

TRAS REVERTIR EL PROCESO DE DESINDUSTRIALIZACIÓN DE FINES DEL SIGLO PASADO, LA ARGENTINA NECESITA AVANZAR EN EL OBJETIVO DE LOGRAR UNA MAYOR INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL. LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, EL FINANCIAMIENTO DE INVERSIONES Y LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIAL SON LAS LÍNEAS QUE DEBEN GUIAR LA POLÍTICA INDUSTRIAL.

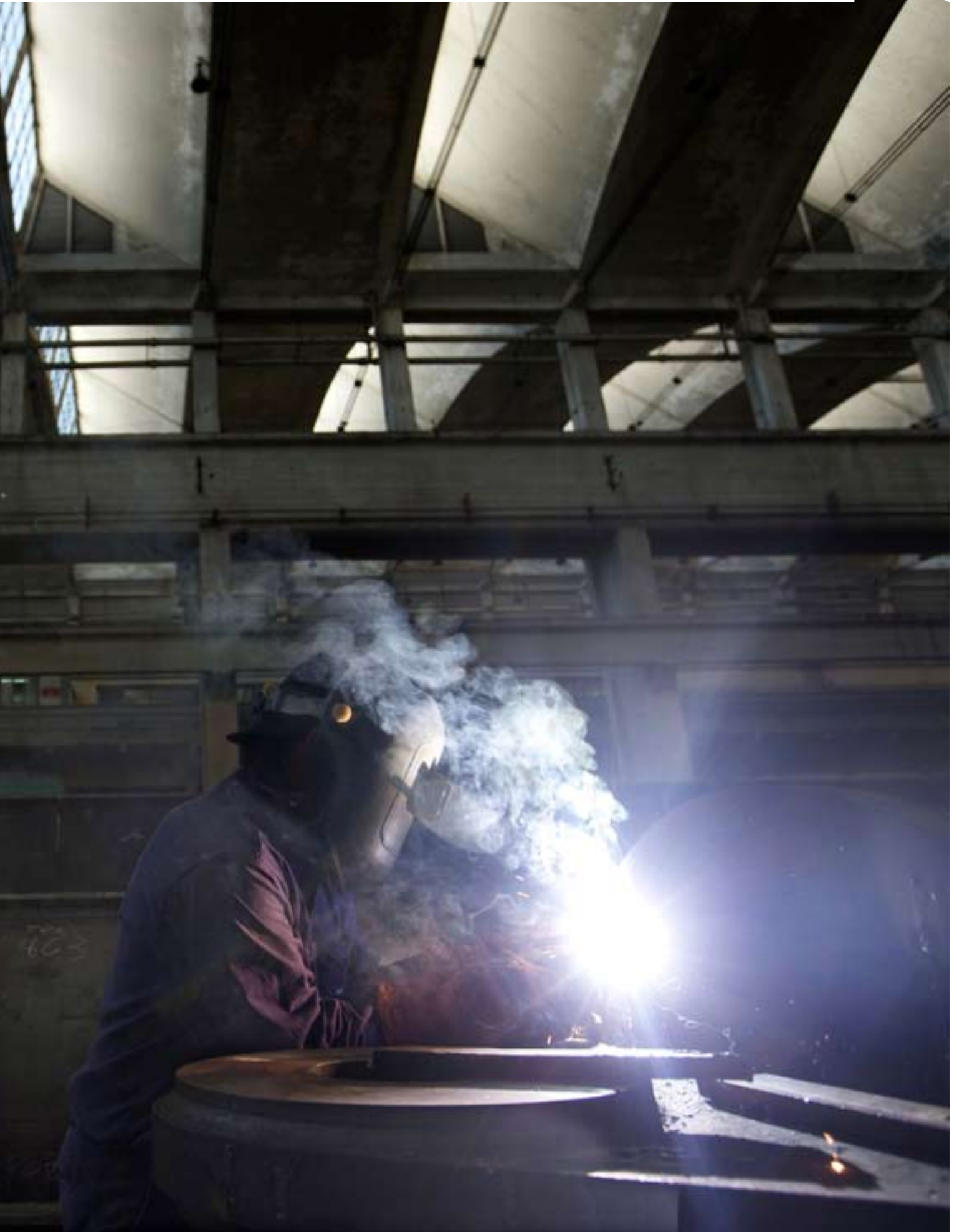
INDUSTRIA ARGENTINA NUEVA BASE, NUEVOS DESAFÍOS

por DIEGO COATZ ¹ y BERNARDO KOSACOFF ²

(1) Economista Jefe del Centro de Estudios de la UIA. Profesor FCE-UBA, FCE-UCES. Secretario Sociedad Internacional para el Desarrollo cap. Bs. As. (SIDbares)

(2) Profesor de Estructura Económica y del MBA de la FCE-UBA. Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor del MBA de la Universidad Torcuato Di Tella





La dinámica de cambio en la Argentina evidencia logros y avances que no deben ser subestimados, así como también un conjunto de tensiones y desafíos en materia productiva que redoblan la necesidad de abrir un debate amplio y profundo sobre los caminos a seguir.

Durante el período que siguió al quiebre de la convertibilidad, la economía argentina logró un desempeño sorprendente, que le permitió recuperarse de una de las crisis más profundas de su historia. Si bien la economía doméstica se vio perturbada por la crisis internacional de 2008-2009, ya venía evidenciando algunas señales vinculadas con la propia problemática local. La turbulencia internacional profundizó dichas tensiones planteando grandes desafíos de cara al futuro, no sólo en lo que refiere a su desarrollo de largo plazo, sino también en lo coyuntural.

Sin embargo, a diferencia de otros episodios, la combinación del fuerte desendeudamiento público y privado permitió que prácticamente no se manifestara el impacto por el canal financiero y no hubiese una crisis de balance de pagos. Esto se dio en un marco paradójico: una notable recuperación de la inversión y del ahorro doméstico junto a una muy baja profundidad del sistema financiero y del mercado de capitales.

Transcurridos dos años de aquella crisis internacional, que aún sigue latente, y a pesar del fuerte crecimiento económico y productivo de 2010 y 2011, la realidad impone cuantiosos desafíos en materia

de consolidación del nivel de actividad económica, eje sobre el cual ha girado la recomposición de capacidades productivas y sociales. En este marco se encuadran los desafíos en la política macro y micro-económica y abre un debate en torno al desarrollo en el mediano y largo plazo y a la dinámica de cambio estructural de la matriz productiva argentina.

A esta altura resulta claro que la política macro-económica opera sobre grandes agregados, por lo que su capacidad para reconfigurar al aparato productivo presenta límites concretos. Si bien puede impulsar la demanda agregada y promover dinamismo al mercado interno, no alcanza, por sí sola, a inducir los grandes cambios estructurales requeridos. Se hace necesario, por lo tanto, implementar concurrentemente políticas de infraestructura, de innovación tecnológica y, sobre todo, políticas sectoriales e industriales en sentido amplio.

De la Odisea 2001 a un nuevo (y mejor) punto de partida

Recientemente ha habido aportes al respecto que tienden a relativizar la bonanza de estos años y argumentan que si bien ha habido un crecimiento incuestionable que contuvo una fuerte expansión de todos los sectores económicos y mejoró la situación social, no se ha dado significativamente un cambio estructural.

Se utilizan recursos como “quitar” al crecimiento el “rebote” de 2002 a 2004, comparar las participaciones sectoriales agregadas con la década de los '90 o las tasas de crecimiento con las de otros países de la región, incluso la de aquellos donde la industria explica una porción menor del producto. A su vez, se esgrimen conclusiones en torno a que la matriz de acumulación permanece invariante en relación a la etapa previa, profundizando la desigual apropiación de la renta, que las pequeñas empresas mantienen su “irrelevancia” en la inserción internacional de la Argentina y que no ha habido inversiones considerables que permitan afirmar la creación o reconstrucción de un nuevo sector industrial, entre otras, que también se manifiestan en la persistencia de un desbalance comercial externo creciente en las manufacturas de origen industrial, los márgenes derivados del precio de la soja y el favorable contexto internacional.

Sin dudas, todos estos análisis son válidos y contribuyen positivamente a un abordaje del tema. No haremos aquí un tratamiento de los mismos ya que ello requeriría mayor espacio y excede los objetivos de la presente nota. No obstante, la dinámica de cambio en la Argentina evidencia logros y avances que no deben ser subestimados, así como también un conjunto de tensiones y desafíos en materia productiva que redoblan la necesidad de abrir un debate amplio y profundo sobre los caminos a seguir.

En primer lugar, no debe soslayarse la perspectiva histórica; lo que pasó en estos años no puede aislarse del vector cronológico atravesado por nuestro país. Las profundas reformas y reestructuraciones políticas, económicas y sociales que se implementaron desde mediados de los '70 constituyen una pesada herencia que atraviesa todos los órdenes de la reciente dinámica estructural. Haber

modificado la inercia que marcaba nuestro país hacia fines de los '90 en dirección a la desindustrialización quizá sea uno de los cambios estructurales más relevantes de la etapa actual.

En los últimos diez años se han observado resultados notables: el PIB industrial se incrementó un 110% con relación al piso de la crisis, la inversión en equipos durables creció en forma sostenida y se crearon más de 450 mil empleos formales con un salario nominal promedio que pasó de \$ 1.087 en 2002 a casi \$ 6.500 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.

En el ámbito empresarial se verifican modificaciones significativas. Se generaron condiciones de saneamiento financiero y fondeo de la inversión con recursos propios. La resolución de la deuda de las empresas con el exterior ha sido uno de los indicadores más positivos. Asimismo, el crecimiento sostenido de la demanda por ocho años implicó márgenes de rentabilidad significativos, que fueron disminuyendo a través del tiempo, a medida que se verifica una tendencia creciente de incremento de los costos.

Si bien este desempeño se dio en el marco de condiciones internacionales favorables, los resultados obtenidos en estos años no necesariamente se derivan principalmente 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 un escenario que diez años atrás muy pocos podrían haber imaginado. 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, etcétera.

Dinámica de cambio estructural. ¿Cómo generalizar los casos exitosos?

Durante los últimos dos lustros diversas ramas industriales registraron una destacada reactivación: metalmecánica, los astilleros, la aeronavegación y determinadas producciones de la industria plástica, bebidas, textiles, 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 otros.

Con diversos grados de integración nacional, madurez y alcance, existen múltiples casos en estas y otras ramas productivas. 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, permiti-

tieron 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.

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.

En el plano nuclear, la extensa tradición y experiencia argentina durante décadas, recobró impulso luego de haberse diezmado hacia fines de los '80 y los '90. 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 junto con una nueva planta de producción de agua pesada y enriquecimiento de uranio. En todos los casos, se ha determinado que la mayor parte de insumos, piezas y equipos necesarios sean provistos por la industria nacional.

Experiencias de este tipo se replican en varias tramas productivas y deben trascender a los gobiernos de turno. Una mirada de este tipo sobre

En los últimos diez años se han observado resultados notables: el PIB industrial se incrementó un 110% con relación al piso de la crisis, la inversión en equipos durables creció en forma sostenida y se crearon más de 450 mil empleos formales con un salario nominal promedio que pasó de \$ 1.087 en 2002 a casi \$ 6.500 en 2011, aumentando sustancialmente el poder adquisitivo de los trabajadores.

los últimos diez años permite dar cuenta de señales que van en esta dirección, hacia una mayor integración local de las cadenas de valor.

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 en que los factores que inciden sobre su concreción configuren las condiciones necesarias, la dinámica de cambio estructural adquirirá mayor densidad cuantitativa y cualitativa.

A ello deben sumarse los “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: algunos segmentos de la biotecnología y la genética, ciertos 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.

Somos abundantes en recursos naturales y el actual patrón exportador argentino refleja el grado de competencia que se alcanzó en las producciones basadas en esos recursos y en la fabricación de insumos básicos (aluminio, petroquímica y siderurgia). No obstante, también nos ilustra sobre el potencial aún no desarrollado. La posibilidad de utilizar los recursos naturales y los insumos básicos en cadenas productivas con mayor valor agregado, transitando al mundo de los bienes diferenciados, es una alternativa que permitiría superar algunas dificultades.

Sin embargo, las empresas que desarrollaron y consolidaron ventajas competitivas dinámicas a partir de cambios técnicos y organizacionales, innovación y diferenciación de productos, todavía no llegan a conformar un núcleo dinámico que refleje un nuevo entramado industrial significativo, lo cual

La Argentina requiere diseñar una estrategia de planificación del desarrollo. Esto significa repensar las políticas de oferta: una política integral que corrija gradualmente los desequilibrios estructurales de la matriz productiva y reduzca la vulnerabilidad y dependencia de la economía.

exhibe la necesidad de diseñar una estrategia de largo plazo para profundizar el cambio en la matriz productiva. Más aún frente a las tensiones actuales que se vienen manifestando.

Hay, entre otros, dos aspectos que merecen un foco de atención privilegiado. Uno de ellos es la mejora de la calidad de la presencia de las filiales de empresas transnacionales en términos de generación de conocimiento, valor agregado y empleo, con una mayor integración a las cadenas globales de valor de sus corporaciones. El segundo es la ruptura de la preferencia de actividades de ensamblado en detrimento de las actividades que fortalecen los entramados productivos con mayor proceso de integración manufacturera. La evaluación adecuada de los regímenes de promoción podría ayudar a modificar este rasgo estructural en sectores clave del entramado manufacturero.

Romper el péndulo o cómo consolidar la industrialización

Como se mencionó en la introducción, durante la crisis internacional de 2008/2009 la economía argentina manifestó mayor fortaleza para resistir sus efectos y capacidad de reacción para recuperarse relativamente rápido. 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). Los desafíos que plantea el proceso de industrialización en marcha constituyen una de las claves para dar sustentabilidad a todo el sistema económico. 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.

En uno de los países con mayor historia de crisis y volatilidades, los horizontes de los agentes económicos se fueron acortando. El aumento adicional de la inversión es un tema clave. La respuesta empresarial a una demanda sostenida, con mayor utilización de capacidad instalada, puede estar asociada a inversión de largo plazo o se puede abastecer vía importaciones más que por inversiones (o un mix entre ambas).

Invertir significa tomar una decisión en el presente que compromete el futuro. Se adquieren máquinas y equipos específicos para usarlos por décadas. Se requiere simultáneamente del reclutamiento y calificación de los recursos humanos; del desarrollo de capacidades tecnológicas; insertarse en los mercados internacionales de forma de generar mayor escala para sustituir importaciones; crear y fortalecer firmas proveedoras; disponer de energía, entre otros factores, junto a una banca de desarrollo (y un mercado de capitales profundo) que brinde el financiamiento a largo plazo. En cambio, la decisión de importar es más sencilla y mucho menos incierta. El ciclo importador se cierra en pocos meses, el capital propio es suficiente, no se debe reclutar mano de obra, ni desarrollar proveedores, ni demandar más energía.

La demanda agregada, inflación, tasa de interés y tipo de cambio determinan una rentabilidad esperada en base a la cual se ajustan los planes de oferta. Frente a un aumento percibido en la volatilidad del sistema (y de estas variables en particular), una gran cantidad de firmas incrementan las reacciones del tipo defensivas, que terminan por desalentar la acumulación de capital productivo e incentivan la fuga de capitales o las colocaciones financieras que no impliquen una inmovilización del capital. También puede existir un conjunto de empresas con poca predisposición a invertir, ya sea por los vaivenes históricos de la economía local o por la propia lógica rentística de algún sector en particular.

En dicho marco, sin duda una política macro pro desarrollo productivo es condición necesaria pero no suficiente para sortear los desafíos actuales. La Argentina requiere diseñar una estrategia de planificación del desarrollo. Esto significa repensar las políticas de oferta: una política integral que corrija gradualmente los desequilibrios estructurales de la matriz productiva y reduzca la vulnerabilidad y dependencia de la economía.

La tendencia hacia un país con mayor equidad social requiere de un fortalecimiento de las capacidades empresariales, para que conduzcan un proceso de cambio estructural hacia un patrón de especialización basado en la producción de bienes y servicios con una mayor intensidad tecnológica, en la calificación de los recursos humanos y en una pauta distributiva crecientemente progresiva.

En general, las acciones emprendidas hasta ahora para aumentar la competitividad se centraron en los denominados “factores precio” (salarios, tarifas, tipo de cambio). Sin embargo, hoy no se puede avanzar en esa línea y se deben considerar aquellas variables que se conocen como “no precio” de la competitividad. Las políticas que favorecen la innovación tecnológica, el financiamiento de inversiones, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional, deben ser parte central de una nueva agenda.

Para desarrollar nuevas ventajas competitivas, la Argentina debe asumir una estrategia clara al respecto. El Gobierno se propuso un conjunto de metas y objetivos muy ambiciosos en su Plan Estratégico Agroindustrial (PEA), en el Plan Industrial 2020 y la Estrategia en Ciencia y Tecnología. Se requiere de la coordinación de estas iniciativas, con un fortalecimiento institucional y la participación de todos los actores sociales involucrados. Asimismo, deben plantearse los instrumentos –con su financiamiento y su evaluación social– para el logro de las metas.

La agenda a tratar es un desafío colectivo de

gran magnitud. A su vez, la tendencia hacia un país con mayor equidad social requiere de un fortalecimiento de las capacidades empresariales, para que conduzcan un proceso de cambio estructural hacia un patrón de especialización basado en la producción de bienes y servicios con una mayor intensidad tecnológica; en la calificación de los recursos humanos y en una pauta distributiva crecientemente progresiva.

La cuestión sigue radicando en cómo hacer sostenible en el tiempo una trayectoria de industrialización y en cómo generalizar casos exitosos, ampliando el horizonte para la toma de decisiones de inversión a diez o veinte años.

Las tensiones que emergen día a día en la coyuntura actual deben ser resueltas sin entrar en la lógica pendular que aquejó a nuestro país durante décadas. Para no volver atrás y para evitar los extremos, y sí avanzar en la sintonía fina de nuestro rumbo. Profundizar el modelo también significa modelizar lo profundo, corregir lo que haga falta y hacer que funcione tan bien que no pueda ser cuestionado desde lo formal y lo conceptual.