



RUBEN FABRIZIO

Ingeniero electrónico UBA
 Docente FI-UBA
 Director ejecutivo CIPIBIC

Proyecto Productivo Nacional: Modelo CANGURO

EL GOBIERNO NACIONAL HA LANZADO EL “PLAN PRODUCTIVO NACIONAL” SEGÚN DICE, BUSCANDO “INTEGRAR POLÍTICAS TRANSVERSALES Y SECTORIALES PARA CREAR MÁS Y MEJORES EMPLEOS”. ALLÍ PLANTEA COMO ESTRATEGIA EL CASO DE AUSTRALIA, COMO EJEMPLO DE APERTURA GRADUAL Y RECONVERSIÓN PRODUCTIVA. MÁS ALLÁ DE LAS INTENCIONES ESTA NOTA DEBATE EL ALCANCE Y CONSECUENCIAS DE ESTE PROYECTO.

INTRODUCCIÓN

El lanzamiento del mencionado plan productivo, del que solo se conocen los grandes enunciados, permite avizorar el rumbo que pretende darle el presidente Macri a su gestión en la cuestión industrial.

El gobierno anterior también había lanzado en 2010 su plan estratégico, el llamado “Plan Estratégico Industrial 2020”. En aquel momento habíamos señalando sus enormes limitaciones. Básicamente dijimos que no se planteaban reformas estructurales, al elegirse los sectores a promover de acuerdo a la estructura productiva vigente, ni tampoco estaban explicitadas las medidas concretas para llegar a los muy ambiciosos objetivos buscados para los sectores seleccionados.

En cambio el proyecto actual plantea algunas reformas concretas y asimismo esboza medidas para concretarlas. En particular enfatiza que **“el ejemplo de Australia sugiere que los procesos de transformación productiva requieren lograr hitos tangibles de generación de empleos de calidad por medio de una estrategia de apertura gradual y reconversión productiva”**.

Sin embargo el camino para lograr empleos de calidad en la Argentina del siglo XXI no pasa por el modelo canguro¹. Aunque se deban tomar elementos de otros países, incluida Australia, debemos encontrar el modelo argentino, ya que nuestro país tiene singularidades que deben ser consideradas.

EL PROYECTO DEL GOBIERNO

Se hizo público durante el mes de agosto un resumen del proyecto. En el mismo se destacan los principales ejes. Ver cuadro 1².

Se señala en la presentación que casi el 60%

de los trabajadores en el sector privado tiene problemas de empleo y que la Argentina precisa aumentar la productividad para mantener una economía de salarios elevados en dólares.

Allí se señala que “El Plan Productivo contiene políticas transversales orientadas a aumentar la productividad, políticas sectoriales focalizadas en mitigar fallas de mercado y políticas de reconversión de los sectores con problemas de competitividad”

Pone énfasis en la reconversión de sectores no competitivos. En el análisis de sectores a reconvertir, se establece que los sectores transables presentan diferencias en su fortaleza competitiva y, por lo tanto, necesidades de reconversión. Se analiza el empleo y competitividad internacional en el sector transable, ver Cuadro 2³.

En el proyecto se plantea reconvertir 364.000 empleos de los sectores latentes (Automóviles y autopartes, Maquinaria agrícola, Medicamentos) y sensibles (Textiles, Calzado, Electrónica de consumo, Muebles).

¿En qué serán reconvertidos? Hay una pista en la página 13 del proyecto: **Facilitar la transformación productiva. Reasignación de empleo**

hacia empresas y sectores dinámicos.

¿Y cuáles son los sectores dinámicos? El proyecto menciona entre los transables a los **COMPETITIVOS** (Aceites de origen vegetal, Productos de molinería, Productos lácteos) y a los **NICHOS COMPETITIVOS** (Biotecnología, Software, S. profesionales)

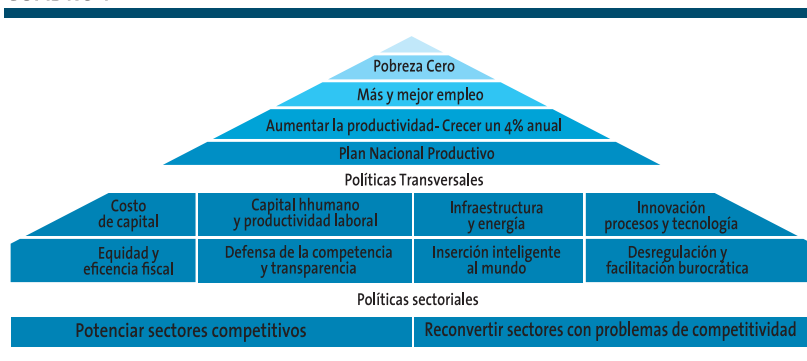
Más adelante en su página 15 el proyecto señala acertadamente que “el ascenso de las nuevas clases medias globales abre oportunidades para los alimentos, manufacturas especializadas y servicios intensivos en conocimiento”. Ahora bien ¿dónde están analizadas esas manufacturas especializadas y servicios intensivos en conocimiento? ¿O solo se piensa en las oportunidades para los alimentos?

Finalmente señala en página 28 la estrategia de reconversión. Ver Cuadro 3.

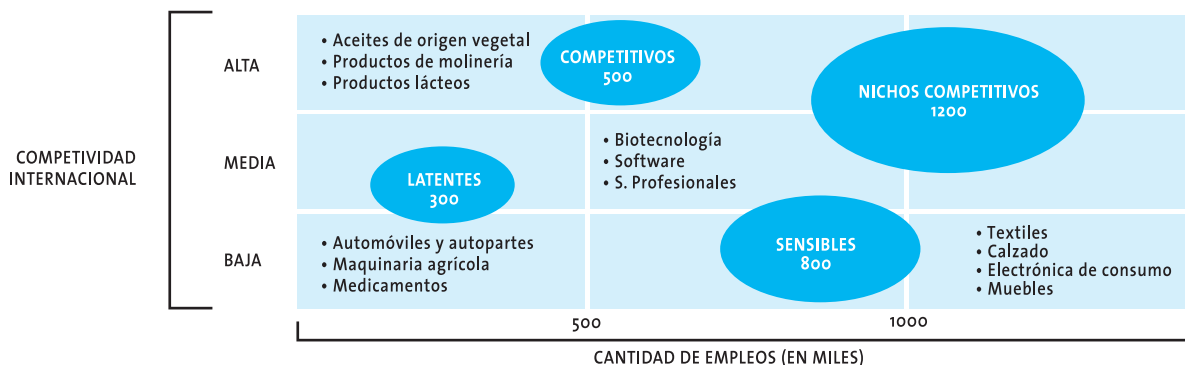
Finaliza la presentación analizando con más detalle los sectores de Software, Biotecnología, Textil y Confección y Computadoras. Nada se agrega sobre el resto de los sectores.

En definitiva, lo que se desprende del proyecto es la consolidación de la estructura actual,

CUADRO 1



CUADRO 2



Notas al cuadro 2: el tamaño de los círculos es proporcional al empleo. Los valores de empleo son aproximados. Consideramos como transables aquellos sectores cuyo ratio de exportaciones sobre valor bruto del producto, ratio de importaciones sobre consumo aparente y porcentaje de posiciones con licencias no automáticas es menor al 20%. Definimos informalidad baja aquella que se ubica por debajo de 23%, media la que está entre 23% y 46% y alta la que está por encima de 46%.

al poner el énfasis en potenciar los sectores competitivos y reconvertir sectores con problemas de competitividad.

Pero en ningún momento se analiza qué sectores que hoy no son competitivos es necesario promover para hacerlos competitivos, ya que por ejemplo son necesarios por sus encadenamientos endógenos, por su capacidad de generar empleo de calidad, por su capacidad de generar divisas, etc.

Con un planteo tan simple, de promover lo competitivo y reconvertir lo no competitivo, se consolidará la actual estructura económica y productiva. Ese es el problema, no la solución, haciendo imposible obtener los objetivos declamados: mejorar la formalidad laboral, mantener una economía con salarios altos en dólares, alcanzar pobreza cero.

Las políticas e iniciativas que se promueven, modifican o llevan adelante en estos meses de gestión son coherentes con este esquema de no promover la industria nacional de alto valor agregado, como la de bienes de capital, que a su vez está en sintonía la consolidación de la estructura

económica basada en las actividades primarias:

- **Régimen de contratación Público-Privada:** constituye un retroceso en la gestión de compras públicas como motor del desarrollo industrial;
- **Plan RenovAR:** al no instrumentar el financiamiento orientado a la industria nacional que establece la ley 27.191 facilita el ingreso de equipamiento chino;
- **Modificación Resolución 256/2000:** facilita el ingreso de bienes de capital dentro de grandes proyectos de inversión, sin pagos de arancel de importación.
- **Ley 22.764 (Ley PYME):** en su artículo 13 establece facilidades para la importación de bienes de capital, incluso usados.
- **Decreto 1330-2004:** Importaciones temporarias de bienes de capital, incluso usados, sin pago de aranceles de importación.
- **Artículo 34 de la Ley N° 26.422:** Ingreso de maquinarias y equipos liberados de aranceles de importación sujetos a la declaración de “emergencia energética”.

EL MODELO CANGURO

Argentina mantiene aún hoy niveles educativos, de acceso a la salud, niveles salariales, de derechos sociales y ofrece indicadores de bienestar general para su población que la ubican en los primeros puestos de los países de Latinoamérica. Pero Argentina pierde en la comparación con sí misma: hay un creciente deterioro de todas esas variables desde 1976, con el fin de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones tras el inicio de la sangrienta dictadura.

Hoy tenemos niveles de pobreza e indigencia, de informalidad laboral, de desempleo, de jóvenes que no estudian ni trabajan y de economía en negro que son alarmantes, no tanto por sus elevados guarismos como por su persistencia en el tiempo que los transforma en rasgos estructurales permanentes.

Las naciones que pueden asegurar un estándar de vida digno a la gran mayoría de sus habitantes son aquellas que integran en la(s) actividad(es) económica(s) principal(es) a la mayor parte de sus habitantes. Por ejemplo Australia, Noruega, Nueva Zelanda que cuentan con altos

CUADRO 3

NECESIDAD DE RECONVERSIÓN ⊖ ↓ ⊕	SECTOR	ACTIVIDADES	ESTRATEGIA ESPECÍFICA
	COMPETITIVOS	Aceites de origen vegetal Productos de molinería Lácteos y carnes	Apertura de mercados Promoción de exportaciones Atracción de IED Financiamiento para operaciones en el exterior
	NICHOS COMPETITIVOS	Biotecnología Turismo Software Servicios profesionales	Instrumentos anterior junto con: Financiamiento a nichos con potencial Certificaciones Internacionales y sellos de calidad
	LATENTES	Automóviles y autopartes Maquinaria agrícola	Apoyo a pioneros exportadores y prácticas de desarrollo exportador Mecanismos de pre y post financiación de exportaciones Mejoras de gestión
	SENSIBLES	Hilandería, tejeduría y confección textil Calzado Electrónica de consumo Muebles	Reconversión laboral Financiamiento para mejora de la productividad y reconversión Apertura gradual
	NO TRATABLES	Comercio Construcción	Financiamiento para modernización Desarrollo de proveedores Mejoras de gestión

índices de desarrollo humano –superiores al de Argentina– y suelen ponerse como modelos de desarrollo para la Argentina.

Argentina se inserta en el mundo como un apéndice del mercado mundial, exportando commodities con nulo o escaso grado de industrialización, con escaso valor agregado, un caso típico de país económicamente primarizado. Lo que derrama la actividad económica predominante en la economía nacional, la actividad agropecuaria, no es suficiente para todos nuestros compatriotas. Incluso los servicios que genera esa estructura primarizada son de baja calidad. Esa es la principal diferencia con Australia, Noruega o Nueva Zelanda.

El Cuadro 4 muestra que los recursos naturales per cápita establecen una diferencia notable con esos países y ponen un límite a la capacidad de “derrame” de los recursos naturales en Argentina.

Incluso los tres países mencionados se caracterizan por ser “innovadores en base a recursos naturales”⁴, es decir agregan valor a su producción primaria en base al desarrollo de capacidades tecnológicas endógenas, I+D y patentes propias, lo que permite ampliar el derrame de sus recursos naturales.

Argentina, aun avanzando en el sendero de desarrollo canguro, no logrará los mismos resultados. Tiene una cantidad de habitantes que le exigen pensar en otros enfoques para su desarrollo, no es suficiente tal modelo. A la vez, esa cantidad de habitantes le da una masa crítica suficiente para sustentar un mercado interno suficientemente poderoso que brinde escala y sustento a un proceso de desarrollo basado en la industria. Debido al nivel salarial históricamente elevado, al grado de sindicalización de los trabajadores argentinos y a la legislación laboral existente Argentina tampoco puede seguir el modelo de los tigres asiáticos ni los meros ensambladores.

Quizás sea conveniente analizar el sendero de desarrollo de Canadá, con un nivel poblacional más cercano al de nuestro país. Aunque cuenta con recursos naturales en mayor proporción que la Argentina, su desarrollo es notablemente distinto al modelo canguro. Canadá, es un “innovador industrial” siguiendo los lineamientos de Schteingart – Coatz en el artículo ya citado.

SENDEROS DE DESARROLLO

Hay quienes proponen abandonar el modelo de desarrollo industrial y apostar a los servicios. Parten del dato cierto que en los países desarrollados se da un proceso de desindustrialización y reemplazo por actividades de servicios. Pero se olvidan de analizar que en estos países, una vez consolidada y madura la industrialización, los tipos

de servicios que surgen son mucho más dinámicos y pueden ocupar y mejorar el rol de vector del crecimiento de las manufacturas. Esos servicios son producto de la base industrial previamente desarrollada hasta su plenitud.

En cambio, en los países como la Argentina, que no completaron el ciclo de industrialización, dónde la industria no maduró lo suficiente, la desindustrialización temprana aborta el potencial de desarrollo económico. Los servicios que se derivan de una estructura industrial inmadura suelen ser informales y de baja productividad y pésima calidad.

Por lo tanto la Argentina debe perseverar en un modelo de desarrollo basado en la industria con desarrollo tecnológico propio.

La industria tiene un papel fundamental en la generación y la difusión de nuevas tecnologías. En particular la industria de bienes de capital, con masa crítica suficiente en Argentina, está llamada a tener un rol decisivo como motor del crecimiento y del valor agregado.

Esta industria de bienes de capital debe liderar el desarrollo de las cadenas de valor por sus vínculos aguas arriba y aguas debajo de su punto de inserción específico y por los efectos de derrame tecnológico en el desarrollo regional y nacional y la optimización del uso de los recursos naturales. Por eso sostenemos que las industrias de bienes de capital constituyen nodos de las redes de valor.

Dicho esto, sin embargo Argentina tiene mucho que aprender acerca de cómo agregar valor a su producción primaria. Dentro del marco general de la apuesta al desarrollo industrial, debemos tomar ejemplos de aquellos países analizados.

Noruega es un buen ejemplo de valor agregado tecnológico a su producción petrolera⁵. En lugar de imitar a Arabia Saudita o quedar presa de la maldición de los recursos naturales, logró generar esos encadenamientos virtuosos apostando con políticas públicas concretas al desarrollo de una industria metalmeccánica pesada y de maquinarias y equipos privilegiando a sus industrias nacionales.

En Argentina las posibilidades de los hidrocarburos no convencionales nos pondrán nuevamente en esa disyuntiva. Que Vaca Muerta sea o no una maldición, dependerá de si se aplica o no el comercio nacional, si hay una banca de desarrollo orientada a la industria argentina, es decir si el desarrollo petrolero se hace con proveedores nacionales y empleo argentino o con crédito de proveedores y tecnología importada.

Australia también puede ser un ejemplo en el manejo de su producción minera. A diferencia de Argentina, dónde la explotación de los minerales se hace por empresas extranjeras con tecnología importada y sin valor agregado, Australia cuenta con dos de las mayores corporaciones mineras del planeta y es pionero en desarrollos tecnológicos vinculados.

Volviendo a Canadá hay que destacar su industria nuclear, con tecnología propia y una cadena de valor industrial consolidada.

Asimismo una diferencia fundamental con los países mencionados, un gran obstáculo para el desarrollo, es el sistema financiero orientado a la especulación y a financiar el consumo. El cuadro 5, que señala los porcentajes respecto al PBI de los préstamos al sector productivo, es una muestra contundente de la necesidad de intervenir y reformular la legislación de las entidades financieras y bancarias en Argentina, que además son y han sido uno de los sectores de mayor rentabilidad.

LA FRONTERA TECNOLÓGICA

Debemos subrayar otro tema que suelen contrabandear algunos hacedores de políticas. Se refiere a la promoción de las actividades en la frontera tecnológica. Nadie se priva de alabar la promoción de las nanotecnologías y la biotecnología, tomando como modelo la frontera tecnológica de los países YA desarrollados. Esto nos condena al subdesarrollo.

Es razonable que los países YA desarrollados se planteen empujar sus capacidades tecnológicas hacia las fronteras de la ciencia y la tecnología. Pero en países como el nuestro, el avance de

CUADRO 4

Capital natural per cápita (en dólares) año 2005, países seleccionados

País	Puesto	U\$S / hab	Habitantes
Noruega	4	110.162	5.260.000
Nueva Zelanda	8	52.979	4.731.000
Australia	11	39.979	24.260.000
Canada	12	36.924	36.423.000
Argentina	40	10.267	43.823.000

Extractado de: ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? Daniel Schteingart - Diego Coatz - Boletín Informativo Techint, Nro. 349 - 2015

CUADRO 5

Crédito interno al sector privado (% del PIB)		
País	Crédito interno al sector privado (% del PBI)	año
Argentina	14%	2015
Australia	137%	2015
Canadá	124%	2008
Noruega	84%	2006
Nueva Zelanda	142%	2010

Extractado de Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales y archivos de datos y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE.

las capacidades tecnológicas se hace obteniendo y adaptando tecnologías ya creadas, hasta agotar las capacidades disponibles. Argentina requiere más empleos de alta calificación y está en condiciones de generarlos, pero también necesita empleos de mediana y baja calificación, para dar trabajo ahora mismo a la enorme cantidad de personas sin capacitación y/o educación apropiadas para otras exigencias.

Por un lado se pone la exigencia en la frontera tecnológica internacional, desatendiendo las necesidades y posibilidades de la industria de desarrollo tecnológico medio. Por ejemplo se plantea la necesidad de adaptarse tecnológicamente a los hidrocarburos no convencionales (dónde no tenemos tecnología propia) mientras se deja de lado la capacidad consolidada y desarrollada de la industria nacional en hidrocarburos no convencionales, facilitando la importación.

Por otro lado, cuándo aparece una verdadera oportunidad de trabajar en la frontera tecnológica, como en el caso de las energías renovables, se seputa la posibilidad del desarrollo industrial nacional, privilegiando el crédito de proveedores y la tecnología extranjera.

Hay que balancear en función de los intereses nacionales la combinación de tecnologías con los recursos y la dotación de aptitudes del país.

CADENAS DE VALOR

De lo que se trata en definitiva es de, partiendo de las cadenas de valor existentes aún aquellas basadas en la explotación y exportación de recursos naturales, aumentar la densidad nacional-según decía Aldo Ferrer o de completar los casilleros vacíos de la estructura industrial trunca-al decir de Martín Schorr.

Para poner un ejemplo. No hay desacuerdo sobre la necesidad de agregar valor a la producción primaria. Pero aparecen las contradicciones cuándo se intenta determinar qué significa, de qué se

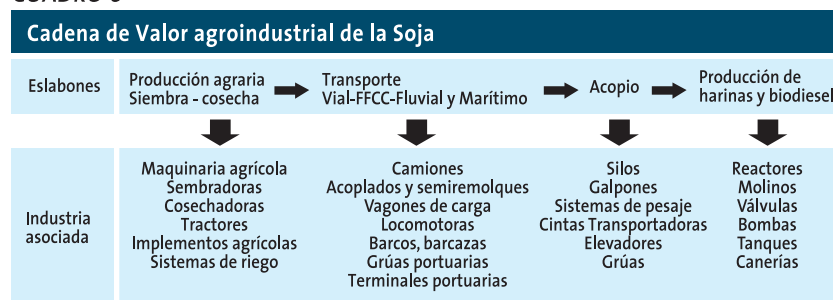
compone ese valor agregado.

Por un lado quienes promueven la profundización y consolidación de la estructura económica actual, poniendo el centro en ser un proveedor confiable de alimentos para el nuevo centro del mundo en el Asia-pacífico significa que en lugar de exportar granos de soja, debemos exportar harina y aún incluso milanas de soja, ser el "supermercado del mundo". Hasta se atreven a exigir la exportación de biodiesel. Pero eso sí, todo de la mano de inversiones extranjeras y de tecnología importada. El derrame de estas actividades, en momentos de términos de intercambio favorables, permitiría contener con planes sociales y subsidios a los excluidos del sistema. Cuándo reaparezca la restricción externa, el derrame no será suficiente y habrá que reprimir a los excluidos.

Hay otros que interpretan el agregado de valor por el desarrollo de las actividades de servicios. Dejando intacta la actual estructura primarizada proponen utilizar el derrame que pudiera producirse para desarrollar las actividades de servicios (finanzas, informática, turismo, educación, marketing, comercio) o los nichos tecnológicos en la frontera del saber (biotecnología, nanotecnología). Es el modelo canguro.

En cambio lo que estamos proponiendo es sustancialmente distinto. Ver Cuadro 6. Siguiendo con el ejemplo, coincidimos en la necesidad de

CUADRO 6



partiendo de la soja producir harina y biodiesel. Pero, y aquí radica la diferencia, se deben desarrollar los eslabones industriales asociados. Para producir soja, en su etapa básica de siembra y cosecha, se deben fabricar también sembradoras, cosechadoras, tractores, implementos agrícolas, sistemas de riego, etc. Además toda la logística de acopio y transporte debe impulsar la fabricación de camiones, acoplados y semiremolques, vagones de carga, locomotoras, barcos y barcasas, grúas portuarias, terminales portuarias, silos, galpones, elevadores, cintas transportadoras, etc. Asimismo la industrialización de la soja en harina y biodiesel debe apalancar la fabricación de silos, reactores de proceso, galpones, molinos, sistemas de pesajes, válvulas, bombas, tanques, cañerías, etc.

Es decir podemos ser el supermercado del mundo, pero a condición de fabricar las góndolas, las cajas registradoras, los sistemas de refrigeración, ventilación, los hornos, cortadoras de fiambre, las balanzas, los medios de transporte, acopio y logística y todas las maquinarias de proceso desde el campo al consumidor y no solamente estancieros en la sola fabricación de los alimentos.

Y esto debe replicarse en todas las cadenas productivas del agro y las de la energía como ser gas y petróleo o energías renovables y a la minería.

De esta manera se generará una estructura económica más densa, autosustentable y menos sujeta a los vaivenes de los precios de los recursos naturales. A la vez de esta manera se promoverá la generación de servicios dinámicos de alta tecnología como los de ingeniería, normalización, certificaciones, etc. Esta base industrial sólida generará a su vez un círculo virtuoso de demandas mutuas sobre el sistema educativo, de ciencias e ingeniería y de I+D.

Este es el único camino hacia el pleno empleo de calidad en la Argentina y la liquidación de la pobreza. ■

1. Eduardo Levy Yeyati "El dilema argentino de ser tigre o canguro" La Nación 21.09.2014

2. PLAN PRODUCTIVO NACIONAL - Ministerio de Producción- Resumen - Página 2

3. PLAN PRODUCTIVO NACIONAL - Ministerio de Producción- Resumen - Página 10

4. Daniel Schteingart - Diego Coatz ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? - Boletín Informativo Techint, Nro. 349 - 2015

5. Ing. Martín Scalabrini Ortiz - Industrializar Argentina nro. 22. Marzo 2014