

# El Estado como promotor del desarrollo económico. Un análisis desde la industria naval\*

*Lucía Mercedes Mauro\*\**

La experiencia reciente de crecimiento de algunas economías del sudeste asiático, muestra a la actividad naval como un sector estratégico en el proceso de desarrollo, promovido e impulsado por la política económica. Si bien en la Argentina esta actividad tiene una larga historia, luego de cinco siglos de actividad naval el sector no muestra signos de poder constituirse como base de una estrategia de desarrollo. Por lo tanto, el objetivo del trabajo es analizar el rol del Estado en la industria naval, estudiando la experiencia de países que muestran procesos de desarrollo naval exitoso, y la propia historia naval argentina. La literatura califica de estados desarrollistas a aquellos en los que existe una visión clara sobre las potencialidades de crecimiento del país y un objetivo de desarrollo concreto que atraviesa al conjunto de la sociedad. Se argumenta que los países con un sector naval próspero son aquellos que adoptan políticas específicas de crecimiento sectorial dentro una estrategia general de desarrollo. La investigación es de tipo cualitativo; se utiliza información primaria cualitativa y datos estadísticos secundarios.

\* Una versión preliminar de este artículo fue presentada a las 6tas. Jornadas de Jóvenes Investigadores organizadas por el Instituto de Investigaciones Gino Germani del 10 al 12 de noviembre de 2011.

\*\* Licenciada en Economía (UNMdP) y c/Master por la Universidad de Buenos Aires, especialidad Economía (tesis en proceso). Actualmente es docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. En dicha institución integra el Grupo Análisis Industrial. Email: [Immauro@mdp.edu.ar](mailto:Immauro@mdp.edu.ar)

## Introducción

El desarrollo económico es uno de los objetivos centrales de toda sociedad, y en este sentido la pregunta que se hacen los pensadores es cómo lograr que un país avance en dicha dirección. La respuesta a este interrogante muestra la visión que se tiene acerca del funcionamiento de la economía y del papel que desempeñan en ella los distintos actores que la componen. Por un lado, desde la óptica de algunas doctrinas económicas, la simple interacción entre los agentes del sistema es el camino que conduce al desarrollo. Es decir, las transacciones que realizan los actores productivos privados, como empresas, consumidores y trabajadores entre sí, generan una sinergia que conduce a un mayor bienestar para la sociedad en su conjunto. Por otro lado, otras doctrinas económicas entienden que la simple interacción de los actores del sistema no conduce por sí sola al desarrollo económico, por lo que aparece el Estado como el actor que debe dirigir y regular las actividades privadas para alcanzar un mayor bienestar. Entre los extremos del pensamiento económico, existen posturas que sostienen que tanto el sector privado como el público deben participar de la definición de una estrategia de desarrollo, ya que es el consenso en la elaboración de la misma, lo que asegura su puesta en marcha y su resultado exitoso.

Los estados desarrollistas son aquellos en los que existe una visión clara sobre las potencialidades de crecimiento del país y un objetivo de desarrollo preciso, que frecuentemente atraviesa al conjunto de la sociedad. Ello es posible gracias a que existe una estructura de autoridad legitimada por los diferentes actores del sistema, que se traduce en vínculos importantes entre el gobierno y los grupos principales económicos y sociales. Sobre la base de estas relaciones se diseña la estrategia de desarrollo económico a largo plazo cuyos instrumentos de aplicación son manejados por una burocracia de elevada capacidad administrativa. Así, la acción del Estado responde a las necesidades estratégicas del proyecto transformador, y su autonomía, enraizada en la elaboración estratégica común, le permite actuar con plena independencia (Kohli, 2009 y 2004; Evans, 1996).

La experiencia reciente de crecimiento de algunos países del sudeste asiático, muestra que entre los sectores considerados como estratégicos y promotores del proceso de desarrollo económico se encuentra la actividad naval<sup>1</sup>. En la Argentina, esta industria tiene una larga tradición

---

<sup>1</sup> La industria naval abarca la construcción, reparación y acondicionamiento de medios de transporte por agua y grandes estructuras utilizados en el agua. Se inscribe dentro del sector metalmecánico, siendo uno de sus rasgos principales su carácter de industria concurrente. Dicha denominación refiere a la gran cantidad de relaciones

que comienza en la época del Virreinato del Río de la Plata y atraviesa una fase de desarrollo creciente desde los inicios del siglo XX, sobre la base de la participación y promoción del sector por parte del Estado. También en esa etapa se producen importantes incorporaciones de tecnología y conocimiento en las empresas, y se crean programas de formación superior en la actividad naval. Sin embargo muchas de estas capacidades se pierden a partir de 1976, momento en que la industria naval argentina comienza una etapa de crisis y contracción profunda que culmina con el cambio de siglo. Desde 2002 en adelante, se observan importantes signos de recuperación de la actividad naval nacional.

Como consecuencia, luego de cinco siglos de actividad naval en la Argentina, no se observa un sector capaz de liderar un proceso de desarrollo económico. Por lo tanto, el objetivo del artículo es analizar el rol del Estado en la industria naval, para lo cual se estudia la experiencia de países que muestran procesos de desarrollo naval exitoso, y la propia historia naval argentina. Las proposiciones teóricas que surgen del análisis de la literatura y guían la investigación, son: i) la acción del Estado no es neutral en el desempeño económico de los países; ii) el Estado desempeña un rol central en el diseño y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo de largo plazo; y iii) la acción del Estado es central en todo proceso de desarrollo naval exitoso, tanto a través del diseño y aplicación de políticas de regulación promoción y provisión de financiamiento e infraestructura, como mediante su participación en la oferta y la demanda.

Dada la complejidad del fenómeno bajo estudio, el mismo es abordado bajo un enfoque cualitativo<sup>2</sup>. Así, en primer lugar, se realiza una revisión bibliográfica que abarca documentos académicos y de organismos públicos e internacionales sobre la evolución y situación actual de la actividad naval mundial. Asimismo, se realiza un análisis estadístico de fuentes de información secundaria como la Asociación de Astilleros de Japón (SAJ) para 2010. En segundo lugar, el análisis de la historia naval argentina, se realiza mediante una revisión bibliográfica de los documentos existentes sobre el tema, y a partir de entrevistas en profundidad a empresarios y dirigentes sectoriales. Asimismo, la información correspondiente a normativas legales es corroborada y estudiada en profundidad a partir de sus textos originales, provenientes de portales de internet, como Infoleg y Afip *online*.

---

aguas abajo que moviliza como consecuencia demandar numerosos componentes e insumos al propio y a otros sectores.

<sup>2</sup> Se entiende por investigación cualitativa aquella "...que produce hallazgos a los que no se llega por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cuantificación." (Strauss y Corbin, 2002).

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: i) revisión teórica sobre el rol del Estado en la economía y en el desarrollo económico, abordando también en el concepto de política industrial y el rol del Estado en la industria naval; ii) análisis empírico sobre el rol del Estado en la industria naval, detallando por un lado la experiencia de China, Corea del Sur y el Brasil, y por el otro analizando la historia argentina en sus diferentes etapas; iii) reflexiones finales, resumiendo el trabajo realizado y las conclusiones arribadas a la luz de las proposiciones teóricas reseñadas previamente.

### **Teoría sobre Estado, economía, desarrollo económico y sus interacciones**

El rol del Estado dentro del sistema económico es controvertido, y según Chang (1996) ello se debe a que su intervención en la economía es un fenómeno complejo que involucra temas polémicos como la eficiencia, la moralidad, el poder, la libertad y la legitimidad. A continuación se presentan algunas teorías que tratan la relación entre Estado y economía.

Para los economistas neoclásicos cuya inquietud principal es la distribución de recursos escasos, el mecanismo más eficiente para lograr dicho objetivo es el mercado, y por tanto el Estado no cumple ninguna función en el sistema económico. No obstante, en ocasiones se acepta su participación en tanto se produzcan “fallas de mercado”, como por ejemplo: la existencia de bienes públicos, la imperfección de los mercados y las externalidades (Dalum, Johnson y Lundvall, 2009). El esquema de pensamiento neoclásico perdura hasta la crisis de los años '30, cuando cobran relevancia las ideas de Keynes. Para este autor, la existencia de desempleo de los factores productivos, da pie a la acción del Estado como promotor de la producción y garante del pleno empleo. Se entiende que el Estado además de actuar como “reparador” de fallas específicas, es el que tiene la capacidad de devolver la salud a la economía ante una recesión. Sin embargo, si bien el pensamiento keynesiano resulta más amplio sobre el rol del Estado en la economía que las ideas de los neoclásicos, Evans (1996) sostiene que en ambos casos se trata de una visión minimalista acerca de la acción estatal.

Por otra parte, dentro de la Teoría Evolucionista se considera que la legislación y la realización de políticas por parte de organismos gubernamentales dan forma a la evolución de las actividades del sector privado. Schumpeter (1942) entiende que el proceso de destrucción creadora, que define la evolución del sistema capitalista, reduce y final-

mente elimina las funciones de los empresarios en la economía, por lo que se evoluciona naturalmente hacia un sistema económico socialista con organización centralizada de la producción. Otro aporte interesante de esta teoría proviene de entender que así como el sistema económico evoluciona en el tiempo, las políticas públicas también deben hacerlo, modificándose en respuesta a los cambios percibidos en las demandas de los agentes y en las oportunidades del entorno. Así, se espera que las políticas públicas reflejen los cambios en las condiciones, no mediante modificaciones a los objetivos, sino a través de la redefinición de los valores meta (Nelson y Winter, 1992). En este sentido, Dalum, Johnson y Lundvall (2009: 336) agregan "...el rol de la política puede ser doble: puede estimular el progreso siguiendo las trayectorias existentes... o puede emprender la tarea más exigente de facilitarles a los agentes el cambio de una trayectoria a otra."

Un enfoque en línea con el anterior es la visión del Desarrollo Endógeno, que reconoce la existencia de fallas de coordinación en la relación entre los actores que componen el sistema productivo, y en consecuencia acepta ciertas formas de participación del Estado en la dinámica del desarrollo. Dicha intervención debe estar orientada a modificar el entorno aumentando su potencialidad como generador de externalidades positivas, es decir, mejorar la competitividad sistémica. Según Esser, *et al.* (1996), el Estado debe tener una participación activa en la creación y sostenimiento de la competitividad sistémica, en relación con los mercados de factores, bienes y capitales (nivel macro), y en promoción de procesos de aprendizaje y mejoras dentro del sistema productivo (nivel meso).

Finalmente, uno de los pioneros del pensamiento Estructuralista, Albert Hirschman entiende "...que el capital... no es el principal ingrediente faltante en los países en desarrollo, sino la capacidad empresarial, o sea, la voluntad de arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas... El Estado debe ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir, y al mismo tiempo debe estar en condiciones de aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión." (Evans, 1996: 535).

En síntesis, el papel asignado al Estado en la Teoría Evolucionista, en los modelos de Desarrollo Endógeno y en el pensamiento Estructuralista, se encuentra avalado por la experiencia de países en los que es el Estado el que diseña la estrategia de desarrollo de largo plazo, orienta dicho proceso y así eleva la competitividad del sector privado. En este sentido, Fajnzylber (1984) analiza la evolución de países de crecimiento exitoso y destaca en todos ellos la acción estatal como un elemento central de dicho éxito. Una estrategia integral de desarrollo se compone entonces, tanto de medidas de efectos generales en la estruc-

tura productiva, como de acciones orientadas a cada una de las actividades y sectores económicos, lo que en términos de Esser *et al.* (2006), serían políticas macro y mesoeconómicas.

### **Estado y desarrollo económico**

El debate acerca del rol del Estado en economía se extiende a la esfera del desarrollo económico, ya que aún cuando se admita la participación gubernamental en las actividades productivas, el sector público puede o no colaborar con el proceso de desarrollo de un país. Es decir, el Estado puede desempeñar un rol relevante únicamente en la solución de problemas de corto plazo y durante las crisis, o puede además orientar y dirigir el proceso de crecimiento de largo plazo.

A partir de un análisis histórico, Kohli (2009 y 2004) establece una clasificación del Estado de acuerdo con ciertas de sus características constitutivas y al rol que desempeña en el proceso de desarrollo económico. Así, los “estados neo-patrimonialistas” son aquellos cuya estructura de autoridad se encuentra escasamente legitimada, con líderes personalistas y burocracias de mala calidad. Los funcionarios públicos tienden a considerar al patrimonio estatal como propio y por ello un proceso de desarrollo dirigido desde el Estado no tiene buenos resultados. Es decir, los intereses personales de quienes están en el gobierno invaden la puesta en marcha de las medidas de política, e incluso alcanzan la elaboración de los objetivos. En el otro extremo, los “estados capitalistas-cohesivos” son aquellos en los que existe una estructura de autoridad clara, con un objetivo preciso que frecuentemente atraviesa al conjunto de la sociedad. Se observan vínculos importantes entre Estado y grupos económicos para el diseño de una estrategia de desarrollo económico consensuada. Generalmente, se utilizan instrumentos políticos eficaces que son manejados por una burocracia competente. Por último, entre estos dos extremos se encuentran los “estados fragmentados multiclasa” que constituyen estados modernos con una clara autoridad de mando. Sin embargo, la autoridad pública suele estar fragmentada y se basa sobre una alianza de clase, lo que limita la capacidad de diseño y aplicación de objetivos consensuados por el conjunto de la sociedad. Por lo tanto, en este caso para las autoridades es muy importante contar con apoyo político para sostenerse en el gobierno. En consecuencia, ello se constituye como su misión principal y en ocasiones se dejan de lado cuestiones relevantes vinculadas con el desarrollo del país.

Por su parte Evans (1996), analiza países con procesos de crecimiento económico exitoso sobre la base de la industrialización, calificándolos como “estados desarrollistas”. Sus características, que coinciden con las de los estados capitalistas-cohesivos de Kohli (2009 y 2004),

son: i) coherencia corporativa, que evita la acción individualista de los funcionarios y se nutre con la selección de los mismos según sus méritos; ii) capacidad administrativa, que posibilita la correcta puesta en marcha de las medidas adoptadas; iii) intervenciones limitadas, ya que la acción estatal se aboca a las necesidades estratégicas del proyecto transformador; y iv) autonomía enraizada, que surge del estrecho lazo entre el Estado y la sociedad basado sobre objetivos de desarrollo comunes, y que por ello otorga independencia a la acción gubernamental.

En síntesis, desde esta óptica tanto en los estados desarrollistas como en los estados capitalistas-cohesivos, la idea central es que "...el Estado debe no sólo mantener un balance macroeconómico y proveer bienes y servicios públicos, sino que debe además asumir responsabilidad directa para aumentar la base de recursos de la economía y establecer un mecanismo de transferencia de dichos recursos a inversiones productivas." (Wade, 1990: 8-9).

En línea con lo anterior, la aplicación de medidas de política industrial es un instrumento central en la promoción del desarrollo. Chang (1996) destaca que este tipo de políticas si bien son acciones dirigidas a actividades industriales específicas, benefician al conjunto de la economía. Por su parte, García y Juan (2003) establecen una diferenciación entre la política industrial de mercado y la política industrial intervencionista. La primera de ellas tiene por finalidad el aumento de la competitividad internacional de la industria del país, a través de medidas de estímulo a la competencia, y está en línea con la visión neoclásica sobre el rol del Estado. Por lo contrario, una política industrial intervencionista tiene por meta orientar y estructurar las actividades industriales según los objetivos generales de desarrollo del Estado.

Por su parte, Altenburg (2011) señala que el desafío de toda política industrial es equilibrar dos ámbitos de intervención: la generación de un clima que motive inversiones productivas privadas, con acciones estatales específicas que aceleren el crecimiento de la productividad. En el primer caso, se debe asegurar un marco legal confiable y eliminar procedimientos burocráticos innecesarios, mientras que en el segundo, deben planificarse cuidadosamente las intervenciones a fin de motivar el aprendizaje tecnológico por parte las firmas. Asimismo, el autor destaca que si bien asegurar la competencia puede ser un objetivo de política, en tanto ésta induce aumentos de productividad, una fuerte competencia tiende a ser muy nociva para las firmas locales. En consecuencia, la liberalización de los mercados debe realizarse en la medida en que las firmas transcurran sendas de aprendizaje tecnológico, caso contrario el crecimiento industrial requiere medidas de tipo proteccionistas.

### ***El Estado en la industria naval***

Las principales funciones que cumple el Estado en la actividad naval son:

- *Regulador*. Con el objetivo de navegación segura, existen disposiciones obligatorias orientadas al resguardo de los tripulantes y del resto de los navíos circulantes.
- *Promotor*. En ocasiones el Estado legisla a favor del desarrollo naval, aunque este papel puede desempeñarse también en dirección contraria, afectando la evolución del sector naval.
- *Productor*. A través de la administración de astilleros y talleres públicos, el Estado participa como productor en tareas de construcción y reparación de embarcaciones.
- *Demandante*. El Estado participa de la demanda de construcción y reparación de embarcaciones con fines militares, barcos de control costero y de investigación.
- *Proveedor de infraestructura básica*. El Estado realiza inversiones para aumentar la capacidad instalada de los astilleros, en especial a partir de la construcción de gradas o diques secos. Estas ampliaciones y mejora de la infraestructura difícilmente pueda financiarse con los recursos provenientes del sector privado (Plan Quinquenal, 2006).
- *Proveedor o articulador de mecanismos de financiamiento*. Por un lado, por el elevado costo de la construcción de una embarcación y la duración de dicho proceso, es el Estado quien provee las garantías para dicha actividad. Por otro lado, dado que en los canales tradicionales no suelen encontrarse condiciones adecuadas a la construcción de una embarcación, el Estado actúa como proveedor de capital de bajo costo (Plan Quinquenal, 2006).

### **Análisis empírico del rol del Estado en la industria naval**

A continuación se presenta el análisis del rol del Estado en la actividad naval, primero sobre la base de la experiencia de países que muestran procesos de desarrollo naval exitoso (China, Corea del Sur y el Brasil), y luego a partir de una reseña histórica sobre el desempeño y evolución de la industria naval en la Argentina en sus distintas etapas desde el siglo XVI hasta la actualidad.



### **La experiencia de países de desarrollo naval exitoso**

#### *China: mercado interno-regional, protección y aprendizaje*

China es actualmente el mayor productor de embarcaciones con un 38% de la oferta mundial en 2010, vendiendo la mayor parte de su producción al mercado interno (28%), y una gran proporción a países de la región como Japón, Corea y Singapur. Los principales astilleros junto a otras firmas que se desarrollan en el sector, están nucleadas en dos organismos públicos: la Corporación Naval del Estado de China (CSSC) y la Corporación de la Industria Naval China (CSIC) (OECD, 2008).

El dominio naval chino se basa inicialmente sobre la fabricación de embarcaciones de gran porte, especialmente buques de carga, con tecnología relativamente simple y precios bajos, haciendo imposible para otros países competir en esos segmentos (Méndez y Caravaca, 1999). No obstante, en la actualidad la construcción de embarcaciones en China también avanza hacia segmentos de mayor tecnología como los buques petroleros y los buques de carga general. Cabe destacar además, que la expansión naval china se desarrolla en un contexto de crecimiento del precio de los *commodities*, del valor de los fletes internacionales y de la necesidad de embarcaciones para el traslado de mercaderías.

Así, el reciente liderazgo de la industria naval china es una consecuencia de los bajos costos laborales y la gran escala, pero fundamentalmente de la decisión gubernamental de tener un sector naval fuerte. Se trata entonces, de una política industrial específica vinculada con una determinada actividad productiva y enmarcada dentro de un plan general de crecimiento. En relación con esto último, la definición por parte del gobierno chino de la industria naval como sector estratégico tiene por objetivo inicial apuntalar la capacidad de los astilleros para sostener el desarrollo económico doméstico. Es decir, el Estado pretende, a partir de la promoción de la actividad naval, alcanzar la autosuficiencia en materia de transporte interno de mercaderías y pasajeros (OECD, 2008). Así por ejemplo, el gobierno chino determina que la mitad de sus importaciones y exportaciones de crudo debe realizarse con buques propios. Asimismo, la construcción naval está encuadrada en la categoría "restringida", lo que implica que las autoridades promueven la fabricación de embarcaciones en sus propios astilleros.

Por otra parte, en este esquema de política industrial, se permite la participación de astilleros extranjeros en China sólo bajo la modalidad de asociación con firmas locales donde éstas mantienen el control. Asimismo, esta modalidad se permite únicamente para la construcción de buques de más de 35 mil TRB<sup>3</sup> y para el diseño y la fabricación de

<sup>3</sup> Una Tonelada de Registro Bruto (TRB) es una forma de medir la capacidad de una

partes y componentes no producidos localmente, como motores diesel y equipos de comunicaciones y navegación (Medina, 2001). Bajo este formato, en los últimos años se establecen numerosos *joint-ventures*, entre astilleros chinos y empresas extranjeras, principalmente coreanas y japonesas, permitiendo a los primeros incorporar tecnología y *know how* (OECD, 2008). Estas medidas están en línea con la idea de Altenburg (2011), respecto de la modalidad de la apertura del mercado interno a la competencia internacional para el caso de firmas locales en procesos de aprendizaje.

Otras medidas importantes implementadas por el gobierno de China, son la libre importación de insumos de alta tecnología destinados a la actividad naval y el otorgamiento de subsidios a la investigación y desarrollo a fin de producir embarcaciones de alto contenido tecnológico, acciones que constituyen un fuerte incentivo a la innovación. Asimismo, el sector público juega un importante rol en lo que respecta al financiamiento, a partir de considerar a los bancos chinos como un “sustituto” del Estado en la financiación naval, y determinar que estas organizaciones deban otorgar asistencia crediticia acorde con las necesidades del sector. Este capital se orienta no sólo a los proyectos de construcción de embarcaciones, sino también a la modernización de los astilleros. De esta forma, se garantiza que los armadores puedan llevar adelante los proyectos de fabricación de nuevos barcos y que además los mismos se construyan en instalaciones modernas y con tecnología de punta. Finalmente, en los últimos años se otorga ayuda financiera para la exportación de embarcaciones, lo que se evidencia en el avance de los astilleros chinos hacia el mercado mundial (OECD, 2008). Estas acciones constituyen un ejemplo sobre el rol del Estado como financiador y articulador de mecanismos de financiamiento para la actividad naval, al mismo tiempo que muestran el virtuosismo planteado en la teoría, que ofrece al crecimiento y modernización de la producción naval, la cohesión entre el gobierno y distintos actores económicos, en este caso astilleros, armadores y entidades financieras.

En síntesis, China es el líder actual en la industria naval gracias a la decisión gubernamental de definir al sector como estratégico e implementar un conjunto de medidas tendientes a estimular la construcción de embarcaciones por parte de los astilleros chinos, con el objetivo inicial de abastecer el mercado interno y más recientemente buscando operar el mercado mundial. Estas acciones están orientadas al desarrollo de innovaciones y mejora de las instalaciones por parte de los astilleros, al aprendizaje a través de la asociación con firmas líderes en

---

embarcación y equivale a 2,83 m<sup>3</sup>, como medida del volumen interno total de los espacios cerrados del buque (Nuestro Mar, 2007).

el mundo, al financiamiento de la fabricación de buques en astilleros nacionales modernos tecnológicamente, a la protección comercial del mercado interno frente a la importación y a la promoción de la exportación naval.

### *Corea del Sur: economías de escala y mercado externo*

Corea del Sur es el segundo país productor de embarcaciones del mundo con un 33% de la oferta total, pero a diferencia de China, su demanda proviene principalmente de países europeos, especialmente Grecia y Alemania, mientras que el resto se comercializa en países de la región. Es decir, la producción naval coreana se destina principalmente al mercado externo, siendo ese el objetivo de configuración sectorial por parte del Estado. Esta voluntad inicial entonces, diferencia al caso coreano del modelo chino orientado inicialmente al autoabastecimiento de barcos para el transporte interno (OECD, 2008).

El tipo de embarcaciones construidas en Corea son mayormente buques de gran porte para transporte de mercaderías, como portacontenedores, buques de carga a granel y buques petroleros, lo que implica competir de forma directa con la construcción naval china. Sin embargo, a pesar del liderazgo chino, actualmente los principales astilleros del mundo son coreanos, y tienen una capacidad de producción hasta dos veces superior a la de los astilleros de otros países (Hee Won, 2010). Esta es una de las características esenciales del modelo coreano: la producción de embarcaciones en grandes cantidades, lo que les permite obtener importantes ganancias de escala. Además de estos grandes astilleros existen numerosos establecimientos medios y pequeños localizados en grandes conglomerados navales con gran impacto en la ocupación (MCIEK, 2006).

El desarrollo de la industria naval coreana ocurre a partir de la década de los '70 y responde a una estrategia estatal de liderazgo mundial, a partir de la cual se implementa un programa de desarrollo industrial que provoca la gran expansión de la actividad naval en dicho período. Cabe destacar que en la estrategia coreana de transformación de la economía desde un modelo agrícola de subsistencia a un modelo industrial tiene a la actividad naval como uno de los sectores líderes de dicho proceso (Hee Won, 2010; First Marine International, 2003). Como consecuencia de dicho proceso de crecimiento económico basado sobre la industrialización, Evans (1996) analiza el caso coreano, incluyéndolo dentro de los estados desarrollistas caracterizados previamente. Para el autor, "las iniciativas que facilitaron la transformación industrial tuvieron sus raíces en una organización burocrática coherente e idónea." (Evans, 1996: 540).

En particular, el crecimiento de los astilleros se basa sobre la importación de tecnología y la adopción de mejoras en la organización de las firmas. El Estado aplica programas orientados principalmente a la investigación y desarrollo, y a la capacitación de la mano de obra. Asimismo, existe una importante interrelación entre el sector bancario y el sector público, que en conjunto financian el crecimiento industrial general y naval en particular. De esta manera, el Estado junto con el sector privado cumple con uno de sus roles fundamentales en la provisión de financiamiento, y como resultado de este proceso, los astilleros coreanos cuentan con importantes capacidades de producción y diseño (Hee Won, 2010; MCIEK, 2006; Guisado, Vila y Ferro, 2002).

Uno de los rasgos de la estrategia de crecimiento sectorial de Corea en los últimos años, motivada por el creciente liderazgo chino en el mapa naval mundial, es dirigir una parte significativa de su actividad hacia la construcción de buques de transporte comerciados en segmentos de mercado abastecidos tradicionalmente por los países europeos<sup>4</sup> (Ibáñez y López, 2007). Se trata de una adecuación de las políticas y de la actividad privada a los cambios en el contexto, tal como predice la teoría evolucionista, readecuando las trayectorias y redefiniendo los objetivos de la política.

En síntesis, Corea del Sur es uno de los países líderes de la industria naval mundial a partir de la decisión estatal de promover el sector dentro de una estrategia mayor de desarrollo. Así, se llevan adelante medidas para la modernización de los astilleros y su consolidación en el plano internacional como oferentes de embarcaciones de gran porte. Asimismo, las autoridades responden a los cambios del entorno, como la irrupción de China en el mercado, redefiniendo los objetivos de las políticas y promoviendo la explotación de nuevos segmentos de mercado. Por todo ello, Evans (1996) califica a Corea del Sur como un estado desarrollista, definición que coincide con la de estado capitalista-cohesivo de Kohli (2009 y 2004).

### *Brasil: extracción y transporte de petróleo*

Por último, cabe mencionar el caso Brasil, cuya industria naval atraviesa en los '90 un período de estancamiento al igual que en la Argentina, pero que logra recuperarse en la década posterior, e incluso actualmente participa de la oferta mundial de embarcaciones. Los principales centros de actividad naval del Brasil se localizan en el estado de

<sup>4</sup> En este proceso, los países europeos reorientan sus actividades hacia la construcción de embarcaciones de mayor tecnología y valor en nichos de mercado en los que eluden la competencia asiática (Ibáñez y López, 2007).

Río de Janeiro, existiendo además astilleros en Santa Catarina, San Pablo y Manaos (Bozoti, 2002).

El origen de la actividad naval en el Brasil se produce en la época de la colonización europea, alcanzando una importante expansión hacia fines de la década de los '50 con la creación del fondo de la marina mercante para financiar la construcción de embarcaciones en astilleros locales<sup>5</sup>. Luego, la crisis del petróleo en 1973 y la apertura comercial años más tarde, dan paso a un período de estancamiento de la industria naval, en la que los pedidos de los armadores hacia los astilleros brasileños se reducen casi hasta la nulidad (Bozoti, 2002).

En la última década, la recuperación de la industria naval del Brasil es consecuencia de una estrategia estatal orientada a tres tipos de objetivos consecutivos temporalmente: i) aumentar la producción de barcos y artefactos de apoyo; ii) elevar la construcción de buques petroleros y plataformas *off shore*; y iii) incrementar la fabricación de barcos portacontenedores para consolidar la industria. En estos años se produce una importante reconversión y modernización tecnológica y organizativa de los astilleros que acaparan las nuevas órdenes de los armadores (SINAVAL, 2007). En todas estas instancias, la participación de la firma estatal Petrobrás es fundamental, demandando buques petroleros, embarcaciones de apoyo y plataformas *off shore*.

Por otra parte, en el Brasil se promueve la instalación de firmas extranjeras bajo ciertas reglamentaciones que aseguran que la empresa que se localiza en el país contrata mano de obra local y transfiere conocimientos al ámbito local. Esta medida, al igual que en el caso de China, permite a quienes participan del sector naval en el Brasil expandir fuertemente el sector y adquirir *know how*. Asimismo, el Estado realiza acciones de promoción en pos de mejorar la participación de empresas brasileñas en los fletes internacionales, lo cual constituye un impulso a la industria naval. Por ejemplo, el Brasil exige a los armadores que operan en el mercado de fletes interno que adquieran embarcaciones únicamente a astilleros nacionales (Nuestro Mar, 2006; SINAVAL, 2007).

En suma, al igual que en el caso de China y Corea del Sur, aunque en una menor escala, el crecimiento reciente de la industria naval brasileña, que le permite incluso participar de un mercado mundial fuertemente concentrado, tiene como actor central al sector público. El principal impulso proviene de su rol de demandante a través de Petrobrás, pero también del establecimiento de medidas de promoción y protección del sector.

---

<sup>5</sup> Este fondo continúa vigente y actualmente financia hasta el 85% de la construcción de barcos, con plazos de amortización de 15 años y un período de gracia de 4 años (SINAVAL, 2007).

## ***La experiencia de la historia naval argentina***

### ***Nacimiento (s. XVI-s. XIX)***

El origen de la actividad naval en la Argentina se remonta al siglo XVI, como resultado de la necesidad de los conquistadores españoles de reparar sus embarcaciones luego de los largos viajes de exploración y conquista. Así, los primeros talleres y astilleros se ubican en la zona del Riachuelo, siendo uno de los hechos más destacables de este período el proceso de formación de trabajadores en tareas navales. Luego durante el Virreinato del Río de la Plata, el fluido intercambio comercial con España, junto con el desarrollo de actividades mercantiles dentro del territorio local y los avances internacionales en materia de transporte fluvial, concluyen en la instalación de astilleros permanentes. A comienzos del siglo XIX, las luchas por la emancipación generan la necesidad de barcos de guerra para la formación de la Escuadra Nacional y de buques mercantes para atender las necesidades del comercio interior y a las exportaciones de tasajo (Coscia, 1981; FIDE, 1981).

En los años que siguieron, la instalación del modelo agroexportador como paradigma económico-político, motiva el ingreso de capitales extranjeros destinados al financiamiento del transporte ferroviario, al procesamiento y despacho de cereales y carne, y a fortalecer y mejorar la infraestructura portuaria. Durante este período, los productos primarios exportables eran transportados a Europa por barcos de bandera extranjera. Como consecuencia, la industria naval argentina quedaba circunscripta a la reparación de estos buques de carga, y a la construcción de pequeñas embarcaciones auxiliares que formaban parte de la infraestructura portuaria (FIDE, 1981).

### ***Desarrollo incipiente (1900-1958)***

Se trata de un período de importante crecimiento caracterizado por una fuerte participación estatal. Por un lado, el sector público impulsa la demanda a partir de las necesidades de crecimiento de la Armada, del descubrimiento de petróleo y la creación de la Dirección Nacional del Petróleo en 1911 y de YPF en 1922, y de la inauguración de la Flota de la Marina Mercante (FME) que termina de definir su rol de armador. El crecimiento explosivo<sup>6</sup> de la marina mercante en esta etapa motiva la instalación de importantes astilleros privados en la zona de Tigre (Coscia, 1981; FIDE, 1981). Por otro lado, el Estado también participa del lado de la oferta, principalmente con la constitución de Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE). Este organismo se integra con el

<sup>6</sup> Entre 1943 y 1951, la marina mercante pasa de tener 121 a 214, representando el 1,12% de la capacidad de transporte mundial (Coscia, 1981; FIDE, 1981).

taller naval de la Armada ubicado en Río Santiago que se reestructura y comienza a denominarse Astillero Río Santiago (ARS), y por la Fábrica Naval de Explosivos Azul (FANAZUL). Asimismo, uno de los astilleros emblemáticos de Tigre, el Astillero Hanssen y Puccini, pasa a ser Astilleros Argentinos Río de la Plata SA (Astarsa) bajo la órbita estatal.

Asimismo, desde el inicio del período se elaboran medidas de promoción de la actividad como la Ley Nacional de Cabotaje en 1910, que establece el monopolio de la bandera argentina en este tipo de comercio, buscando modificar el envío de mercancías a otros países hasta entonces realizado en barcos fabricados en el extranjero<sup>7</sup>. En contraposición, en 1923 se sanciona la ley de Aduanas que resulta una medida regresiva para la industria naval nacional, al permitir la libre importación de embarcaciones usadas. Finalmente, en este período el Estado también implementa acciones de mejora del financiamiento, realiza inversiones en infraestructura, y promueve la instauración de cursos de construcción y tecnicatura naval en escuelas secundarias (Russo, 2010).

En síntesis, el período que va desde 1900 hasta 1958 se caracteriza por un crecimiento del sector naval argentino, debido entre otras cosas, a la acción del Estado, en particular, mediante leyes de promoción, provisión de infraestructura y capacitación, y a través de su participación directa, como armador y oferente. Estas acciones son llevadas adelante por diferentes gobiernos, que pueden calificarse como Estados fragmentado multiclase en algunos casos y Estados desarrollistas en otros. Es decir, las medidas de promoción de la industria naval son implementadas tanto por gobiernos que deben legitimarse en el poder mediante alianzas de clase, por caso los gobiernos de facto<sup>8</sup>, como por gobiernos democráticos vinculados con grupos de poder en la concreción de objetivos de desarrollo que atraviesan al conjunto de la sociedad, por ejemplo los mandatos de Yrigoyen y Perón. Adicionalmente, en esta etapa, se configura una característica esencial de la industria naval argentina: la coexistencia de medidas de promoción de la actividad con medidas adversas al desarrollo de la misma. Ello es una muestra de la falta de una visión estratégica sectorial que, por momentos menos notoria y por momentos más grave y profunda, perdura hasta la actualidad.

---

<sup>7</sup> Para el momento en que dicha ley se sanciona, el 99% del comercio exterior del país se transportaba en barcos y, salvo en marginales operaciones con el Brasil, todo el comercio estaba en manos de empresas extranjeras, que lógicamente utilizaban barcos de igual procedencia (Plan Quinquenal, 2006).

<sup>8</sup> Entre 1900 y 1958 se suceden cinco presidentes de facto: Uriburu, Ramírez, Farrell, Leonardi y Aramburu.

### *Expansión y consolidación (1958-1976)*

A partir de 1958 y hasta 1976 se produce el mayor crecimiento y expansión de la industria, guiado y acompañado por los distintos gobiernos que se suceden. Una de las medidas más importantes de esta etapa es la creación del Fondo de la Marina Mercante con un doble objetivo: financiar a los armadores para la construcción, reparación o modernización de barcos, y conceder créditos a astilleros, talleres navales, talleres metalúrgicos, y empresas afines, para la modernización y mejora de su infraestructura. Asimismo, entre las medidas de promoción de la actividad, la administración de Frondizi establece un régimen de reserva de cargas, que fija que una parte del total de mercancías comerciadas internacionalmente deben ser transportadas en barcos de bandera argentina. Ambas medidas permiten a los armadores contar con una demanda cautiva y con importantes facilidades para ampliar sus flotas, lo que se convierte en impulso a la industria naval nacional (Grimblatt, 1998). En esta misma línea, también se destaca el otorgamiento de subsidios para la construcción de buques pesqueros en astilleros nacionales (Verona, 2007). Luego, en 1973 se establecen importantes exenciones a los derechos de importación para aquellos materiales y bienes de capital a ser utilizados en el sector naval.

Atendiendo al rol de armador del Estado, se crea la Empresa de Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), que demanda embarcaciones a astilleros tanto públicos como privados. ELMA constituye en los años siguientes el principal cliente de la industria naval y sus embarcaciones representan en 1980 el 25% de la flota mercante nacional (Frassa, 2006; Coscia, 1981; FIDE, 1981). Además, en 1961 se aprueba un plan de renovación y expansión de la flota de empresas estatales como YPF e YCF, hecho que potencia aún más la demanda para los astilleros argentinos (Urien, 2007).

Finalmente, se produce un importante desarrollo de la capacidad de ingeniería y diseño locales, gracias a la creación de prestigiosos estudios técnicos, especialmente aquellos liderados por AFNE. Por esos años también se abre la carrera de Ingeniería Naval en la Universidad de Buenos Aires, que comienza a aportar personal altamente calificado a los niveles superiores de los astilleros y talleres navales. Además, se inicia un proceso de formación de técnicos navales en escuelas secundarias de orientación industrial, al tiempo que también se arman cursos de aprendizaje y especialización a cargo de astilleros estatales, desarrollándose una importante mano de obra calificada (Coscia, 1981; FIDE, 1981).

No obstante las políticas de fomento mencionadas, ciertas limitaciones impiden un mayor desarrollo de la industria naval en dicho período: su



excesiva orientación al mercado interno con limitadas posibilidades de aumento de la escala, el fuerte contenido de insumos importados de las embarcaciones<sup>9</sup>, y los laxos mecanismos en el control y asignación de créditos del Fondo de la Marina Mercante, que determinan en ocasiones un uso ineficiente de dicho instrumento y de los recursos asignados al mismo. En conjunto, estas deficiencias generan desventajas en comparación con las mejores prácticas internacionales, que se traducen en mayores costos y elevan el precio de las embarcaciones fabricadas localmente (Grimblatt, 1998; FIDE, 1981).

En suma, la tercera etapa de la historia naval argentina se caracteriza por una notoria expansión de la actividad, en el marco de un proceso desarrollista con base sobre el crecimiento industrial. El sector público actúa a favor del sector operando en sus distintas funciones: como armador y oferente, como promotor y proveedor de infraestructura y capacitación, y especialmente como administrador de financiamiento. Asimismo, respecto de la clasificación del Estado de Kohli (2009 y 2004), se trata principalmente de Estados capitalistas-cohesivos, en los que la burocracia opera a favor del ideal de crecimiento. Sin embargo, la necesidad de legitimar los mandatos se mantiene relativamente presente, condicionando una mayor profundización de las políticas desarrollistas.

### *Crisis y contracción (1976-2001)*

La cuarta de las etapas constituye un período de contracción de la industria naval argentina que se origina en hechos ocurridos en el nivel mundial y en hechos del ámbito nacional. En relación con el contexto internacional, luego de la crisis del petróleo de 1973 y 1979, se produce una retracción de la actividad del sector petrolero en particular y del comercial mundial en general, lo que conduce a una caída en la demanda de embarcaciones y artefactos navales. Como resultado ocurre un exceso de oferta naval en el resto del mundo, generando mayor competencia para las empresas locales y exponiendo sus deficiencias productivas (FIDE, 1981). En la Argentina las acciones del Estado ante este nuevo contexto internacional son: desregular el sector naval, dejando sin efecto medidas de promoción de la actividad; liberar el mercado de embarcaciones, permitiendo por ejemplo la importación de buques libre de gravámenes; y privatizar empresas armadoras y astilleros públicos (Frassa, 2006). Es decir, al igual que en las etapas previas, la acción del Estado es fundamental en el desempeño del sector, pero

---

<sup>9</sup> El contenido importado alcanza el 30% del valor total de la embarcación en 1980 (Grimblatt, 1998).

a diferencia de lo ocurrido antes, entre 1976 y 2001 se perjudica enormemente a la industria naval argentina.

Así, se disuelve el Fondo de la Marina Mercante, se elimina el sistema de reserva de cargas y se autoriza a los armadores argentinos a matricular sus buques en registros extranjeros. Esto les otorga beneficios en costos por el cambio de bandera y también por la garantía de uso de los tráficos correspondientes a buques de bandera nacional. Asimismo, se crea un registro de buques extranjeros que permite el arrendamiento de embarcaciones a casco desnudo<sup>10</sup> y se otorga a las embarcaciones extranjeras el derecho de ser considerados como de bandera nacional. De esta forma, se aprueba que los armadores importen barcos libre de aranceles, perjudicando las posibilidades de construcción naval en el país<sup>11</sup>. Otra cuestión relevante vinculada con el transporte marítimo es su apertura a líneas marítimas extranjeras, con el objetivo de modernizar la flota mercante nacional y elevar la competitividad en el mercado internacional de fletes. Sin embargo, lo que ocurre es que grandes operadores internacionales desplazan del mercado local a las navieras argentinas (Frassa, 2006).

Respecto de la actividad pesquera, con la misma finalidad modernizadora y de mejora de la productividad de la flota, se adoptan medidas que perjudican al sector naval. En 1994 se firma un convenio con la Unión Europea, por el que el organismo recibe un importante cupo anual de pesca a cambio de contribuciones financieras y ventajas arancelarias, formándose firmas mixtas y *joint ventures* entre empresarios argentinos y europeos. Ello determina una fuerte expansión de la flota congeladora y factoría, y el ingreso de un importante número de barcos poteros (embarcaciones que pescan calamares) extranjeros a pescar en aguas argentinas<sup>12</sup>. Las consecuencias de esta política no sólo se padecen en el sector naval, sino también en la actividad pesquera que sufre una crisis de sobrepesca. Asimismo, la ley Federal de Pesca prevé la posibilidad de charteo de buques a casco desnudo destinados a la captura de excedentes de especies inexploradas o subexploradas. Nuevamente, se elimina la posibilidad de construcción local de embarcaciones, afectando a astilleros y talleres orientados a dicha actividad.

Finalmente, fueron privatizadas muchas empresas estatales tanto demandantes de embarcaciones, como astilleros y talleres públicos.

<sup>10</sup> El arrendamiento a casco desnudo o "charteo", es un contrato de alquiler mediante el cual el locador posee la tenencia del buque por tiempo determinado, incluyendo el derecho de designar a la tripulación.

<sup>11</sup> Por aplicación de estas medidas, entre 1992 y 1999 ingresan más de 100 embarcaciones (DNI, 1998).

<sup>12</sup> Como consecuencia de la importación, la flota pesquera pasa de 289 a 750 entre 1990 y 1998 (CEP, 2005).

Pasan a manos privadas ELMA, YCF e YPF, reduciéndose enormemente la demanda estatal y quedando circunscripta a la incorporación o la reposición de embarcaciones para la Armada y la Prefectura Naval (Grimblatt, 1998). La lógica de estas empresas, una vez privatizadas, no es el desarrollo de la industria naval nacional sino la optimización de sus ganancias, por lo que, bajo un marco regulatorio de apertura y flexibilización, eligen la importación de embarcaciones usadas ya descartadas en el extranjero como modalidad de ampliación o renovación de su flota. Por el lado de la oferta se privatizan AFNE y Tandanor, perdiéndose tanto recursos físicos como importantes capacidades de los trabajadores, adquiridas a lo largo de muchos años de formación de mano de obra especializada. Se suma también Astarsa, que si bien no es alcanzada por las privatizaciones, la falta de actividad determina su quiebra en el año 1994.

Como consecuencia de este conjunto de políticas aplicadas, y en un contexto de tipo de cambio real bajo y sobreoferta mundial, muchos de los establecimientos navales argentinos derivan su actividad desde la fabricación de embarcaciones hacia tareas de reparación, o directamente se transforman en talleres orientados a otras actividades<sup>13</sup>. Otra grave consecuencia es la desarticulación de la cadena productiva del sector, con importantes pérdidas de capacidades de navalpartistas y proveedores. Asimismo, buena parte de los trabajadores especializados se dirigen a otras actividades y se detiene el proceso de formación de nueva mano de obra<sup>14</sup>.

En síntesis, el contexto internacional y las políticas aplicadas en la Argentina entre 1976 y 2001 dentro de un modelo con hegemonía del sector financiero frente al productivo, determinaron una grave crisis en el sector naval. La contracción no sólo se evidencia en la reducción del número de establecimientos y ocupados, sino también en la desarticulación de procesos virtuosos de generación y difusión de conocimiento característicos de la actividad. El Estado en esta etapa se comporta en líneas generales, como un estado neo-patrimonialista, ya que son los intereses de clase de un grupo social y económico determinado los que conducen la toma de decisiones y la realización de políticas. En consecuencia, como señala Kohli (2009 y 2004), los procesos de desarrollo dirigidos de esta forma no arrojan resultados deseables para el conjun-

---

<sup>13</sup> Durante los '90 se fabricaron en astilleros argentinos solamente un portacontenedores, un granelero, dos remolcadores y alrededor de quince barcos pesqueros medianos y pequeños (Grimblatt, 1998).

<sup>14</sup> Entre 1985 y 1993 la ocupación se reduce en un 78% y la mano de obra asalariada en un 84%, mientras que la cantidad de ocupados promedio pasa de 32 a sólo 7, alcanzando su mínimo histórico (UIA, 2005).

to de la sociedad, lo que se hace totalmente visible en la crisis de fines de 2001.

### *Recuperación (2002 en adelante)*

Luego de la crisis económica, política y social ocurrida en la Argentina en 2001, el cambio en las condiciones macroeconómicas genera un nuevo espacio para la recuperación de la actividad industrial en general y de la industria naval en particular<sup>15</sup>. Los nuevos precios relativos consecuencia de la devaluación mejoran la situación competitiva de las firmas del sector y su rentabilidad. Inicialmente se modifica la estructura de costos, abaratándose relativamente algunos insumos, tales como la mano de obra y las materias primas de origen nacional. No obstante, los componentes importados continúan conformando una parte importante del costo de producción (CEP, 2005). Este contexto también estimula la realización de inversiones, que permitan aumentar la capacidad productiva y adoptar tecnología más moderna por parte de los astilleros y talleres.

Asimismo, se sanciona el decreto 1010/04 que promueve la actividad naval al dejar sin efecto algunas de las medidas regresivas de la década pasada. Por ejemplo, establece régimen que posibilita el incremento de la bodega nacional, dispone el restablecimiento del tratamiento de bandera nacional a los buques de bandera extranjera, y autoriza la importación sin pago de aranceles de insumos, partes, piezas y/o componentes no producidos en el Mercosur. Por otra parte, en relación con la provisión de financiamiento, se crean dos instrumentos de incentivo a la construcción de embarcaciones: el *Leasing* Naval y el *Leasing* Naval PyME. En esta línea también, el Ministerio de Industria anuncia créditos blandos para la construcción de barcasas y remolcadores, y la prohibición de importación de cascos usados en dicha categoría (Martí, 2004). En la práctica estos mecanismos de financiamiento no siempre funcionan correctamente, por la excesiva burocratización de los mismos y porque, además, muchas de las firmas del sector no cumplen con los requisitos formales para acceder a dichos créditos. Incluso en ocasiones el crédito solicitado supera el valor de mercado del astillero y si a ello se suman los problemas financieros que estas empresas arrastran de la década previa, sólo pocas firmas se encuentran en condiciones de acceder al uso del instrumento financiero.

Por otra parte, en relación con la pérdida de capacidades laborales y

<sup>15</sup> Entre 2002 y 2007 se crean más de 5.300 puestos de trabajo, lo que implica un crecimiento del 100,9% en el empleo registrado, y el volumen de producción crece entre 2004 y 2007 un 6,9% (cep, 2008a Y 2008b).

profesionales, el Estado decide formar mano de obra específica a través del Programa Más y Mejor Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación, por el que se efectúan cursos de capacitación en temas navales, dictados en ocasiones por propios trabajadores de las empresas (Graña y Mauro, 2010; Frassa, 2006). Adicionalmente, el Estado recupera parte de su rol de proveedor en el sector mediante la reestatización de Tandano y la puesta en funcionamiento del Astillero Domecq-García, bajo el nombre de Astillero Almirante Storni. Estos dos establecimientos componen, a partir de 2008, el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR).

En resumen, si bien desde 2002 en adelante la industria naval muestra un importante crecimiento, aún no se alcanzan los niveles de producción y empleo logrados en el período de auge. Es decir, la recuperación sostenida del sector industrial durante la posconvertibilidad no se manifiesta en un programa de desarrollo integral para la industria naval, evidenciándose la persistencia de viejas normativas que desestimulan la fabricación nacional de embarcaciones, a la vez que favorecen la importación de barcos usados, o la navegación en buques con bandera de otros países. El Estado transita el sendero de un estado multiclase en los primeros años luego de la devaluación, caracterizados por la necesidad de legitimar su poder a través de alianzas estratégicas y acciones de política con resultados concretos sobre el bienestar de la población, para luego, en los últimos años avanzar hacia un estado capitalista-cohesivo, con objetivos de desarrollo compartidos y consensuados con la sociedad.

## **Reflexiones finales**

El objetivo general de este artículo ha sido analizar el rol del Estado en la industria naval argentina a partir de la experiencia de los países de desarrollo naval exitoso y de la propia historia naval nacional. Para abordar el problema bajo estudio se realizó una investigación de tipo cualitativa, basada sobre una intensa revisión bibliográfica, y en el análisis de datos estadísticos secundarios y de información cualitativa primaria.

En primer lugar, del estudio de la experiencia de los países de desarrollo naval exitoso aparecen lecciones importantes en línea con las proposiciones teóricas planteadas previamente. Actualmente la industria naval internacional está dominada por países asiáticos: China, Corea del Sur y el Japón, cuyos gobiernos definen al sector naval como estratégico y acompañan dicha declaración con planes de acción concretos de crecimiento y expansión sectorial. Por su parte, el Brasil es el único país latinoamericano que participa del mapa naval mundial, y al igual

que en los demás casos ello se debe principalmente a la acción del Estado.

Todos los estados analizados cumplen en términos generales con las particularidades de los “estados capitalistas-cohesivos” y los “estados desarrollistas” de Kohli (2009 y 2004) y Evans (1996), respectivamente. En ellos existe una estructura de autoridad clara, con un objetivo preciso que frecuentemente atraviesa al conjunto de la sociedad. También se establecen vínculos entre el gobierno y los grupos económicos, especialmente en lo que refiere al financiamiento de la actividad naval. En estos casos, además, la definición de cómo llevar adelante el proceso de desarrollo sectorial es plasmada en instrumentos de política eficaces, como medidas de protección de la construcción local y de importación de insumos, materias primas y tecnología.

En segundo lugar, se estudió la experiencia histórica de la industria naval en la Argentina, pudiéndose clasificar al Estado de diferentes formas en cada una de las etapas analizadas. Así, mientras en algunas aparece un Estado neo-patrimonialista, en otras hay evidencia de un Estado multiclasista y también de un Estado desarrollista. En particular, en las dos primeras etapas de historia naval del siglo XX (1900-1958 y 1958-1976), por momentos se trata de un Estado con una autoridad fragmentada que se basa sobre una alianza de clase, distinta de acuerdo con cada mandato, y con la necesidad de sumar poder político para sostenerse en el gobierno (multiclasista). Pero también aparece un estado con fuertes vínculos con los grupos económicos y sociales en el diseño de una estrategia de desarrollo industrial, que tiene además capacidad de generar e implementar mecanismos eficaces de política (capitalista-cohesivo). No obstante, aun en dichos periodos, los gobiernos no siempre cuentan con una autonomía enraizada en acuerdo con la burocracia industrial que les permita llevar adelante un proyecto de desarrollo consensuado. Luego, en la etapa que comienza en 1976, el Estado puede caracterizarse en líneas generales como neo-patrimonialista, con una autoridad escasamente legitimada, líderes personalistas y burocracias de mala calidad. En consecuencia los intereses individuales y de clase alcanzan la elaboración de los objetivos e invaden la puesta en marcha de las medidas. Actualmente y desde la fase de recuperación, el Estado argentino se mueve nuevamente desde un estado multiclasista, con una importante necesidad de legitimación de su poder en los primeros años post-devaluación, hacia un estado capitalista-cohesivo con objetivos de desarrollo compartidos por el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, se observa que el Estado desempeña las diferentes funciones que se plantean en la teoría. Así por ejemplo, promueve la

actividad primero entre 1900 y 1976, y luego con mayor énfasis en el proceso de industrialización que comienza en la década de los '30 y se extiende por 40 años. También participa en la provisión de financiamiento, la formación de recursos humanos y el mejoramiento de la infraestructura. Asimismo, su rol de oferente es desempeñado a partir de los diferentes establecimientos navales públicos existentes a lo largo de la historia, de los cuales actualmente subsisten sólo Astillero Río Santiago y Base Naval Belgrano, mientras que Tandano y Astillero Alte. Storni son puestos en funcionamiento luego de muchos años de inactividad. En lo que respecta a su rol de armador, el Estado dinamizó fuertemente la actividad mediante la demanda de firmas estatales como ELMA, YPF e YCF, hoy en manos privadas. Actualmente, la demanda del Estado es marginal y se circunscribe a las necesidades de la Armada Argentina, Prefectura Naval Argentina e institutos de investigación como el INIDEP, lo cual constituye una restricción importante para la realización de una política de impulso sectorial a partir de la demanda.

En síntesis, las experiencias analizadas permiten reafirmar las proposiciones teóricas planteadas. Las acciones implementadas por el Estado no son neutrales a las actividades económicas, y en este sentido, el sector público ocupa un rol central en el diseño y orientación del proceso de desarrollo económico de largo plazo, dentro del cual el sector naval debe ocupar un lugar central. El interrogante es entonces cómo hacer para que la Argentina pueda consolidarse en un modelo de estado desarrollista con una visión estratégica del sector naval, que permita su crecimiento sostenido en el largo plazo. Del análisis histórico se concluye que existen las capacidades para hacerlo, es necesario entonces elaborar una estrategia consensuada entre los actores que participen del sector y orientar los esfuerzos públicos y privados en la consecución de la misma.

## Bibliografía

- Altenburg, T. (2011). Industrial policy in developing countries. En: *German Development Institute Discussion Paper 4* [en línea] <[www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3\\_e.nsf/%28ynDK\\_contentByKey%29/ANES-8EAHQ3?Open&nav=expand:Publications;active:Publications\ANES-8EAHQ3](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3_e.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8EAHQ3?Open&nav=expand:Publications;active:Publications\ANES-8EAHQ3)>.
- Bozoti, J. (2002). Industria naval do Brasil: Panorama, desafios e perspectivas. *Revista del BNDES*. 9 (18), 121-148.
- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (2008b). La industria argentina: Balance 2003-2007. Los nuevos sectores dinámicos. *Síntesis de la Economía Real*. 57, 13-37.

- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (2008a). Empleo en la industria manufacturera. Una aproximación al período 2003-2008 bajo una mirada de largo plazo. *Síntesis de la Economía Real*. 58, 11-23.
- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (2005). La Industria Naval en la Argentina. Documento de trabajo. Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa. Ministerio de Producción.
- Coscia, S. (1981). La industria naval pesada. Desarrollo y perspectivas del mercado argentino. Banco Nacional de Desarrollo: Gerencia de Investigaciones Económicas: Departamento de Estudios Sectoriales.
- Chang, H. (1996). *The Political economy of Industrial Policy*. Houndmills: McMillan Press Ltd.
- Dalum, B., Johnson, B., Lundvall, B. (2009). Políticas públicas en la sociedad cognitiva. En: B. Lundvall, (Ed.), *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción* (pp. 333-355). Buenos Aires: UNSAM Edita.
- DNI (Dirección Nacional de Industria) (1998). Informe Industria Naval (borrador). Ministerio de Economía y Producción: Secretaría de Industria, Comercio y PyME: Subsecretaría de Industria.
- Esser, K., et al. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL*. 59, 39-52.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. 140 (35), 529-562.
- Fajnzylber, F. (1984). *La industrialización trunca de América Latina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- FIDE (Fundación de Investigación para el Desarrollo) (1981). Estudios especiales: La industria naval en la Argentina. *Coyuntura y Desarrollo*.
- First Marine International Limited (2003). Overview of the international commercial shipbuilding industry. Background report. The European community. [en línea] <[ec.europa.eu/enterprise/maritime/maritime\\_industrial/doc/commercial\\_shipbuilding\\_industri.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/maritime/maritime_industrial/doc/commercial_shipbuilding_industri.pdf)>.
- Frassa, J. (2006). Políticas públicas de desregulación y sus consecuencias sobre la producción y el empleo. El caso de la política naviera y la industria naval argentina. *Informe IEFE*. 139, 39-51.
- García, A., Juan, J. (2003). Política Industrial. En: A. García (Coord.), *Política económica sectorial y estructural* (pp. 49-86). Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Graña, F., Mauro, L. (2010). La capacitación de recursos humanos y los servicios tecnológicos como herramientas para la mejora competitiva: el caso de la región Mar del Plata, Argentina. *Revista Tec Empresarial*. 4 (1), 33-40.
- Grimblatt, G. (1998). Industria Naval. Conformación del Sector y Evolución Reciente. Ministerio de Industria: Subsecretaría de Industria y Comercio: Subsecretaría de Industria: Dirección Nacional de Industria: Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial.



- Guisado, M., Vila, M., Ferro, C. (2002). Estado de la cuestión de la construcción naval gallega: los nuevos factores de competitividad. *Revista Galega de Economía*. 11 (1), 21 páginas.
- Hee Won, D. (2010). *A study of korean shipbuilders' strategy for sustainable growth*. Massachusetts: MIT Press.
- Ibáñez, R., López, P. (2007). Informes sectoriales: La industria naval en Europa. Proyecto Laboratorio Industrial UE-Mercosur. Madrid: Federación Minerometalúrgica de CC.OO.
- Kohli, A. (2009). States and economic development. *Brazilian Journal of Political Economy*. 29 (2), 212-227.
- Kohli, A. (2004). *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery*. New York: Cambridge University Press.
- Martí, L. (2004, octubre 19). El resurgimiento de la industria naval. *Diario La Nación* [en línea] <[www.lanacion.com.ar/646119](http://www.lanacion.com.ar/646119)>
- MCIEK (Ministry of Commerce, Industry and Energy of Korea) (2006). Korean Shipbuilding Policy Overview.
- Medina, J. (2001). China: El sector de equipamiento y construcción naval. En: *Notas Sectoriales*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: Secretaría de Estado de Comercio: Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX): División de Productos Industriales y Tecnología.
- Méndez, R., Caravaca, I. (1999). *Organización industrial y territorio*. Madrid: Síntesis.
- Nelson, R. y Winter, S. (1992). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nuestro Mar (2007). Distintas formas de expresar el tamaño de los buques. Publicado el 30 de Mayo. [en línea] <[www.nuestromar.org/servicios/miscelanea/distintas\\_formas](http://www.nuestromar.org/servicios/miscelanea/distintas_formas)>.
- Nuestro Mar (2006). Brasil: Un líder Latinoamericano. Publicado el 6 de Agosto. [en línea] <[www.nuestromar.org/noticias/politica\\_y\\_economia082006\\_brasil\\_un\\_lider\\_latinoamericano](http://www.nuestromar.org/noticias/politica_y_economia082006_brasil_un_lider_latinoamericano)>.
- OECD (2008). The shipbuilding industry in China. En: *Council working party on shipbuilding*.
- Plan Quinquenal (2006). *1er. Plan Quinquenal del Astillero Río Santiago y bases para la Industria Naval Nacional*. Buenos Aires: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, UNSAM.
- Russo, C. (2010, septiembre 21-24). Astilleros navales del Estado. En: XXII Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica y Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Buenos Aires: Editorial Folio.
- SINAVAL (Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore) (2007). La consolidación de la industria naval brasileña.

- 
- Strauss, A., Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquía.
- UIA (Unión Industrial Argentina) (2005, mayo 26-27). Cadena de Valor de la Industria Naval en la Región Pampeana. En: 5° Foro Federal de la Industria -Región Pampeana. Mar del Plata.
- Urien, J. (2007, septiembre 17). Política de Estado para la Industria Naval. *Pesca y Puertos* [en línea] <[www.pescaypuertos.com.ar/a07/20070917\\_urien.html](http://www.pescaypuertos.com.ar/a07/20070917_urien.html)>.
- Verona, C. (2007). Evolución de la capacidad de pesca de las flotas que operan sobre la merluza (*Merluccius Hubbsi*) en el caladero argentino: causas, intentos de regulación y principales consecuencias. En: M. Agüero (Ed.), *Capacidad de pesca y manejo pesquero en América Latina y el Caribe* (pp. 313-342). Roma: FAO.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. New Jersey: Princeton University Press.