

# DESAFÍOS DE LA RECONFIGURACIÓN PRODUCTIVA EN ARGENTINA

APORTES PARA EL DEBATE ACTUAL

*María Agustina Briner, Ariana Sacroisky y  
Magdalena Bustos Zavala*

Documento de Trabajo Nº 16 - Julio 2007





DIRECTOR

GUILLERMO WIERZBA

INVESTIGADORES

ALEJANDRO BANZAS  
MARIANO BORZEL  
MAGDALENA BUSTOS ZAVALA  
CLAUDIO CASPARRINO  
LORENA FERNÁNDEZ  
CLAUDIO GOLONBEK  
JORGE GAGGERO  
FEDERICO GRASSO  
EMILIANO LIBMAN  
ARIANA SACROISKY  
EMILIANO SEVILLA

CONSEJO ACADÉMICO

LEONARDO BLEGER  
MARÍA AGUSTINA BRINER  
ENRIQUE BORDONI  
JUAN JOSÉ DEU PEYRES  
ROBERTO FRENKEL

*Las opiniones vertidas en el trabajo son exclusivas de los autores y no necesariamente coinciden con las de las entidades patrocinantes del Centro.*

*Para comentarios, favor dirigirse a: [informacion@cefid-ar.org.ar](mailto:informacion@cefid-ar.org.ar)*

<i>I. Introducción</i> .....	1
<i>II. Competitividad, reconfiguración productiva y políticas públicas</i> .....	7
II.1. Una inserción exportadora virtuosa para superar la brecha externa.....	7
II.2. La competitividad en sus diversas acepciones teóricas .....	9
II.3. Calidad de la inserción internacional y especificidad subsectorial .....	11
II.4. Una síntesis acorde a las oportunidades actuales .....	14
II.5. Políticas públicas y competitividad en el nuevo contexto: límites y posibilidades.....	17
II.5.1. La política industrial en el marco de la OMC .....	18
II.5.2. Política industrial y extranjerización de la economía .....	26
<i>III. Diagnósticos y perspectivas</i> .....	30
III.1.1. Las tendencias mundiales.....	30
III.1.2. El desempeño de Argentina en este contexto .....	35
III.2. ¿Hacia dónde vamos? La potencialidad de los distintos rubros industriales .....	42
III.3. Implicancias para la promoción industrial en nuestro país .....	57
III.3.1. Los rubros competitivos.....	59
III.3.1.1. Margen de promoción al complejo agroalimenticio.....	59
III.3.1.2. Hacia la mayor agregación de valor de productos de hierro y acero .....	67
III.3.1.3. De la escasez de combustibles a la promoción de biocombustibles.....	68
III.3.2. Los rubros potencialmente competitivos .....	70
III.3.2.1. La relevancia estratégica del complejo químico .....	70
III.3.2.2. Los Productos plásticos .....	75
III.3.2.3. La necesaria reconversión del complejo textil local.....	77
III.3.2.4. Avance en el diseño y la calidad del complejo papeler-gráfico .....	79
III.3.3. Una actividad promocionada regionalmente con potencialidades locales: Industria autopartista y complejo automotriz .....	82
<i>IV. Reflexiones finales y algunos comentarios sobre la instrumentación de una política integral</i> .....	87
<i>V. Referencias Bibliográficas</i> .....	98
<i>VI. Anexo Estadístico</i> .....	104

## I. Introducción<sup>1</sup>

“(...) *ser rico no es tanto cuestión de ser eficiente,  
sino de saber escoger en qué ser eficiente.  
El subdesarrollo schumpeteriano ocurre si una nación escoge  
ser eficiente en el sector equivocado*” (Reinert, 2002, pág. 21).

En los últimos años la economía argentina ha mostrado un proceso virtuoso de recuperación primero y crecimiento después, que a diferencia de lo observado en la década del 90, se refleja no sólo en el pronunciado aumento del Producto Bruto Interno (PBI), sino también en una mayor generación de empleo y en una importante reducción de la pobreza y la indigencia. Esto se debe al protagonismo ganado por los sectores transables e intensivos en trabajo en la actividad económica, impulsados por las oportunidades de mercado que se abrieron con la devaluación de la moneda y el buen escenario de demanda internacional favorable para la oferta exportable actual del país.

Desde una perspectiva macroeconómica, el sostenimiento de un tipo de cambio alto, que se traduce en una mayor *competitividad precio* de la economía argentina, ha permitido mantener una situación externa favorable -traducida en saldos comerciales récord y sensibles incrementos en las reservas internacionales-, como así también una considerable holgura fiscal. Mientras estas dos condiciones constituyen la base macroeconómica del nuevo patrón de crecimiento, desde el punto de vista de las actividades productivas resurgieron las condiciones propicias, fundamentalmente, para la recomposición de la producción de bienes.

Esta situación dista mucho de la registrada durante las tres décadas pasadas, cuando la apreciación cambiaria y las políticas de liberalización y apertura implementadas tiñeron de un sesgo anti-productivo y anti-industrial a la actividad económica local<sup>2</sup>. Es vasta la evidencia sobre el fracaso de las políticas de liberalización y apertura indiscriminadas, tanto en nuestro país como en América Latina en general. En efecto, ésta fue la región que avanzó en mayor profundidad, y en el menor tiempo, con las recomendaciones del Consenso de Washington -en cuanto a manejo macroeconómico, privatizaciones, apertura comercial y liberalización de los mercados-, y fue también aquella en que el desempeño resultó más insatisfactorio: el crecimiento del producto fue inferior al observado durante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con niveles de pobreza inéditos y una distribución del ingreso profundamente

---

<sup>1</sup> Las autoras agradecen los comentarios de Martín Schorr, Fernanda Hamilton, Lucía Tumini, Liliana Varela, Gaspar Tolón, y de los investigadores del CEFID-AR, eximiéndolos de cualquier error u omisión.

<sup>2</sup> Para un detalle más pormenorizado de este proceso, véase Basualdo (2000) y Schorr (2004).

inequitativa<sup>3</sup>. Por su parte, América del sur no logró incrementar en forma significativa el contenido de conocimiento de su producción/exportaciones, compitiendo fundamentalmente en mercados de *commodities*.

A nivel nacional, a pesar de haber alcanzado en la década del sesenta los más altos estándares de la región en cuanto a niveles de producto per cápita y distribución del ingreso, las políticas de apertura y liberalización implementadas en nuestro país con posterioridad fueron más drásticas, provocando un mayor impacto en la estructura productiva y en las condiciones socioeconómicas locales, y llegando incluso a causar las crisis más sustantivas de la región. Existe relativo consenso respecto del diagnóstico: a pesar de haber transitado diferentes escenarios macroeconómicos, Argentina ha tendido a desarticular su aparato productivo y su vinculación comercial con el resto del mundo, exportando fundamentalmente productos primarios e insumos básicos, e importando una variada canasta de bienes, que incluso resultan de procesos de agregación de valor a los recursos de los que el país dispone. Así, se ha dado la configuración de una economía caracterizada por su tendencia al estancamiento, con recurrentes crisis de balanza de pagos, creciente endeudamiento externo y sostenido aumento del nivel de desempleo, lo que repercutió negativamente en la distribución del ingreso.

Si bien existieron ciertas firmas que lograron competir exitosamente en el mercado mundial -gran parte de las cuales habían sido impulsadas por la política proteccionista durante la ISI, en “oposición” a una especialización por ventajas competitivas estáticas<sup>4</sup>-, durante la década del 90 se incrementaron también las actividades de baja productividad que absorbieron a gran parte de los trabajadores, por lo que se profundizó la heterogeneidad estructural de la economía. Así, esta tendencia explica la combinación de un incremento en las exportaciones con empeoramiento en los indicadores económicos y sociales en relación a lo observado durante el período de “autarquía” (Lugones y Suárez, 2006).

---

<sup>3</sup> La tasa de crecimiento de América Latina en 1990-2003 fue del 2,6% promedio anual, menos de la mitad de aquella que se registró en el período de industrialización dirigida por el Estado (5,5% en 1950-1980). Además, las tasas de inversión permanecieron por debajo de los niveles alcanzados en los 70s, y cayeron pronunciadamente desde la crisis asiática. El índice ponderado de productividad total de los factores de las diez principales economías latinoamericanas, entre ellas Argentina, aumentó apenas 0,2% por año entre 1990 y 2002, en comparación con el 2,1% de 1950-1980. A pesar de que la mayoría de los países incrementó su PBI *per cápita* hacia fines de la década del 90, superando los niveles de los años 80, las tasas de pobreza continuaron por encima del 40%, en gran medida por los procesos de expansión de desempleo que se registraron en las economías más pujantes -superando los dos dígitos- (Kosacoff, 2003).

<sup>4</sup> Mientras las ventajas competitivas (o comparativas) estáticas son aquellas de las que una firma/país /región dispone, y habitualmente se asocian a la dotación de factores de la producción o al acceso y disponibilidad de recursos, las dinámicas son construidas a través del tiempo por medio de procesos de aprendizaje y la adquisición de nuevos conocimientos, capacidades y habilidades (Lugones, 2001).

Con el nuevo esquema macroeconómico, iniciado en 2002, se han ganado sustantivos grados de libertad en el margen de maniobra para la política cambiaria, monetaria y fiscal, estableciéndose en parte las condiciones *necesarias*, aunque no *suficientes*, para avanzar en el desarrollo industrial e integrado al que debe aspirar cualquier país. Las características del crecimiento actual y la estabilidad del entorno macroeconómico previsto en el mediano plazo, junto a condiciones internacionales favorables, permiten aspirar a más: que Argentina combine el actual proceso de crecimiento con la rearticulación productiva, la mejora en las condiciones de vida de la población y la conformación de una sociedad integrada social y regionalmente.

Las dificultades para reducir la desigual distribución del ingreso en términos personales y regionales, la alta incidencia de la pobreza, la desarticulación del aparato productivo nacional -el cual, luego de prácticamente medio siglo de desarrollo desde los tempranos años '30, fue afectado por la liberalización y apertura crecientes a partir de la instauración de la dictadura militar en 1976-, la alta incidencia del empleo informal y su lenta reducción, deberían ser los ejes fundamentales sobre los cuales diseñar e implementar una política de desarrollo.

En el nuevo contexto macro y con estos objetivos, se abre una oportunidad, quizás *única*, de avanzar en la formulación de políticas públicas específicas para atender a la problemática productiva; y, en este sentido, la elección de ciertos subsectores como motores del crecimiento resulta fundamental. Evidentemente, esta elección depende de los objetivos de política, y no parecería indispensable que todos los rubros deban seleccionarse con el objeto de atender a las mismas necesidades nacionales. Algunas actividades pueden ser consideradas prioritarias por su demanda de empleo, independiente de la calificación o características de la misma, otras por la dinámica regional que generan en ciertas localidades -aunque su impacto agregado sea escaso-, unas terceras en vistas a su dinámica tecnológica, o incluso por determinantes *estratégicos* que no encuentran asidero bajo una perspectiva puramente "eficientista". Sin embargo, aunque la elección de subsectores puede orientarse siguiendo diversos parámetros, resulta clave considerar qué objetivos se busca alcanzar con cada uno de los subsectores escogidos, e implementar políticas acordes.

Sin dudas, el diseño de un plan estratégico en dicho sentido implica el debate en torno a algunas cuestiones que necesariamente se deben consensuar en el ambiente académico, político y público, sobre las modalidades y prácticas requeridas para transitar este sendero. En este marco, resulta auspicioso el hecho de que tanto por parte de especialistas en la materia (Porta, 2005; Plan Fénix, 2006 y Arceo, 2005) como desde la propia gestión económica, haya comenzado a instalarse la necesidad

de delinear un plan estratégico que busque el desarrollo productivo integrado de Argentina, haciendo eje en actividades y subsectores que puedan propiciar un salto competitivo y un camino sustentable de crecimiento asociado a una matriz distributiva más equitativa. Sin embargo, a pesar de resultar fundamental, y de que la recuperación ha evidenciado los límites de la macroeconomía para modificar el patrón productivo nacional, este debate es incipiente y ha cobrado, a criterio de las autoras, menos atención que la necesaria.

El presente trabajo busca aportar a esta discusión, en relación con el impulso industrial que necesariamente involucra el diseño de dicho plan estratégico. Vale destacar que nos concentraremos en el ámbito industrial como centro neurálgico de las actividades productivas transables, con vistas a avanzar en la mejora de la competitividad de la economía argentina -entendiendo que este atributo es uno de los criterios necesarios en un análisis estratégico de mediano y largo plazo<sup>5</sup>. En la Sección II, que sigue a esta Introducción, se realiza una revisión de la estrecha relación existente entre la competitividad, la reconfiguración productiva y las políticas públicas, a la luz de las enseñanzas derivadas de las experiencias internacionales. Este repaso introduce al eje central del trabajo: asumir el apremio de nuestro país por avanzar en un proceso de industrialización estratégico que permita mejorar la salida exportadora y las condiciones para atenuar la dependencia de la oferta de importación, lo que surge de asumir una concepción de competitividad *en sentido amplio*. Como se verá, el impulso de las exportaciones no se entiende como un objetivo de política *per se*, sino en la medida en que contribuya al desarrollo productivo de modo que impulse la inversión y el incremento de la productividad con generación de empleo de calidad. Por lo tanto, la persecución de una política integral implica que, complementariamente a las acciones de promoción de la inversión en el sector transable, sea necesaria una estrecha articulación con la promoción del resto de las actividades productivas, buscando acrecentar las interrelaciones fronteras adentro de forma tal de evitar la creación de “enclaves” (característica propia de gran parte de las actividades exportadoras argentinas, tales como la producción de metales básicos).

Asimismo, se abordan las restricciones que caracterizan al contexto actual, considerando los márgenes para la implementación de ciertas políticas industriales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y los condicionantes que imprime para el diseño de una estrategia la extranjerización de las economías en

---

<sup>5</sup> No desconocemos que en el contexto actual, son varias las actividades de servicios que están ganando importancia en la estructura económica doméstica. Servicios vinculados a las tecnologías de la información y las comunicaciones, servicios empresariales y turismo han incrementado en tiempos recientes su competitividad, al tiempo que son importantes creadores de empleo. Por lo tanto, este es un campo relevante a explorar a futuro.

desarrollo. Esto, lejos de anular las decisiones nacionales en materia de producción, distribución del ingreso, empleo y problemáticas internas coyunturales, implica la necesidad de realizar un diagnóstico más complejo, atento y flexible a los cambios de escenario sobre las potencialidades y limitaciones de un programa de desarrollo.

En tanto, la Sección III inicia con un repaso de las tendencias mundiales sectoriales y la evolución del comercio internacional, considerando la incorporación de tecnología de los productos transados entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo y analizando, a su vez, el desempeño de Argentina en este contexto. Posteriormente, se avanza en un mayor grado de desagregación en este respecto, caracterizándose a los rubros manufactureros de acuerdo a la competitividad revelada y a ciertos indicadores comerciales y productivos, de modo de identificar los diversos plazos y esfuerzos necesarios de optarse por el impulso de estas actividades.

De este modo, diferenciamos por un lado aquellos rubros en los que Argentina ya es competitiva, los cuales se basan fundamentalmente en la explotación de los recursos naturales y presentan escaso dinamismo tecnológico. Estos rubros llaman a avanzar en esfuerzos de política pública de modo de incrementar el valor agregado mediante la diferenciación de producto, procurando maximizar los efectos de tracción fronteras adentro derivados de su éxito competitivo.

A su vez, encontramos en un segundo grupo a ciertos rubros que incorporan un mayor contenido tecnológico y que, aunque *aún* no son competitivos en términos internacionales, han avanzado en este terreno. El hecho de que estas actividades hayan venido evidenciando mejoras en materia comercial y productiva -con ganancias de productividad sin reducción en el empleo-, muestra que de instrumentarse una política integral acorde podrían obtenerse resultados en el corto y mediano plazo en cuanto a desempeño en mercados de exportación, como así también ganar capacidad de enfrentar a la competencia externa.

En tercer lugar, diferenciamos a aquellos rubros que no sólo no son competitivos, sino que incluso empeoraron su *performance* en este terreno en los últimos años. Esto no implica, sin embargo, negar la necesidad de impulsar ciertas actividades de este agregado -máxime la dinámica productiva que han presentado muchas de las mismas en los últimos años-, sino reconocer que su desarrollo competitivo exige la implementación de políticas más profundas que contemplen mayores plazos, al tiempo que la incertidumbre y las economías de escala que caracterizan a muchos de estos rubros exigen una selectividad atenta.

Asimismo, sin desconocer la necesidad de impulsar nuevas actividades, en una estructura productiva como la argentina que ha sufrido una fuerte desarticulación y desaparición de subsectores, reconocemos que el desarrollo de rubros inexistentes en el país exige avanzar en otro tipo de abordajes, que superan los objetivos del presente trabajo<sup>6</sup>. Las importantes inversiones necesarias para impulsar nuevas actividades y la incertidumbre sobre el desarrollo de las mismas, la evaluación sobre la compatibilidad entre el tiempo requerido para avanzar en senderos de aprendizaje para la producción de estos bienes con el ciclo de vida de los mismos, la consideración sobre la relación costos/beneficios sociales, entre otras, son cuestiones fundamentales a tener en cuenta al elegir hacia qué nuevas actividades orientar los esfuerzos públicos.

Finalmente, planteamos algunas claves identificando oportunidades y limitantes para profundizar el desarrollo productivo de ciertos rubros, caracterizando sus rasgos específicos, al tiempo que en la Sección IV esbozamos ciertos comentarios generales respecto a la instrumentación de una agenda integral de acciones de política que, creemos, colaborarían con el avance en este sendero.

---

<sup>6</sup> Entre las actividades incipientes con alto potencial para transformar los procesos de producción, bienes, servicios y las formas de consumo en las que el país debería invertir esfuerzos, el Ministerio de Economía destaca la biotecnología, la nanotecnología y las energías renovables (Ministerio de Economía y Producción, 2007).

## II. Competitividad, reconfiguración productiva y políticas públicas

### II.1. Una inserción exportadora virtuosa para superar la brecha externa

La *calidad* de la inserción internacional de una economía es clave para procurar i) la sustentabilidad de los flujos de exportaciones y ii) los derrames fronteras adentro derivados de ellos. Esta calidad es función de la diversificación de los productos exportados<sup>7</sup> y de los mercados de destino (y de la consecuente reducción en la vulnerabilidad a la dinámica de pocos productos y países compradores), los encadenamientos que las actividades exportadoras generan al interior de la economía, el contenido tecnológico o valor agregado neto de las exportaciones, y la dinámica de consumo de esos productos.

En las décadas de 1960 y 1970, autores como Diamand (1973) advertían que en aquellos países caracterizados por contar con una *estructura productiva desequilibrada* como la argentina, donde es el sector primario el que presenta mayor productividad relativa, una inserción exportadora externa exitosa del sector industrial es condición *sine qua non* para salvar la brecha externa y sustentar el crecimiento del producto local y el desarrollo industrial.

En ese momento, Argentina avanzaba en una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones aprovechando las exportaciones de productos agropecuarios e implementando una política proteccionista y de estímulo a la actividad industrial, lo que se instrumentaba mediante la redistribución de recursos generados por el sector primario. Como es sabido, el escenario internacional difería en gran medida del actual: las políticas proteccionistas se encontraban generalizadas, la *globalización* de la producción se asentaba en la lógica de sortear barreras comerciales y los países desarrollados (PD) invertían en forma creciente en actividades vinculadas con el desarrollo tecnológico, al tiempo que se orientaban progresivamente al impulso de los subsectores más dinámicos en términos globales desatendiendo relativamente a las actividades tradicionales. Los países en desarrollo (PED) latinoamericanos y algunas naciones asiáticas, como Japón y Corea<sup>8</sup>, hallaron la oportunidad de avanzar en la producción industrial de estos bienes. Si bien fueron muchos los factores que explicaron la interrupción de este proceso de

---

<sup>7</sup> La diversificación de las exportaciones es clave en la reconversión productiva, ya que la misma permite reducir las fluctuaciones en las ventas externas y la volatilidad consecuente de la tasa de crecimiento de la economía (Porta, 2005). Diversificar el riesgo y no atar el aporte del sector externo a un producto, región o tendencia de consumo es fundamental para propender a un crecimiento sostenible en el tiempo.

<sup>8</sup> Durante el período de fuerte dinamismo que experimentó Japón entre 1950-1973, el balance de pagos era visto como la principal restricción al crecimiento del producto. Superar la brecha externa mediante restricciones a las importaciones y el impulso a las exportaciones de ciertas industrias clave -que fueron cambiando con el tiempo- fue el objetivo central de la política pública. Algo similar puede decirse del caso coreano (Singh, 1994).

industrialización, es cierto que uno de los condicionantes más fuertes del modelo era el estrangulamiento sistemático en el balance de pagos.

En un nuevo contexto internacional, y con las enseñanzas aportadas por la experiencia histórica, la sostenibilidad del crecimiento económico en el mediano plazo y el avance en un proceso de desarrollo industrial conducen ineludiblemente a la búsqueda de una inserción exportadora exitosa de nuestro país y plantea, como desafío fundamental, la necesidad de adoptar una estrategia de incremento de la competitividad argentina.

Mientras rigió el modelo de sustitución de importaciones, la estrategia de desarrollo nacional estaba ineludiblemente asociada a la *creación* de capacidad instalada, siendo que la discusión entre los distintos autores se centraba en la *forma* de desarrollar las fuerzas productivas (Ferraz *et al*, 2002)<sup>9</sup>. Con el objetivo de “completar” los casilleros vacíos de la matriz insumo-producto y lograr el autoabastecimiento, no sólo por la superación de la brecha externa, sino también con el propósito de ganar autonomía nacional, se desarrollaron políticas de industrialización orientadas a implantar subsectores nuevos. En cambio, con la apertura y liberalización de los mercados financieros y de bienes que se desarrolla desde la década del '70 y cobra especial ímpetu en los últimos años del siglo XX, se coloca en el eje del debate la discusión sobre las llamadas *políticas de competitividad*: la instrumentación de medidas horizontales y supuestamente neutrales que premian *prácticas*, en lugar de “ganadores”, “desconociendo” la selección implícita que se deriva de las imperfecciones de información y de acceso. En este caso, el objetivo manifiesto no es la creación de subsectores, sino un mejor desempeño de los ya existentes en condiciones de economía abierta.

Sin embargo, tanto durante la vigencia de la ISI como en el contexto actual, ya sea que nos refiramos a la creación de nuevos subsectores o a la mejora competitiva de los existentes, el objetivo de contar con una inserción exportadora exitosa no es beneficiar en términos exclusivos a los subsectores que logren colocar su producción en los mercados externos, sino sortear los límites del balance de pagos para avanzar en la reconfiguración global del aparato productivo y enfrentar en mejores condiciones a la competencia externa, en un contexto internacional de creciente apertura<sup>10</sup>. Una

---

<sup>9</sup> Mientras en América Latina el objetivo consistía en la creación de capacidad instalada (visión ofertista), en el caso asiático el objetivo de la política se centraba en el desempeño en los mercados (por ejemplo, desempeño exportador) (Ferraz *et al*, 2002). Esto no implica desconocer la relevancia de orientar la política a la creación de capacidades, sino reconocer que la oferta y la demanda deben impulsarse en forma paralela.

<sup>10</sup> “Dado que la política industrial ayuda a distender la restricción externa, el grueso de los sectores se beneficia con mayores tasas de crecimiento de la producción y, por lo tanto, de la productividad (por la

estrategia de industrialización que beneficie a aquellas actividades transables con posibilidades de ganar competitividad en el corto/mediano plazo de forma sustentable, provoca una tracción de aquellas no transables y de las industrias ligadas, por lo que cuenta, en principio, con mayores posibilidades de derramar sus efectos sobre el resto de la economía. Es ésta una razón clave que determina la necesidad de mirar hacia el exterior, independientemente de que la exposición a la competencia internacional (y los esfuerzos requeridos para colocar la producción en mercados de destino de mayor sofisticación), pueda implicar un aporte al incremento en la competitividad de la economía nacional, junto a la posibilidad de aprovechar economías de escala y alcance.

## **II.2. La competitividad en sus diversas acepciones teóricas**

La *competitividad internacional* ha adquirido notable relevancia en el debate académico y de política económica de los últimos años, inicialmente en los países desarrollados, para luego extenderse a los países en desarrollo. Las acepciones sobre la competitividad son variadas, y atienden a diferentes visiones respecto de cuáles son los factores fundamentales que promueven la creciente participación de las exportaciones de un país en el comercio mundial (medida de desempeño habitualmente más utilizada). Por lo tanto, aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de competitividad internacional resulta fundamental, siendo que, como menciona Bianco (2007), bajo su paraguas se han implementado vastos planes de reestructuración y racionalización productiva alrededor del globo durante la década pasada, los cuales devinieron en despidos masivos y cierres de plantas.

En este sentido, nos diferenciamos de la postura tradicional *a la Krugman*<sup>11</sup> que analiza la competitividad a nivel de la *firma* -la cual se refleja en la participación de la empresa en el mercado respectivo<sup>12</sup>- y, siguiendo a Fajnzylber (1988), entendemos que en el mercado internacional no sólo compiten empresas, sino que, para hacer frente a contrapartes extranjeras, éstas se integran en una red de relaciones con el

---

*Ley de Verdoorn*); no solo aquellos favorecidos. En otras palabras, las externalidades son prácticamente universales” (Singh, 1994, pág. 8, traducción propia).

<sup>11</sup> De acuerdo a Krugman (1994), no tiene sentido referirse a la competitividad a nivel país, ya que esto supondría asumir que las naciones son equiparables a grandes empresas compitiendo en el mercado mundial. Si una firma no es competitiva, su posición en el mercado es insustentable; es decir, que al menos que mejore su desempeño, dejará de existir. Los países, en cambio, no quiebran, ya sea que muestren una mejor o peor *performance* relativa. Por lo tanto, el concepto de *competitividad nacional* es, de acuerdo al autor, “escurridizo”.

<sup>12</sup> Bajo esta perspectiva, las políticas de competitividad deben apuntar a “nivelar el campo de juego” corrigiendo fallas de mercado, mejorando la operatoria de los mercados, utilizando medidas antitrust, fortaleciendo los derechos de propiedad y creando infraestructura física, de transporte y tecnológica, entre otras.

sistema educativo, la infraestructura tecnológica, el aparato institucional público y privado, y el sistema financiero, entre otros. A su vez, más allá de considerar que la competitividad puede analizarse a nivel macro, lejos de entenderla como la sumatoria de las participaciones de las firmas en el mercado mundial, el autor le incorpora una restricción de *bienestar*. Así, Fajnzylber (1988, pág. 13) define competitividad internacional como “*la capacidad de un país para sostener, en el corto plazo, y expandir, a mediano plazo, su participación en los mercados internacionales, incluido su propio mercado, y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación de progreso técnico*”.

Chesnais <sup>13</sup> incluye entre los elementos estructurantes de la competitividad (*competitividad estructural*) a i) el tamaño y sofisticación de los mercados domésticos; ii) las relaciones domésticas de producción entre los diferentes sectores; iii) el tamaño y poder de mercado de proveedores y clientes; iv) las relaciones entre firmas productoras y usuarios y v) las transferencias de tecnología a nivel intersectorial, entre otros. En este sentido, el eje no se encuentra en los determinantes precio o costo de la competitividad, sino en la creación de ventajas competitivas dinámicas a partir del conocimiento. En un nivel superior, de acuerdo al *enfoque sistémico*, se incorporan no sólo variables micro, meso y macroeconómicas -como en el enfoque estructural-, sino también del nivel metaeconómico (factores socioculturales, valores, organización política, jurídica y capacidad estratégica, entre otros).

Además, Fajnzylber (1988) diferencia las ganancias de competitividad *genuinas* de aquellas consideradas *espurias*. Las primeras se caracterizan por ser sustentables en el tiempo, al derivarse de una mayor eficiencia productiva, mejoras en los atributos de la canasta de bienes en cuestión -calidad, prestaciones y presentación, entre otros-, conformación de redes de comercialización y avances en las condiciones de financiamiento. Por su parte, las espurias se obtienen por medio de factores que encuentran dificultades para sostenerse en el tiempo, tales como coyunturas favorables, la instrumentación de políticas de apoyo, la aplicación de *dumping* comercial, social y ecológico o políticas proteccionistas, entre otros. No obstante esta distinción, pueden darse mejoras en la competitividad espuria que redunden posteriormente en ganancias genuinas. Por ejemplo, si se utiliza la política pública para proteger a cierta industria y se procura como contraprestación la conquista de mercados externos, es posible generar posteriormente ganancias de competitividad genuinas gracias al aprovechamiento de economías de escala.

---

<sup>13</sup> Citado en Bianco (2007).

Ferraz *et al* (1996), mencionan a aquellos determinantes de la competitividad *horizontales*, los cuales incluyen los *sistémicos* (contexto macroeconómico, marco regulatorio, condiciones de infraestructura, educación y calificación de la mano de obra, y condiciones del contexto internacional) y aquellos *empresariales* (gestión, innovación, producción y recursos humanos), como así también los *verticales/estructurales*. Estos últimos consideran factores como el tamaño, dinamismo y grado de sofisticación del mercado, el régimen de incentivos y de competencia, y la configuración de la industria -desempeño y capacitación, estructura patrimonial y productiva, articulaciones en la cadena de valor- determinando *patrones de competencia sectorial/subsectorial específicos*, que se modifican en el tiempo, con diferentes potencialidades para dinamizar procesos nacionales de desarrollo<sup>14</sup>.

En síntesis, como mencionan Chudnovsky y Porta (1990), la competitividad de una economía nacional se *manifiesta* a través de la competitividad de las firmas, pero involucra a la acción del gobierno y de otros agentes que promueven a la misma sobre una determinada estructura de la economía. A su vez, la estructura refiere tanto a la configuración productiva nacional, como a las relaciones entre sectores y firmas, y a aspectos institucionales y culturales, entre otros.

### II.3. Calidad de la inserción internacional y especificidad subsectorial

La especificidad en los patrones subsectoriales, y las dinámicas particulares que generan, constituye uno de los principales argumentos para avanzar en la elección de ciertas actividades en el marco de una política industrial integrada. En este sentido, los subsectores y productos pueden dividirse estilizadamente en dos *tipos ideales* que determinan distintos patrones productivos y repercuten de manera dispar en las mejoras de la competitividad a nivel internacional<sup>15</sup>, a saber:

**1) Los bienes homogéneos o *commodities*** cuentan con escaso contenido de conocimiento y, en términos generales y estilizadamente, bajo valor agregado. Las posibilidades de diferenciación son prácticamente nulas, y la elasticidad-ingreso de su demanda es reducida. A su vez, se caracterizan por contar con precios fluctuantes definidos de acuerdo a las condiciones de demanda

---

<sup>14</sup> “Aunque el conjunto de formas posibles de competencia sea amplio, incluyendo precio, calidad, habilidad para responder al mercado, esfuerzo de venta, diferenciación de producto y otras, en cada mercado predomina una o un subconjunto de estas formas como factores críticos del éxito competitivo. Las regularidades en las formas dominantes de competencia constituyen el patrón de competencia sectorial” (Ferraz *et al*, 1996, pág. 9, traducción propia).

<sup>15</sup> Esta división estilizada omite diferencias existentes al interior de estos agregados, e incluso la posibilidad de diferenciar a las *commodities*, como veremos luego.

imperantes en los principales países consumidores, barreras de acceso, competencia predatoria y pagar salarios tendencialmente bajos.

La eficiencia productiva resulta clave para alcanzar niveles adecuados de competitividad en estos bienes, y se obtiene utilizando de forma óptima los recursos empleados e incrementando de este modo la *productividad*. Como la posibilidad de obtener ganancias de productividad a partir de la introducción de innovaciones se encuentra limitada por el lento progreso técnico que caracteriza a estos subsectores, los incrementos salariales corroen la competitividad de las empresas, constituyéndose por tanto en actividades que combinan niveles de ingresos salariales bajos y poco dinamismo del empleo.

En consecuencia, un país competitivo en la producción de cierta *commodity*, puede ser fácilmente reemplazado por otra nación que, por ejemplo, devalúe fuertemente su moneda o introduzca medidas de *flexibilización* laboral reduciendo su salario medio e incrementando la *competitividad espuria*<sup>16</sup>. A su vez, las *commodities* industriales (insumos metálicos, química básica, celulosa y papel) son intensivas en recursos naturales y energéticos, presentan requisitos mínimos de escala técnica propios de las actividades de proceso continuo y suelen determinar la existencia de un número reducido de firmas en el mercado (y consecuentes altos niveles de concentración).

**2) Los productos diferenciados** se caracterizan por competir en mayor medida por factores no precio (calidad, plazos de entrega, servicios post-venta, entre otros), y por contar con una mayor dinámica tecnológica. La innovación en productos y procesos permite la diferenciación en diseño, prestaciones, componentes y materiales, por lo que dicha innovación es más relevante que las ganancias de eficiencia productiva para obtener incrementos de competitividad, a diferencia de lo observado en el caso de las *commodities*<sup>17</sup>.

Por otro lado, la producción de bienes diferenciados requiere en forma intensiva conocimientos y habilidades de los trabajadores. En este sentido, no sólo los

---

<sup>16</sup> Un ejemplo de esto lo constituye Hong Kong, siendo que la ausencia de una política industrial selectiva limitó el desarrollo de la industria manufacturera una vez agotadas las ventajas en materia de costos salariales para el desarrollo de la industria liviana intensiva en empleo. Así, ante la falta de un impulso tecnológico y productivo, Hong Kong fue reduciendo la incidencia de la industria manufacturera en el PBI desde el 25% al 5% en la actualidad, a medida que los costos laborales fueron incrementándose y China apareció como un claro competidor en cuanto a salarios se refiere. Sus exportaciones y ritmo de crecimiento se han ido contrayendo en los '90s, a contrapelo de lo observado en los otros tigres asiáticos (Lall, 2004).

<sup>17</sup> Las innovaciones en tecnologías de procesos y organización son relevantes para la reducción de costos y consecuentes ganancias de competitividad tanto en los bienes diferenciados como en las *commodities*, pero resultan mucho más veloces y frecuentes en los casos de los bienes diferenciados, incrementando la incidencia en éstos de los procesos innovativos.

incrementos salariales que devienen en aumentos en los precios no atentan necesariamente contra la competitividad de las firmas, sino que pueden ser más que compensados por la introducción de innovaciones de procesos y productos (Lugones, 2001). Las empresas dedicadas a actividades intensivas en conocimiento tienen una mayor propensión a retener a los trabajadores, quienes constituyen un activo determinante de las posibilidades de la empresa de introducir innovaciones técnicas u organizacionales. Una mayor incidencia de la producción de bienes diferenciados en la producción agregada implica una mayor demanda relativa de trabajadores calificados y, por lo tanto, un incremento del salario promedio y del ingreso medio de la población. Esto mejoraría, en principio, la distribución funcional del ingreso (entre trabajadores y capitalistas), pero la heterogeneidad al interior de los trabajadores podría profundizarse.

En miras a que una mayor participación de estos subsectores en la estructura productiva/exportadora no derive en la constitución de “enclaves” con trabajadores que cuentan con condiciones de empleo favorables y altos salarios, y el resto de las actividades productivas funcionando en condiciones “subdesarrolladas”, es necesario que el empleo vaya trasladándose progresivamente de la producción de *commodities* a la de productos diferenciados (Lugones y Suárez, 2006). Si la tasa a la que se incrementa la demanda de trabajadores calificados es mayor a la tasa a la que logra capacitarse a la población para que pueda responder a esta demanda, la mejora en la distribución del ingreso podría verse limitada. Por lo tanto, resulta clave la implementación de políticas públicas que logren avanzar en la capacitación de los trabajadores a un ritmo suficientemente rápido.

A su vez, debe mencionarse que es la norma de la producción doméstica -y la estructura social asociada- la que determinará la calidad de la participación internacional de una nación, y, consecuentemente, las posibilidades de aprovechar una mayor inserción exportadora para impulsar la mejora en los niveles de vida de la población, el cierre de la brecha externa y el crecimiento sostenido del PBI<sup>18</sup> (Lugones y Suárez, 2006). Los productos cuya competitividad en el mercado mundial es

---

<sup>18</sup> “Estándares de vida relativamente altos y una distribución del ingreso no muy desigual dan como resultado un mercado interno con una gran masa de consumidores sofisticados y exigentes que permiten inducir al mismo tiempo incrementos de productividad, además de economías de escala y elevados niveles de calidad, lo que contribuye a la competitividad externa de la industria local” (Ferraz et al, 1996, pág. 22-23, traducción propia).

independiente de la norma del mercado doméstico, son aquellos con menores posibilidades de derramar sus crecimientos de productividad fronteras adentro, y tienden en general a funcionar como “enclaves” que difícilmente permitan avanzar en senderos de desarrollo<sup>19</sup>.

Entonces, una mayor incidencia de bienes diferenciados en la matriz productiva/exportadora “promueve” una reducción en los niveles de precariedad e informalidad de los mercados de trabajo. En esta línea, Reinert (2006) menciona que las actividades de alta calidad (*schumpeterianas*) presentan rendimientos crecientes, se desarrollan en mercados de competencia imperfecta, cuentan con precios estables o que se incrementan en el tiempo, pagan altos salarios, traducen su cambio técnico en incremento de rentas para productores (en oposición al cambio técnico que reduce el precio para el consumidor), y son generadoras de elevadas sinergias y redes. Además, el ingreso se ve facilitado en estos mercados por la dinámica que los caracteriza, siendo que distintas firmas logran entrar y salir a partir de innovaciones en procesos y productos (generando una dinámica de “destrucción creativa”). El comercio de bienes diferenciados permite también aumentar la incidencia del comercio intraindustrial en el comercio total, y los precios más estables que caracterizan a estos mercados posibilitan a su vez establecer relaciones comerciales menos fluctuantes, con las ventajas que esto implica.

#### **II.4. Una síntesis acorde a las oportunidades actuales**

Más allá de lo discutido en el apartado previo, también es cierto que para los PED existe la posibilidad de orientarse hacia actividades que han dejado de realizarse en los países desarrollados. Así, en el marco de intervenciones selectivas -como fueron aquellas realizadas por los países asiáticos-, Taiwán, por ejemplo, optó por una estrategia consistente en el alargamiento del ciclo de vida de productos maduros al rediseñarlos y desarrollar nuevos métodos de producción para reducir costos. Esta opción atraía a empresas nacionales, las cuales encontraban redituable contar con estrechos márgenes de ganancia sumados a altos volúmenes de ventas (y consecuentemente, importantes beneficios). En cambio, los productos dejan generalmente de resultar atractivos para las empresas transnacionales (ETs) una vez que entran en su fase descendente (Arceo, 2005).

En esta línea, Ocampo (2005) realiza un aporte pensando en el desafío actual de América Latina. Así, propone superar la mirada *best practice* en cuanto a definición de

---

<sup>19</sup> Un ejemplo típico de estas ramas en la Argentina lo constituyen las actividades extractivas.

innovación se refiere, considerando que la misma no se agota en los esfuerzos formales de I+D, sino que innovación incluye desde la producción de nuevos bienes y servicios, o la modificación de ciertas características del producto, a nuevos métodos de producción, estrategias de comercialización, acceso a nuevos mercados y a fuentes de materias primas, entre otros. A su vez, Nelson (2004) afirma que la capacidad de innovación supone adoptar y dominar modos de hacer cosas que ya se utilizan en los PD, pero que son nuevos para el país que se encuentra incorporándolos (citado en Suzigan y Furtado, 2006).

Asumiendo esta última visión, Ocampo (2005) considera que la capacidad de las distintas actividades de impulsar el avance en procesos de desarrollo, propagando el progreso técnico al resto de la estructura productiva, depende no sólo de la *dinámica innovativa* sino de las *complementariedades* (encadenamientos) *subsectoriales* asociadas a las mismas. Respecto a estas últimas, el eje está puesto en las sinergias generadas en el resto de los subsectores y en las externalidades derivadas de las economías de escala, aglomeración y especialización, siendo éstas quienes propenden a que el progreso derrame sobre el resto del entramado productivo al reducir la *heterogeneidad estructural* propia de economías como la argentina.

La rápida innovación tecnológica en subsectores dinámicos no garantiza automáticamente el *desarrollo* económico nacional, sino que la generación de encadenamientos suficientes con el entramado doméstico es condición *sine qua non* para evitar la conformación de “enclaves” que ofrecen empleo de calidad, conviviendo con actividades que subsisten gracias a funcionar en condiciones de informalidad y empleo precario<sup>20</sup>.

Otra cuestión relevante a tener en cuenta respecto a la selección de ciertos rubros, se refiere a que la diferenciación entre *commodities* / productos diferenciados busca hacer eje en *actividades* económicas en lugar de *subsectores* industriales. Por ejemplo, existen ciertas actividades derivadas del aprovechamiento de los recursos naturales que son aún más intensivas en mano de obra calificada y conocimiento -y que cuentan con un mayor potencial para crear eslabonamientos hacia delante y hacia atrás e incrementar la productividad media de la economía- que determinadas actividades manufactureras tradicionales<sup>21</sup>. A su vez, sabemos que en un mismo subsector, el

---

<sup>20</sup> En este sentido, podría pensarse que la elección de rubros de alta tecnología en el marco de una estructura productiva desarticulada como la argentina difícilmente redunde en encadenamientos y externalidades de importancia en el corto/mediano plazo, a no ser a costa de fuertes pérdidas de productividad para las actividades escogidas, como veremos luego.

<sup>21</sup> Un ejemplo de esto lo constituye el caso del salmón en Chile, actividad creada “desde cero” y que implicó el impulso de un gran número de actividades manufactureras y de servicios asociadas, desarrolladas en gran parte por PyMEs (Montero, 2004).

dinamismo tecnológico y el agregado de valor de las distintas actividades divergen entre países, especialmente en aquellos liderados por empresas transnacionales.

Sin embargo, a pesar de existir una ventaja en avanzar en el procesamiento de los recursos naturales, dado que cuanto mayor la elaboración, mayor el valor agregado y estables los precios, también es cierto que estos productos cuentan con grados crecientes de protección en el mercado mundial. Lo mismo puede decirse de los bienes diferenciados en general, los cuales presentan mayor margen para la instrumentación de barreras para-arancelarias (exigencias sanitarias, técnicas, ambientales, etc.). Por lo tanto, una estrategia de este tipo debe ser acompañada por un reforzamiento de la negociación en las instancias multilaterales para avanzar con países de intereses coincidentes contra la protección de los PD a estas actividades, como discutiremos luego.

Asimismo, incluso en el caso de las *commodities* industriales, existe margen para avanzar en procesos de diferenciación (“descomoditización”) mediante el incremento del valor agregado. Esto puede realizarse aumentando el contenido tecnológico (como en los derivados de la soja y el papel), atendiendo a especificidades particulares de los clientes (en insumos metálicos y cemento, por ejemplo), prestando servicios suplementarios (como en petroquímica), y/o realizando inversiones en áreas donde los clientes puedan ser más “sensibles” (por ejemplo, reduciendo el daño ambiental en el caso de la celulosa) (Ferraz *et al*, 1996).

Es decir, partir de las actividades existentes, avanzar hacia subrubros o segmentos que cuenten con un mayor contenido de conocimiento y mercados más dinámicos puede redundar en mejores perspectivas de mediano/largo plazo tendientes a incrementar las ganancias de competitividad genuinas, sustentables y acumulativas<sup>22</sup>. Como menciona Porta (2005), “(...) *el tránsito hacia la construcción de ventajas dinámicas y la generación de externalidades positivas es factible, y necesario, inclusive en las ramas de producción más tradicionales o donde el cambio técnico presenta un ritmo menor y las tecnologías son relativamente más maduras; en estos casos, pueden identificarse nichos con un mayor contenido de innovación*” (pág. 29).

Finalmente, una estrategia de desarrollo industrial debe considerar la importancia de aprovechar los beneficios potenciales del comercio intraindustrial, el cual se asocia al intercambio realizado entre países con similares capacidades tecnológicas y dotación de factores (es decir, similares niveles de desarrollo), por lo que no afecta a los términos del intercambio. A su vez, el comercio intraindustrial no implica la elección de

---

<sup>22</sup> Como veremos luego, existen ciertos rubros en Argentina en los que podría avanzarse en el corto y mediano plazo en procesos de “descomoditización”.

especializaciones cruzadas -es decir, el abandono de ciertas actividades- ya que no existe sustituibilidad perfecta entre los bienes importados y exportados de la misma rama (de otra manera, no existiría el intercambio). Por otro lado, el intercambio intraindustrial *horizontal* -a diferencia del vertical, que presenta varias de las características propias del comercio interindustrial-, redundando en la mejora de las capacidades, el avance en procesos de aprendizaje (por intercambios de información, la comparación de experiencias y prácticas productivas) y el aprovechamiento conjunto de externalidades para todos los países involucrados (a diferencia del comercio intersectorial, propio de las relaciones norte-sur)<sup>23</sup>.

## **II.5. Políticas públicas y competitividad en el nuevo contexto: límites y posibilidades**

En materia de políticas públicas, es importante advertir que el proceso observado en América Latina en la última década fue consecuencia de la instrumentación casi exclusiva de políticas horizontales de corte neoliberal, que tuvieron efectos sumamente adversos en cuanto a centralización y reestructuración regresiva del aparato productivo, y que no resultaron neutrales respecto de su incidencia en las distintas regiones y sectores productivos. Estas reformas estructurales tendientes a cambiar los criterios regulatorios, las condiciones de infraestructura y del mercado de trabajo, entre otros, se guiaron en gran medida por una concepción de competitividad orientada a la capacidad de las *firmas* de enfrentar la competencia internacional buscando el aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas (en lugar de procurarse crear ventajas dinámicas y el desarrollo de nuevas capacidades).

Estas políticas se distancian de la concepción de competitividad internacional desde una visión que contemple en forma conjunta los aspectos sistémicos, estructurales y empresariales antes mencionados, los cuales han guiado a los países desarrollados e inspirado a los asiáticos en sus estrategias de desarrollo. En términos de promoción de exportaciones, el mencionado proceso ha redundado en América Latina en una cristalización del *statu quo* en cuanto a especialización productiva se refiere, con políticas que -por acción u omisión- desatendieron las diferencias existentes en relación a procesos de aprendizaje, encadenamientos y externalidades generadas por diversas tecnologías/actividades, y las consecuentes diferencias potenciales que presentan las mismas como impulsoras del desarrollo económico.

---

<sup>23</sup> En este sentido la potencialidad del MERCOSUR como forma de profundizar estas ganancias al interior de la región, podría ser considerable. Para un análisis de los flujos sur-sur, véase Kowalski y Shepherd (2006).

En la actualidad, la instrumentación de políticas en los mercados de productos (comercio y competencia doméstica) como en los de factores (habilidades, finanzas, IED, transferencia de tecnología, infraestructura e instituciones de apoyo) no sólo continúa siendo necesaria, sino que tal vez, dada la existencia de senderos que dependen de la trayectoria transitada y de economías de aglomeración, resulta aún más apremiante que en el pasado (Lall, 2004). Sin embargo, la liberalización asimétrica<sup>24</sup> en los flujos comerciales y financieros se suma al avance en las negociaciones multilaterales para restringir el margen de aplicación de las políticas de desarrollo industrial propias de la etapa sustitutiva, y de algunas instrumentadas por los países asiáticos. A su vez, la creciente extranjerización de las firmas y la fragmentación de los procesos productivos modifican necesariamente el terreno en el cual los PED deben diseñar y gestionar políticas públicas de desarrollo.

## **II.5.1. La política industrial en el marco de la OMC**

### **II.5.1.1. Límites y posibilidades**

Dado que los marcos regulatorios internacionales han llegado a constituirse en un condicionante de peso para la instrumentación de políticas de desarrollo industrial, resulta ineludible estudiar los márgenes de acción que la normativa internacional suscripta por la gran mayoría de las economías del globo establece para las políticas públicas, como así también los vacíos normativos que permiten avanzar en este sendero.

Si bien, como ya expusieran Suzigan y Furtado (2006), las principales restricciones a la formulación e instrumentación de una política industrial integral no provienen del ámbito externo sino del interno -ya que el logro de consensos suficientes para avanzar en la elección de subsectores y la instrumentación de una estrategia de desarrollo industrial no es una cuestión menor-, también es cierto que la conformación de la OMC<sup>25</sup> ha limitado la aplicación de ciertas políticas que los países hoy desarrollados utilizaron activamente para avanzar en sus procesos de industrialización durante los siglos XVIII, XIX y XX, fundamentalmente en lo que hace a la promoción de *industrias nacientes* (Chang, 2003). Límites o prohibiciones en el uso de barreras arancelarias en bienes y servicios, trato nacional e invalidación de normas de desempeño para

---

<sup>24</sup> Los productos agrícolas y agroalimenticios, aquellos que exportan en mayor medida los PED, son los más protegidos de la economía mundial, tanto por aranceles específicos como mixtos, contingentes arancelarios, restricciones sanitarias, subsidios internos y a la exportación y barreras no arancelarias (licencias, normas, restricciones voluntarias a la exportación, prohibiciones, comercialización por el Estado, entre otras) (BID, 2003).

<sup>25</sup> Para conocer en detalle los acuerdos celebrados, los países miembro y otros detalles, ver OMC (2005).

inversiones externas y sistemas de incentivos y subvenciones, integran el marco regulatorio global que constituye el nuevo terreno en el que los PED deben instrumentar sus políticas de desarrollo.

La transformación en 1995 del *Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio* (GATT) en la OMC fue acompañada por una contracción de las posibilidades de los miembros para conducir la política industrial. Con el progreso en la agenda de *integración superficial*<sup>26</sup> y la consecuente reducción (asimétrica) de los niveles arancelarios, los instrumentos no aduaneros fueron cobrando importancia en las negociaciones dentro del ámbito de la OMC, y se avanzó hacia asuntos tales como la propiedad intelectual, la inversión y los servicios (Tussie, 1994 -en Tussie y Lengyel, 1999-). Esta transformación estuvo por lo tanto acompañada de una profundización en los compromisos de los miembros, incluyéndose en las negociaciones medidas y herramientas de *política interna* que hasta ese momento habían estado fuera del ámbito internacional.

Entre los compromisos derivados de la Ronda Uruguay, el *Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias* (SMC) es el de mayor relevancia en relación con el tema abordado en el presente trabajo: la elección de ciertos rubros como prioritarios en el marco de una política industrial integral, ya que se aplica a las *subvenciones específicas*; esto es, a las concedidas a una empresa, rama de producción o grupo de empresas o ramas. Así, éste clasifica a las subvenciones específicas en dos categorías: *prohibidas* y *recurribles*. Las primeras son las subvenciones supeditadas a los resultados de exportación (*subvenciones a la exportación*) y al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados (*subvenciones al contenido nacional*). El resto de las subvenciones específicas son recurribles en la medida en que tengan efectos desfavorables sobre los intereses de otro miembro. Asimismo, dicho acuerdo estipula normas relativas al trato especial y diferenciado para diversas categorías de PED respecto al tratamiento de subsidios (OMC, sin fecha).

Como vemos, este acuerdo limita la posibilidad de recurrir a programas de subsidios de la envergadura, variedad e intensidad de los aplicados por los países asiáticos en los estadios iniciales de su proceso de industrialización orientado hacia el mercado externo, aunque existe un campo de maniobra compatible con los compromisos. Entre los grados de libertad de los que disponen los gobiernos nacionales para avanzar en la

---

<sup>26</sup> En oposición a la *integración profunda* (que se asocia al avance en procesos de inversión internacional y a las operaciones de las ETs), la *integración superficial* se refiere a la reducción o eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas (protección en la frontera) (Lawrence, 1993).

instrumentación de una política industrial integral sin incumplir con lo establecido por la OMC, podemos mencionar:

1) *Promoción de exportaciones - apoyo directo*: Es legítimo implementar mecanismos que equiparen las condiciones de los exportadores nacionales con las de los competidores internacionales, lo que otorga cierta libertad para conceder apoyo directo mediante el mecanismo de *drawback*<sup>27</sup> (tanto para el producto exportado como para los insumos y componentes empleados en su fabricación). También es posible otorgar créditos a las exportaciones a tasas de interés internacionales (incluso con un margen de subsidio), otorgar créditos de pre y post embarque a tasas internacionales y fijar un sistema de seguros o garantías de préstamos. Por otro lado, el Régimen de Admisión Temporal<sup>28</sup> es otro mecanismo tradicional para contrarrestar el sesgo anti-exportador de la política comercial que está también permitido, al no incluirse en la categoría de subsidios.

2) *Exportadores pequeños - Cláusula Minimis*: Establece que se pondrá fin a cualquier investigación relacionada con la aplicación de un derecho compensatorio contra un PED si el subsidio no sobrepasa el 2% del valor unitario del producto. Esta cláusula también se aplica si el volumen de exportación del país no representa más del 3% del volumen total de las importaciones del producto<sup>29</sup>, lo que deja cierto espacio a países que cuentan con industrias incipientes y cuyos volúmenes de exportación son mínimos en relación a los miembros desarrollados, para emplear subsidios destinados a exportadores -en principio recurribles- (Tussie y Lengyel, 1999).

3) *Actividades con externalidades*: Es posible subsidiar las actividades reconocidas como generadoras de externalidades, siempre que se trate de incentivos de tipo horizontal y que no estén específicamente dirigidos a la exportación. Entre ellas se encuentran las actividades de I+D, aquellas destinadas al cumplimiento de normas técnicas (estándares tecnológicos, sanitarios y fitosanitarios y ambientales) y las vinculadas con la capacitación de los trabajadores<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> El *drawback* es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual se reintegra a la empresa el valor de los impuestos por los bienes importados que se incorporan a mercancías colocadas en el exterior.

<sup>28</sup> El *Régimen de Admisión Temporal* es un instrumento que permite la importación de mercaderías (generalmente insumos intermedios) destinadas a ser industrializadas, con la obligación de exportar los productos resultantes de tal transformación.

<sup>29</sup> Esto es así siempre que la participación de todos los PED, en conjunto, no supere el 9% del total de las importaciones de dicho producto.

<sup>30</sup> A su vez, se presenta un espacio adicional de política, que se relaciona con las *subvenciones disfrazadas*: incentivos a actividades como I+D que benefician la producción de subsectores específicos, gracias a la introducción de ciertos parámetros en la evaluación de los proyectos de las empresas que se presentan en cierto programa -de modo de seleccionar *de hecho* ciertos subsectores- (Palacios, 2003).

4) *Regiones menos desarrolladas*: También se pueden conceder subsidios para fomentar el desarrollo de regiones desfavorecidas, siempre que las transferencias fiscales no comprendan la promoción de exportaciones.

5) *Complejos productivos regionales (clusters) y política PyME*: La provisión de infraestructura física e institucional en áreas o regiones donde ya existen ciertas condiciones para el desarrollo de dichas concentraciones y la asistencia financiera, pueden hacerse compatibles con las normas de la OMC. En este punto aparece nuevamente un espacio para la aplicación de políticas específicas, en tanto los complejos productivos regionales tienen la característica de concentrar empresas de un determinado subsector, o subsectores conexos.

6) *Instituciones controladas por el gobierno*: En este punto las normas actuales son ambiguas, y de hecho, ciertas entidades controladas por gobiernos otorgan préstamos en condiciones no comerciales (Palacios, 2003). El Estado podría promover la conformación de fondos de capital de riesgo destinados al financiamiento de actividades como innovación, adquisición de maquinaria y exportación, entre otros.

7) Los países miembro cuentan con instrumentos para resguardar a sus industrias nacionales de la competencia de productos importados, tales como el artículo que permite protegerse de la competencia por importaciones agregadas que desestabilizan sus balances de pagos (Art. XVIII)<sup>31</sup>, el referido a salvaguardias temporales (Art. XIX)<sup>32</sup> -que protege contra la competencia que amenaza a industrias individuales de una oleada de importaciones- y aquél referido a anti-dumping y *countervailing duties* -derechos compensatorios<sup>33</sup>-, cuya protección se refiere a prácticas comerciales desleales (Art. VI).

Por lo tanto, aunque los márgenes de acción cumpliendo con la normativa de la OMC se han visto reducidos notablemente con el avance en las negociaciones multilaterales, existen grados de libertad que permiten a los PED implementar políticas específicas destinadas al desarrollo de ciertos subsectores de actividad.

---

<sup>31</sup> De cualquier manera, debe decirse que esta protección es utilizada cada vez con menor frecuencia en los ámbitos de negociación multilateral.

<sup>32</sup> Las salvaguardias pueden ser utilizadas también para proteger una industria naciente, dado que las restricciones tarifarias a las importaciones deben eliminarse recién a los cinco años -con posibilidad de prorrogarse la medida por tres años más-.

<sup>33</sup> Los derechos compensatorios son derechos especiales aplicados a las importaciones para compensar los beneficios de los subsidios otorgados a productores o exportadores en el país exportador.

### II.5.1.2. Utilización de los mecanismos de solución de controversias

Más allá de utilizar los márgenes de maniobra que otorga la propia normativa de la OMC -es decir, instrumentar políticas permitidas, como discutimos en el apartado previo-, los PED pueden también procurar hacer un mejor uso de los mecanismos para la solución de controversias -o de las imperfecciones del mismo- como forma de ganar grados de libertad.

En el marco de la consolidación del sistema multilateral de negociaciones es posible utilizar estratégicamente los mecanismos de solución de controversias de la OMC para la resolución de conflictos en las relaciones comerciales internacionales, tanto a modo de apertura de espacios *ofensivos* como *defensivos*. El Órgano de Solución de Controversias (OSD) de la OMC se presenta como una herramienta clave -y, en alguna medida, ineludible-, aunque las asimetrías en la utilización de este sistema son evidentes<sup>34</sup>. En este contexto, es posible delinear una serie de recomendaciones destinadas a disminuir las asimetrías que afectan a los PED respecto de los PD:

#### 1) *Participación más frecuente en las consultas como terceros interesados:*

- Permite reducir los costos involucrados en la demanda, ya que los mismos suelen ser menores participando como terceros que como parte principal<sup>35</sup>.
- Reduce las implicancias políticas de confrontar individualmente con naciones de las que se depende en materia comercial y financiera.
- Permite a los Estados familiarizarse con los procedimientos y el funcionamiento del sistema, y adquirir así la experiencia necesaria para enfrentar con mayores posibilidades de éxito futuras controversias ante la OMC.
- Hace posible incorporar otros argumentos jurídicos contra una medida que lo afecta e incidir en el fallo. A su vez, estas resoluciones pasan a integrar

---

<sup>34</sup> De las 81 consultas que inició EE.UU., sólo en 4 casos no obtuvo un fallo favorable. Los países de América Latina y el Caribe no lograron en general un acuerdo que los beneficiara en la fase pre-contenciosa -donde se resuelve la mayor parte de los fallos- en controversias contra EE.UU. y la UE, tanto por su escasa capacidad de retorsión (ver más adelante) como por el hecho de que los temas cuestionados suelen referirse a políticas comerciales que sufren gran presión de *lobby* en EE.UU. y en la UE. En controversias entabladas contra la UE, en un sólo caso se alcanzó un acuerdo en la fase pre-contenciosa, mientras que contra EE.UU., los países latinoamericanos lograron apenas una solución mutuamente convenida en la primera fase (Salles Almeida, 2006).

<sup>35</sup> Los costos para iniciar una demanda se incrementaron notablemente con la creciente sofisticación del sistema, tanto por la mayor extensión de los plazos como por la complejidad de su procedimiento, lo que, entre otras cuestiones, obliga a contratar profesionales especializados que cobran altos honorarios. La habilidad para incrementar los costos de la parte contraria -y la espalda financiera para absorber los propios- afecta las posibilidades de utilización del mecanismo.

la jurisprudencia comercial internacional, clave en la interpretación de las normas a la hora de dictar fallos futuros.

2) *Concentrarse en aquellas demandas en las que se cuenta con una real capacidad de retorsión<sup>36</sup> al país demandado, o en los productos que presenten una alta participación en la canasta exportadora del país:*

En muchas ocasiones, los PED no impactan en las exportaciones de los PD al penalizarlos imponiendo trabas al ingreso de sus productos, ya que cuentan con mercados pequeños. Cuanto mayor sea la participación del país demandante en el total de exportaciones del producto realizadas por el país demandado, mayores las posibilidades del primero de incidir en el cambio de la práctica comercial del segundo.

3) *Asociarse con otros países en controversias de gran magnitud:*

De este modo, puede ganarse poder de presión por medios diplomáticos sobre un país demandado. A su vez, la probabilidad de obtener resultados favorables será por lo general mayor cuando los PED logren asociarse con PD que presenten intereses coincidentes en la materia en conflicto.

4) *Aprovechar los vacíos normativos en el sistema:*

- Evaluar el incumplimiento de ciertos fallos: Es frecuente que ciertos PD presenten resistencias para el cumplimiento de fallos que afectan a subsectores clave para su economía, o con fuerte poder de *lobby*. El PD prefiere en ocasiones negociar “medidas compensatorias” o someterse a una medida de retorsión, en lugar de adecuar la acción cuestionada a la normativa multilateral<sup>37,38</sup> (ver Recuadro 1).
- Dilatar los plazos de las disputas: El sistema prevé una demora de aproximadamente 2 años en resolver e implementar las soluciones de las disputas. Sin embargo, en la práctica, la mediana de los casos evidenció una duración de 2 años y 8 meses (Davey, 2005). Esto es así ya que no existen

---

<sup>36</sup> En caso de que los países perdedores no cumplan con las disposiciones establecidas, aquellos ganadores pueden exigir medidas compensatorias -generalmente consistentes en el acceso a mercados-. De no haber acuerdo, la parte ganadora puede adoptar medidas de suspensión de obligaciones respecto a la parte perdedora, lo que se conoce como *retorsión*.

<sup>37</sup> De todos los casos cuyos fallos no fueron implementados, solamente uno tiene como parte perdedora a un PED (Brasil). En todos los demás, con la excepción de un caso de Canadá, EE.UU. es la parte perdedora que no implementa las recomendaciones realizadas en los fallos (Davey, 2005).

<sup>38</sup> En Goldsmith y Posner (2005) se demuestra que el cumplimiento de las obligaciones internacionales está asociado al “interés nacional” que representa el subsector en cuestión y a una evaluación de los costos políticos internos de cumplir el fallo en relación a las consecuencias políticas y económicas de enfrentar una represalia por parte del país demandante. Por ejemplo, un país puede decidir cesar la violación de un compromiso porque el incumplimiento temporal ya benefició lo “suficiente” al subsector protegido, o porque había una ambigüedad legal que fue resuelta por un Grupo Especial (GE). En cambio, si está en desacuerdo con el fallo del GE o considera necesario continuar con la protección del subsector, opta en ocasiones por continuar el incumplimiento.

disposiciones que sancionen la extensión de los plazos, siendo suficiente la explicación del retardo. Sin embargo, debe considerarse que la demora en la implementación de las decisiones del OSD incrementa los costos de litigar, por lo que los PD se encuentran en mejores condiciones para dilatar los procedimientos (ver Recuadro 1).

- Introducir modificaciones parciales que en realidad no cesan totalmente con la protección: Los Grupos Especiales constatan el incumplimiento de una obligación, solicitan su eliminación y están facultados para sugerir una fórmula de cumplimiento, pero no establecen un detalle de cómo debería ser la modificación de la norma nacional. En muchos casos, la no clarificación en el informe del modo de *poner en conformidad las medidas* deviene en duras negociaciones y trae una consecuente demora en la implementación de los cambios.

*5) Consolidar las capacidades técnicas para hacer frente a los procesos de negociación, vía la formación de recursos humanos y la participación regular en distintas instancias de negociación:*

- Diversos autores consideran que la escasez de recursos humanos especializados en la normativa de la OMC, y no la poca capacidad de retorsión, es la principal dificultad para que los PED puedan utilizar con mejores resultados el OSD (Busch y Reinhardt, 2003). Dada la complejización creciente del sistema multilateral -que incluye, por ejemplo, 27.000 páginas de jurisprudencia-, el conocimiento sobre la legislación en materia de solución de controversias podría ser considerado un bien “club”, siendo necesarias importantes inversiones en la formación de recursos humanos para poder acceder a este “saber”.
- Los PED podrían desarrollar instituciones en el marco de procesos de integración regional para contar con recursos humanos especializados que ofrezcan servicios legales a los países miembro.
- Otros esfuerzos de colaboración podrían consistir en la capacitación e intercambio de experiencias y aspectos prácticos que afectan a la conducción de estos procesos -como criterios para la selección de abogados externos-; la formación de centros de estudio de la jurisprudencia y de su incidencia en la región; la coordinación con el sector privado para procurar su apoyo técnico y económico en los procesos y la formación de alianzas con grupos y organizaciones de los PD en temas coincidentes que puedan, no sólo fortalecer

el poder de negociación, sino incluso brindar asistencia técnica (González, 2006).

**Recuadro 1. Algunos casos en que los procesos se dilataron o donde los fallos fueron incumplidos**

1) El sistema de banda de precios aplicado por Chile, que afecta a varios países latinoamericanos, fue demandado por Argentina obteniendo un fallo favorable. Tras prácticamente cinco años, Argentina y Chile no alcanzaron un acuerdo respecto al cumplimiento del fallo.

2) El Programa de Financiación de las Exportaciones (PROEX) instrumentado en Brasil fue impugnado por Canadá, y hasta fines de 2005 el principal socio del MERCOSUR lo modificó dos veces como consecuencia de la emisión del fallo del OSD.

3) El caso *Corea-Inspección de los productos agropecuarios* iniciado por EE.UU. en 1995 no alcanzó un acuerdo hasta el momento.

4) EE.UU. perdió la mayor parte de los casos de salvaguardias demandados en su contra. Sin embargo, dada la demora en la decisión final del OSD, estas medidas estuvieron en vigencia en el plazo normal de su duración. Mientras una diferencia comercial implica como mínimo una duración de 18 meses, los plazos normales de vigencia de una salvaguarda son de 2 años, por lo que las mismas fueron retiradas por EE.UU. en ese momento o poco antes, sin afectar a los subsectores protegidos. Esto fue así en las salvaguardas aplicadas en los casos *EUA-gluten de trigo*, *EUA-carne de cordero* y *EUA-tubos de acero*<sup>39</sup>.

5) En aquellos casos que requieren alteraciones legislativas, EE.UU. ha presentado mayor reticencia a implementar los fallos. Esto se observa, por ejemplo, en el caso de la *Enmienda Byrd*, de la *Ley Antidumping*, del Antidumping sobre el acero, del Artículo 211 de la Ley Ómnibus de asignaciones de 1998 y del Artículo 110(5) de la Ley de Derecho de Autor. Los países que obtuvieron fallos favorables esperan la modificación por parte de EE.UU. de las normativas consideradas ilegales por el OSD, con la excepción del caso de la *Enmienda Byrd*, en el cual ya están siendo aplicadas medidas de retorsión.

Fuente: Elaboración propia en base a Salles Almeida (2006) y Davey (2004).

<sup>39</sup> “Sin embargo, cabe señalar que el largo transcurso de tiempo en la solución de las controversias es una poderosa arma para los países que suelen aplicar las salvaguardias como instrumento proteccionista, ya que muchas veces ellos se valen de una salvaguardia transitoria para frenar la entrada de productos extranjeros cuyo plazo de duración no es superior a la duración normal de un caso en el OSD, así, ellas expiran normalmente antes de que el caso llegue a ser juzgado. Esto ha ocurrido en varios casos propuestos en contra de los EE.UU. por sus medidas de salvaguardias (...)” (Salles Almeida, 2006, pág. 43 y 44).

En síntesis, como vemos, no sólo es posible avanzar en políticas industriales específicas en el marco de *lo permitido* por las normativas de la OMC, sino que incrementar las capacidades domésticas de modo de mejorar el uso de los mecanismos para la solución de controversias resulta clave para ganar márgenes de acción en el nuevo contexto.

### **II.5.2. Política industrial y extranjerización de la economía**

Además de las restricciones en materia multilateral respecto a los márgenes de intervención para la instrumentación de políticas activas, el avance en los procesos de transnacionalización de las firmas marca el terreno en el cual los Estados nacionales deben diseñar e instrumentar políticas industriales. En este sentido, una pregunta fundamental se refiere a cuál es la dinámica de los distintos tipos de firma para impulsar las actividades consideradas como deseables y avanzar en senderos de desarrollo económico y social.

Por un lado, es sabido que los mercados en donde prevalece una mayor dinámica tecnológica se encuentran generalmente monopolizados por ETs, lo que determina la necesidad de adoptar una decisión estratégica en cuanto al ingreso a estas actividades. Integrar las redes globales de producción y comercialización lideradas por las firmas transnacionales aparece como la “llave de acceso” a los mercados de mayor dinamismo, propios de los bienes diferenciados, siendo que los países que quedan al margen de estas redes probablemente se alejen en forma progresiva de las *mejores prácticas*, reduciendo sus índices de productividad promedio e ingreso y debilitando a su vez la posibilidad de avanzar en encadenamientos y complementariedades fronteras adentro (Lugones y Suárez, 2006). De acuerdo a Lall (2004), dado que gran parte de las tecnologías de frontera se encuentran en manos de las ETs, la participación en las cadenas globales de valor, aún en los eslabones de menor sofisticación tecnológica, puede redundar en importantes beneficios<sup>40</sup>.

A su vez, la naturaleza acumulativa de las capacidades implica que sea cada vez más difícil para los países de menor desarrollo relativo ingresar en aquellas actividades lideradas por ETs, especialmente en los eslabones de mayor dinamismo. Mientras los países de industrialización tardía cuentan con el beneficio de no requerir desarrollar la totalidad de las capacidades necesarias en las que avanzaron los PD, y pueden aprender de las experiencias previas de desarrollo, se enfrentan a su vez a crecientes

---

<sup>40</sup> Esto no implica considerar a las capacidades de las ETs como sustituto de aquellas de las firmas locales, ya que estas últimas son condición necesaria -aunque no suficiente- para atraer IED de alta calidad y capturar los derrames generados en materia tecnológica y organizacional.

costos de ingreso por la existencia de procesos de aprendizaje y desarrollo de capacidades “*sendero-dependientes*”.

Sin embargo, por un lado, y como menciona Lall (2004), debe decirse que la fragmentación es propia exclusivamente de aquellas industrias en donde los procesos de producción son, valga la redundancia, “fragmentables” en términos tecnológicos y geográficos, y donde las diferencias en los costos laborales afectan significativamente la localización de cada proceso. Estas características se observan tanto en ciertas industrias de baja tecnología (indumentaria, calzado, juguetes), como de alta (electrónicos) y media (automóviles).

Por otro lado, con el ingreso en las redes globales, gran parte de los proveedores de insumos, partes y componentes locales son reemplazados por contrapartes globales que integran la red, en ciertas ocasiones de acuerdo a la estrategia de las ETs, y en otras debido a que las firmas locales no alcanzan los requisitos de calidad y costos de estas empresas<sup>41</sup>, lo que reduce sus mercados, y potenciales beneficios domésticos derivados de los encadenamientos y derrames tecnológicos. Estas firmas, imposibilitadas de integrarse en condiciones beneficiosas en las redes globales, se van alejando progresivamente de las *mejores prácticas* internacionales en términos de calidad y costos, lo que reduce la productividad promedio de la economía, y deviene en una mayor mortandad de empresas, con los consabidos efectos en términos de empleo, debilitamiento de la trama de procesos de aprendizaje, encadenamientos y complementariedades, retroalimentando circularmente el proceso (Lugones, 2001).

Por lo tanto, existe un dilema de fundamental importancia para los PED. Procurar una mayor inserción en las redes globales para evitar quedar excluidos del comercio de aquellos bienes más dinámicos en el comercio internacional, e *intentar* beneficiarse de los derrames de información y conocimiento por parte de las ETs para reducir la brecha en materia tecnológica, de productividad y bienestar, redundante en el desplazamiento de productores domésticos, la destrucción de tejidos locales, vínculos y encadenamientos existentes fronteras adentro (sobrevivientes en el caso de América Latina de un proceso de desarrollo iniciado desde la ISI). Estos tejidos y redes resultan a su vez condición *sine qua non* para *procurar* captar los beneficios derivados de una mayor participación en las redes globales (Lugones, 2001).

---

<sup>41</sup> En América latina, este proceso se explica en gran parte por la creciente liberalización y apertura que detuvo el avance en procesos de aprendizaje y destruyó las capacidades acumuladas: “*Una lección no menos importante se puede derivar en relación con sectores que pueden ser afectados adversamente por el proceso de apertura. En efecto, en presencia de economías externas significativas, los efectos adversos iniciales de la liberalización comercial pueden tornarse acumulativos y conducir al deterioro irreversible de sectores enteros de la actividad productiva, aún si el país tiene una ventaja comparativa de largo plazo en su desarrollo*” (Ocampo, 1991, pág.5).

Sin embargo, también es cierto que existen diferentes experiencias en cuanto a la forma de “descansar” en las ETs como motor hacia el desarrollo de actividades con mayor contenido tecnológico. Mientras América Latina -y Argentina como ejemplo paradigmático<sup>42</sup>- confió en el desmantelamiento prácticamente absoluto de las limitaciones, exigencias y selecciones en cuanto a su ingreso, Singapur, por ejemplo, escogió ciertas actividades en las que promovería el ingreso de IED, con un fuerte sesgo hacia el desempeño exportador para evaluar su conveniencia. Contando con una pobre base empresarial, luego de una década de desarrollo de actividades industriales livianas, el gobierno de ese país se propuso desarrollar la estructura productiva orientando a las ETs hacia actividades especializadas de alto valor agregado, integradas en sus cadenas globales de producción y comercialización. Existió una fuerte intervención para crear las capacidades locales necesarias, al tiempo que cuando la participación extranjera no era posible o deseable, se crearon empresas públicas para que desarrollaran las actividades en cuestión. Esto redujo la necesidad de esfuerzo tecnológico inicial, aunque posteriormente el gobierno indujo progresivamente a las ETs a que realizaran localmente esfuerzos de I+D y motorizaran el desarrollo de actividades innovativas por parte de firmas locales, estrategia que resultó sumamente exitosa (Lall, 2004).

Así, sopesando de forma opuesta a Lall los *pros* y *contras* de la integración en las cadenas globales, Ocampo (2001) considera que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos. A su vez, el autor resalta la importancia de una *buena distribución de los activos productivos* -capital, tecnología, capacitación y tierras- para lograr no sólo una buena distribución del ingreso, sino también una menor concentración del *poder*. Por lo tanto, su “actor” elegido serían las firmas nacionales, cuidando que no se desarrollen procesos de concentración pronunciados. En el caso de la región, esto implicaría fundamentalmente la necesidad de impulsar la creación de nuevas empresas, como así también de procurar el crecimiento de aquellas pequeñas y medianas.

Corea, por ejemplo, contó con una estrategia basada en la creación de grandes conglomerados nacionales privados (*chaebol*), quienes fueron los principales receptores de la política pública en cuanto a subsidios y estímulos diversos -incluyendo la restricción de ingreso a ETs- a cambio de que éstos se orientaran a actividades intensivas en tecnología y capital con eje en los mercados de exportación.

---

<sup>42</sup> Para un análisis de la evolución y características de la Inversión Extranjera Directa en la Argentina durante la década del 90, véase Chudnovsky y López (2001). Una caracterización de las tendencias en la post-Convertibilidad se encuentra en Sacroisky (2006).

La *racionalidad* de hacer eje en grandes conglomerados se encontró en el hecho de que dadas las deficiencias en el mercado financiero local, la falta de habilidades, tecnología e infraestructura, firmas grandes y diversificadas se encontraban en mejores condiciones de internalizar muchas de estas funciones: afrontar el costo y riesgo de absorber tecnologías muy complejas (siendo que no se propiciaba en gran medida la participación de las ETs) -o desarrollarlas en sus propios departamentos de I+D-, crear sus propias marcas y canales de distribución.

Otra estrategia de desarrollo tardío que descansó en actores locales, pero en este caso en firmas de menor tamaño, es la de Taiwán. Dadas las desventajas inherentes al tamaño propias de estas empresas para desarrollar esfuerzos tecnológicos, el gobierno las apoyó para que realizaran actividades conjuntas de I+D, indujo la innovación y gestionó actividades de extensión, generando el sistema más avanzado del mundo en desarrollo en cuanto a apoyo en materia tecnológica para PyMEs. A su vez, esto se combinó con la conformación de una importante estructura pública de producción industrial (Lall, 2004).

Como vemos, en un contexto en el que la competitividad pasa a considerarse como determinada por factores de diversa índole -por lo que la política pública debe incorporar distintas formas de intervención-, las restricciones para instrumentar una estrategia de desarrollo son mayores que en el pasado. No sólo existen limitantes determinados por la dinámica de la OMC, sino que la extranjerización de las economías marca el terreno sobre el cual establecer el *set* de incentivos para la operatoria de las firmas. Sin embargo, también hemos visto que, aún en el contexto actual, existe un margen de acción -que ha sido aprovechado por otros países-, y que no debería desatenderse en el lineamiento de una estrategia de industrialización. Es por ello que a continuación discutiremos la situación reciente y las potencialidades para mejorar el desempeño comercial y productivo argentino a fin de delinear acciones y políticas acordes para avanzar en una reconfiguración productiva del país, buscando identificar las diferentes circunstancias en las que se encuentran actualmente los distintos rubros manufactureros.

### III. Diagnósticos y perspectivas

#### III.1.1. Las tendencias mundiales

En los últimos años, con la profundización de los procesos de globalización -que superaron a los flujos comerciales para incluir también a la creciente división internacional del trabajo y la proliferación de los flujos de capitales entre las economías-, las exportaciones globales han venido creciendo a tasas superiores a las de la producción: mientras que en 1995-2003 el producto global se incrementó al 2,3% anual en promedio, las exportaciones lo hicieron a prácticamente el doble (5,4%, en dólares constantes de 1997<sup>43</sup>). En este contexto, ha cobrado especial relevancia el dinamismo en las actividades de mayor contenido tecnológico -particularmente la electrónica-, de la mano del fraccionamiento en los procesos productivos a escala global. Junto con el material eléctrico, la mecánica y la química representan más de un quinto del comercio mundial, y si se incluye a la industria automotriz, estas actividades explican un tercio del mismo (Arceo, 2007). No obstante, de la mano de la rápida industrialización de países periféricos (especialmente China), desde el año 2000 se ha morigerado el protagonismo de los intercambios de bienes de alta tecnología, creciendo también significativamente la demanda y los precios de manufacturas básicas, bienes intermedios (*commodities* industriales) y de capital de media-baja y baja tecnología<sup>44</sup>.

Aún así, el dinamismo en los intercambios globales de los bienes de alta tecnología es especialmente destacable, evidenciado en un 11,3% de crecimiento anual entre 1995 y 2003. A pesar de que las economías más grandes del globo -EE.UU., la UE, Japón y Alemania- continúan explicando el grueso de las exportaciones, el dinamismo de las ventas externas ha sido más notorio en ciertos PED, tales como Costa Rica<sup>45</sup> (51% anual), Hungría (38%), Filipinas (37%) y China (30%). Si nos concentramos en las economías con mayor desarrollo de la región latinoamericana, vemos que Brasil se ubica en el sexto lugar mundial en cuanto a incremento de las actividades de exportación *high tech* (25% anual), en tanto Argentina se encuentra en los últimos lugares en materia de desarrollo exportador de estas actividades: puesto 32 de los 41 países rankeados, con un crecimiento del 9,3% en promedio<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Cálculos propios en base a Science & Engineering Indicators (2006).

<sup>44</sup> Los datos de intercambio de mercancías según su contenido tecnológico que se analiza en este apartado surgen de la Clasificación de Intensidad Tecnológica de la OCDE en base a Hatzichronoglou (1997).

<sup>45</sup> Las exportaciones *high-tech* de Costa Rica, fundamentalmente de partes y componentes electrónicos, se refieren casi exclusivamente a aquellas realizadas por la empresa transnacional INTEL Corporation.

<sup>46</sup> Cálculos propios en base a Science & Engineering Indicators (2006).

El nuevo jugador de peso es, sin dudas, China, con una incidencia creciente a alta velocidad en las ventas externas de las industrias de alta tecnología, especialmente en equipos de oficina y computadoras, equipos de comunicaciones e instrumentos científicos. En cuanto a América Latina, en un cuadro general de prácticamente nula incidencia en las exportaciones globales de estos productos, se destaca el crecimiento en la participación de México entre 1990 y 2003, quien pasa del 0,3% al 2,8% del total. Brasil presenta un desempeño menos destacado, siendo especialmente relevante el incremento de su incidencia en las exportaciones globales de la industria aeroespacial, las cuales pasaron del 1% en 1990 al 3% en 2003 -producto de la política tecnológica del gobierno brasileño en la materia- (Cuadro 1.b).

**Cuadro 1. Participación en las exportaciones mundiales de las industrias de alta tecnología, 1990 y 2003**

**1.a Líderes mundiales y China**

Industrias	EE.UU.		UE		Japón		Alemania		China	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
<b>Industrias de alta tecnología</b>	<b>23,0%</b>	<b>16,0%</b>	<b>37,0%</b>	<b>32,2%</b>	<b>16,6%</b>	<b>8,6%</b>	<b>9,7%</b>	<b>7,6%</b>	<b>1,3%</b>	<b>7,0%</b>
<b>Aeroespacial<sup>47</sup></b>	46,1%	35,7%	44,4%	45,7%	0,7%	1,4%	10,3%	15,6%	0,0%	0,6%
<b>Farmacéutica</b>	10,8%	13,3%	64,6%	66,0%	2,8%	2,1%	15,8%	14,3%	2,4%	1,9%
<b>Equipos de oficina y computadoras</b>	21,8%	12,7%	33,5%	28,5%	19,2%	7,7%	6,5%	5,1%	0,3%	9,9%
<b>Equipos de comunicaciones</b>	16,5%	15,2%	24,9%	25,4%	25,9%	10,0%	6,6%	5,9%	1,9%	7,1%
<b>Instrumentos científicos</b>	19,5%	19,1%	40,1%	37,3%	19,6%	14,2%	13,7%	12,3%	1,7%	5,6%

Fuente: Science & Engineering Indicators, 2006.

**1.b Argentina, Brasil, México y Chile**

Industrias	Argentina		Brasil		México		Chile	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
<b>Industrias de alta tecnología</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,38%</b>	<b>0,43%</b>	<b>0,31%</b>	<b>2,79%</b>	<b>0,01%</b>	<b>0,01%</b>
<b>Aeroespacial</b>	0,02%	0,17%	0,97%	3,20%	0,19%	0,25%	0,04%	0,04%
<b>Farmacéutica</b>	0,11%	0,22%	0,26%	0,22%	0,50%	0,68%	0,03%	0,04%
<b>Equipos de oficina y computadoras</b>	0,10%	0,01%	0,16%	0,13%	0,67%	3,49%	0,00%	0,01%
<b>Equipos de comunicaciones</b>	0,00%	0,01%	0,34%	0,37%	0,09%	3,15%	0,00%	0,00%
<b>Instrumentos científicos</b>	0,03%	0,06%	0,16%	0,21%	0,35%	2,34%	0,00%	0,01%

Fuente: Science & Engineering Indicators, 2006.

Ahora bien, el desempeño de América Latina en la división internacional del trabajo reciente no ha tenido las mismas características que el de los PED del sudeste

<sup>47</sup> El gobierno estadounidense es un consumidor fundamental de su propia industria aeroespacial (aviones militares, misiles, naves espaciales). Desde 1989, las ventas al gobierno han representado entre un 40% y un 60% de las ventas de la industria, lo que ha resultado en un factor clave para explicar el desempeño de esta industria a nivel global (AIA, 2005, citado en Science & Engineering Indicators, 2006). En el caso de Asia, también se observó un fuerte vínculo entre las compras del gobierno y el desarrollo de la industria aeroespacial, la cual fue a su vez impulsada mediante el financiamiento de actividades de I+D. Así, se ha avanzado en una sustitución de importaciones provenientes con anterioridad de EE.UU. (Science & Engineering Indicators, 2006).

asiático, especialmente en lo atinente a la tecnología incorporada en la producción y el comercio. En Latinoamérica, la lectura de los indicadores de exportaciones de manufacturas de alta tecnología no debe asociarse unívocamente con el desarrollo de ventajas competitivas vinculadas con un crecimiento de la producción con incorporación tecnológica local. La clasificación de cierto subsector como *high tech* por contar con un *ratio* I+D/ventas superior a la media, nada dice respecto de las actividades de innovación desarrolladas en cada uno de los territorios. En el caso de México o Costa Rica, por ejemplo, aunque registran exportaciones de bienes de alta tecnología, las actividades que se desarrollan fronteras adentro cuentan con un escaso valor agregado local, y son fundamentalmente producto de actividades de ensamblaje<sup>48</sup> (Kuwayama y Durán Lima, 2003).

De la mano de la internacionalización, ciertos eslabones productivos se han trasladado desde los países desarrollados a los países en desarrollo. De esta forma, las matrices de las ETs conservan aquellos *activos críticos* intensivos en conocimiento en los PD como forma de maximizar la rentabilidad empresarial, y desarrollan en los PED los eslabones de menor valor agregado, tales como el ensamblaje. Es decir, la definición del contenido tecnológico de las mercancías exportadas es “*la misma para todos*”, pero los derrames fronteras adentro, el avance en procesos de aprendizaje, la dinámica tecnológica y el valor agregado localmente divergen entre los países.

Por otro lado, aunque es cierto que algunos de los países más desarrollados cuentan con una participación mayoritaria de exportaciones *high tech* en las ventas externas de manufacturas, esto dista de ser común a todos los países más ricos del globo. De hecho, únicamente Irlanda, Suiza y Corea se caracterizan por presentar una participación mayoritaria de estas actividades. En la mayoría de los demás países son subsectores con menor contenido tecnológico los que priman, principalmente de tecnología media-alta, aunque se observan casos donde el grueso es explicado por las exportaciones de tecnología media-baja, e incluso baja (Cuadro 2).

---

<sup>48</sup> Este tema se analiza posteriormente y resulta clave en el caso de Argentina, donde las exportaciones de mayor contenido tecnológico son las de menor valor agregado nacional. Así, existe una “tensión” en aquellos subsectores más dinámicos en el mercado mundial y los que determinan una dinámica más virtuosa fronteras adentro.

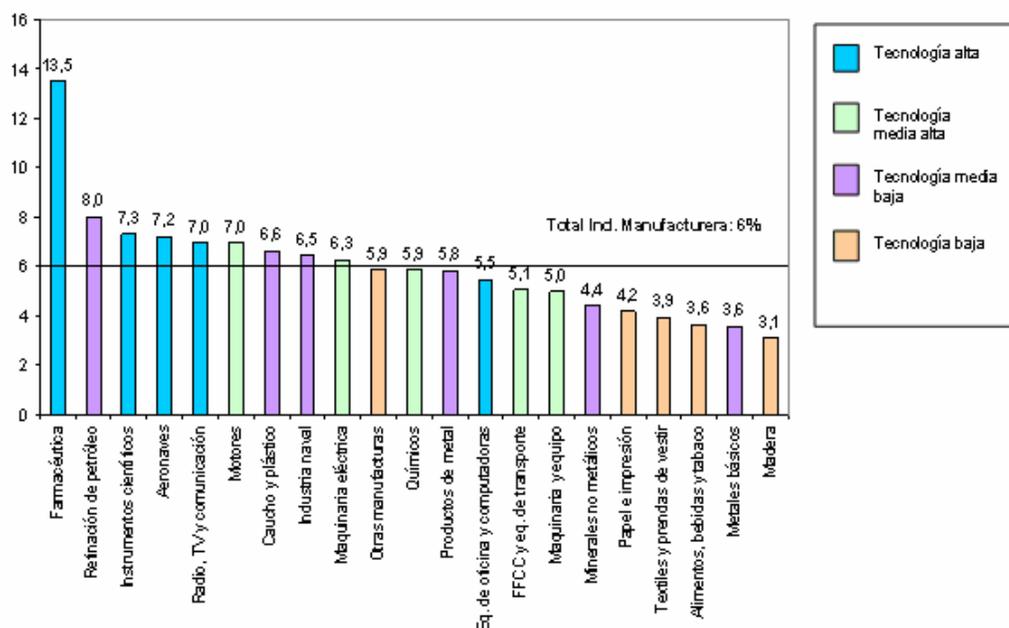
**Cuadro 2. Participación en las exportaciones manufactureras de acuerdo a la intensidad tecnológica, países seleccionados de la OCDE y Argentina, 2003**

Países	Tecnología alta	Tecnología media-alta	Tecnología media-baja	Tecnología baja	Total
Irlanda	<b>53,6</b>	30,3	2,6	13,5	100
Suiza	<b>39,0</b>	36,9	11,1	13,0	100
Corea	<b>36,1</b>	32,2	20,3	11,4	100
EE.UU.	35,8	<b>38,9</b>	10,9	14,4	100
Hungría	32,1	<b>40,5</b>	11,0	16,4	100
Japón	28,9	<b>54,2</b>	11,8	5,1	100
México	28,4	<b>46,9</b>	9,4	15,3	100
Francia	22,5	<b>42,1</b>	15,3	20,2	100
Alemania	19,1	<b>52,5</b>	14,6	13,8	100
Grecia	12,5	16,5	29,2	<b>41,8</b>	100
Canadá	12,1	<b>43,8</b>	18,3	25,7	100
Australia	11,8	18,9	<b>36,9</b>	32,4	100
Portugal	11,8	<b>30,9</b>	15,6	41,8	100
Noruega	11,2	27,5	<b>41,1</b>	20,2	100
Italia	11,0	<b>39,8</b>	19,0	30,2	100
España	10,8	<b>47,0</b>	19,0	23,2	100
Polonia	6,6	<b>35,7</b>	26,6	31,1	100
Turquía	6,5	25,5	22,9	<b>45,0</b>	100
Nueva Zelanda	5,4	13,4	11,7	<b>69,6</b>	100
Islandia	5,1	3,5	25,4	<b>66,0</b>	100
Argentina	3,1	16,7	30,1	<b>50,1</b>	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE, STAN Indicators database, y de SeCyT para Argentina.

A su vez, más allá de las participaciones relativas, ciertas industrias de tecnología media-alta y media-baja han evidenciado en los últimos años tasas de crecimiento superiores a las de algunos rubros *high tech* en los países de las OCDE. En el Gráfico 1 se observa el incremento de las exportaciones en rubros manufactureros de tecnología media-alta, como los motores, maquinaria eléctrica y químicos, y otros de media-baja, tales como la refinación de petróleo, caucho y plástico, la industria naval y de productos de metal, que han crecido por encima o a ritmo semejante al promedio de la industria manufacturera en 1994-2003 (6%).

**Gráfico 1. Tasas anuales de crecimiento en el comercio de manufacturas por industria e intensidad tecnológica en los países de la OCDE, 1994-2003, porcentaje**



Fuente: OCDE, STAN Indicators database.

Si a su vez se considera que la volatilidad en los intercambios comerciales ha sido una dificultad para los PED tanto como el menor valor agregado en los productos que colocan en los mercados externos, ciertas actividades *high tech* no han presentado un desempeño favorable en términos de estabilidad de los saldos comerciales. El salto en los intercambios de bienes de alta tecnología fue especialmente importante en 1995-2000, cuando la producción de equipos de computación y comunicaciones creció a una tasa que cuadruplicó a la del resto de las actividades (Science & Engineering Indicators, 2006). Sin embargo, en el mismo período, las exportaciones de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) resultaron tanto o más volátiles que aquellas propias de las materias primas, llegando a contraerse un 12% en 2001 (Kuwayama y Durán Lima, 2003).

Asimismo, Arceo (2007) muestra que las manufacturas de los subsectores de siderurgia, productos químicos, mecánica, vehículos y material eléctrico (exceptuando la electrónica) han sido las que más han contribuido al crecimiento de las exportaciones globales entre 2000 y 2004 (explicando el 48,8% del crecimiento total), al tiempo que se distinguieron por el dinamismo de los flujos entre países periféricos y entre éstos y el centro. En este marco, a pesar de su atraso significativo respecto del

impulso de los PED asiáticos, y como resultado del incremento en los precios de sus exportaciones -fundamentalmente de productos primarios y bienes manufacturados de tecnología baja y media-baja- y del cambio de condiciones macroeconómicas que la alejan de los paradigmas neoliberales, América Latina ha mejorado su desempeño en los últimos años.

### **III.1.2. El desempeño de Argentina en este contexto**

Como es sabido, en Argentina la mejora en el desempeño comercial comenzó tras la devaluación del peso a inicios de 2002. A partir de entonces, la balanza comercial pasó de registrar saldos deficitarios a presentar altos superávits que, en los últimos cuatro años, promediaron los U\$S 12.900 millones (7,3% del PBI a precios corrientes y 3,5% a precios constantes de 1993). Los niveles exportados alcanzados son aún más destacables que este saldo, en tanto desde 2003 se han concretado ventas externas totales récord año tras año que totalizaron los U\$S 46.500 millones en 2006, superando por U\$S 15.000 millones el pico histórico de 1998.

El sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo permitió incrementar las cantidades de mercancías colocadas por Argentina en el resto del mundo en un 32% entre 2003 y 2006. El escenario internacional en este período fue favorable para la oferta exportable de nuestro país, particularmente en lo relacionado con los bienes primarios y las *commodities* industriales. Éstos fueron impulsados fundamentalmente por los mayores precios internacionales derivados de las demandas crecientes de los países asiáticos, lo que colaboró para que un 56% del aumento acumulado de las exportaciones del período fuera explicado por efecto de mayores precios internacionales<sup>49</sup>.

No obstante, algunas cifras alertan acerca de posibles limitaciones o debilidades de la estructura comercial de nuestro país que podrían revertir este superávit comercial en el mediano plazo. Incluso sin adentrarnos a analizar la oferta exportada, en términos agregados las importaciones han tenido sistemáticamente tasas de expansión mayores que las de las ventas externas totales, más aún en términos físicos que en valores monetarios (Gráfico 2). Por lo tanto, a pesar de que los términos de

---

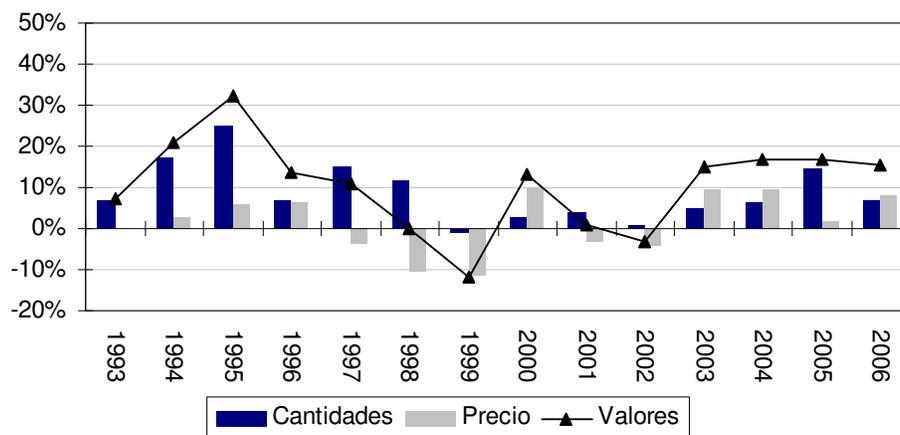
<sup>49</sup> Sin embargo, debe decirse que las variaciones en los precios internacionales no han sido especialmente beneficiosas para Argentina, y han tenido un impacto dispar sobre los distintos países de América Latina. Si bien es cierto que los precios de los últimos años han sido auspiciosos para los productos agropecuarios, los valores no alcanzan aún a los máximos de la década de 1990: tanto el trigo como el maíz, soja -y su aceite y harina- evidenciaron entre 1996 y 1998 valores superiores a los observados en tiempos recientes. Como señalan Kosacoff y Campanario (2007), este contexto internacional encontró en América Latina a Bolivia, Chile y Venezuela como claros ganadores de las variaciones de precios, y a Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana como claros perdedores.

intercambio han mejorado, la contribución real del saldo comercial al crecimiento del PBI desde 2004 se ha vuelto negativa:  $-23\%$  en 2004,  $-2\%$  en 2005 y  $-8\%$  en 2006.

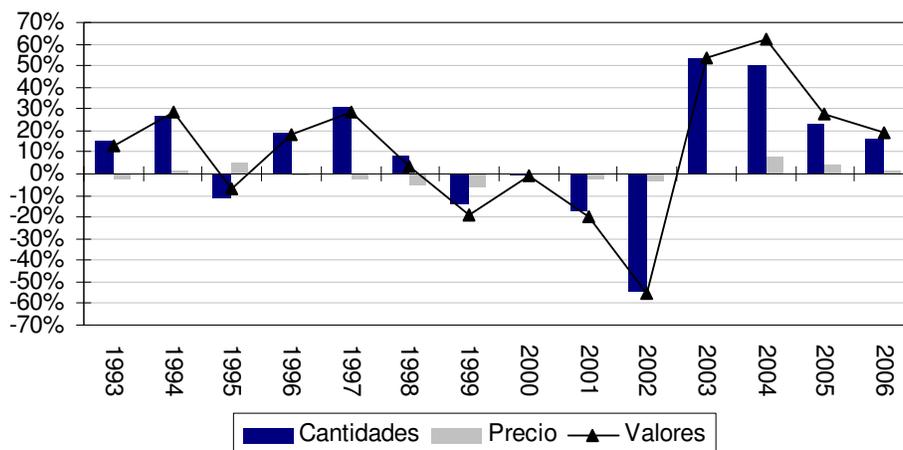
El aumento de las importaciones se explica principalmente por dos factores propios del proceso de crecimiento económico evidenciado por nuestro país. Por un lado, las compras al resto del mundo han venido creciendo sostenidamente debido a la demanda de bienes de capital e intermedios necesarios para avanzar en la inversión productiva local, tras el atraso tecnológico que implicó la etapa anterior de recesión y crisis (1998-2002) -y la imposibilidad de la oferta interna para responder a esta demanda luego de prácticamente tres décadas de desarticulación del aparato productivo-. Por el otro, a este efecto se suma el dinamismo de las compras de bienes de consumo durables asociado a la expansión de la demanda interna, siendo los casos más representativos los de automóviles de gama baja y media, celulares y artículos para el hogar.

**Gráfico 2. Evolución histórica de las exportaciones e importaciones, saldo comercial argentino y términos de intercambio, 1993-2006**

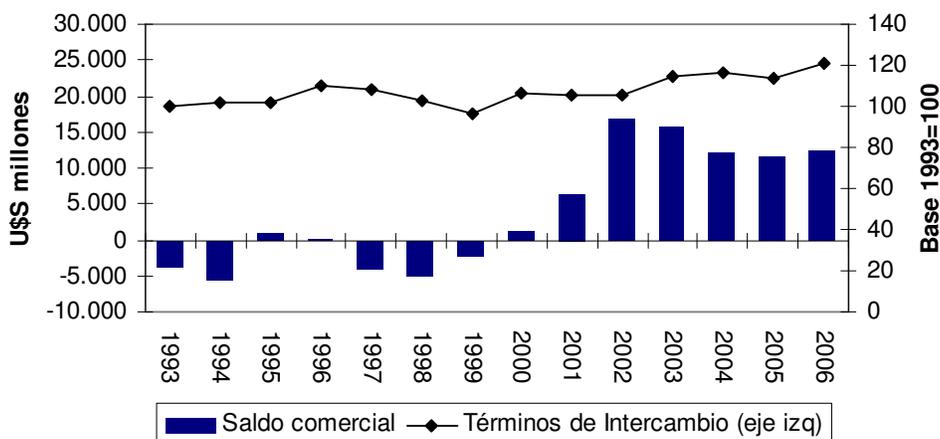
**2.a Crecimiento de las exportaciones**



## 2.b Crecimiento de las importaciones



## 2.c Saldo comercial y términos de intercambio



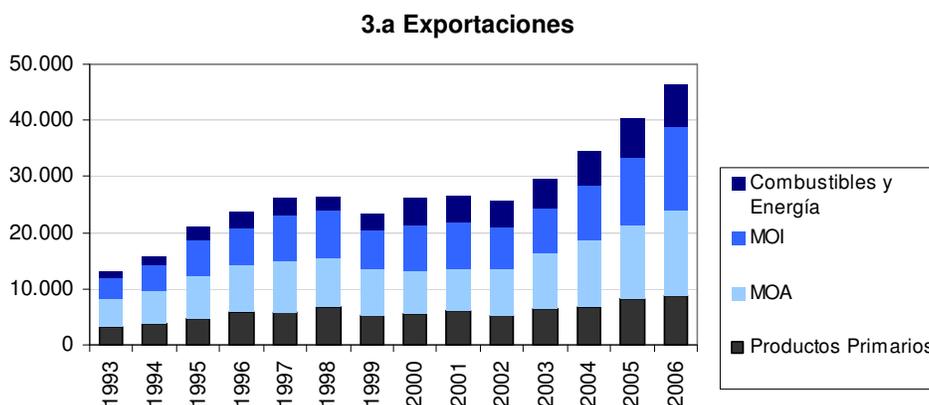
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

Ahora bien, ¿en qué medida este crecimiento económico está mejorando la inserción exportadora de nuestro país? Analizando la composición de la canasta exportada en el período post-devaluación, encontramos que la mejora de los términos de intercambio -sustentada fundamentalmente en la *competitividad precio* que derivó de la devaluación del peso y los favorables valores internacionales-, posibilitó que las ventas de productos primarios aumentaran un 67% y, junto con las ventas de combustibles y energía, explicaran un tercio del alza de las exportaciones. Aún así, también se registró un incremento del 90% en las colocaciones de productos manufacturados en el exterior, representando los dos tercios restantes.

En efecto, los productos primarios, fundamentalmente agropecuarios, han perdido participación en el total exportado desde la devaluación, ya que pasaron de representar el 23% promedio en 1993-2000 al 20% en 2003-2006<sup>50</sup>. En paralelo, ha sido Combustibles y Energía quién ganó mayor participación en las ventas externas entre ambos períodos, pasando de representar el 12,7% en 1993-2000 al 17,6% en 2003-2006. Por otro lado, en el escenario reciente post-devaluación, gran parte del crecimiento de las ventas externas responde a la dinámica de exportación de productos agroalimenticios -que se computan en las manufacturas de origen agropecuario (MOA)-, destacándose el *boom* de los aceites y subproductos del complejo sojero. Otro factor de este impulso es el hecho de que las manufacturas de origen industrial (MOI) casi duplicaron su valor desde 2003, creciendo un 92%. Así, pasaron de representar el 26% de las exportaciones en dicho año al 32% en 2006 (Gráfico 3).

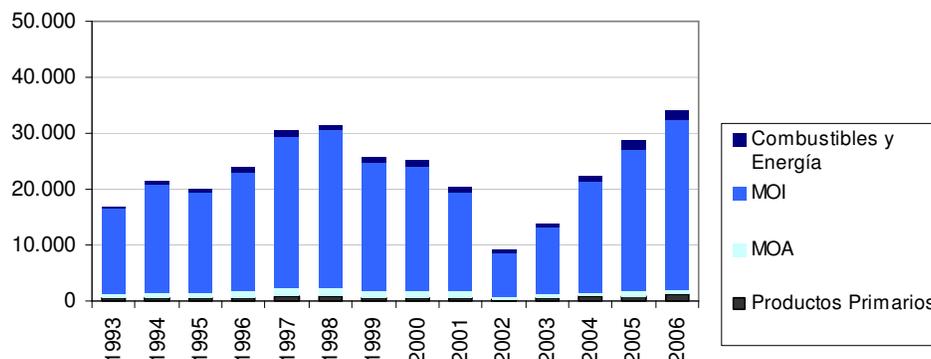
No obstante, si se considera también la demanda de importaciones industriales, se aprecia que el saldo comercial industrial es crecientemente deficitario, pasando de U\$S -4.500 millones en 2003 a U\$S -15.600 millones en 2006.

**Gráfico 3. Evolución comparada de las exportaciones e importaciones por grandes rubros, 1993-2006**



<sup>50</sup> Excluimos del análisis los años 2001 y 2002 por haber sido los de crisis económica más intensa del período.

### 3.b Importaciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

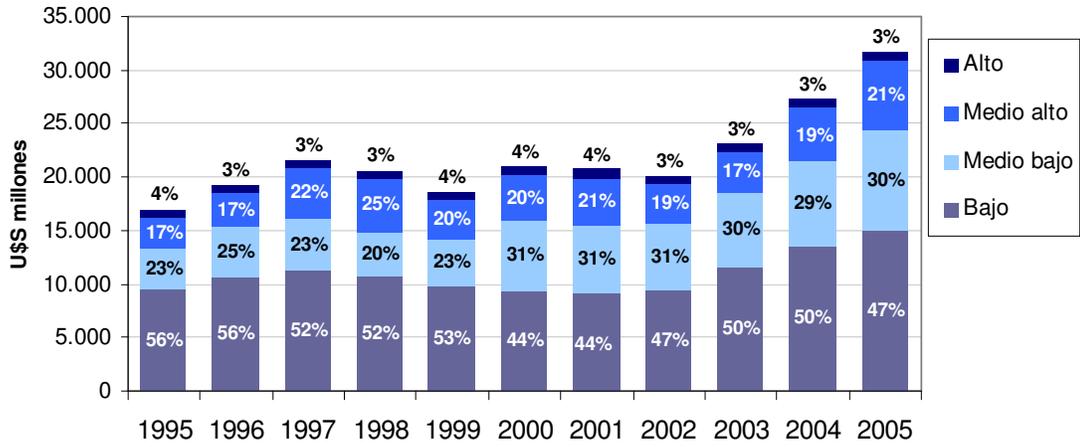
Si tenemos en cuenta la evolución de las exportaciones e importaciones manufactureras según el contenido tecnológico de los rubros, se destaca la preponderancia que tienen las ventas externas de bienes de tecnología baja y media-baja, y la demanda de bienes importados de alto y medio alto contenido tecnológico en la canasta comercial argentina (Gráfico 4). En gran medida, aunque los productos de mayor contenido tecnológico producidos en nuestro país -en especial dentro de la industria química, siderúrgica y automotriz, destinados principalmente a países latinoamericanos como Brasil, México y Venezuela- mostraron una tendencia creciente en los últimos años, ésta se vio opacada por el extraordinario incremento en las ventas de productos alimenticios y bebidas, tanto en valores como en volúmenes comercializados: en 2005 se exportaron 11 millones de toneladas más que en 2001, que representaron ingresos adicionales del orden de los U\$S 5.400 millones<sup>51</sup>.

En tanto, la creciente demanda de productos energéticos (fundamentalmente fueloil, gasoil y combustibles) y químicos (especialmente química básica y agroquímicos), dada por las necesidades de abastecimiento local derivadas de la mayor actividad económica, incrementó las importaciones de manufacturas de tecnología media-baja y media-alta, respectivamente. Sin embargo, también fue sustantivo el crecimiento del consumo importado de bienes durables de tecnología alta en subsectores como electrónica y comunicaciones (celulares y artefactos para el hogar, provenientes de países asiáticos y europeos), como así también en vehículos importados desde Brasil, lo que explica el creciente déficit comercial en manufacturas de contenido tecnológico alto y medio alto que se registra desde 2003.

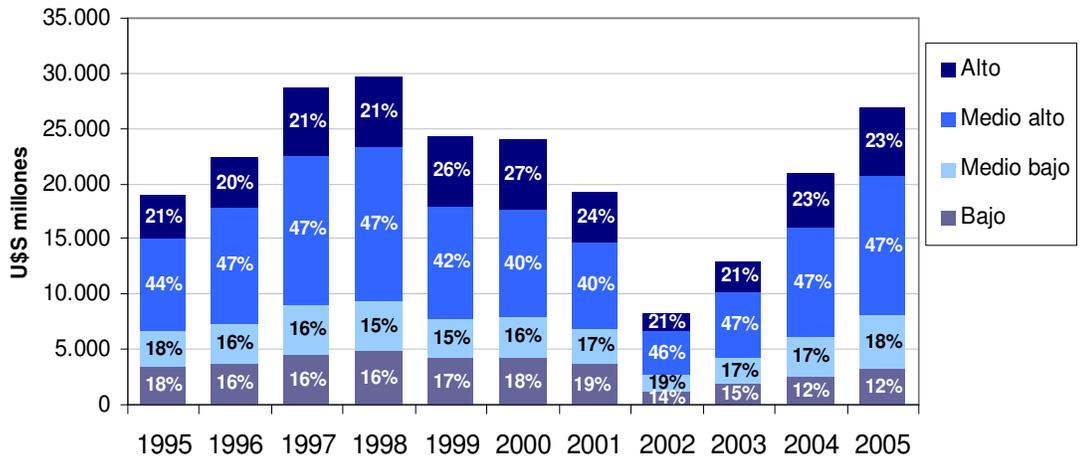
<sup>51</sup> Para el detalle por principales rubros de las exportaciones e importaciones según su contenido tecnológico en valores y cantidades, véanse los cuadros correspondientes del Anexo estadístico.

**Gráfico 4. Exportaciones e importaciones de Argentina según contenido tecnológico, 1995-2005**

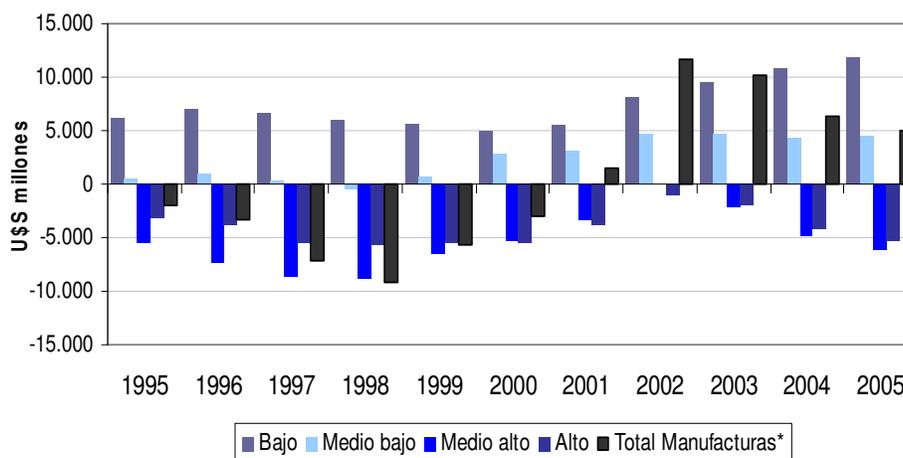
**4.a Exportaciones**



**4.b Importaciones**



#### 4.c Saldo Comercial



\*Excluye productos primarios y energía eléctrica.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SeCyT e INDEC.

Finalmente, otro aspecto que resulta importante destacar respecto de la tendencia comercial reciente es el señalado por Castagnino (2006) al comparar la relación entre cantidad de exportaciones, contenido tecnológico y agregación de valor de los bienes industriales vendidos al exterior durante 2005. Su análisis muestra que la relación entre agregación de valor y contenido tecnológico en la estructura exportadora industrial de nuestro país no es directa y que, de hecho, se verifica que a menor valor agregado nacional, mayor es el monto exportado<sup>52</sup>.

En suma, el análisis del desempeño comercial reciente da cuenta de que las nuevas condiciones macroeconómicas e internacionales que permitieron la mejora del saldo comercial argentino y el crecimiento de las exportaciones industriales, no garantizaron por sí mismas la consecución de un patrón exportador que avanzara hacia productos con una mayor agregación local de valor y mejora del perfil tecnológico de las ventas externas. Lo anterior deriva en la discusión acerca del tipo de actividades industriales que podrían promocionarse buscando una reconfiguración industrial del país, cuya demanda internacional presente dinamismo en la actualidad. El objetivo es obtener ganancias de competitividad sostenibles en el tiempo que no se apoyen exclusivamente en las ventajas de precios, y que sean acordes con el incremento de la eficiencia productiva local compatible con un sendero de desarrollo económico y social.

<sup>52</sup> El autor muestra que, de las exportaciones de manufacturas industriales con contenido tecnológico medio-alto, sólo el 10% tiene un componente incorporado de valor nacional significativo -superior a la media industrial-, mientras que la proporción es mayor para las manufacturas de alto contenido tecnológico -aunque la incidencia sea sólo del 32%-, y alcanza el 70% en los bienes industriales exportados de baja tecnología.

Esto permitiría modificar la inserción de nuestra industria en la economía internacional, y reducir la dependencia del abastecimiento importado en algunos rubros clave para la dinámica productiva local, teniendo en cuenta las tendencias mundiales respecto del dinamismo del comercio internacional asociado con productos de mayor tecnología incorporada. Discutiremos estos aspectos en los próximos apartados.

### **III.2. ¿Hacia dónde vamos? La potencialidad de los distintos rubros industriales<sup>53</sup>**

En esta sección avanzamos en un abordaje metodológico que nos permita identificar las características diferenciales de los rubros manufactureros de acuerdo a su desempeño comercial y productivo reciente, con el objeto de delinear posteriormente las potencialidades de reconfiguración productiva y ganancias de competitividad de aquellas actividades que resulten con mayores posibilidades de desarrollo.

Como ya discutimos, desde una visión *tradicional* la competitividad en el plano microeconómico está en gran medida asociada a la *performance* de las firmas en lo vinculado con las estrategias de producción, comercialización, desarrollo tecnológico y optimización de procesos organizacionales con el objeto de mejorar su posicionamiento en el mercado (lo que da cuenta de su capacidad competitiva). Ahora bien, desde una visión sistémica, la competitividad internacional de un país se explica por numerosos factores, lo cual complejiza su abordaje y el diseño de una metodología de estudio.

Tomando en consideración algunas recomendaciones derivadas de los estudios contemporáneos realizados en esta última línea de análisis, tanto para países desarrollados como para naciones latinoamericanas<sup>54</sup>, abordaremos inicialmente las modificaciones en la especialización industrial que Argentina ha evidenciado -a partir de la configuración de su comercio exterior por rubros manufactureros-, apelando al estudio de las ventajas comparativas reveladas. Asimismo, dado que este enfoque resulta incompleto para estudiar el perfil competitivo de la industria, lo combinaremos

---

<sup>53</sup> Como mencionamos previamente, la literatura propone hacer eje en la selección estratégica para la reconfiguración productiva en torno a *actividades*, y no a *subsectores*. Sin embargo, dada la disponibilidad de información y el objetivo del presente trabajo, discutiremos estos aspectos tomando para los datos de comercio exterior y productivos el plano de los rubros manufactureros -que en la clasificación internacional refieren al nivel de *Clasificación Internacional Industrial Uniforme* (CIIU) Rev. 3 a tres dígitos-, los cuales permiten identificar actividades afines en torno al mismo tipo de productos al interior de una rama manufacturera.

<sup>54</sup> Al respecto, vale destacar el repaso realizado por Chudnovsky y Porta (1990) en relación a estudios sobre la competitividad internacional que han tratado de abordar esta cuestión para los países industrializados y para América Latina en particular, haciendo referencia a las diversas visiones conceptuales que hemos mencionado en la primera sección de este trabajo.

con otros indicadores de desempeño productivo: producción, salida exportadora, incidencia de las importaciones en la demanda local, productividad, crecimiento del empleo y de los salarios<sup>55</sup>, y aspectos cualitativos que aportan un panorama más completo sobre esta cuestión.

Con el análisis conjunto de diversos indicadores se busca dilucidar si las ventajas comparativas que surgen del desempeño comercial reciente de nuestro país se asocian con ganancias de eficiencia productiva, si éstas van de la mano de una mejora en las condiciones laborales y, a su vez, si repercuten favorablemente en los saldos comerciales, entre otros aspectos. Resulta también relevante determinar aquellos rubros o actividades manufactureras que incorporan potencialmente mayor contenido tecnológico en su desempeño productivo local, lo que podría asociarse con requerimientos de inversión en capital físico y calificación del trabajo.

Como adelantamos, la identificación del patrón de especialización industrial de Argentina lo realizamos por medio del indicador de Ventajas Comparativas Reveladas ( $VCR_i$ ) del comercio exterior de los rubros manufactureros en los últimos diez años, especialmente en el escenario posterior a la devaluación, contemplando los años de recuperación económica entre 2003 y 2006<sup>56</sup>.

Al respecto, resulta importante realizar una aclaración metodológica. La medición de las ventajas comparativas reveladas a partir del indicador  $VCR_i$  adoptada en este trabajo es la utilizada por Nassif (2003) en base a Lafay (1990) para el análisis de la situación de la industria brasileña reciente. El indicador mide, para cada subsector o rubro, la diferencia, expresada en puntos porcentuales del PBI, entre el saldo externo verificado y el saldo subsectorial que teóricamente se registraría si el saldo total se prorratease según la participación de cada rubro en el comercio total. El supuesto que sustenta la hipótesis teórica -contra la que se confronta el saldo real-, es la ausencia de toda ventaja o desventaja comparativa, en cuyo caso la distribución de los saldos

---

<sup>55</sup> Los únicos rubros que evidenciaron un buen desempeño productivo reciente pero que no han recuperado el salario real de 2001 son Edición gráfica y producción de compactos y Transmisores de radio, TV y aparatos de telefonía. No obstante, vale destacar que se dificulta el análisis de la evolución del salario real por rubro manufacturero porque la Encuesta Industrial Anual de la que surgen estos datos considera sólo ocupados en posición jerárquica (mayor al rango de operario) dentro de las firmas. En consecuencia, quedan excluidos de los datos de empleo y salario los escalafones bajos del plantel de personal. Del mismo modo, las demás estadísticas disponibles en el país para analizar la evolución salarial -sea desde la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC como del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que lleva el Ministerio de Trabajo- no permiten trabajar con datos representativos a este nivel de desagregación por rubros.

<sup>56</sup> Hemos apelado a este período de tiempo reciente para el análisis debido a que consideramos la disponibilidad de información homogénea que nos permita hacer comparaciones al interior de los rubros manufactureros, teniendo en cuenta que existió un quiebre estructural de tendencias en 2001-2002 con motivo de la abrupta crisis económica, el abandono del Régimen de Convertibilidad y el inicio de un nuevo esquema macroeconómico con tipo de cambio competitivo. Asimismo, entendemos que este lapso de tiempo nos permite hacer referencia a la estructura productiva vigente en nuestro país, con vistas al corto y mediano plazo.

subsectoriales sería, por definición, igual a la distribución del valor total de comercio subsectorial. La diferencia, por lo tanto, constituye una medida de la ventaja comparativa dentro de cada país (si es positiva) o de la desventaja (si es negativa).

El índice de  $VCR_i$  sigue la siguiente fórmula:

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

Donde:

$VCR_i$  es el indicador de ventajas comparativas del subsector  $i$  en términos netos de su saldo comercial,

$\frac{1000}{PBI}$  es el ponderador que se utiliza para normalizar los indicadores alcanzados en cada subsector en relación al producto de la economía bajo análisis.

$(X_i - M_i)$  es el saldo comercial observado del subsector  $i$ ,

$\left( \frac{X_i + M_i}{X + M} \right) \cdot (X - M)$  es un valor teórico que representa el componente subsectorial de  $i$  en el superávit o déficit global del país, a partir de su ponderación en la apertura comercial total. Es decir, plantea un saldo comercial subsectorial teórico que surge de aplicar la ponderación del subsector en la apertura total de la economía.

Cuando el saldo comercial efectivo de un subsector es superior al teórico, el indicador  $VCR_i$  es positivo, siendo que manifiesta una ventaja comparativa. En tanto un subsector presente una ventaja comparativa, necesariamente otros mostrarán desventajas. Vale destacar que este indicador contempla la probable existencia de comercio intra-industrial, por lo que toma en cuenta los saldos comerciales -y no las exportaciones solamente-; y considera la importancia relativa de cada uno de los flujos comerciales de las ramas en el producto del país, incorporando el ponderador que mide el índice en función del PBI.

Este indicador presenta diferencias significativas respecto de otros índices de ventajas comparativas frecuentemente utilizados, los cuales relacionan la participación de las exportaciones o los saldos comerciales de cada subsector o producto del país con la estructura vigente en el comercio mundial. El indicador de ventajas comparativas más difundido es el que propuso Balassa (1965), que consiste en el análisis de las

exportaciones nacionales en comparación con las mundiales, para un subsector o producto, siguiendo el siguiente cálculo:

$$VCRE_i = \frac{\left( \frac{X_i}{X_i^w} \right)}{\left( \frac{X}{X^w} \right)}$$

Donde la ventaja comparativa revelada de un determinado producto exportado por un país ( $VCRE_i$ ) surge del cociente entre la participación del país en el mercado mundial del producto  $\left( \frac{X_i}{X_i^w} \right)$  y la participación del país en el mercado mundial de todos los bienes  $\left( \frac{X}{X^w} \right)$ .

El inconveniente que presenta este cálculo es que sólo tiene en cuenta las exportaciones, cuando en realidad, para economías abiertas, interesa considerar el comercio neto y el grado de apertura económica. Por eso, estudios posteriores buscaron un indicador superador en términos de saldos netos de exportación. El indicador de  $VCR_i$  que adoptamos en este trabajo considera, efectivamente, los saldos comerciales y adopta el supuesto de que, dado que el estudio de las ventajas comparativas reveladas sólo tiene sentido en un análisis *ex-post*, el comercio exterior de un país revela de por sí sus ventajas comparativas, asumiendo que la apertura comercial que el país presenta (la suma de sus exportaciones e importaciones) define su grado de inserción en el comercio internacional. De esta forma, a partir del estudio de sus flujos comerciales puede identificarse la inserción subsectorial que presenta la nación en el escenario mundial, sin necesidad de apelar a las estadísticas de intercambio comercial del resto del mundo<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Al respecto, el Centro de Estudios Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores ha realizado recientemente un análisis de las ventajas comparativas de las exportaciones argentinas de acuerdo al

siguiente indicador:  $VCRS_i = \frac{VCRE_i - 1}{VCRE_i + 1}$  para el nivel de productos a cuatro dígitos del nomenclador

de mercancías CUCI -*Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional*- Rev. 3, entre 1989 y 2004. A pesar de que el análisis metodológico propuesto es diferente, las conclusiones a las que arriba en términos de los productos en los cuales Argentina revela ventajas comparativas van en línea con las derivaciones que hemos realizado en este trabajo. Esto refiere a que, como veremos, dado que los rubros en los cuales nuestro país revela ventajas se relacionan con el aprovechamiento de recursos naturales, la competitividad asociada tiene un carácter estático -dada la alta eficiencia productiva de estos rubros, netamente exportadores y con saldos comerciales fuertemente superavitarios- (para mayor detalle, véase Cafiero; 2006). No obstante, su cálculo se realiza a nivel de *producto* y requiere un gran caudal de información, a diferencia de nuestro análisis, que permite estudiar características diferenciales por *rubro manufacturero* con potencialidades en materia de ventajas comparativas, y contrastar ese análisis con indicadores de desempeño productivo que, en nuestro país, no están disponibles en forma más desagregada que la aquí expuesta. De todos modos, ambos enfoques podrían ser complementarios en la medida que la identificación de las diferencias comparativas de cada rubro se puede combinar con el estudio pormenorizado al interior de los mismos, analizando por productos (con su posición en el mercado

Es importante destacar que el uso que aquí realizamos del  $VCR_i$  no implica asumir que la determinación de la competitividad de una economía supone establecer la competitividad relativa de los distintos subsectores unilateralmente asociada con la noción de que un país tiende a exportar mayoritariamente aquellos bienes que mejor utilizan sus factores disponibles, o, lo que es lo mismo, exporta aquellos bienes en los que goza de ventajas comparativas estáticas (supuestos del modelo de Herscher-Ohlin). En un análisis *dinámico* de la medición de  $VCR_i$  es posible determinar el *surgimiento* de ventajas comparativas dinámicas, siendo que, de acuerdo a Lafay y Herzog (1989), su desarrollo dependería del aprovechamiento a nivel microeconómico de dos tipos de innovaciones: las que generan una baja relativa de costos por cambios en los procesos de producción y las que generan rentas monopólicas por la creación de nuevos productos (citado en Chudnovsky y Porta, 1990).

En suma, la identificación de ventajas comparativas reveladas por sí misma no alcanza para observar la competitividad y la eficiencia productiva de los rubros manufactureros, por lo que apelamos a indicadores complementarios de desempeño productivo. En primera instancia, combinamos los cálculos de las ventajas comparativas con la orientación exportadora de la producción local (coeficiente de exportación como porcentaje del valor de producción) y el grado de penetración de las importaciones (coeficiente de la importación en relación con el consumo aparente local de cada rubro). Observamos la evolución entre 1997 y 2006, con especial atención al período que marca las tendencias productivas vigentes luego de la devaluación: 2003-2006.

En el Esquema 1 se agrupan los rubros manufactureros que presentan rasgos similares en estos aspectos, de acuerdo a los datos presentados en el Anexo estadístico. El objetivo de presentar este Esquema es aportar un *cuadro de situación* de los distintos rubros, como forma de identificar los divergentes puntos de partida y necesidades específicas que caracterizan a cada uno. Esta diferenciación resulta fundamental en miras a identificar los tiempos de maduración esperados de escogerse su estímulo, y poder instrumentar políticas acordes, coordinadas y compatibles entre sí.

Efectivamente, tal como adelantamos previamente, los rubros que se identifican como aquellos más competitivos son los que se asocian con ventajas basadas en recursos naturales (alimentos, cueros, madera, combustibles y productos de hierro y acero). Éstos son agrupados en el Esquema 1.a y se caracterizan por ser superavitarios en términos comerciales, contar con una significativa salida exportadora -que en

---

mundial), para identificar potenciales compradores, competidores y barreras arancelarias, entre otros aspectos.

ocasiones supera el 40%, como en productos alimenticios, cueros y combustibles-, y una reducida competencia de productos importados en el mercado local (con excepción de la penetración intermedia de Muebles... y Productos de hierro y acero, los que presentan saldos comerciales positivos pero una mayor demanda de importaciones en el mercado doméstico). En el caso de los Combustibles y lubricantes, la penetración de importados fue creciente en los últimos tres años -aunque continúa siendo reducida- debido a las dificultades que registró la oferta energética local para abastecer el mercado interno al ritmo en que éste ha estado creciendo. En tanto, las ventas externas de Productos de hierro y acero han tenido un desempeño muy positivo en los últimos cuatro años, aunque la oferta local de estos bienes fue insuficiente para abastecer la creciente demanda interna, de manera que se observó un cada vez mayor grado de penetración de las importaciones de este rubro.

En lo vinculado al segundo grupo de rubros manufactureros (Esquema 1.b), que involucra a aquellos cuyas VCR no resultaron positivas pero sí presentaron mejoras en el período reciente 2003-2006, resulta interesante notar la heterogeneidad que se evidencia en relación con su salida exportadora y la competencia importada. Como puede observarse en el Cuadro 6 del Anexo estadístico, si bien en su mayoría estos rubros presentan mejores saldos comerciales que los vigentes durante el período 1997-2000 de la Convertibilidad<sup>58</sup>, los déficit comerciales son recurrentes. Aún así, al interior de este grupo se destacan aquellos rubros que alcanzaron en los últimos cuatro años niveles de exportaciones récord desde 1993 o mostraron una reducción de sus déficit comerciales, tales como Sustancias químicas básicas y gases industriales, Agroquímicos, Papel y productos de papel, Impresión y servicios conexos, Productos de plástico, Productos de minerales no metálicos y Productos de caucho.

---

<sup>58</sup> En el análisis se excluyeron los años 2001 y 2002 por entenderse que la crisis económica y el cambio de régimen repercutieron de forma especialmente negativa en el desempeño de la actividad industrial en su conjunto.

**Esquema 1. Rubros manufactureros de acuerdo a sus VCR, salida exportadora y competencia importada, 2003-2006**

**1.a Rubros con ventajas comparativas positivas (VCR>0 en 2003-2006)**

Salida exportadora (Exportaciones / VBP)	Penetración de importaciones (Importaciones / Consumo aparente)		
	Alta (>20%)	Media (10%-20%)	Reducida (<10%)
<b>Alta (&gt;20%)</b>		-Productos de hierro y acero	-Productos alimenticios <sup>a</sup> -Cueros y marroquinería -Combustibles y lubricantes
<b>Media (10%-20%)</b>		-Muebles, somieres y colchones	-Lácteos -Harinas de cereales y legumbres, arroz y alimentos para animales -Maderas y productos de madera y corcho (excl. Muebles)
<b>Reducida (&lt;10%)</b>			-Bebidas <sup>b</sup> -Productos de panadería, azúcar, chocolates, infusiones y especias

(a) Incluye carnes, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas.

(b) Incluye gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas.

**1.b Rubros con potenciales ventajas comparativas (VCR ≤ 0 pero mejorando en 2003-2006)**

Salida exportadora (Exportaciones / VBP)	Penetración de importaciones (Importaciones / Consumo aparente)		
	Alta (>20%)	Media (10%-20%)	Reducida (<10%)
<b>Alta (&gt;20%)</b>	-Sustancias químicas básicas y gases industriales -Fibras artificiales y sintéticas -Productos de caucho -Productos de metales no ferrosos -Construcción y reparación de buques y embarcaciones		
<b>Media (10%-20%)</b>	-Hilados y tejidos textiles -Textiles para el hogar y tapicería -Productos químicos <sup>a</sup> -Agroquímicos	-Papel y productos de papel	
<b>Reducida (&lt;10%)</b>			-Tejidos de punto -Impresión y servicios conexos -Productos de plástico -Productos metálicos para uso estructural, tanques y generadores de vapor -Productos de tabaco -Productos de minerales no metálicos (excl. Vidrio) -Carrocerías para vehículos, remolques y semirremolques

(a) Incluye fabricación de pinturas, barnices, tintas y masillas, productos farmacéuticos, medicinales, botánicos y veterinarios, jabones, detergentes, cosméticos, perfumes y productos de higiene y tocador.

**1.c. Rubros con desventajas comparativas (VCR<0 y desmejorando en 2003-2006)**

Salida exportadora (Exportaciones / VBP)	Penetración de importaciones (Importaciones / Consumo aparente)		
	Alta (>20%)	Media (10%-20%)	Reducida (<10%)
<b>Alta (&gt;20%)</b>	-Maquinaria de uso general -Maquinaria de oficina, contabilidad e informática -Vehículos automotores -Transmisores de radio, TV y aparatos de telefonía -Instrumentos médicos y de precisión -Autopartes para vehículos y motores -Material rodante para ferrocarriles y aeronaves		
<b>Media (10%-20%)</b>	-Fabricación de productos de hornos de coque -Maquinaria de uso especial -Hilos y cables aislados -Receptores de radio, TV, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video -Joyas, juguetes y otras manufacturas n.c.p -Motores, generadores eléctricos y aparatos de distribución de energía eléctrica		
<b>Reducida (&lt;10%)</b>	-Artefactos para uso doméstico -Artículos de electricidad <sup>a</sup> -Motocicletas, bicicletas y sillones ortopédicos	-Calzado y sus partes -Vidrio y productos de vidrio -Procesos de acabado de superficies metálicas	-Confecciones de vestir y pieles -Edición gráfica y producción de compactos

(a) Incluye pilas, lámparas eléctricas y equipos de iluminación.

NOTAS:

1) Vale destacar que aquí no se incorpora al rubro Fundición de hierro y acero, dado que no hay información desagregada comercial disponible comparable con estas estadísticas.

2) Aquellos rubros que figuran en rojo presentaron déficit comercial en 2006.

3) Los indicadores fueron tomados como promedio de los años 2003-2006.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.

En el tercer grupo encontramos la mayor cantidad de rubros, los cuales se caracterizan por presentar desventajas comparativas en el país y un desmejoramiento en el período reciente (Esquema 1.c). Se destacan el grueso de aquellos considerados de alta tecnología en términos internacionales -y cuya dinámica global se presentó previamente-, tales como maquinaria y bienes de capital, aquellos de consumo durable, indumentaria y la producción de vehículos (dentro de la industria automotriz). Es importante señalar que, a pesar de que en su mayoría son rubros deficitarios -con una alta penetración de importaciones-, los únicos dentro de este grupo que redujeron sus exportaciones desde la devaluación han sido los de Maquinaria de oficina..., Artículos de electricidad, Transmisores de radio... e Hilos y cables aislados. Esta merma de las exportaciones se condijo, como veremos más adelante, con una reactivación de la

producción que se orientó principalmente al abastecimiento de la demanda interna. Del resto de los productos surge que como el incremento de las ventas externas fue menor a la demanda importada, la creciente inserción externa no se tradujo en una contribución positiva a la balanza comercial argentina.

El pobre resultado en materia comercial de estos rubros no implica negar la potencialidad de impulsar algunos de los mismos por medio de instrumentos de política pública, sino reconocer el punto de partida y los esfuerzos necesarios para avanzar en su desarrollo. Vale destacar que en este último segmento, a la luz de la creciente intensidad de los flujos comerciales internacionales y del fraccionamiento de la producción a escala global, no resultaría adecuado pensar -al menos en el corto/mediano plazo- en mecanismos de sustitución de importaciones generalizados, sin discriminar entre aquellas maquinarias o bienes de capital en los que el país está mostrando mejores desempeños productivos de aquellos casos donde a las desventajas comparativas se le suman las dificultades para mejorar la productividad y los niveles de empleo e inversión locales.

Aún comparando los resultados aquí obtenidos con otra medición de ventajas comparativas reveladas de las exportaciones manufactureras argentinas, como la realizada por Cafiero (2006) antes mencionada, se observan conclusiones similares. En efecto, la mayoría de los 40 primeros productos exportados por Argentina al mundo en el período 1989-2004, revelan ventajas comparativas estáticas asociadas con productos agroalimenticios o manufacturas industriales de baja tecnología y escasa agregación de valor (Productos de hierro y acero, combustibles), los cuales se ubicarían en el primer grupo que hemos planteado (Esquema 1.a).

De dicho estudio surgen también otras derivaciones en lo relacionado con la orientación geográfica de las ventas, que resulta interesante tener presente al momento de delinear una política comercial que se proponga mejorar la inserción exportadora de nuestro país. En tal sentido, el autor verifica que a pesar de que en los años posteriores a la devaluación se ha incrementado la diversificación de productos y destinos de colocación de las manufacturas exportadas por Argentina, son el MERCOSUR y los demás países que integran la ALADI las naciones en las cuales Argentina presenta las mayores probabilidades de incrementar la competitividad de sus exportaciones, tanto de aquellas que ya muestran ventajas comparativas como de las que presentan una mejora competitiva potencial<sup>59</sup>. En la misma línea, en un estudio

---

<sup>59</sup> De acuerdo al estudio que realiza Cafiero (2006), la canasta de productos exportados por Argentina presenta mayores niveles de competitividad en el ámbito del MERCOSUR y de los países que conforman la ALADI respecto de las ventas globales que incorporan a otros países del mundo. Es decir, mientras que el 24% de la canasta de exportación argentina al MERCOSUR presenta ventajas comparativas, como así

circunscripto al análisis de las MOI, Castagnino (2006) encuentra que a diferencia de las exportaciones argentinas de bajo y medio-bajo contenido tecnológico -que se dirigen fundamentalmente a EE.UU. y la UE-, el mercado regional es el principal destino de aquellas ventas externas de alto y medio-alto contenido tecnológico<sup>60</sup>, lo que evidencia la dinámica potencial de profundizar los mecanismos de integración regional<sup>61</sup>.

Habiendo analizado las ventajas comparativas *vis a vis* otros indicadores de desempeño comercial de los rubros manufactureros, cabe ahora indagar acerca de las dinámicas productivas que se asocian a ellos. En el Esquema 2 presentamos el agrupamiento de los 49 rubros manufactureros de acuerdo a la evolución del empleo, la producción y la productividad<sup>62</sup>. En el Esquema 2.a identificamos a aquellos que han mostrado un dinamismo creciente de la ocupación desde 2003, mientras que en el 2.b se encuentran los dos únicos rubros que tuvieron un desempeño reciente adverso en términos de creación de puestos de trabajo: Calzado y sus partes<sup>63</sup> y Fibras artificiales y sintéticas. Esta discriminación busca escindir las ganancias de productividad que derivaron de un dinamismo virtuoso de crecimiento de la producción y el empleo, de aquellas actividades que ganaron eficiencia a costa de una reconfiguración productiva que implicó la destrucción de puestos de trabajo. Siendo que nuestro abordaje asume una visión de competitividad que implica mejoras en las condiciones de vida de la

---

también el 22% de la destinada a la ALADI, ese porcentaje desciende a 13% cuando se contemplan los demás destinos.

<sup>60</sup> Así, mientras el 69% de las exportaciones de medio-alto contenido tecnológico se dirigen a la región y el 15% a la UE y EE.UU., en aquellas de contenido medio-bajo estas proporciones son del 34% y 27%, respectivamente. A pesar de esto, Argentina presenta déficit comerciales recurrentes con Brasil, especialmente en lo que hace a manufacturas industriales, por lo que el desarrollo de estas actividades podría generar, en primera instancia, al menos la reducción de estos saldos comerciales deficitarios.

<sup>61</sup> La idea de promover cadenas productivas en el marco regional se ha planteado con mayor énfasis institucional en el MERCOSUR a partir de 2002, con la creación de Foros de Competitividad para las Cadenas Productivas. El objetivo de los mismos es diseñar e implementar políticas específicas de actividades complementarias y cooperativas -sobre todo entre pequeñas y medianas empresas y/o entre empresas de este tipo y sus grandes clientes o proveedores de insumos-. No obstante, han sido pocos los que han tenido implementación práctica, siendo que se homologaron acuerdos en el ámbito de la industria siderúrgica, automotriz, textil y de artículos para el hogar (López y Laplane, 2004).

<sup>62</sup> Los indicadores que sustentan este agrupamiento se presentan en el Cuadro 8 del Anexo estadístico y surgen de la Encuesta Industrial Anual realizada por el INDEC, con frecuencia trimestral. En el presente trabajo hemos puesto énfasis en la *generación* de empleo industrial, sin priorizar a los rubros más significativos en materia de contribución absoluta a la cantidad de puestos de trabajo manufactureros de la economía.

<sup>63</sup> En el caso de Calzado y sus partes el aumento de la productividad dado por el fuerte crecimiento de la producción (que alcanzó niveles récord) se vincula con un proceso de reconversión productiva en el rubro, tras el escenario adverso que implicó para este segmento productivo la vigencia de la Convertibilidad y la devaluación brasileña de 1999. Esto se evidencia por el hecho de que la producción de calzados deportivos y de alta gama ha tenido una mejor *performance* relativa que la elaboración de calzados urbanos de gama baja, la cual enfrenta mayores dificultades para afrontar los costos de la oferta importada. Por sus características productivas, la elaboración de calzado deportivo requiere una mayor tecnificación en la producción y mayores escalas, en tanto la de alta gama resulta de un proceso más artesanal, con incorporación de diseño y mayor calificación en el puesto de trabajo. Esta transformación explica en gran medida el hecho de que el rubro haya registrado en su conjunto una caída de la ocupación en sintonía con una duplicación de los niveles salariales promedio.

población, entendemos que la dinámica productiva reciente que haya generado empleo es aquella que tiene sentido promocionar en el futuro.

## Esquema 2. Rubros manufactureros de acuerdo a sus desempeños en materia de producción, empleo y productividad, 2003-2006

### 2.a Rubros con aumento del empleo

Productividad	Nivel de producción		
	Creciente y récord*	Creciente	Decreciente
<b>Positiva, por encima de la media industrial (≥ 10%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Lácteos</li> <li>-Harinas de cereales y legumbres; arroz, alimentos para animales</li> <li>- Productos de panadería, azúcar, chocolates, infusiones y especias</li> <li>-Bebidas<sup>a</sup></li> <li>-Papel y productos de papel</li> <li>-Impresión y servicios conexos</li> <li>-Sustancias químicas básicas y gases industriales</li> <li>-Agroquímicos</li> <li>-Productos de caucho</li> <li>-Vidrio y productos de vidrio</li> <li>-Productos de hierro y acero</li> <li>-Fundición de hierro y acero</li> <li>-Receptores de radio, TV, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video</li> <li>-Artefactos de uso doméstico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Textiles para el hogar y tapicería</li> <li>-Tejidos de punto</li> <li>-Edición gráfica y producción de compactos</li> <li>-Productos químicos<sup>c</sup></li> <li>-Productos de minerales no metálicos</li> <li>-Motores, generadores eléctricos y aparatos de distribución de energía eléctrica</li> <li>-Instrumentos médicos y de precisión</li> <li>-Transmisores de radio, TV y aparatos de telefonía</li> <li>-Vehículos automotores</li> <li>-Carrocerías para vehículos; remolques y semirremolques</li> <li>-Motocicletas, bicicletas y sillones ortopédicos</li> <li>-Muebles, somieres y colchones</li> </ul>	
<b>Positiva, por debajo de la media industrial (0%-10%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Productos alimenticios<sup>b</sup></li> <li>-Productos de plástico</li> <li>-Productos de metales no ferrosos</li> <li>-Combustibles y lubricantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hilados y tejidos textiles</li> <li>-Procesos de acabado de superficies metálicas</li> </ul>	
<b>Negativa (&lt;0%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cueros y marroquinería</li> <li>- Maderas y productos de madera y corcho (excl. Muebles)</li> <li>-Fabricación de productos de hornos de coque</li> <li>-Maquinaria de uso general</li> <li>-Autopartes para vehículos y motores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Confecciones de vestir y pieles</li> <li>-Maquinaria de uso especial</li> <li>-Productos metálicos para uso estructural, tanques y generadores de vapor</li> <li>-Maquinaria de oficina, contabilidad e informática</li> <li>-Hilos y cables aislados</li> <li>-Artículos de electricidad<sup>d</sup></li> <li>-Material rodante para ferrocarriles y aeronaves</li> <li>-Joyas, juguetes y otras manufacturas n.c.p</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Productos de tabaco</li> <li>-Construcción y reparación de buques y embarcaciones</li> </ul>

(\*) Hace referencia a niveles récord de producción en la serie histórica que se inicia en 1993.

(a) Incluye gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas.

(b) Incluye carnes, pescados, hortalizas, legumbres, frutas, grasas y aceites.

(c) Incluye fabricación de pinturas, barnices, tintas y masillas, productos farmacéuticos, medicinales, botánicos y veterinarios, jabones, detergentes, cosméticos, perfumes y productos de higiene y tocador.

(d) Incluye pilas, lámparas eléctricas y equipo de iluminación.

## 2.b Rubros con caída del empleo

Productividad	Nivel de producción		
	Creciente y récord	Creciente	Decreciente
Positiva, por encima de la media industrial ( $\geq 10\%$ )	-Calzado y sus partes		
Negativa ( $<0\%$ )			-Fibras artificiales y sintéticas

NOTA: Aquellos rubros que figuran en azul alcanzaron niveles de empleo récord. En tanto, los resaltados en naranja presentaron limitaciones al crecimiento en el período 2003-2006, sea por los altos niveles alcanzados de capacidad instalada en uso (superiores al 80%) como por haber mostrado dificultades para emplear mano de obra (con más de un 20% de firmas que requirieron personal pero no pudieron cubrir sus requerimientos). En los casos de Productos y Fundición de hierro y acero, entendemos que el hecho de ser industrias de proceso continuo, hace que habitualmente trabajen al tope de capacidad instalada, por lo que esto no constituye una señal de limitación de oferta.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.

La lectura del cuadro permite observar, por ejemplo, la posición en términos de desempeño productivo de los Agroquímicos en contraposición con los Productos de caucho, en tanto a pesar de que ambos se ubican en el primer cuadrante del Esquema 2.a por haber mostrado incrementos del empleo, crecimiento de la producción a niveles récord y ganancias de productividad por encima de la media industrial, en el caso de las manufacturas de caucho su desempeño se enfrentó a mayores limitaciones productivas, alcanzando niveles de uso fabril por encima del 80%. Por lo tanto, el desempeño futuro de este rubro requiere de un esfuerzo inversor mayor en términos de expansión de la oferta. Por su parte, su desempeño relativo fue más favorable que el de los fabricantes de Material rodante ferroviario y aeronaves, ubicados en el octavo cuadrante, en tanto a pesar de mostrar un incremento del empleo y la producción, perdió eficiencia productiva y se encontró con limitaciones al crecimiento vinculadas con la disponibilidad de mano de obra calificada para los requerimientos de personal, siendo que eso no le permitió recuperar sus niveles de producción históricos.

Resulta interesante notar que han sido sólo dos los rubros que en el escenario reciente han tenido una mayor eficiencia productiva con incrementos de productividad al mismo tiempo que superaron los máximos niveles de empleo de la serie histórica desde 1993: los Productos químicos y los Productos de plásticos, siendo que estos últimos también marcaron un récord histórico en términos de producción. Entre los Productos químicos, el mayor dinamismo productivo se reflejó en un incremento de las exportaciones, aunque no en un crecimiento del saldo comercial. La mejor *performance* relativa en este aspecto fue evidenciada por los medicamentos y productos farmacéuticos que, como veremos más adelante, han tenido un estímulo específico en el mercado interno dado por la promulgación de la Ley de Prescripción

de Medicamentos por Genéricos (Ley N° 25.649/02), la cual también operó a favor de una mayor salida exportadora en el ámbito regional del MERCOSUR. Por su parte, el rubro de Productos de plásticos ha combinado incrementos de la producción con una mejora del saldo comercial a partir de la oportunidad de sustitución de importaciones que motivó el nuevo esquema cambiario.

Asimismo, es destacable el hecho de que han sido varios los rubros que alcanzaron niveles de producción récord en el escenario reciente -con picos máximos de producción en las series históricas desde 1993- y que han presentado dificultades para ampliar su producción, sea por el alto nivel de uso fabril alcanzado como por los requerimientos de mano de obra no cubiertos. Sin dudas, de no haberse encontrado con estas limitaciones, estos rubros podrían haber conseguido niveles de empleo y producción aún mayores.

En el Esquema 3 presentamos los rubros del Esquema 2.a -es decir, aquellos que no redujeron su dotación de personal- que tuvieron incrementos en la productividad, agrupados de acuerdo a la evolución de su índice de  $VCR_i$  presentado en el Esquema 1 (sean positivas, potenciales o en desmejora). De esta forma, consideramos sólo a aquellos rubros que han mostrado un buen desempeño productivo en el escenario macroeconómico reciente, tratando de identificar su *performance* en materia de comercio exterior a partir del índice  $VCR_i$ . Al mismo tiempo, tendremos en consideración el contenido tecnológico que mayoritariamente pueden tener los rubros bajo análisis.

En el primer grupo encontramos a aquellos rubros *competitivos* -a partir de sus ventajas comparativas reveladas positivas y el desempeño productivo favorable-, y vemos que, con excepción de los Cueros y marroquinería, aparecen todos los que habíamos identificado en el Esquema 1.a. Estos rubros se asocian en su mayoría al aprovechamiento de recursos naturales, como ya mencionamos, y presentan, por lo general, una baja incorporación de contenido tecnológico. Por lo tanto, en este caso el desafío consiste en avanzar en la agregación de valor y la diferenciación de productos, de modo de sostener estas ventajas comparativas mejorando los términos de intercambio y fortaleciendo su dinámica exportadora, procurando así evitar que se asocie exclusivamente a la evolución coyunturalmente buena de sus precios internacionales.

En el segundo grupo encontramos a los rubros *potencialmente competitivos*; es decir, a aquellos que a pesar de no ser competitivos en términos internacionales, registraron

mejoras en el índice  $VCR_i$  e incrementos de productividad, al tiempo que han tenido buenos desempeños comerciales -sea por el aliento a la exportación y/o la sustitución de importaciones desde la devaluación-, con un efecto positivo sobre el empleo y los salarios. Se destacan los rubros asociados con el complejo químico, papel-gráfico, plástico, textil y los relacionados con el complejo automotor en lo vinculado a carrocería y neumáticos (productos de caucho).

Esta clasificación nos permite distinguir la situación de tres grupos de rubros que, aunque presentaron mejores desempeños relativos en el escenario reciente en términos productivos, todavía muestran diferencias en cuanto a su situación comercial y, por lo tanto, requieren diversos esfuerzos de política para mejorar su competitividad.

Con excepción del complejo químico -que incluye a la industria farmacéutica-, ninguno de los demás integrantes de los grupos competitivos y potencialmente competitivos puede caracterizarse como de alta tecnología. En cambio, sí se verifica la presencia de rubros de contenido tecnológico medio-alto -como es el caso del resto de los rubros químicos-, y de contenido medio-bajo -Productos de caucho y plástico y Productos de minerales no metálicos-, que como hemos visto antes, han venido presentando una dinámica virtuosa en términos comerciales en los últimos años. A su vez, debe mencionarse que varios de estos rubros dinámicos y con potencial competitivo presentaron limitaciones para la expansión de la oferta local desde 2003, vinculados con la capacidad fabril utilizada por encima del 80% o con requerimientos insatisfechos de demanda laboral. En este sentido, se destacan los casos de Combustibles y lubricantes, por ser insumos básicos para el desempeño de todo el aparato productivo, los Productos de hierro y acero, Productos de minerales no metálicos, los Productos de caucho, papel, la química básica y algunos rubros textiles.

A su vez, es importante destacar que el conjunto de los rubros competitivos o potencialmente competitivos que identificamos en el Esquema 3 representan el grueso de la producción, el empleo y las exportaciones industriales del país: en el promedio 2003-2006 dan cuenta del 74,6% de la producción manufacturera argentina, el 62,9 % del empleo fabril y el 79,2% de las exportaciones industriales.

**Esquema 3. Rubros manufactureros con incremento de producción, empleo y productividad, según VCR<sub>i</sub> y ganancias de productividad, 2003-2006**

		Rubros con crecimiento de la producción, el empleo y la productividad	
		Altas ganancias de productividad (≥ 10%)	Ganancias moderadas de productividad (0%- 10%)
Ventajas comparativas revelada (según VCR <sub>i</sub> )	<b>Competitivos</b> (Con VCR <sub>i</sub> positivas y ganancias de productividad, mayor producción y empleo)	Harinas de cereales y legumbres, arroz, alimentos para animales	Productos alimenticios
		Productos de panadería, azúcar, chocolate, infusiones y especias	
		Lácteos	
		Bebidas	
		Productos de hierro y acero	Combustibles y lubricantes
		Muebles, somieres y colchones	
	<b>Potencialmente competitivos</b> (Con VCR <sub>i</sub> negativas pero que mejoraron en el período 2003-2006 y ganancias de productividad, mayor producción y empleo)	Sustancias químicas básicas y gases industriales	
		Agroquímicos	
		Productos químicos	Productos de plástico
		Productos de caucho	
		Carrocería para vehículos, remolques y semirremolques	Productos de metales no ferrosos
		Papel y productos de papel	
		Impresión y servicios conexos	
		Textiles para el hogar y tapicería	Hilados y tejidos textiles
		Tejidos de punto	
		Productos de minerales no metálicos (excl vidrio)	
	<b>No competitivos y con pérdidas de competitividad</b> (Con VCR <sub>i</sub> negativas y que desmejoraron en el período 2003-2006 pero con ganancias de productividad, mayor producción y empleo)	Vehículos automotores	Procesos de acabado de superficies metálicas
		Motocicletas, bicicletas y sillones ortopédicos	
		Vidrio y productos de vidrio	
		Artefactos para uso doméstico	
		Edición gráfica y producción de compactos	
		Receptores de radio, TV, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video	
		Transmisores de radio, TV y aparatos de telefonía	
		Instrumentos médicos y de precisión	
Motores, generadores eléctricos y aparatos de distribución de energía eléctrica			

NOTA: Los resaltados en naranja presentaron limitaciones al crecimiento en el período 2003-2006, sea por los altos niveles alcanzados de capacidad instalada en uso (superiores al 80%) como por haber mostrado dificultades para emplear mano de obra (con más de un 20% de firmas que requirieron personal pero no pudieron cubrir sus requerimientos). En los casos de Productos de hierro y acero, entendemos que el hecho de ser una industria de proceso continuo, hace que habitualmente trabaje al tope de capacidad instalada, por lo que esto no constituye una señal de limitación de oferta.

Fuente: Elaboración propia.

En tercer y último lugar, se encuentran aquellos rubros que no sólo no son competitivos en términos internacionales de acuerdo al índice  $VCR_i$ , sino que han desmejorado su *performance* en años recientes. Sin embargo, en términos productivos, la dinámica de estos rubros ha sido positiva. Receptores de radio, TV...; Vidrio y productos de vidrio y Artefactos para uso doméstico, por ejemplo, registraron en el período 2003-2006 record de producción, e incrementaron su salida exportadora. Este último rubro incluso presentó un record en cuanto a exportaciones se refiere. A su vez, la industria automotriz ha mostrado un importante dinamismo, como veremos luego, y todos estos rubros tuvieron altas ganancias de productividad sin reducción de empleo, con excepción del rubro Procesos de acabado de superficies metálicas.

Por lo tanto, el hecho de que el desempeño competitivo de este tercer grupo no haya sido alentador dista de traducirse en una necesaria renuncia a procurar su impulso, al menos de algunas actividades en su interior. El desempeño en cuanto a  $VCR_i$  nos muestra en cambio que, de procurarse avanzar en su desarrollo competitivo -de acuerdo a distintos criterios que discutimos en secciones previas, muchos de los cuales pueden basarse incluso en parámetros *estratégicos*-, deben considerarse esfuerzos más profundos en materia de política comercial, plazos de intervención y criterios de promoción productiva que los requeridos por los rubros posicionados en los primeros dos grupos, para obtener ganancias competitivas que se traduzcan en el surgimiento de ventajas comparativas.

### **III.3. Implicancias para la promoción industrial en nuestro país**

Tal como mencionamos previamente en este trabajo, la búsqueda de una estrategia adecuada en materia de reconfiguración productiva para Argentina en la actualidad, implica descartar la alternativa de desarrollar fronteras adentro simultáneamente todos los rubros manufactureros, reconociendo la influencia de las nuevas condiciones internacionales en materia de fraccionamiento de los procesos productivos y creciente intercambio global de bienes, capitales y recursos en general. Además, el debate acerca de esta estrategia requiere necesariamente contemplar las restricciones que se plantean en materia de recursos y tiempos para poder alcanzar un impacto real en la actividad económica y productiva en el corto y mediano plazo, que permita sostener las condiciones para “seguir en carrera” y avanzar sobre los rubros que requieren un mayor esfuerzo. Por lo tanto, mejorar la calidad de la salida exportadora de nuestro país, avanzar en la sustitución de importaciones y reducir déficits comerciales

subsectoriales deben considerarse como medios para dotar de recursos al desarrollo integrado de la estructura productiva nacional.

A la luz de estas consideraciones, podrían aprovecharse las condiciones internacionales recientes a favor de los rubros manufactureros predominantes en nuestra estructura industrial, con el objeto de avanzar hacia la búsqueda de una mejora en la agregación de valor que permita ganar *competitividad no precio* atendiendo al sostenimiento de dinámicas productivas propicias en términos de condiciones socioeconómicas internas. En este sentido, debe considerarse la diferencia entre aquellos rubros competitivos y con potencialidades de serlo, de aquellos que requieren mayores esfuerzos, selectividad de políticas y plazos de intervención.

Vale destacar que la promoción específica en el corto plazo no anula la necesaria atención desde la política pública de programas de promoción horizontales con vistas a atender al segmento productivo industrial en su conjunto, ni a la implementación de sistemas de promoción que involucren la interacción o complementariedad con otros rubros de peor desempeño relativo, acorde a la visión de complementariedad al interior del aparato productivo que, según comentamos, plantea Ocampo (2001) para incrementar la competitividad sistémica de la economía. A su vez, sabemos que resulta necesario pensar en el desarrollo de nuevos subsectores productivos -lo que requiere, en gran parte de los casos, de nuevas firmas-, de modo de avanzar en la reconfiguración de una estructura productiva que permita sostener senderos de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, esta tarea deberá contar con diferentes tipos de políticas y mayores horizontes de planeamiento, para generar ventajas comparativas dinámicas en el comercio exterior y desarrollar, a su vez, una articulación virtuosa en materia de creación de empleo y agregación de valor local<sup>64</sup>.

En tal sentido, resulta preocupante el hecho de que muchos de los rubros identificados en el Esquema 3 presenten ya en la actualidad limitaciones para su crecimiento productivo. A su vez, encontramos un magro desempeño comercial en aquellos asociados a un mayor contenido tecnológico, en tanto los productos del complejo químico, metálico, no metálico y plástico, por ejemplo, han presentado déficits comerciales recurrentes.

A continuación señalamos características de algunos rubros analizados en relación con su estructura productiva, sus limitaciones y potencialidades, que resultan consideraciones necesarias para delinear acciones de política industrial que enfoquen

---

<sup>64</sup> Dentro de este grupo, identificamos entre otros a los productores de maquinarias y equipos, siendo que el actual proceso de inversión se basa mayoritariamente en la importación.

la reconfiguración productiva de nuestro país hacia un patrón de especialización menos dependiente de los productos primarios y de rubros de escaso valor agregado.

### **III.3.1. Los rubros competitivos**

#### **III.3.1.1. Margen de promoción al complejo agroalimenticio**

A pesar de que el complejo industrial alimenticio ha estado históricamente asociado con actividades manufactureras tradicionales y bajo dinamismo tecnológico, en el escenario reciente Argentina se caracteriza por elaborar productos muy dinámicos dentro de este segmento. Por otro lado, las perspectivas internacionales dan cuenta de que los productos asociados al complejo agroalimenticio siguen presentando potencialidades en términos de expansión de la demanda mundial y del sostenimiento de buenas condiciones de precios internacionales (en casos como aceites, productos lácteos, carnes, preparados frutihortícolas y frutas no tradicionales, panificados industriales y vinos finos). Existen aquí potencialidades para incrementar la diferenciación de producto y profundizar la “descomoditización” -discutida previamente en este trabajo- por medio de la incorporación de mayor calidad y atributos vinculados con la dosificación para la venta al por menor y el diseño de embalaje. En relación con este aspecto, Castagnino (2006) destaca que mediante estrategias de diferenciación de productos cárnicos, lácteos, quesos y aceites, Argentina podría incrementar su inserción en mercados desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea, sorteando algunas barreras no arancelarias aplicadas en materia agrícola y obteniendo un mayor precio unitario que en la venta a granel.

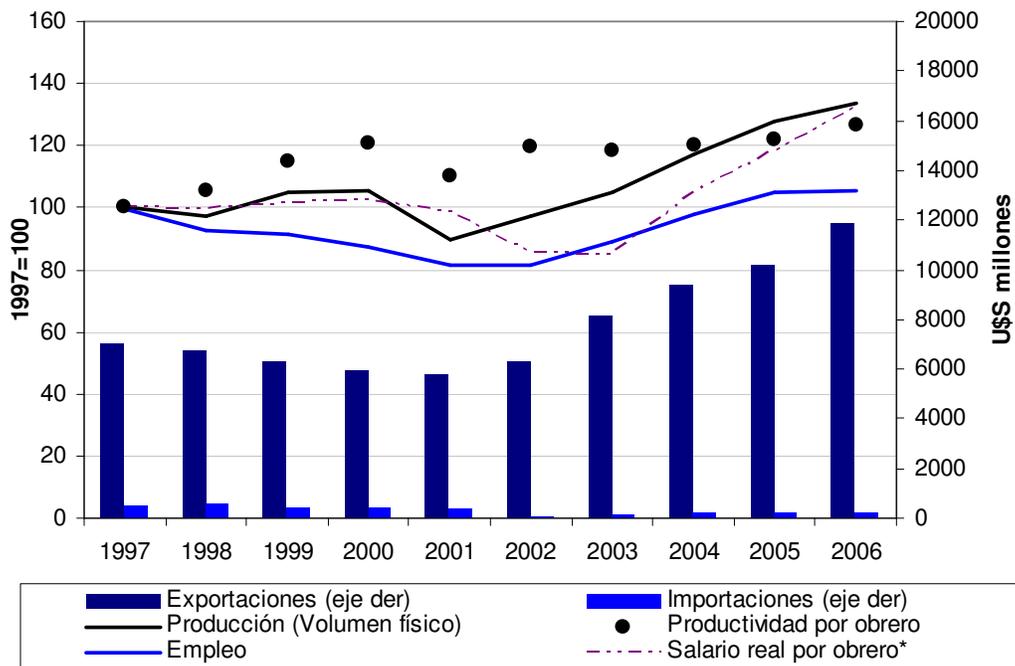
Aunque el complejo alimenticio no se asocia con la producción de bienes con importante contenido tecnológico, es muy relevante en la estructura productiva del país en términos de producción, empleo, productividad y ventajas comparativas -como vimos en los esquemas previos-, y se presentan potencialidades para incrementar la generación de valor y la salida exportadora de muchos de sus productos. Asimismo, en tanto es uno de los complejos con mayor diversificación geográfica de nuestro país, la promoción de sus actividades puede propender al desarrollo regional, para lo que se requiere de una estrecha articulación y compatibilización de políticas sectoriales a nivel nacional y local, y entre los planos micro, meso y macroeconómicos de la política pública.

En el Gráfico 5 se observa que todos los rubros de este complejo alcanzaron en los últimos años niveles de producción máximos de la última década y también obtuvieron récord de exportaciones. En tanto, en el Cuadro 3 se resumen las principales

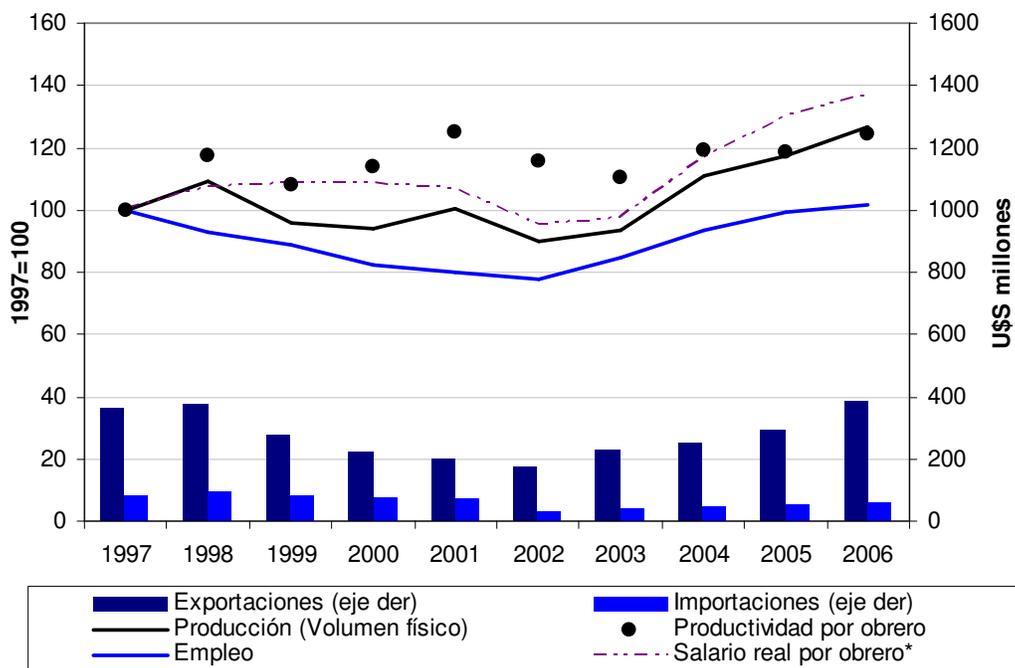
características de los productos seleccionados más dinámicos, y se relevan las principales acciones de promoción que a juicio de las autoras se podrían realizar con el fin de atender sus necesidades y potencialidades en el corto plazo.

**Gráfico 5. Dinámica de los indicadores productivos y comerciales de los rubros alimenticios, 1997-2006**

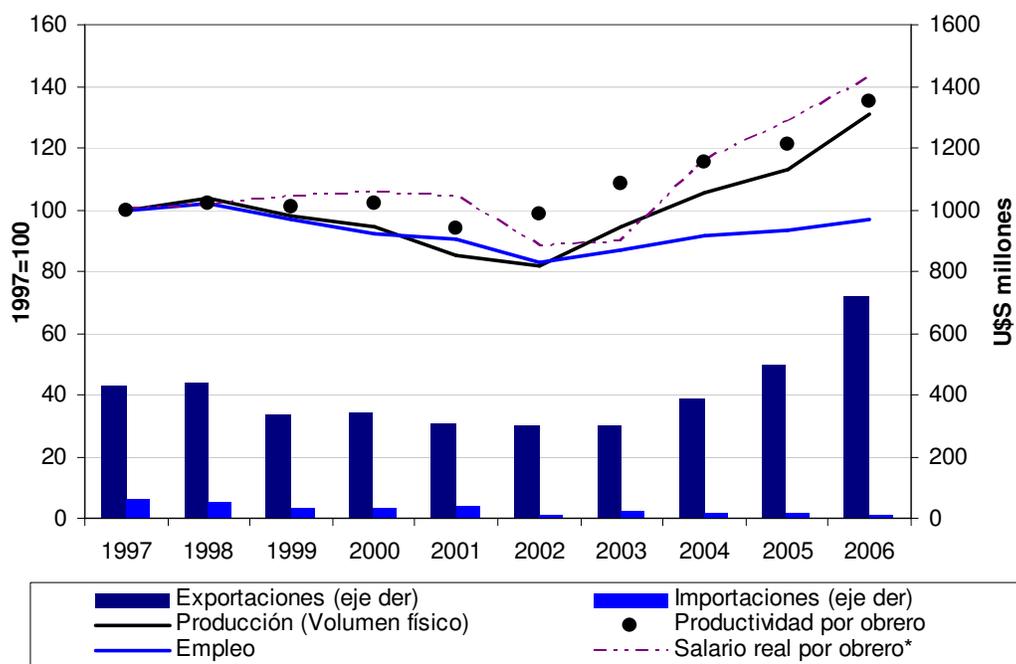
**5.a Productos alimenticios**



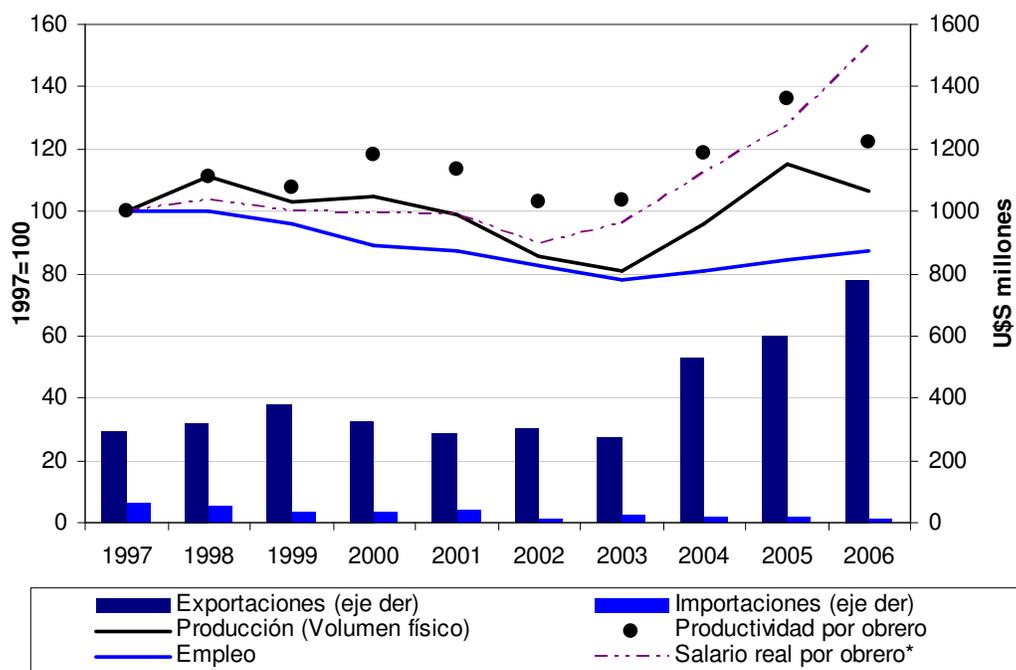
**5.b Harinas de cereales y legumbres, arroz, alimentos para animales**



### 5.c Productos de panadería, azúcar, golosinas, infusiones y especias



### 5.d Lácteos



(\*) Refiere al índice de salario por obrero de la Encuesta Industrial deflactado por el Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.

En lo referente a las **carnes argentinas**, si bien es sabido que a nivel internacional las mismas tienen una imagen de alta calidad y están asociadas con las variedades bovinas<sup>65</sup>, es posible promover la diversificación de la oferta hacia cortes ovinos y caprinos -aprovechando las nuevas modalidades de consumo *gourmet*-, así como preparaciones de carne dosificadas para la venta al por menor, apelando a políticas de promoción del control de calidad que permitan superar las barreras sanitarias de mercados cada vez más exigentes (como es el caso de la UE). En el caso de las carnes ovinas, por ejemplo, a pesar de que la demanda externa desde la UE se ha incrementado en los cortes de cordero que el país comercializa, la oferta local encontró dificultades para hacer frente a la misma. Por lo tanto, se requieren acciones de política para incrementar la capacidad productiva y darle mayor relevancia a esta actividad, que es hoy asumida como un subproducto de la elaboración de lanas y cueros. Siendo que la estructura productiva es extensiva y se encuentra atomizada entre más de 10.000 productores, principalmente ubicados en la región patagónica, estas acciones requieren la articulación de instrumentos de promoción tanto provinciales como nacionales. El relevamiento realizado por la UIA (2004a) entre productores muestra la necesidad de implementar políticas de asistencia técnica y financiera para la eficientización de la cría y la mejora en el manejo genético y de pasturas que impacten favorablemente sobre la rentabilidad del productor y la ampliación de la oferta.

---

<sup>65</sup> En el segmento de carnes, la favorable evolución de la demanda internacional de aquellas vacunas desde 2003 se reflejó en el máximo de exportaciones alcanzado durante 2005 de U\$S 1.397 millones, que representaron el 19% del total de toneladas producidas. No obstante, desde entonces, se pusieron en evidencia las falencias estructurales de la actividad, vinculadas con la rigidez de la oferta -que tiene un ciclo largo de producción en torno a los tres años para cría y engorde- y su heterogeneidad -productores pequeños, de baja escala y atraso tecnológico o en situaciones de habilitación oficial irregular junto con grandes frigoríficos exportadores que cumplen con todos los requisitos de sanidad y escala competitiva para exportar-. A esto se le sumó la pérdida relativa de rentabilidad que se fue sucediendo en la actividad ganadera a partir del *boom* de precios de la actividad agrícola desde 2004. Esto derivó en un aumento de precios a los consumidores, que ocasionó la sanción de medidas restrictivas por parte del Gobierno para moderar el impacto de esta alza en la canasta básica de alimentos. Vale recordar que el consumo por habitante de carnes bovinas en el país continúa siendo de los más altos del mundo, con 60 Kg. por año, a pesar de la tendencia decreciente que se verifica desde la década pasada. Recién durante el año 2007 se ha lanzado un plan ganadero que busca paliar las dificultades que enfrentan los productores y la cadena de comercialización, estableciendo metas de crecimiento y expansión de la oferta con líneas de crédito para el desarrollo de inversiones, control sanitario y de faena de hembras y novillos (Bassini, 2006a; Borzel y Kiper, 2006).

**Cuadro 3. Principales desafíos de los rubros alimenticios seleccionados**

Rubros	Características diferenciales de la oferta	Estrategia de diferenciación de productos	Presencia geográfica	Acciones de promoción requeridas
<b>Carnes</b>	Oferta vacuna segmentada, según se cumplan los estándares de calidad para la exportación. Baja escala de producción de carnes no bovinas.	Calidad sanitaria y promoción de la marca nacional.	<u>Bovino y ovino:</u> Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Formosa, Santiago del Estero, San Luis <u>Ovino y caprino:</u> Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Jujuy	Incrementar la escala productiva para la oferta externa de carnes no vacunas. Articulación de programas de control sanitario provincial y nacional. Financiamiento a productores y subsidios para la exportación. Regulaciones en cadena de comercialización.
<b>Aceites</b>	Predominio de aceites de soja y cereales. Producción de baja escala en aceites de oliva. 47 plantas aceiteras en todo el país.	Dosificación y promoción externa. Elaboración de conservas y subproductos <i>gourmet</i> .	<u>De soja y maíz:</u> Buenos Aires, Santa Fe <u>De oliva:</u> La Rioja, San Juan, Córdoba, Catamarca, Mendoza	Dosificación para venta externa al por menor. Regulación de planes de empleo transitorio para cosecha. Financiamiento y promoción de incremento de escala para mercados externos (oliva).
<b>Frutícola</b>	Vulnerabilidad por factor climático. Creciente producción de frutas finas no tradicionales, aunque con baja escala productiva.	Mayor elaboración manufacturera derivada de cítricos y frutas tradicionales (jugos, conservas, especias, enlatados).	Río Negro, Neuquén, Chubut, Entre Ríos, Buenos Aires, San Juan, Mendoza, Tucumán	Promoción en exterior de frutas finas. Financiamiento de reconversión para asociación e integración vertical, con vistas al mercado externo. Intensificación de programas de control de acción climática y promoción de tecnología genética varietal. Regulación de planes de empleo transitorio para cosecha.
<b>Lácteos</b>	Estructura productiva estratificada. Oligopolio industrial y comercial, con producción primaria atomizada. Disponibilidad de insumo de calidad.	Dosificación. Incremento de producción de subproductos de mayor agregación de valor (quesos, leche en polvo). Control sanitario.	Santa Fe, Córdoba, La Pampa, Buenos Aires, Entre Ríos, San Luis	Mejorar estándares de calidad. Regulaciones de prácticas abusivas en cadena de producción y comercialización. Financiamiento para reconversión de tambos e incremento de escala.
<b>Panificados industriales, galletitas y golosinas</b>	Cadena productiva con dificultades de coordinación. Concentración de la actividad manufacturera.	Agregación de valor.	Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, San Luis	Promoción de mercados extra-Mercosur. Regulaciones de prácticas abusivas en cadena de producción y comercialización. Financiamiento productivo para exportación.
<b>Vitivinícola</b>	Diversificación de la oferta (25.890 viñedos). Variedades varietales de menor preferencia de consumo, excepto malbec y cabernet sauvignon.	Calidad de insumos.	Mendoza (70%), San Juan (21%), Río Negro (3%), La Rioja (3%), Catamarca, Salta, Córdoba	Promoción de varietales locales y marca nacional/regional. Reconversión de la oferta para adaptar varietales más consumidos en exterior. Mejora en procesamiento y envasado. Regulación de planes de empleo transitorio para cosecha. Financiamiento productivo para exportación y control de acción climática.

Fuente: Elaboración propia en base a datos que surgen de informes regionales compilados por el Ministerio de Economía y Producción en el marco del Consejo Federal de la Producción, cadenas productivas desarrolladas por la Unión Industrial Argentina, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos -SAGPyA- ([www.alimentos.gov.ar](http://www.alimentos.gov.ar)), informes sectoriales de Fundación Export-ar y Bassini (2006a), Bassini (2006b) y Bassini (2007a).

Dentro de la **industria aceitera**, el creciente impulso de la demanda internacional ha dinamizado notablemente a esta actividad, especialmente en lo relacionado con aceite de soja y oliva. Aunque más del 90% de lo producido se destina a la exportación, existen debilidades asociadas con la modalidad de venta -mayoritariamente a granel-, que restringen el valor agregado que se podría generar con esta actividad. Por lo tanto, uno de los principales desafíos en la actualidad es el avanzar en la dosificación para la venta al por menor, buscando avanzar en procesos de “descomoditización”. A su vez, el principal aceite que se elabora en el país es el de soja, y, en menor medida, aquél de maíz y oliva. Sin embargo, este último ha tenido un significativo dinamismo en lo que hace a ventas externas -con valores unitarios mayores que lo de las otras modalidades de aceites<sup>66</sup>-, por lo que la promoción de nuevos productores y procesadores de aceites y subproductos del cultivo olivícola a nivel regional es también un requerimiento de política para la expansión de esta actividad. En este aspecto, los incentivos implementados deberían ser temporarios y promover la exportación (dentro de los márgenes de acción que otorga la OMC, antes discutidos).

Con relación a la **actividad frutícola**, es importante mencionar que la elaboración de frutas tradicionales (manzanas, cítricos y, en menor medida, peras) ha presentado varios inconvenientes de producción y comercialización en los últimos años, signados por las adversidades climáticas, la baja calidad de las frutas recolectadas o, incluso, la sobreproducción cítrica que derivó en caídas de los precios dificultando la recuperación de los costos (Bassini, 2006b). Esta situación fortaleció a aquellos productores que optaron por integrar la elaboración de frutas frescas con la de productos derivados (enlatados, conservas y jugos), el empaque y la comercialización, puesto que pudieron diversificar riesgos. Asimismo, otros frutos de mayor valor agregado vinculados con las frutas finas (fundamentalmente frutos rojos y silvestres, como los arándanos, moras y frutillas), han aumentado su protagonismo en la actividad, mostrando que a pesar de que los ciclos productivos son más extensos y requieren de mayor cuidado en el proceso de crecimiento, las características de los suelos y el clima, junto con los mayores precios de comercialización, mejoran los rendimientos. Así, la asociación productiva de pequeños productores para el desarrollo de estas actividades que agregan valor podría mejorar, en el mediano plazo, no sólo la escala de producción sino también las posibilidades de aprovechar ventas externas potenciales (y en muchos casos simplemente cumplir con las acordadas, que son en

---

<sup>66</sup> Bassini (2007a) resalta que, de acuerdo a los precios implícitos de exportación que surgen de las estadísticas por productos del INDEC, la tonelada de aceite de soja se comercializó a un precio promedio de exportación de U\$S 478, el aceite de maíz y otros (lino, sésamo, colza) se ubicó en U\$S 962, y el de oliva en U\$S 3.988, durante los primeros once meses de 2006.

ocasiones incumplidas por la falta de morigeración de los riesgos antedichos). Junto con las acciones de financiamiento para la reconversión de la producción de acuerdo al incremento de la escala y las exportaciones, es importante atender otras necesidades asociadas con el avance en la investigación aplicada para la tecnología genética varietal y el control de la acción climática (sistemas de riego y fibras antigranizo, por ejemplo).

Respecto de la **actividad láctea**, aunque su estructura industrial está altamente estratificada (Cuadro 3), el rubro en su conjunto debió afrontar los impactos de la recesión y crisis de fines de la Convertibilidad, dado el pobre desempeño que mostraba en términos de salida exportadora y fortaleza financiera. El estímulo comercial externo fue sustantivo con la devaluación, registrándose exportaciones récord en 2005 que representaron alrededor del 20% de la producción<sup>67</sup> (según datos de la SAGPyA). No obstante, los impactos en los precios internos derivados de esta *performance* comercial y de los altos niveles de producción alcanzados alentaron medidas de control del desempeño de esta actividad en el mercado interno que, junto con las restricciones establecidas para el complejo ganadero, disminuyeron la rentabilidad de la producción primaria y derivaron en conflictos al interior de la cadena productiva, desacelerando la producción y las exportaciones. A pesar de ello, las buenas condiciones internacionales para esta actividad subsisten, al igual que las potencialidades para avanzar en la colocación de productos derivados de un mayor valor agregado. En tal sentido, las acciones de política futura para promocionar esta actividad no pueden desatender las diferencias existentes al interior de la cadena productiva en materia de tamaño y poder de mercado<sup>68</sup>.

Por su parte, la elaboración de productos derivados de harinas de cereales y legumbres, azúcar..., fundamentalmente **panificados industriales, galletitas y golosinas**, presenta potencialidades vinculadas con la expansión del mercado externo derivadas de las políticas de promoción regional de las principales grandes empresas del rubro, tras su reconfiguración societaria caracterizada por procesos de fusiones y adquisiciones de marcas nacionales y firmas transnacionales. El impulso reciente de la actividad tanto por la mayor demanda interna como por la estrategia de exportación permitió realizar inversiones para automatizar las líneas de producción, aunque también es importante el requerimiento de estos productos en cuanto al diseño de *packaging* y publicidad. En este aspecto, la amplia gama de productos comercializados por estas firmas y las ventajas productivas que presenta nuestro país

---

<sup>67</sup> El *boom* de ventas de leche en polvo fue especialmente destacable.

<sup>68</sup> Ver Borzel y Kiper, 2006.

en esta actividad (por la calidad y disponibilidad de materia prima) han posibilitado el surgimiento y la expansión de nuevas empresas, lo que resulta auspicioso para expandir la colocación externa en distintos nichos de mercado, y ganar acceso a diferentes destinos con nuevos agentes, aspecto que puede ser uno de los principales a considerar en las políticas de promoción para esta actividad. Vale destacar que el trigo es un insumo fundamental de estas firmas y, que en consecuencia, las dificultades de aprovisionamiento y el alza de costos que han derivado del auge de las ventas externas de este cereal obstaculizan el desarrollo de la cadena productiva hacia una mayor agregación de valor (situación que también requiere de acciones de política comercial o de control de prácticas abusivas de mercado por parte de los acopiadores cerealeros)<sup>69</sup>.

Finalmente, la **industria vitivinícola** ha atravesado una reconversión productiva y tecnológica significativa durante la década del `90, que se ha profundizado con la devaluación. A pesar de que la mayoría de los viñedos activos tienen una antigüedad de más de 25 años, la producción se intensificó en este período, con la reinauguración y la proliferación de nuevas bodegas y una mayor presencia transnacional (según datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura). Vale destacar que la especialización en vinos finos incide en el volumen producido y el ciclo de producción, dado que dicha clase posee un mayor plazo de elaboración y añejamiento, con un rendimiento inferior de la vid que el del vino de mesa. La provincia de Mendoza es la principal productora y la que se vuelca con mayor intensidad a las exportaciones de vinos finos, pero la producción se ha incrementado también en otras regiones del país que requerirían de una mayor promoción exportadora (Cuadro 3). En este sentido, otras provincias necesitarían avanzar en la reconversión de sus viñedos hacia variedades de uvas más acordes con la demanda internacional y las preferencias de los consumidores de los países latinoamericanos, europeos y asiáticos (mercados que presentan las mayores potencialidades para ampliar la exportación). Por otro lado, existe también la necesidad de incrementar las escalas de producción a estos fines, o la asociación de empresarios para la exportación, junto con la mejora de los procesos de envasado y diseño -especialmente de aquellos productores pequeños que disponen de una buena calidad de producto pero tercerizan esta actividad-.

---

<sup>69</sup> El Ministerio de Economía y Producción dispuso en enero de 2007 que la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) otorgue un subsidio a los industriales que venden en el mercado local productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja. La compensación correspondiente a cada operador se determinará en forma mensual en base a los volúmenes de productos destinados al mercado interno, tal como se dispone en la Resolución del Ministerio de Economía y Producción N° 328, publicada el 4 de abril de 2007.

### III.3.1.2. Hacia la mayor agregación de valor de productos de hierro y acero

La **producción de metales básicos** se encuentra altamente concentrada en nuestro país. Como es sabido, la actividad siderúrgica es liderada por las firmas del Grupo Techint -que se ha transnacionalizado y goza de liderazgo internacional en la elaboración de tubos sin costura para la infraestructura petrolera-, Acindar –que tiene supremacía regional en laminados de aceros planos, y a través de su controlante brasileña *Belgo Mineira* forma parte del Grupo Arcelor, segundo líder mundial siderúrgico-, y Aluar -que monopoliza la elaboración de aluminio primario en el país-. Estas grandes firmas cuentan con una cadena de producción integrada y disponen de plantas productivas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis, Río Negro y Chubut. Su *performance* en los últimos años y el buen escenario de precios y demanda internacional han determinado el alcance de volúmenes producidos y exportados récord, con niveles de productividad crecientes y rentabilidades extraordinarias (Bocco Proietti, 2007).

A su vez, el fuerte crecimiento de la economía nacional y de rubros que demandan estos bienes, traccionó a la actividad de empresas de menor escala que elaboran productos de metales manufacturados, fundamentalmente orientados al mercado interno para la sustitución de importaciones. Estas empresas dependen, por lo tanto, del abastecimiento de los insumos en condiciones oligopsónicas, lo que ha permitido convalidar alzas de precios que en algunos casos superaron a la cotización en dólares previa a la depreciación cambiaria. Sin embargo, el alto dinamismo de la demanda interna de estos productos permitió a las empresas fabricantes trasladar en gran medida sus mayores costos a los consumidores industriales y del sector de la construcción, alcanzando altos niveles de rentabilidad que, incluso, les han permitido realizar inversiones para la ampliación de la capacidad productiva<sup>70</sup>.

Por otro lado, en los últimos años las firmas líderes impulsaron proyectos de articulación dentro de la cadena productiva local con el objeto de asistir a la reconversión productiva de PyMEs que se encuentran “aguas abajo” y que integran su cartera de clientes. En este sentido, las acciones de política deberían apuntar, por un lado, a evitar que estos proyectos deriven en prácticas abusivas por parte de las empresas líderes en cuanto a modalidades de comercialización. Por otro lado, la agregación de valor en los productos de metales que realizan las empresas de menor escala resulta fundamental para avanzar en la sustitución de importaciones. En tal

---

<sup>70</sup> Éste es un claro ejemplo de la importancia de introducir mecanismos eficientes de defensa de la competencia como forma de evitar el abuso de posición dominante en sectores fuertemente concentrados. Para un análisis sobre la evolución de los precios en la post-convertibilidad en los distintos rubros y su relación con la concentración sectorial, véase Borzel y Kiper (2006).

sentido, la promoción de asociaciones productivas entre PyMEs es un instrumento útil para estos fines, permitiendo avanzar en la articulación con sus clientes potenciales - como ser las empresas fabricantes de maquinaria que se considere estratégica para abastecer a otras industrias-. Un ejemplo de esto último lo constituye la articulación con la producción de maquinaria agrícola, la cual tuvo un buen dinamismo productivo en el escenario reciente y en el que el país presenta la potencialidad de desarrollar innovaciones tecnológicas asociadas con su densa actividad primaria, así como en la elaboración de máquinas para la industria química y accesorios de bienes de capital para el complejo automotriz.

### **III.3.1.3. De la escasez de combustibles a la promoción de biocombustibles**

Como se vio en el Esquema 3, la producción y comercialización de nuestro país de **Combustibles y lubricantes** posiciona a este segmento dentro de los rubros competitivos. No obstante, en el escenario reciente la matriz energética ha evidenciado serias limitaciones para continuar su proceso de crecimiento en el mediano plazo<sup>71</sup>. Por lo tanto, existe la necesidad de promocionar la producción de combustibles de recursos renovables, vitales en una estrategia de reconfiguración productiva y desarrollo económico. En este sentido, la promoción futura de esta actividad no involucra la mejora de su situación competitiva en términos comerciales, sino, por el contrario, la reducción de su incidencia exportadora y la penetración de importaciones en pos de garantizar el abastecimiento energético del país.

Las dificultades energéticas actuales son producto de la falta de las inversiones necesarias a su debido tiempo, y determinan una compleja resolución en el corto y mediano plazo. Esto es así ya que las inversiones para expandir la oferta energética requieren de plazos mínimos de tres años para estar en condiciones de iniciar sus operaciones (para la puesta en marcha de una central térmica)<sup>72</sup>. Por otro lado, es necesario desarrollar combustibles que no integran la matriz energética de nuestro país -como el caso del fuel oil, dada la insuficiente oferta de gas-.

Ahora bien, puesto que las dificultades de abastecimiento energético y la disponibilidad de recursos es una problemática común a nivel global, nuestro país debería propender al empleo de nuevas tecnologías aplicadas al sector energético y a

---

<sup>71</sup> Argentina dispone en la actualidad del 0,3% de las reservas totales de petróleo del mundo, de las reservas de gas natural y de las de carbón mineral. El petróleo y el gas natural proveen el 90% del total de la energía consumida en nuestro país. Esto evidencia una matriz energética extremadamente desbalanceada e hidrocarburo-dependiente, además de que la inversión explorativa ha quedado librada a la iniciativa privada, con un muy bajo control gubernamental.

<sup>72</sup> En tanto, una central nuclear demanda aproximadamente cinco años, y una hidráulica no menos de diez.

un mayor ahorro de la energía<sup>73</sup>. En tanto, el Estado debería promover cuantiosas inversiones, pero con un compromiso por parte de las empresas privadas involucradas en la actividad, derivado de las garantías contractuales -que les permitirán explotar las ganancias involucradas y el retorno del capital invertido<sup>74</sup>-.

En lo referente a los combustibles, en la actualidad las grandes empresas transnacionales radicadas en el país han apelado a la salida externa como fuente principal de rentabilidad del rubro -en sus distintas instancias: extracción y venta de petróleo crudo, refinación y venta de subproductos (como las naftas)-, en tanto subsiste un esquema de precios internacionales elevados muy superiores a los internos. Por otro lado, se han incrementado las exportaciones de refinados de petróleo a valores cercanos a los internacionales, en parte debido a una sustitución por los envíos externos de productos de mayor valor agregado -dada la estructura de las retenciones que penaliza en menor medida estos productos-.

En relación a las inversiones necesarias en esta actividad, debe decirse que nada garantiza que el otorgamiento de los mayores precios internos y tarifas demandados por el sector privado se oriente a inversión en aumento de la capacidad productiva. Por tanto, de apelarse a medidas de esta naturaleza, deberían establecerse mecanismos que garanticen su direccionamiento a la inversión, ya que de otra manera los usuarios sólo cargarían con el impacto de los extraordinarios precios internacionales -o parte de ellos- sin tener garantizado un suministro eléctrico y de combustibles acorde.

También, debe procurarse avanzar en el desarrollo de un entramado energético nacional basado en recursos renovables. En tal sentido, es alentadora la sanción del régimen de promoción de biocombustibles, por medio de la Ley 26.093 en mayo de 2006, que estipula el Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles en nuestro país, y que propicia a través de beneficios fiscales la producción de combustibles a partir de aceites y desechos vegetales. Sin embargo, entendemos que esta medida presenta carencias, al no establecer los incentivos necesarios para la oferta -en tanto dilata la demanda al

---

<sup>73</sup> Vale aclarar que ninguna de estas dos soluciones podrían ser eficientes en el corto plazo ni en un sistema energético en crisis, ya que ello llevaría a un agravamiento de la situación actual, además de provocar serios costos económicos y sociales a los consumidores y usuarios (la parte más débil del consumo), y a las empresas también afectadas por la actual crisis energética. Es por ello que en el corto plazo, el abastecimiento externo y el establecimiento de acuerdos internacionales, cumplen un papel fundamental para asegurar un normal abastecimiento y evitar un aumento de la estructura de costos de los diversos subsectores productivos, con una consecuente desaceleración del crecimiento económico. Sin embargo, es posible avanzar en la implementación y diseño de las soluciones propuestas que tendrán incidencia en el mediano plazo.

<sup>74</sup> Para un análisis de la Ley de promoción a la exploración y explotación de petróleo y gas, véase Gaggero y Libman (2007).

establecer su incorporación en las mezclas de combustibles recién para 2010<sup>75</sup>, dificultando la proyección de rentabilidades y retrasando las intenciones de inversión. La experiencia de Brasil es aleccionadora, y se explica por las sustanciales inversiones realizadas luego de la crisis del petróleo de 1973 para obtener fuentes alternativas de energía -alcoholnafta y bioetanol-, en tanto impuso las condiciones de demanda *a corto plazo* necesarias para alentar esa reconversión energética. En cambio, en el caso argentino, sólo ha logrado impulsar acciones privadas o cooperativas de muy baja escala, entre algunos productores primarios que buscan por medio de la instalación de pequeñas plantas propender al autoabastecimiento de combustibles para la cosecha de sus campos.

En relación a la promoción reciente a los biocombustibles a nivel mundial, nos cabe hacer mención al debate surgido en torno a su impacto en la dinámica de la oferta (cantidades y precios) de los productos alimenticios que se utilizan como insumo. En este sentido, es indudable que en el último bienio, los precios internacionales de los cereales y frutos oleaginosos han reaccionado positivamente a esta creciente demanda, y es esperable que este escenario continúe al menos en el mediano plazo. No obstante, también sería menester considerar el impacto positivo que el abaratamiento del recurso energético puede implicar en un plazo mayor para la producción en general, y los alimentos en particular. Además, el avance tecnológico en materia de aprovechamiento de los insumos para biocombustibles apunta cada vez más al desarrollo de variedades de granos o frutos que mejorarían el rinde, que no integrarían la canasta de consumo de la población, y que por sus características productivas podrían involucrar paulatinamente menos extensiones de tierras para su elaboración.

### **III.3.2. Los rubros potencialmente competitivos**

#### **III.3.2.1. La relevancia estratégica del complejo químico**

Como ya anticipamos, la mayoría de las actividades manufactureras incluidas en el complejo químico son de tecnología alta o media-alta, siendo la **industria farmacéutica** la única de las actividades de alta tecnología en la cual Argentina ya presenta un buen desempeño productivo y potenciales ventajas comparativas que podrían incentivarse en el corto/mediano plazo. Como puede verse en el Cuadro 1.b, en un marco de prácticamente nula incidencia en las exportaciones de alta tecnología,

---

<sup>75</sup> Se prevé que la mezcla obligatoria de combustibles fósiles comercializados en Argentina tendrá a partir del 1 de enero de 2010 la obligación de incorporar por lo menos un 5% de biocombustibles.

Argentina presenta el mejor desempeño relativo en esta actividad, explicando el 0,22% de las exportaciones mundiales en 2003 -participación que duplica a la evidenciada en 1990-.

Esta actividad representa cerca del 2,3% del producto agregado de la industria manufacturera doméstica y brinda empleo directo a 20.000 personas -entre operadores de planta, obreros y empleados administrativos-, de las cuales el 30% sería personal altamente calificado. Por su parte, la distribución y comercialización asociadas a la actividad ocupa a 100.000 trabajadores de droguerías, distribuidoras y farmacias. Asimismo, es una de las actividades que presenta el mayor dinamismo en materia salarial, y realizó importantes inversiones productivas para incrementar la capacidad fabril desde la devaluación de la moneda doméstica.

Actualmente, la industria argentina de medicamentos se halla conformada por aproximadamente 250 laboratorios de diverso origen de capital y tamaño<sup>76</sup>, evidenciando un especial impulso de las actividades vinculadas con la biotecnología. La producción se destina principalmente al mercado interno, aunque las exportaciones se han duplicado desde principios de la década del '90. Tanto los laboratorios de origen nacional -que, como ya se mencionó, presentaron un incremento significativo de la producción y participación en el mercado local desde la devaluación y la entrada en vigencia de la Ley de Prescripción de Medicamentos por Genéricos- como los de origen extranjero que aún se encuentra en el país, han avanzado en inversiones de ampliación de la capacidad productiva siguiendo una política de expansión orientada al mercado regional del MERCOSUR, e incluso al resto de los países latinoamericanos. Otra característica que le otorga potencial de crecimiento a esta actividad en nuestro país, y que limita las posibilidades de competencia predatoria en los mercados mundiales, es el hecho de que, como vimos en el Cuadro 1.a, China no sea un importante competidor a escala global en este segmento -ya que explica apenas el 1,9% de las exportaciones mundiales-.

En el caso de los **Agroquímicos**, la creciente actividad agrícola local y su intensificación en unos pocos cultivos determinaron un deterioro de los suelos argentinos que impulsó al mayor consumo de fertilizantes, abonos y plaguicidas -cuyas toneladas demandadas se octuplicaron desde 1991-. Con la creciente cotización internacional del petróleo, que resulta un insumo básico para la elaboración de estos productos, los menores costos internos mejoraron la ecuación para producir en

---

<sup>76</sup> La concentración en la cadena del producto es dispar, ya que los principales 5 laboratorios representan el 27% del mercado, 3 droguerías concentran el 60% de la distribución, al tiempo que la comercialización está altamente atomizada en 11.000 farmacias -más hospitales y sanatorios- (Bassini, 2007b).

Argentina. Así, las grandes ETs presentes en el país -6 de las cuales concentran más del 70% de la oferta de las principales variedades de agroquímicos<sup>77</sup>- realizaron importantes inversiones para elaborar localmente los productos que antes importaban, incluso con vistas al mercado externo.

Sin embargo, dado que el abastecimiento local de fertilizantes y abonos no alcanza aún a cubrir las necesidades de la actividad agrícola argentina<sup>78</sup>, el rubro presenta saldos deficitarios agregados (Gráfico 6.b). No obstante, este rubro ha registrado importantes anuncios de inversiones para la ampliación de la capacidad instalada y la elaboración de productos que, paulatinamente, irían reduciendo las compras externas. Por su parte, los plaguicidas, funguicidas e insecticidas muestran una mayor cobertura del mercado nacional junto con una creciente salida exportadora, y han registrado resultados comerciales superavitarios desde 2002 (Bassini, 2006c).

La vinculación de la producción farmacéutica y agroquímica con la biotecnología es un campo que brinda oportunidades para el desarrollo de productos de alta tecnología en nuestro país, aspirando a un buen posicionamiento regional e internacional. Al respecto, vale retomar la propuesta de Amsden (2004), que afirma que el desafío presente en América Latina para incentivar las actividades innovativas, especialmente de las ETs presentes en el continente vinculadas con la industria automotriz, química y electrónica, es a partir de la creación de instituciones de investigación y desarrollo públicas. Estos institutos, en articulación con el sector privado -pero con la decisión autónoma del Estado-, pueden promover la capacitación específica de profesionales y otorgar subsidios para el desarrollo de nuevos productos, lo que requiere propiciar la protección de la propiedad intelectual de estas actividades que resultarían de esfuerzos públicos y privados<sup>79</sup>. El Estado podría garantizar su participación en las innovaciones realizadas tomando incluso la experiencia asiática de involucrarse activamente en el direccionamiento empresario, por medio de sociedades mixtas o a través de mecanismos fiscales.

Asimismo, la producción de **Sustancias químicas básicas y gases industriales** también presentó, como se observa en el Gráfico 6.c, un incremento significativo de la producción y la productividad desde 1997, siendo que la recuperación del dinamismo del empleo recién operó a partir de 2003. Este rubro se caracteriza por presentar una

---

<sup>77</sup> Según datos de concentración proporcionados por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

<sup>78</sup> El consumo de estos productos en 2006 no superó las 3 millones de toneladas, pero se estima que para 2010, con las favorables condiciones que se presentan en la actividad agrícola y la intensificación de los usos del suelo, se demandarían entre 5 y 6 millones de tn, según estimaciones de la Cámara de Sanidad y Fertilizantes -CASAFE-.

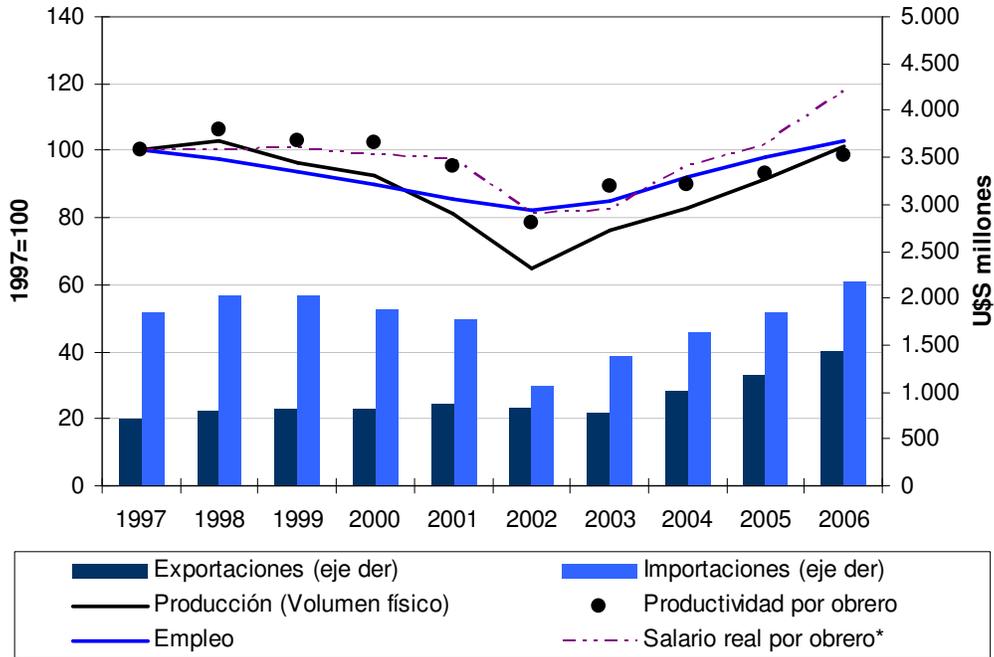
<sup>79</sup> En el caso del CD-ROM en Taiwán, por ejemplo, existían acuerdos de copropiedad entre el sector privado y el Ministerio de Economía, siendo que si éste último decidía vender su participación, la empresa que los compartía gozaba de prioridad.

amplia gama de actividades, en tanto abastece a otras ramas de la industria petroquímica (termoplásticos, caucho sintético, fibras ópticas, agroquímicos, detergentes y jabones, productos de limpieza y pinturas), así como elabora insumos básicos para la potabilización del agua, la industria frigorífica, textiles y curtiembres, industria del papel, servicios de salud (provisión de oxígeno y otros gases), y producción de bebidas. La tracción productiva reciente de muchas de estas ramas alentó la demanda de producción local e importada, en tanto la industria doméstica, a pesar de alcanzar niveles de producción récord, resultó insuficiente para el abastecimiento pleno del mercado interno. En este escenario, la industria local de química básica enfrenta nuevos desafíos en relación con la importante competencia que significa la importación de sustancias, especialmente dada la estabilidad del precio del petróleo -insumo básico para la mayoría de los productos que integran este rubro-.

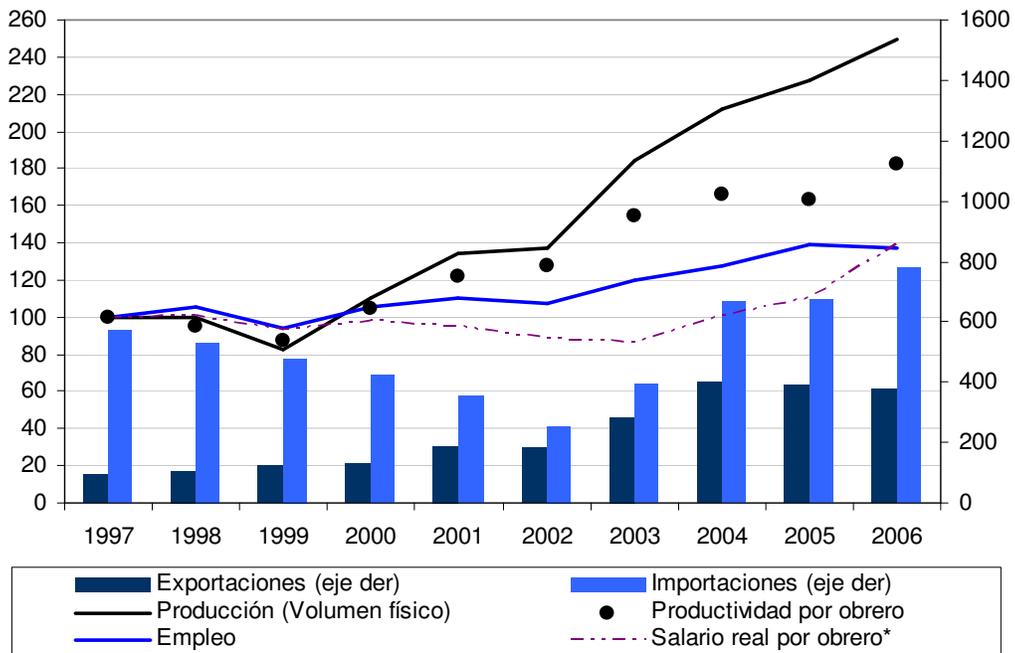
Varias de las empresas elaboradoras de estos bienes fabrican a su vez otros productos químicos, realizando esa actividad primaria en respuesta a su lógica de integración vertical del proceso productivo -que les permite abastecerse en la mayor medida posible de los insumos básicos-. Además, la concentración de mercado en este rubro es muy significativa, principalmente en lo relacionado con gases industriales, donde cinco empresas oferentes concentran el grueso de la oferta. Si bien desde 2003 se registraron mayores inversiones para expandir la oferta local, la alta presencia de ETs en este rubro determina que las estrategias de expansión fronteras adentro se supediten a sus procesos globales de producción -que discutimos antes-, y, en este aspecto, la incidencia de las importaciones a precios competitivos puede ralentizar las inversiones futuras en materia productiva local -de acuerdo a la ponderación realizada por la casa matriz respecto de sus plantas localizadas en Argentina- (Bassini, 2007c). Es por ello que si bien esta actividad ha presentado potencialidades en el escenario reciente, requiere de la promoción del surgimiento de firmas locales como forma de incrementar esta producción de insumos estratégicos para los rubros mencionados -muchos de los cuales son los que se propone incentivar esperando potenciales resultados en el corto plazo-.

**Gráfico 6. Dinámica de los indicadores productivos y comerciales de los rubros del complejo químico entre 1997 y 2006**

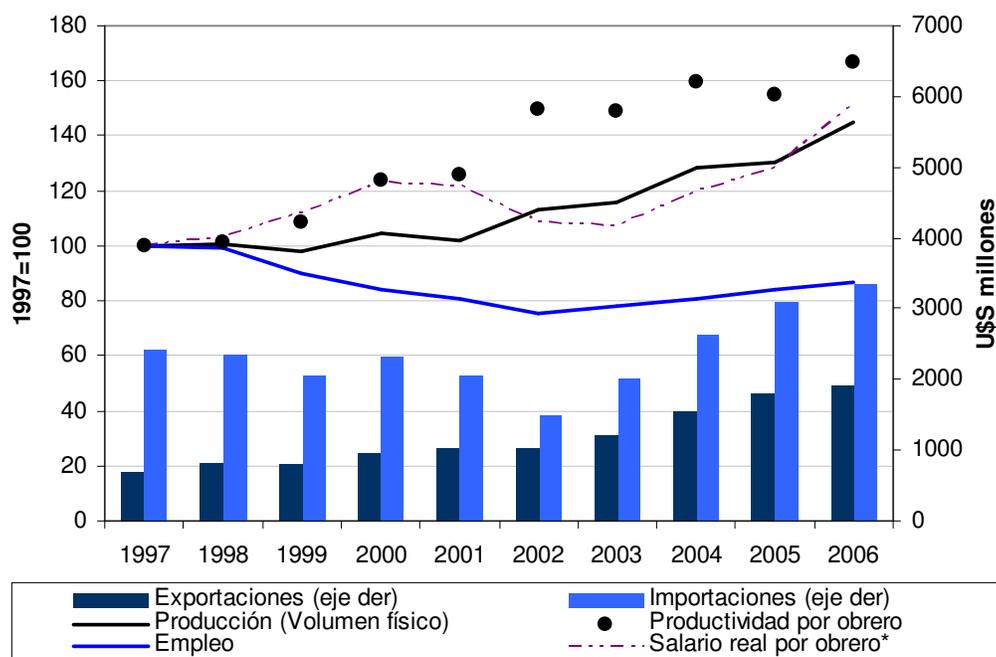
**6.a Productos químicos diversos**



**6.b Agroquímicos**



### 6.c Sustancias químicas básicas y gases industriales



(\*) Refiere al índice de salario por obrero de la Encuesta Industrial deflactado por el Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

### III.3.2.2. Los Productos plásticos

La elaboración de **Productos plásticos** se caracteriza por estar atomizada en cerca de 1.700 empresas, fundamentalmente de pequeña y mediana escala<sup>80</sup>. La principal actividad es la de moldeado de termoplásticos, la cual cubre una amplia demanda de varios mercados, como el alimenticio (envases, bandejas), la construcción (tubos, revestimientos de plástico, artículos sanitarios, artefactos de iluminación), el automotor (carrocerías y partes, cañerías, tanques), electrónico y artículos para el hogar, entre otros.

La recuperación de la demanda industrial local y el impulso dado por los mejores precios relativos internos para la sustitución de importaciones dinamizaron sensiblemente a este segmento fabril. En los años 2005 y 2006 fueron batidos récord de producción, mejorando el máximo desempeño evidenciado durante la vigencia de la Convertibilidad, de la mano de una mejor *performance* de las exportaciones (véase Gráfico 7). A su vez, como vimos antes, fue el rubro plástico uno de los pocos que

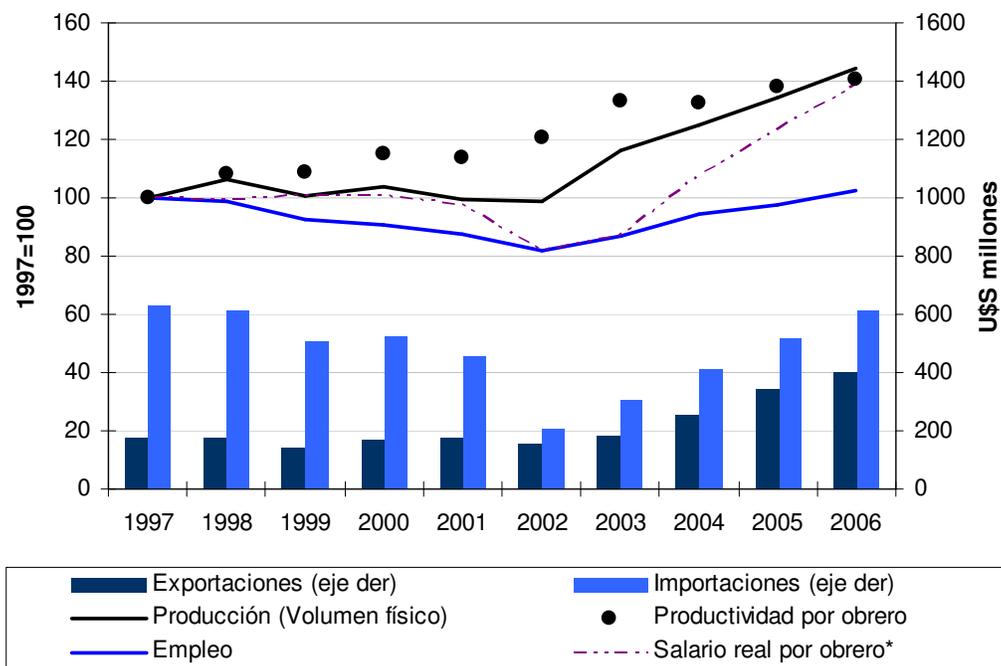
<sup>80</sup> El 72,3% de las plantas emplean entre 1 y 10 trabajadores, mientras que el 23,2% pose entre 11 y 50, de acuerdo a datos del Anuario 2005 de la Cámara Argentina de la Industria del Plástico.

superó la marca histórica de generación de puestos de trabajo, estimándose en la actualidad que emplea a 40.000 personas de manera directa.

Los precios de manufacturas de plástico han mostrado un importante crecimiento en el transcurso de los últimos años, lo que se encuentra estrechamente relacionado con la evolución de la cotización del petróleo -insumo principal de la elaboración de termoplásticos-, y al hecho de que el PVC y el polipropileno, dos de los principales productos plásticos producidos en el país, se elaboraron con la capacidad instalada utilizada al máximo.

No obstante, el impulso positivo de los rubros demandantes de bienes plásticos antes mencionados motoriza el favorable desempeño futuro de este rubro, al tiempo que plantea el desafío de que continúe incrementando su capacidad instalada. Al respecto, es importante mencionar que se están anunciando inversiones para la ampliación de la capacidad productiva -con mejoras tecnológicas respecto de aquella instalada en el país-, destinada a aumentar las variedades de productos con el objeto de avanzar en la sustitución de importaciones, especialmente provenientes de Brasil.

**Gráfico 7. Dinámica de los indicadores productivos y comerciales de los productos plásticos entre 1997 y 2006**



(\*) Refiere al índice de salario por obrero de la Encuesta Industrial deflactado por el Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.

### **III.3.2.3. La necesaria reconversión del complejo textil local**

Dada la oportunidad de mercado que se abrió por la merma de importaciones, y por sus propias características productivas (i.e. ser una actividad mano de obra intensiva que no requiere de importantes inversiones para un rápido crecimiento de la producción), el complejo textil ha sido uno de los protagonistas de la reactivación inicial de la actividad económica que devino tras la devaluación. Así, a pesar de haber tenido un desempeño muy frágil durante la Convertibilidad y la crisis de 2001/2002, reduciendo en un 60% su actividad entre 1997 y 2002, este rubro ha logrado en cuatro años recomponerse y mostrar un crecimiento genuino de su actividad, que de acuerdo a estimaciones de la UIA (2004b) se realiza en 1.000 establecimientos a lo largo de todo el país. De esta forma, logró alcanzar en 2006 un nivel 6% mayor que el máximo de producción de los últimos doce años.

Ahora bien, tomando nota de otros indicadores vinculados al balance comercial, esta actividad revela un déficit continuo. El ritmo de crecimiento del mercado interno ha impulsado nuevamente las prácticas importadoras masivas, siendo que las compras de productos textiles y de indumentaria ya alcanzan a los montos que se comercializaban en 1998. Es relevante destacar que la mitad de los productos proviene de Brasil, al tiempo que la importancia de la oferta asiática determinó que China, Corea e Indonesia llegaran a explicar casi el 20% de las importaciones textiles totales. Así, el saldo comercial del subsector se vuelve crecientemente deficitario: de -U\$S 147 millones en 2003 a -U\$S 405 millones en 2006<sup>81</sup>.

Este desempeño comercial evidencia la falta de incentivos para aumentar el valor agregado en lo referente a confecciones de media y baja gama, dada la ganancia de mercado que los países asiáticos están presentando a nivel mundial. Por otro lado, el fin del Acuerdo Multifibras de Vestimenta (ATV)<sup>82</sup> ha afectado a la producción de fibras sintéticas y artificiales y confecciones en mayor medida que a los rubros textiles vinculados con tejidos y productos de contenido de fibras naturales -donde el país presenta un mejor posicionamiento en términos comparativos, tal como se reveló en el Esquema 3-. No obstante, un factor que ha aminorado el incremento de las ventas externas de estos productos es la pérdida de mercado en Brasil, nuestro principal comprador, quien adquiere en la actualidad el grueso de sus importaciones de China. El dato positivo es que, a pesar de este desaliento en la producción, las ventas a

---

<sup>81</sup> Información disponible en fichas sectoriales de CEP.

<sup>82</sup> A principios de 2005 se puso fin al ATV, por el cual se regulaba el comercio internacional del subsector permitiendo a los países la aplicación de cuotas a las importaciones. Con ello, se abrió la posibilidad de que las naciones puedan optar por los proveedores más competitivos a nivel global, entre los que destacan claramente China e Indonesia.

mercados europeos siguen mostrando un crecimiento sostenido, prácticamente duplicándose en 2003-2006 y evidenciando potencialidades futuras. La moda ha repositionado el uso de materiales naturales, lo que repercute en la mejora de los precios internacionales de los productos donde Argentina presenta ventajas de calidad reconocida mundialmente -en materia de lanas-, y una alta productividad y rendimiento -en lo referente al algodón-. En efecto, se han abierto numerosas oportunidades de mercado para las ventas de tejidos de lana y algodón, y de diseños de media y alta costura<sup>83</sup>.

Es en este sentido que surge como desafío el lograr que los empresarios textiles no sólo inviertan en incrementos de capacidad productiva, sino que aprovechen las condiciones actuales para reorientar su negocio hacia productos especializados en diseño y con texturas que incorporen fibras naturales en tejidos mixtos, valiéndose de las ventajas comparativas que presenta el país en la actualidad y asumiendo la relevancia de la competencia importada proveniente de Brasil y los países asiáticos -prácticamente imposible de enfrentar en los rubros de menor valor agregado y alta escala de producción-. El auge del diseño argentino en el exterior ha determinado una excelente ecuación para aquellos que apostaron a la exportación de prendas de vestir de mediana y alta calidad. También la elaboración de productos textiles de calidad para el hogar (ropa de cama, mantelería) y, especialmente, la tapicería -insumo básico para la industria automotriz-, presentan buenas posibilidades de expansión para nuestro país. Si se generalizaran estas reorientaciones, la fuerte dependencia del complejo textil respecto de las prácticas proteccionistas y del ciclo económico interno tendería a aminorarse.

Por último, debe destacarse que así como existen factores que posicionan favorablemente al subsector en lo vinculado al diseño, persisten debilidades asociadas con las condiciones de trabajo en este complejo. Los relevamientos que realiza el INDEC y la Fundación Pro-Tejer revelan las dificultades para contratar personal capacitado en oficios y la fragilidad de los eslabonamientos al interior de la cadena productiva, debido a la escasez o ausencia de ciertos proveedores. Por otro lado, la informalidad -laboral, previsional y tributaria- es una problemática muy extendida en la fabricación de indumentaria, lo que podría incrementar la incidencia de la misma dificultad en la producción textil<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Información obtenida en base a datos y análisis de comercio exterior del complejo textil realizado en Alessandrini (2006).

<sup>84</sup> Según datos del Ministerio del Trabajo, durante el primer semestre de 2006 el 69% de los trabajadores empleados en este subsector se encontraban en negro, cifra que superaba en casi 25 p.p. al nivel promedio de la economía. Esta problemática del rubro de confecciones responde a factores de tipo

#### III.3.2.4. Avance en el diseño y la calidad del complejo paplero-gráfico

Tras la devaluación, el déficit comercial histórico del rubro de **Papel y productos de papel** se redujo parcialmente, creciendo la importancia del abastecimiento del mercado interno con oferta local a partir de un efecto de sustitución de importaciones. Así, en la actualidad el 90% del papel utilizado en el país es de origen nacional (Rozengardt, 2007b). A pesar de ello, la oferta doméstica de este producto presenta debilidades estructurales asociadas con la calidad de la pasta celulosa -en relación con su nivel de blancura-, que la actividad forestal desarrollada en el país puede generar. Además, la alta concentración de la oferta local llevó a que los precios domésticos rápidamente se ajustaran compensando el efecto devaluatorio, por lo que los requerimientos importados de papel han recuperado paulatinamente los niveles previos a 2002. En compensación, los productores locales están aumentando las ventas al exterior de productos derivados para envase y embalaje -que requieren de menor calidad de insumos y pueden competir en el mercado regional-.

A su vez, a partir de las mejores condiciones locales en materia de costos de impresión y reproducción, y de la disponibilidad de recursos humanos calificados para la actividad editorial, se revirtió el saldo comercial negativo de la edición gráfica y la producción de discos y compactos (Gráfico 8). Vale destacar que la edición e impresión de libros, la cual genera actividades intensivas en trabajo y conocimiento, es la actividad de mayor relevancia dentro de este complejo productivo. Por otro lado, aunque no se dispone de datos más actualizados, CEP (2005) estima que unas 20 empresas que concentraron el 50% del mercado -en un proceso generalizado de integración y fusiones-, llegaron a explicar el 75% de la producción de libros, alcanzándose niveles de tiradas y ejemplares récord desde entonces. Es destacable también la concentración geográfica de esta actividad, que tiene su punto neurálgico de desarrollo en el Gran Buenos Aires. Estas características han permitido que

---

estructural, impulsados por otros coyunturales. Vale destacar que la modalidad difundida de producción de este subsector, aquí y en el mundo, es la de la descentralización de la producción. La tercerización es una práctica usual, principalmente realizada a través de talleres y/o trabajadores a domicilio. Las empresas de indumentaria reducen así sus operaciones y costos, concentrándose en el diseño, el marketing y la comercialización. Esto propicia el surgimiento de microempresas que requieren bajos niveles de inversión iniciales y se caracterizan por una baja escala de producción, lo que aumenta la posibilidad de operar en la informalidad (por las dificultades que encuentra el Estado para controlar, e incluso por la existencia marcos regulatorios y normativos débiles). Considerando que este subsector ha tenido un desempeño adverso durante los años '90 -debido a la apreciación cambiaria y el auge de la importación que devino en una consecuente ruptura y desarticulación de la red productiva-, fueron muchas las empresas que desaparecieron, y aquellas que sobrevivieron redujeron y racionalizaron su capacidad productiva instalada, incrementando estas prácticas para reducir costos. A su vez, tal como precisa Alessandroni (2006), a partir de 2005, con la caída del ATV, la fuerte competencia asiática presiona a la baja los precios internacionales obligando a las firmas locales a reducir aun más sus costos, apelando así a la informalidad. En suma, se potencian dos comportamientos que alimentan la informalidad: la supervivencia, en épocas de crisis, y la búsqueda de ganancia, en el ciclo económico actual. De esta manera, otro desafío consiste en reducir la informalidad en este subsector sin que esto implique una pérdida de competitividad en el mismo y condicione su crecimiento.

muchas editoriales transnacionales, que durante la década de los `90 desarrollaban o imprimían sus ejemplares en otros países hispano-parlantes (México y España, fundamentalmente), optasen por Argentina para nuevos lanzamientos o reimpressiones<sup>85</sup>.

De esta manera, las acciones de promoción de este complejo deberían apuntar a mejorar la calidad y variedad de diseño de los papeles para impresión, así como a promocionar la exportación de los productos elaborados. En cuanto a la actividad editorial, una de las mayores amenazas que la misma enfrenta a mediano plazo refiere a la expansión de modalidades ilegales de reproducción digital de textos. Como ésta es una tendencia global que abarca también a las reproducciones de música y de productos multimedia en los PD, cada vez surgen con mayor fuerza las presiones de las ETs, y de sus países de origen, para desarrollar medidas de protección intelectual y penalizar la reproducción pirata. De esta forma, las acciones de política locales tendrían que considerar estas tendencias mundiales, promoviendo la reconversión productiva de las firmas gráficas tradicionales, y su articulación con nuevas empresas dedicadas a las actividades de multimedia, para propender a desarrollos de productos que desmotiven la reproducción ilegal<sup>86</sup>.

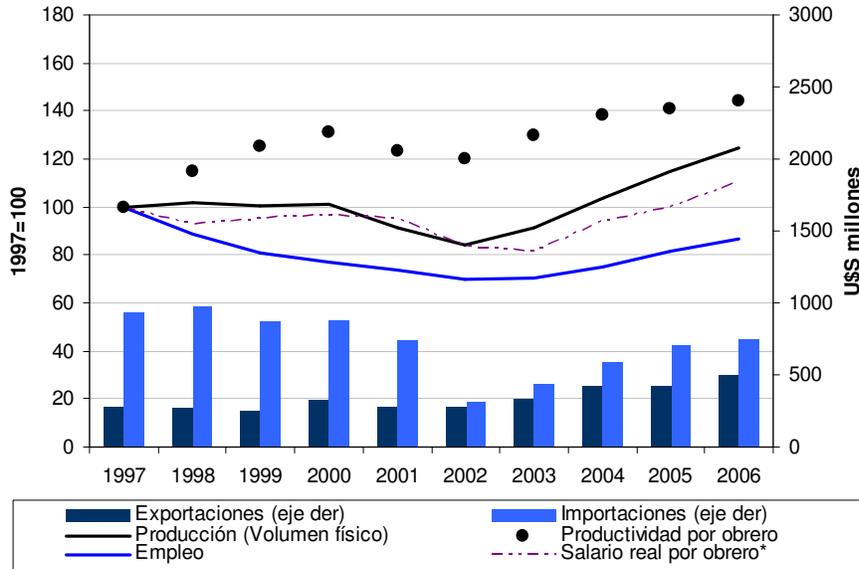
---

<sup>85</sup> Este auge de la actividad editorial gráfica se dio en sintonía con el surgimiento de otras actividades vinculadas con las industrias culturales, a partir de los beneficios que se han generado con la devaluación y la disponibilidad de recursos humanos calificados para estas actividades. Tales son los casos de las producciones televisivas y de cine, la realización de videojuegos y la edición de música. Al respecto, véase Perelman y Seivach (2005) y CEP (2005).

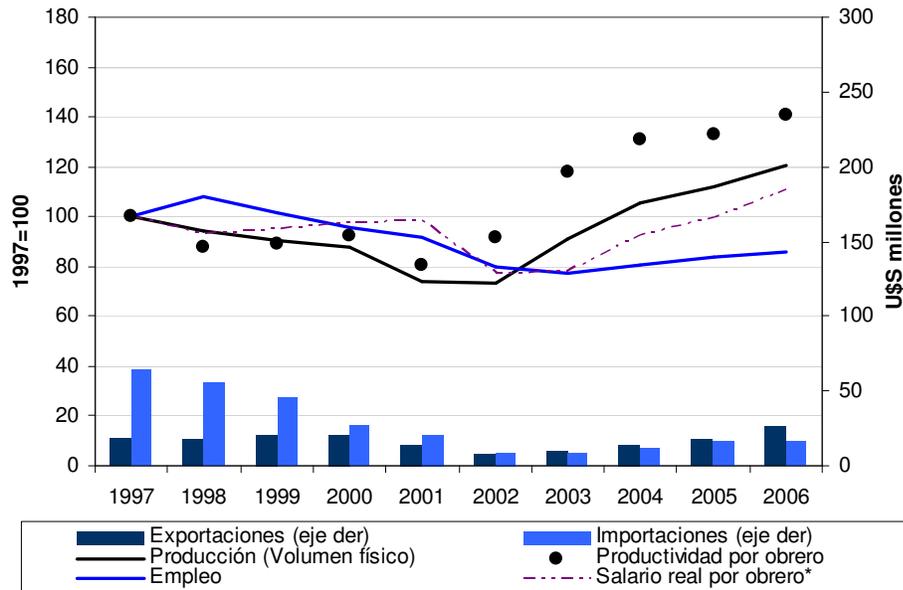
<sup>86</sup> Un ejemplo en este sentido lo constituyen las reproducciones de algunas editoriales gráficas que aportan los ejemplares en CD, o las ventas de productos musicales en Internet, a partir de sitios-web registrados y promovidos por las empresas discográficas (Rozengardt, 2007a).

**Gráfico 8. Dinámica de los indicadores productivos y comerciales de los rubros del complejo papero-gráfico entre 1997 y 2006**

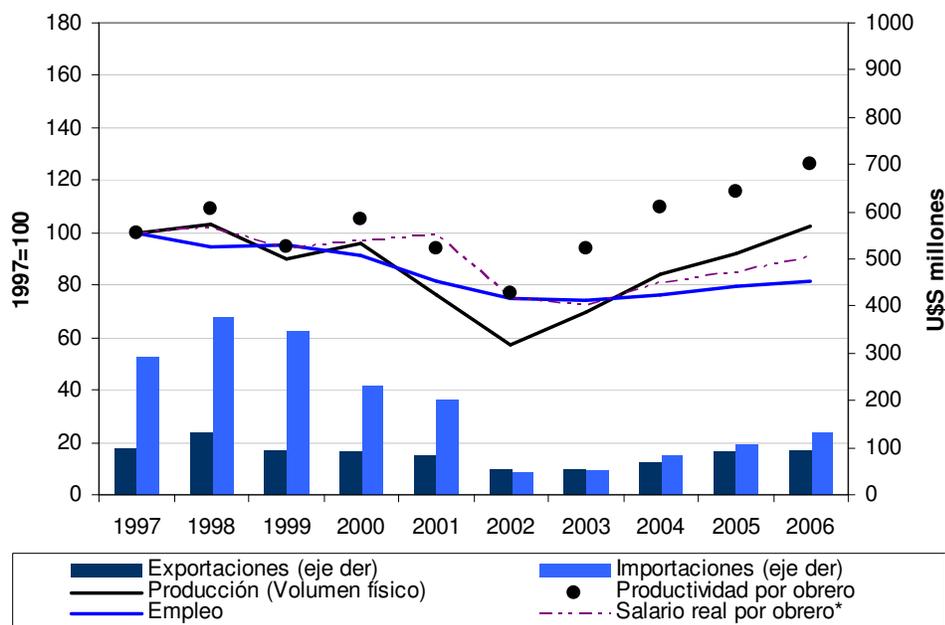
**8.a Papel y productos de papel**



**8.b Impresión y servicios conexos**



### 8.c Edición, impresión y reproducción de grabaciones



(\*) Refiere al índice de salario por obrero de la Encuesta Industrial deflactado por el Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.

### III.3.3. Una actividad promocionada regionalmente con potencialidades locales: Industria autopartista y complejo automotriz

En la actualidad, la industria automotriz es una de las más dinámicas y significativas de la actividad fabril argentina, en tanto representa el 14% del PBI industrial y el 33% de las exportaciones de manufacturas industriales. A su vez, este rubro es un importante generador de empleo a nivel nacional: de acuerdo a estimaciones de la Asociación de Fábricas de Automotores de Argentina (ADEFSA), emplea a cerca de 110.000 trabajadores -entre puestos directos e indirectos-. No obstante, como hemos visto, en términos de desempeño comercial y ventajas comparativas reveladas, la oferta local de automóviles y equipo de transporte no tuvo un buen dinamismo reciente, en tanto su saldo comercial deficitario se acrecentó desde la devaluación -fundamentalmente por el crecimiento de las importaciones-. Sin embargo, el segmento de algunas autopartes y accesorios para la producción -carrocería, neumáticos, vidrios templados para parabrisas y ventanas, y accesorios plásticos-, se ha visto impulsado en el escenario reciente, en el marco de una creciente integración productiva regional en el MERCOSUR, y han mejorado su posicionamiento relativo en términos de ventajas comparativas y desempeño productivo (Gráfico 9).

En efecto, en lo que hace a comercialización de carrocerías y neumáticos (principal producto manufacturado del caucho), el país ha mejorado sus potenciales ventajas comparativas, con una creciente salida exportadora. La producción de neumáticos alcanzó en 2006 un volumen récord de 12 millones de unidades, siendo que más del 50% de la producción nacional se destina a la exportación -fundamentalmente a Brasil-. Este dinamismo permitió disminuir el saldo comercial deficitario de estos productos, significativamente en el último bienio. Vale destacar que esta actividad se encuentra altamente concentrada, siendo que tres empresas -dos de ellas transnacionales- concentran tres cuartas partes del mercado. En cambio, la producción de carrocerías tiene una mayor diversificación empresarial y geográfica -con una presencia relevante de pequeñas y medianas empresas-, puesto que no sólo se orienta al abastecimiento de las automotrices localizadas en el país, sino también a la exportación regional y al negocio interno de las reparaciones y reposiciones.

El paulatino aumento de la demanda interna de vehículos y la estabilidad de las ventajas cambiarias, fueron factores que operaron como dinamizadores de la producción doméstica automotriz y de un nuevo ciclo de inversiones. Según datos de ADEFA, la producción de automotores argentinos en el primer semestre de 2007 superó el pico de 1998 para el mismo período, siendo que nueve terminales radicadas en el país fabricaron más de 200.000 vehículos. El dato clave es que más de la mitad de la producción se orientó a la exportación a 80 países: aunque el primer mercado de destino sigue siendo Brasil, son cada vez más las naciones americanas que ganan relevancia (México, Estados Unidos, Venezuela, Bolivia, Paraguay, Chile, Centroamérica y Uruguay siguen en el ranking), y se computa un lento pero sostenido crecimiento de las ventas a Europa.

En lo referido al segmento autopartista, como anticipamos, éste tuvo un alto requerimiento de producción. No obstante, la menor escala e impulso inversionista de los fabricantes de partes en relación a las automotrices transnacionales, implicó que su crecimiento no resultara suficiente para abastecer el vigoroso *boom* de consumo interno y la creciente demanda exportadora. Por este motivo, las terminales incrementaron sus importaciones, ocasionando un déficit comercial creciente. De todas formas, las firmes ganancias competitividad regional del subsector local -a partir de los programas de nacionalización de piezas implementados y de la continua apreciación del real (que resta competitividad a los productos de origen brasileño)-, induce a esperar que el déficit comercial se reduzca en el mediano plazo.

En este sentido, son varios los factores de promoción que animan la expansión productiva local de los rubros vinculados al complejo automotriz y que pueden animar

decisiones de inversión futura, además del buen escenario de demanda en el MERCOSUR y en América Latina en general. Se destaca el mecanismo implementado recientemente en torno al otorgamiento de beneficios fiscales para los vehículos 0 Km. de producción nacional con piezas locales, por el cual se realizan reintegros a las automotrices que produzcan nuevos modelos en el país e incorporen autopartes locales<sup>87</sup>. A su vez, debe mencionarse la vigencia del acuerdo automotriz con Brasil, por el cual a partir de junio de 2006 se modificó el mecanismo *flex* -estableciendo la posibilidad de que por cada dólar exportado a Brasil, se pueda importar 1,95 dólares- y sostuvo el arancel externo común para autopartes en torno del 15%, beneficiando a la producción nacional y demorando el librecambio<sup>88</sup>. Estas acciones han permitido que la producción automotriz local gane posicionamiento regional y alcance un nuevo récord histórico, a pesar de las asimetrías existentes con Brasil en materia de escala y posicionamiento estratégico de la producción en el escenario internacional (Bocco Proietti, 2006).

El margen de crecimiento que presenta este complejo en el mediano plazo es muy importante: se están previendo niveles de producción para 2010 del orden de las 750.000 unidades fabricadas, y ya se han anunciado planes de inversión significativos para el período 2007-2010 -tanto por las automotrices como por los fabricantes autopartistas, en el marco de la implementación de un plan estratégico para incrementar su escala y productividad-. Las casas matrices están asignando nuevos modelos para ser ensamblados en sus plantas en el país, y la promoción del componente nacional en la región alienta a que esa producción se abastezca con autopartes locales.

En este sentido, es sabido que en la especialización productiva regional del MERCOSUR, Brasil se caracteriza por la fabricación de autos de gama baja (los más económicos), al tiempo que la producción nacional, con una muy baja escala relativa, ha ido ganando paulatinamente posicionamiento en la fabricación de utilitarios, vehículos de carga y autos medianos, así como en autopartes de mediana y baja tecnología. Las inversiones realizadas y las que están concretándose apuntan a estos segmentos, intensificando su presencia en el país, aprovechando la capacidad

---

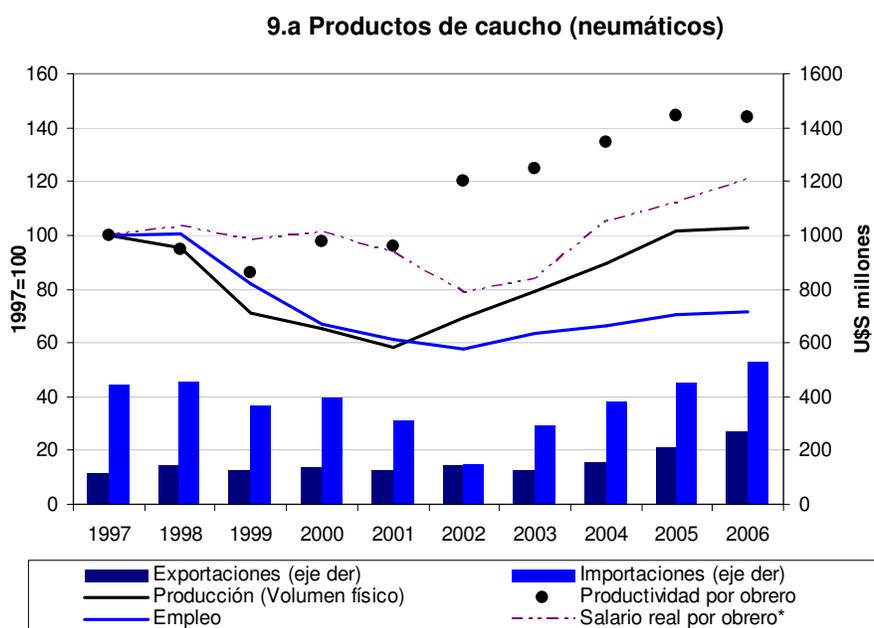
<sup>87</sup> Actualmente, el reintegro es del 7%.

<sup>88</sup> Hasta esa fecha, el mecanismo *flex* estipulaba que por cada dólar exportado a Brasil se podía importar 2,6 dólares, por lo que la nueva normativa redujo las posibilidades de ingreso de productos importados desde el país socio, en el marco de las medidas de promoción de la producción nacional que dispuso Argentina para las autopartes.

instalada y la disponibilidad de mano de obra calificada que todavía presentan las terminales, y las mejoras en la eficiencia del proceso productivo<sup>89</sup>.

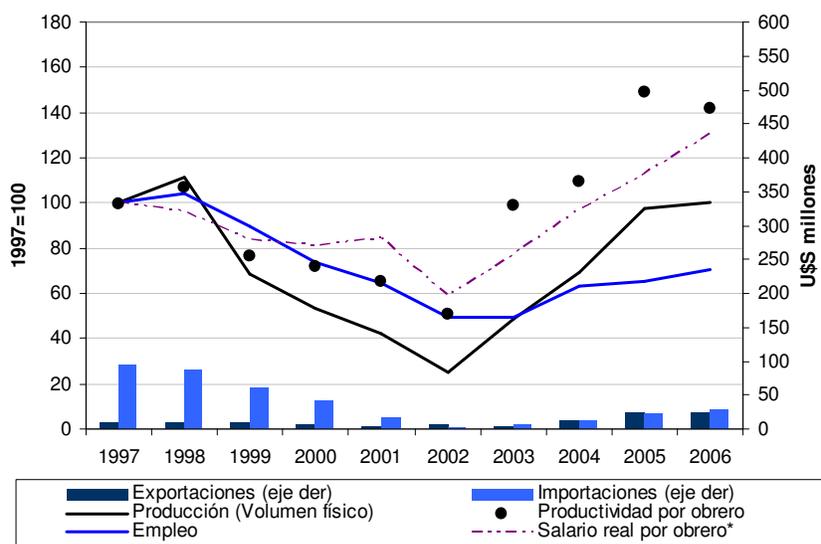
Con la creciente promoción de esta industria, es posible que paulatinamente se pueda revertir una desventaja relativa que el subsector tiene en el MERCOSUR, relacionada con la antigüedad tecnológica de los modelos 0 Km. producidos. Desde 2003, los 20 modelos de autos 0 Km. más vendidos en Argentina (de oferta nacional y de origen brasileño) tienen una antigüedad tecnológica de 8 años, siendo que son los autos de baja y media gama los que se están comercializando con mayor incidencia. De efectivizarse la puesta en marcha de producciones de nuevos modelos en los segmentos de media y alta gama, en los que Argentina se va posicionando, esto permitiría no sólo agregar valor y contenido tecnológico a la producción local, sino también mejorar el perfil del parque automotor doméstico.

**Gráfico 9. Dinámica de los indicadores productivos y comerciales de rubros potencialmente competitivos asociados con la actividad autopartista entre 1997 y 2006**



<sup>89</sup> Al respecto, en los últimos dos años se verificaron incrementos en la rentabilidad local, en tanto las automotrices han ido ajustando sus ingresos por precios entre un 26% y 29% en promedio, por encima de la inflación de costos -siendo que, por ejemplo, las subas de los insumos y el aumento de precio de autopartes fue estimado en un 16% y los costos salariales en un 20%, aproximadamente-. Asimismo, las automotrices lograron aprovechar ganancias de productividad del 24% en el uso del factor trabajo entre 2004 y 2006, con un costo laboral que ajustado por productividad se abarató 4% en los últimos dos años (a pesar de las recomposiciones salariales, las cuales resultaron de las más importantes de la actividad industrial).

### 9.b Carrocerías



(\*) Refiere al índice de salario por obrero de la Encuesta Industrial deflactado por el Índice de Precios al Consumidor del Gran Buenos Aires.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.

#### **IV. Reflexiones finales y algunos comentarios sobre la instrumentación de una política integral**

Como hemos visto, las modificaciones recientes en el contexto macroeconómico han creado el terreno apto para pensar en el impulso de actividades industriales que habían sido desarticuladas por prácticamente tres décadas, determinando algunas de las condiciones *necesarias* para avanzar en un proceso de desarrollo económico integrado. El sostenimiento de un tipo de cambio alto ha permitido que muchos rubros incrementaran su salida exportadora y/o avanzaran en procesos de sustitución de importaciones, con desempeños favorables en términos de producción, empleo, productividad y salarios. Sin embargo, como vimos, gran parte de las actividades industriales con mayor el contenido tecnológico incorporado -muchas de ellas asociadas con la producción de bienes de capital- han desmejorado su posición competitiva en tiempos recientes, por lo que si no se procura obtener ganancias de competitividad *no precio* mediante el diseño de políticas específicas, se habrá perdido una oportunidad histórica de reconfigurar el aparato productivo nacional para avanzar en un sendero de desarrollo.

Aunque creemos que se desprende de la lectura del presente trabajo, consideramos importante resaltar que nuestra intención de hacer eje en la *competitividad* no implica procurar el impulso exclusivo de las actividades exportadoras. Por un lado, consideramos que contar con una salida exportadora exitosa es condición *sine qua non* para avanzar en senderos de crecimiento de *todos los sectores* sin toparse con la brecha externa. En este sentido, modificar la canasta exportadora hacia bienes con mayor contenido tecnológico y valor agregado, diversificando productos y destinos, provoca derrames sobre el resto de la economía que superan ampliamente al beneficio de los sectores exportadores. Por otro, también entendemos que desde una visión sistémica, las condiciones socioeconómicas locales -que hacen a la norma del mercado interno-, y el desempeño del aparato productivo en su conjunto son determinantes clave del “éxito competitivo”. Además, en un contexto de economía abierta como el actual, obtener ganancias de competitividad puede implicar avanzar en procesos de sustitución de importaciones en algunos rubros, ganando grados de libertad para enfrentar a la competencia importada. En este caso, el objetivo de la política pública debe procurar que los rubros manufactureros logren obtener ganancias de competitividad (mediante la creación de marcas, la provisión de servicios post-venta, la mejora de la calidad y atributos de los bienes, según el caso) que les permitan hacer frente a la oferta importada por atributos *no precio*; acciones que

requerirán distintos plazos de acuerdo a los puntos de partida y a las condiciones de competencia global de cada rubro.

Abordar el análisis acerca de la elección de ciertos rubros manufactureros como motores del desarrollo es una tarea compleja que requiere no sólo considerar diversas variables en lo que hace a la dinámica interna de estas actividades -real y potencial-, sino también analizar las perspectivas globales esperadas, los costos y beneficios sociales asociados, los tiempos necesarios para alcanzar los inciertos efectos esperados -y su adecuación a los ciclos de vida de los productos-, el marco institucional disponible -o posible, en el mejor de los casos- y la respuesta de los actores involucrados, entre otros aspectos.

La complejidad del análisis necesario se enmarca en la acepción de competitividad utilizada en el presente trabajo, la cual busca superar la perspectiva tradicional que se concentra en el desempeño en el mercado mundial -ya sea de firmas aisladas, o de la nación como agregación de estas últimas-, para incorporar una restricción en cuanto a las condiciones socioeconómicas que se promueven a partir de estos desempeños comerciales y productivos. Si bien una inserción exportadora exitosa es condición necesaria para superar la restricción externa en el mediano plazo, también es verdad que no debería desatenderse la dinámica interna generada por las actividades de exportación. En términos concretos, podría decirse que aún si confiáramos en que las *commodities* que constituyen el grueso de las exportaciones de la Argentina continuaran, al menos en el mediano plazo, presentando una demanda sostenida y precios acordes, la pobre dinámica interna que generan estas actividades dista de constituir las en los subsectores óptimos a ser escogidos como motores de una estrategia de desarrollo industrial.

Incrementar la competitividad de las actividades productivas no implica pensar sólo en el desarrollo de actividades de exportación, sino también -o exclusivamente- reconocer la necesidad de mejorar las condiciones para enfrentar a la oferta importada. El contexto de economía abierta en el que debe pensarse cualquier estrategia de desarrollo en la actualidad impide desconocer que, con la excepción de ciertos subsectores no transables, la industria nacional debe procurar ganar competitividad para avanzar en senderos de acumulación. Por lo tanto, los distintos desempeños productivos requieren la atención de problemáticas específicas, diferentes tiempos y recursos invertidos para avanzar en este sendero.

La reproducción de prácticas orientadas a la promoción de actividades en condiciones de subsistencia gracias a una protección indefinida en el tiempo -como ya fueron

instrumentadas en nuestro país en el pasado-, que no se proponga obtener ganancias de competitividad genuina, redundaría en mecanismos tendientes a ganar márgenes de competitividad espuria; es decir, comportamientos defensivos asociados a bajos salarios e irregularidad fiscal, entre otros. Aún más, en el nuevo escenario global, con mayor apertura comercial y fraccionamiento de la producción en escala internacional, estas ganancias espurias serían incluso insostenibles en el tiempo.

La complejidad de la tarea, la cual exige la realización de estudios específicos por rubro de actividad y la reconstrucción de una burocracia capacitada para elaborarlos, insta también a comenzar a discutir la problemática a partir de cierto eje, buscando avanzar en el debate para arribar a ciertos consensos respecto a cuál debe ser el destino prioritario de los recursos públicos. Es en este marco que se inscribe el presente trabajo: reconociendo estos limitantes, pero buscando aportar a la discusión.

Con el cambio en el patrón de crecimiento, el cual descansa en el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo y de los superávit gemelos, sumado al crecimiento en la demanda y los precios en los mercados mundiales, existieron ciertos rubros que evidenciaron una dinámica virtuosa en el período reciente 2003-2006. Aún en ausencia de políticas industriales relevantes que incidieran en las rentabilidades relativas -en algunos casos, gracias a la protección y en otros, al estímulo a la exportación que significó el sostenimiento del tipo de cambio-, estos rubros mejoraron en términos de ventajas comparativas reveladas y de productividad *genuina* -asociada a crecimiento de la producción mayor al del empleo, pero con creación neta de puestos de trabajo-.

Por un lado, en el Esquema 3 identificamos rubros *competitivos* asociados en mayor medida al procesamiento de recursos naturales, en los cuales, como vimos, existe margen para avanzar en procesos de diferenciación de productos (mediante la creación de marcas, la mejora de la calidad, el fraccionamiento y el desarrollo de variedades de mayor sofisticación, entre otros), potencialidades y desafíos que son específicos a cada una de las actividades. Dado que las mismas son ya competitivas, el objetivo de la política debería centrarse en avanzar en la agregación de valor, los encadenamientos y externalidades generados por estas actividades fronteras adentro, aprovechando la dinámica positiva presente y esperada.

En tanto, aunque no son competitivos en la actualidad, aquellos que denominamos *potencialmente competitivos* han mejorado sus perspectivas en el pasado reciente. Con acciones de política industrial específicas, que apunten a la promoción de su actividad productiva en vistas a la creciente exportación o sustitución de importaciones,

estos rubros podrían obtener buenos resultados en materia competitiva en el corto y mediano plazo. El cambio en el patrón de crecimiento y en la dinámica global implicó un estímulo para ellos que debería procurarse aprovechar en miras a avanzar en un sendero de desarrollo.

De todos modos, esto no implica descartar la elección de ciertos rubros que además de presentar desventajas relativas, han empeorado su desempeño en este sentido durante 2003-2006, sino reconocer que el desarrollo de estas actividades debe involucrar mayores plazos y grados de incertidumbre. La decisión sobre su estímulo debe considerar los costos y beneficios sociales asociados a su desarrollo, lo que implica la necesidad de realizar evaluaciones que superen los determinantes en base a potencialidad competitiva para considerar otros aspectos, incluso *estratégicos*. En este sentido, es necesario complementar la identificación de rubros industriales a promocionar de acuerdo a los indicadores de desempeño productivo interno y comercial recientes analizados, con otros aspectos estratégicos que procuren incorporar la mirada prospectiva respecto de “hacia dónde va el mundo” en materia de actividades *nacientes*. Por lo tanto, una tarea pendiente a futuro es avanzar en discusiones respecto de qué lugar sería deseable que Argentina ocupara en la división internacional del trabajo, y tratar de establecer su potencialidad para impulsar actividades no desarrolladas actualmente fronteras adentro.

Asimismo, las políticas a implementar en el marco de una estrategia de desarrollo industrial, deben considerar no sólo los límites y posibilidades determinados por el nuevo contexto de normas de la OMC, sino también los condicionantes que el grado de extranjerización de la economía argentina impone para el diseño de un marco de incentivos. En este sentido, vale destacar que el grado de concentración y extranjerización de la actividad manufacturera en nuestro país debe ser tomado como un *dato* de la realidad, el cual llama a la instrumentación de acciones institucionales acordes a las características de estos actores económicos, de modo de garantizar la consecución de los objetivos de la política pública -por lo que mecanismos de reciprocidad resultan fundamentales-.

A continuación, resumimos algunas consideraciones que entendemos no deben soslayarse al momento del diseño de una estrategia de desarrollo industrial en nuestro país, tomando en cuenta lo antedicho y la necesidad de superar errores cometidos en el pasado.

- **Continuidad de la política macroeconómica.** Siguiendo a Arestis y Swayer (1998), la política industrial debería ser aplicada en un contexto “adecuado” en el cual la gestión macroeconómica procure garantizar una demanda agregada estable y creciente, de modo de apuntalar la inversión. Las políticas contractivas tienen efectos nocivos sobre la oferta potencial, y pueden compensar las políticas de estímulo, abortando los intentos de reconfiguración productiva.
- Un aspecto fundamental a considerar es el **financiamiento** de una estrategia de desarrollo industrial, que refiere a los recursos necesarios para impulsar a las diversas actividades y los diseños institucionales que permitan promover el financiamiento de la inversión. Resulta indispensable desarrollar mecanismos de asignación del crédito que faciliten la concreción de proyectos de largo plazo, aliviando las restricciones financieras vinculadas a la incertidumbre que rodea a las actividades promovidas -que en muchos casos son desconocidas tanto para los intermediarios financieros como para los propios inversores-. Esto es especialmente importante en el caso de las PyMEs y las grandes empresas nacionales, las cuales, a diferencia de las ETs, no pueden acceder al mercado internacional de crédito.
- **Desarrollo de plan de abastecimiento de recursos energéticos de mediano plazo.** La disponibilidad de recursos energéticos resulta fundamental no sólo para incrementar, sino apenas para sostener la competitividad actual de las actividades industriales argentinas. El Estado es llamado a intervenir como orientador y garante del ritmo de inversión, tanto para incentivar la exploración de cuencas de recursos fósiles como para el desarrollo de energías alternativas. Argentina debería avanzar en un cambio en materia energética en el mediano plazo, diversificando la matriz con la promoción de recursos renovables y alentando el uso correcto de la energía disponible a fin de lograr ahorros significativos, tal como se comentó en la sección anterior<sup>90</sup>. También sería necesaria la inversión en investigación sobre la disponibilidad y conveniencias de aplicación de cada energía alternativa -dependiendo de la evolución de la disponibilidad de recursos-, así

---

<sup>90</sup> Al respecto, nos parece interesante mencionar el trabajo realizado por la Fundación Bariloche *et al* (2004) que analiza los requerimientos energéticos de cada actividad manufacturera para el desarrollo de su actividad productiva (creciente desde la devaluación), como forma de proyectar los requerimientos energéticos y proponer acciones para que la oferta se acomode a estas demandas.

como en la educación para la innovación y el desarrollo técnico-científico con el fin de que la nueva red energética sea económicamente viable.

- La **articulación** de instrumentos -sistema de protección, financiamiento, promoción de exportaciones, incentivos fiscales, defensa de la competencia, ley de patentes y otros-, normas y reglamentos de modo armónico y en forma coherente con los objetivos de la estrategia industrial es fundamental para el éxito (Suzigan y Furtado, 2006)<sup>91</sup>. La definición de las políticas públicas debe compatibilizar los planos **macro, meso** y **microeconómicos**, buscando que los incentivos sean compatibles entre sí en miras a cumplir los objetivos propuestos.
- En línea con la experiencia del modelo asiático existe acuerdo en la necesidad de implementar tanto incentivos como sanciones en la instrumentación de las políticas de promoción, por lo que la **reciprocidad** debe estar presente en el diseño de cualquier instrumento de política<sup>92</sup>.
- **Equilibrar “aislamiento” e integración** por parte de la burocracia en relación a los intereses del sector privado, ya que es este último quien conoce los obstáculos en el desarrollo de su actividad (Rodrik, 2005; Ocampo, 2001)<sup>93</sup>. Esto implica la necesidad de consensuar una planificación de la política pública, lo que necesariamente debe evitar la atención a reclamos particulares de los actores privados con capacidad de *lobbying*, puesto que sus intereses no tienen por qué coincidir con aquellos del país: la “racionalidad” de la política pública debe encontrarse en el Estado. De acuerdo a especialistas en la materia, es necesario avanzar en cierto **desaprendizaje institucional** respecto al stock de relaciones existentes entre el sector público y el privado, las cuales no han resultado fructíferas hasta el momento.
- Relacionado con el punto anterior, **la recreación de una burocracia jerarquizada** que conozca la dinámica y toma de decisiones en el sector privado resulta clave. La política pública instrumentada durante la ISI permitió el desarrollo

---

<sup>91</sup> Como mencionan Lugones y Suárez (2006) es la falta de una *estrategia* que actúe como paraguas de las políticas públicas -entendida fundamentalmente como elección de especialización-, mucho más que su debilidad en diseño y características, o que los problemas instrumentales, la causa principal de los magros resultados obtenidos hasta el momento en cuanto a superación de la brecha externa y de productividad, desempleo y desigualdad.

<sup>92</sup> La combinación de incentivos y sanciones utilizada tanto en Corea como en Taiwán y Singapur resultó sumamente exitosa, mientras que, como sabemos, éste no fue el caso en América Latina, donde los incentivos no fueron acompañados por sanciones ante casos de incumplimientos.

<sup>93</sup> Como menciona Evans (1996), el Estado debe contar con cierta “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) para abordar los problemas que afectan al capital privado, la cual “*es la contrapartida de la incoherente dominación absolutista del Estado predatorio y constituye la clave organizativa de la eficacia del Estado desarrollista. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante (...)*” (pág. 540).

de ciertas capacidades en las distintas instancias del Estado que se perdieron con la desarticulación de las políticas subsectoriales activas. Contar con una tecnocracia en el sector público -tal como existe en el INTA y el INTI, por ejemplo- resulta fundamental para establecer instrumentos adecuados y evaluar desempeños, como así también para *negociar* con las ETs. Sin embargo, también debe considerarse que la burocracia va modificándose en el propio proceso de diseño e instrumentación de la política<sup>94</sup>.

- Respecto a **los niveles de selectividad**, por un lado, como indica Lall (2004), la incertidumbre sobre las actividades que pudieran funcionar o fracasar propia de la aceleración del cambio técnico implicaría que es más adecuado avanzar en estrategias de selección más “amplias” que las observadas en el pasado por los países asiáticos, por ejemplo. Sin embargo, también es cierto que para redundar en un impacto *real*, una determinada política para un subsector debe contar con cierta masa crítica de recursos humanos y financieros, entre otros<sup>95</sup>.
- Aunque los márgenes de acción cumpliendo con la normativa de la **OMC** se redujeron en tiempos recientes, no sólo existen grados de libertad para implementar políticas subsectoriales haciendo *lo permitido*, sino que en el marco de una estrategia de desarrollo industrial resulta clave incrementar las capacidades domésticas de modo de ganar espacio en los ámbitos de litigación.
- Contar con la **flexibilidad** necesaria para modificar las políticas de evaluarse que el fracaso es evidente, lo que implica diseñar regímenes de fomento con evaluaciones periódicas (Rodrik, 2005). Las instituciones deben ser flexibles a fin de adaptarse a programas e instrumentos que se modifican conforme varían las formas concretas en las que se atiende a los objetivos generales. Sin embargo, también es verdad que la estabilidad en las políticas debe permitir el establecimiento de horizontes acordes a la maduración de inversiones.
- Aunque muchos instrumentos de política cuentan con un carácter defensivo como forma de preservar empleos o sostener a cierta actividad en declinación, si el objetivo es que las actividades se encuentren en mejores condiciones de competir

---

<sup>94</sup> “En los tres, [Corea, Singapur y Taiwán], las capacidades de gobierno mejoraron con el paso del tiempo, con crecientes niveles de habilidad, salarios y capacidad de aislamiento, lo que les permitió a los burócratas operar eficiente y autónomamente” (Lall, 2004, pág. 21, traducción propia). “[en los 60s Corea] no tenía la necesaria capacidad institucional. La burocracia coreana era incompetente y corrupta (...). Sin embargo, estos países lograron crear el tipo correcto de burocracia y el resto de las instituciones necesarias para implementar el modelo japonés” (Singh, 1994, pág. 16, traducción propia).

<sup>95</sup> En este sentido, por ejemplo, en los nodos de cambio estructural se requiere la instrumentación coordinada de políticas integrales que impulsen el desarrollo de actividades en forma complementaria, como la adquisición de habilidades y las inversiones en bienes de capital.

en los mercados externos y de enfrentar a la competencia internacional, debe pensarse en incentivos **temporales**.

- Más allá del objetivo *último* de las distintas políticas, resulta clave discutir la **transición** hacia estas metas, los ajustes subsectoriales y la reconversión productiva necesarios, entre otros aspectos. En muchas ocasiones, las falencias en los mecanismos de transición pueden terminar impidiendo la instrumentación de una determinada herramienta y el alcance de los objetivos buscados.
- No basta con impulsar la oferta sin crear oportunidades de mercado, sino que **oferta y demanda deben desarrollarse conjuntamente**<sup>96</sup>. Como vimos, gran parte de los esfuerzos realizados durante la ISI se orientaban a crear capacidad instalada, mientras que en Asia el desempeño en los mercados resultó clave. La política pública debería por lo tanto procurar no sólo impulsar la oferta, sino promover el impulso -o detección- de una demanda que acompañe.
- La instrumentación de políticas requiere **legitimar** la transferencia de ingresos a los actores escogidos, lo que llama a la creación de consensos en donde resulten claros los beneficios colectivos buscados.
- **Complementar** instrumentos horizontales y verticales en el diseño de una política industrial. Por un lado, configuraciones subsectoriales y capacidades de respuesta determinan que las políticas horizontales no impacten de igual manera en las distintas actividades. A su vez, diferentes subsectores pueden presentar ciertas necesidades comunes en materia de requisitos de capital, condiciones de infraestructura, demanda de crédito, entre otros, por lo que ciertas políticas verticales pueden determinar superposiciones y redundancias. Por lo tanto, instrumentos horizontales y verticales deben orientarse en forma coordinada para alcanzar los objetivos perseguidos, avanzando, cuando sea necesario, en la gestación de instituciones de asistencia y capacitación específicas para problemáticas comunes con características subsectoriales diferenciadas.
- Hacer eje en **complejos productivos regionales** y no en firmas aisladas, como forma de impulsar la generación de sinergias y complementariedades y contar con mayores posibilidades de éxito en desarrollar una dinámica autosustentable. Como vimos, existe en el marco de la OMC un espacio importante de políticas posibles de implementarse en lo referido a clusters, la cual debería

---

<sup>96</sup> En Brasil, por ejemplo, al establecerse cierta norma técnica para la televisión digital fue creado un mercado en semiconductores, y se pudo acordar en mejores condiciones con inversores externos -sin ser necesario realizar importantes desembolsos-.

estar fundamentalmente orientada a incrementar la capacidad productiva de las PyMEs.

- Profundizar los lazos de integración en el **MERCOSUR** buscando desarrollar proyectos conjuntos y ganando economías de escala y aprendizaje. Como vimos, aquellos productos con mayor contenido tecnológico se destinan a la región - aunque fundamentalmente se refiere en la actualidad a comercio intrafirma realizado por ETs-, por lo que el fortalecimiento del bloque aporta oportunidades en este sentido. A su vez, sería necesario establecer mecanismos que propendieran a considerar las diferencias estructurales de los países miembro y a paliar asimetrías buscando generar un desarrollo regional virtuoso que otorgue mayor poder de negociación en ámbitos multilaterales<sup>97</sup>.
- Avanzar en el fortalecimiento del **Sistema Nacional de Innovación**<sup>98</sup> para generar y difundir conocimiento propendiendo al cambio tecnológico. Es necesario impulsar la realización de actividades de investigación básica y aplicada mediante el destino de mayores recursos humanos y financieros -realizando actividades cofinanciadas con el sector privado en algunos casos- y avanzar en intentos de articulación público-privada en este sentido. A su vez, los recursos existentes deberían orientarse hacia las actividades consideradas prioritarias. Esto implica también profundizar la articulación de instituciones intermedias -agencias públicas y privadas, sistema financiero, educativo y de capacitación de trabajadores- de ciencia y tecnología.
- **Orientar la formación de recursos humanos en campos que son de requerimiento específico de los rubros industriales que están teniendo mayor dinamismo productivo.** Especialmente en lo relacionado con procesos de transferencia de tecnología, adaptación, distribución y comercialización de productos biotecnológicos o químicos, por ejemplo, se requeriría desde la mayor difusión por parte del ámbito público respecto de la demanda de mano de obra del

---

<sup>97</sup> "Para que el Mercosur sea parte de una estrategia de competitividad que soporte un proceso de crecimiento equitativo entre sus miembros, sería necesario: i) el restablecimiento del mercado ampliado (un verdadero Mercado Interior) como señal efectiva de largo plazo (de modo que los incentivos de escala permitan maximizar las ganancias conjuntas del bloque); ii) la coordinación de estrategias de especialización y complementación productiva, atendiendo a una adecuada distribución de los efectos dinámicos (de modo de hacer efectivas las oportunidades potenciales para todos los socios); iii) la corrección de las asimetrías de política y de las distorsiones distributivas acumuladas (de modo de no generar nuevas y mayores asimetrías estructurales y de atender a la reconversión de los "perdedores)" (Porta, 2005, pág. 31).

<sup>98</sup> La definición de Sistema Nacional de Innovación en su acepción más amplia se refiere a la articulación todos los elementos que contribuyen al desarrollo, introducción, difusión y uso de innovaciones (Lundvall, 1992), por lo que incluye tanto a las firmas como al sistema educativo -universidades e institutos técnicos-, los laboratorios y centros de investigación públicos y privados, el sistema financiero, las instituciones o agencias públicas de promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación (citado en Lugones *et al*, 2006).

sector privado para guiar la currícula de estudiantes en las universidades y los centros terciarios de desarrollo de especialidades u oficios, hasta la priorización en los institutos y centros de investigación públicos de aquellas actividades y becas de investigación articuladas con necesidades detectadas en el ámbito productivo - firmando convenios de confidencialidad a cambio de estímulos financieros futuros para los recursos humanos que investiguen en estos institutos, por ejemplo-. Esta cuestión ya se inscribe, como se observó, como una limitante importante para algunos rubros manufactureros, por lo que hasta tanto en el sistema educativo se maduren reformas implementadas, sería necesario realizar programas de capacitación intensiva en las empresas articulados con organismos públicos, lo que promovería una mayor inserción laboral.

▪ **Rever la forma de utilización de instrumentos tributarios de promoción.**

Del análisis del régimen de promoción tributaria más importante de los últimos años (Ley N° 25.924) no se observa que las políticas aplicadas establezcan prioridades en cuanto a elección de subsectores en la concesión de los fondos públicos, lo que incide en su impacto. La formulación de nuevas políticas de incentivos fiscales debería considerar las limitaciones de los esquemas tradicionales, apuntando eficientemente a la promoción de actividades y factores que se consideren prioritarios con criterios de equidad social y sustentabilidad fiscal (Gaggero y Libman, 2007).

▪ Con el objeto de profundizar la explotación de los resultados de las actividades de I+D, es necesario facilitar el acceso de los innovadores a financiamiento adecuado para que puedan constituirse en PyMEs de base tecnológica y fuerte crecimiento. En este sentido, el **capital de riesgo** puede jugar un rol clave como conexión entre la generación de conocimientos, la innovación y la creación de nuevas empresas -apoyando procesos que el sistema financiero y las agencias de financiación de la innovación no cubren adecuadamente-. A su vez, para la creación de estas empresas es fundamental la disponibilidad de infraestructuras de apoyo, constituida por las incubadoras de empresas, los parques y polos tecnológicos, y los servicios de asesoramiento (Carullo y Vismara, 2006).

▪ **Resolver problemas de logística y transporte** que pueden tornar no competitivas a actividades o firmas que sí lo son en términos productivos<sup>99</sup>. La inversión en infraestructura vial, ferroviaria y portuaria que permita un más rápido y mejor acceso a los principales mercados de consumo del país y a los puertos de

---

<sup>99</sup> Un ejemplo de esto lo constituye los *centros de distribución* en el extranjero creados por Brasil como forma de que las firmas exportadoras puedan disminuir sus costos de operar en el extranjero.

exportación, es fundamental para apuntalar el aumento de competitividad de los sectores productivos, ya que la misma permite reducir costos de producción y aumentar la frontera de producción de la economía<sup>100</sup>.

- **Reforzar los mecanismos de defensa de la competencia.** Como hemos visto, gran parte de las actividades analizadas cuentan con elevados grados de concentración. En el grueso de los casos, existen importantes economías de escala que hacen que la operatoria de firmas de menor tamaño sea económicamente ineficiente. Sin embargo, comportamientos anticompetitivos que, por ejemplo, permiten que insumos básicos se coticen internamente siguiendo a los precios internacionales afectan a la competitividad de varios rubros de la economía que se proveen de estos bienes intermedios para desarrollar su actividad. Por lo tanto, controlar los abusos de posición dominante resulta clave en estos sectores, como forma de ganar competitividad en las actividades *aguas abajo*.

- El nivel de extranjerización de la estructura productiva debe incidir en el marco de incentivos a crear, requiriéndose la conformación de espacios de **negociación con las ETs** respecto de las actividades a desarrollar fronteras adentro (las inversiones en I+D, la calificación de trabajadores y el desarrollo de cadenas de proveedores, entre otros). En lugar de profundizarse una política de atracción de nuevas empresas transnacionales, el objetivo debe centrarse en la calidad de las actividades desarrolladas localmente. A su vez, podría pensarse en el diseño de un sistema de información y gestión de "ventanilla única" que permita consolidar los "créditos" y "débitos" de las ETs -además de los grupos económicos, empresas nacionales y particulares- contra el Estado con el objeto de procurar una adecuada administración de los intereses públicos (INDRA, 2000).

---

<sup>100</sup> Gran parte de la infraestructura vial se encuentra obsoleta, siendo que el grueso de los caminos fue construido hace más de 50 años -cuando había poco tránsito, las velocidades eran moderadas y los camiones de menor porte-. El país cuenta hoy con prácticamente la misma cantidad de caminos troncales que apenas sancionada la Ley Nacional de Vialidad (1932). El Centro de Experimentación y Seguridad Vial (CESVI) estima que el 80% de la red vial se encuentra en mal estado, siendo que entre 1998 y 2002 se observó un proceso de paralización y desfinanciamiento creciente del sistema vial. Por lo tanto, se requiere la definición estándares de calidad de la red vial troncal para decidir las obras necesarias a fin de adecuarla a los tráficos actuales, lo que requiere importantes inversiones.

## V. Referencias Bibliográficas

Aerospace Industries Association -AIA- (2005), "Aerospace Facts and Figures", 2004/2005.

Alessandroni, N. (2006), "Complejo textil: tejidos de lana, algodón y fibras sintéticas y artificiales", *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, diciembre.

Amsden, A. (2004), "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia", *Revista de la CEPAL* N° 82, Santiago de Chile

Arceo, E. (2007), "Los cambios en la economía mundial y su impacto en América Latina" en *Desarrollo Pyme* N° 2, Subsecretaría de la Pequeña Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), en prensa.

Arceo, E. (2005), "El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina", *Cuadernos del CENDES*, año 22, N° 60, tercera época, septiembre-diciembre.

Arestis, P. y M. Sawyer (1998), "The Macroeconomics of Industrial Strategy", Working Paper N° 238, The Levy Economics Institute.

Bassini, N. (2007a), "Oleaginosas y aceites", *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, febrero.

Bassini, N. (2007b), "Laboratorios farmacéuticos", *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, febrero.

Bassini, N. (2007c), "Sustancias químicas básicas", *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, julio.

Bassini, N. (2006a), "Carnes rojas", *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, diciembre.

Bassini, N. (2006b), "Frutihortícola", *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, septiembre.

Bassini, N. (2006c), "Agroquímicos", *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, septiembre.

Basualdo, E. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*; FLACSO-Universidad de Quilmes-IDEP, Buenos Aires.

Balassa, B. (1965), *Trade Liberalization and "Revealed" Comparative Advantage*, The Manchester School of Economics and Social Studies.

- Bianco, C. (2007), “¿De qué hablamos cuando hablamos de competitividad?”, Documento de trabajo N° 31, Centro Redes, marzo.
- BID (2003), “Más allá de las fronteras, el nuevo regionalismo en América Latina”, Parte I, en *Progreso Económico y Social de América Latina. Informe 2002*, Washington.
- Bocco Proietti, F. (2007), “Metálicas básicas”, *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, febrero.
- Bocco Proietti, F. (2006), “Industria Automotriz”, *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, diciembre.
- Borzel, M. y E. Kiper (2006), “Estructura productiva y determinación de precios: un abordaje sectorial”, Documento de Trabajo N° 13, CEFID-AR, noviembre.
- Busch, M.L. y E. Reinhardt (2003), “Transatlantic Trade Conflicts and GATT/WTO Dispute Settlement”.
- Cafiero, J. (2006) “Análisis de las exportaciones argentinas utilizando el Índice de Ventajas Comparativas Relevadas”, *Revista del CEI*, N° 5, junio.
- Carullo, J.C. y F. Vismara (2006), “Venture capital in Argentina: public policies and cooperation between private and public sector”, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management (IJEIM)*, Volume 6 - Issue 4/5.
- Castagnino, T. (2006) “Contenido tecnológico y diferenciación de producto en las exportaciones argentinas”, *Revista del CEI*, N° 5, junio.
- CEP (2005), “La industria del libro en la Argentina”, *Notas de la Economía Real* N° 48, Ministerio de Economía y Producción.
- Chang, Ha-Joon (2003) “Kicking away the ladder: Infant industry promotion in historical perspective”, *Oxford Development Studies*, Vol. 31, N° 3.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001), *La transnacionalización de la economía argentina*, EUDEBA-CENIT, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. y F. Porta (1990), “La competitividad internacional. Principales cuestiones conceptuales y metodológicas”, Documento de Trabajo N° 3, CENIT.
- Davey, W. J. (2005), “Implementation in WTO Dispute Settlement: An Introduction to the Problems and Possible Solutions”, *RIETI Discussion Paper Series* 05-E-013, Marzo, Japón.

- Davey, W. J. (2004), "The WTO Dispute Settlement System: The First Decade", mimeo.
- Diamand, M. (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Evans, P. (1996), "El Estado como problema y como solución", *Revista Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140, enero-marzo.
- Fajnzylber, F. (1988), "Competitividad internacional, evolución y lecciones", en *Revista de la CEPAL*, N° 36, diciembre, Santiago de Chile.
- Ferraz, J. C., G. M. Paula y D. Kupfer (2002) "Política Industrial" en Kupfer, D y Hasenclever, L. *Economía Industrial: Fundamentos Teóricos e Prácticas no Brasil*. Ed. Campus. RJ. Cap. 23.
- Ferraz, J.C., D. Kupfner y L. Haguenuer (1996), *Made in Brazil. Desafíos competitivos para a indústria*, Capítulo 1, Editora Campus, Río de Janeiro.
- Fundación Bariloche y Lestard, Franke & Asociados (2004), "Estudio sobre los consumos energéticos del sector industrial"; informe presentado para la Agencia Alemana de Cooperación Técnica SRL.
- Gaggero, J. y E. Libman (2007), "La inversión y su promoción fiscal (Argentina 1976-2004)", Documento de Trabajo N° 15, CEFID-AR, julio.
- González, A. (2006), "La solución de controversias en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados", *Serie Comercio Internacional* N° 68, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Goldsmith, J. L. y E. A. Posner (2005), *The Limits of International Law*, Oxford University Press, Human Rights Chapter.
- Hatzichronoglou, T. (1997). *Revision of the High-Technology sector and product classification. Technology and industry*, Working Papers 1997/2, París, OCDE.
- INDRA (2000), "La Agencia Tributaria Federal (AFIP/DGI) y su entorno. Diagnóstico y Propuestas", marzo.
- Kowalski, P. y B. Shepherd (2006), "South-south trade in goods", *OCDE Trade Policy Working Paper*, N°. 40, octubre.
- Kosacoff, B. (2003), "Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico"; documento de trabajo presentado en seminario "El Consenso de Buenos Aires", Initiative for Policy Dialogue y UBA, Buenos Aires.

- Kosacoff, B. y S. Campanario (2007), "La revaloración de las materias primas y sus efectos en América Latina", Documento de Proyecto N° 17, CEPAL, mayo.
- Krugman, P. (1994), "Competitiveness: a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, Vol.73, N° 2, 28-44, marzo-abril.
- Kuwayama M. y J. E. Durán Lima (2003), "La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial", *Serie Comercio Internacional* N° 26, CEPAL, mayo.
- Lafay, R. (1990), *La mesure des avantages comparatifs révélés*, Economie Prospective Internationale.
- Lafay G. y C. Herzog (1989), "Commerce international: la fin des avantages acquis", CEPII, Economica, Paris.
- Lall, S. (2004), "Reinventing Industrial Strategy: The role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness", G-24 Discussion Paper Series, N° 28, UNCTAD.
- Lawrence, R. (1993), "Futures for the World Trading System and Implications for Developing Countries" en M. Agosin y D. Tussie (eds.) *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Londres, Macmillan.
- López, A. y M. Laplane (2004), "Complementación productiva en MERCOSUR. Perspectivas y potencialidades", RED MERCOSUR, *Serie Documentos sobre el MERCOSUR*, diciembre.
- Lugones G. (2001), *Teorías del Comercio Internacional*, Universidad Virtual de Quilmes, julio.
- Lugones G. y D. Suárez (2006), "Los magros resultados de las políticas para el cambio estructural en América Latina: ¿problema instrumental o confusión de objetivos?", Documento de trabajo N° 27, Centro Redes.
- Lugones, G., F. Peirano y P. Guti (2006), "Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en Argentina", Documento de Trabajo del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECYT).
- Lundvall, B. (1992), *Nacional systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter, Londres.
- Ministerio de Economía y Producción (2007), "Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Productivo de la Argentina (Primer documento para discusión)", mayo.

- Montero, C. (2004), "Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile", *Serie Desarrollo Productivo*, N° 145, CEPAL, Naciones Unidas, enero.
- Nassif, A. (2003), "Uma contribucao ao debate sobre a nova política industrial brasileira", BNDES.
- Nelson, R. R. (2004), "Economic development from the perspective of evolutionary economic theory", documento presentado a la conferencia *Globalics*, 18 de septiembre, borrador.
- Ocampo, J. (2005): "The quest for dynamic efficiency: Structural dynamics and economic growth in developing countries", en J. Ocampo (ed.) *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, ECLAC, Stanford University Press and the World Bank.
- Ocampo, J. (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL* N° 74, agosto.
- Ocampo J. (1991), "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, julio-diciembre.
- OMC (2005), "Entender la OMC", Organización Mundial del Comercio, 3ra Edición.
- OMC (sin fecha). "Explicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias ("Acuerdo SMC)". OMC.  
[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/scm\\_s/subs\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm)
- Palacios, G. (2003), "Latinoamérica frente a la negociación multilateral sobre subvenciones", Brief N° 16, *Serie Brief*, Latin American Trade Network, FLACSO, junio.
- Perelman, P. y P. Seivach (2005) "Industrias culturales en la Ciudad de Buenos Aires", *Serie de cuadernos del CEDEM*, GCBA.
- Plan Fénix (2006), "La inclusión social, el bienestar y la educación: imperativos para el desarrollo", Plan 2006-2010, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, octubre.
- Porta, F. (2005) "Especialización productiva e inserción internacional. Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino", PNUD, Proyecto FO/ARG/05/012.
- Reinert, E. (2006), "Evolutionary economics, classical development economics, and the history of economic policy: A plea for theorizing by inclusión", *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics* N° 1, Tallinn University of Technology, Tallin.

- Reinert, E. (2002), "El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres. El subdesarrollo en un sistema Schumpeteriano", *ESAN- Cuadernos de Difusión*, Año 7 N° 12.
- Rodrik, D. (2005), "Políticas de Diversificación Económica", *Revista de la CEPAL* N° 87, diciembre.
- Rozengardt, D. (2007a), "Edición, impresión y reproducción de grabaciones"; *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, enero
- Rozengardt, D. (2007b), "Papel y productos de papel", *Informes sectoriales de la Subgerencia de Estudios Sectoriales del Banco de la Ciudad de Buenos Aires*, febrero.
- Sacroisky, A. (2006), "La Inversión Extranjera Directa en la post-Convertibilidad. Principales tendencias en un nuevo patrón de crecimiento", Documento de Trabajo N° 12, CEFID-AR, octubre.
- Salles Almeida, J. (2006), "Una década de funcionamiento del sistema de solución de diferencias comerciales de la OMC: avances y desafíos", División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Science & Engineering Indicators (2006), "Industry, Technology and the Global Marketplace", Chapter 6, National Science Foundation.
- Schorr, M. (2004); *Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, IDAES-Ensayo Edhasa, Buenos Aires.
- Singh, A. (1994), "Openness and the market friendly approach to development: learning the right lessons from development experience", *World Development*, Vol. 22, N° 12, pág. 1811-1823.
- Suzigan, W. y J. Furtado (2006), "Política Industrial y Desarrollo", *Revista CEPAL* N° 89, agosto.
- Tussie, D. y M. Lengyel (1999), "Promoción de Exportaciones y disciplinas multilaterales: posibilidades e interrogantes", *LATN Working Papers* N° 1, diciembre.
- UIA (2004a), "Cadena de la carne ovina en la región patagónica", Documento presentado en el *Tercer Foro Federal de la Industria*, Calafate.
- UIA (2004b), "Cadena textil-indumentaria en la zona centro", Documento presentado en el *Tercer Foro Federal de la Industria*, Calafate.

## VI. Anexo Estadístico

Cuadro 1. Exportaciones de manufacturas argentinas según contenido tecnológico, 1995-2005  
En millones de dólares corrientes

Rama	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003	2004	2005	Variación 05/03
<b>Alta tecnología</b>	<b>697,0</b>	<b>596,0</b>	<b>644,8</b>	<b>679,3</b>	<b>675,5</b>	<b>876,4</b>	<b>716,7</b>	<b>721,2</b>	<b>811,4</b>	<b>0,1</b>
Aeroespacial	23,7	97,5	44,3	35,4	82,0	265,6	175,4	26,0	50,7	-0,7
Farmacéutica	234,0	322,4	396,4	447,4	419,2	386,3	368,2	463,8	472,3	0,3
Computadoras y Máquinas de oficina	67,5	44,8	30,0	35,9	27,8	39,8	21,0	20,7	23,6	0,1
Electrónica y comunicaciones	111,7	80,1	101,7	86,9	75,2	84,5	70,7	86,2	100,0	0,4
Instrumentos científicos	260,1	51,2	72,4	73,7	71,4	100,1	81,3	124,4	164,8	1,0
<b>Media alta tecnología</b>	<b>2.950,9</b>	<b>3.175,1</b>	<b>4.676,7</b>	<b>5.097,0</b>	<b>3.725,8</b>	<b>4.247,4</b>	<b>3.851,0</b>	<b>5.146,2</b>	<b>6.607,1</b>	<b>0,7</b>
Maquinaria eléctrica	134,0	115,1	229,3	199,5	188,2	204,4	146,5	189,2	241,1	0,6
Vehículos a motor	1.225,3	1.508,1	2.645,8	3.015,6	1.618,4	1.942,5	1.419,5	2.037,0	2.862,5	1,0
Químicos	1.049,8	957,1	1.076,6	1.260,0	1.310,5	1.488,5	1.809,2	2.342,9	2.764,5	0,5
Otros equipos de transporte	14,4	12,9	16,4	17,5	13,1	14,5	11,5	15,8	23,3	1,0
Maquinaria no eléctrica	527,4	581,9	708,5	604,4	595,5	597,4	464,3	561,2	715,6	0,5
<b>Media baja tecnología</b>	<b>3.823,7</b>	<b>4.697,6</b>	<b>4.948,1</b>	<b>4.013,6</b>	<b>4.345,8</b>	<b>6.555,9</b>	<b>6.946,8</b>	<b>7.935,8</b>	<b>9.377,3</b>	<b>0,3</b>
Coque, Productos refinados del petróleo y combustible nuclear	2.169,9	3.089,0	3.094,4	2.286,4	2.830,4	4.646,0	4.931,7	5.678,0	6.284,0	0,3
Productos de goma y plástico	254,5	274,7	309,8	333,7	293,2	335,2	340,8	444,1	594,6	0,7
Productos minerales no metálicos	122,4	117,7	131,9	123,8	103,5	104,4	117,2	140,1	166,3	0,4
Construcción de barcos	44,5	23,4	79,9	33,9	37,9	53,3	23,3	13,0	30,9	0,3
Metales básicos	1.124,1	1.135,8	1.265,6	1.176,1	1.014,9	1.361,0	1.493,7	1.599,2	2.236,2	0,5
Productos fabricados en metal	108,4	57,0	66,6	59,7	65,9	56,0	40,1	61,4	65,3	0,6
<b>Baja tecnología</b>	<b>9.507,6</b>	<b>9.320,8</b>	<b>11.202,8</b>	<b>10.720,3</b>	<b>9.808,2</b>	<b>9.320,8</b>	<b>11.555,3</b>	<b>13.530,7</b>	<b>14.981,2</b>	<b>0,3</b>
Manufactura y reciclaje	52,3	124,6	39,6	62,7	137,6	124,6	136,3	164,0	177,0	0,3
Madera, Pulpas, Productos de papel Impresión y Publicidad	517,7	520,0	528,9	516,9	434,0	520,0	584,6	760,8	774,1	0,3
Alimentos, Bebidas y Tabaco	7.641,5	8.081,4	9.519,2	9.305,2	8.551,9	8.081,4	10.359,1	12.005,4	13.382,3	0,3
Textil y Prendas de vestir	1.296,1	594,8	1.115,2	835,5	684,7	594,8	475,4	600,5	647,8	0,4
<b>Total manufacturas*</b>	<b>16.979,2</b>	<b>17.789,5</b>	<b>21.472,4</b>	<b>20.510,3</b>	<b>18.555,3</b>	<b>21.000,4</b>	<b>23.069,8</b>	<b>27.333,8</b>	<b>31.777,0</b>	<b>0,4</b>

\* Excluye productos primarios y energía eléctrica.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SECyT e INDEC.

Cuadro 2. Exportaciones de manufacturas argentinas según contenido tecnológico, 1995-2005

En miles de toneladas

Rama	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003	2004	2005	Variación 05/03
<b>Alta tecnología</b>	<b>34,1</b>	<b>33,4</b>	<b>34,3</b>	<b>39,0</b>	<b>38,3</b>	<b>44,3</b>	<b>48,4</b>	<b>56,3</b>	<b>59,0</b>	<b>0,2</b>
Aeroespacial	0,1	1,1	0,3	0,1	0,2	0,6	0,3	2,3	0,3	-0,2
Farmacéutica	27,0	28,0	28,8	32,9	34,0	38,4	42,3	47,0	50,9	0,2
Computadoras y Máquinas de oficina	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,4	0,3	-0,1
Electrónica y comunicaciones	5,0	2,3	3,0	3,5	2,0	2,8	2,1	2,5	2,9	0,4
Instrumentos científicos	1,2	1,5	1,9	2,1	1,7	2,1	3,3	4,1	4,5	0,4
<b>Media alta tecnología</b>	<b>1.061,9</b>	<b>1.160,2</b>	<b>1.400,1</b>	<b>1.540,3</b>	<b>1.461,8</b>	<b>1.763,8</b>	<b>3.174,1</b>	<b>3.280,5</b>	<b>3.511,8</b>	<b>0,1</b>
Maquinaria eléctrica	12,9	21,2	29,0	26,8	21,2	30,5	25,2	29,8	35,1	0,4
Vehículos a motor	165,1	188,1	326,5	372,1	208,6	261,2	263,2	363,8	440,0	0,7
Químicos	810,6	880,2	964,9	1.062,2	1.163,6	1.397,3	2.803,3	2.781,6	2.919,5	0,0
Otros equipos de transporte	3,0	2,7	6,2	4,2	2,8	3,5	3,6	5,4	6,9	0,9
Maquinaria no eléctrica	70,4	68,1	73,6	75,0	65,6	71,3	78,8	100,0	110,4	0,4
<b>Media baja tecnología</b>	<b>20.428,8</b>	<b>23.162,1</b>	<b>24.760,5</b>	<b>26.244,3</b>	<b>26.029,2</b>	<b>26.100,9</b>	<b>29.377,6</b>	<b>26.725,5</b>	<b>23.430,6</b>	<b>-0,2</b>
Coque, Productos refinados del petróleo y combustible nuclear	18.055,9	20.774,9	22.332,6	23.953,5	23.476,9	23.317,7	25.834,7	23.698,1	19.986,8	-0,2
Productos de goma y plástico	89,8	103,7	110,1	124,8	130,0	144,4	174,5	238,2	252,6	0,4
Productos minerales no metálicos	513,9	457,1	554,7	431,2	385,3	403,9	729,6	771,2	894,8	0,2
Construcción de barcos	157,6	93,4	13,2	14,6	58,8	32,1	47,0	12,0	32,0	-0,3
Metales básicos	1.604,0	1.722,5	1.739,3	1.708,5	1.968,2	2.193,3	2.581,9	1.992,8	2.251,4	-0,1
Productos fabricados en metal	7,6	10,6	10,6	11,6	9,9	9,4	10,0	13,1	12,9	0,3
<b>Baja tecnología</b>	<b>18.595,7</b>	<b>20.569,8</b>	<b>21.383,6</b>	<b>24.690,4</b>	<b>26.950,2</b>	<b>25.727,4</b>	<b>32.696,7</b>	<b>32.713,3</b>	<b>38.293,2</b>	<b>0,2</b>
Manufactura y reciclaje	31,0	37,9	45,7	46,0	41,4	50,3	78,9	97,8	109,9	0,4
Madera, Pulpas, Productos de papel Impresión y Publicidad	1.340,7	1.215,4	1.128,0	1.058,5	808,5	855,4	1.332,0	1.470,4	1.435,1	0,1
Alimentos, Bebidas y Tabaco	16.846,4	18.831,2	19.863,8	23.293,5	25.798,5	24.628,4	31.170,1	31.003,9	36.593,2	0,2
Textil y Prendas de vestir	377,6	485,3	346,1	292,4	301,8	193,3	115,6	141,3	154,9	0,3
<b>Total manufacturas *</b>	<b>40.120,5</b>	<b>44.925,5</b>	<b>47.578,6</b>	<b>52.513,9</b>	<b>54.479,5</b>	<b>53.636,5</b>	<b>65.296,7</b>	<b>62.775,6</b>	<b>65.294,5</b>	<b>0,0</b>

\* Excluye productos primarios y energía eléctrica.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SECYT e INDEC.

**Cuadro 3. Importaciones de manufacturas argentinas según contenido tecnológico, 1995-2005**

En millones de dólares corrientes

Rama	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003	2004	2005	Variación 05/03
<b>Alta tecnología</b>	<b>3.921,3</b>	<b>4.510,5</b>	<b>6.131,2</b>	<b>6.369,1</b>	<b>6.192,5</b>	<b>6.360,6</b>	<b>2.653,5</b>	<b>4.896,6</b>	<b>6.065,7</b>	<b>1,3</b>
Aeroespacial	175,3	205,1	333,1	0,0	767,0	383,7	74,2	509,7	462,4	5,2
Farmacéutica	1.043,9	1.246,3	1.439,0	1.565,5	1.470,6	1.443,0	1.182,8	1.384,9	1.425,2	0,2
Computadoras y Máquinas de oficina	665,4	760,8	1.058,3	1.178,9	1.099,3	1.137,1	474,0	748,8	1.005,7	1,1
Electrónica y comunicaciones	1.445,4	1.605,0	2.445,4	2.370,5	2.085,5	2.629,1	572,7	1.742,9	2.509,4	3,4
Instrumentos científicos	591,4	693,3	855,4	853,1	770,2	767,7	349,8	510,4	663,0	0,9
<b>Media alta tecnología</b>	<b>8.422,9</b>	<b>10.552,7</b>	<b>13.390,5</b>	<b>13.992,5</b>	<b>10.253,3</b>	<b>9.624,4</b>	<b>6.077,1</b>	<b>9.928,5</b>	<b>12.721,1</b>	<b>1,1</b>
Maquinaria eléctrica	1.166,6	1.346,2	1.629,5	1.877,2	1.226,9	1.328,1	519,8	832,0	1.084,9	1,1
Vehículos a motor	2.032,1	2.936,2	4.294,5	4.806,1	2.755,9	2.506,2	1.481,4	3.001,1	4.088,1	1,8
Químicos	2.522,0	3.100,1	3.372,3	3.320,7	3.081,7	3.199,9	2.645,9	3.604,0	4.204,7	0,6
Otros equipos de transporte	177,2	179,3	258,5	260,3	227,4	233,6	39,0	91,6	203,4	4,2
Maquinaria no eléctrica	2.525,0	2.991,0	3.835,8	3.728,3	2.961,4	2.356,5	1.391,0	2.399,9	3.139,9	1,3
<b>Media baja tecnología</b>	<b>3.341,0</b>	<b>3.652,2</b>	<b>4.582,2</b>	<b>4.558,3</b>	<b>3.651,3</b>	<b>3.761,4</b>	<b>2.198,2</b>	<b>3.535,6</b>	<b>4.883,4</b>	<b>1,2</b>
Coque, Productos refinados del petróleo y combustible nuclear	849,2	870,3	912,3	809,7	683,9	937,0	485,3	930,2	1.430,3	1,9
Productos de goma y plástico	782,6	901,5	1.149,9	1.127,5	919,2	973,6	675,7	882,2	1.087,3	0,6
Productos minerales no metálicos	214,4	261,8	341,3	371,4	321,5	308,9	146,7	213,9	262,5	0,8
Construcción de barcos	104,2	114,4	68,4	72,3	45,6	35,3	71,0	36,1	112,5	0,6
Metales básicos	1.110,2	1.183,7	1.667,1	1.657,6	1.309,1	1.129,0	669,2	1.204,7	1.671,4	1,5
Productos fabricados en metal	280,3	320,6	443,2	519,8	372,0	377,6	150,3	288,5	319,3	1,1
<b>Baja tecnología</b>	<b>3.345,6</b>	<b>3.692,0</b>	<b>4.503,6</b>	<b>4.783,3</b>	<b>4.158,7</b>	<b>4.255,8</b>	<b>1.986,3</b>	<b>2.621,8</b>	<b>3.160,9</b>	<b>0,6</b>
Manufactura y reciclaje	358,2	397,7	527,9	530,6	487,1	510,2	175,9	292,9	397,0	1,3
Madera, Pulpa, Productos de papel Impresión y Publicidad	1.014,7	1.070,5	1.314,4	1.476,9	1.292,6	1.266,4	568,0	774,5	925,6	0,7
Alimentos, Bebidas y Tabaco	1.106,8	1.171,5	1.355,3	1.401,2	1.210,1	1.226,2	528,9	609,5	690,7	0,3
Textil y Prendas de vestir	865,8	1.052,3	1.306,0	1.374,7	1.168,8	1.253,1	723,4	944,9	1.147,6	0,6
<b>Total manufacturas</b>	<b>19.030,8</b>	<b>22.407,5</b>	<b>28.607,5</b>	<b>29.703,3</b>	<b>24.255,8</b>	<b>24.002,2</b>	<b>12.915,1</b>	<b>20.982,4</b>	<b>26.831,1</b>	<b>1,1</b>

\* Excluye productos primarios y energía eléctrica.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SECyT e INDEC.

**Cuadro 4. Importaciones de manufacturas argentinas según contenido tecnológico, 1995-2005**

En miles de toneladas

Rama	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2003	2004	2005	Variación 05/03
<b>Alta tecnología</b>	<b>146,1</b>	<b>183,1</b>	<b>245,5</b>	<b>279,9</b>	<b>265,4</b>	<b>310,1</b>	<b>235,2</b>	<b>316,9</b>	<b>368,6</b>	<b>0,6</b>
Aerospacial	0,4	1,1	1,0	1,3	1,5	0,9	0,3	1,6	1,2	3,0
Farmacéutica	64,2	82,9	110,1	130,7	137,9	169,2	172,7	201,0	201,8	0,2
Computadoras y Máquinas de oficina	15,5	22,3	29,5	37,6	33,6	35,1	22,6	31,7	44,2	1,0
Electrónica y comunicaciones	49,9	57,7	79,7	85,0	68,1	79,7	25,1	62,5	96,5	2,8
Instrumentos científicos	16,1	19,1	25,3	25,4	24,5	25,2	14,6	20,1	24,9	0,7
<b>Media alta tecnología</b>	<b>3.651,5</b>	<b>5.149,0</b>	<b>5.144,3</b>	<b>5.473,5</b>	<b>5.510,1</b>	<b>5.444,5</b>	<b>4.700,7</b>	<b>6.129,7</b>	<b>6.221,6</b>	<b>0,3</b>
Maquinaria eléctrica	117,4	129,4	163,5	190,1	148,1	165,2	110,0	133,5	153,3	0,4
Vehículos a motor	266,9	373,0	574,5	650,7	403,4	391,9	285,6	533,0	651,1	1,3
Químicos	2.968,0	4.284,5	3.922,8	4.152,9	4.555,1	4.527,7	4.083,7	5.097,1	4.971,5	0,2
Otros equipos de transporte	33,7	40,5	59,6	58,3	52,4	53,6	17,7	33,4	51,2	1,9
Maquinaria no eléctrica	265,6	321,6	423,8	421,5	351,2	306,2	203,6	332,7	394,4	0,9
<b>Media baja tecnología</b>	<b>6.148,1</b>	<b>5.942,5</b>	<b>6.957,7</b>	<b>8.401,8</b>	<b>6.505,8</b>	<b>6.213,0</b>	<b>2.958,3</b>	<b>5.896,2</b>	<b>7.094,1</b>	<b>1,4</b>
Coque, Productos refinados del petróleo y combustible nuclear	4.559,8	4.234,2	4.160,6	5.212,5	3.975,6	3.990,4	1.755,4	4.114,0	5.067,2	1,9
Productos de goma y plástico	207,0	238,4	319,5	334,3	296,1	329,4	271,2	323,6	359,3	0,3
Productos minerales no metálicos	239,1	304,7	596,8	805,6	837,1	766,5	182,9	337,0	393,5	1,2
Construcción de barcos	31,4	47,6	27,0	81,4	8,3	26,3	31,0	54,4	59,6	0,9
Metales básicos	1.073,0	1.072,8	1.796,5	1.883,6	1.336,1	1.039,0	690,0	1.023,7	1.165,4	0,7
Productos fabricados en metal	37,7	44,8	57,3	84,4	52,5	61,4	27,9	43,4	49,0	0,8
<b>Baja tecnología</b>	<b>2.159,0</b>	<b>2.256,4</b>	<b>2.801,6</b>	<b>2.875,3</b>	<b>2.821,3</b>	<b>2.920,6</b>	<b>1.832,2</b>	<b>2.148,2</b>	<b>2.248,3</b>	<b>0,2</b>
Manufactura y reciclaje	74,9	86,2	115,5	125,2	133,6	165,7	50,3	83,0	90,7	0,8
Madera, Pulpas, Productos de papel Impresión y Publicidad	903,6	1.002,1	1.332,2	1.406,6	1.306,4	1.256,5	768,5	1.017,2	1.105,8	0,4
Alimentos, Bebidas y Tabaco	1.048,4	1.004,5	1.155,5	1.130,7	1.179,3	1.274,8	773,5	799,0	782,3	0,0
Textil y Prendas de vestir	132,1	163,5	198,4	212,9	201,9	223,6	239,8	249,0	269,5	0,1
<b>Total manufacturas*</b>	<b>12.104,7</b>	<b>13.531,0</b>	<b>15.149,1</b>	<b>17.030,5</b>	<b>15.102,6</b>	<b>14.888,2</b>	<b>9.726,5</b>	<b>14.491,1</b>	<b>15.932,6</b>	<b>0,6</b>

\* Excluye productos primarios y energía eléctrica.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SECyT e INDEC.

**Cuadro 5. Penetración de Importaciones y Salida exportadora, 2003-2006**

En porcentaje

Rubro	Importación del rubro/ Consumo Aparente (Penetración de importaciones)					Expo rubro/ VBP				
	2003	2004	2005	2006	Promedio 2006/2003	2003	2004	2005	2006	Promedio 2006/2003
	Agroquímicos	22,4	28,7	24,8	25,3	25,3	17,1	19,4	16,0	14,0
Artefactos de uso doméstico	23,3	23,0	20,9	19,2	21,6	4,3	3,5	3,3	3,4	3,6
Artículos de electricidad	23,8	23,6	24,4	22,8	23,7	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Autopartes para vehículos y motores	44,3	52,1	54,3	56,9	51,9	41,8	43,4	43,1	41,9	42,5
Bebidas	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	9,0	8,7	9,0	9,7	9,1
Calzado y sus partes	12,3	14,7	15,9	19,0	15,4	2,5	2,3	2,9	3,0	2,7
Carrocerías para vehículos; remolques y semirremolques	4,3	5,1	4,7	6,0	5,0	2,4	4,6	5,1	4,9	4,2
Combustibles y lubricantes	4,2	8,9	12,2	12,9	9,5	38,4	44,3	41,2	38,7	40,6
Confecciones de vestir y pieles	5,2	7,8	7,5	8,4	7,2	7,7	8,4	7,0	7,3	7,6
Construcción y reparación de buques y embarcaciones	49,7	17,8	62,1	21,5	37,8	21,6	21,0	27,7	33,7	26,0
Cueros y marroquinería	4,8	6,5	9,0	12,4	8,2	50,0	49,0	53,9	56,8	52,4
Edición gráfica y producción de compactos	6,4	7,9	8,4	8,9	7,9	6,7	6,6	7,1	6,6	6,8
Fabricación de productos de hornos de coque	27,9	60,1	52,2	50,4	47,6	5,3	23,8	10,9	17,4	14,3
Fibras artificiales y sintéticas	44,7	48,7	49,3	49,6	48,1	28,7	32,7	29,0	28,9	29,8
Hojas de cereales y legumbres; arroz, alimentos para animales	2,6	2,6	2,8	3,0	2,8	13,8	13,0	14,4	17,1	14,6
Hilados y tejidos textiles	21,2	23,6	27,5	27,6	25,0	14,7	15,6	15,7	15,5	15,4
Hilos y cables aislados	23,8	23,6	24,4	22,8	23,7	15,3	11,7	12,9	12,1	13,0
Impresión y servicios conexos	0,7	0,7	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	1,1	1,4	1,0
Instrumentos médicos y de precisión	73,6	79,6	81,6	84,8	79,9	39,7	51,5	53,3	56,4	50,2
Joyas, juguetes y otras manufacturas n.c.p.	40,9	50,4	54,6	59,5	51,3	9,9	11,1	12,5	14,0	11,9
Lácteos	1,0		0,6	0,5	0,7	11,1	17,8	15,8	22,4	16,8
Madera y productos de madera y corcho	6,6	6,9	6,6	6,6	6,7	14,4	14,7	12,8	12,1	13,5
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	87,4	90,5	92,7	95,2	91,4	23,2	21,5	22,8	31,0	24,6
Maquinaria de uso especial	49,2	55,2	54,5	55,4	53,6	15,5	13,4	14,6	15,7	14,8
Maquinaria de uso general	47,1	50,4	57,1	58,6	53,3	26,0	22,7	24,6	25,9	24,8
Material rodante para ferrocarriles y aeronaves	81,4	82,4	83,0	91,0	84,5	145,3	23,0	43,1	80,8	73,1

**Cuadro 5. Penetración de Importaciones y Salida exportadora, 2003-2006 (cont.)**  
En porcentaje

Rubro	Importación del rubro/ Consumo Aparente (Penetración de importaciones)					Expo rubro/ VBP				
	2003	2004	2005	2006	Promedio 2006/2003	2003	2004	2005	2006	Promedio 2006/2003
Motocicletas, bicicletas y sillones ortopédicos	55,8	58,2	66,0	79,0	64,8	14,1	6,8	6,1	6,6	8,4
Motores, generadores eléctricos, y aparatos de distribución de energía eléctrica	53,0	56,9	57,8	59,0	56,7	21,6	20,2	19,4	17,0	19,6
Muebles, somieres y colchones	7,1	11,0	13,0	15,1	11,6	29,1	22,2	13,3	11,5	19,0
Papel y productos de papel	17,3	19,7	19,7	19,5	19,0	14,0	14,9	12,8	13,7	13,8
Procesos de acabado de superficies metálicas	16,5	20,0	20,8	21,5	19,7	6,4	6,8	6,5	7,1	6,7
Productos alimenticios	3,3	2,8	2,6	2,7	2,9	62,7	58,8	57,7	59,5	59,7
Productos de caucho	39,7	43,5	43,4	48,4	43,7	22,2	24,0	27,0	32,4	26,4
Productos de hierro y acero	11,9	15,3	18,8	16,6	15,6	29,0	23,3	27,4	24,6	26,1
Productos de metales no ferrosos	30,3	34,2	33,3	40,0	34,4	46,0	41,1	39,2	50,1	44,1
Productos de minerales no metálicos (excl. Vidrio)	8,1	9,0	8,8	9,0	8,7	7,5	7,0	6,7	6,5	6,9
Productos de panadería, azúcar, chocolate, infusiones y especias	2,5	2,6	2,7	2,7	2,6	5,6	6,3	7,1	8,6	6,9
Productos de plástico	8,5	9,6	9,9	10,6	9,7	5,2	6,2	6,7	7,2	6,3
Productos de tabaco	2,6	2,6	2,4	3,1	2,7	2,2	1,1	1,2	2,1	1,6
Productos metálicos para uso estructural, tanques y generadores de vapor	8,0	7,7	8,1	9,3	8,3	5,8	6,9	9,5	7,6	7,4
Productos químicos	25,5	27,4	26,0	27,3	26,6	16,1	18,9	18,3	19,8	18,3
Receptores de radio, TV, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video	35,3	47,4	47,1	53,6	45,8	14,5	12,6	7,4	12,0	11,6
Sustancias químicas básicas y gases industriales	46,8	46,6	46,7	43,1	45,8	34,5	33,8	33,9	30,1	33,1
Tejidos de punto	6,8	8,8	8,8	9,3	8,4	2,7	2,6	2,5	2,6	2,6
Textiles para el hogar y tapicería	31,2	28,9	29,8	32,6	30,6	22,4	18,5	16,6	16,6	18,5
Transmisores de radio, TV y aparatos de telefonía	88,7	94,3	96,7	97,3	94,2	26,4	16,4	21,9	32,3	24,3
Vehiculos automotores	51,1	61,4	66,7	66,7	61,5	51,8	52,2	59,5	63,5	56,7
Vidrio y productos de vidrio	17,0	17,6	17,4	21,4	18,4	9,1	8,1	7,2	7,4	8,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC. La penetración de importaciones se calcula como Importación del rubro/ Consumo Aparente y, la Salida Exportadora, como Exportaciones /VBP del rubro.

## Cuadro 6. Saldo Comercial por rubro, 1997-2006

En millones de dólares corrientes

Rubro	Promedio 1997/2000	2003	2004	2005	2006	Promedio 2003/2006
Agroquímicos	-386,8	-112,9	-267,2	-283,4	-404,6	-267,0
Artefactos de uso doméstico	-329,6	-113,9	-188,4	-249,3	-296,0	-211,9
Artículos de electricidad	-508,4	-156,0	-237,6	-311,0	-449,9	-288,6
Autopartes para vehículos y motores	-955,0	-62,6	-321,3	-525,9	-901,4	-452,8
Bebidas	181,2	260,9	319,4	404,3	488,5	368,3
Calzado y sus partes	-132,5	-77,1	-126,1	-154,4	-210,8	-142,1
Carrocerías para vehículos; remolques y semirremolques	-63,2	-3,1	-1,5	1,9	-5,5	-2,0
Combustibles y lubricantes	708,2	2.114,8	2.661,6	2.746,6	2.821,7	2586,2
Confecciones de vestir y pieles	-104,7	28,1	7,7	-8,6	-22,4	1,2
Construcción y reparación de buques y embarcaciones	-4,6	-51,2	3,9	-86,1	36,3	-24,3
Cueros y marroquinería	765,4	711,0	825,3	817,6	864,1	804,5
Edición gráfica y producción de compactos	-206,5	2,8	-14,6	-17,5	-36,4	-16,4
Fabricación de productos de hornos de coque	-7,5	-13,7	-38,1	-42,8	-31,3	-31,5
Fibras artificiales y sintéticas	1,1	-54,2	-64,4	-83,9	-93,8	-74,1
Harinas de cereales y legumbres, arroz, alimentos para animales	224,2	190,7	208,4	239,9	328,1	241,8
Hilados y tejidos textiles	-183,6	-84,7	-118,9	-191,3	-210,6	-151,4
Hilos y cables aislados	-81,8	-16,9	-40,4	-48,2	-69,2	-43,7
Impresión y servicios conexos	-29,1	1,2	3,1	2,1	9,0	3,8
Instrumentos médicos y de precisión	-676,2	-260,7	-362,5	-486,8	-623,0	-433,2
Joyas, juguetes y otras manufacturas n.c.p.	-325,8	-115,7	-180,4	-234,8	-301,3	-208,0
Lácteos	282,6	251,5	510,4	580,4	764,0	526,6
Madera y productos de madera y corcho	-91,3	105,6	145,4	132,7	141,6	131,3
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	-1137,3	-474,4	-754,7	-1.009,7	-1.189,6	-857,1
Maquinaria de uso especial	-1337,4	-609,4	-1.197,0	-1.363,5	-1.512,9	-1170,7
Maquinaria de uso general	-1596,1	-517,2	-940,4	-1.368,8	-1.682,7	-1127,3
Material rodante para ferrocarriles y aeronaves	-385,2	99,8	-486,7	-435,0	-388,8	-302,7
Motocicletas, bicicletas y sillones ortopédicos	-163,1	-22,3	-61,1	-128,3	-240,7	-113,1
Motores, generadores eléctricos, y aparatos de distribución de energía eléctrica	-693,2	-182,6	-324,3	-446,7	-633,7	-396,8
Muebles, somieres y colchones	-40,3	157,9	100,3	2,8	-42,8	54,6
Papel y productos de papel	-632,3	-96,7	-170,3	-281,9	-260,3	-202,3
Procesos de acabado de superficies metálicas	-515,8	-180,6	-333,9	-436,9	-516,3	-366,9
Productos alimenticios	6002,8	7.986,3	9.182,2	10.003,6	11.669,4	9710,4

**Cuadro 6. Saldo Comercial por rubro, 1997-2006 (cont.)**

Em millones de dólares corrientes

Rubro	Promedio 1997/2000	2003	2004	2005	2006	Promedio 2003/2006
Productos de caucho	-287,4	-168,5	-224,1	-232,0	-260,6	-221,3
Productos de hierro y acero	143,6	676,7	452,0	626,7	637,8	598,3
Productos de metales no ferrosos	-47,8	245,5	138,0	138,0	366,3	222,0
Productos de minerales no metálicos (excl. Vidrio)	-138,5	-7,6	-34,9	-45,4	-66,1	-38,5
Productos de panadería, azúcar, chocolate, infusiones y especias	137,0	169,4	234,9	318,0	509,2	307,9
Productos de plástico	-403,1	-124,2	-157,1	-177,8	-211,4	-167,6
Productos de tabaco	21,1	-2,2	-10,0	-8,9	-7,2	-7,1
Productos metálicos para uso estructural, tanques y generadores de vapor	-201,3	-12,4	-6,2	15,0	-22,2	-6,4
Productos químicos	-1156,0	-604,0	-624,1	-674,5	-741,6	-661,1
Receptores de radio, TV, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video	-340,2	-65,6	-213,1	-338,6	-450,3	-266,9
Sustancias químicas básicas y gases industriales	-1455,6	-803,1	-1.095,2	-1.275,3	-1.442,4	-1154,0
Tejidos de punto	-96,8	-19,1	-35,2	-41,7	-51,6	-36,9
Textiles para el hogar y tapicería	-179,9	-43,0	-70,0	-107,6	-142,9	-90,9
Transmisores de radio, TV y aparatos de telefonía	-1653,2	-372,0	-1.343,1	-1.926,9	-2.230,9	-1468,2
Vehículos automotores	-478,0	24,5	-666,5	-793,1	-468,8	-475,9
Vidrio y productos de vidrio	-101,0	-34,1	-52,7	-67,1	-104,3	-64,6
<b>Total saldo comercial de manufacturas (SCM)</b>	<b>-8594,2</b>	7.568	4.031	2.146	2.312	<b>4014,0</b>
<b>Saldo comercial de otros bienes (Primarios y Energía)</b>	<b>6087,0</b>	8.164	8.074	9.272	10.098	<b>8902,0</b>
<b>Saldo comercial total del país (SCT)</b>	<b>-2507,3</b>	15.732	12.105	11.418	12.409	<b>12916,0</b>
<b>Contribución del SCM en el SCT</b>	<b>0,8</b>	48,1%	33,3%	18,8%	18,6%	<b>0,3</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.

**Cuadro 7. Ventajas Comparativas Reveladas, 2003-2006**

Rubro	2003	2004	2005	2006	Promedio 2003-2006	Dif 2006-2003
Agroquímicos	-2,8	-3,2	-2,5	-2,7	-2,8	0,0
Artefactos de uso doméstico	-1,3	-1,6	-1,7	-1,7	-1,6	-0,4
Artículos de electricidad	-2,0	-2,1	-2,2	-2,6	-2,2	-0,6
Autopartes para vehículos y motores	-3,9	-4,7	-5,0	-6,5	-5,0	-2,5
Bebidas	1,2	1,6	1,8	1,9	1,6	0,7
Calzado y sus partes	-0,9	-1,1	-1,0	-1,2	-1,0	-0,3
Carrocerías para vehículos; remolques y semirremolques	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,05	0,0
Combustibles y lubricantes	9,5	12,7	11,3	10,0	10,9	0,5
Confecciones de vestir y pieles	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1
Construcción y reparación de buques y embarcaciones	-0,6	0,0	-0,6	0,1	-0,3	0,7
Cueros y marroquinería	3,3	4,1	3,6	3,3	3,6	0,0
Edición gráfica y producción de compactos	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1
Fabricación de productos de hornos de coque	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	0,0
Fibras artificiales y sintéticas	-0,9	-0,7	-0,6	-0,6	-0,7	0,3
Harinas de cereales y legumbres; arroz, alimentos para animales	0,7	0,9	1,0	1,2	1,0	0,5
Hilados y tejidos textiles	-1,7	-1,4	-1,6	-1,4	-1,5	0,3
Hilos y cables aislados	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4	-0,2
Impresión y servicios conexos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Instrumentos médicos y de precisión	-3,2	-3,2	-3,4	-3,6	-3,4	-0,5
Joyas, juguetes y otras manufacturas n.c.p.	-1,3	-1,5	-1,6	-1,7	-1,5	-0,3
Lácteos	1,1	2,6	2,6	3,0	2,3	1,9
Madera y productos de madera y corcho	0,1	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	-5,1	-6,0	-6,5	-6,5	-6,0	-1,4
Maquinaria de uso especial	-7,2	-9,9	-9,1	-8,6	-8,7	-1,4
Maquinaria de uso general	-7,3	-8,5	-9,5	-9,9	-8,8	-2,6
Material rodante para ferrocarriles y aeronaves	0,0	-3,9	-2,9	-2,5	-2,3	-2,5
Motocicletas, bicicletas y sillones ortopédicos	-0,3	-0,5	-0,8	-1,3	-0,7	-1,1
Motores, generadores eléctricos, y aparatos de distribución de energía eléctrica	-2,3	-2,8	-3,0	-3,6	-2,9	-1,3
Muebles, somieres y colchones	0,6	0,3	-0,2	-0,4	0,1	-1,0
Papel y productos de papel	-2,9	-2,5	-2,6	-2,1	-2,5	0,8
Procesos de acabado de superficies metálicas	-2,4	-3,0	-3,1	-3,1	-2,9	-0,7
Productos alimenticios	38,4	46,7	45,2	46,1	44,1	7,7
Productos de caucho	-2,5	-2,2	-1,9	-1,8	-2,1	0,7
Productos de hierro y acero	1,4	0,5	1,1	1,1	1,0	-0,3
Productos de metales no ferrosos	-0,2	-0,4	-0,2	0,4	-0,1	0,6
Productos de minerales no metálicos	-0,6	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6	0,0
Productos de panadería, azúcar, chocolate, infusiones y especias	0,1	0,8	1,1	1,7	0,9	1,6
Productos de plástico	-2,3	-2,0	-1,8	-1,7	-1,9	0,6
Productos de tabaco	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Productos metálicos para uso estructural, tanques y generadores de vapor	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	0,0
Productos químicos	-10,7	-7,7	-6,4	-6,1	-7,7	4,6
Receptores de radio, TV, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video	-0,9	-1,8	-2,2	-2,5	-1,8	-1,7
Sustancias químicas básicas y gases industriales	-15,2	-12,9	-11,4	-10,6	-12,5	4,6
Tejidos de punto	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	0,0
Textiles para el hogar y tapicería	-0,9	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9	0,0
Transmisores de radio, TV y aparatos de telefonía	-4,0	-10,7	-12,3	-12,1	-9,8	-8,1
Vehículos automotores	-5,2	-9,3	-9,0	-7,1	-7,7	-1,9
Vidrio y productos de vidrio	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-0,1

NOTAS: Vale destacar que aquí no se incorpora al rubro Fundición de hierro y acero, dado que no hay información desagregada comercial disponible comparable con estas estadísticas. Los números en azul expresan los VCR, mayores a 0.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.

**Cuadro 8. Variaciones 2003-2006 en distintos indicadores de desempeño productivo**

En porcentaje

Rubro	Volumen Físico	Obreros Ocupados	Salario nominal por obrero	Salario real por obrero	Productividad por obrero
<b>Nivel General de la Industria</b>	<b>35,5%</b>	<b>23,3%</b>	<b>92,3%</b>	65,26%	<b>9,9%</b>
Agroquímicos	35,2%	14,6%	105,0%	78,05%	18,0%
Artefactos de uso doméstico	125,0%	50,0%	108,5%	81,45%	50,0%
Artículos de electricidad	14,1%	16,9%	107,7%	80,66%	-2,4%
Autopartes para vehículos y motores	39,6%	50,9%	82,0%	55,04%	-7,5%
Bebidas	36,8%	18,5%	82,1%	55,14%	15,4%
Calzado y sus partes	44,7%	-1,6%	92,8%	65,84%	47,0%
Carrocerías para vehículos; remolques y semirremolques	105,9%	43,6%	114,3%	87,26%	43,4%
Combustibles y lubricantes	14,2%	6,7%	50,1%	23,11%	7,0%
Confecciones de vestir y pieles	33,3%	36,4%	98,9%	71,91%	-2,2%
Construcción y reparación de buques y embarcaciones	-5,5%	36,0%	74,1%	47,14%	-30,5%
Cueros y marroquinería	5,8%	17,4%	76,8%	49,82%	-9,9%
Edición gráfica y producción de compactos	46,7%	9,7%	60,3%	33,30%	33,7%
Fabricación de productos de hornos de coque	3,8%	38,8%	122,9%	95,89%	-25,2%
Fibras artificiales y sintéticas	-6,6%	-2,1%	82,4%	55,41%	-4,6%
Fundición de hierro y acero	111,4%	33,7%	115,6%	88,60%	58,1%
Harinas de cereales y legumbres; arroz, alimentos para animales	35,8%	20,1%	79,0%	51,96%	13,1%
Hilados y tejidos textiles	18,3%	17,1%	91,3%	64,28%	1,0%
Hilos y cables aislados	25,3%	43,2%	152,2%	125,16%	-12,5%
Impresión y servicios conexos	32,1%	10,6%	80,1%	53,14%	19,5%
Instrumentos médicos y de precisión	58,8%	27,5%	92,7%	65,69%	24,6%
Joyas, juguetes y otras manufacturas n.c.p.	1,7%	8,2%	74,4%	47,43%	-6,0%
Lácteos	31,5%	11,5%	102,6%	75,62%	17,9%
Madera y productos de madera y corcho	20,3%	20,7%	107,1%	80,10%	-0,3%
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	4,5%	86,4%	49,4%	22,40%	-43,9%
Maquinaria de uso especial	47,0%	53,1%	90,4%	63,36%	-4,0%

**Cuadro 8. Variaciones 2003-2006 en distintos indicadores de desempeño productivo (cont.)**

En porcentaje

Rubro	Volumen Físico	Obreros Ocupados	Salario nominal por obrero	Salario real por obrero	Productividad por obrero
Maquinaria de uso general	45,1%	46,2%	81,5%	54,50%	-0,7%
Material rodante para ferrocarriles y aeronaves	2,4%	19,6%	124,8%	97,83%	-14,4%
Motocicletas, bicicletas y sillones ortopédicos	151,3%	29,4%	136,1%	109,12%	94,2%
Motores, generadores eléctricos, y aptos de distribución de energía eléctrica	68,2%	35,7%	108,2%	81,19%	24,0%
Muebles, somieres y colchones	39,8%	26,5%	104,0%	77,02%	10,5%
Papel y productos de papel	36,7%	22,9%	71,1%	44,05%	11,2%
Procesos de acabado de superficies metálicas	34,3%	25,1%	94,2%	67,19%	7,4%
Productos alimenticios	27,3%	18,9%	98,2%	71,24%	7,0%
Productos de caucho	29,2%	12,0%	83,0%	56,03%	15,4%
Productos de hierro y acero.	23,2%	10,2%	103,8%	76,80%	11,8%
Productos de metales no ferrosos	19,7%	10,4%	87,8%	60,77%	8,4%
Productos de minerales no metálicos	64,7%	44,0%	94,5%	67,53%	14,4%
Productos de panadería, azúcar, chocolate, infusiones y especias	38,7%	11,6%	101,5%	74,47%	24,3%
Productos de plástico	24,3%	17,7%	102,9%	75,87%	5,5%
Productos de tabaco	-15,2%	20,6%	47,7%	20,70%	-29,7%
Productos metálicos para uso estructural, tanques y generadores de vapor	51,6%	57,4%	107,6%	80,60%	-3,7%
Productos químicos	32,8%	20,6%	81,6%	54,64%	10,1%
Receptores de radio, TV, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video	187,7%	152,2%	126,3%	99,30%	14,1%
Sustancias químicas básicas y gases industriales	25,2%	11,7%	79,2%	52,23%	12,1%
Tejidos de punto	40,9%	27,0%	88,7%	61,70%	10,9%
Textiles para el hogar y tapicería	46,0%	23,7%	105,3%	78,34%	18,0%
Transmisores de radio, TV y aparatos de telefonía	33,0%	2,6%	61,8%	34,83%	29,6%
Vehículos automotores	131,7%	70,5%	96,0%	68,97%	35,9%
Vidrio y productos de vidrio	42,1%	16,3%	58,7%	31,66%	22,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEP e INDEC.