

REPENSANDO LA INDUSTRIALIZACION ARGENTINA•

*BERNARDO KOSACOFF**

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

• Editado por “Enoikos”, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Noviembre 2001.

* Economista. Experto de la CEPAL-Naciones Unidas y Profesor de la Universidad de Buenos Aires / Universidad Nacional de Quilmes.

Introducción

En un contexto donde se han sucedido transformaciones de enorme impacto en las tecnologías, prácticas productivas y métodos organizacionales dominantes en el escenario competitivo global, así como una total redefinición de las reglas de juego en la economía doméstica, la Argentina se enfrenta a desafíos y oportunidades cuya resolución definirá en gran medida las características del estilo de desarrollo que asumirá el país a largo plazo. El objeto de estas notas es aportar algunos elementos de juicio, en la tarea de repensar la industrialización argentina y sugerir algunas alternativas que podrían contribuir a que dicho proceso permita una amplia inclusión en términos sociales, con la creación de nuevos puestos de trabajo y se caracterice por un avance hacia un patrón de especialización más "intensivo" en el uso de trabajo calificado, más basado en esfuerzos tecnológicos domésticos y más centrado en producciones de mayor valor agregado y bienes diferenciados.

En el complejo escenario internacional, se observa, en los países desarrollados (PD), que las firmas buscan estrategias y formas de organización y producción más flexibles e innovativas, con el objetivo de responder a la creciente globalización y a las cambiantes preferencias de los consumidores. Para alcanzar este objetivo, no basta con incorporar tecnologías modernas, sino que, en general, es preciso, simultáneamente, adoptar nuevas formas de organización de los procesos de investigación, diseño, gestión, producción y comercialización. Este proceso de transformaciones es complejo, avanza de manera desigual y asume características específicas según los sectores, regiones y países, e involucra causalidades e interacciones aún no completamente entendidas. Sin embargo, diferentes análisis han mostrado, en el ámbito empírico, que existe una vinculación entre la adopción de nuevas formas de organización productiva, formación de habilidades (*skills*) y capacitación de los recursos humanos, y ganancias de productividad y competitividad.

1. La noción de competitividad

La competitividad es aún una de las asignaturas pendientes en la Argentina. La posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad. De esta forma la "noción sistémica" de competitividad reemplaza a los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados por innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.). Las capacidades de competencia se caracterizan por ser el producto de un proceso colectivo y acumulativo a través del tiempo.

Las capacidades tecnoproductivas no son exclusivamente la tecnología 'incorporada' en el equipo físico o en manuales y patentes que son adquiridos por la firma, si bien éstos son los instrumentos con los cuales las capacidades son puestas a trabajar. Ni son únicamente las calificaciones educativas que poseen los empleados, si bien una base receptiva a la adquisición de capacidades depende en gran medida de la educación y entrenamiento del personal involucrado. No son, tampoco aisladamente, las habilidades y el aprendizaje por el que pasan los individuos en la empresa, si bien éstos son los ladrillos de la construcción de capacidades en un nivel micro. Ellas son la forma en la cual una empresa, combina todo lo anterior para funcionar como una organización, con interacción constante entre sus miembros, flujos efectivos de información y decisiones, y una sinergia que es mayor que la suma de las habilidades y conocimientos individuales. Es conceptualmente útil considerar el desarrollo de la competitividad a nivel de la firma como inversión en tecnología "incorporada" acompañada por las inversiones en habilidades, información, mejoras organizacionales e interrelaciones con otras firmas e instituciones.

Estas consideraciones también sirven para la profundización en el sentido de incrementar la integración local: el desarrollo de proveedores locales y subcontratistas. Fuera de los beneficios productivos, estas interrelaciones aceleran la difusión de tecnologías, incrementan la especialización, aumentan la flexibilidad industrial y generan empleo. Debido a estas externalidades, podría existir un caso legítimo para promover cadenas de actividades relacionadas, las que de otro modo no serían capaces de coordinar sus inversiones. Esta noción sistémica de la competitividad es relevante para cada uno de los mercados en que es considerada. Por lo tanto debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación como con respecto a las potenciales importaciones.

Uno de los aspectos cruciales está asociado al hecho que los procesos de aprendizaje no surgen automáticamente por el transcurso del tiempo. Son justamente el resultado positivo de los esfuerzos deliberados y explícitos orientados a la generación de acervos tecnológicos y capacitación de los recursos humanos. Esto significa desarrollar una estrategia tecnológica y productiva asociada a inversiones orientadas a la generación/adopción de cambios técnicos permanentes, que induzcan una maduración que no es automática ni instantánea y que requiere de esfuerzos permanentes y conscientes.

En una situación en la cual los problemas económicos se unen con la fragilidad institucional, no es necesario "retornar al mercado" sino "construir el mercado". Esto significa, actuar sobre las instituciones de la vida colectiva y proveer la capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tomar parte en forma efectiva de la misma. Asimismo, las políticas públicas para el desarrollo de la competitividad deben estar orientadas no sólo a favorecer un cambio en el contexto institucional en el cual las firmas realizan sus operaciones, sino también hacia acciones específicas que favorezcan el desarrollo de la cooperación entre las firmas para permitir la especialización individual en un contexto de complementariedad y extensión del mercado. El desarrollo de las cadenas productivas y la mayor demanda de empleo deben ser las metas a lograr.

2. Breve caracterización de la transformación industrial

En respuesta a la nueva configuración del marco competitivo local e internacional, desde comienzos de la década del '90 han comenzado a desplegarse fuertes procesos de reconversión, en los cuales se alteran tanto las estrategias como el peso relativo de las distintas actividades y agentes económicos, así como las prácticas productivas, tecnológicas y comerciales predominantes. Las empresas locales se encuentran a partir de la convertibilidad frente a un escenario en donde a las transformaciones que se suceden en el plano internacional, se agrega el cambio radical en las reglas de juego que venían enfrentando previamente en el mercado doméstico, caracterizado por el desmantelamiento del viejo régimen regulatorio que sustentó la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), y la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales "pro-mercado" -apertura, privatizaciones, desregulación-, que alteran drásticamente las condiciones de competencia en los mercados domésticos. En este proceso, las distintas respuestas empresariales determinaron resultados contrapuestos, que se pueden estilizar en dos grandes grupos de estrategias empresariales. En primer lugar, aparecen las denominadas reestructuraciones ofensivas, que abarcan a unas 500 empresas, que se caracterizan por haber alcanzado niveles de eficiencia comparables con las mejores prácticas internacionales. El resto del tejido industrial, que comprende unas 25.000 empresas, se caracterizó por llevar a cabo los denominados comportamientos defensivos, que a pesar de sus avances en términos de productividad, se encuentran en una encrucijada sobre su futuro.

Algunos de los elementos que caracterizan al desempeño de la industria en los noventa, son que ha sido expulsora de mano de obra, que disminuyó el número de establecimientos, que aumentó el grado de apertura comercial (con énfasis por el lado de las importaciones), que se registró un importante proceso de inversiones basado en equipos importados, que aumentó la concentración y la extranjerización industrial y que el coeficiente de valor agregado cayó de manera abrupta junto con una declinación del margen bruto real. Asimismo, desde un punto de vista microeconómico, hay una mayor presencia de funciones de producción menos intensivas en trabajo, una mayor adopción de tecnologías de producto de origen externo y de nivel de "frontera tecnológica", un abandono de la mayor parte de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación de nuevos productos y procesos, una desverticalización de las actividades basada en la sustitución de valor agregado local por abastecimiento externo, una reducción en el mix de producción junto con una mayor complementación con la oferta externa, una creciente externalización de actividades del sector servicios, una mayor internacionalización de las firmas y de la importancia del Mercosur en las estrategias empresariales, una mayor gravitación de las filiales de empresas transnacionales y la virtual desaparición de las empresas estatales, y una mayor heterogeneidad tanto inter como intrasectorial. La mayor preocupación por los efectos de la reconversión alude al destino de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y a los dramáticos problemas del desempleo.

3. Definición de una estrategia de mediano plazo

Se pueden identificar cuatro objetivos estratégicos generales para una nueva industrialización. Estos objetivos no son independientes y actúan de forma simultánea. Su identificación está orientada a promover un mejor ambiente de negocios, la eliminación de distorsiones y obstáculos para el desarrollo de las fuerzas competitivas del mercado, el impulso de condiciones más favorables para el aumento de la competitividad y cooperación de las empresas, el fortalecimiento de la tendencia hacia una mayor internacionalización de las firmas y la posibilidad de disminuir los serios problemas en el mercado laboral.

- **Fortalecer las cadenas de valor agregado:** implica, entre otros factores, la transición a la producción de bienes y servicios más diferenciados, generados esencialmente a partir de criterios de calidad. La asociatividad, la cooperación, el desarrollo de proveedores y subcontratistas especializados, y el incentivo a la creación de nuevos empresarios, juegan un rol central en la conformación de estas nuevas redes productivas, que tienden a romper con los falsos dilemas de la empresa grande vs. la Pyme, y del sector agropecuario vs. industria vs. los servicios. Este camino requiere de un uso intensivo de la calificación de recursos humanos y del fortalecimiento del sistema innovativo nacional, tendiendo al doble proceso de modernización tecnológica y creación de nuevos puestos de trabajo, basados en un nuevo clima competitivo y en la extensión del mercado. Hacia el desafío de aumentar la calidad de nuestro patrón de especialización productivo, se incorpora el mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales. La notable expansión de sus volúmenes físicos de producción constituye una de las características más salientes de las transformaciones estructurales en curso en la economía. Hay temores por la vuelta de los “malditos recursos naturales” y la generación de una “nueva enfermedad holandesa”. Consideramos que esa sería una inadecuada lectura y que es muy positivo contar con mayores recursos. La posibilidad de utilizar los mismos en cadenas productivas con mayor valor agregado, transitando al mundo de los productos diferenciados -con uso intensivo de mano de obra calificada y de alta densidad tecnológica-, es una alternativa que permitiría superar las dificultades asociadas a economías exageradamente primarizadas.
- **Desarrollar capacidades tecnoproductivas para la internacionalización:** es el único camino, en el necesario proceso de apertura económica, para maximizar los beneficios sociales a partir de una integración activa en el proceso de regionalización y globalización. Esto genera la necesidad de gestionar en forma adecuada el proceso de modernización de la empresa argentina, rescatando los activos tecnoproductivos acumulados en su trayectoria evolutiva y superando sus restricciones para operar en un nuevo clima de competencia internacional. Exponerse a la competencia de productos importados e incrementar la presencia en los mercados externos replantean las estrategias de las firmas, imponiendo nuevos criterios en los procesos de inversión, de innovación tecnológica, en el aprovisionamiento doméstico e internacional de bienes y servicios, etc.

- **Potenciar el tramado de Pymes:** en un nuevo clima competitivo, posibilitará el desarrollo de capacidades y la mayor integración de las Pymes al tejido productivo, a partir de su participación en redes de firmas, de una activa vinculación con las firmas grandes y del desarrollo de estrategias de cooperación empresarial. A su vez, permitirá una mejor decodificación de las señales del mercado, de fundamental importancia para que las Pymes desplieguen nuevas estrategias competitivas que apunten a generar desarrollos innovativos y posibiliten su inserción activa en la corriente internacional de bienes. De este modo se tenderá a aumentar el número de Pymes con posibilidades de adaptarse a las nuevas reglas del juego, mediante el logro de una mayor especialización, del aumento de las escalas en las que operan, de la implementación de normas internacionales de calidad, del desarrollo de la subcontratación, etc.
- **Propender a un creciente equilibrio territorial :** a través del fortalecimiento de las articulaciones de las Pymes con firmas e instituciones públicas y privadas locales permitirá generar sinergias y potenciar la capacidad de acumulación en el ámbito regional. A través del desarrollo de "*networks*" adecuados entre los agentes e instituciones en el ámbito local, se podrán reducir los elevados costos de transacción derivados de un patrón de industrialización espacialmente concentrado, avanzando en una adecuada descentralización de las acciones públicas y privadas de política.

4. Las políticas públicas

En este escenario, las políticas públicas, con instrumentos distintos a los empleados en el pasado, deben jugar un rol central como catalizadoras de los procesos de transformación, generando un marco institucional favorable al desarrollo de esfuerzos productivos y tecnológicos, apuntando a mejorar las posibilidades de coordinación de los objetivos y estrategias de los agentes privados. La tarea de **construir el mercado**, a partir de igualar las oportunidades, mejorar las capacidades, desarrollar las instituciones y replantear el papel de la "empresa" en el sistema económico, permitiría crear un nuevo entorno para fortalecer el progreso económico en la Argentina.

La economía argentina enfrenta un conjunto de desafíos para retomar un sendero de progreso económico con un crecimiento sostenido del PBI y una distribución más equitativa de sus frutos. Entre otros, debe superar los problemas estructurales de su mercado de trabajo y buscar los equilibrios de su sector externo. En relación al sector externo, debe aumentar sus exportaciones y sustituir importaciones a partir de incrementos de la productividad, con el objeto de superar su comprometida situación de balance de pagos y su consecuente calificación de riesgo-país.

Si consideramos que el ingreso per cápita de la Argentina es cercano a los 8 mil dólares anuales, y nuestra aspiración es acercarnos a países que duplican esa cifra, surge con claridad que nuestra salida no está dada por la competitividad con salarios bajos, dado que otras sociedades tienen escalas salariales notablemente más bajas y que esa estrategia no es coincidente ni con la mejora de vida de nuestra población, ni con las tendencias que se verifican en aquellas naciones que poseen los mejores desempeños.

La búsqueda de más y mejores empleos, solo es posible en la mayor calidad y ensanchamiento de nuestra base productiva, con una tendencia creciente a la participación de los bienes basados en el conocimiento y la innovación tecnológica, con la utilización intensiva de mano de obra calificada y un aprovechamiento integral de nuestros abundantes recursos naturales.

La difusión, adaptación y generación de conocimientos científicos y tecnológicos no es un proceso ni automático ni individual. Requiere de esfuerzos deliberados en un complejo proceso colectivo y acumulativo a través del tiempo, en el cual intervienen en forma interactiva, entre otros, empresas, instituciones públicas y de la sociedad civil, empresarios y trabajadores, institutos de investigación y universidades, que conforman lo que se denomina el Sistema Nacional de Innovación. En el campo del conocimiento, las imperfecciones de los mercados, la existencia de bienes públicos, la transmisión imperfecta de la información, la racionalidad acotada, la construcción y fortalecimiento de las instituciones, son algunas de las condiciones que determinan la necesidad de la existencia de las políticas públicas para fortalecer el sistema innovativo.

Los gastos de Investigación y Desarrollo (ID) que realiza el país no son los adecuados para permitir el tránsito hacia una estructura productiva más especializada en la producción de bienes y servicios diferenciados, con mayores contenidos de valor agregado local y con el crecimiento sostenido de la productividad. La Argentina gasta alrededor de 1.400 millones de dólares anuales en ID, que representa sólo el 0.4% de su PBI en ID, lo que está muy lejos de Brasil y Chile, con valores dos veces superior, y mucho más lejos de las sociedades desarrolladas que destinan entre el 2 y el 3% de su PBI a la ID, o de las grandes corporaciones transnacionales, en las que se verifican en varias de ellas inversiones anuales en ID superiores a los 5 mil millones de dólares anuales. Asimismo, nuestro país se caracteriza por una escasa participación del sector privado, a diferencia de los países de mayor industrialización. Las mejoras en la eficiencia y productividad de la economía se han basado en la compra de insumos, equipos y maquinarias y tecnología del exterior. Estos aspectos son necesarios y positivos, pero fueron acompañados con una notable disminución de los esfuerzos endógenos para el desarrollo de capacidades competitivas. La creciente participación de las empresas transnacionales no estuvo asociada con la localización en el país de tareas de ID, ni al fortalecimiento de los encadenamientos productivos domésticos.

En contraparte, la mayor parte de los investigadores se desempeñan en los organismos públicos de Ciencia y Tecnología y en las Universidades Nacionales, con una escasa participación de las Universidades Privadas. En el sector público se han logrado algunos resultados parciales ubicados en las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, las dedicaciones exclusivas no están difundidas, los salarios abonados y la infraestructura de apoyo a la investigación no son las más adecuadas, ni se ha generado una articulación de los esfuerzos, tanto al interior de la actividad pública, como en la construcción de sinergias con el conjunto de la sociedad.

Durante los últimos tres años la economía argentina estuvo afectada por varios *shocks* negativos en forma simultánea. Los efectos de la crisis rusa sobre el financiamiento dirigido a los países emergentes, la posterior devaluación y modificación del régimen cambiario en el principal socio comercial, la abrupta caída en los precios de los productos que exporta nuestro país, la persistente fortaleza del dólar respecto a otras

monedas del mundo y el continuo desplazamiento del sector privado de los mercados de financiamiento interno por parte del sector público, constituyen los ejemplos más destacados de lo ocurrido.

El diagnóstico que traía en abril de 2001 el nuevo equipo económico era que la economía argentina había sufrido una pérdida de competitividad que había que enfrentar rápidamente, aún teniendo en cuenta las restricciones fiscales, con el fin de impulsar la reactivación y el crecimiento económico. Para ello, y más allá de la valoración que se pueda hacer sobre cada una de ellas, se tomaron un conjunto de medidas de política tales como la aplicación de planes de competitividad sectorial que buscan reducir o eliminar impuestos distorsivos y permiten a las empresas aplicar las contribuciones sobre la nómina salarial al pago del IVA; la reducción del costo de los bienes de capital a través de menores aranceles; el impulso a una Convertibilidad Ampliada para reducir los riesgos de nuevos problemas de competitividad en el futuro; la puesta en marcha del mecanismo denominado como “factor de empalme” que mejora los ingresos de exportadores y afecta a las importaciones; y recientemente, el intento de devolver los impuestos incorporados en las ventas intra Mercosur, además de medidas fiscales y financieras con el fin de mejorar el acceso al crédito.

El conjunto de acciones mencionadas anteriormente procura atacar de modo directo los factores precio vinculados a la competitividad (costo del capital, laboral, impositivo, tipo de cambio bilateral), pero no considera aquellos otros elementos que hacen sustentable la competitividad en el mediano y largo plazo y que resultan ser clave para el crecimiento sostenido. Entre ellos cabe destacar las políticas de impulso a la innovación tecnológica, la coordinación de inversiones, al tipo de especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional, es decir las variables que se conocen como “no precio” de la competitividad.

Gracias a la incorporación de nuevos desarrollos conceptuales de la “nueva teoría” del crecimiento económico, éste se explica en gran medida por la capacidad que tienen las economías para la generación e incorporación de conocimientos y tecnologías, por la educación y el entrenamiento de la mano de obra, por los cambios en la organización de la producción y por la calidad institucional. Pero también la literatura económica reciente nos enseña que la convergencia entre naciones no es automática y que para que los países puedan aplicar de modo efectivo las nuevas tecnologías para cerrar las brechas de productividad que los separan deben realizar esfuerzos endógenos de desarrollo de capacidades locales y de fortalecimiento institucional.

En este sentido, las políticas productivas en el nuevo siglo parecen tener tres ejes clave que las ordenan:

- 1) fortalecer las capacidades de la economía, mediante el fomento del *entrepreneurship* y la innovación, la inversión en educación, y el mejor funcionamiento de los mercados de capital;

- 2) estimular la cooperación intra y entre firmas e instituciones, en términos sectoriales, regionales y locales; y
- 3) fomentar la competencia, a través de la apertura de mercados y la transparencia¹.

Es en el contexto de estas líneas de acción donde hay que insertar las políticas productivas para el caso particular de un país de desarrollo intermedio como la Argentina que debe superar de modo simultáneo las restricciones económicas y sociales que enfrenta. Algunos ejemplos de cómo traducir esos ejes ordenadores en políticas específicas son los siguientes:

Con respecto a las capacidades de nuestra economía correspondería: a) impulsar el desarrollo del espíritu empresarial y la creación de nuevas empresas; con el fin de construir una nueva base empresaria, de otorgar flexibilidad al entramado productivo y de reducir el riesgo de mortalidad de empresas; b) estimular la creación de mercados de capital no existentes; mediante la revisión de regulaciones de los fondos institucionales para que financien proyectos de inversión de mayor riesgo, poner en marcha la “factura conformada” para financiar capital de trabajo, y diseñar nuevos incentivos para las instituciones financieras con el fin que busquen y seleccionen emprendedores; c) recuperar el capital social acumulado y fortalecer una base empresarial nacional; d) promover acciones con el fin de alcanzar mayores derrames a partir de la inversión extranjera directa y atraer nuevas inversiones; e) una reforma tributaria y mejora de la administración y de la calidad del gasto público, que incentive los procesos de inversión y exportaciones y fortalezca la difusión de bienes públicos y f) otorgar incentivos fiscales a la inversión local en investigación y desarrollo por parte del sector privado, dada las externalidades que genera.

En relación a la cooperación para competir en mercados abiertos, es necesario promover políticas públicas que introduzcan la perspectiva de las tramas productivas. Una parte significativa de la competitividad de la producción se basa en las formas de articulación entre las diversas etapas de producción y comercialización: desde el insumo básico hasta el consumidor final. Para ello, hay que generar y fortalecer las redes productivas mediante: a) el estímulo al desarrollo de eslabonamientos de proveedores y de cadenas de comercialización; b) la coordinación de inversiones en activos complementarios en la trama; c) promoviendo una mayor diferenciación de productos y servicios, y la incorporación de mejoras de calidad a lo largo de la cadena productiva a través de la interacción entre firmas, de una información compartida y de la identificación conjunta de mejoras productivas, puesto que no siempre es sencillo para las empresas percibir los beneficios que surgen de las redes y de la cooperación, más aún, cuando están focalizadas en los problemas de competitividad de corto plazo. Esto conduce a una extensión de los mercados, con incrementos de productividad y creación de puestos de trabajo.

¹ Como un ejemplo, es posible consultar el Documento Blanco de la Competitividad de la economía británica que publicó el gobierno del Primer Ministro Blair.

Finalmente, promover la competencia implica apertura de mercados monopólicos u oligopólicos, transparencia y desregulación allí donde haga falta. Esto significa, en particular, una inyección de competencia en los servicios privatizados, con una adecuación de sus precios. Pero además, las políticas productivas deben respetar cuatro requisitos básicos sin los cuales pierden efectividad. El primero de ellos es que estén insertas en un estrategia económica de irrupción en el mercado mundial; en segundo lugar, que se garantice la continuidad en el tiempo de las políticas; en tercer lugar, que exista coordinación y consistencia con el resto de las políticas públicas; y en cuarto lugar, la creación de instancias institucionales del estado y de la sociedad civil con contrapesos para la ejecución de las políticas de modo que reduzcan el riesgo de captura rentística. Estos son algunos de los desafíos a enfrentar para que nuestro país recupere el sendero de crecimiento tendencial fundado en su potencial productivo y despeje definitivamente las dudas sobre su capacidad económica.