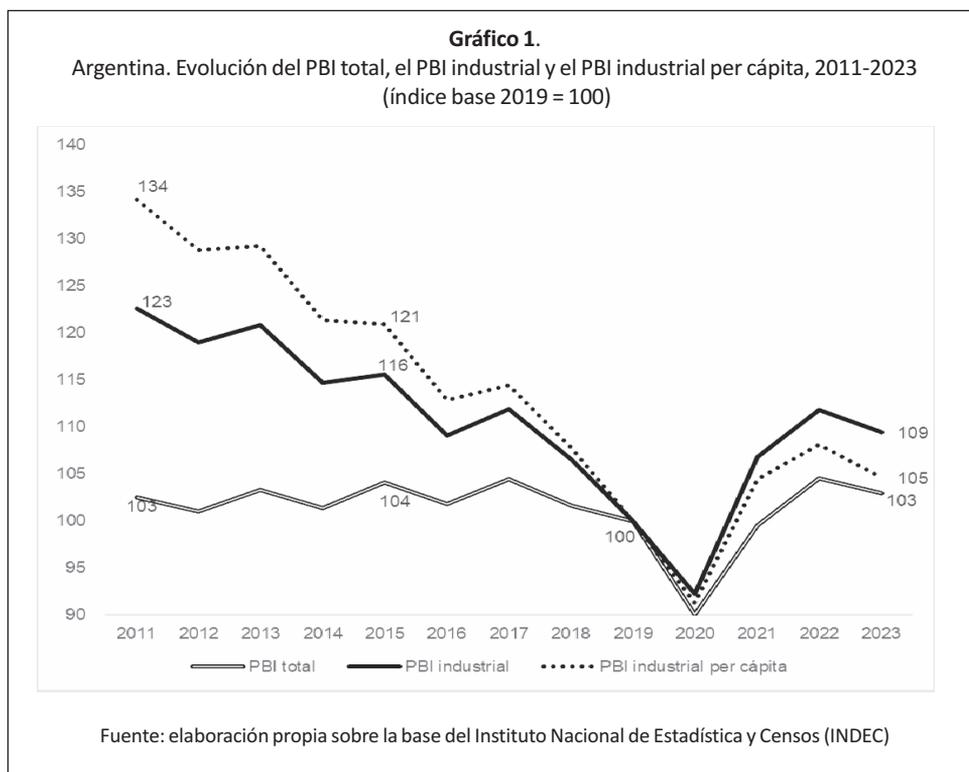
Se trató de un período turbulento, en el que convergieron, con distintas secuencias temporales, numerosos procesos que impactaron en mayor o menor grado sobre la actividad manufacturera. A modo de ejemplo, cabe apuntar la pobre trayectoria económico-industrial de 2011-2015 y la aguda y regresiva crisis sectorial de 2015-2019, que jalonaron un punto de partida muy “bajo” en lo cuantitativo y lo cualitativo. Tampoco se pueden soslayar los efectos críticos resultantes de la pandemia de covid-19 y las medidas económicas implementadas para hacerle frente, así como la recesión de 2023 en el marco de una sequía de magnitudes históricas y fenómenos internacionales como la invasión rusa a Ucrania. A todo esto hay que adicionar, en materia política, la ostensible inestabilidad de la coalición gobernante que implicó, entre otras cosas, mucho recambio de funcionarios con poder de decisión, la virtual paralización de áreas de gestión estatal y varios vaivenes (no exentos de contradicciones) en la orientación de las políticas económicas.

Para realizar el análisis propuesto, el trabajo se organiza en cuatro partes. En la primera parte se enmarca el desenvolvimiento productivo de la industria en

una perspectiva de mediano plazo. Luego el foco se pone sobre la dinámica laboral y de la distribución del ingreso. La tercera parte revisa de qué manera se posicionaron las diferentes ramas de actividad en la apropiación del excedente generado en el ámbito manufacturero, mientras que la cuarta parte aborda el intercambio comercial externo del sector desde varias aristas. Se finaliza con unas breves reflexiones.

Trayectoria productiva de la industria

Para comprenderla en toda su dimensión la trayectoria manufacturera bajo el gobierno del FdT hay que inscribirla en una perspectiva más amplia. Para ello, en el gráfico 1 queda plasmada la evolución de algunos indicadores de la actividad económico-industrial para el período 2011-2023.



Desde esta aproximación resulta que en 2019 el PBI industrial se ubicaba un 19% por debajo del registro de 2011, o sea, del valor máximo alcanzado en tiempos de los tres kirchnerismos (Kulfas, 2016).

Esto se explica por el deterioro que experimentó la actividad fabril en el transcurso del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (en 2011-2015 el PBI se retrajo un 6%, y un 10% en términos per cápita). Esto en un escenario económico complejo tanto en el frente externo (deterioro en los términos del intercambio) como en el interno (restricción externa, escalada inflacionaria, estancamiento de los salarios y los ingresos reales, etc.).

Pero, sobre todo, se explica por la caída pronunciada del sector que tuvo lugar en la administración gubernamental de la alianza Cambiemos: entre 2015 y 2019 la merma en la actividad fue del 13%, y del 17%, si se consideran los cómputos por habitante. Esto fue el resultado directo (y previsible) de las políticas aplicadas, las que generaron un proceso muy agudo de desindustrialización y reestructuración regresiva del aparato productivo que fue bastante similar en su intensidad y sus rasgos a otros momentos de hegemonía neoliberal (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2021; Schorr, 2021).

En este contexto, el desempeño fabril bajo la gestión del FdT reconoce tres momentos:

- En 2020 el PBI sectorial declinó alrededor del 8%, fundamentalmente por los efectos socioeconómicos de las medidas sanitarias adoptadas y el cierre virtual de los mercados internacionales por la pandemia de covid-19.¹

¹ Para hacer frente al escenario crítico que abrió la pandemia, el gobierno articuló la puesta en marcha de un paquete de estímulo para la economía en el marco de una política fiscal con sesgo expansivo. De las medidas más relevantes, además de moratorias fiscales para mipymes y algunos sectores específicos de la economía, se destacaron el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que involucró el pago de un salario complementario por parte del Estado para empresas en problemas. También se dio impulso a créditos a tasa subsidiada. Estas medidas se deben agregar a los bonos de suma fija para personas jubiladas o pensionadas, así como para los perceptores de asignaciones familiares. En Cantamutto y Schorr (2022) se estima el esfuerzo fiscal que implicaron estas intervenciones, mientras que en CEPAL (2020) se pueden comparar las acciones tomadas por diferentes países de América Latina.

- En 2021 y 2022 el crecimiento manufacturero fue importante (16% el primer año y 5% el segundo), lo que resulta del levantamiento paulatino de las restricciones y los estímulos procedentes de distintas medidas de política económica que se aplicaron en diversos aspectos, como la administración del comercio exterior, el otorgamiento de créditos y el fomento por algunas vías a la actividad productiva (Kulfas, 2023; Schteingart *et al.*, 2024).
- Esa senda expansiva se revirtió en 2023, cuando el PBI industrial disminuyó el 2% ante la irrupción de un nuevo cuadro de escasez de divisas, un manejo restrictivo (y sesgado) del comercio exterior, el deterioro de las exportaciones por la drástica sequía imperante, la caída del poder adquisitivo de los salarios y otros ingresos fijos por la aceleración inflacionaria, etc. (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2024).

Sobre este comportamiento errático, en 2023 el nivel de actividad de la industria era un 9% más elevado que en 2019,² aunque se encontraba muy por detrás de los registros de 2011, tanto a nivel general (-11%) como per cápita (-22%).

Una vez identificadas las principales tendencias agregadas del desenvolvimiento fabril durante el gobierno del FdT, vale la pena adentrarse en el derrotero de las diferentes ramas de producción. Al respecto, en el cuadro 1 consta la evolución del peso relativo de los distintos rubros fabriles en el total del producto bruto sectorial.

Una primera conclusión remite a la ausencia de transformaciones relevantes en el perfil de especialización, lo que se expresa en que en 2023 las actividades más significativas de la estructura manufacturera (alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos, industria automotriz y metálica básica) congregaron de conjunto cerca del 60% del PBI fabril (porcentual más elevado que el verificado en años anteriores). En ese marco, al cotejar la ponderación de cada una de las ramas con la de 2019 se corrobora que tres industrias (alimenticia, química y la elaboradora de metales comunes) casi no experimentaron alteraciones, mientras

² De considerar la evolución del coeficiente de industrialización (PBI industrial/PBI total) se comprueba que en 2019-2023 se incrementó ligeramente (pasó del 19% al 20%), luego de experimentar un declive casi sistemático en los años previos.

Cuadro 1.

Argentina. Evolución de la participación de las distintas actividades industriales en el PBI sectorial,* 2011-2023 (porcentajes)

	2011	2015	2019	2023
Alimentos y bebidas	27,3	29,3	29,9	28,2
Derivados de tabaco	0,6	0,7	0,7	0,6
Productos textiles	2,3	2,4	1,9	1,7
Prendas de vestir	4,7	4,7	2,5	2,6
Industria del cuero	1,7	1,6	0,9	0,7
Madera y derivados	1,8	1,7	1,9	1,8
Papel y productos de papel	3,0	3,2	3,1	3,2
Edición, impresiones y reproducciones	3,9	3,4	3,6	3,0
Coque, refinación de petróleo y combustible nuclear	3,3	3,7	4,5	3,1
Sustancias y productos químicos	11,1	11,3	13,0	12,3
Caucho y plástico	4,9	5,4	4,9	5,8
Minerales no metálicos	4,2	4,5	4,9	4,7
Metales comunes	7,4	5,9	7,6	7,7
Industria metalmeccánica	5,1	4,5	4,8	4,8
Maquinarias y equipos para la producción	6,6	5,8	4,4	6,0
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	0,3	0,3	0,1	0,1
Maquinarias y aparatos eléctricos	1,8	2,0	1,7	1,8
Equipos y aparatos de radio, TV y comunic.	1,1	1,3	0,6	0,5
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	0,7	0,7	0,7	0,5
Industria automotriz	4,9	4,0	5,4	7,8
Otros equipos de transporte	0,5	0,4	0,6	0,8
Muebles, colchones e industrias n.c.p.**	2,8	3,0	2,2	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: (*) la participación relativa de cada industria surge de los datos a precios corrientes; (**) n.c.p.: no clasificadas previamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC

que la producción automotriz sí lo hizo (su peso estructural aumentó más de 2 puntos porcentuales).

Sobre esto último, las evidencias disponibles sugieren que en la explicación de esta expansión, lo mismo que en la que registró un rubro estrechamente asociado al automotor (productos de caucho y plástico), confluyen centralmente dos procesos. Por un lado, una alteración en la participación de la fabricación nacional

respecto de la importada, en especial en el segmento de automóviles “livianos” o de gama baja. Por otro, un incremento en las exportaciones, sobre todo de vehículos utilitarios. Además del despliegue de estrategias empresarias puntuales, en la explicación de esta deriva asume un cierto protagonismo la política de manejo del comercio exterior que se instrumentó.

La otra “novedad” pasa por el aumento verificado en la incidencia de la industria de bienes de capital (pasó del 4% en 2019 al 6% en 2023), lo que implicó la reversión del retroceso que había tenido en los años precedentes. Esto se relaciona con la fuerte expansión productiva verificada en 2021 y (en menor grado) 2022, en buena medida traccionada por las inversiones realizadas en el sector hidrocarburo, en particular en la formación Vaca Muerta, así como en el segmento de maquinarias agrícolas (ADIMRA, 2021, 2022).

Dinámica laboral, salarial y distributiva

Las características de la evolución productiva de la industria argentina en la gestión gubernamental del FdT constituyen un marco ineludible para indagar en la dinámica ocupacional en el sector, así como la verificada en términos salariales y de distribución del ingreso. En el cuadro 2 se puede visualizar el desempeño de un conjunto de indicadores alusivos entre 2019 y 2023, con sus antecedentes desde 2011.

En un contexto en el que la producción creció el 9%, con las oscilaciones destacadas en la sección anterior, un elemento a remarcar pasa por la expansión que experimentó la ocupación en el ámbito fabril: entre 2019 y 2023 aumentó el 8%. Se trata de un guarismo relevante que posibilitó revertir en parte la pronunciada y sistemática destrucción de puestos de trabajo que había tenido lugar en el gobierno de Mauricio Macri, y que colocó el nivel ocupacional agregado en un registro equivalente al de 2011.³

³ Es interesante reparar en el hecho de que en la aguda crisis económica e industrial de 2020 el empleo en el sector cayó apenas un 2%, lo que sugiere la importancia del Programa ATP que se puso en práctica a partir del Decreto 332 de ese año. Un análisis sobre la evolución del mercado de trabajo durante la administración del FdT se puede encontrar en González y Garriga (2021, 2024).

Cuadro 2.

Argentina. Evolución de algunos indicadores de comportamiento de la industria, 2011-2023 (índice base 2019 = 100)

	Producción	Obreros ocupados	Productividad	Salario medio real	Margen bruto
	I	II	III = I/II	IV	V=III/IV
2011	123	108	114	118	97
2012	119	110	109	123	88
2013	121	111	109	125	87
2014	115	110	104	116	90
2015	116	111	104	120	87
2016	109	109	100	112	89
2017	112	107	104	115	91
2018	107	105	102	107	95
2019	100	100	100	100	100
2020	92	98	94	97	97
2021	107	101	106	99	107
2022	112	105	106	99	107
2023	109	108	101	97	104

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y el Mirador de la Actualidad del Trabajo y la Economía

Ahora bien, detrás de este aspecto *cuantitativo* de la problemática laboral se manifiesta uno *calitativo* que no se debería pasar por alto. Como surge de los datos suministrados por el cuadro 3, la mayor ocupación en la industria se vinculó mayormente con la generación de empleos precarios e informales. Prueba de esto es el incremento en el peso relativo de los trabajadores por cuenta propia y los asalariados no registrados, en ambos casos afianzando una tendencia que se había expresado con fuerza en 2015-2019.

Entre los años en los que gobernó el FdT la producción y la ocupación en la manufactura registraron un ritmo de crecimiento similar, por eso la productividad de la mano de obra se mantuvo relativamente inalterada (columna III del cuadro 2). Ese estancamiento en uno de los indicadores de la competitividad sectorial se desplegó sobre un nivel reducido, dados los declives verificados en el tercer kirchnerismo y bajo el gobierno de la coalición Cambiemos.

Cuadro 3.

Argentina. Evolución del empleo industrial según categoría ocupacional, 2011-2023 (porcentajes)*

	2011	2015	2019	2023
Patrones	5,2	4,3	4,8	3,8
Trabajadores	94,8	95,7	95,2	96,2
-Cuenta propia	16,0	16,9	22,4	25,0
-Familiar	0,9	0,8	0,7	0,2
-Asalariados**	77,9	78,0	72,1	71,0
Registrados	[71,0]	[72,4]	[69,5]	[68,8]
No registrados	[29,0]	[27,6]	[30,5]	[31,2]
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: (*) los datos corresponden al promedio de cada año; (**) la discriminación entre asalariados registrados y no registrados apunta a cuantificar el peso relativo de cada categoría en el interior de los asalariados totales.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC

En lo que refiere a los salarios, la información presentada da cuenta de que en la etapa estudiada el poder adquisitivo de estos descendió un 3%, con lo que se profundizó el ajuste virulento acaecido entre 2015 y 2019 (por entonces acumularon una caída del orden del 17%). Como consecuencia de esta trayectoria, en 2023 la capacidad de compra de los salarios industriales era, en promedio, un 18% más baja que en 2011 (y un 22% inferior a la de 2013, el punto máximo alcanzado en el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner).

A raíz de estos comportamientos de la productividad y los salarios, la relación entre ambas variables da cuenta de un nuevo ciclo de transferencia de ingresos del trabajo al capital. En efecto, en 2019-2023 el margen bruto de explotación creció el 4%. Se trata de un sesgo regresivo que contrasta con lo sucedido en 2011-2015 y es similar, aunque de menor magnitud, a lo que ocurrió en el ensayo neoliberal del macrismo.⁴

⁴ Sobre estas cuestiones se puede consultar también el estudio de Manzanelli y Amoretti (2023).

Precios relativos y distribución intrasectorial del ingreso industrial

A la luz del sendero que transitó la distribución del ingreso en la industria en el transcurso del gobierno del FdT, vale la pena indagar en las formas que asumió esta variable desde la perspectiva que surge de evaluar la trayectoria de las diferentes actividades que conviven dentro del espectro manufacturero local. Esta aproximación a la distribución intrasectorial del ingreso se realiza mediante el cotejo del comportamiento de los precios mayoristas de los distintos rubros fabriles entre 2019 y 2023 (noviembre de cada año) con el de los precios correspondientes al conjunto del sector.⁵ En una etapa signada por un proceso inflacionario ostensible,⁶ resulta de interés precisar cuáles fueron las ramas “ganadoras” en la *carrera* de los precios relativos. Los resultados de este ejercicio analítico se vuelcan en el cuadro 4.⁷

Los datos presentados llevan a concluir que los sectores que lideraron la formación de precios en la industria reúnen alguna de estas dos características (o ambas a la vez):

- Manufacturas en las que hubo un margen más o menos amplio para la fijación de precios ante las medidas proteccionistas que se aplicaron. En un primer tramo de la gestión mediante, fundamentalmente, el instrumento de las licencias

⁵ Como indicador de los precios mayoristas se recurrió al índice de precios internos básicos al por mayor (IPIB) que releva el INDEC de manera periódica. El IPIB permite acercarse a la evolución de los precios a los que el productor industrial vende sus mercancías en el mercado doméstico. Se trata de los precios básicos en la puerta de la fábrica, los que naturalmente difieren de los precios al consumidor y, por lo general, excluyen los fletes y los impuestos que gravan los bienes.

⁶ Al respecto, basta con remarcar que en el período aludido los precios industriales se incrementaron en promedio más del 960%, mientras que los correspondientes al sector agropecuario treparon un 1056%. Esto se dio en un contexto en el que el nivel general de precios mayoristas subió un 937% y el de los precios al consumidor un 931%. En relación con los precios de productos fabriles, corresponde agregar que en 2020 el aumento interanual fue de 38%, en 2021 de 56%, en 2022 de 91% y en 2023 de 158%.

⁷ Para simplificar la lectura del cuadro 4 se presenta la información con una segmentación a dos dígitos de la CIU (clasificación internacional industrial uniforme, revisión 3), pero el análisis se funda en un mayor nivel de desagregación (tres y cuatro dígitos).

Cuadro 4.

Argentina. Variación de los precios mayoristas industriales y contribución al aumento general de precios de las distintas actividades fabriles,* 2019-2023 (porcentajes)

	Variación	Contribución
Alimentos y bebidas	819,5	27,8
Sustancias y productos químicos	950,6	13,8
Coque, refinación de petróleo y comb. nuclear	767,2	9,8
Industria automotriz	1.003,7	6,1
Metales comunes	926,4	5,8
Caucho y plástico	1.073,0	4,7
Maquinarias y equipos para la producción	1.167,5	4,3
Industria metalmecánica	1.141,9	4,1
Papel y productos de papel	1.059,2	4,0
Edición, impresiones y reproducciones	1.347,9	3,6
Productos textiles	920,7	3,2
Industria del cuero	924,0	2,7
Minerales no metálicos	960,6	2,4
Maquinarias y aparatos eléctricos	1.187,6	1,7
Madera y derivados	1.316,1	1,6
Prendas de vestir	1.078,7	1,5
Muebles, colchones e industrias n.c.p.**	1.311,9	1,3
Derivados de tabaco	916,4	0,7
Otros equipos de transporte	968,6	0,5
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	973,3	0,4
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicac.	281,0	0,2
Total	960,9	100,0

Notas: (*) la evolución surge de los datos del índice de precios internos básicos al por mayor (IPIB) correspondiente a noviembre de cada año. El cómputo del aporte de cada actividad a la suba del IPIB del conjunto del sector se basa en los criterios metodológicos de Manzanelli y Schorr (2013); (**) n.c.p.: no clasificadas previamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC

no automáticas de importación en actividades consideradas “sensibles” dado su aporte productivo u ocupacional (textil e indumentaria, calzado, maquinaria agrícola, electrodomésticos, vehículos automotores (Schteingart, 2024)). En un segundo momento, coincidente con la crisis en el sector externo de la economía

bajo el interregno ministerial de Sergio Massa, a partir de un manejo bastante restrictivo y discrecional de la administración de divisas en el marco del denominado SIRA (Sistema de Importaciones de la República Argentina (Rampinini, 2024)).

- Ramas con presencia determinante de capitales altamente concentrados, que pudieron usufructuar su poderío oligopólico para captar excedentes en forma diferencial.

A modo de ejemplo de las actividades “ganadoras” se pueden mencionar aquellas abocadas a la fabricación de: artículos de librería, muebles y colchones, conductores y aparatos eléctricos, distintos tipos de bienes de capital (motores a explosión, rodamientos, maquinarias para la industria alimenticia y para lavaderos industriales, máquinas herramientas diversas, maquinarias agrícolas), productos metálicos para uso estructural, textiles y prendas de vestir de lo más variadas, cubiertas de caucho, papeles, automóviles y repuestos, equipos médicos, motocicletas, sustancias plásticas, pinturas, barnices y enduidos, calzado, azúcar, alimentos balanceados, productos cárnicos y derivados del almidón.

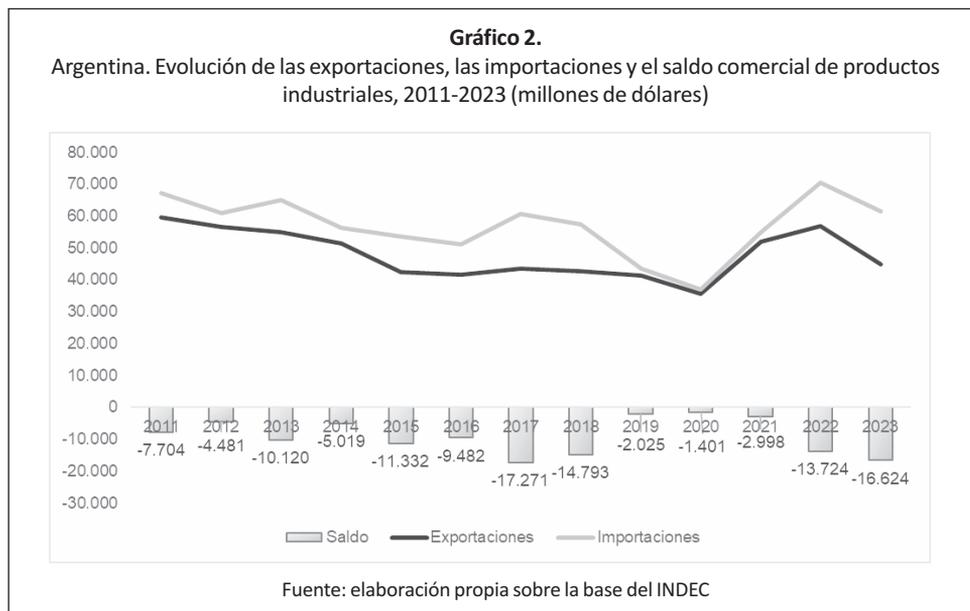
Como complemento de estas constataciones, cabe analizar la contribución de las diferentes industrias al incremento en los precios mayoristas del sector en 2019-2023. Desde esta mirada surge que aproximadamente el 70% de la suba global de precios provino de seis espacios fabriles: alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos, bienes de la refinación de petróleo, vehículos automotores y repuestos, industrias metálicas básicas y derivados de caucho y plástico.⁸

⁸ Lo antedicho no apunta a establecer las causas del fuerte proceso inflacionario que tuvo lugar en el gobierno encabezado por Alberto Fernández. Aunque sea una obviedad, no está de más recordar que la inflación es un fenómeno que tiene muchas razones explicativas, por eso resulta harto difícil, si no imposible, “aislar” la más relevante. En el período estudiado parecen haber confluido, con diferente temporalidad, situaciones derivadas de factores endógenos y exógenos, entre las que sobresalen: el comportamiento de los formadores de precios al calor de los sesgos de la intervención estatal (acciones y omisiones en diversos frentes), la inflación “importada”, la asociada con cuestiones cambiarias y la resultante del derrotero del conflicto distributivo.

Desempeño comercial externo

Durante el gobierno del FdT se profundizó el proceso de larga data de reprimarización del perfil de especialización e inserción internacional de la Argentina (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2024). En dicho marco, corresponde aproximarse al comportamiento manufacturero en términos del comercio exterior.

Una primera indagación pasa por la revisión de la evolución de las exportaciones, las importaciones y la balanza comercial de bienes fabriles. A este respecto, las evidencias reunidas en el gráfico 2 son indicativas del funcionamiento típico de una estructura productiva desequilibrada (en el sentido de Diamand (1973)). En efecto, en 2020, en un contexto de fuerte retracción de la actividad económica e industrial, el sector manufacturero registró un ligero déficit en un cuadro signado por el declive de las ventas y las compras externas por las limitaciones que acarreó la pandemia para los intercambios comerciales a nivel mundial. Por su parte, la expansión del bienio 2021-2022 tuvo como correlato una profundización de los desequilibrios con el trasfondo de una suba de las ventas y, mucho más aún, de las adquisiciones externas.



Asimismo, desde este encuadre, el año 2023 puede ser considerado un tanto atípico en la medida en que la merma del nivel de actividad se tradujo en un agravamiento del desbalance comercial de la industria. Esto, ante el despliegue de dos tendencias:

- Una disminución de las importaciones del 13%, lo que resulta consistente con la contracción de la economía y un manejo estatal restrictivo y “selectivo” de divisas en un cuadro desatado de restricción externa.⁹
- Una reducción pronunciada de las exportaciones (superior al 20%), que se vincula estrechamente con una sequía inusitada que tuvo hondas repercusiones sobre la producción agropecuaria y numerosas ramas fabriles asociadas (solo el sector alimenticio explicó cerca de las tres cuartas partes de la disminución de las ventas externas totales de la industria).

Una segunda dimensión de análisis es la que procura establecer si en el período abordado en este trabajo se asistió o no a modificaciones relevantes en la especialización y la participación del sector en la división internacional del trabajo. Según se desprende de los datos provistos por el cuadro 5, en 2023 apenas cuatro ramas dieron cuenta del 90% de todas las exportaciones manufactureras: la industria de alimentos y, con mucha menos relevancia, el rubro automotor, la producción químico-petroquímica y la de metales comunes (sobre todo acero y aluminio). Se trata de una ponderación que resulta un punto porcentual más elevada que en 2019 y detrás de la cual se despliegan comportamiento contrapuestos (leve descenso en la gravitación de las ventas externas de alimentos, efectos de la sequía mediante, y aumento en la de las restantes, en especial de la producción automotriz).

De conjunto, lo señalado hasta aquí alude a la ausencia de cambios estructurales en la matriz exportadora industrial en 2019-2023. A esto habría que adicionar la

⁹ Como se mencionó, el gobierno recurrió a un racionamiento “peculiar” de las divisas para afrontar el pago de importaciones, lo mismo que propició un aumento de la deuda comercial de los importadores con sus proveedores del exterior. Sobre este aspecto, se estima que en el último año de gestión las importaciones no pagadas superaron los veinte mil millones de dólares (MATE, 2023).

Cuadro 5.

Argentina. Evolución de la participación de las distintas actividades industriales en las exportaciones totales del sector, 2011-2023 (porcentajes)

	2011	2015	2019	2023
Alimentos y bebidas	44,3	52,5	56,4	52,1
Derivados de tabaco	0,0	0,1	0,0	0,0
Productos textiles	0,8	0,6	0,6	0,3
Prendas de vestir	0,2	0,2	0,1	0,1
Industria del cuero	1,6	2,0	1,4	0,8
Madera y derivados	0,4	0,3	0,3	0,4
Papel y productos de papel	1,1	0,8	0,8	0,4
Edición, impresiones y reproducciones	0,1	0,1	0,1	0,1
Coque, refinación de petróleo y comb. nuclear	4,2	1,6	2,7	3,8
Sustancias y productos químicos	12,6	12,2	9,8	11,1
Caucho y plástico	1,6	1,4	1,3	0,9
Minerales no metálicos	0,5	0,4	0,5	0,4
Metales comunes	9,0	8,5	7,6	8,3
Industria metalmeccánica	0,8	0,6	0,6	0,5
Maquinarias y equipos para la producción	2,8	2,1	1,9	1,9
Maq. de oficina, contabilidad e informática	0,0	0,1	0,0	0,0
Maquinarias y aparatos eléctricos	0,8	0,4	0,3	0,3
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicac.	0,1	0,1	0,1	0,0
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	0,4	0,3	0,3	0,2
Industria automotriz	17,2	14,8	14,8	18,1
Otros equipos de transporte	1,5	0,7	0,1	0,1
Muebles, colchones e industrias n.c.p.*	0,2	0,3	0,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: (*) n.c.p.: no clasificadas previamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y el Banco Mundial

preservación de la “heterogeneidad estructural” característica del sector, es decir, de uno de los principales indicadores de su subdesarrollo (según los planteos de Pinto (1970)).

Como se observa en el cuadro 6, este fenómeno se expresa en el déficit comercial de gran parte de las actividades industriales, en particular de aquellas de mayor dinamismo y contenido tecnológico, y con no pocas potencialidades en

Cuadro 6.

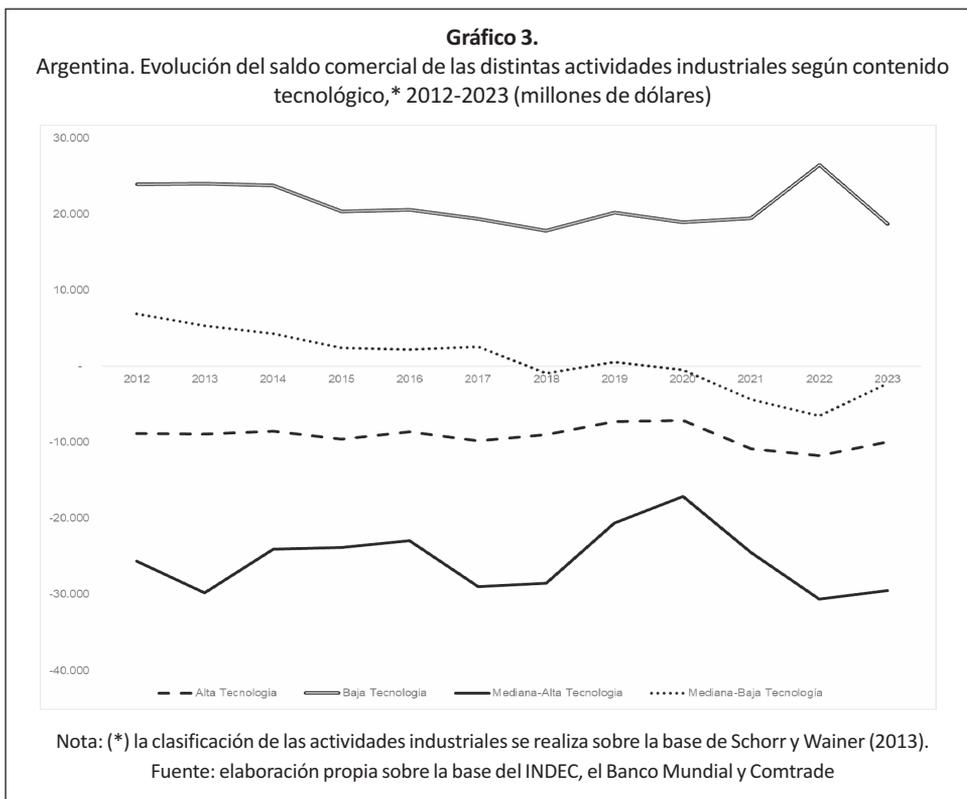
Argentina. Evolución del saldo comercial de las distintas actividades industriales, 2011-2023
(millones de dólares)

	2011	2015	2019	2023
Alimentos y bebidas	25.037	21.186	22.272	21.988
Metales comunes	2.276	1.167	1.160	213
Madera y derivados	-12	-50	24	39
Edición, impresiones y reproducciones	-127	-35	-85	-42
Derivados de tabaco	-38	-9	-40	-63
Prendas de vestir	-284	-171	-246	-288
Minerales no metálicos	-415	-538	-284	-486
Industria del cuero	293	263	46	-554
Muebles, colchones e industrias n.c.p.*	-1.005	-759	-593	-838
Otros equipos de transporte	-826	-1.665	-590	-843
Productos textiles	-788	-775	-552	-897
Papel y productos de papel	-648	-750	-504	-924
Industria automotriz	-3.519	-2.644	43	-1.001
Maq. de oficina, contabilidad e informática	-1.672	-1.009	-849	-1.256
Industria metalmeccánica	-1.158	-1.139	-1.151	-1.397
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	-1.535	-1.782	-1.341	-1.873
Caucho y plástico	-1.392	-1.262	-1.089	-2.102
Coque, refinación de petróleo y comb. nuclear	-3.085	-1.521	-837	-2.143
Maquinarias y aparatos eléctricos	-3.055	-2.725	-3.144	-3.716
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicac.	-4.212	-4.421	-2.900	-3.937
Maquinarias y equipos para la producción	-6.495	-6.683	-5.269	-7.805
Sustancias y productos químicos	-5.046	-6.010	-6.097	-8.698
Total	-7.704	-11.332	-2.025	-16.624

Nota: (*) n.c.p.: no clasificadas previamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y el Banco Mundial

lo que se refiere a la generación de eslabonamientos productivos y ciertos procesos sustitutivos virtuosos (Cassini y Schorr, 2023a). Y tiene como contrapartida el superávit de unas pocas producciones mayormente controladas por grandes capitales transnacionales y organizadas alrededor de las ventajas comparativas del país y algunos ámbitos privilegiados de acumulación (alimentos y, bastante por debajo, acero, aluminio y sus derivados).



En esta clave interpretativa, tampoco resulta llamativo el afianzamiento en la etapa estudiada de otro aspecto expresivo del escaso grado de desarrollo de la industria doméstica: la dependencia tecnológica. En este sentido, en el gráfico 3 queda reflejado cómo entre 2019 y 2023 se mantuvo relativamente constante el superávit comercial de las ramas de bajo contenido tecnológico, al tiempo que se agudizaron los desequilibrios de las categorías restantes.¹⁰

¹⁰ En 2023 las exportaciones de bajo contenido tecnológico representaron el 62% de todas las ventas externas industriales, mientras que las de mediana-baja tecnología significaron el 28%, las de mediana-alta el 8% y las de alta tecnología el 2%. La dependencia tecnológica de la inserción internacional de la Argentina queda aún más en evidencia cuando se consideran las modalidades de participación de otros países (Arceo, 2011; Cassini y Schorr, 2023b).

Reflexiones finales

La evolución de la industria argentina en el gobierno reciente del Frente de Todos se dio en un contexto de muchas turbulencias tanto a nivel interno como externo. Entre los principales “hechos estilizados” que fue posible establecer de esta experiencia se cuentan los siguientes:

- Una trayectoria errática de la producción con escasas transformaciones en la composición sectorial.
- La preservación de los niveles ocupacionales en lo más álgido de la aguda crisis que desató la pandemia de covid-19 al calor de una intervención estatal activa, así como la expansión posterior sustentada mayormente en trabajos precarios e informales.
- La inequidad en la distribución primaria del ingreso, que se inscribe en la profundización de la regresividad que se había desplegado durante la gestión de Cambiemos y sugiere el despliegue de una estrategia de acumulación que jerarquizó la apropiación del excedente antes que un proceso inversor vigoroso.
- El afianzamiento de un perfil de especialización e inserción internacional con un componente muy marcado de heterogeneidad estructural y dependencia tecnológica.

Este balance no debería desconocer que entre 2019 y 2023 se verificaron algunas “novedades” en materia de fomento industrial. Puntualmente, a instancias de diversas herramientas, se generó un contexto de cierto proteccionismo para la actividad manufacturera. Estas medidas parecen encuadrarse en algo similar a lo que, en otro contexto histórico, Fajnzylber (1983) caracterizó como “proteccionismo frívolo”. Esto, por cuanto en los hechos la protección no formó parte de una política industrial selectiva y de mayor alcance tendiente a generar y/o afianzar procesos de aprendizaje y de mejoras sectoriales de competitividad, sino que se ordenó centralmente alrededor del intento por sostener el balance (macroeconómico) de divisas y preservar puestos de trabajo, a lo que habría que adicionar que ofició de marco para las subas considerables de precios que tuvieron lugar en numerosas industrias, con el consecuente movimiento “interno” del excedente generado y su contribución a la aceleración inflacionaria.

Este sesgo del proteccionismo efectivamente aplicado es importante de tener en cuenta por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque a partir de la pandemia se ha ido fortaleciendo a nivel internacional un consenso (hoy bastante difundido en la academia y los *policy makers*) acerca de la importancia de las políticas industriales activas (más o menos agresivas) como vía para la generación de ventajas competitivas dinámicas en diferentes espacios nacionales y a favor de una multiplicidad de herramientas de intervención (García Linera, 2023; Juhász *et al.*, 2023). Se trata de una perspectiva que, con sus matices y sus *precauciones*, ha sido enarbolada incluso por organismos que han oficiado de férreos detractores de la industrialización (¡de los países periféricos!) y acérrimos defensores del vetusto postulado de las ventajas comparativas estáticas (FMI, 2024).

En segundo lugar, en el escenario aludido, porque el nuevo ciclo de *industrialicidio* al que parece estar caminando sin pausa y sin prisa la Argentina desde la asunción del gobierno neoliberal de La Libertad Avanza (Schorr, 2024) tornará indispensable la elaboración de un programa de reconstrucción y reindustrialización nacional, que necesariamente deberá tomar nota de las lecciones del pasado y aprovechar las “ventanas de oportunidad” que ofrece el actual escenario mundial en términos conceptuales y, más todavía, en lo que concierne a los fundamentos y los alcances de las políticas económicas y productivas.

Bibliografía

Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) (2021). *Boletín de actividad metalúrgica. Diciembre 2021*. ADIMRA. Disponible en: <https://www.adimra.org.ar/>.

____ (2022). *Boletín de actividad metalúrgica. Diciembre 2022*. ADIMRA. Disponible en <https://www.adimra.org.ar/>.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cantamutto, F. y Schorr, M. (2022). “El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política”. *e-I@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, n° 78.

Cantamutto, F.; Schorr, M. y Wainer, A. (2024). *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cassini, L. y Schorr, M. (2023a). “Industria argentina. Oportunidades para la sustitución de importaciones y desafíos de política industrial”. *Estado y políticas públicas*, n° 19.

____ (2023b). “La industria argentina: a la sombra de los pesados legados de la dictadura”. *Coyuntura y desarrollo*, n° 415.

Cassini, L.; García Zanotti, G. y Schorr, M. (2021). “Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019)”. *Cuadernos de Economía Crítica*, n° 13.

Castells, M. y Schorr, M. (2015). “Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad”. *Cuadernos de Economía Crítica*, n° 2.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *El covid-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL.

Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. España: Paidós.

Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Argentina: Centro Editor de América Latina.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2024). "Industrial policy coverage in IMF surveillance – Broad considerations". *Fondo Monetario Internacional*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/03/11/Industrial-Policy-Coverage-in-IMF-Surveillance-Broad-Considerations-546162?cid=em-COM-123-48044>.

García Linera, A. (2023). "Nacionalismo económico". *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/689735-nacionalismo-economico>.

González, M. y Garriga, C. (2021). *Informe sobre situación del mercado de trabajo, N° 8*. Argentina: CIFRA-CTA. Disponible en: <https://centrocifra.org.ar/wp-content/uploads/2023/08/CIFRA+Informe+mercado+laboral+8.pdf>.

____ (2024). *Informe sobre situación del mercado de trabajo, N° 13*. Argentina: CIFRA-CTA. Disponible en: <https://centrocifra.org.ar/wp-content/uploads/2024/08/Informe-13-vfinal.pdf>.

Juhász, R.; Lane, N.; Oehlsen, E. y Pérez, V. C. (2023). "Tendencias en la política industrial mundial". *IAP.UNIDO.ORG*. Disponible en: <https://iap.unido.org/es/articulos/tendencias-en-la-politica-industrial-mundial>.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.

____ (2023). *Un peronismo para el siglo XXI. La batalla por un desarrollo que supere las ideas anacrónicas y el mito del ajuste eterno*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Manzanelli, P. y Amoretti, L. (2023). "La distribución del ingreso y los precios relativos en la industria argentina, 2016-2021". *H-industria*, n° 33.

Manzanelli, P. y Schorr, M. (2013). "Oligopolio y formación de precios. La industria argentina en la posconvertibilidad". En Schorr, M. (coord.), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Argentina: Miño y Dávila.

Mirador de la Actualidad del Trabajo y la Economía (MATE) (2023). "Informe de Coyuntura. Diciembre de 2023". MATE. Disponible en: <https://mateconomia.com.ar/infomate/2023/diciembre-2023/>.

Pinto, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina". *El trimestre económico*, n° 145.

Rampinini, A. (2024). "Análisis de la administración comercial de las SIRA durante la gestión Sergio Massa (julio 2022 a diciembre 2023)". Presentado en el *IV Congreso de Economía Política Internacional*. Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.

Schorr, M. (2021). "Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001)". En Rougier, M. (coord.), *La industria argentina en su tercer siglo. Un abordaje multidisciplinar (1810-2020)*. Argentina: Ministerio de Desarrollo Productivo.

____ (2024). "Menem lo hizo, ¿Milei lo hará?". *La cigarra. Notas sobre sociedad y cultura*. Disponible en: <https://lacigarrarevista.com.ar/2024/10/01/menem-lo-hizo-milei-lo-hara/>.

Schorr, M. y Wainer, A. (2013). "Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos". En Schorr, M. (coord.), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Schteingart, D. (2024). "Productive planning in an unstable country: the case of Argentina (2019-2023)". *Economic sociology. Perspectives and conversations*, n° 2.

Schteingart, D.; Tavošnanska, A.; Isaak, P.; Antonietta, J. M. y Ginsberg, M. (2024). "Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI". *Fundar*. Disponible en: https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/11/Fundar_Doc2_Luces-y-sombras-de-la-politica-industrial-Argentina-en-el-siglo-XXI_CC-BY-NC-ND-4.0.pdf.