

Realidades y desafíos de la industrialización argentina

1- Re-industrialización argentina ¿Mito o Milagro?

Los 10 años posteriores a la caída de la Convertibilidad fueron escenario de cambios relevantes en la estructura productiva, ocupacional y distributiva de la Argentina. La salida del cepo cambiario en 2002, junto a la fuerte expansión de la demanda interna (final e intermedia) y externa, traccionaron notablemente la producción de bienes y servicios. Al mismo tiempo, se ensayaron políticas que permitieron separar -al menos parcialmente- la caída inicial en los salarios reales del dinamismo y expansión de la demanda agregada¹. A partir del año 2003, el esquema económico que se fue configurando permitió combinar altas tasas de crecimiento con mejoras cualitativas en la dinámica macroeconómica, productiva y social.

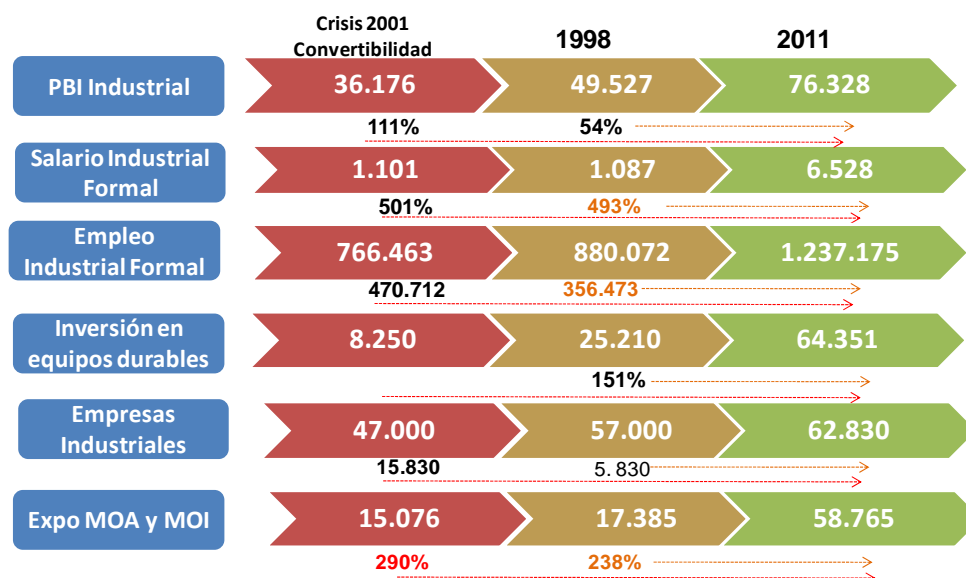
Sobre la base de espacios de rentabilidad más amplios e inclusivos para la diversidad de actores y tramas productivas, la mayoría de las actividades sanearon su delicada situación patrimonial y financiera, ganaron competitividad e iniciaron una trayectoria de expansión. Las consecuencias inmediatas fueron un notable aumento en la producción de bienes, acompañada por una intensa generación de nuevos puestos de trabajo y un mejoramiento de los indicadores de calidad del empleo. La industria manufacturera fue protagonista del crecimiento experimentado por Argentina y se convirtió en uno de los sostenes más importantes, revirtiendo el proceso de desindustrialización observado desde mediados de los 70's.

El PBI industrial se incrementó un 149% con relación al piso de la crisis, la inversión en equipos durables creció en forma sostenida y se crearon más de 400 mil empleos formales con un salario promedio que pasó de \$1.087 en 2002 a \$6.452 en 2011, aumentando sustancialmente el poder adquisitivo de los trabajadores. La mejora en el mercado interno se dio junto con un incremento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) y agropecuario (MOA) de 284% y 244%, respectivamente, entre los años mencionados.

Si bien este desempeño se dio bajo condiciones internacionales mayormente favorables, los resultados obtenidos no necesariamente se derivan de ello. Que el producto industrial en términos físicos hoy sea el doble que a comienzos de siglo, el empleo un 60% superior, que haya un 10% más de empresas industriales y que las exportaciones de manufacturas de origen industrial se hayan triplicado constituye algo así como un “milagro de la industrialización”. Diez años atrás muy pocos podrían haber imaginado un escenario como el actual en este aspecto. Tampoco era esperable que la mayor parte de la sociedad civil, política y académica esté hoy discutiendo temas como la distribución del ingreso, la expansión industrial, la integración de cadenas de valor, la generación de capacidades tecnológicas, etc. Tal es así que sólo actores muy minoritarios, con intereses muy sectorizados, pregonan la vuelta a recetas y conceptos del pasado reciente, cuyo fracaso se ha puesto de manifiesto, en la Argentina primero, pero luego a nivel mundial.

¹ Cabe mencionar en particular el establecimiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar, la obligatoriedad de liquidar las divisas y las retenciones a determinados productos ligados a la canasta de consumo, así como el fortalecimiento paulatino de la política de ingresos.

Cuadro 1
Evolución de las principales variables macroeconómicas



Fuente: PIB e Inversión en millones de pesos a precios de 1993. Empleo industrial formal, SIPA. Expo MOA y MOI en millones de dólares ICA.

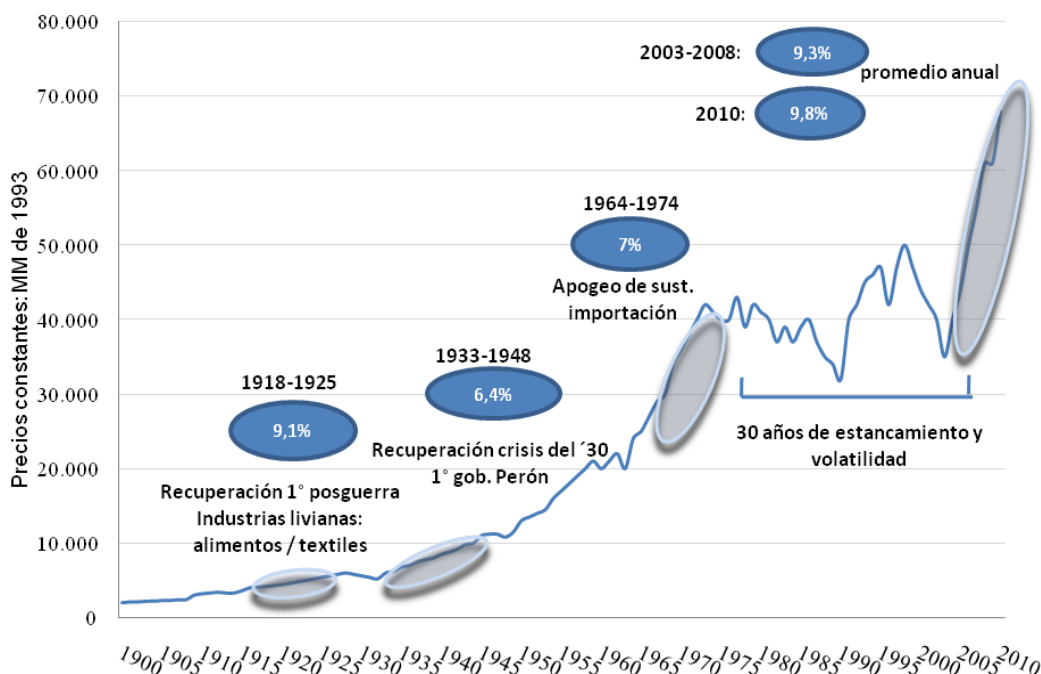
En la actualidad, la industria argentina emplea unos 260 mil trabajadores más que el mejor año de la Convertibilidad (1998), aún luego de atravesar una trayectoria descendente en todas sus variables entre 1994 y 2001. Y ello sin considerar los cambios organizativos que se dieron en estos años, lo cual ha implicado la tercerización de parte de las actividades industriales al área de servicios. Esta comparación habla a las claras de la dimensión que ha tenido la reconstrucción del tejido productivo en la última década. En términos estrictamente vinculados a la duración del ciclo y la magnitud del crecimiento, incluso podría ser comparable a algunas etapas de la industrialización por sustitución de importaciones que transcurrió entre los años 30's y 60's.

Pese a lo expuesto en los párrafos precedentes, desde diversos ámbitos se ha tendido a relativizar la bonanza de estos años. Se argumenta que el alto dinamismo económico tuvo más que ver con factores exógenos y que la mayor disponibilidad de recursos resultante fue lo que permitió al Estado distribuir y redistribuir el ingreso con más cobertura socio-económica, entre otras cosas. Se señala que este crecimiento significó una fuerte expansión de todos los sectores económicos y mejoró la situación social, pero no se tradujo en un cambio estructural². Por su parte, los sectores más conservadores sí mencionan la existencia de transformaciones, pero las consideran un retroceso respecto a las políticas de los años 90's y que fueran condensadas en el denominado Consenso de Washington. Más allá de abordar el detalle de estas cuestiones, ante todo resulta necesario establecer una perspectiva adecuada. La dinámica de la industria desde la salida de la Convertibilidad evidencia logros y avances que no deben ser subestimados y tampoco deberían ser

² "La industria argentina en la post-convertibilidad: continuidades y rupturas con el neoliberalismo" (Schorr, 2010)

objeto de simplificaciones. Una correcta valoración de los mismos es esencial para afrontar los desafíos que emergen a futuro.

Evolución Histórica del Producto Industrial
En millones de pesos a precios constantes de 1993



Fuente: Plan Estratégico Industrial 2020 – Ministerio de Industria de la Nación

2- La perspectiva histórica y regional

En primer lugar, no podemos sustraer del análisis el proceso histórico subyacente. Las profundas reformas y reestructuraciones políticas, económicas y sociales que se implementaron desde mediados de los 70's constituyen una pesada herencia que atraviesa todos los órdenes de la reciente dinámica estructural. En rigor, haber modificado aquella inercia hacia la desindustrialización y la desintegración social quizás sea uno de los cambios estructurales más relevantes de la etapa actual. Debemos remontarnos al menos 50 años atrás para encontrar procesos que hayan implicado una modificación del rumbo de esta trascendencia. Aún cuando existen múltiples desafíos y cuestiones a resolver, esto ha significado reubicar a nuestro país en la senda de la industrialización, como condición básica para el desarrollo.

Por otro lado, podemos enmarcar las políticas implementadas en un contexto regional e internacional signado por grandes dificultades. La profundidad y persistencia de la crisis económica, social, política y financiera es una muestra de ello. Sin embargo, el enfoque que se ha dado en la Argentina a estas circunstancias marca un cambio rotundo respecto al de las etapas previas. Las decisiones públicas se han apoyado en bases conceptuales sustancialmente diferentes. Esto no sólo ha flexibilizado esquemas sumamente rígidos, sino también recreó la noción de un

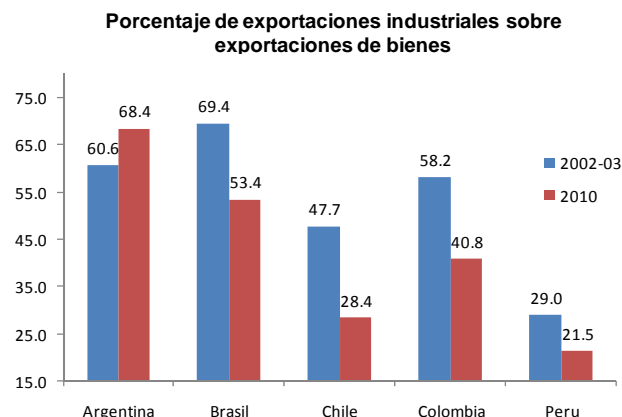
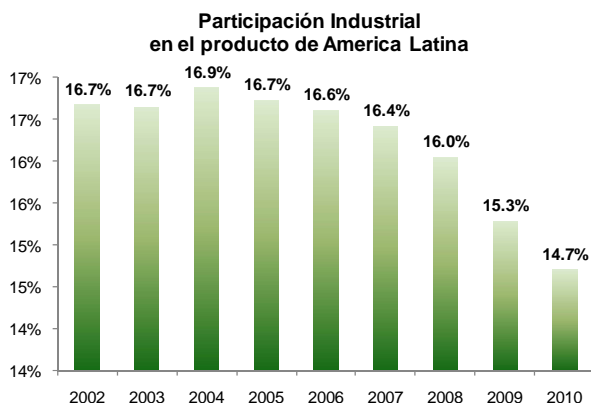
mercado interno sólido y dinámico como plataforma para el crecimiento, el desarrollo exportador y una inserción internacional más intensiva en valor agregado y tecnología; es decir, más soberana.

En el plano macroeconómico, algunos ejemplos son la decisión de recuperar la posibilidad de definir políticas cambiarias y monetarias; la modificación de la lógica del ajuste fiscal para “dar confianza a los mercados” por un aumento de la recaudación directamente vinculado al crecimiento económico y a la progresividad productiva (ej.: retenciones a la soja); el cambio en las estrategias de negociaciones internacionales en favor del valor agregado local, las relaciones “sur-sur” y la integración regional (en desmedro de las relaciones “centro-periferia” y de liberalización unilateral e indiscriminada). También se recuperó una política tecnológica propia a partir de destinar más recursos físicos, económicos y humanos en organismos públicos y privados y se ha avanzado recientemente en el impulso a una mayor integración nacional de las cadenas de valor y la reducción de privilegios no convenientes en sectores como la minería.

Por otro lado, han sido sumamente trascendentes diversas medidas orientadas a mejorar la situación de los sectores más vulnerables para lograr una mejor redistribución del ingreso y paliar los efectos de la crisis. Se destacaron entre las mismas la recuperación del salario mínimo, las negociaciones colectivas y la reapertura de las paritarias como referencias e instrumentos de distribución más progresiva. Se estatizaron las AFJP, generando una mayor previsión y solidaridad en la seguridad social y una mayor canalización del ahorro de largo plazo en beneficio de la dinámica interna. Aumentó más que significativamente el nivel de cobertura de la seguridad social, gracias a la moratoria previsional. Se creó el programa de Asignación Universal por Hijo (AUH), que amplió la cobertura social a desocupados, trabajadores informales y empleadas domésticas, etc.

Se han condensado ideas esenciales, que funcionan como reaseguro frente a intentos por volver a la inercia de la etapa previa. Muy pocos piensan que la Argentina podría ser viable con altos niveles de desempleo, un Estado ausente y una estructura económica poco diversificada y orientada a la explotación de recursos naturales. Se destaca entonces que, aún cuando la tendencia reinante en dicho contexto fue la desarticulación productiva y relocalización de buena parte de los procesos de agregación de valor en el Sudeste Asiático, China e India, en el crecimiento del PBI argentino la industria fue protagonista.

Dentro de América Latina, Argentina fue el único país donde las exportaciones de bienes industriales ganaron participación, mientras que en el resto de los países de la región fueron los productos primarios o semi-industrializados (de bajo valor agregado) con mayores impulsos en la producción. Los productos básicos pasaron de representar el 49.8% de las exportaciones en 2005 al 54.7% en 2010. En este período, la participación industrial en el valor agregado de Latinoamérica pasó del 16,6% en 2000 al 14,7% en 2010, tendencia que se acentuó en los últimos cinco años. En Argentina, además, la industria manufacturera representa el 19.5% del valor agregado de la economía y se consolida como pilar del crecimiento.

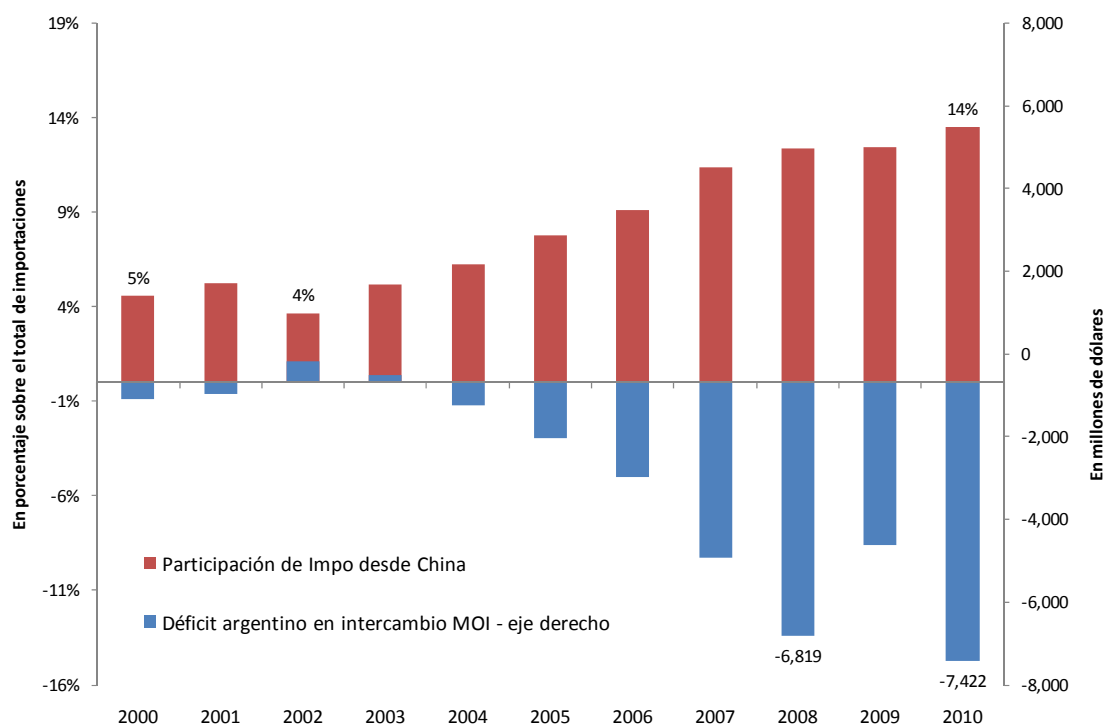


Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL

Esto evidencia cuál fue la reacción de la política económica frente al crecimiento del precio de los *commodities*, dentro de los cuales -cabe mencionarlo- el de la soja fue menor al del cobre, el petróleo y el oro, entre otros. Esto relativiza aquellas visiones que se resumen en el denominado “viento de cola”, ya que siendo éste el principal bien primario exportado por Argentina, nuestra economía fue la que más creció en la región, muy por encima de aquellos países exportadores, por ejemplo, de cobre. Es decir, el aprovechamiento del contexto internacional ha estado alineado con un proceso de expansión sustentable de la demanda interna (apoyada en políticas fiscales expansivas y más inversión pública, mayor cobertura social, menor desempleo, entre otras). La recuperación del salario como factor dinámico del mercado local se erigió sobre la reconstrucción del tejido productivo y el sostenimiento de un tipo de cambio real en niveles más altos que en las décadas previas, fundamentalmente en la primer parte del período. Esto favoreció la generación de oportunidades en sectores con alto valor agregado y, a partir de todo ello, una mejor inserción internacional.

Cabe resaltar el caso de Brasil, dada su importancia para nuestro país en términos geopolíticos, financieros y comerciales. Nuestro principal socio regional está inmerso en un problema macroeconómico complejo: la progresiva y persistente valorización del tipo de cambio, unida a las altas tasas de interés y la consecuente entrada masiva de capitales. El país acumuló un retraso cambiario del 34% desde el 2005, lo cual impactó negativamente sobre la competitividad de la industria manufacturera, principalmente frente a la competencia china, que aumentó drásticamente su participación en la satisfacción de la demanda interna. Las importaciones desde China en 2000 representaban el 2% del total, mientras que en 2010 pasaron al 14%. Más del 65% de las importaciones industriales que realizan los países del Mercosur desde China se dirigen a Brasil, cuando en 1998 no alcanzaban el 48%. La mayoría de ellas corresponde a sectores con alto valor agregado y tecnología como la metalmecánica, la electrónica y los bienes de capital. El déficit en estos rubros ha crecido más de un 4.000% en Brasil respecto de 2001. Sin embargo, dicha situación también se manifiesta en la Argentina, aunque con menor intensidad y de manera menos evidente a nivel agregado

Intercambio Bilateral Argentina - China



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

3- La perspectiva microeconómica y sectorial

Tampoco debería descuidarse la perspectiva microeconómica, fundamentalmente en determinados segmentos de la producción que tuvieron una destacada reactivación en estos años. Tal es el caso de rubros como la metalmecánica, los astilleros, la aeronavegación y de determinadas producciones de la industria plástica, bebidas, química, gráfica, entre otras. A esto también se ha sumado el impulso a sectores no tradicionales como la electrónica, energías alternativas y/o renovables, software y biotecnología; así como la creciente agregación de valor e inserción internacional de producciones regionales como el limón, la vitivinicultura, la madera, la producción avícola, los biocombustibles y otros³.

Con diversos grados de integración nacional, madurez y alcance, existen múltiples casos en éstas y otras ramas productivas. La elaboración de motocicletas (principalmente las de cilindrada intermedia) se ha expandido notablemente a partir de un mercado interno en expansión, producto de la incorporación de vastos segmentos de la población al trabajo y al consumo y la implementación del régimen especial Ley N° 26.467. La producción pasó de 60.000 unidades en los 90's a más de 380.000 en la actualidad. Si bien esto aún no se ha dado con altos niveles de integración local de

³ Estudios del Sector Industrial realizados por el Centro de Estudios para la Producción (CEP – Ministerio de Industria de la Nación): “El Sector de GNC en Argentina” (2009), “Políticas de Producción Industrial en el Sector de Software y Servicios Informáticos” (2009), “Sectores Destacados: Insumos y Equipamiento Médico” y “Análisis de los Sectores Productos de Madera y Muebles de Madera en la Argentina” (2008)

partes y piezas, resulta un esfuerzo incipiente y sectorial a destacar. La industria de bienes de capital y metalmecánica en general se ubicaron entre las tres actividades más dinámicas del período. La recuperación de los astilleros a partir del nuevo esquema de precios relativos y la sanción del Decreto 1010/2004, junto a otras medidas como la reapertura de la carrera de ingeniería naval, de la tecnicatura en construcciones navales y el otorgamiento de líneas de financiamiento a través de SEPyME y Banco Nación; permitieron que el sector multiplicara por tres su actividad respecto de 2003 y por cuatro sus exportaciones. Esto se dio en el marco de la puesta en marcha de los grandes astilleros tradicionales, pero también proliferaron las fábricas de embarcaciones livianas. En ambos casos, la industria local ha logrado sustituir importaciones pero también ganar mercados externos.

Otro ejemplo que dio impulso a transformaciones en la matriz productiva es el proyecto de televisión digital, a partir de la creación del Sistema Argentino de TV Digital Terrestre (SATVD-T) y la adopción de la norma Japonesa-Brasileña, que ha permitido desarrollar capacidades propias (nacionales y regionales) frente a lo que hubiese sido la simple importación de paquetes tecnológicos de manera integral. La fuerte apuesta a la integración nacional en la puesta en marcha del proyecto permitió el desarrollo de infraestructura y producción propia en torres, *shelters*, transmisores, *gapfillers*, antenas de transmisión y recepción. También los decodificadores y receptores digitales, incluido el software, son desarrollados y producidos por firmas locales. A su vez, la creación del Banco Audiovisual de Contenidos Argentinos (BACUA) abre un abanico de oportunidades para la industria de contenidos cinematográficos, grandes traccionadores de empleo y producción nacional. El proyecto implicó una inversión superior a 1.600 millones de pesos, 6.000 nuevos empleos en forma directa, más de 250.000 horas de trabajo y la participación de unas 300 empresas nacionales de bienes y servicios.

En el plano nuclear, la extensa tradición y experiencia argentina a lo largo de décadas, luego de haberse diezmado hacia fines de los 80's y los 90's, a partir de 2003 retomó un fuerte impulso. Con la reactivación del "Plan Nuclear Argentino" en 2006 y la promulgación de la Ley 26.566 se definió la terminación de Atucha II, reactivar el desarrollo del reactor integrado de diseño argentino (CAREM), la extensión de la Central Nuclear Embalse, el estudio de factibilidad para una cuarta central nuclear y la reactivación de la planta de producción de agua pesada y enriquecimiento de uranio. En todos los casos, se ha determinado que la mayor parte de insumo, piezas y equipos necesarios sean provistos por la industria nacional, ya sea a partir de capacidades pre-existentes como de las que sea preciso desarrollar. Para la reciente inauguración de Atucha II intervinieron 210 empresas locales que aportaron cerca del 86% de los requerimientos materiales para su construcción, mientras que en Atucha I esta relación fue inferior al 40%. En el caso del reactor CAREM, se ha recuperado y clasificado información de ingeniería y la empresa INVAP se encuentra avanzando en la construcción de varias instalaciones de soporte al diseño, junto a la CNEA. Al menos el 70% de sus insumos, componentes y servicios vinculados será suministrado por empresas nacionales calificadas bajo estándares internacionales de calidad, para también desarrollar capacidades de exportación en el rubro.

Experiencias de este tipo se replican en varias tramas productivas y su importancia trasciende la esfera de lo "estadísticamente" relevante. Una mirada de este tipo sobre los últimos 10 años permite dar cuenta de señales que van en esta dirección, hacia una mayor integración local de las cadenas de valor. Al observar in situ las unidades productivas es evidente que han existido

esfuerzos y logros en la sustitución de importaciones, se han realizado inversiones en nuevas líneas de producción y se ha agregado valor a productos primarios en muchas economías regionales. Sin dudas existen distintos grados de avance, profundidad y efectiva realización, pero no es desdeñable el hecho de que existan estas iniciativas. En la medida que los factores que inciden sobre su concreción configuren las condiciones necesarias, la dinámica de cambio estructural adquirirá mayor densidad cuantitativa y cualitativa. En etapas previas, estaban casi ausentes y predominaban los procesos de destrucción de capacidades, aún durante el período expansivo entre 1991 y 1998. En otros términos, existen procesos de transformación productiva que, al ser incipientes o de reciente avance, no impactan en un análisis agregado y estadístico actual. Sin embargo, si continúan satisfactoriamente, lo harán en el mediano y largo plazo o sentarán las bases para hacerlo, lo cual no invalida su ponderación positiva en el corto plazo. Se trata de “nuevos” sectores de rápido crecimiento que, junto al dinamismo del conjunto de la trama productiva y su creciente integración, pueden llevar adelante un cambio estructural y tecnológico relevante. Como ejemplos, podemos mencionar a la biotecnología y la genética, algunos segmentos de la electrónica, agroquímicos y productos farmacéuticos, maquinaria agrícola de precisión, equipamiento médico, ramas vinculadas a la energía nuclear, satélites, aeronáutica y la industria del software, entre otros. Existen 3000 industrias medianas pertenecientes a estos nichos industriales con amplia capacidad de desarrollo. En 2003 exportaron un total de USD 1.000 millones mientras que en 2008 lo hicieron por un valor de USD 3.000 millones.

4- Desafíos para consolidar la industrialización y el desarrollo económico y social

Con la manifestación de la crisis internacional en 2008 y la configuración de un escenario mundial mucho más complejo que en los años previos, la economía argentina evidenció fortaleza para resistir sus efectos y capacidad de reacción. Sin embargo, la renovada dinámica de crecimiento adquirió matices que son propios de una mayor heterogeneidad microeconómica y delimitan un entorno más turbulento para la gestión macroeconómica (apreciación cambiaria, cierto drenaje de reservas, dolarización de activos, cierta manifestación de la restricción externa, entre otros). En este contexto, los desafíos que plantea el proceso de industrialización en marcha constituyen una de las claves para dar sustentabilidad a todo el sistema económico en sí mismo. Cerrar las brechas que existen entre la Argentina actual y su potencial en materia industrial aportaría importantes grados de libertad al diseño de políticas más generales. Se han dado pasos considerables en este sentido, pero aún existen asuntos a resolver. En buena medida, las problemáticas que atraviesan todo el entramado productivo se enmarcan en la necesidad de integrar productiva y tecnológicamente las distintas cadenas de valor. La articulación de esta compleja red de relaciones entre los diversos eslabones productivos y actividades económicas requiere esfuerzos concretos, que exceden a la necesaria conformación de un entorno de competitividad macroeconómica y sectorial.

El sostenimiento de equilibrios muy sensibles entre crecimiento, competitividad y mejoras distributivas atraviesa todas las definiciones de política. Uno de los temas prioritarios en este sentido es la dinámica de precios relativos y tipo de cambio. Es importante transitar en términos reales una definición “pro-desarrollo”, capaz de generar certidumbre a los sectores productivos respecto a su viabilidad. Esto no necesariamente debería suponer un comportamiento estable del tipo de cambio nominal en el corto plazo. Fundamentalmente si no se converge a menores tasas de variación en lo que respecta a la dinámica de precios y costos industriales. Aún cuando, luego de

acelerarse en 2010, dichos costos se han estabilizado durante 2011, permanece una tendencia ascendente en niveles ya elevados. Es importante tener en cuenta este aumento y su incidencia en los distintos sectores industriales, dado que los empresarios argentinos -como los de cualquier país del mundo- buscan obtener beneficios definiendo un mix de producción y comercialización en función de la rentabilidad actual y esperada que presenta cada segmento. Aún en los sectores o empresas donde no existe este mix (algo que ocurre en diversas ramas de la industria), la dinámica mencionada conlleva el riesgo de que sea el negocio de importación el que termina predominando, ya sea en los eslabones finales de la producción como en los intermedios. En efecto, el proceso iniciado en 2003, de reconstrucción industrial, ha estado marcado por un fuerte crecimiento de la elasticidad de la economía a las importaciones. Respecto a los 90's se duplicó, lo cual pone en evidencia la paradoja de la industrialización y la brecha externa de divisas. La correcta comprensión de este proceso requiere colocarlo en el plano de lo dinámico.

La recuperación de los precios internacionales de commodities en estos años -particularmente alimentos y algunos industriales como petróleo y cobre-, si bien ha permitido grados de libertad para la tradicional brecha externa de divisas, también ha contribuido en la dinámica de aumento de los costos. Su repercusión en cadenas de valor específicas elevó la puja distributiva a un terreno bastante mayor al recomendable para sostener un proceso de desarrollo consistente. Si bien durante 2009 esta dinámica se atenuó, con la recuperación de 2010 ha vuelto a avivarse. Los escenarios proyectables para los próximos años, en este aspecto, conservan marcados rasgos de incertidumbre.

En una economía abierta con aranceles sumamente bajos como en la Argentina, cuando el aumento de la demanda agregada se da por encima de la capacidad productiva, la brecha tiende a cubrirse con mayores importaciones, menores tasas de actividad y/o una aceleración de los precios. Por lo tanto, la economía se vuelve sumamente dependiente de su capacidad exportadora (lo cual en países con fuertes ventajas naturales podría derivar en la denominada "enfermedad holandesa"⁴), o bien, del ingreso de capitales (sea a través de deuda, inversión extranjera directa o de tipo especulativo). El contexto actual, a diferencia de la historia previa, todavía se dispone de divisas para administrar la política cambiaria, por lo cual no existen variaciones abruptas del tipo de cambio nominal y por ende tampoco en los precios minoristas. Las recientes negociaciones regionales en torno a la suba de aranceles y las iniciativas que parecieran delinearse desde las diversas áreas de Gobierno cabría esperar que apunten a sostener dicho contexto. En lo que respecta específicamente a la administración de las importaciones, será preciso evaluar permanentemente sus impactos directos e indirectos, con el fin de fortalecer los objetivos mencionados sin afectar los niveles de actividad: o bien, de procesos productivos que son deseables para la estrategia de desarrollo.

Deberá prestarse especial atención a la implementación del entorno buscado y su impacto sobre la estructura económica local. La utilización de los instrumentos macro tradicionales para reducir la elevada dinámica de precios (vía ajuste fiscal o contracción real de la cantidad de dinero) es my

⁴ Frenkel, R (2005) " Tipo de cambio real y empleo en Argentina, Brasil, Chile y México", Trabajo preparado para G24

difícil de compatibilizar con los objetivos de alto crecimiento, competitividad y mejoras en la distribución del ingreso.

En parte, las dificultades en este plano se remiten a los problemas estructurales que la economía argentina comparte con otros países en vías de desarrollo. Las encrucijadas han sido capturadas en el marco del reciente debate sobre la primarización en América Latina. Dado que la política macroeconómica principalmente opera sobre grandes agregados, su capacidad para reconfigurar al aparato productivo presenta límites concretos. Aunque resulta fundamental para impulsar la demanda agregada y definir precios relativos que promuevan la producción nacional, no alcanza por sí misma a inducir los grandes cambios estructurales que se requieren para revertir totalmente aquella pesada herencia de entre mediados de los 70's y los 90's. Por lo tanto, los desafíos que surgen de la macro se deben ir superando concurrentemente con la implementación de políticas industriales que abarquen cuestiones sectoriales de infraestructura, financiamiento, innovación tecnológica y comercio.

Es en este plano donde se juega gran parte de los desafíos que emergen de la propia dinámica económica de nuestro país. Todavía persiste un factor de índole estructural, asociado a la elevada elasticidad de las importaciones respecto al producto e importantes espacios de desintegración de las cadenas de valor. Décadas de retrocesos en la integración de la industria nacional derivaron en una alta dependencia de bienes intermedios importados para la producción local, y de bienes de capital, piezas y partes para la inversión. Existe una desarticulación que excede la simple existencia o inexistencia de fabricación nacional, sino que exhibe la necesidad de integrar tecnológicamente a sus diversos eslabones. Es decir, desarrollar capacidades de producción y competitividad en forma sistémica, encadenando los actores que intervienen desde la generación y la innovación tecnológica hasta el diseño y producción final de los bienes. No se trata de producir todo y no importar nada, sino de buscar un funcionamiento "biológico" del sistema productivo nacional, a efectos de maximizar las externalidades positivas que derivan de la integración local de las cadenas de valor. La sustitución de importaciones per se no sería exitosa en el largo plazo si no conserva en su seno el desarrollo de capacidades y la búsqueda de rentas tecno-productivas e innovativas por sobre las rentas comerciales.

En cuanto a las exportaciones, el avance de las manufacturas de origen industrial y de alimentos elaborados en la estructura de ventas argentinas al exterior refleja un proceso de sofisticación no desdeñable. Da cuentas del fuerte perfil industrial que asumió el crecimiento en estos años. Se debe prestar especial interés a comportamientos observados en diversos sectores que han empezado a complementar las ventas al mercado interno con la apertura de nuevos mercados en el exterior, comenzando un paulatino proceso de diversificación de la matriz exportadora. Se destacan el sector farmacéutico, los productos plásticos y químicos elaborados, la metalmecánica y ciertos bienes de capital, las autopartes y los alimentos elaborados (vinos, panificados, etc.), entre otros. No conforman todavía un núcleo de magnitud para modificar esencialmente la dinámica estructural de la Argentina, pero son un considerable paso adelante. El desafío es hacer sostenible este proceso y generalizar estos casos exitosos.

Las claves para esta agenda de política industrial son:

- Un monitoreo de la evolución del tipo de cambio nominal, los costos, aranceles, retenciones y reintegros, de la mano de otros incentivos fiscales según el grado de agregación de valor, tanto para satisfacer la demanda local (sustitución de trabajo importado por trabajo nacional) como para la dinámica de las exportaciones, particularmente de los productos con mayor valor agregado (tanto industriales como agropecuarios).
- La innovación y las ganancias de productividad, como vector principal de la integración de las cadenas de valor;
- Los esquemas de financiamiento ligados a la creación de una banca de desarrollo que canalicen el ahorro nacional en favor de la inversión, el desarrollo del sistema nacional de innovación y las exportaciones con valor agregado;
- La infraestructura para impulsar sectores industriales nacionales (como demandantes y proveedores de dicha infraestructura);
- La formación de los recursos humanos requeridos para intensificar y sofisticar el proceso de industrialización, operando sobre los planos de corto, mediano y largo plazo.
- Un plan de desarrollo de sectores y proveedores actualmente inexistentes en el país (existen múltiples casos en insumos industriales de uso difundido pero dicho plan no debe agotarse ahí mismo)
- Una política de desarrollo empresarial que tenga en cuenta la dimensión y estrategias de las empresas en un marco de política para reducir las desigualdades regionales. La política industrial tiene desafío es desarrollar las economías regionales a partir de la agregación de valor “in situ” y su puesta a punto en términos de infraestructura
- La implementación de mecanismos combinados (tributarios, comerciales, financieros y demás) que permitan atender de manera estratégica y diferencial las diversas problemáticas específicas (de sectores y empresas)

Estos grandes lineamientos deben apuntar al sostenimiento y profundización del proceso de industrialización durante los próximos años. Proceso que debe estar asentado en una mayor coordinación de los instrumentos de política y en un programa de desarrollo que incluya integralmente las problemáticas que plantea el entramado socio-económico y productivo nacional. Ello debe tender a corregir gradualmente pero en forma contundente los desequilibrios estructurales de la matriz productiva, reduciendo su vulnerabilidad, heterogeneidad y dependencia externa. Un primer paso podría ser la mejora en el diseño e implementación de los actuales programas y políticas que impactan sobre el entramado industrial, analizando cuantitativa y cualitativamente sus efectos y el grado de satisfacción de problemáticas específicas.

No obstante ello, es evidente que ha habido una transformación que atraviesa todo el espectro de estructuras políticas, económicas, sociales, culturales, tecnológicas, etc. La economía hoy funciona bajo parámetros muy diferentes a los de la etapa previa. El rol del Estado no es el mismo y mucho

menos sus definiciones en materia de comercio exterior, negociaciones internacionales, políticas de ingreso, de inversión pública, de articulación de los sectores productores de bienes, de su participación en estos sectores, etc. El análisis de las evidencias de cambio estructural debe ante todo partir del reconocimiento de que se trata de un proceso dinámico y multivariado. La clave radica en un mayor compromiso del conjunto de la dirigencia política, empresarial, sindical, entre otros, en conformar un núcleo de Políticas de Estado que puedan ser permanentes en el tiempo.

AUTORES:

Diego Coatz. Secretario SIDbares. Economista Jefe CEU-UIA. Profesor FCE-UBA/FCE-UCES.

Fernando Grasso. Vicepresidente 1° SID Baires. Director económico ADIMRA.

Los autores agradecen la valiosa colaboración del Dto. de Desarrollo Productivo de SIDbares