

Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI

ALICIA BÁRCENA
ANTONIO PRADO

Editores

Desarrollo Económico



NACIONES UNIDAS

CEPAL

IDRC



CRDI

Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI

Alicia Bárcena
Antonio Prado
Editores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, abril de 2015

Libros de la CEPAL

132

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente libro fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto. Colaboraron en su preparación Esteban Pérez-Caldentey, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico; Miguel Torres, Editor Técnico de la Revista CEPAL, y Romain Zivy, Coordinador Adjunto de la Oficina de la Secretaria Ejecutiva.

El documento fue elaborado en el marco del proyecto “Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI”, llevado a cabo por la CEPAL y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) (International Development Research Centre (IDRC)) del Canadá durante el período 2011-2013. Los autores agradecen a Federico Burone, Director para América Latina y el Caribe del CIID; Luis Bértola, Profesor de la Universidad de la República del Uruguay y coordinador técnico del proyecto, y Vicente Neira, asistente de investigación del proyecto, así como a todos los participantes en el Simposio sobre Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa, que se celebró en la sede de la CEPAL en Santiago, los días 22 y 23 de abril de 2013.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121879-4 (versión impresa y pdf)

ISBN: 978-92-1-057093-0 (versión ePub)

N° de venta: S.14.II.G.23

LC/G.2633-P/Rev.1

Copyright © Naciones Unidas, 2015

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-00293

Esta publicación debe citarse como: *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Capítulo XV

Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino¹

Fernando Porta

Introducción

Desde principios de 2003 y hasta finales de 2011, la economía argentina recorrió una trayectoria uniforme de crecimiento acelerado, apenas interrumpida entre fines de 2008 y mediados de 2009, sobre todo, por los efectos de la crisis internacional. Este recorrido comprendió una primera fase de recuperación tras la crisis, que prologó y sucedió al colapso del régimen de convertibilidad, y una etapa posterior de crecimiento genuino e igualmente sólido. Recién hacia fines de 2005 y después de más de diez trimestres consecutivos de expansión generalizada, la economía alcanzó el mismo nivel de PIB que en 1998, indicio más que elocuente de la gravedad de la crisis interna de comienzos de siglo. Del mismo modo, ha llamado

¹ Los temas abordados en este documento fueron el objeto de los debates del Seminario sobre neoestructuralismo y economía heterodoxa llevado a cabo en Santiago de Chile por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) los días 22 y 23 de abril de 2013. Para elaborar este trabajo, el autor se benefició notablemente de las reflexiones y los aportes de Fernando Peirano, Gustavo Baruj, Cecilia Fernández Bugna, Carlos Bianco, Patricia Gutti, Jéscica De Ángelis, Pablo Sanches y Florencia Pizzarulli. Se agradecen especialmente los comentarios de un árbitro anónimo y las sugerencias de los editores de este volumen. Los errores remanentes son de exclusiva responsabilidad del autor.

la atención que, después de haber igualado aquel máximo histórico, el nivel de actividad continuara logrando un vertiginoso crecimiento anual a tasas similares a las de China durante más de cinco años. Para propiciar tal desempeño convergieron varios factores: el modo en el que se resolvió la crisis de la convertibilidad instaló en un inicio condiciones favorables del lado de la oferta, mientras que la demanda se vio impulsada por excelentes condiciones internacionales y por deliberadas y eficaces políticas expansivas en el ámbito interno. En particular, estos dos últimos factores acompañaron buena parte del período y redundaron en una virtuosa dinámica de crecimiento.

El nuevo régimen macroeconómico que sucedió al colapso de la convertibilidad y que se consolidó a partir de 2003 tuvo como características principales, en una primera fase, el sostenimiento de un tipo de cambio relativamente depreciado (competitivo) y una política monetaria que convalidó la expansión de la demanda de dinero derivada de la recuperación y el crecimiento². En un contexto de superávit fiscal, tanto primario como financiero, la política impositiva apuntaló el crecimiento constante del gasto público, resultante tanto del renovado papel de la inversión pública (en infraestructura y vivienda), como del aumento de los salarios, las jubilaciones, las prestaciones sociales y los subsidios generalizados al consumo de servicios públicos. La pesificación asimétrica de deudas nominadas en moneda extranjera, la renegociación explícita o implícita de los pasivos empresariales y la posterior reestructuración de la deuda externa permitieron el saneamiento de los balances privados y públicos. Así, tanto las expectativas privadas como la capacidad de intervención del sector público se vieron favorecidas por esta miriada de decisiones.

El principal objetivo de las políticas implementadas desde el comienzo de la gestión Kirchner consistió en sostener la demanda agregada. El diagnóstico, no siempre explícito, parece haber sido que, mientras se expandiera la demanda, se podría sostener el crecimiento y absorber así el desempleo y mejorar las condiciones distributivas. En gran medida, las acciones puestas en marcha con dicho propósito durante este período privilegiaron los grandes dispositivos macroeconómicos. En este contexto, la crisis internacional iniciada en 2008 tuvo un efecto paradójico en el caso argentino: si bien en los albores dio algunas señales de alarma relativas al sostenimiento de aquella dinámica, una vez que su efecto recesivo quedó pronto rezagado, se restableció la confianza y la preferencia oficial por las políticas macroeconómicas expansivas, con escasa selectividad en el nivel meso- y microeconómico.

² A partir de 2008, el tipo de cambio real tendió a apreciarse en el marco de un proceso inflacionario paulatinamente creciente.

Sin embargo, ya desde finales de 2007, había evidencia de que en esta trayectoria de crecimiento —y en parte por la forma en que se lo gestionaba— se habían acumulado algunos desequilibrios considerables, en su mayoría enraizados en la naturaleza de la estructura productiva argentina. El recrudecimiento de los efectos de la crisis internacional desde fines de 2011 y la posterior desaceleración del crecimiento hacen necesario volver a analizar si no hay algo más que meros problemas exógenos y de corto plazo. Al mismo tiempo, se ha tornado cada vez más evidente que las políticas de estabilidad macroeconómica y de tipo de cambio competitivo resultan una condición necesaria pero insuficiente: para superar las actuales restricciones a fin de crear ventajas competitivas dinámicas se requieren políticas productivas más diversificadas y con capacidad de sintonía fina.

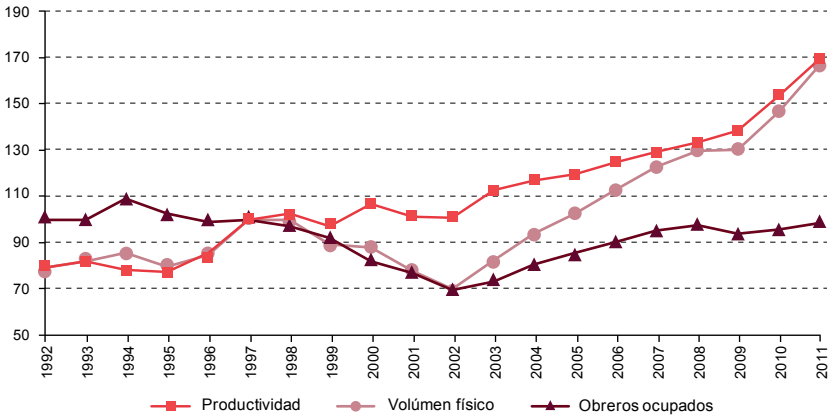
Las consideraciones expuestas en este trabajo están organizadas en tres apartados. En el primero, se presentan unos breves comentarios sobre el desempeño de la economía argentina desde el cambio de régimen macroeconómico en 2002, con el énfasis puesto en el sector industrial. En el segundo se analiza la dinámica productiva de la Argentina desde una perspectiva neoestructuralista y en el tercero se evalúa una propuesta conceptual y metodológica para fundamentar la formulación de una política industrial correspondiente a una estrategia de desarrollo inclusivo. Ciertamente, el caso argentino reciente presenta algunas particularidades, sobre todo en lo atinente a la gestión de la política cambiaria, las restricciones de acceso al financiamiento externo y la virulencia del conflicto distributivo interno, que tornan muy difícil generalizar las hipótesis o conclusiones. De todas maneras, más allá del análisis de la especificidad argentina, este trabajo apunta a proponer algunos criterios metodológicos para llevar a la práctica el enfoque neoestructuralista y debatir sus consecuencias en términos de políticas de desarrollo productivo. Desde este objetivo principal se intentará efectuar alguna contribución al debate latinoamericano actual sobre el desarrollo.

A. Características del desempeño industrial reciente

La industria manufacturera fue uno de los sectores que lideró el crecimiento de la economía, apoyada en la expansión del consumo privado, mientras que la inversión bruta fija resultó ser el componente más dinámico de la demanda agregada y la demanda externa desempeñó un papel favorable y complementario. A diferencia de las tendencias de crecimiento agregado de los años noventa, el crecimiento industrial de este período se caracterizó por una expansión generalizada de las distintas ramas manufactureras, en

especial de aquellas más agredidas por el contexto y la recesión previa, lo que produjo efectos favorables para la recuperación de las pequeñas y medianas empresas y para el crecimiento del empleo industrial. No obstante, no hubo un cambio en los contenidos unitarios del empleo, como podía esperarse del abaratamiento relativo de la mano de obra a causa de la fuerte devaluación real. La puesta en funcionamiento de los elevados niveles de capacidad ociosa, en un principio, y las ampliaciones posteriores facilitaron la creación de nuevos puestos de trabajo al tiempo que siguió en alza la productividad laboral media (véase el gráfico XV.1)³.

Gráfico XV.1
Argentina: evolución de la producción, el empleo y la productividad media
de la industria manufacturera, 1992-2011
(Índice 1997=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Industrial Mensual.

Si bien los nuevos incentivos macroeconómicos promovieron el crecimiento de las distintas ramas y agentes, en el aparato industrial de todas maneras se observaron diversas situaciones en función del mercado de destino de su producción y de la participación de los salarios y de los insumos importados o exportables en su estructura de costos, así como del tamaño, el grado de concentración de la oferta y su capacidad para fijar precios. Así, la participación en las ganancias de las industrias metálicas básicas y químicas, en primer lugar, y de

³ Datos de la Encuesta Industrial Mensual del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). De acuerdo con los datos sobre empleo en blanco relevados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el empleo en empresas privadas de la industria manufacturera en el cuarto trimestre de 2005 ya era un 4,2% superior al registrado en el mismo trimestre de 1998, aunque si se comparan los promedios de ambos años el valor es de solo un 0,2%.

las ramas con alto nivel de concentración, como la petroquímica y el cemento, en segundo lugar, resultó mayor a su peso en el valor agregado industrial, mientras que en las ramas intensivas en mano de obra e ingeniería se verificó la situación opuesta: aquellos sectores beneficiados por la convertibilidad registraron también las mayores ganancias en este período, basadas en ingresos extraordinarios en el marco de la devaluación (Tavosnaska, 2010).

En paralelo con la mejora de los márgenes de rentabilidad, repuntó y creció la inversión en todos los sectores industriales. En términos generales, la tasa de inversión de la economía se recuperó a gran velocidad y se convirtió en el elemento más dinámico de la demanda interna y en un factor determinante del ritmo de crecimiento. En 2008, la tasa de inversión alcanzó el 23,3% del PIB, superior al máximo previamente registrado en 1998 (20%). Si bien en un inicio la construcción fue el componente más dinámico, el gasto en equipo de producción duradero se recuperó sobre todo hacia 2007 hasta representar el 63% y el 73% del incremento de la inversión bruta interna fija en 2007 y 2008, respectivamente. Las pymes constituyeron el sector empresarial que logró el mejor desempeño relativo en materia de inversión y efectuaron desembolsos que crecieron a un promedio anual del 23%, propiciados por una recomposición de la tesorería propia (Kulfas, 2009; Porta y otros, 2009). Asimismo, este proceso alentó la creación de nuevas empresas y el crecimiento de muchas de las ya existentes.

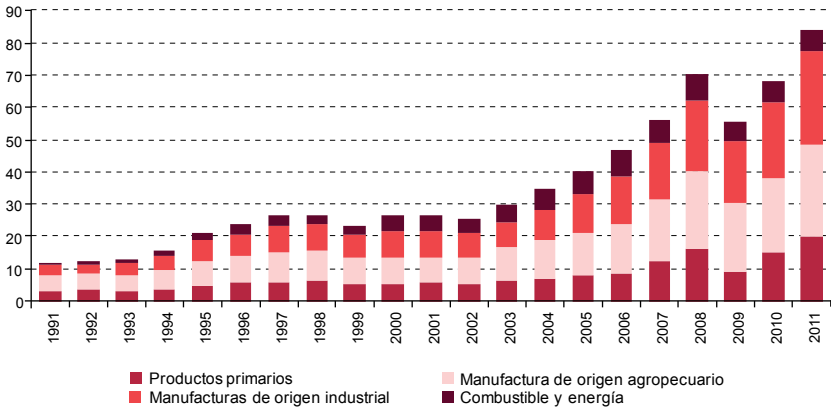
De todas maneras, si bien se produjo una cierta recomposición de los tejidos productivos muy agredidos por el anterior proceso de desindustrialización relativa, no alcanzó a modificarse en forma sustancial la baja articulación entre las grandes y las pequeñas empresas. La reestructuración de la industria manufacturera de las décadas previas no solo afectó de manera asimétrica a los distintos sectores, sino que también profundizó la heterogeneidad estructural de las firmas. Mientras que varias grandes empresas se habían consolidado en los sectores productivos y alcanzado niveles internacionales, el entramado de pymes padeció un marcado debilitamiento. Las grandes empresas suelen constituir en la economía argentina los nodos principales de redes muy jerárquicas, en las que quedan circunscritas sin trasladar efectos multiplicadores importantes a la cadena productiva en cuestión⁴. En este sentido, la tendencia al aprovisionamiento de partes, piezas y

⁴ El sector automotor brinda un ejemplo excelente, pues dado el elevadísimo porcentaje de componentes importados utilizados por las empresas terminales para las tareas de ensamblaje, el típico dinamismo de este segmento y del mercado se trasladó solo de manera acotada hacia la totalidad de la cadena. Tampoco se ha concretado una política explícita dirigida a articular los agentes de las tramas y modificar los nodos de acumulación.

componentes importados de los años noventa no se modificó de modo generalizado en este último período, así como tampoco el reparto de rentas en las cadenas.

La expansión acelerada de las exportaciones manufactureras desde 2004 fue otro rasgo destacado del crecimiento industrial reciente y determinó un nuevo salto de nivel en el valor de las ventas externas y la virtual duplicación del coeficiente de apertura exportadora sectorial con respecto a la década de 1990. Este salto exportador se sustentó sobre todo en un aumento del volumen de ventas, tanto de las manufacturas de origen agropecuario como de origen industrial (véase el gráfico XV.2). Ahora bien, el patrón de exportaciones continúa concentrado en un conjunto acotado de productos basados en los recursos naturales —aceites y residuos de la industria alimenticia—, las industrias de proceso e intensivas en escala —el acero y el aluminio, la industria papelera y la petroquímica— y el sector automotor (promovido por un régimen sectorial especial establecido para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)). Al mismo tiempo, hay pruebas de que en el patrón de exportaciones industriales argentinas continúan predominando los bienes de bajo contenido tecnológico.

Gráfico XV.2
Argentina: exportaciones por rubro, 1991-2011
(En millones de dólares)



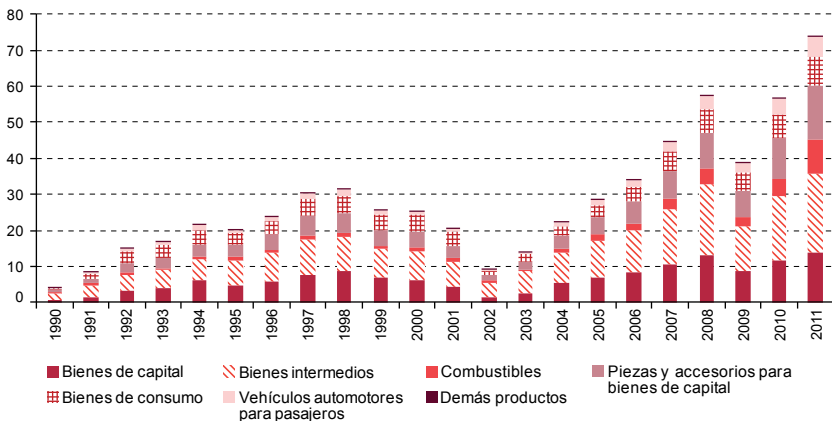
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

De todas maneras, la mayor competitividad basada en los precios debida a la modificación radical del nivel de tipo de cambio y un contexto internacional favorable propiciaron la expansión de un nuevo conjunto de bienes, lo que posibilitó una muy incipiente diversificación de las

exportaciones industriales (Bianco, Porta y Vismara, 2008; Herrera y Tavosnaska, 2009). Este resultado se relaciona también con el desempeño exportador de las pymes, que incrementaron sus despachos a un ritmo semejante al de los grandes exportadores. Entre estas empresas que comenzaron a exportar o profundizaron su inserción externa a partir del nuevo régimen macroeconómico predominan aquellas dedicadas a elaborar bienes de capital y otros productos metalmecánicos, maquinaria, artefactos eléctricos, manufacturas metálicas, instrumentos médicos y de precisión, y productos químicos y farmacéuticos.

Por otra parte y pese al cambio en los precios relativos, la relación entre las importaciones y el producto continuó en alza, asociada al crecimiento de la actividad económica interna, el proceso inversor y las rigideces remanentes en la estructura de aprovisionamiento debido a la ausencia de una trama local, dado que el patrón productivo no registró cambios sustanciales (véase el gráfico XV.3). Asimismo, para dar cuenta del crecimiento acelerado de las importaciones se suman otros factores, como el costo “hundido” del aprendizaje importador previo y no compensado por el nuevo régimen macroeconómico, el posicionamiento del Brasil como proveedor en el marco de la integración de las empresas transnacionales, la consolidación de hábitos de consumo centrados en productos de rápida obsolescencia de mercado y la preferencia por la flexibilidad de los agentes económicos.

Gráfico XV.3
Argentina: importaciones totales y su composición
según su uso económico, 1991-2011
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Pese al incremento de la producción, el empleo, las exportaciones y la inversión, la cuantía y la composición de las inversiones junto con la débil conducta tecnológica predominante en las empresas industriales se traducen en un insuficiente crecimiento de la productividad en términos internacionales. De acuerdo con la base de datos del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), su ritmo de expansión continúa por debajo de los niveles registrados en las economías más avanzadas (con un crecimiento anual promedio de la productividad en la Argentina de un 3,7% y un 4,6% en el conjunto de las economías industrializadas entre 2002 y 2007). Como resultado de este proceso, en la Argentina el producto industrial por trabajador representaba el 45,1% del producto estadounidense en 1993, mientras que bajaba al 42,6% en 2001, se desplomaba al 37,7% en 2002 y descendía incluso al 36,1% en 2007 (véanse los gráficos XV.4 y XV.5). Si bien la Argentina comenzó a cerrar sus brechas internas en términos productivos y sociales, el incremento más marcado de la productividad de la industria estadounidense indica que se profundizó la brecha tecnológica externa de la economía argentina. En el ámbito sectorial, los desempeños resultan heterogéneos: mientras que en sectores como el de los automóviles y el de los alimentos, bebidas y tabaco se registra un cierto acortamiento de la brecha de productividad, las diferencias se acentuaron en las restantes ramas intensivas en ingeniería y en aquellas intensivas en mano de obra.

Gráfico XV.4
Argentina y Estados Unidos: producto industrial de sectores seleccionados,
por trabajador, 1993-2007
(En miles de dólares de 1985)

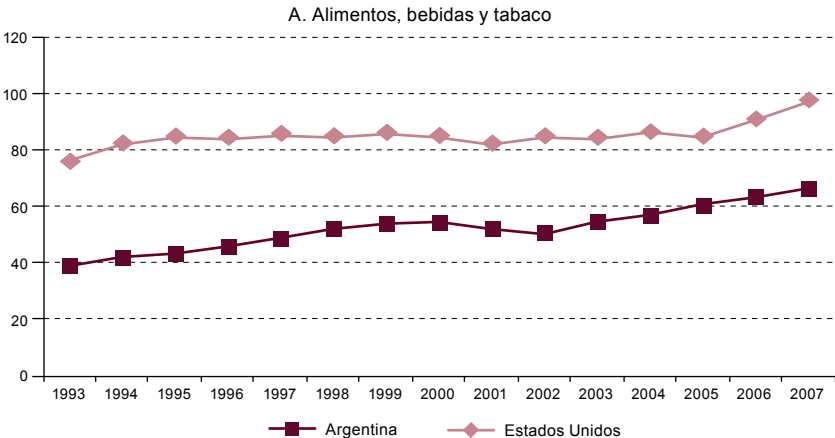
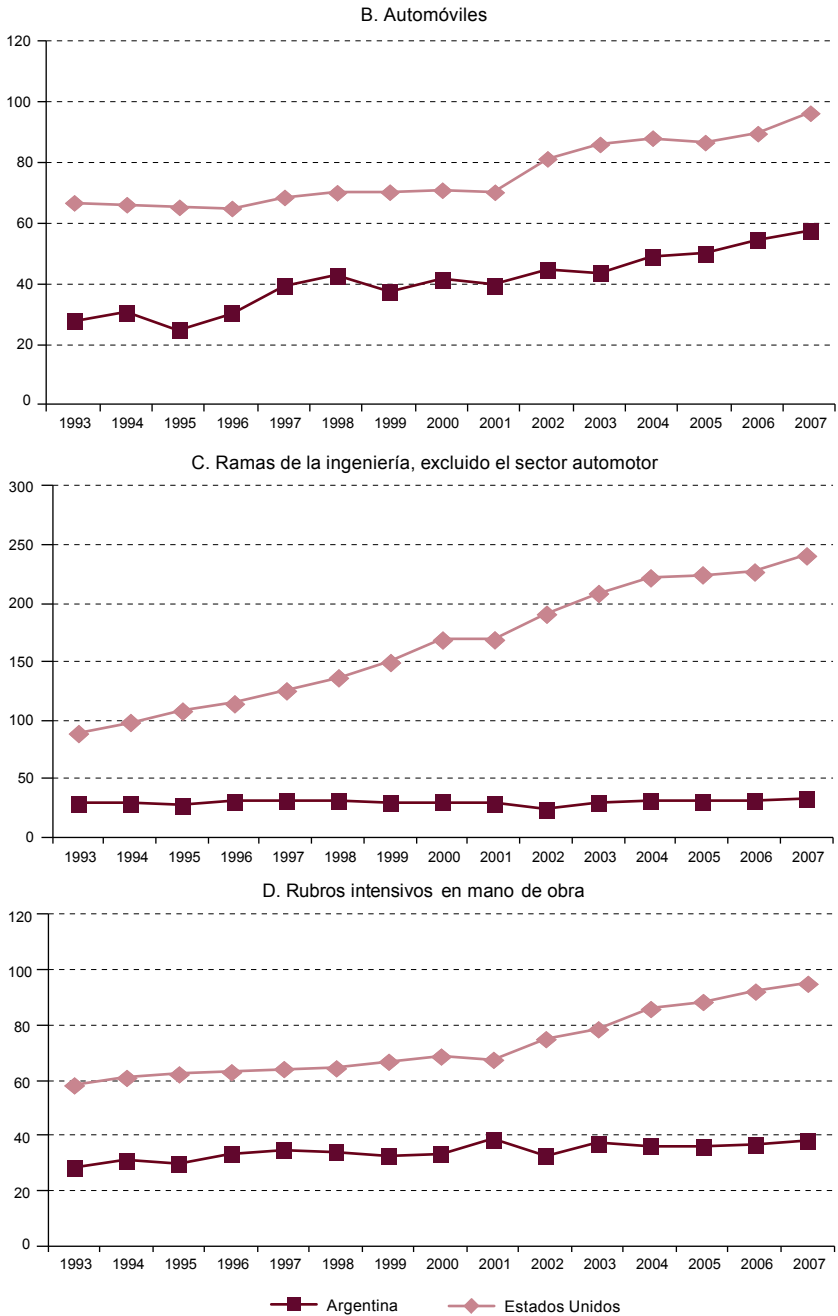
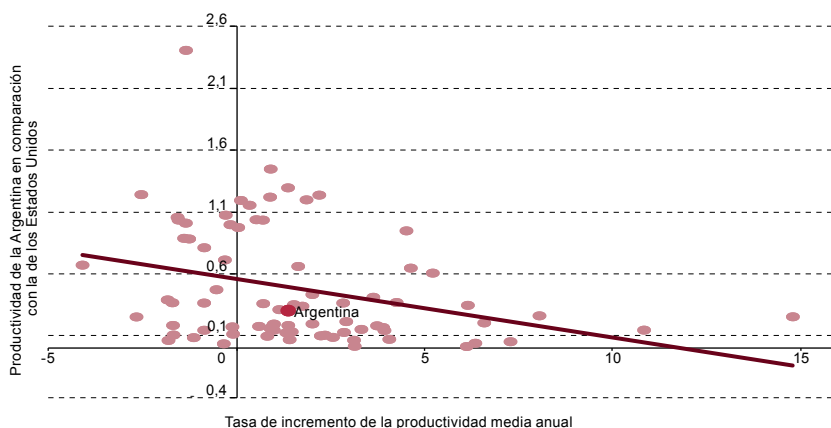


Gráfico XV.4 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

Gráfico XV.5
Argentina: crecimiento de la productividad y comparación
con los Estados Unidos, 2000-2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Banco Mundial.

En Coremberg (2012) se presentan estimaciones de la productividad total de factores (PTF) para la Argentina en el período 1990-2010 y se compara su comportamiento en las fases de auge registradas en cada década. De acuerdo con estas evidencias, el crecimiento en ambos períodos se debería más a la acumulación de factores —capital y trabajo— que a los incrementos de la PTF. La acumulación de capital da cuenta del 42% del crecimiento del PIB entre 2002 y 2010, y del 40% entre 1990 y 1998. En ambos casos se trata fundamentalmente de capital no perteneciente al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de origen importado, aunque en la etapa posterior a la devaluación resulta algo más considerable la participación del equipamiento doméstico y de la inversión pública no residencial. A su vez, la incorporación del factor trabajo representa un 49% del crecimiento agregado a partir de 2002 y un 42% del registrado durante la convertibilidad hasta 1998, contribución que en general se basa más en la cantidad que en la calidad del empleo. En ambos períodos resulta también modesto el aporte de la mayor eficiencia en el uso de los factores.

B. Limitaciones de la especialización productiva

El nuevo esquema macroeconómico no parece haber representado un incentivo suficiente para alcanzar una producción más sofisticada o marcados cambios innovadores en los productos o procesos. En general, no alcanzan a alterar el panorama de la industria ni a lograr algunas mejoras, vinculadas a la búsqueda de una mayor inserción exportadora, o avances

en los nuevos sectores del *software* y la biotecnología. Ya las primeras encuestas sobre innovación realizadas en la Argentina a finales de los años noventa mostraban que los gastos efectuados por las empresas en esta esfera eran significativamente menores a los estándares internacionales. Los resultados de las últimas mediciones ponen de manifiesto que la situación no ha experimentado modificaciones sustanciales. Esto sugiere que una gran parte de las empresas aprovecharon las nuevas condiciones para aumentar su nivel de actividad y de ventas sin proponerse una estrategia tendiente a desarrollar al mismo tiempo una plataforma de inserción competitiva, sostenible y acumulativa⁵.

Más que asociado a un cambio estructural, el proceso de reindustrialización relativa de los últimos años se caracterizó por un nuevo régimen de crecimiento, en el que la gran mayoría de las ramas industriales crecieron al mismo tiempo que la productividad laboral media y la ocupación de la mano de obra. La estructura productiva argentina presenta puntos flacos en su composición sectorial —centrada en actividades de bajo contenido tecnológico— y, a su vez, en las distintas ramas predomina una especialización en los rubros productivos de menor complejidad. Este tipo de especialización productiva se heredó del cambio estructural de los años noventa, en cuyo marco las actividades tecnológicamente menos dinámicas ganaron participación y el aparato industrial tendió a reemplazar el empleo y las capacidades locales mediante la incorporación de insumos, componentes y bienes de capital importados como una estrategia de modernización. Esta reestructuración tuvo como correlato el desaliento de las capacidades productivas y tecnológicas endógenas, el desmantelamiento de los encadenamientos locales y una mayor heterogeneidad productiva.

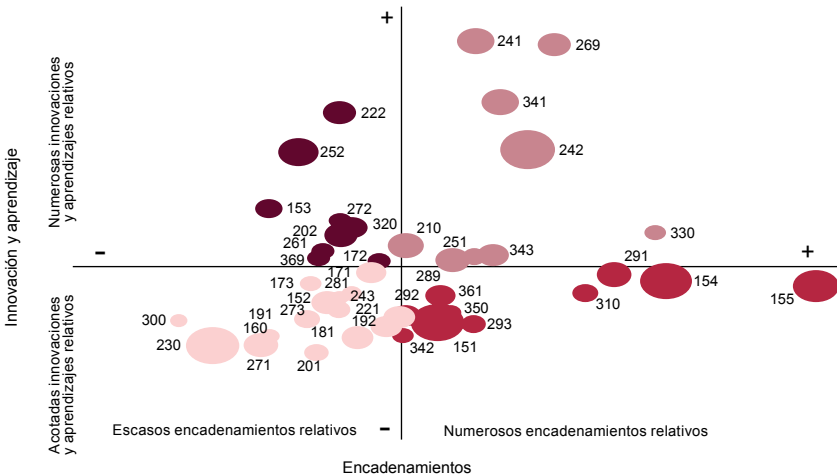
La composición sectorial de la estructura industrial no resulta un indicador suficiente de las características tecnológicas y el valor agregado de la producción local. Otros factores relevantes que se deben tener en cuenta son las clases de productos y actividades de cada industria, la complejidad de los procesos productivos y la aplicación de conocimientos en la producción, el valor agregado y la integración con el entramado productivo local así como los tipos de mercados o los eslabones de las cadenas de valor en los cuales se inserta. En este sentido, Ocampo (2005) recupera una larga tradición teórica de autores y de escuelas económicas heterodoxos al plantear que la dinámica de las estructuras productivas es el resultado de la interacción entre dos fuerzas distintas: por un lado, la innovación y, en

⁵ Solo unas pocas empresas industriales (menos del 10%) muestran una estrategia continua de innovación, mientras que una cuarta parte realiza escasas o nulas actividades en este rubro (Lugones, Suarez y Moldovan, 2008), conducta que se observa en todos los sectores industriales. Del mismo modo, estos autores señalan que en todos estos sectores se observan ejemplos de empresas con comportamientos más dinámicos y auspiciosos, en cuyos casos el coeficiente respectivo se aproxima al promedio de las firmas europeas y excede el de la industria brasileña, pues el gasto en innovación supera el 3% de las ventas, un valor muy por encima del promedio (1,12%).

términos generales, los procesos de aprendizaje, y por el otro, la existencia de complementariedades, encadenamientos y redes entre empresas, actividades productivas e instituciones que sustentan externalidades dinámicas.

A partir de esta definición teórica, Porta (2006), Bianco y Fernández Bugna (2010), y Porta y Fernández Bugna (2011) han elaborado propuestas y metodologías para clasificar e identificar el posicionamiento relativo de las actividades productivas en función de los ejes planteados por Ocampo⁶. En el caso de la Argentina, los sectores que elaboran materiales para la construcción (269), automotores (341) y otros productos químicos (242) resultan ser los que combinan los mayores niveles relativos de aprendizaje y encadenamientos en el aparato industrial argentino (véase el gráfico XV.6). No se trata de actividades caracterizadas usualmente como de alto contenido tecnológico (con excepción de los fármacos, incluidos en la rama de productos químicos). La industria automotriz, en particular, ha mostrado un creciente avance hacia una mayor importación de partes y componentes con más contenido tecnológico, lo que redujo su integración con la economía local en términos cuantitativos y cualitativos.

Gráfico XV.6
Argentina: indicadores de innovación y aprendizaje y encadenamientos de las ramas manufactureras, 2005-2007^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Centro de Estudios para la Producción (CEP), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y la Matriz Insumo Producto 1997 (MIPAR-97).
^a Las burbujas reflejan la importancia de cada una de las ramas manufactureras respecto del valor agregado de la industria.

⁶ Véanse las cuestiones metodológicas en Porta y Fernández Bugna (2011). Dado que las encuestas nacionales sobre innovación y conducta tecnológica se elaboran a partir de una muestra de empresas manufactureras, la falta de datos sobre las actividades de innovación en el sector primario y en el de los servicios no permite aplicar la presente metodología a las actividades productivas.

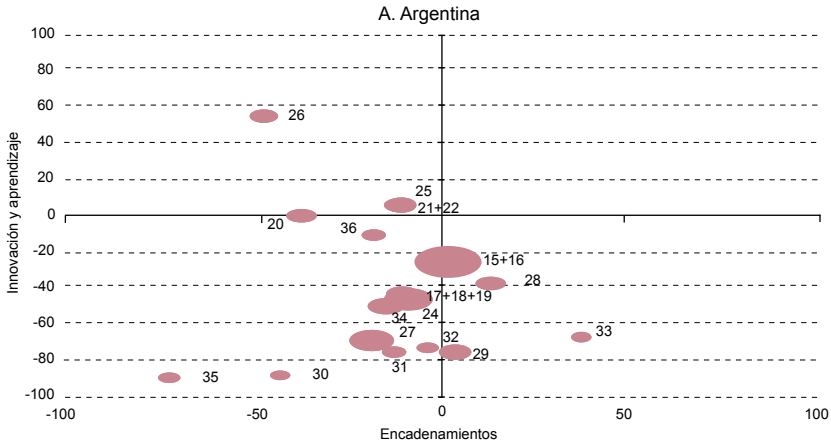
A su vez, la mayoría de las ramas industriales se concentran en los cuadrantes de niveles medios y bajos de ambos indicadores: por ejemplo, la refinación de petróleo (230) y la industria procesadora de alimentos (151), ambas con fuerte participación en la estructura industrial, se ubican en los cuadrantes menos virtuosos. Esto indica que importantes actividades basadas en los recursos naturales todavía se sustentan fundamentalmente en ventajas estáticas, con acotados gastos en innovación y aprendizaje, así como un escaso desarrollo y diversificación de los eslabones con el resto de la economía.

Cabe señalar que, al utilizar esta metodología de cálculo, que hace uso de promedios agregados, se pueden llegar a pasar por alto considerables niveles de heterogeneidad intrasectorial (Bianco y Fernández Bugna, 2010). En diversos estudios se ha publicado información sobre sectores en los que empresas muy activas en el desarrollo de nuevos productos conviven con otras especializadas en bienes de baja calidad y diferenciación (por ejemplo, la industria láctea), así como el caso de empresas o segmentos que cuentan con reconocidos centros de investigación y desarrollo, por ejemplo, la industria siderúrgica o de maquinarias especializadas (véase, por ejemplo, Stumpo y Rivas, 2013). En este sentido, aunque según las encuestas tecnológicas en la Argentina el nivel de gasto privado en actividades de innovación sea acotado, también hay pruebas de la presencia en diversos sectores de agentes con comportamientos dinámicos y estrategias explícitas en términos de innovación e inserción externa (Lugones, Suárez y Moldovan, 2008; Suárez, 2013). De todos modos, en estos mismos trabajos se da cuenta del carácter minoritario de estos casos, lo que explica el desempeño promedio observado.

Si se aplican los postulados de Ocampo (2005), se pueden definir como procesos de transformación estructural virtuosos aquellos en los que ganan participación los sectores productivos intensivos en innovación y aprendizaje, y en complementariedades. Trayectorias de esta naturaleza determinan una eficiencia micro- y mesoeconómica, generan competitividad sistémica, reducen la heterogeneidad y mejoran los ingresos de la población. Por el contrario, los procesos en los que solo algunas empresas, actividades o sectores presentan altos contenidos de innovación y aprendizaje, pero con un débil desarrollo de complementariedades, constituyen casos con poco futuro. Las ventajas competitivas son específicas de ese conjunto de actividades o empresas. Dada su limitada integración con el resto del aparato productivo, el crecimiento de estas actividades requiere de significativos flujos de importaciones, genera filtraciones al crecimiento y anula los efectos multiplicadores, al tiempo que las convierte en actividades susceptibles de deslocalización.

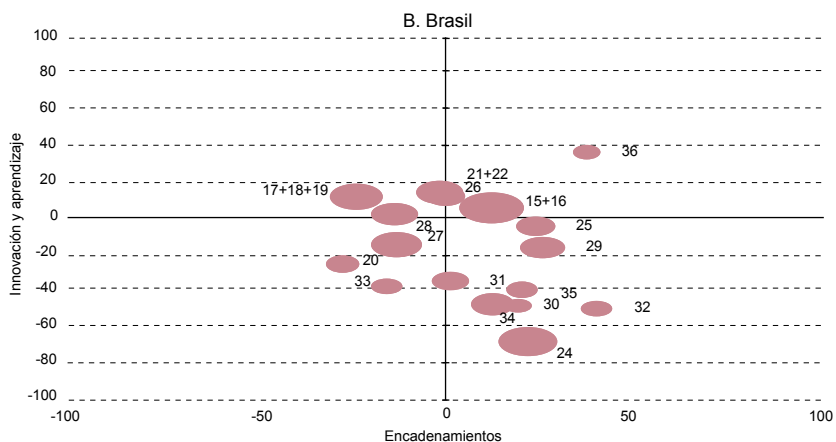
En el caso argentino, en la fase de crecimiento industrial reciente, han tendido a ganar cierta participación relativa aquellas ramas con mayores contenidos de innovación, aprendizaje o encadenamientos, lo que sugiere una tendencia interesante en términos de transformación estructural. No obstante, las actividades que combinan los indicadores más elevados en ambos ejes no superan el 15% del producto industrial. Por otra parte, Porta y Fernández Bugna (2011) aplican una metodología similar y realizan una comparación de las estructuras productivas de la Argentina y el Brasil tomando a Alemania como referencia⁷. La mayor parte de las ramas manufactureras argentinas se ubican en los niveles relativamente más bajos de innovación y aprendizaje y de encadenamientos. Esta situación contrasta en parte con el caso brasileño, que presenta una mayor cantidad de sectores con características estructurales profundas y parece corroborar la hipótesis de Porta (2006), que plantea la existencia de un cuadrante ausente en la estructura productiva argentina (véase el gráfico XV.7).

Gráfico XV.7
Argentina y Brasil: diferencias entre los indicadores de innovación y aprendizaje y las complementariedades de las ramas manufactureras respecto de Alemania, 2005^a
(En porcentajes)



⁷ A partir de las matrices armonizadas de insumos y productos elaboradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de las respectivas encuestas sobre innovación, se volvió a aplicar la metodología descrita para comparar la especialización industrial de la Argentina, el Brasil y Alemania. Se utilizó el caso de Alemania como patrón de referencia para definir los niveles absolutos de innovación, aprendizaje y encadenamientos con los cuales calificar la especialización productiva de economías como la argentina o la brasileña. Por su parte, se efectuó una comparación con el Brasil a fin de captar también las asimetrías tecnológicas con otra economía de desarrollo intermedio de la región. En función de estos indicadores, se calcularon para la Argentina y el Brasil las diferencias con los valores obtenidos en el caso de Alemania, teniendo en cuenta la intensidad de la innovación y el aprendizaje, el nivel de investigación y desarrollo, y los eslabonamientos de las ramas alemanas como un indicador indirecto de la frontera.

Gráfico XV.7 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Las burbujas representan la participación de cada rama en el producto industrial correspondiente a 2005 sobre la base de información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC, en el caso de la Argentina, y de la base de datos del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PAD) de la CEPAL, en el caso del Brasil.

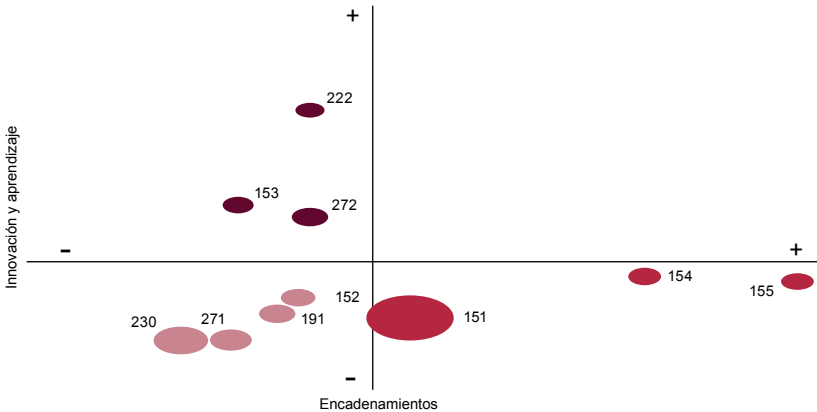
Según estos indicadores, cuando se considera la intensidad de la innovación y el aprendizaje, la distribución de las ramas confirma la amplitud de las brechas de innovación y aprendizaje en los distintos sectores industriales argentinos y brasileños respecto de la estructura alemana, con la sola excepción de cauchos y plásticos (25) y otros productos no metálicos (26), así como las distancias especialmente marcadas de las maquinarias y equipos (29), la maquinaria de oficina (29), los equipos y materiales eléctricos (31), y otros transportes (35). Estos datos demuestran que la diferencia tecnológica entre los sectores industriales de la Argentina, el Brasil y Alemania no se limita a una especialización sectorial, sino que se amplía de la mano de la debilidad de las capacidades endógenas de innovación y resulta aun más pronunciada cuando además se toman en cuenta los gastos absolutos en innovación y aprendizaje, y en investigación y desarrollo (Peirano, 2008).

En síntesis, los determinantes estructurales del crecimiento de la industria argentina tienden a ser débiles: su expansión suele requerir un flujo creciente de importaciones, sin redundar en mayores efectos multiplicadores por el lado de la demanda, a la vez que no crea necesariamente suficientes economías externas de escala como para sustentar avances de la competitividad sistémica. El proceso de crecimiento no se apoya en el desarrollo de actividades más intensivas en conocimiento y diferenciación, con demanda dinámica, altas tasas de inversión y efectos positivos en el

resto del aparato productivo. Por lo tanto, el incremento de la productividad resulta insuficiente y la estructura productiva resulta ser en sí misma una limitante de los objetivos de crecimiento sostenible, el aumento de la calidad de vida y una mejor distribución de los ingresos. A su vez, tarde o temprano dependiendo de eventuales factores de coyuntura interna o externa, tiende a precipitar o agravar las condiciones de la restricción externa y fiscal, y a condicionar la política cambiaria.

Desde el punto de vista de las dimensiones estructurales que se examinan en este trabajo, el perfil de especialización exportadora de la economía argentina muestra una característica paradójica. Porta y Fernández Bugna (2011) analizaron cómo evolucionó la inserción comercial externa de los sectores industriales argentinos según el índice de ventajas comparativas reveladas propuesto por Lafay (1979 y 1980)⁸. Los resultados mostraron ventajas comparativas durante 1993-2008 en distintos rubros de alimentos y bebidas —alimentos, lácteos, molinería, bebidas— (15), productos de cuero (191), refinación de petróleo (23), hierro y acero (271), metales preciosos y no ferrosos (272) e impresión (222), este último explicado por los bajísimos niveles de importación (véase el gráfico XV.8). Se trata, sobre todo, de sectores basados en los recursos naturales o beneficiados por antiguos y permanentes regímenes de promoción industrial. En el gráfico puede observarse que ninguna de estas actividades se ubica en el cuadrante más virtuoso.

Gráfico XV.8
Argentina: sectores con ventajas comparativas según los indicadores de innovación y aprendizaje, y de encadenamientos, 2005-2007^a



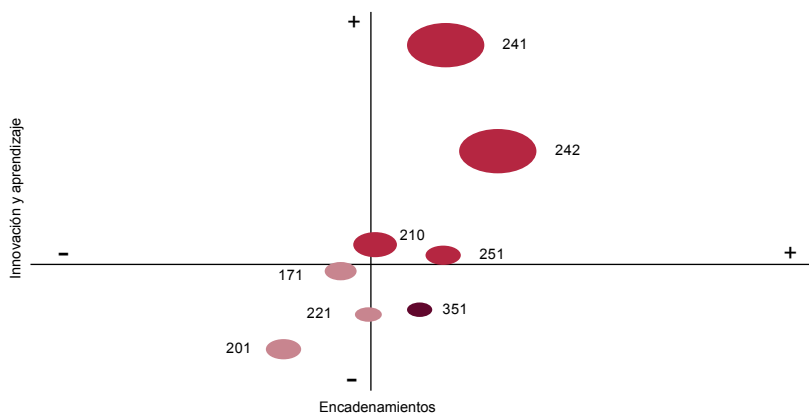
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Centro de Estudios para la Producción (CEP), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y la Matriz Insumo Producto 1997 (MIPAr-97).

^a Las burbujas reflejan la importancia de cada una de las ramas manufactureras en el total de las exportaciones de este origen.

⁸
$$VCR_i = \frac{1000}{PBI} [(X_i - M_i) - \left(\frac{X_i + M_i}{X + M} \right) (X - M)]$$

Ahora bien, se podría argüir que ciertos sectores gozan de ventajas comparativas potenciales, en el sentido de que han reducido en forma progresiva sus desventajas comparativas reveladas y presentan las características expuestas en este trabajo (Nassif, 2003; Briner, Sacroisky y Bustos Zavala, 2007). En general, se trata de ramas con elevados coeficientes de exportación y comercio intraindustrial, donde se incluyen algunos insumos industriales, como los productos químicos (241 y 242), los productos de papel (210) y el caucho (251), y algunas ramas basadas en economías de escala e intensivas en capital, que se cuentan entre las actividades con los mayores niveles de innovación y aprendizaje y desarrollo de encadenamientos de la industria argentina (véase el gráfico XV.9). Por otra parte, salvo contadas excepciones, las ventajas comparativas de las ramas con menores contenidos de innovación y aprendizaje y encadenamientos tienden a empeorar a lo largo del período.

Gráfico XV.9
Argentina: sectores con ventajas comparativas potenciales según los indicadores de innovación y aprendizaje y encadenamientos, 2005-2007^a



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Centro de Estudios para la Producción (CEP), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y la Matriz Insumo Producto 1997 (MIPAR-97).

^a Las burbujas reflejan la importancia de cada una de las ramas manufactureras en el total de exportaciones de este origen.

Este patrón de inserción internacional —basado en actividades con un uso poco intensivo de la mano de obra y una limitada capacidad para crear encadenamientos productivos— determina una acotada elasticidad entre las exportaciones y el empleo (Stumpo, 2009). Así, la gran mayoría de los puestos de trabajo creados en la reciente etapa de crecimiento económico y exportador están relacionados con empresas cuya actividad se orienta exclusivamente hacia el mercado interno. Estos aspectos ponen en duda la eventual automaticidad de los efectos que podrían esperarse de una estrategia de crecimiento impulsado por las exportaciones, tal como

se ha señalado con frecuencia en el debate corriente (Katz y Stumpo, 2001). Asimismo, sugieren la importancia de vincular con mayor eficacia una inserción internacional más profunda con la diversificación de la estructura productiva, al tiempo que se mejora su aptitud para originar eslabonamientos en ambos extremos de la cadena y para llevar adelante procesos más avanzados y complejos desde el punto de vista tecnológico.

C. Enfoques de política industrial: hacia una agenda posneoliberal

La clave para transformar un ciclo de expansión en un proceso de desarrollo económico radica en la dimensión mesoeconómica. La composición sectorial de la producción, las estructuras de mercado, el funcionamiento de los mercados de factores y las instituciones que encuadran el aparato productivo condicionan su evolución. Cualquier sendero de desarrollo se modelará en función de la dinámica de los cambios experimentados por la estructura de producción, que será el resultado de la interacción entre la secuencia de incorporación de innovaciones en los procesos, los productos, la organización o la institución —con la consecuente difusión de los procesos de aprendizaje— y la densidad de complementariedades presentes o inducidas en la estructura productiva. La capacidad de un sistema industrial para crear nuevas actividades constituye un componente fundamental de un crecimiento económico veloz, pero la transformación de la estructura productiva dependerá, sobre todo, de su difusión y la creación de encadenamientos productivos.

El reciente proceso de reindustrialización experimentado por la Argentina se vio impulsado por políticas activas que estimulaban la producción y, en particular, la expansión de la demanda. Sin embargo, las principales características tecnoproductivas y socioproductivas de la estructura económica no sufrieron modificaciones sustanciales y su funcionamiento tiende a producir desequilibrios que comprometen los objetivos de redistribución del ingreso y de recuperación de márgenes de acción para la política económica. La meta destinada a llevar adelante un cambio estructural requiere basarse en la definición explícita de una estrategia y las correspondientes políticas de desarrollo productivo que, en forma simultánea, alienten los procesos de escalamiento o actualización de los productos, procesos y funciones —donde resulta fundamental la dimensión intrasectorial— y promuevan un mayor grado de eslabonamiento entre las empresas, las actividades y los sectores. Se apunta a reconstruir un entramado de relaciones productivas que favorezcan el incremento sostenido de la productividad y de consolidar las instituciones sociolaborales que permitan lograr mejoras distributivas y la creación de nuevos mercados sin comprometer el crecimiento.

Para consolidar un sendero de desarrollo inclusivo se necesita rediseñar la intervención estatal a nivel mesoeconómico. La Argentina cuenta con un sistema productivo muy diversificado, atravesado por intensos conflictos distributivos y caracterizado por una acotada capacidad para articular —de un modo inclusivo— los intereses de todos los actores involucrados en aras de un objetivo estratégico. El tamaño de su población y el acervo de capacidades acumuladas resultan incompatibles con una estrategia de tipo “nicho” y en extremo especializada, al tiempo que la administración de la puja distributiva requiere un alza sistemática y sustancial de la productividad media de la economía y evitar los abusos de las posiciones dominantes. La selectividad de toda intervención debería promover un escalamiento general de las actividades productivas y la definición de la política industrial en sentido amplio tendría que seguir aquellos criterios y atender las condiciones necesarias para maximizar su eficacia.

El desafío radica en avanzar hacia un tejido productivo más denso, complejo e integrado, transformación que no deriva automáticamente del crecimiento agregado. Por el contrario, se trata de un cambio estructural que necesita una intensa acción colectiva en un plano mesoeconómico, porque los obstáculos principales subyacen en los problemas de coordinación y en el tipo de gobernanza que rige las diferentes cadenas de valor. En este sentido, así como resulta evidente que las políticas productivas no tienen suficiente potencia como para compensar las incongruencias o los desequilibrios macroeconómicos, también salta a la vista que no se puede solo establecer un sistema de incentivos supuestamente favorables y apostar por la coordinación mediante un sistema de precios. La función primordial de las políticas de desarrollo productivo debe ser la intervención sobre la composición sectorial de la producción y la regulación de las relaciones interempresariales e intersectoriales, donde se define cómo se genera, se apropia y se distribuye el ingreso.

Es necesario formular las políticas a partir de objetivos que permitan identificar para cada cadena productiva la trayectoria de transformación requerida para concretar las opciones de escalamiento productivo y de desarrollo de complementariedades. No se trata de pensar la política industrial como una reacción ante fallas de mercado orientada a resolver los problemas de información o coordinación que causa un sistema de precios, ni como intervenciones meramente compensatorias. El corazón de las políticas productivas debe ser la definición del escenario estratégico factible —según las capacidades acumuladas y potenciales— y deseable en función del objetivo de desarrollo inclusivo. Esta es una tarea indelegable del Estado: supone explicitar la estrategia general y definir las metas y trayectorias del cambio estructural buscado. Al mismo tiempo, permite redefinir la relación entre el sector público y el sector privado: el tránsito

desde la situación presente hacia la meta deseada requiere una interacción fluida con los sectores empresariales y sindicales a fin de asegurar una acertada implementación de las políticas específicas.

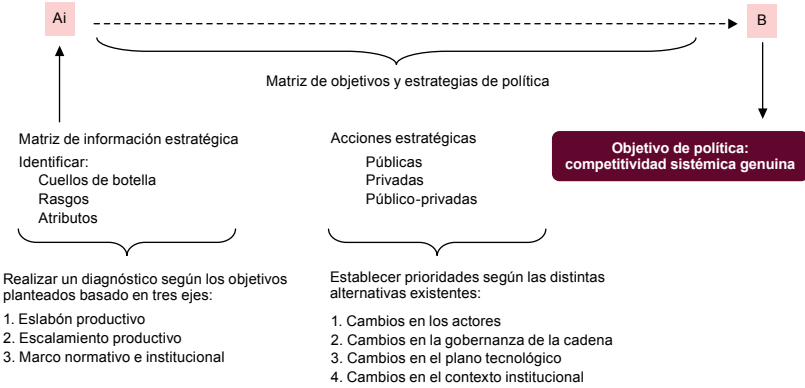
En términos más operativos, se propone elaborar una matriz de objetivos y estrategias de políticas, cuyo propósito específico sea establecer la trayectoria del cambio necesario en los sectores o las cadenas productivas que resulte más conveniente en términos sociales por las externalidades pecuniarias y no pecuniarias que puede traer aparejadas (véase el diagrama XV.1). El diagnóstico, organizado en función de los ejes de escalamiento y complementariedad planteados, debe identificar el posicionamiento sectorial (cualquiera de los A_i posibles), lo que supone tomar en cuenta el punto de partida de la intervención a los efectos de alcanzar una zona de mayor calidad dentro de los ejes del cambio estructural deseado (B)⁹. En términos generales, el paso de la situación actual de cada

⁹ El escalamiento puede plantear la exigencia de producir más eficientemente (escalamiento de los procesos), de orientarse hacia productos de mayor valor unitario (escalamiento de los productos) o de desplazarse hacia tareas que requieran mayores capacidades (escalamiento funcional). También debe tenerse en cuenta que toda destreza que se adquiera y permita desempeñar una función de forma sobresaliente se puede aplicar en distintos sectores (escalamiento intersectorial). En última instancia, el escalamiento procura alejarse de los sectores o las funciones donde la competitividad depende de los costos y las barreras de entrada son acotadas. En particular, el escalamiento funcional puede reducir la vulnerabilidad de la posición competitiva de una firma o sectores, ya que limitarse a cumplir solamente la fase de manufactura restringe la competencia a parámetros asociados con los costos de los factores y transforma el salario en la variable de ajuste. En pocas palabras, para los sectores productivos esta estrategia implica orientarse hacia aquellas actividades o funciones donde puedan demostrar ventajas competitivas no relacionadas con el precio. Los posibles indicadores que se pueden utilizar para analizar esta dimensión son de naturaleza tanto cuantitativa como cualitativa, a saber: i) variedad y diferenciación de las materias primas, insumos, partes y componentes; ii) calidad de las materias primas, insumos, partes y componentes; iii) costo de las materias primas, insumos, partes y componentes; iv) disponibilidad de los recursos humanos; v) aptitud y formación de los recursos humanos; vi) utilización de la capacidad instalada; vii) características del equipamiento tecnológico y las instalaciones; viii) conducta tecnológica de las empresas; ix) calidad de los productos, y x) incorporación de actividades de ingeniería y diseño.

El desarrollo y fortalecimiento de complementariedades y encadenamientos productivos se encuentra en la base de la naturaleza sistémica de la competitividad. La creación de complementariedades resulta esencial para mejorar la competitividad de todo el sistema, pues están presentes en el desarrollo de encadenamientos verticales en ambos sentidos (hacia abajo y hacia arriba), así como en vinculaciones horizontales con otros sectores productivos. Constituyen el determinante estructural de los multiplicadores de los procesos de inversión y, por tanto, establecen un vínculo directo entre la estructura productiva y el desempeño macroeconómico. Un desarrollo profuso de los encadenamientos aumenta la densidad de la estructura productiva y evita las filtraciones que se producen en el crecimiento cuando este requiere mayores importaciones. Los posibles indicadores que se pueden utilizar para el diagnóstico de esta dimensión son de naturaleza tanto cuantitativa como cualitativa, a saber: i) cantidad y grado de aprovechamiento de las materias primas, insumos, partes y componentes nacionales; ii) desarrollo de eslabonamientos con proveedores de maquinaria y herramientas; iii) desarrollo de eslabonamientos con otros sectores proveedores de insumos y servicios; iv) grado de coordinación de las actividades a lo largo de la cadena; v) peso del sector dentro de la jerarquía o gobernanza; vi) asimetría de posiciones en la cadena; vii) creación de vínculos con cadenas comercializadoras y otros eslabones "hacia adelante"; viii) existencia de complejos productivos, y ix) grado de adecuación de la infraestructura física y tecnológica para el desarrollo del sector.

sistémica de la economía. Así, una mejor estructura productiva se traducirá en un mayor número de innovaciones y de encadenamientos —que permitirán difundirlas—; un grado más elevado de escalamiento productivo; la elaboración de bienes y servicios más sofisticados; la incorporación de diseño, tecnología y procesos; una mayor proporción de valor agregado nacional; un mercado laboral de superior calidad y, por consiguiente, la reducción del empleo informal.

Diagrama XV.2
Objetivos y estrategias de cambio estructural



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta una versión tentativa de la matriz de objetivos y estrategias de política (véase el cuadro XV.1). Las primeras dos filas componen lo que conformaría el diagnóstico sectorial, según los objetivos planteados. Dentro del diagnóstico, la primera fila explicita los distintos resultados y objetivos que se pueden esperar en términos de la modernización de los distintos sectores y que, de alguna manera, conforman el escenario deseable. La segunda fila, por su parte, identifica los principales cuellos de botella que pueden presentarse al momento de plantear la expansión del sector. Las restantes filas componen las acciones recomendadas, según los resultados del diagnóstico, para los objetivos deseados. En estas filas se muestran los distintos canales mediante los cuales se pueden impulsar las modificaciones en los sectores, a saber: i) los cambios en las fuentes del conocimiento y la tecnología; ii) los cambios en los actores; iii) los cambios en la gobernanza de la cadena, y iv) los cambios en el contexto institucional y normativo.

Cuadro XV.1
Matriz tentativa de objetivos y estrategias de política

		Prioridades entre distintas alternativas posibles					
Resultados esperados de la actualización	Productos de mayor calidad o sofisticación	Mejoramiento de la calidad o incorporación de diseño	Mayor contenido local (proveedor local o sustitución (parcial) de importaciones)	Reducción de asimetrías entre los actores	Mejoramiento de los procesos y la organización de la producción	Exportaciones	Inserción en cadenas de valor globales o regionales
	Cuellos de botella para la expansión	Financiamiento (umbral de inversiones)	Equipamientos y conductas innovadores de las empresas	Oferta de insumos o componentes	Repercusiones socioambientales	Coordinación entre privados	Divisas
Cambios en los actores	Recursos humanos calificados o específicos	Nuevas empresas	Fusiones	Transnacionalización	Integración	Desarrollo de proveedores o tercerización de funciones	Desarrollo de grupos o aglomeraciones empresariales
	Ampliación de la capacidad instalada o modernización de los equipos	Trasladar la gobernanza "aguas arriba"	Solucionar fallas de coordinación (gobernanza no definida)	Eliminar dificultades para acceder a insumos clave	Eliminar dificultades para colocar la producción	Conductas de monopsonio	Conductas monopólicas
Cambios en la gobernanza de la cadena	Trasladar la gobernanza "aguas arriba"	Aparición de productos que pueden actuar como sustitutos	Avances científicos o de los servicios tecnológicos locales	Avances científicos o de los servicios tecnológicos internacionales	Aprendizaje por la práctica	Actividades endógenas de investigación y desarrollo	Interacción intersectorial o intrasectorial
	Cambios en la oferta de insumos o bienes de capital	Normas sobre los productos	Oferta de infraestructura	Dirección de la demanda o compras públicas	Administración del comercio exterior	Lineas de crédito	Incentivos fiscales y tributarios
Cambios en el plano tecnológico	Normas sobre los productos	Bienes públicos, conocimientos o servicios tecnológicos	Oferta de infraestructura	Dirección de la demanda o compras públicas	Administración del comercio exterior	Lineas de crédito	Incentivos fiscales y tributarios
Cambios en el contexto institucional	Normas sobre los productos	Bienes públicos, conocimientos o servicios tecnológicos	Oferta de infraestructura	Dirección de la demanda o compras públicas	Administración del comercio exterior	Lineas de crédito	Incentivos fiscales y tributarios

Fuente: Elaboración propia.

Cabe tener en cuenta que la herramienta metodológica que se desprende de esta matriz no establece prioridades para los sectores, sino que demarca los senderos que conducen a los objetivos específicos planteados. La matriz propone un número acotado de opciones para cada columna y brinda diferentes objetivos y estrategias de políticas, así como lineamientos de acción que exigen también fijar prioridades. Para ello, podrían identificarse las opciones principales y las secundarias tomando en cuenta el diagnóstico presentado anteriormente y el escenario deseable.

El diagnóstico inicial debe presentar y organizar a nivel de las cadenas, los sectores o las líneas de producción pertinentes un conjunto amplio de datos estratégicos, de modo tal que permita evaluar y fundamentar la intervención o política pública necesaria para alcanzar los objetivos perseguidos por la estrategia general. Este último es el propósito de las matrices de objetivos y estrategias de política. A este efecto, la información requerida se utilizará para evaluar las fortalezas y debilidades competitivas de cada segmento productivo y para identificar las trayectorias productivas más congruentes y convenientes. Las trayectorias de cambio estructural deseables y factibles para cada cadena o sector dependen de diversos factores propios de la actividad y de otros inherentes al entorno. Por ende, se deberán tomar en cuenta sus características tecnoproductivas generales, las formas de competencia en el plano internacional y la situación productiva. Según este enfoque metodológico, cada uno de los sectores o actividades tendrá una trayectoria específica de expansión, modernización o inclusión. La política pública debe adaptar sus instrumentos y sus modos de intervención a esa particularidad.

Esta redefinición conceptual de la política industrial exige también tomar en cuenta el papel de la demanda como un vector de la industrialización, lo que implica jerarquizar el papel del Estado en tanto que fuente de externalidades pecuniarias y reales. En algunos casos, para apalancar los procesos de eslabonamiento y escalamiento con la demanda tal vez se requiera dar prioridad al acceso a mercados externos, sobre todo a efectos de impulsar la incorporación de diseños sofisticados o materiales más nobles, o de sufragar de la mano de consumidores de ingresos elevados los costos que conllevan estos procesos productivos más complejos. En otros casos, el papel dinamizador de la demanda se puede canalizar por medio de las políticas de ingresos, que habilitan la expansión de la escala potencial mediante la incorporación de nuevos consumidores y la conformación de nuevos mercados. Por supuesto, el gasto público también resulta una potente herramienta para dinamizar los procesos productivos: los planes de viviendas, los gastos en equipamiento para la salud y las inversiones en transporte o energía ofrecen magníficas oportunidades para que los sectores vinculados a la oferta gocen de condiciones aptas para avanzar en las opciones propuestas para canalizar el cambio estructural.

Conclusiones

La resolución progresiva de los problemas de especialización entraña impulsar una trayectoria de los sectores, los segmentos o las actividades y, por ende, las empresas hacia un mayor contenido de conocimientos y complementariedades. Estas trayectorias han de ser específicas para cada sector, en el sentido de que permitan en diversos grados, tanto potenciales como factibles, producir efectos de aprendizaje, externalidades y vinculaciones. En la medida en que se recorran estas trayectorias (reconversión y reestructuración del aparato productivo existente) y en que las nuevas actividades tengan la capacidad de ejercer efectos dinámicos de escala, todo el sistema podrá adquirir mayor competitividad. Esta acción supone repensar la intervención pública y las políticas productivas desde otra perspectiva conceptual. De este enfoque se desprenden formas de intervención y modos de gestión y diseño de los instrumentos diferentes de los que predominaron hasta hoy en día. Para superar los problemas de heterogeneidad social de los que adolece la estructura económica argentina, se requiere de un Estado que, además de estimular el crecimiento, tenga la capacidad de intervenir activamente en la definición de un perfil productivo que haga frente de manera eficaz y sostenida al desafío de alcanzar la equidad.

Bibliografía

- Bianco, C. y C. Fernández Bugna (2010), "Transformación estructural: una aproximación cuantitativa de la industria argentina 1993-2007", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, N° 15, vol. 5, septiembre.
- Bianco, C., F. Porta y F. Vismara (2008), "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa", *Documentos de Proyecto*, N° 165 (LC/W.165), Buenos Aires, oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Briner, M.A., A. Sacroisky y M. Bustos Zavala (2007), "Desafíos de la reconfiguración productiva en Argentina. Aportes para el debate actual", *Documento de Trabajo*, N° 16, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), julio.
- Coremberg, A. (2012), "Measuring productivity in unstable and natural resources dependent economies: Argentina", documento presentado en la segunda Conferencia mundial de KLEMS, Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, 9 y 10 de agosto.
- Herrera, G. y A. Tavosnaska (2009), "La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente", primer Congreso anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), Buenos Aires, 24 y 25 de agosto.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Kulfas, M. (2009), "Cambio de régimen y dilemas del largo plazo. La economía argentina entre 2003 y 2007", primer Congreso anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), Buenos Aires, 24 y 25 de agosto.
- Lafay, R. (1990), "La mesure des avantages comparatifs révelés", *Economie Prospective Internationale*, París.
- Lafay, G. y C. Herzog (1989), "Commerce international: la fin des avantages acquis", *Economica*, París, Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacional (CEPII).
- Lugones, G., D. Suárez y P. Moldovan (2008), "Innovation, competitiveness and salaries: a model of combined growth at the firm level", ponencia presentada en la sexta Conferencia de Globelics, México D.F., 22 al 24 de noviembre.
- Nassif, A. (2003), "Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira", *Textos para Discussão*, N° 101, Río de Janeiro, Banco de Desarrollo del Brasil (BNDES), septiembre.
- Ocampo, José Antonio (2005), "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo", *Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad económica*, José Antonio Ocampo (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.

- Peirano, F. (2008), "La contribución del sector industrial al cambio tecnológico. Un análisis comparado de los casos de Argentina y de Brasil", *Documento de Trabajo*, N° 28, Buenos Aires, Centro Redes, agosto.
- Porta, Fernando (2006), "Especialización productiva e inserción internacional. Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino", *Enfoques y metodologías alternativas para la medición de las capacidades innovativas*, G. Lugones y F. Porta (comps.), Proyecto PICT 02-09536, Buenos Aires, Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT)/ Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT).
- Porta, F. y C. Fernández Bugna (2011), "La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambio estructural", *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*, R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta (eds.), Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Porta, F. y otros (coords.) (2009), *Tendencias y determinantes del proceso de inversión en Argentina. 2002-2007*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Stumpo, G. (comp.) (2009), "La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil", *Documentos de Proyecto*, N° 264 (LC/W.264), Giovanni Stumpo (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stumpo, G. y D. Rivas (2013) (comps.), *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI* (LC/R 3637), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Suárez, D. (2013), "Innovative strategies in unstable environments: the case of Argentinean firms", tesis para optar al grado de doctorado, Aalborg University/Universidad Nacional de Quilmes.
- Tavosnaska, A. (2010), "Crisis, devaluación y después. Breve historia de la recomposición de las ganancias empresariales en la post-convertibilidad", segundo Congreso anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), Buenos Aires, 20 y 21 de septiembre.