



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Porta, Fernando

Dinámica productiva y política industrial en la Argentina



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Porta, F. (2012). *Dinámica productiva y política industrial en la Argentina*. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época 22, 155-159. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1560>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

DINÁMICA PRODUCTIVA Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA*

Fernando Porta

Quizás de un modo más marcado que en otros países en desarrollo, la evolución de la estructura productiva en el caso argentino ha estado condicionada en el largo plazo por tres rasgos estructurales. Uno de ellos es la restricción externa, que ha sido causa o desencadenante importante del crecimiento espasmódico y tendencialmente débil, de la volatilidad cambiaria, de presiones inflacionarias y de agudos conflictos distributivos. Otro es la volatilidad de las variables reales que, sea por la destrucción de recursos productivos en las fases recesivas, por el perjuicio a la reproducción de economías dinámicas de escala o por la formación de expectativas perversas en los agentes económicos, ha deprimido la tasa de crecimiento potencial. El tercero es un proceso de desindustrialización relativa prematuramente forzado, en el que se han perdido —o, al menos, debilitado— capacidades productivas, tanto a nivel microeconómico como del propio tejido industrial. Ciertamente, en el marco del esquema macroeconómico que reemplazó a la convertibilidad y de una coyuntura internacional favorable, las políticas económicas predominantes en los últimos años han posibilitado administrar estos rasgos desplazando sus efectos contractivos. Sin embargo, sus determinantes estructurales no han sido removidos y no parece plausible que un conjunto de incentivos macroeconómicos alcance para hacerlo.

Partiendo de estas premisas y habida cuenta del proceso de crecimiento industrial de los últimos años, puede afirmarse que el impacto de las políticas de estímulo a la producción podría multiplicarse si fueran acompañadas por la definición explícita de una estrategia y de políticas productivas que persigan un doble objetivo: por un lado, alentar el escalamiento o *upgrading* de productos, procesos y funciones; por el otro, desarrollar un mayor grado de eslabonamiento entre las empresas y entre los sectores. Sería posible, avanzando simultáneamente en estas dos di-

*Nota basada en las elaboraciones presentadas en F. Porta y C. Fernández Bugna, “La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales”, capítulo 3 de Mercado R., B. Kosacoff y F. Porta (eds.), *La Argentina del largo plazo: fluctuaciones y cambio estructural*, Buenos Aires, PNUD, 2011.

recciones, reconstruir un entramado de relaciones productivas que favorezcan el incremento de la productividad –incorporando mayores dosis de diseño, ingeniería y conocimiento en general–, de modo tal que, sin comprometer el retorno de la inversión, se consoliden mejoras distributivas y se generen nuevos mercados. El crecimiento reciente constituye un buen punto de partida, pero su profundización hacia un sendero de desarrollo inclusivo reclama el rediseño de la intervención estatal a nivel meso-económico. A este efecto, hay que poner atención sobre algunos rasgos particulares del capitalismo argentino.

Por razones históricas, la estructura productiva argentina es ampliamente diversificada, probablemente más de lo que, en términos comparativos internacionales, se correspondería con su nivel de ingreso per cápita o su dimensión poblacional. Esta situación alude no solo a una dotación de recursos naturales generosa y variada, sino a una extensa historia de industrialización –asociada por largos períodos a la vigencia de condiciones de economía cerrada– y a un desarrollo relativamente temprano de centros de producción y consumo que promovieron una oferta igualmente amplia de servicios personales y empresariales. La calidad y la cobertura general del sistema educativo formal –rasgos predominantes hasta el último cuarto del siglo pasado– facilitaron la consolidación de un sistema productivo que creció extensivamente por la incorporación sucesiva de múltiples actividades económicas. Si bien en diferentes momentos esta estructura fue sometida a intensos *shocks* –exógenos o provocados por algunas políticas adoptadas internamente– que modificaron el tamaño relativo de diversos sectores, los rangos de diversificación alcanzados no fueron significativamente afectados.

Los resultados de este proceso se expresan en un conjunto de características que connotan de manera particular el presente. De un lado, hay un amplísimo stock de capacidades acumuladas –productivas, tecnológicas, organizacionales– que, además de manifestar el capital físico instalado, representa un importantísimo capital social que comprende y organiza múltiples saberes y relaciones. De otro, y en relación estrecha con la diversidad de agentes que han formado parte de esta construcción histórica, hay también un fuerte stock de “intereses defensivos”, preocupados por la supervivencia y –de ser posible– la ampliación de las actividades o sectores productivos a los que están vinculados. El primer rasgo expresa un esfuerzo social acumulado que requiere y amerita ser aprovechado, el segundo implica resistencias activas a eventuales decisiones de desmantelamiento. Por otra parte, esta estructura es una fuente potencial de generación de nuevas empresas, de creación de puestos de trabajo y absorción de la oferta laboral y de calificación de la mano de obra, lo que permite renovar y ampliar la base productiva.

Ahora bien, la dinámica de la estructura productiva argentina está atravesada por conflictos distributivos severos, que responden a caracte-

rísticas particulares –social e históricamente determinadas– de los sujetos sociales involucrados. No se pretende aquí imaginar un proceso social de desarrollo libre de conflictos, sino subrayar algunas razones por las que, en este caso particular, la puja distributiva puede escalar comprometiendo la trayectoria de crecimiento y cambio estructural. De hecho, en la historia argentina se han sucedido interrupciones del orden democrático o se han instrumentado episodios de crisis económicas para saldar el conflicto social e imponer alguna pauta distributiva que encontraba una resistencia difundida. Obviamente, esa elevada conflictividad potencial deriva de la fuerte capacidad reivindicatoria de los actores del proceso económico, en cualquier caso, propia del “lugar” social que ocupan. Así, del lado del capital, dicho poder se asienta en el control de algunos flujos clave para el proceso de acumulación –eventualmente, recursos externos, financiamiento–, o en la posibilidad de ejercer posiciones dominantes de mercado, o en la utilización de prácticas de evasión y, más en general, de informalización; del lado del trabajo, su capacidad de condicionamiento o defensa se apoya en una institucionalidad –conformada tanto por organizaciones como por prácticas– fuertemente protectora de los intereses inmediatos de los asalariados.

En paralelo con esta dinámica conflictiva, la estructura productiva se caracteriza por una “*governance*” precaria e ineficiente. Esta limitación obedece también a rasgos específicos de los actores principales del proceso de acumulación, a la naturaleza de una estructura tecno-burocrática estatal progresivamente debilitada y –en diversas coyunturas– colonizada por intereses particulares y, más en general, a un largo proceso de deslegitimación del accionar político. Del lado de los actores empresariales se acumulan diversas debilidades: filiales de empresas transnacionales que tienden a ocupar un lugar relativamente marginal en las funciones y decisiones estratégicas de la corporación, PyME que presentan un fuerte déficit de empresarialidad y están particularmente agredidas por las “fallas de mercado” predominantes, y grandes empresas o grupos locales más bien acostumbrados a desempeñarse en segmentos y actividades protegidos o cautivos. Esta constelación lleva al predominio de estrategias privadas relativamente defensivas o “rentistas” que, a su vez, han agudizado el conflicto distributivo. En este marco, más allá de la sucesión de “modas” o estilos de intervención diferentes, el Estado no ha sabido darle una racionalidad estratégica al conjunto social.

A excepción del complejo agroindustrial, la dinámica de la industria manufacturera argentina genera un déficit comercial cuantioso y creciente; este rasgo es particularmente evidente en los sectores intensivos en ingeniería y otras formas de trabajo calificado y, por supuesto, en los segmentos de mayor valor agregado. A su vez, en comparación con los países desarrollados y algunos otros emergentes de fuerte base industrial, se mantiene una brecha de productividad que ha tendido, inclusive, a ampliar-

se. La debilidad de los esfuerzos a nivel de las firmas que podrían modificar genuinamente este patrón productivo tiene como correlato eventuales consecuencias regresivas sobre la distribución del ingreso y presiona sobre el diseño de política económica. De un modo u otro, la competitividad de una parte importante del sector industrial descansa en gran medida en niveles salariales relativamente reducidos, en la existencia de mercados cautivos o en una moneda relativamente depreciada.

En síntesis, el proceso histórico ha consolidado un sistema productivo muy diversificado, cruzado por conflictos distributivos intensos y que exhibe una débil capacidad para articular los intereses de todos los actores involucrados —de un modo inclusivo— detrás de un objetivo estratégico, de modo de generar una trayectoria de crecimiento sustentable. Cualquier definición estratégica a futuro debe considerar estos puntos de partida. La primera característica, apoyada en el stock de capacidades e intereses defensivos existentes, no es compatible con una estrategia “de nichos” o fuerte especialización; la selectividad de cualquier intervención debe pasar más por promover un escalamiento más bien general de las actividades productivas que por elegir eventuales ganadores y perdedores. A su vez, la administración de la puja distributiva, además de las tradicionales regulaciones “procompetitivas”, requiere una elevación sistemática y sustancial de la productividad media de la economía, de modo de financiar el conflicto sin afectar el crecimiento agregado. Del lado del Estado, entonces, se necesita la definición de una política industrial —en sentido amplio— orientada por aquellos criterios y la generación de condiciones para maximizar su eficacia.

El desafío está en avanzar hacia un tejido productivo más denso, complejo e integrado, transformación que no deriva automáticamente del crecimiento agregado, ni resulta de la suma de las acciones que realizan las firmas de forma aislada; por el contrario, se trata de un cambio estructural que requiere de una intensa acción colectiva en un plano meso-económico, porque los obstáculos principales están en los problemas de coordinación y en el tipo de “*governance*” que articula las diferentes cadenas de valor. En este sentido, así como es evidente que las políticas productivas no tienen potencia suficiente como para compensar desequilibrios o inconsistencias macroeconómicas, también lo es que no pueden limitarse a establecer un sistema de incentivos supuestamente amigables y apostar por la coordinación a través del sistema de precios. Del mismo modo, también debe quedar claro que las políticas productivas no pueden tener como misión principal compensar eventuales déficit de gestión de las empresas, obsolescencia de equipos o reticencias a asumir riesgos. Su función primordial debe ser actuar sobre la composición sectorial de la producción, y reglar las relaciones interempresariales e intersectoriales, aquellas en las que se definen las modalidades de generación, apropiación y distribución de las rentas.

Es en este sentido que se requiere un cambio conceptual en las modalidades de intervención de la política industrial, tanto en su diseño como en su implementación. Es necesario constituir las políticas a partir del establecimiento de “escenarios objetivo”, 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 supuesta reacción ante fallas de mercado –en auxilio de los problemas de información o coordinación que genera el sistema de precios–, o bien como intervenciones meramente compensatorias; el corazón del diseño de las políticas productivas se encuentra en la definición del escenario estratégico factible –en función de las capacidades acumuladas y potenciales– y deseable –en función del objetivo de desarrollo inclusivo–. Esta resulta, y así debería ser definida, una tarea indelegable del Estado: supone la explicitación de la estrategia general y la definición de las metas y las trayectorias del cambio estructural buscado. Al mismo tiempo, redefine la relación público-privado: el tránsito desde la situación presente hacia el escenario objetivo requiere de una interacción fluida con los sectores empresariales y sindicales a fin de asegurar una acertada implementación de las políticas específicas.

Sin minimizar la importancia de la trayectoria reciente del sector industrial en la Argentina, visto desde la perspectiva del desarrollo económico se requeriría un salto de calidad en el proceso de industrialización basado en la incorporación difundida de conocimiento e innovaciones y en la generación de fuertes complementariedades. Dada la complejidad de las interacciones productivas y sociales que deben ser promovidas, los incentivos puramente macroeconómicos resultan insuficientes, tanto como lo es también el esquema de políticas sectoriales vigente. La tarea del cambio estructural reclama un nuevo abordaje de la política industrial, capaz de atender a las especificidades sectoriales y a las heterogeneidades presentes en la estructura productiva.

Julio de 2011.

Cómo citar este artículo:

Porta, Fernando, “Dinámica productiva y política industrial en la Argentina”, *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 4, N° 22, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2012, pp. 154-159.