

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar>

POLÍTICA INDUSTRIAL

LIC. DANIEL GONZÁLEZ GÓMEZ
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA (UNMDP)

ING. ROBERTO CARRO PAZ
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA (UNMDP)

Resumen

En este artículo se analizan las relaciones entre la generación de políticas públicas activas en pos del desarrollo industrial, el patrón de especialización internacional y el crecimiento interno de los países. Para ello se utiliza el marco analítico de la literatura reciente que pone de relieve la importancia de las condiciones iniciales y las políticas públicas, y no sólo de la dotación de factores.

Asimismo, se examinan las conclusiones del Plan Estratégico Industrial 2020 promovido por el Ministerio de Industria de la Nación como marco referencial de las decisiones gubernamentales de apoyar el desarrollo de determinadas cadenas de valor existentes en el territorio nacional.

Palabras Clave

Desarrollo Local, Política Industrial, Consenso, Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020

INTRODUCCIÓN

La política industrial tiene como finalidad promover el crecimiento y la eficacia de la industria. Si en ciertas circunstancias se ha asignado a esta finalidad un lugar privilegiado en el contexto de la política económica general del país, es comúnmente admitido que, en los esfuerzos desplegados para alcanzarla, hay que tener también en cuenta otros objetivos, sean de orden económico, social o de interés general.

De esta forma se admite que la política industrial contribuye a la realización de objetivos tales como el crecimiento económico global, la estabilidad financiera, la mejora de la balanza de pagos y el pleno empleo, objetivos que pueden a veces condicionar su propia realización. Conviene, por otra parte, tener en cuenta que la política industrial en su moderna acepción contempla aspectos tales como la protección del consumidor, el cuidado del medio ambiente y la defensa de la calidad de vida.

Pero promover el crecimiento y la eficacia de la industria implica completarla con algunas precisiones. Para alcanzar este objetivo, se puede, por ejemplo, recurrir a la creación de unas condiciones favorables para la expansión de la competencia o bien estimular los esfuerzos con objeto de mejorar la gestión de la empresa, la adaptabilidad y la movilidad de la mano de obra o la difusión y la adaptación de las nuevas tecnologías. Estas condiciones pueden incluir el reparto de las actividades industriales por sectores o regiones geográficas, la dimensión de las empresas e incluso la organización de las inversiones, de la producción de las actividades comerciales u otras, en la industria en general o en algunos de sus sectores en particular.

Las medidas que es preciso tomar para dar contenido a la política industrial pueden ser, en ciertos casos, de carácter imperativo y, por tanto, de obligado cumplimiento (tales como las destinadas a facilitar la expansión de la competencia, los reglamentos sobre monopolios o las prácticas comerciales restrictivas). Generalmente se recurre, no obstante, a estímulos fiscales y financieros, a la concesión de una asistencia económica o técnica, a la

difusión de la información y a las actividades de consejo y orientación. Por otro lado, la política practicada en ciertos países respecto a las grandes industrias nacionalizadas puede ejercer una fuerte influencia sobre la expansión y la evolución de las estructuras.

Al definir la política industrial como la promoción del crecimiento y la eficacia de la industria, podría entenderse que se formula con la deliberada intención de actuar sobre el sector mismo de la industria o sobre el conjunto de las actividades industriales o comerciales. Esta hipótesis sería sin duda excesivamente restrictiva puesto que no tendría en cuenta que los gobiernos influyen con frecuencia, y a veces intensamente, sobre el desarrollo industrial, teniendo la mira puesta en objetivos situados totalmente o en parte fuera de la industria; por ejemplo en las medidas que conciernen a los movimientos de capital o a la compra de bienes y servicios industriales. Incluso, a partir de una definición relativamente estrecha de la política industrial, es evidente que para alcanzar los objetivos fijados, han de tomarse medidas en diferentes campos tales como la fiscalidad, la tecnología y el empleo. De este modo, la política industrial aborda realmente un conjunto de objetivos ligados a la actividad y al desarrollo industrial. En la medida en que este conjunto esté realmente relacionado por procedimientos de coordinación, se conseguirá una verdadera política industrial. Procedimientos de coordinación que no se han de circunscribir a los diversos aspectos de la política industrial, sino que han de relacionar la política industrial con los otros objetivos nacionales de orden económico, social o de interés para la sociedad.

Es inevitable que se produzcan conflictos entre todos estos objetivos, de tal forma que, en general, en el moderno concepto del Estado se fijen unas prioridades, cuya determinación es compleja si se tiene en cuenta la proliferación de objetivos y el hecho de que, en los procedimientos de coordinación, intervienen numerosos organismos oficiales.

ENTORNO DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

En el curso de los años cincuenta, sesenta y hasta la mitad de la década de los setenta, las políticas industriales de los países industrializados se habían desarrollado en el marco de un crecimiento económico cuyo ritmo no había tenido precedentes. Posteriormente, cierto número de fenómenos de orden económico, tecnológico, social y psicológico, ligados a este proceso de crecimiento, han influido fuertemente sobre el carácter de la industria y sus condiciones de funcionamiento.

Estos fenómenos son principalmente el ritmo rápido de la innovación tecnológica que lleva aparejada la aparición de productos y de procesos nuevos, el aumento del poder adquisitivo de los consumidores y los cambios en los comportamientos del consumo, la ampliación del mercado potencial de las empresas (que deja de ser el propio para considerarse el internacional) y la aparición en los mercados mundiales de nuevos países productores de bienes industriales.

En relación con estos fenómenos e íntimamente ligada a ellos, se produce una evolución de la estructura industrial que se traduce en la reducción rápida de la actividad de ciertos sectores, mientras aparece, paralelamente un crecimiento rápido de la actividad en otros y todo ello, a menudo, con fuertes repercusiones a escala regional cuando el sector en declive está concentrado en cierta área geográfica. Como consecuencia de esta evolución, se producen también unas elevadas tasas de creación y desaparición de empresas, así como un trasvase de la mano de obra desde los sectores con dificultades hacia aquellos que demuestran un fuerte crecimiento.

El entorno económico en el que se sitúan las políticas industriales actuales ha pasado de tener una confianza ilimitada sobre las posibilidades de una base industrial extraordinariamente diversificada a otro planteamiento, en el que el contexto globalizado obliga a poner el acento en el desarrollo de las cualidades más destacadas y en las ventajas competitivas del país de que se trate. Paralelamente, se ha producido también un cambio en el enfoque de la política industrial que abandona progresivamente el criterio preferente de atender a la empresa para atender al sector. Ésta es, en esencia, la base del nuevo enfoque, menos intervencionista y más respetuoso con las reglas básicas de una economía de mercado, enfoque que tiende a imperar en las nuevas propuestas para la política

industrial en los países industrialmente desarrollados, en los que se ha pasado de un criterio de que existan buenas empresas competitivas y rentables a otro que otorga más importancia a la defensa de los buenos sectores, independiente de las empresas que lo conforman.



Para alcanzar los objetivos de crecimiento, el Estado puede instrumentar una política industrial que recurra a la mejora de condiciones para la creación de competencia, fomento de exportaciones, estímulo para la mejora de gestión empresarial, generación de mano de obra o difusión de nuevas tecnologías. Estas condiciones pueden incluir el reparto de actividades industriales por sectores o por regiones geográficas, la dimensión de las empresas e incluso la organización de las inversiones de la producción. Las medidas a tomar pueden ser estímulos fiscales, financiamiento, asistencia técnica y asesoramiento. En la imagen, vista del puerto de Mar del Plata de donde se exporta gran cantidad de productos del país, principalmente de la industria pesquera.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL A NIVEL INTERNACIONAL

La década de los ochenta ha visto crecer un importante debate a nivel internacional sobre la conveniencia de que los gobiernos formulen una política industrial y, consecuentemente, creen las estructuras institucionales y doten los presupuestos necesarios para llevarla a cabo. La mayor virulencia de este debate se puso de manifiesto en Estados Unidos donde un cierto número de académicos y políticos se preguntaban si la carrera armamentista y los programas espaciales no constituían en sí mismos elementos de política industrial; si el apoyo prestado a Chrysler y otras grandes empresas para evitar la quiebra o la caída de algunos bancos, o las disposiciones fiscales que favorecían la inversión en empresas de alta tecnología, no eran de hecho política industrial. La pregunta latente es si se practican medidas oficiales de intervención, ¿no sería mejor estructurarlas en un conjunto coherente?

En los noventa, con el surgimiento de la globalización en plena economía de mercado, el debate se animaba con la observación de lo que ocurría en el Lejano Oriente, donde países como Japón y Corea parecían seguir un cierto modelo explícitamente formulado de política industrial, en el que se llega a una concertación entre el gobierno, industria, banca y universidad para elegir determinados sectores de actividad y potenciar la presencia económica

en ellos con una clara perspectiva exportadora. Los ministerios de industria de cada país comenzaban a actuar como catalizadores en la formulación de esta política.

De hecho, el modelo japonés ha servido de inspiración a la Comunidad Económica Europea, creando esta última un foro para la concertación de sectores de futuro. El programa ESPRIT fue el resultado de este foro, pretendiendo que Europa puede ser una potencia comparable a Japón y a Estados Unidos en el campo de la microelectrónica y de las telecomunicaciones. Pero la realidad resultó ser que prácticamente todos los países europeos crearon alguna forma de política industrial y cada uno de ellos ha seguido su propia receta.

La primera década del nuevo milenio ha traído bonanza a los mercados internacionales. El impacto de la mundialización ha provocado una verdadera mutación en los países industrializados que, en primer lugar, ha afectado la anterior jerarquía existente entre las diversas ramas industriales. Se contraponen así los sectores que debieron enfrentarse a una estabilización del mercado y/o una pérdida de competitividad exterior que obligó a profundas reconversiones destinadas a reducir capacidad productiva y el empleo; en contraste con aquellos otros sectores más dinámicos, que se beneficiaron de un aumento constante de la demanda y/o conquista de nuevos mercados en el plano internacional.

Nuevas potencias industriales han surgido en estos tiempos. En economía internacional se emplea la sigla BRIC para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India y China que tienen en común una gran población, un enorme territorio (lo que les proporciona dimensiones estratégicas continentales), una gigantesca cantidad de recursos naturales y, lo más importante, enormes cifras que han presentado de crecimiento en su Producto Bruto Interno y de participación en el comercio mundial en los últimos años. Es indudable que estas características hacen que se conviertan en atractivos como destino de inversiones.

Luego de varios años de bonanza en los indicadores internacionales, la crisis financiera de 2008 se desató de manera directa debido al colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos en el año 2006, que provocó aproximadamente en octubre de 2007 la llamada crisis de las hipotecas subprime. Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense y después al internacional, teniendo como consecuencia una profunda crisis de liquidez y causando indirectamente otros fenómenos económicos, como una crisis alimentaria global, diferentes derrumbes bursátiles y, en conjunto, una crisis económica a escala internacional.

Muchas medidas para solucionar los problemas acarreados por esta crisis internacional han tenido cierto proteccionismo. Ha habido incrementos en aranceles, nuevas medidas no arancelarias y más países recurren a medidas de defensa comercial como acciones anti-dumping. En el plano económico y compromiso político de los gobiernos en el consenso mundial, se observa un declive significativo en el compromiso global con el libre comercio debido a la crisis económica mundial.

MODELO DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Aún cuando los objetivos que se haya fijado alcanzar un Estado mediante la aplicación de su política industrial sean técnicamente perfectos, la realidad misma de la situación de cada país implica normalmente el que no sea factible poner en práctica aquellos mecanismos que conducirían directamente a la consecución de los objetivos. Se hace patente entonces la necesidad de considerar también la influencia que sobre la política industrial ejercen factores tales como la distribución demográfica, el bienestar social o el sistema de transportes y comunicaciones, para citar algunos.

Existen otros objetivos, fuera del ámbito de la política industrial fijada por el Estado, que inevitablemente inciden en dicha política y pueden cambiar sustancialmente el contenido de las medidas previstas en la misma.

Desde la década del 60, se desarrollan en muchos países los denominados planes de desarrollo que se inspiran en gran medida en el modelo francés. Estos planes que pueden calificarse como de planificación indicativa, tienen por objeto definir un conjunto de directrices que configurarán el desarrollo de la economía local en el largo plazo. Se definen como de planificación indicativa, puesto que las directrices señaladas en el plan son vinculantes para el sector público pero únicamente orientadoras para el sector privado.

Estos planes contemplan el desarrollo socioeconómico del territorio, interrelacionando los objetivos fijados. Por ejemplo, un plan contempla las áreas de empleo y seguridad social, educación y formación profesional, sanidad y asistencia social, medio ambiente y política de producción; de tal suerte que, al formular cada una de ellas, se han evaluado previamente su repercusión sobre las demás.

Así, en lo que concierne a la política industrial, se establecen los siguientes criterios:

- Reestructuración y competitividad. El objetivo fijado es la mejora de la competitividad de la industria frente al exterior y, al mismo tiempo, mantenimiento de un ritmo de crecimiento que permita la elevación del nivel de vida.
- Financiación. Se persigue el saneamiento de la estructura financiera de las empresas que permite su futura incorporación a los mercados internacionales, proyectando actuar en tres frentes: aumento del nivel de autofinanciación, incrementar la contribución de la banca privada a la financiación a mediano y a largo plazo de las empresas y favorecer la utilización del crédito como uno de los elementos de la reestructuración industrial.
- Investigación y desarrollo tecnológico y mejora de la calidad. La finalidad en este caso es la de favorecer la investigación y el desarrollo tecnológico propio, evitando así la excesiva dependencia foránea y conseguir un aumento en la calidad de los productos y en la de los procesos industriales.
- Selectividad. Se establecen en los distintos ministerios el fomento de diferentes sectores, estableciendo una escala de prioridades de acuerdo a criterios como saneamiento de la industria básica, aprovechamiento de los recursos naturales, desarrollo de los sectores con mayores capacidades para la exportación o promoción de industrias de tecnología avanzada.
- Localización industrial. Mediante ella se pretende conseguir el establecimiento de industrias en las zonas menos desarrolladas, dotando de ayudas financieras estatales a tales radicaciones.
- Pequeña y mediana empresa. Dada la importancia de las pequeñas y medianas empresas, se busca conseguir una buena especialización de las mismas con el fin de aumentar su eficiencia y el nivel de gestión.
- Organismo de industria. Se asigna dentro del organigrama un área especial con el rango de ministerio o secretaría cuya función sea la de promover activamente los procesos de concentración y reconversión de empresas del sector privado. También se establecen procedimientos de control en cuanto a la actuación de estos organismos en las empresas en función de la situación de las mismas, así como se presenta una especial atención al financiamiento de programas a través de distintos organismos nacionales e internacionales.

Todo lo anterior permite ver cómo se inserta la política industrial de un país en el marco de los objetivos económicos y sociales que se haya fijado su gobierno y, en consecuencia, la necesidad de considerar a la política industrial en el contexto global de una acción de gobierno.

POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Cuando un país pone en marcha una serie de incentivos para la industria, es que previamente ha analizado cuál era el objetivo que quería alcanzar. En función de este objetivo, pueden tomarse medidas adecuadas que resultarían de una eficacia nula con otra finalidad. A continuación, se citan algunos objetivos típicos de los países en vías de desarrollo:

- Fomento de la exportación.
- Sustitución de las importaciones por productos del país.
- Promoción de proyectos que contribuyan a la descentralización.

- Promoción de la investigación y el desarrollo en la industria.
- Fomento del intercambio tecnológico (venta de tecnología)
- Impulso de la innovación en la empresa.

Capacidad de innovación tecnológica

Una vez definidos los objetivos y conocida la clase o el tipo de industria que ha de ser fomentada, es cuando se pueden diseñar los incentivos que procedan o los organismos encargados de desarrollarlos. Aunque, obviamente, los objetivos que se fijen unos países serán distintos de los que persigan los otros, la mayoría de los países desarrollados persigue entre sus finalidades el impulso a la innovación tecnológica y la creación de empresas innovadoras, principios que constituyen la base sobre la que se han establecido verdaderas políticas para la promoción de la innovación tecnológica.

La capacidad de innovación es la clave del desarrollo de un tipo de industrialización basado en la descentralización productiva en múltiples unidades, la integración social y el equilibrio territorial. Una política que se plantee esta finalidad buscará en definitiva que miles de pequeñas y medianas empresas generen constantemente nuevas ideas, para mejorar sus procesos de producción o sus productos finales.

Este planteamiento viene favorecido por el hecho de que, al basarse en una gran cantidad de pequeñas empresas, es mucho más factible la especialización empresarial, la rápida transmisión de los cambios y de las propias innovaciones y, por encima de todo, el intenso espíritu de colaboración entre las empresas que han asumido que el éxito de un sistema industrial no se alcanza con el desarrollo espectacular de una sola empresa singular, sino mediante el avance simultáneo de todo el conjunto de las empresas del país.

Una política industrial de este talante ha de plantearse, en primer término, el establecimiento de una serie de medidas o la creación de unos servicios que contribuyan a generar una tecnología propia y, en segundo lugar, ayudar a resolver las necesidades de recursos financieros derivados de la innovación. En la medida en que tenga éxito en las dos fases indicadas, se hará consolidado la generación de la innovación.

Medidas o servicios para crear una tecnología propia

La primera fase, el establecimiento de una serie de medidas o la creación de servicios, se consigue poniendo al alcance de las empresas una serie de medios de los que, normalmente, no dispone una pequeña o mediana empresa. Los más importantes son:

- Acceso a la información tecnológica. Facilitando documentación técnica a la empresa, poniéndola en contacto con personal técnico especializado, etc.
- Conocimiento del nivel tecnológico del área de que se trate a nivel mundial. Por ejemplo, mediante la conexión con los bancos y las bases de datos.
- Acceso a la información sobre la propiedad intelectual de la materia de que se trate. Muchas veces es imprescindible conocer el estado de una patente, la caducidad de la misma o la situación jurídica de una marca o de un modelo de utilidad.
- Incremento del nivel de relación entre la empresa y la universidad o los centros de investigación. Hoy día, está mundialmente reconocido que son los Estados más desarrollados aquellos en los que existe un nivel de relación y cooperación más alto entre las empresas y la universidad.
- Establecimiento de las medidas necesarias en los campos de la normalización y la homologación de los productos. Que aseguren los niveles de calidad deseables.
- Facilidades para el acceso de las PYMES a la contratación. Principalmente en el caso de las compras públicas.
- Creación de programas especiales de sensibilización de la empresa hacia el diseño o hacia alguna área de interés preferente.

Mediante estas acciones se ayuda a la generación de tecnología por parte de las empresas y, por tanto, se avanza en el proceso de la innovación.



La mayoría de los países desarrollados persigue como objetivos básicos de su política industrial el impulso de la investigación y de la tecnología, así como la creación de empresas realmente innovadoras. Estos principios son la base de la política de promoción de la innovación tecnológica. En la fotografía, la fábrica de cajones Plásticos Ancar SA para la industria pesquera en Mar del Plata.

Provisión de recursos financieros para la innovación

Es necesario entonces pasar al término de la provisión de recursos financieros para el proceso innovador, sin el cual no se llegaría al buen fin del planteamiento. Si se considera la generación de una innovación en el tiempo, se observa que pasa por una fases bien delimitadas:

- Fase de investigación básica o aplicada. En esta fase, la empresa aún no está bien segura del proceso o producto final que va a obtener, por lo que la comercialización no se considera de un modo cuantitativo en este estadio, puesto que de alguna manera aún está pendiente el resultado final.
- Fase de desarrollo tecnológico. La empresa tiene ya muy definido el producto y se trata ahora de llevar a la práctica el prototipo o, en su caso, la planta piloto.
- Fase de industrialización. Se trata de la fabricación de la serie industrial o de llevar el proceso de una planta piloto a la producción en serie.
- Fase de comercialización.

En lo que respecta a la fase de investigación básica o aplicada, en cada Estado existen organismos especializados para su financiación. Se trata de organismos de investigación científica y técnica que establecen ayudas financieras a las empresas mediante la creación de planes concertados de investigación. Un plan concertado es un proyecto de investigación presentado por una empresa, aprobado por la administración y desarrollado por la propia empresa mediante un régimen de ayuda financiera y supervisión, establecida en un contrato que a tal efecto se suscribe entre la administración y la empresa. Se establece para financiar un proyecto determinado de la empresa, no sus actividades generales de investigación.

Existen dos modalidades de planes concertados: planes concertados y planes concertados coordinados. En los planes concertados, la realización de las investigaciones corresponde a la empresa que presenta el proyecto, la cual puede recibir en calidad de préstamo sin interés o de aporte no reembolsable -ANR- un porcentaje bastante importante del costo del proyecto.

El plan concertado coordinado intenta primar que la empresa trabaje en colaboración con un centro oficial de investigación y con ese fin no sólo se financia un porcentaje importante del total del costo del proyecto, sino que, además, se costea hasta el 100% del importe que le haya costado a la empresa encomendar sus trabajos de investigación al centro oficial elegido.

Fase de desarrollo tecnológico

En la fase de desarrollo tecnológico, también existen en los países desarrollados varios organismos que tienen por objetivo financiar este tipo de actividad. Los mismos ofrecen financiación en las siguientes áreas:

- Desarrollo de nuevos productos o procesos que incorporen un determinado nivel tecnológico.
- Realización de estudios de mercado y de previsión tecnológica a nivel sectorial.
- Promoción de sociedades de innovación tecnológica.

La financiación de las fases de industrialización y comercialización, por ser las que más cerca se encuentran del mercado del dinero, no se analizan aquí, ya que normalmente corren a cargo de la banca; pero en el próximo apartado nombraremos algunos programas oficiales de apoyo a la empresa en marcha que cuentan con líneas especiales para la asistencia técnica, capacitación y financiamiento de PYMES.

POLÍTICA INDUSTRIAL ARGENTINA

Carlos Pellegrini sostenía que: "sin industria no hay Nación". A nuestro entender habría que invertir el orden de los factores y decir que "sin Nación, no hay industria" porque la industrialización es una consecuencia de plantearse objetivos nacionales y de llevar a cabo políticas económicas nacionales. La industrialización deber ser una política de Estado, no puede ser un objetivo ocasional, aislado o sectorial, requiere de una interrelación con otras políticas públicas y privadas. Tampoco podemos pensar que nuestro país está aislado del mundo y debemos pensar en cuáles son los escenarios globales y regionales.

Pensemos en un plan para la industria ferroviaria, del transporte, energética (renovable y no renovable), pesquera, naval, minera, forestal (papel y muebles), agroceleara y de alimentación, etc. Inmediatamente nos encontraremos con la necesidad de abordar la cuestión de la nacionalización de sectores estratégicos, empezando por la energía. Con la necesidad de una reingeniería del Estado y de empresas públicas con participación de los trabajadores y usuarios. Con la necesidad de acuerdos productivos estratégicos con socios regionales. Con la necesidad de financiamiento usando ahorro nacional para impulsar desde las grandes obras hasta proyectos locales. Con la necesidad de abordar la ocupación plena del territorio. Con la necesidad de respetar el ambiente y el de las futuras generaciones. Con la necesidad de más profesionales, técnicos y trabajadores especializados.

Con varias de estas premisas, entre marzo y agosto de 2011 se realizaron once foros convocados por el gobierno nacional con el propósito de sentar las bases de una ambiciosa iniciativa: el Plan Estratégico Industrial 2020. En esos foros, los integrantes de cadenas de valor elegidas por formar la trama central del tejido productivo argentino, validaron los lineamientos y objetivos propuestos por el Estado y llegaron también a nueve consensos centrales acerca de las principales líneas estratégicas de política industrial propuestas. Con la posterior presentación del PEI 2020, que en 287 páginas reúne las conclusiones y medidas que se prevé implementar en el corto plazo, se cumplió la primera etapa del trabajo. Durante el 2012 se dieron comienzo de un ciclo de reuniones individuales con las once cadenas de valor identificadas para avanzar en la definición de los temas concretos de cada una de ellas.

En la introducción al análisis de los objetivos y las metas cuantitativas definidas para estas cadenas de valor seleccionadas, el Ministerio de Industria de la Nación destaca que la industria argentina desde 2003 logró diversificar la producción y mejorar su distribución regional en el país. Es, en definitiva, más competitiva: muestra un fuerte proceso de sustitución de importaciones; triplicó sus ventas externas; aumentó la productividad laboral en 50% con una suba del empleo del 71% y creció la participación de los productos de media y alta tecnología en las exportaciones del 20 al 24%. Todos estos avances no hubieran sido posible si la tasa de inversión no hubiese crecido de 14,3% a casi el 24% del PBI entre 2003 y 2011 y con un récord de la participación de la maquinaria y equipo de casi el 12% sobre el PBI en el último año.

Hoy en día, la industria nacional es el doble de la que había a principios de la década pasada y además presenta cambios estructurales del aparato productivo que son garantía de sustentabilidad de su desempeño. En ese marco de fuerte impulso a la reindustrialización, el nuevo contexto mundial define un cambio estructural de los términos de intercambio. Este cambio favorece al país ya que Argentina se caracteriza por ser productora de alimentos, energías alternativas y minerales que serán demandados en forma creciente por los grandes países emergentes - China, India y el sudeste asiático- y ofrece oportunidades que no se pueden desaprovechar. Según los lineamientos de este Plan Estratégico Industrial, el Estado se compromete a implementar las políticas que sean necesarias para garantizar una industria nacional de insumos difundidos a escala y competitividad internacional. El objetivo es reducir la posición dominante en productores de chapa, papel, aceros especiales, plástico, polipropileno y aluminio entre otros y lograr que los productos lleguen a los industriales que los utilizan a precios similares a los internacionales, situación que hoy, en muchos de esos insumos, no ocurre.

En materia crediticia, se define que el Estado impulsará medidas para que la financiación bancaria llegue con más volumen al sector productivo, a través de bonificación de tasas, regímenes específicos para cada cadena de valor y fomento de la banca especializada y regional. Pero también la consolidación definitiva de una industria de nivel internacional requiere de un salto exportador, principalmente de las cadenas de valor con mayor capacidad de integrar eslabones y mayor valor agregado e innovación. Para eso, desde el Estado se ha anunciado profundizar la integración de las cadenas productivas entre los países del Mercosur y Unasur, orientada a una industrialización más equilibrada entre los países miembros, utilizando tanto la administración de comercio como a los incentivos a la inversión regional, sin dejar de aprovechar las oportunidades que brindan los grandes mercados en alimentos, manufacturas y otros productos”

Cadena por cadena

Las cadenas de valor priorizadas por el Plan Estratégico Industrial 2020 fueron elegidas por distintos motivos que pueden separarse en seis grandes grupos:

- Importancia en el PBI y trayectoria en la industria argentina
- Recursos naturales altamente competitivos.
- Entramado productivo.
- Difusión de tecnología.
- Mercado interno y balanza comercial.
- Inserción internacional

Mientras que los capítulos dedicados a cada sector en particular contemplan, además del análisis de su evolución en los últimos años, metas cuantitativas para la producción, comercio exterior y empleo; lineamientos estratégicos planteados teniendo en cuenta las características de la cadena de valor y los enunciados de las propuestas y recomendaciones para el cumplimiento de los objetivos proyectados. Los informes correspondientes a cada cadena de valor seleccionada se estructuraron a partir del análisis de su desempeño en el período 2003-2010. En una apretada síntesis presentamos los datos más significativos:

Alimentos.

La producción de carne aviar aumentó en un 125%, al pasar de 700 mil toneladas a 1,5 millones en 2010 y registró un importante dinamismo exportador alcanzando en ese año ventas externas por 445 millones de dólares. El sector de carne porcina acumuló un crecimiento cercano al 80% en el período, mientras el consumo per cápita pasó de poco más de 5 kilogramos anuales a 8,1 (muy lejos aún del promedio mundial que supera los 16 kilogramos). La producción de leche se incrementó en un 28% y el sector tuvo un alza significativa en sus exportaciones, logrando un superávit comercial cercano a los 1.000 millones de dólares.

Cuero, calzado y marroquinería.

Entre los años 2003 y 2010 la producción de calzado aumentó un 109% y la de marroquinería un 93%. Esto implicó un crecimiento del 50% de la mano de obra empleada. El consumo interno por persona pasó de 1,33 pares anuales a 2,88 pares.

Textil e indumentaria.

La producción sectorial se incrementó en un 146%, con crecimiento en todos los segmentos de la cadena, mientras que el consumo de fibras textiles pasó de 8 kilogramos en 2003 a más de 13 en 2010, con una creciente participación de productos nacionales.

Forestal industria.

El valor bruto de producción de la cadena creció un 120% y el empleo registrado un 48%, alcanzando los 88 mil puestos de trabajo en 2010. La producción de la cadena registró importantes variaciones en el período: La tasa de crecimiento fue del 132% en el sector maderero; muebles 115% y celulosa y papel 110%.

Automotriz-autopartes.

La producción automotriz aumentó en el período un 479% en valor de ventas; el sector autopartista si bien acompañó ese crecimiento lo hizo a un ritmo menor (281%). Por su parte, el empleo subió 240% y 176% respectivamente.

Maquinaria agrícola.

La producción tuvo un alza de 169%, alcanzando los 685 millones de dólares. El empleo pasó de 7.900 puestos de trabajo a 11.800.

Bienes de capital.

Entre 2003 y 2010, la cadena de valor exhibió uno de los comportamientos más dinámicos del sector manufacturero. Su valor bruto de producción aumentó un 105% y su nivel de empleo creció un 86%. En el período se crearon 1.200 empresas. La balanza comercial es deficitaria en 4.000 millones de dólares.

Materiales para la construcción.

La industria de la construcción, principal demandante de la cadena, tuvo en el período tasas de crecimiento del orden del 12% anual acumulativo, lo que le permitió pasar de tener una participación en el PBI del 4,4% en 2003 al 5,7% en 2010. La producción de cemento creció entre esos años un 105%, lo que representó que la utilización de la capacidad instalada acumulara un alza del 136%. El consumo per cápita aumentó un 84%, alcanzando los 254 kilogramos/año en 2010.

Química y petroquímica.

La cadena aumentó su valor bruto de producción en un 113% (promedio de los eslabonamientos químicos y petroquímicos) y como consecuencia se crearon 17.840 puestos de trabajo. Sin embargo, el crecimiento de la demanda local no pudo ser cubierto totalmente por la producción nacional. El déficit de la balanza comercial en 2010 fue de 3.170 millones de dólares (1.087 millones en 2003), de los cuales el 60% correspondió a productos químicos.

Medicamentos.

La producción aumentó un 65%, el empleo un 44% y la productividad del trabajo un 14% tomando punta contra punta. La producción nacional superó en 2010 los 3.460 millones de dólares, de los cuales 2.775 millones se destinaron al mercado interno. El déficit comercial se incrementó entre 2003 y 2010 en un 160%, alcanzando los 1.327 millones de dólares.

Software y Servicios Informáticos.

Las ventas del sector crecieron a una tasa promedio anual del 17%, alcanzando un empleo de más de 60 mil personas, y triplicando los puestos de trabajo existentes en 2003. La industria del software vendió por valor de 2.600 millones de dólares en 2010 y exportó por más de 663 millones de dólares (en el período se expandieron en un 290%).

Los consensos

El último capítulo del PEI 2020 está dedicado a puntualizar los nueve consensos centrales alcanzados en los once foros sectoriales acerca de las principales líneas estratégicas de política industrial propuestas. Sus enunciados son los siguientes:

- Necesidad de un Estado presente que articule con el sector privado la implementación de las políticas públicas;
- Un mercado interno pujante es el pilar de la inversión.
- La agregación del valor y el aumento de la competitividad.
- El crecimiento con inclusión implica federalizar la industrialización.
- Para consolidar de manera definitiva una industria a nivel internacional es necesario dar un salto exportador con el objetivo de alcanzar una escala de producción competitiva en la agregación de valor y en la incorporación de conocimiento e innovación; una política de abastecimiento de insumos difundidos de clase mundial.
- La competitividad de las cadenas de valor basadas en materias primas agropecuarias requiere disponer de esos insumos en calidad, cantidad y precios adecuados
- Acceso a mayor financiamiento para la inversión y el comercio exterior.
- Ampliar y profundizar la oferta de formación profesional y capacitación laboral de acuerdo con las demandas de la industria.
- Impulsar una política de apoyo a la generación y la incorporación de innovaciones, diseño y marketing en cada eslabón de las cadenas de valor y en cada etapa de los procesos productivos.

Objetivos Cuantitativos del Plan Estratégico Industrial. Por sectores año 2020.

CARNE AVIAR

- **Producción:** 3.000.000 de toneladas (4.217 millones de dólares)
- **Empleo:** 50.000 nuevos puestos
- **Consumo interno:** 50 kg. per cápita
- **Exportaciones:** 2.475 millones de dólares
- **Importaciones:** 57 millones de dólares

LÁCTEOS

- **Producción:** 18.200 millones de litros equivalente de productos
- **Empleo:** 11.660 nuevos puestos
- **Consumo interno:** 235 litros per cápita
- **Exportaciones:** 3.248 millones de dólares
- **Importaciones:** 127 millones de dólares

CARNE PORCINA

- **Producción:** 822 toneladas
- **Empleo:** 18.400 nuevos puestos
- **Consumo interno:** 13 kilos per cápita
- **Exportaciones:** 451 millones de dólares
- **Importaciones:** 21 millones de dólares

MAQUINARIA AGRÍCOLA

- **Producción:** 2.500 millones de dólares
- **Empleo:** 20.000 nuevos puestos
- **Exportaciones:** 870 millones de dólares
- **Importaciones:** 415 millones de dólares

MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

- **Producción:**
 - *Cemento Portland: 20,1 millones de toneladas*
 - *Aluminio: 790 mil toneladas*
 - *Acero crudo: 9,3 millones de toneladas*
- **Empleo:** 44.000 nuevos puestos

CALZADO

- **Producción:** 200 millones de pares (80 millones de elite y media gama)
- **Empleo:** 12.000 nuevos puestos
- **Consumo interno:** 4 pares per cápita (3.28 según tendencia)
- **Exportaciones:** 50 millones de dólares
- **Importaciones:** 36 millones de dólares

TEXTIL E INDUMENTARIA

- **Producción:** 9.290 millones de dólares
- **Empleo:** 25.000 nuevos puestos
- **Consumo interno:** 22 kilos de fibras textiles per cápita
- **Exportaciones:** 2.391 millones de dólares
- **Importaciones:** 74 millones de dólares

AUTOPARTES

- **Producción:** 1.900.000 vehículos (60% de autopartes nacionales)
- **Empleo:** 230.000 nuevos puestos
- **Exportaciones:** 41.500 millones de dólares
(16.400 millones de autopartistas y 25.100 de terminales)
- **Importaciones:** 32.260 millones de dólares
(15.700 millones de autopartistas y 17.500 de terminales)

SOFTWARE Y SERVICIOS INFORMÁTICOS

- **Ventas:** 7.330 millones de dólares
- **Crecimiento promedio anual:** 11%
- **Empleo:** 74.000 nuevos puestos
- **Exportaciones:** 2.960 millones de dólares

FORESTO INDUSTRIA

- **Producción:** 26.273 millones de dólares
- **Empleo:** 63.000 nuevos puestos
- **Exportaciones:** 2.821 millones de dólares
- **Importaciones:** 2.279 millones de dólares
- **Saldo Balanza Comercial:** 542 millones de dólares

QUÍMICA Y PETROQUÍMICA

- **Producción petroquímica:** 14 millones de toneladas
 - **VBP petroquímica:** 15.874 millones de dólares
 - **VBP química:** 27.680 millones de dólares
- **Empleo:** 75.100 nuevos puestos
- **Exportaciones:** 7.500 millones de dólares
- **Importaciones:** 7.300 millones de dólares

MEDICAMENTOS DE USO HUMANO

- **Producción:** 1.350 millones de unidades
- **Empleo:** 30 mil nuevos puestos
- **Exportaciones:** 3.985 millones de dólares
(474 millones en principios activos y 3.511 millones en medicamentos)
- **Importaciones:** 2.447 millones de dólares
(1.621 millones en principios activos y 826 millones en medicamentos)

CONCLUSIÓN

El principal consejo de política de este trabajo es la necesaria intervención estatal en la búsqueda del aumento de las capacidades tecnológicas nacionales, la coordinación de decisiones de inversión en el sector privado, el aprovechamiento de las externalidades y el fomento de la acumulación de capital humano.

En materia de políticas concretas, cabe advertir que el objetivo de estas páginas no fue el de ofrecer un catálogo final y completo de iniciativas; tampoco se pretendió delinear un plan de reforma global del sector público. Estas son tareas necesarias, pero su desarrollo exige la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios que, arrancando desde los principios teóricos básicos y atendiendo a las características empíricas y especificidades propias del tema analizado, culminen en la redacción de leyes, decretos y resoluciones que organismos competentes tornarán operativos. El Plan Estratégico Industrial 2020 es una buena iniciativa al respecto.

No está de más recalcar que sin la asignación de partidas presupuestarias y la conformación de cuadros técnicos competentes, no hay políticas activas posibles. De modo que aquí solamente se ha pretendido señalar ciertas líneas de acción cuya implementación se consideran de importancia; al mismo tiempo se han resaltado los impedimentos que en el pasado han obstaculizado la realización de diversas iniciativas, con la convicción de que esas restricciones continúan vigentes y que, de no ser removidas, harán fracasar los intentos futuros.

Para la consecución de los objetivos del PEI se precisa tanto de ingredientes técnicos y teóricos como de intercambios entre el sector público y el privado, actores institucionales y consensos capaces de implementar sus lineamientos.

Del modo en que se salde las divergencias territoriales presentes dependerá que exista un espacio para la experimentación de una nueva política industrial; que tal política pueda o no llevarse a cabo influirá en el futuro sendero que adopte la economía nacional, y de cuál sea este último dependerá en gran parte el nivel de bienestar que puedan alcanzar los habitantes del país.

Referencias

Albuquerque, F. (1997). *La importancia del desarrollo local y la pequeña empresa para América Latina*. Revista de la CEPAL. 63.

Ayala Espino, J. *Instituciones y Economía*. Fondo de Cultura Económica. México. 1999.

Bosch, M.A. *El Institucionalismo y el Análisis Económico*. Editorial Científica Universidad de Córdoba. 2005.

González, J.I. *Transferencias y equidad: hacia la descentralización espacial*. CTZ-Fescol. Bogotá. 2004

Krugman, P. *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Antoni Bosch editor. Barcelona. 1997.

Meisel, A. y Romero, J. *Igualdad de oportunidades para las regiones*. Documentos sobre economía regional. Banco de la República N° 83. Cartagena.

Porter, M. E. (1999). *Cúmulos y competencia. Nuevos objetivos para empresas, estados e instituciones*, en M. Porter (Ed.): *Ser Competitivo*, Bilbao. Deusto.

Porter, M. E. (2003). *The economic performance of regions*, en *Regional Studies* 37 issue 6&7: pps. 549-578, agosto/octubre. Boston.

Vazquez Barquero, A. (2000) *Infraestructuras, territorio y desarrollo local*. ICE. N°757.

Vega, F. *Hacia la construcción de una estrategia de desarrollo regional*. Fondo Editorial. Gobernación de Risaralda. Pereira. 1994.

Autores

Daniel González Gómez

Universidad Nacional de Mar del Plata
Catedra Administración de Operaciones
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
gonzalezgomez@mdp.edu.ar



Roberto Carro Paz

Universidad Nacional de Mar del Plata
Catedra Administración de Operaciones
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
robertocarro.paz@gmail.com

