

---

# ARGENTINA

## Por un cambio estructural en múltiples dimensiones

Serie: Los desafíos de la  
transformación productiva  
en América Latina



# Contenido

---

Tres etapas

---

Evolución sectorial

---

Mercado laboral

---

Exportaciones

---

Competitividad e innovación

---

Políticas productivas

---

Matriz energética

---

Impacto ambiental

---

Ejes para la transformación

---

A manera de recapitulación

---

# Tres etapas

En la historia económica contemporánea de Argentina se advierten claramente **tres fases que reflejan su perfil y tipo de inserción en la economía mundial:**

## 1875 a 1930

- Creciente demanda mundial de cereales y carne.
- Las exportaciones llegaron a 30% del PIB; del total, 96% correspondió a agricultura y ganadería.

## 1930 a mediados de los setenta

- Hasta 1946: proceso de industrialización por sustitución de importaciones.
- A partir de 1946: con la llegada del peronismo, el Estado adoptó un papel más proactivo en la industrialización y le asignó una prioridad mayor al mercado interno.
- Descenso en el aporte de las exportaciones al PIB, de 12% en promedio (menos de la mitad que durante la

fase agroexportadora). A comienzos de los años setenta, las manufacturas representaban 15% de las ventas al exterior.

## A partir de 1976

- Tras el golpe militar, la economía experimentó un giro abrupto, marcado por políticas de apertura comercial y financiera. Etapa de mayor integración al mercado mundial, con un fuerte proceso de achicamiento y reestructuración en el sector manufacturero, y mayor volatilidad y dificultades para sostener el crecimiento.
- Década de los noventa: impulso a las políticas aperturistas, lo que consolidó un nuevo modelo industrial abierto y flexible, junto con un mayor peso del sector primario.
- Luego de la severa crisis macro-financiera, a partir de 2003 se produjo una nueva fase de crecimiento que llegó a su pico en 2011.

### PERO...



#### 1850-1900

No se pudieron sentar las bases para el desarrollo económico; **la mayoría de los excedentes agropecuarios se concentraron en sectores sociales poco interesados en diversificar el perfil productivo**, lo que dejó al país más expuesto a los ciclos internacionales.



#### 1930 a mediados de los setenta

Etapa signada por la **inestabilidad política** y las **disputas entre las élites agroexportadoras y las que apoyaban la expansión de las manufacturas**. Como resultado, **no se dio impulso al desarrollo industrial**.



#### A partir de 1976

No se afianzó una nueva base productiva y **el país siguió expuesto a la volatilidad por el peso que volvió a adquirir el sector primario** en las exportaciones.

## Evolución sectorial

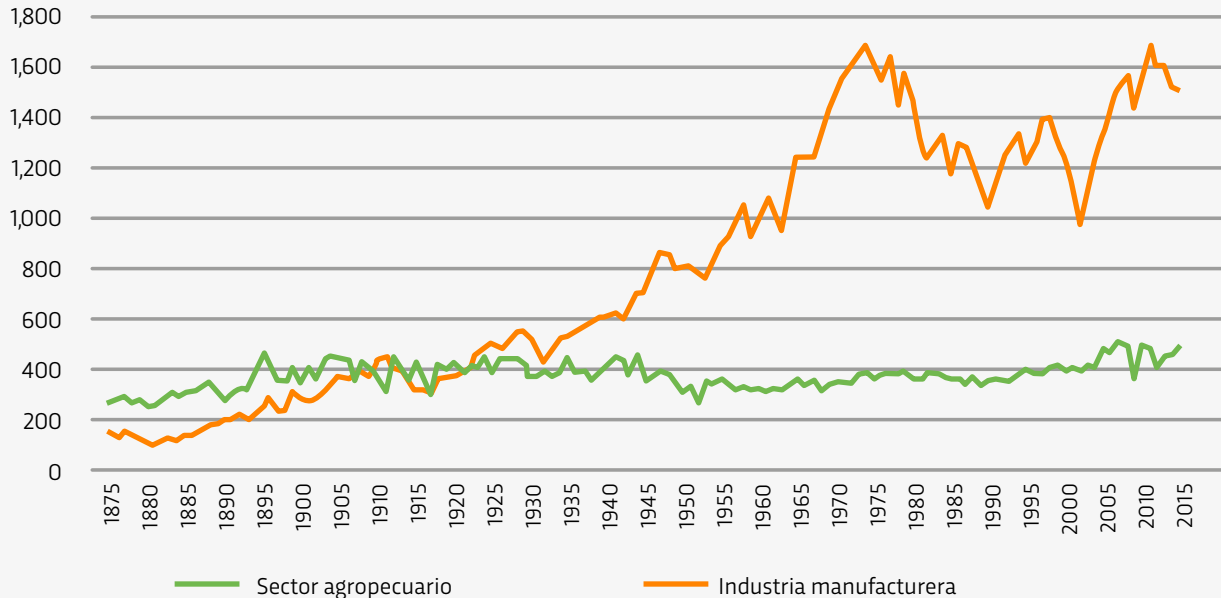
Desde hace muchas décadas, Argentina dejó de ser un país exclusivamente agroexportador. **A comienzos del siglo XX, la producción industrial comenzaba a representar una proporción similar a la del agro.** En 1947 y 1974, vinieron los picos de producción industrial por habitante. Después de algunos años de crecimiento acelerado, **en 2011 se logró volver a los niveles de 1974.** Pero ese esplendor duró poco y, desde entonces, **el sector manufacturero volvió a entrar en una etapa recesiva.** En otras palabras, el fin

del dinamismo de largo plazo en ese sector significó la imposibilidad de continuar con un crecimiento que pudiera siquiera alcanzar un ritmo similar al de los llamados países desarrollados.

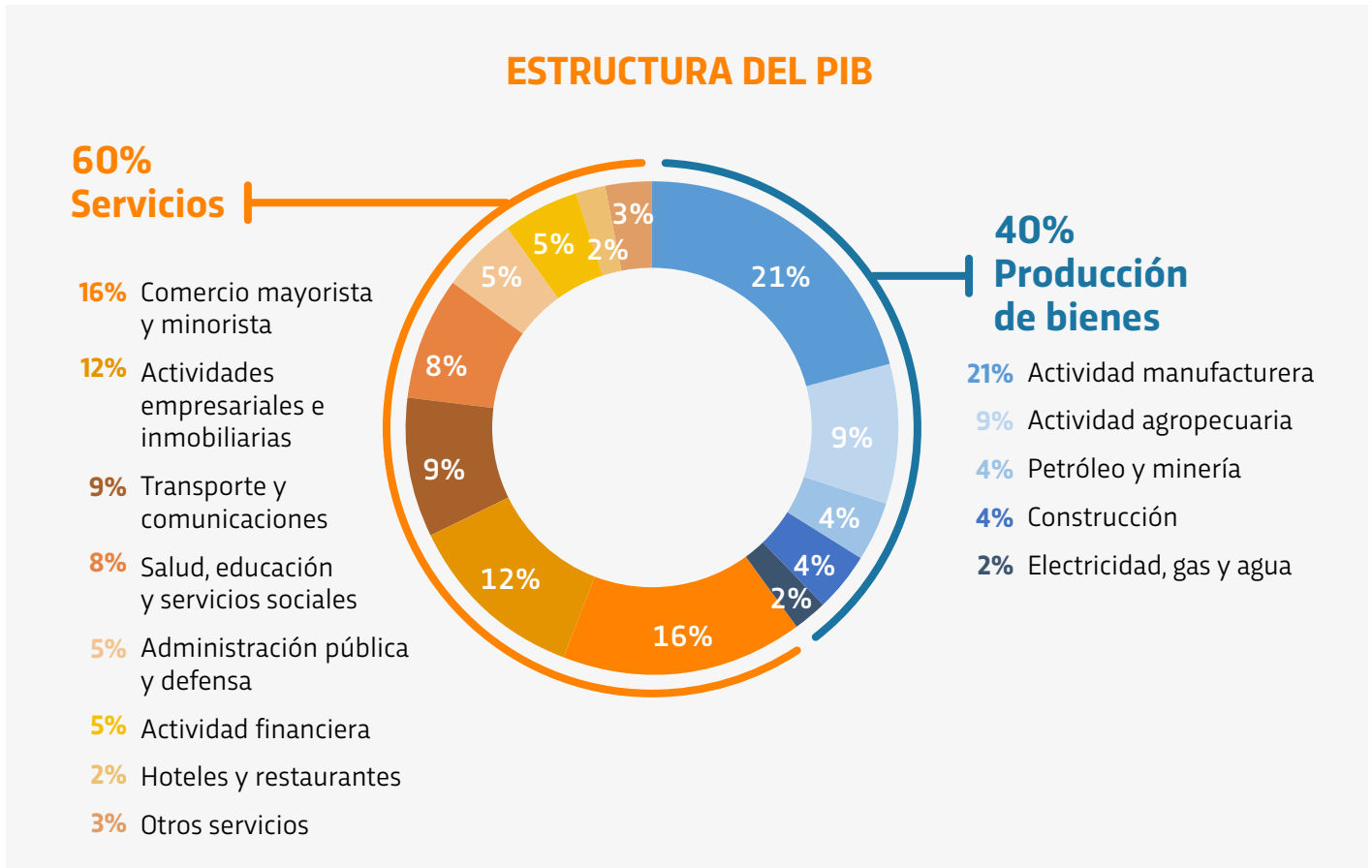
**La economía argentina es, entonces, semidiversificada, con un sector manufacturero relevante, pero con significativas brechas respecto de las mejores prácticas internacionales y un sector de servicios que suele crecer de manera más acelerada cuando la industria se recupera.**

### EVOLUCIÓN DEL PIB POR HABITANTE, GENERADO POR EL SECTOR AGROPECUARIO Y POR LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

(pesos constantes a precios de 1993)



Fuente: elaboración propia del autor del estudio, con base en datos de Orlando Ferreres y Asociados e INDEC.



## Mercado laboral

En la **estructura sectorial del empleo con relación al PIB** sobresale una **mayor presencia de los servicios**. Las manufacturas representan 12% de la ocupación. Le siguen construcción (8%), agro (menos de 7%) y petróleo y minería (menos de 1%).

**De los 44 millones de habitantes que forman la población total, 20.2 millones (45.9%) se encuentran ocupados.** De estos, **53% son asalariados registrados**, que acceden a los beneficios de la seguridad social y tienen una relación laboral formal. **Los asalariados no registrados, todos ellos en el sector privado, representan 23%;** sus empleos se caracterizan por la baja productividad y por no tener acceso a la seguridad social. **El resto (24%) son ocupados no asalariados, con una amplia y heterogénea cantidad en el sector privado, incluyendo patrones, tra-**

**bajadores familiares y cuentapropistas profesionales, de oficio y de subsistencia.** Del total del **empleo registrado**, el **68% corresponde al sector privado**, mientras que el **32% se ubica en el sector público**, fundamentalmente **en provincias y municipios**, donde **se concentra el 79% del empleo público** argentino.

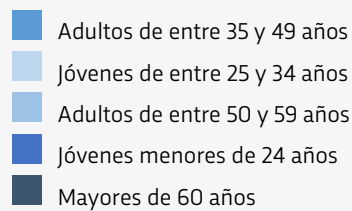
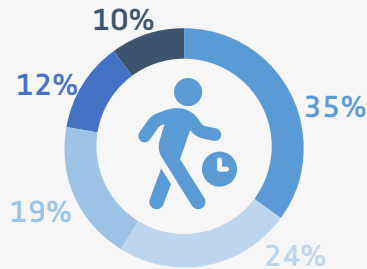
Los **niveles más bajos de formalización** del empleo **se ubican en la construcción** (solo 25.7% de los ocupados son asalariados registrados), **la actividad agropecuaria** (25.8%) **y el servicio doméstico** (29.1%). Este último **presenta la mayor proporción de asalariados no registrados** (70.9%). En el otro extremo, **los porcentajes más altos de asalariados formales se sitúan en actividades relacionadas con petróleo y minería** (87%) **y en el sector financiero** (85.7%).

## CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN OCUPADA\*



43%

Mujeres



49%

Jefes de hogar



2/3

poseen estudios secundarios completos o más



44%

desempeña sus tareas en establecimientos pequeños, de hasta cinco empleados



46%

realiza jornadas laborales entre normales y extensas

\* Mediciones de 2017.

Fuente: elaboración propia del autor del estudio, con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

## Exportaciones

Las ventas al exterior mostraron un **desempeño expansivo durante la primera década del siglo XXI**. Sin embargo, tras el pico de 2011 comenzó una etapa descendente.

**En promedio, entre 2001 y 2017, el principal factor de impulso a las exportaciones fue el complejo alimenticio**, donde destacó particularmente el cultivo de soja y sus

subproductos. Las ventas de alimentos, tanto en su fase primaria como industrial, dieron cuenta de **60% del total**.

Otro comportamiento expansivo tuvo lugar en la **minería, donde maduraron las inversiones iniciadas a finales de la década de los noventa y se pusieron en marcha nuevos proyectos metalíferos**. Este sector aportó cerca de



## REMESAS: BAJO PESO

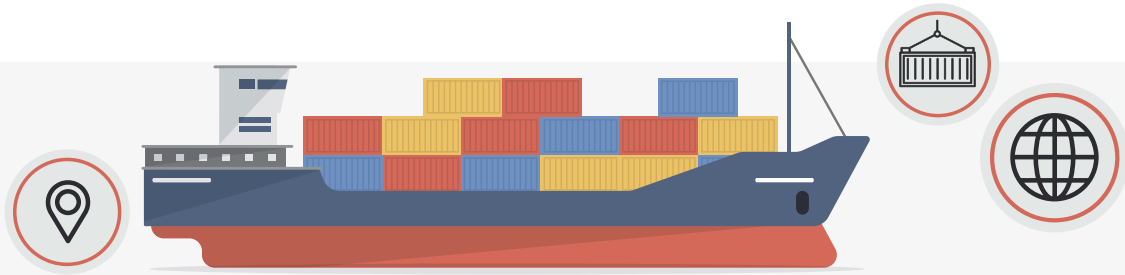
De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, las **divisas por concepto de remesas** ascendieron a **688 millones de dólares en 2016**, equivalentes a apenas **0.09% del total mundial** y a **0.10% del PIB**.

6% de las exportaciones y **compensó parcialmente el descenso en los hidrocarburos**, a los que correspondió menos de 3% del total.

Durante el mismo periodo 2001-2017, **las manufacturas no basadas en los complejos primarios representaron 31% de las exportaciones. Sobresalió el peso de la industria automotriz** (11% del total), asociado al régimen de producción en el Mercosur (cuya contrapartida son importaciones de autopartes y vehículos terminados). **Le siguieron los productos químicos, incluyendo medicamentos, y maquinaria y equipos.** La industria siderúrgica mostró una tendencia declinante, en tanto que **el aluminio tuvo un desempeño expansivo.**



## Argentina. Por un cambio estructural en múltiples dimensiones



### PRINCIPALES MERCADOS DE EXPORTACIÓN



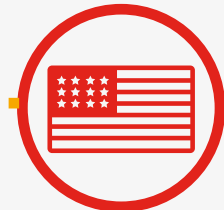
#### América Latina

Destaca el peso de Brasil, que explica cerca de la mitad de las exportaciones en varios periodos.



#### China

Es el segundo comprador de productos argentinos.



#### Estados Unidos

Se ubica en tercer lugar, con 2.9% del total en el periodo 2001-2017.

**Entre los compradores menos tradicionales, sobresalen Vietnam, India e Indonesia en Asia; Canadá en América del Norte, y Argelia y Egipto en el norte de África.**

Los mercados de América Latina son los mayores demandantes de manufacturas, en tanto que los productos de los complejos alimenticios y mineros se dirigen fundamentalmente a los mercados más alejados, con un fuerte peso de Asia y Europa.

## Competitividad e innovación

**La productividad por ocupado en manufacturas, minería y construcción equivale a 23% de la estadounidense.** Esta brecha está en línea con la regional.

Argentina **destina 0.56% del PIB a gastos de investigación y desarrollo (I+D), la mitad que Brasil**, aunque por encima de Chile. En contraste, los **países desarrollados** están invirtiendo en este rubro **más de 2% del PIB**. Asimismo, la nación sudamericana presenta un **número relevante de investigadores per cápita, por encima de muchos países**

**periféricos, pero su producción** en términos de patentes y artículos publicados en revistas científicas **es considerablemente inferior**.

**La producción industrial por habitante supera la media mundial.** No obstante, corresponde a la **tercera parte de los países de la Eurozona** y a la **sexta parte de Japón**.

**En 2010, Argentina era la economía industrial número 23 del mundo**, con 0.7% de la producción industrial global; **siete años después, descendió al puesto 29**, con 0.6%.



Como parte de los procesos de globalización, **muchos sectores mutaron a un modelo de producción abierto y flexible, caracterizado por una mayor presencia de importaciones, ensamblaje y procesos de integración regional.**

Por lo que se refiere a la **innovación, destaca la industria farmacéutica.** La alimenticia es la que posee menor propensión innovadora, pero tiene fuertes efectos multiplicadores en la producción y, en menor medida, en el empleo. **Textiles y confecciones** es el rubro que **presenta los mayores multiplicadores de empleo**, aunque por debajo de la media industrial.



## INNOVACIÓN Y ENCADENAMIENTOS

Sectores manufactureros en Argentina y su combinación entre las actividades de innovación (investigación y desarrollo, adquisición de maquinaria y equipos, software y hardware, transferencia tecnológica, capacitación, consultoría, diseño industrial, ingeniería interna) y los efectos sobre los encadenamientos.



### Sectores clave

Presentan mayores encadenamientos hacia atrás y hacia delante respecto del resto de los sectores productivos de la economía.

- **Química y petroquímica**
- **Farmacéutica**
- **Papel y ediciones**
- **Textil y confecciones**



### Sectores estratégicos

Son proveedores de muchos otros sectores, y su oferta, cuando es escasa, puede convertirse en un cuello de botella para el conjunto de la economía.

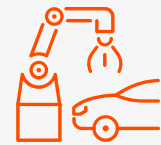
- **Siderurgia y metalurgia**
- **Caucho y plástico**



### Sectores independientes

Muestran menos encadenamientos, tanto hacia atrás como hacia delante.

- **Aparatos eléctricos, radio y TV**



### Sectores impulsores

Presentan relativamente mayores eslabonamientos hacia atrás, impulsando la economía a partir de un aumento de su demanda final.

- **Alimentos, bebidas y tabaco**
- **Automotriz y equipo de transporte**
- **Maquinaria y equipos**
- **Madera y muebles**
- **Cuero y calzado**

## Políticas productivas

- **La política agropecuaria combina la acción de agencias específicas** (especialmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) **con programas destinados a pequeños productores.**
- En la **minería** existe un **régimen sectorial específico que promueve las inversiones** mediante un esquema de estabilidad fiscal y otros beneficios similares (amortización acelerada de bienes de capital y devolución anticipada del impuesto al valor agregado).
- En el **sector energético** hay una **política regulatoria**, aunque **con significativas limitaciones** y dificultades.
- Por lo que concierne a la **política industrial**, aun cuando hay una gran superposición de programas, es posible diferenciar **cinco tipos de iniciativas**:
  - 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, y
  - e. Compras estatales y desarrollo de proveedores.

Entre las políticas industriales y de innovación implantadas durante el periodo 2003-2015, **destaca la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología**, a fines de 2007; **la reaparición 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**; **la reaparición de iniciativas estatales para las industrias satelital, de defensa y energía atómica**, junto con desarrollo de proveedores, particularmente desde 2012, y la **implementación de programas de asociatividad y el desarrollo de clústeres.**



## Matriz energética

Históricamente, Argentina ha tenido **dificultades para estructurar una política energética que le permita disponer de los recursos de manera estable y en función de las necesidades** productivas y de la población.

En la **década de los noventa**, **los operadores privados tendieron a explotar aceleradamente las reservas sin una ampliación de las actividades de exploración.** La política energética del **periodo 2003-2015 buscó generar un esquema con mayor presencia estatal.** Sin embargo, **no logró dinamizar la inversión, registrando**, en cambio, **un declive**

**de la producción de gas natural**, que cayó a tasas anuales de 8%, en un contexto de fuerte expansión de la demanda. En consecuencia, **se registró un déficit que debió cubrirse con costosas importaciones de gas natural** (desde Bolivia) **y gas industrial.** Hacia **2014-2015**, **a las importaciones les correspondieron cerca de 14% del total de la energía consumida**, de acuerdo con datos de Banco Mundial.

Aun cuando **el acceso a la electricidad es prácticamente total**, tanto en áreas urbanas como rurales, **se han presentado diversos problemas regulatorios.** Y pese a las



## POBREZA ENERGÉTICA

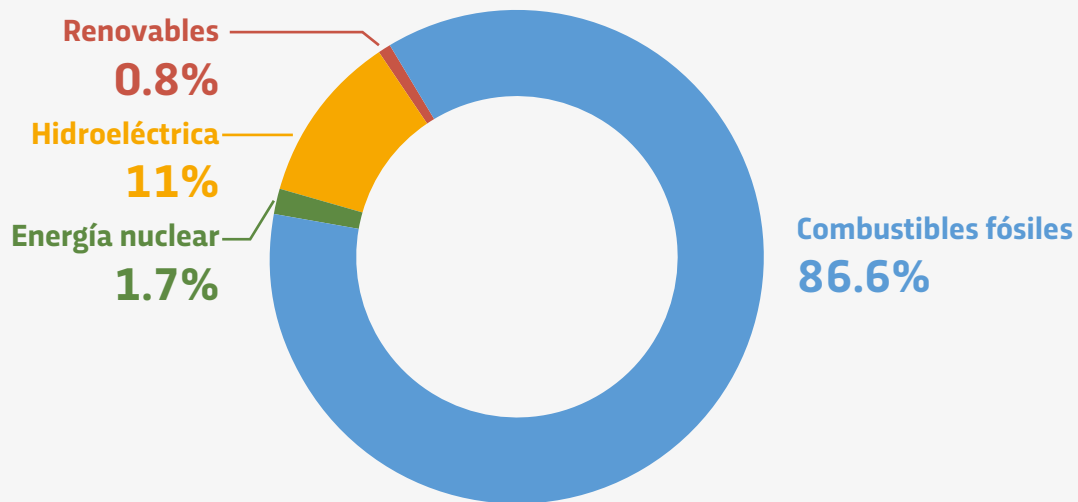
Un estudio de 2017 revela que 52.6% de los hogares de la región metropolitana de Buenos Aires son pobres en materia energética. En otras palabras, destinan más de 10% de sus ingresos para cubrir una canasta mínima en este renglón.

Las estimaciones disminuyen significativamente, tomando en consideración la tarifa social implementada por el gobierno.

distintas iniciativas para diversificar la matriz energética, mediante la construcción de generadores hidroeléctricos y nucleares, sigue habiendo gran dependencia de los hidrocarburos. En la última década, el consumo de energía primaria a partir de combustibles fósiles, sobre todo gas natural, ha tendido a crecer, hasta llegar a 87%.

Por otra parte, si bien Argentina posee un importante potencial en materia de energías renovables (solar-fotovoltaica, eólica, biomasa y mareomotriz), su desarrollo ha sido muy escaso hasta el presente, representando aproximadamente 1% de la matriz energética, cinco veces por debajo del promedio mundial. En el nuevo marco normativo de 2015 se estableció el objetivo de alcanzar 20% de generación eléctrica con base en fuentes renovables hacia 2025.

## CONSUMO DE ENERGÍA POR TIPO DE FUENTE



Fuente: elaboración propia del autor del estudio, con base en datos de BP Statistical Review of World Energy, junio de 2018.

# Impacto ambiental

El informe de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de 2018 desglosa **situaciones conflictivas en materia ambiental**, tales como las siguientes:

**Aguas.** La Cuenca Matanza-Riachuelo es la más contaminada del mundo, siendo el sector manufacturero y los vertidos cloacales los principales responsables.

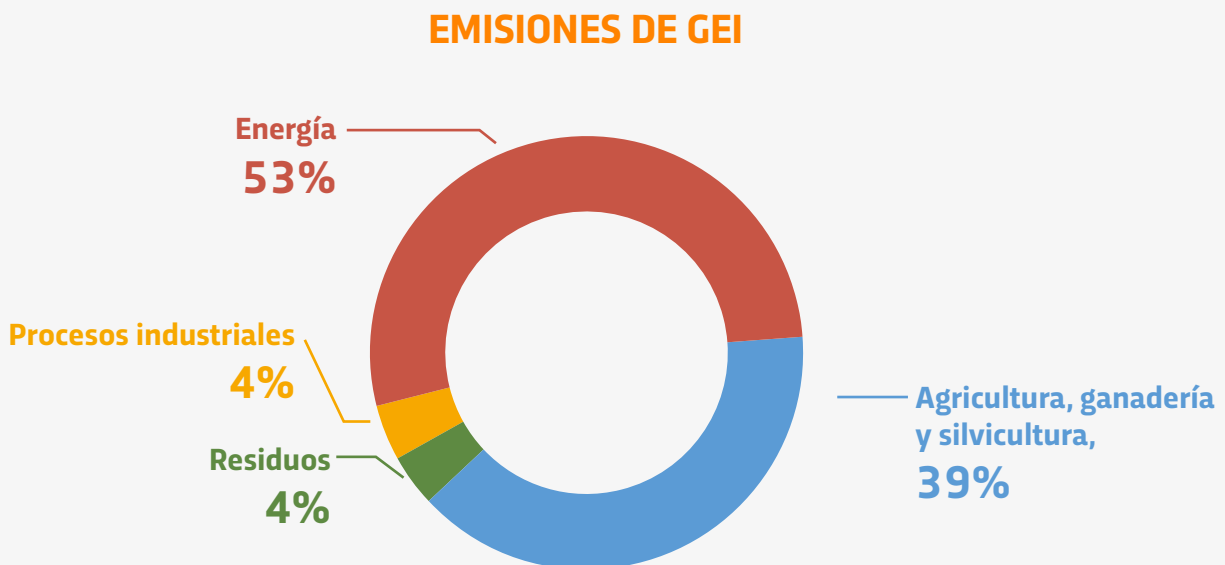
**Suelos.** Existen diversos cuestionamientos a los paquetes biotecnológicos que permitieron expandir notablemente la producción agrícola, particularmente en el cultivo de soja.

**Bosques.** Entre 1998 y 2015, la cantidad de hectáreas de bosques nativos cayó de 31.4 a 27.3 millones (13%).

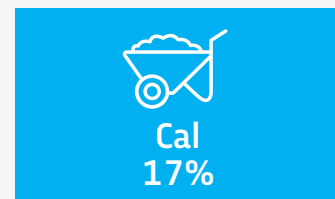
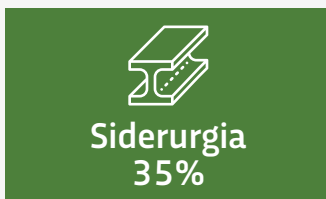
**Desertificación.** Del total de suelos, 55% está sujeto a este proceso de degradación.

**Humedales.** A la presencia de glifosato en el agua se suma el sedimento de la cuenca del río Paraná y el avance de las especies exóticas invasoras, todo lo cual representa un problema para estos ecosistemas.

**Minería.** Este ha sido uno de los ejes de mayor controversia por su impacto ambiental, además de ser fuente de algunos de los conflictos sociales más relevantes.



**Del total industrial, las ramas con las mayores emisiones son**



## Ejes para la transformación

Con la finalidad de repensar una transformación productiva virtuosa en términos económicos, sociales y ambientales se plantean las siguientes áreas:

**Bienes de capital, ingeniería e “industrialización escandinava”.** Para apuntalar su desarrollo a partir de entramados productivos y tecnológicos basados en su dotación de recursos naturales, **Argentina debe incorporar industrias nacionales de bienes de capital, I+D y aplicaciones que permitan modificar las técnicas productivas.**

**Energías renovables.** El país tiene un **gran potencial gracias a la calidad de sus vientos y la energía solar**, junto con la posibilidad de reutilizar residuos biomásicos.

**Recuperación ambiental y proyectos estructurantes.** **Para el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo**, con gran impacto económico, social y ambiental, **hay que involucrar empresas nacionales de I+D, ingeniería y bienes de capital.**

**Manufacturas.** Es necesario **priorizar una industrialización selectiva con base en las mayores potencialidades de innovación, de encadenamiento y ambientales.** El país tiene **excelentes capacidades en la industria farmacéutica y la biotecnología** aplicada a la salud humana, **pero requiere un *upgrading* tecnológico y de diseño en industrias tradicionales** (indumentaria, madera y muebles, entre otras).

**Industria 4.0. y servicios basados en el conocimiento.** Argentina **sigue permaneciendo distante a la industria 4.0, que combina automatización, digitalización e internet de las cosas.** En contraste, **tiene un significativo potencial en el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).** En este apartado, logró quintuplicar el empleo después de 2002 y atrajo a muchas corporaciones que generaron centros de servicios contables, financieros y de otros sistemas para diferentes países de la región.



## A manera de recapitulación

- Argentina es un **país de ingresos medios altos**, ubicado en la periferia de la economía mundial. **Su producto por habitante corresponde a aproximadamente la mitad del promedio de los países más avanzados.** Muestra considerables brechas, tanto con los países desarrollados como con los más pobres del mundo.
- Sería una ligereza encasillar al país como meramente agroexportador. Lo más pertinente es tipificar a la **economía argentina** como **semidiversificada, con un desarrollo industrial intermedio y una estructura heterogénea.**
- Al **sector industrial** argentino le corresponde **entre 0.6% y 0.7% del total mundial.**
- **El sector de servicios predomina sobre el resto.** En 2017, su contribución alcanzaba 60% del PIB, comparado con 21% de la industria manufacturera, 9% del sector agropecuario y 4% de la minería.
- **En el periodo 2001-2017, el complejo alimenticio primario e industrial explicaba 60% de las exportaciones. Las manufacturas no basadas en productos primarios alcanzaban 31%, destacando el peso de la industria automotriz, que aportaba 11% del total. Los principales compradores de los productos del país son Brasil, China y Estados Unidos.**
- **Las industrias de medicamentos y alimentos muestran potencialidades particulares por su fuerte propensión innovadora y de encadenamientos, respectivamente. El sector de bienes de capital posee también sólidos encadenamientos y puede contribuir a impulsar tanto los clústeres de recursos naturales y las mejores prácticas en las manufacturas como la industrialización verde.**
- La **productividad por ocupado** representa **23% de la que posee Estados Unidos.**
- **Argentina destina menos de 0.6% del PIB a investigación y desarrollo (I+D).**



- Las **políticas implementadas durante el presente siglo en general han sido erráticas**, desdibujando los resultados y sin marcar un rumbo definido.
- **El país necesita repensar su matriz productiva para reducir las brechas con los países más avanzados y forjar un sendero de crecimiento económico, inclusión social y equidad distributiva, así como una relación más armoniosa con el ambiente.**
- Si bien existe un probado potencial para **energías alternativas renovables**, estas **solo contribuyen con 1% de la matriz eléctrica**, cinco veces menos que el promedio mundial.
- Todo lo anterior **requiere un entramado institucional que ahora muestra algunas deficiencias, inercias negativas y políticas erráticas.** Las nuevas tendencias mundiales, en particular la industria 4.0, exigen una renovación programática. 🇲🇪



La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

#### **fes-transformacion.org**

Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica  
en América Latina de la Friedrich-Ebert-Stiftung  
Yautepec 55, col. Condesa  
C. P. 06140, Ciudad de México  
+52 (55) 55535302  
transformacion@fesmex.org

Para más información y acceso digital a la Biblioteca Transformación y otras publicaciones del Proyecto, visita: <https://www.fes-transformacion.org/publicaciones/>

Ebook basado en el estudio de Matías S. Kulfas

Desarrollado por ICO  
Imagen y Comunicación Organizacional  
[www.icoimagen.com.mx](http://www.icoimagen.com.mx)

Coordinación: Jorge Ruiz Esparza  
Textos: Teresa Martínez Arana  
Elementos gráficos y diseño: Sabrina Sánchez Solórzano