

El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia

Hacia una visión compartida sobre el desarrollo económico de largo plazo y el cambio estructural



Octubre 2020



Ministerio de
Desarrollo Productivo
Argentina



Autoridades

Presidente de la Nación: Dr. Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación: Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros: Lic. Santiago Cafiero

Ministro de Desarrollo Productivo: Dr. Matías Kulfas

Secretaria de Comercio Interior: Dra. Paula Español

Secretario de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores: Mg. Guillermo Merediz

Secretario de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa: Lic. Ariel Schale

Secretario de Minería: Dr. Alberto Hensel

Secretaria de Coordinación Administrativa: Dra. María Claudia Daverio

Unidad Gabinete de Asesores: Dr. Claudio Alejandro Sehtman Cavo

Director del Centro de Estudios para la Producción XXI (CEP-XXI): Dr. Daniel Scheingart



Índice

Primera parte	4
El desarrollo argentino en el largo plazo: de los intentos de industrialización al COVID-19	4
1. Un recorrido por la historia productiva argentina.....	4
2. El mundo ya no es lo que era: el desarrollo productivo en tiempos del COVID-19	10
3. Argentina frente al coronavirus	13
Segunda parte	18
Diez consensos para el futuro argentino	18
1. Necesitamos exportar más.....	18
2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes	20
3. Hay una falsa antinomia entre mercado interno y mercado externo	26
4. No hay futuro sin políticas productivas que fomenten la creatividad y la innovación.....	29
5. Ninguna política productiva será sustentable si no contempla la dimensión ambiental	31
6. Una macroeconomía estable es necesaria para el desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad.....	33
7. Para bajar la pobreza y la desigualdad necesitamos un Estado que promueva la inversión privada y la suba de la productividad	35
8. Una buena política productiva debe reducir las brechas de género	38
9. La apertura comercial no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe ser utilizada de manera inteligente.....	40
10. Toda política de desarrollo productivo debe ser una política de desarrollo regional	41
Una oportunidad histórica.....	46
Bibliografía	47

Primera parte

El desarrollo argentino en el largo plazo: de los intentos de industrialización al COVID-19

1. Un recorrido por la historia productiva argentina

Argentina es un país de desarrollo intermedio, que se encuentra lejos de los países desarrollados, pero también con estándares de vida muy superiores a los de los países pobres. De acuerdo a datos del Banco Mundial, en 2019 el PIB per cápita de nuestro país fue de US\$22.947 (a paridad de poder adquisitivo), ubicándose en el puesto 69 sobre 197 países. Junto con Uruguay y Chile, el ingreso por habitante del país es de los más elevados de la región. Si se utiliza el índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad –que combina el PIB per cápita con indicadores de salud, educación y desigualdad– Argentina se ubica en el puesto 45 sobre 150, y lidera en la región (incluso por encima de Uruguay y Chile).¹ Ahora bien, las distancias con el mundo desarrollado, en materia de ingreso por habitante, desigualdad e indicadores de salud, educación e infraestructura son muy amplias.

Si bien la foto muestra algunas fortalezas importantes del país *vis à vis* otros de la región, la película cuenta otra historia. Desde mediados de la década de los '70, la economía argentina ha crecido muy poco y ha sido muy volátil. Tan solo hubo dos episodios de crecimiento acelerado desde entonces: los registrados entre 1991–98 y 2003–11. Mientras que, en el primer caso, el proceso de crecimiento se dio en un marco de creciente exclusión social (con subas conjuntas en el desempleo, la precarización laboral, la pobreza y la desigualdad) en el segundo se dio simultáneamente con mejoras en todos los indicadores sociales. Sin embargo, desde 2011 nuestro PIB per cápita ha caído; aún más, esta tendencia se profundizó en los últimos dos años, de modo que en 2019 el ingreso por habitante terminó siendo 10,6% inferior al de 2011. Si se toman los 45 años comprendidos entre 1974 y 2019, el crecimiento acumulado fue de apenas un 26%, lo que equivale a una tasa anual del 0,5%. Pocos países en el mundo tuvieron una trayectoria tan exigua. De este modo, en las últimas décadas Argentina se fue alejando cada vez más de los países desarrollados y, en materia regional, dejó de ser el líder indiscutido en cuanto a indicadores económicos y sociales.

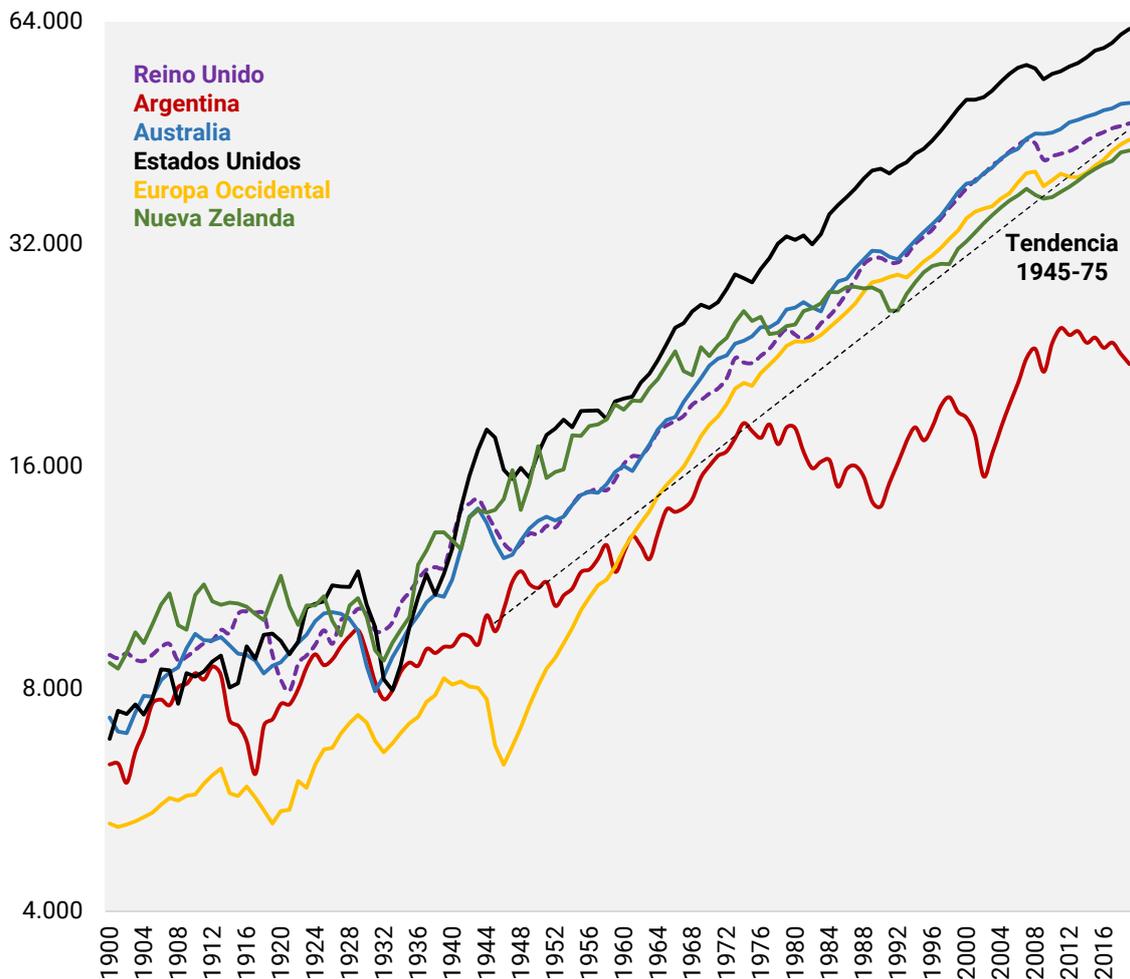
Mucho se ha debatido sobre el porqué de esta trayectoria tan decepcionante de las últimas décadas. Por un lado, están quienes defienden la idea de que Argentina se arruinó en 1945, producto de la emergencia del peronismo, el cual habría generado prácticas políticas “viciosas” e impulsado políticas económicas insustentables (lo que algunos denominan “populismo económico”) y una industria “ineficiente”. De este modo, según esta visión, el país –que habría sido una supuesta “potencia económica” en las décadas previas a 1945– habría ingresado en una espiral de decadencia que llega hasta nuestros días. Esta mirada omite que entre 1945 y el presente el peronismo gobernó alrededor de la mitad del tiempo (37 años sobre 75), que ha habido gobiernos de distinto signo político, y también violentas interrupciones al orden constitucional. Por su parte, hay otras visiones que achacan la culpa de todos los males de nuestro país a nuestros

¹ Datos del PNUD, reporte 2019.

empresarios, cuyo ADN “predatorio”, “especulador” y “rentista” explicaría la crónica falta de inversión productiva y, por ende, el estancamiento económico.

Sin embargo, como se ve en los gráficos 1 y 2, el crecimiento económico de Argentina en el período 1945–75, si bien lejos de haber sido un milagro, fue muy significativo. El ingreso por habitante creció al 2,1% anual, una cifra similar a la registrada por Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, mayor a la de Chile y Uruguay e inferior a la de Brasil, México y Europa Occidental (que en esas décadas experimentaron los mayores avances económicos de su historia). Un dato adicional a tener en cuenta es que si nuestro país hubiera seguido creciendo al 2,1% anual desde 1975 (en lugar de al 0,5% registrado), hoy Argentina tendría el mismo ingreso por habitante que Nueva Zelanda o el promedio de Europa Occidental (gráfico 1).

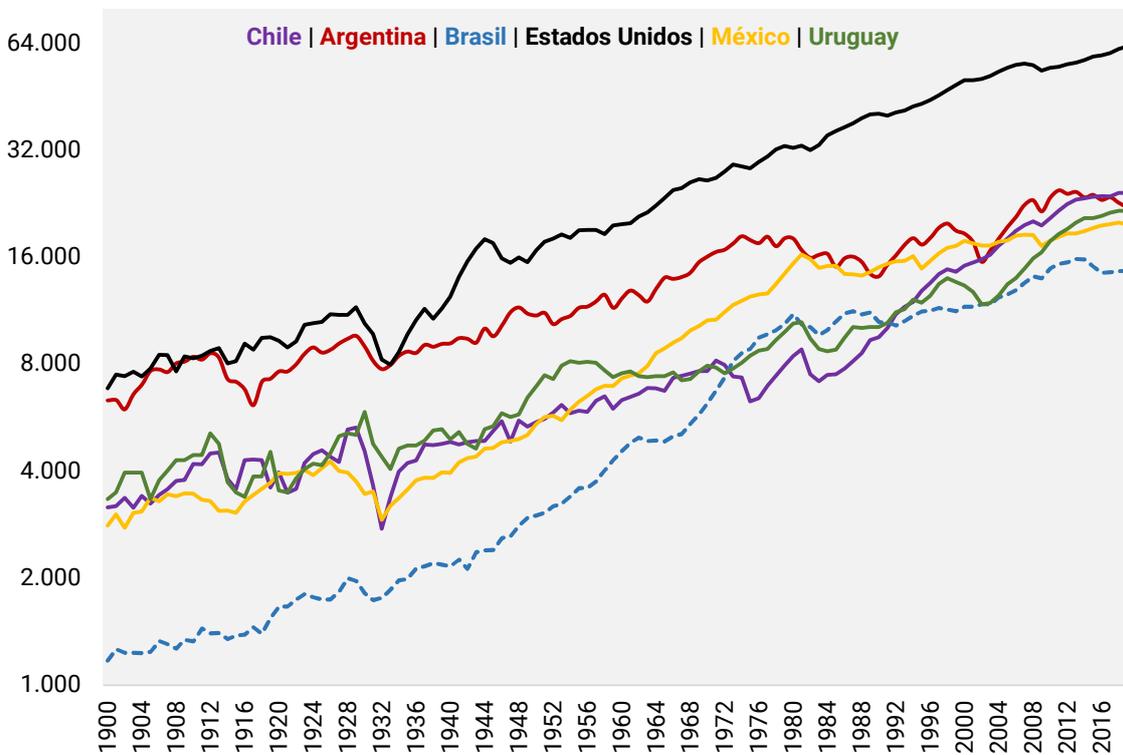
Gráfico 1: PIB per cápita de Argentina versus países desarrollados (1900–2019), en dólares a PPA de 2017 (escala logarítmica)



Nota: entre 1945-75, la pendiente de Argentina es muy similar a la de EEUU, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. La línea punteada muestra la tendencia del PIB per cápita de Argentina si entre 1975-2019 hubiera seguido creciendo al mismo ritmo que entre 1945-75. La pendiente de las curvas muestra la tasa de crecimiento.

Fuente: elaboración propia en base a Maddison Project Database y Banco Mundial.

Gráfico 2: PIB per cápita de Argentina versus países de América (1900–2019), en dólares a PPA de 2017 (escala logarítmica)



Nota: la pendiente de las curvas muestra la tasa de crecimiento. Nótese cómo Argentina pasó de ser el país con mayor ingreso por habitante comparado con sus vecinos regionales en los '70 a perder ese lugar en la actualidad.

Fuente: elaboración propia en base a Maddison Project Database y Banco Mundial.

Durante las tres décadas comprendidas entre 1945 y 1975, Argentina –al igual que la región– experimentó un proceso de industrialización con foco en el mercado interno, que dejó varios logros y también algunas deudas. Dentro de los logros, están una tasa de crecimiento considerable (sobre todo si se compara con lo que siguió después), incremento de la productividad, salarios reales crecientes, movilidad social ascendente y una gradual sofisticación productiva. Por ejemplo, en 1962 el 3% de las exportaciones argentinas eran manufactureras; para 1974, ese porcentaje alcanzaba el 25%, y se había eliminado el déficit comercial en ramas industriales tales como los automóviles, maquinaria agrícola, textiles, calzado y algunos electrónicos. No sólo eso, a mediados de los '70, Argentina era capaz de exportar plantas llave en mano a otros países de la región. Todo ello fue el resultado de un proceso de maduración de capacidades productivas y aprendizajes tecnológicos en las empresas tanto privadas como públicas. Es en ese período donde también se gestaron muchos de los sectores industriales más exportadores que tiene nuestro país hoy, como por ejemplo el automotriz, el siderúrgico, el químico y el farmacéutico –que además hoy es capaz de producir vacunas contra el coronavirus gracias a tal maduración de capacidades–. También es en esos años donde se sentaron las bases de dos de los complejos productivos más sofisticados que hoy tiene nuestro país, el nuclear y el satelital. En la actualidad, todos estos sectores se

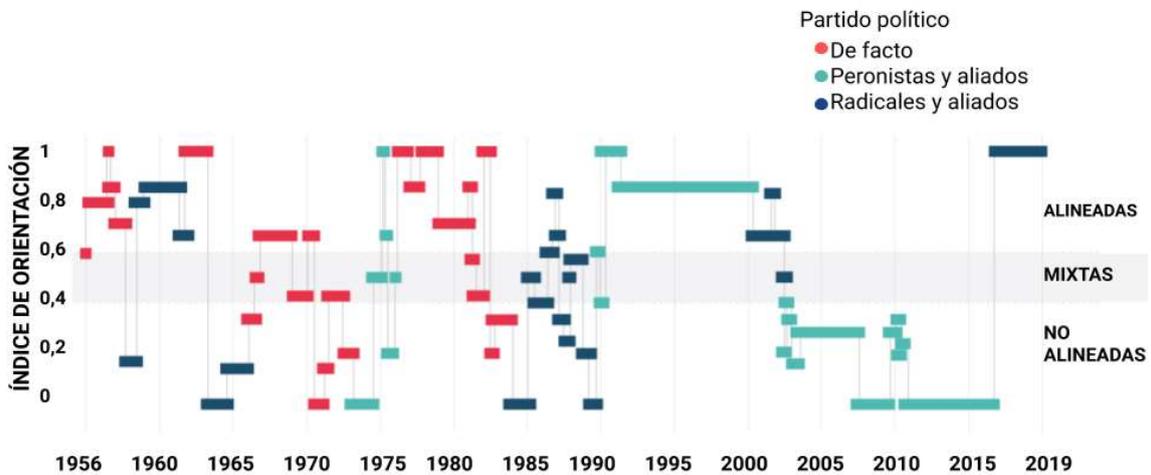
caracterizan por tener capacidades exportadoras, pero a la vez niveles salariales y de formalidad laboral muy superiores al promedio de la economía argentina. Por poner algunos números, en el período 2016–19 el porcentaje de formalidad fue del 58% en el promedio del sector privado, cuando en el sector químico esa cifra alcanzó el 85%, en el siderúrgico el 88%, en el automotriz el 94% y en el farmacéutico el 95%.² Del mismo modo, mientras que en los trabajadores del sector privado la pobreza promedio fue del 23%, en los del sector químico y siderúrgico fue del 14%, en los del automotriz del 12% y en los del farmacéutico el 3%.³

Más allá de estos activos, el período 1945–75 no pudo resolver algunos problemas estructurales, los cuales explican parte de la decepcionante trayectoria posterior. Durante esas tres décadas, y más allá de las mejoras económicas, sociales y tecnológicas, Argentina fue profundamente inestable en términos políticos e institucionales y, por ende, en el rumbo de las políticas económicas. Golpes de Estado recurrentes, la proscripción de uno de los dos partidos políticos más importantes, una creciente violencia política e intensas pujas por la distribución del ingreso fueron resultado de la incapacidad que nuestro país tuvo para construir algunos consensos básicos sobre el modelo institucional, productivo y distributivo a seguir. Como efecto de ello, las políticas económicas tuvieron un comportamiento profundamente pendular (gráfico 3, tomado de Arza y Brau, 2019), que, al introducir mayor incertidumbre, impidió que las inversiones del período –significativas si se las mira en clave histórica– fueran mayores.

² Datos calculados en base a la Encuesta Permanente de Hogares (2016–2019) y se refiere a la formalidad en los asalariados (medida como porcentaje de asalariados que tienen aporte jubilatorio). En el conjunto de la economía –es decir, incluyendo al sector público– ese porcentaje fue del 65%.

³ Datos promedio del período 2016–19. En todos los casos, las cifras son menores al promedio nacional (31% promedio) ya que solo incluye a los ocupados, excluyendo por ejemplo a niños, adolescentes y adultos desocupados e inactivos, cuyas tasas de pobreza son sensiblemente mayores.

Gráfico 3: Índice de orientación mensual de la política económica argentina, por partido político



Nota: el índice de orientación asume el valor 1 si las políticas económicas (fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, de capitales, de privatizaciones y regulatorias) se alinean con las recomendaciones de las instituciones internacionales de financiamiento, y viceversa.

Fuente: Arza y Brau (2019).

Esta incapacidad de lograr acuerdos económicos, sociales y políticos se resolvió de la peor manera posible en 1976, con una nueva dictadura que inauguraría uno de los períodos más aciagos de la historia argentina, tanto en el plano de los derechos humanos como en el político, el social y el económico. Durante ese período, los problemas económicos preexistentes (como por ejemplo las recurrentes crisis de balanza de pagos y una inflación elevada comparada con la de los países desarrollados) se multiplicaron exponencialmente, condicionando fuertemente la economía de las décadas siguientes.

La recuperación democrática en 1983 –en un contexto internacional de creciente globalización– tuvo como virtud lograr un consenso fundamental que había sido débil durante las décadas previas: el de la democracia y el Estado de derecho. Sin embargo, salvo en algunos momentos puntuales (destacándose principalmente el que va de 2003 a 2011, de crecimiento acelerado con fuerte baja de la pobreza y la desigualdad), el desempeño económico, productivo y social fue, en líneas generales, deficiente. Varios datos ilustran lo complicado que ha sido retornar a indicadores sociales previos a la dictadura. En 1974, el 19% de los asalariados (excluyendo el trabajo en casas particulares) fue informal en el Gran Buenos Aires (GBA) en 1974 (Groisman, 2013). Esa cifra promedió el 30% en 2016–2019 en el mismo distrito. Por su lado, la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre pasó de 10 veces en 1974 a 24 veces en 2019 (datos del GBA). La pobreza por ingresos en el GBA era en 1974 de alrededor del 11%,⁴ si bien hubo progresos en el acceso a la educación y a la infraestructura –lo cual hizo que cayera la pobreza medida por el método de

⁴ Dato estimado con la metodología actual del INDEC. Con la metodología tradicional, que implicaba una canasta básica más económica, la pobreza en 1974 fue del 4,6%.

necesidades básicas insatisfechas (NBI)– en ningún momento de las última tres décadas la pobreza por ingresos logró bajar del 24% en esa misma región.⁵

Vale apuntar que, a nivel regional, esta debilidad del crecimiento económico a partir de los '80 también se manifestó en Brasil y México –dos países que durante la segunda posguerra experimentaron fuertes tasas de crecimiento a partir de procesos de industrialización dirigida por el Estado que fueron dinámicos gracias al gran tamaño de sus mercados internos– pero no en Uruguay y Chile que, por el contrario, lograron sacar mayor provecho de los vientos de la globalización. Al ser economías más pequeñas, en estos dos países la industrialización centrada en el mercado interno de la segunda posguerra tuvo muchas limitaciones y, por el contrario, una apertura al exterior les brindó mayores oportunidades para crecer. Este panorama variopinto sugiere entonces que la apertura económica no es intrínsecamente ni buena ni mala, sino que depende en gran medida del contexto.

¿Por qué a Argentina le ha costado tanto crecer sosteniblemente desde la vuelta de la democracia? Hay varias razones, entre las que sobresalen las consecuencias del endeudamiento y desindustrialización de la última dictadura, una inserción demasiado abrupta a la globalización (lo cual hizo que sus potenciales ventajas en materia de exportaciones e inversiones se vieran eclipsadas por las pérdidas en materia de cierres de firmas y destrucción de empleos y capacidades), la inconsistencia de muchas políticas macroeconómicas, la insuficiencia de las políticas de desarrollo productivo, el surgimiento de la competencia asiática (basada en una gran escala junto con bajos salarios), y la falta de acuerdos sobre qué modelo de desarrollo debiera ser adecuado para el país y el lugar que los actores económicos (trabajadoras y trabajadores, PyMEs, grandes empresas, cooperativas, empresas recuperadas, emprendedoras y emprendedores) y los sectores productivos (agro, hidrocarburos, minería, industria, construcción y servicios) debieran tener en él. En la práctica, ello se ha plasmado en que para algunos sectores de la sociedad los sindicatos y las organizaciones sociales son la traba al crecimiento, mientras que otros creen que los empresarios son el problema. A su vez, hay quienes piensan que la industria argentina es un sector “maldito” que interfiere sobre el desarrollo del país, debido a que su “ineficiencia” hace que requiera de políticas proteccionistas “insustentables” para sobrevivir. También están quienes desconfían del rol de los productores ligados a los recursos naturales, que serían “rentistas” y “extractivistas” y poco proclives a compartir sus ganancias con el resto de la sociedad.

La comprensión sobre el porqué del desarrollo económico de los países debe alejarse de explicaciones facilistas y simplistas que achacan la culpa de todos los males a un chivo expiatorio. La historia mundial enseña que el desarrollo obedece a una serie de causas diversas –muchas de ellas superpuestas–, entre las que se pueden mencionar la geografía, la geopolítica, las instituciones, la cultura, las capacidades estatales, las relaciones de fuerza entre los actores sociales, y, por supuesto, el diseño e implementación de políticas públicas (macroeconómicas, productivas, científicas, educativas, etc.). Estas políticas públicas no siempre funcionan igual en todas partes, sino que dependen en buena medida del contexto histórico y geográfico en el cual se implementan; también depende de cuán consensuadas sean. Una misma política puede ser muy beneficiosa en un momento o país determinado, y muy dañina en otro lugar o momento del

⁵ De acuerdo a Arakaki (2016), en 1974 alrededor de un cuarto de la población del GBA habitaba en hogares con necesidades básicas insatisfechas (hacinamiento, deficiencia de la vivienda, falta de acceso a servicios sanitarios, falta de acceso a la educación y baja capacidad de subsistencia). Esa cifra fue decreciendo con el correr de las décadas, hasta ubicarse debajo del 10% hacia 2011-13.

tiempo.⁶ También puede haber sido implementada con amplios acuerdos y, por ende, gozar de larga vida y brindar certidumbre a la sociedad, o haber sido implementada por la fuerza (o contra la voluntad de partes importantes de la sociedad) y, por ende, ser motivo de discordias, conflicto e incertidumbre permanente. Los países con los mayores índices de desarrollo humano del mundo (como los de Europa del Norte o Australia) se han caracterizado por congeniar pujanza económica y tecnológica con un piso muy elevado de derechos sociales, en el marco de democracias en donde todos los actores –con intereses diferentes– se sientan a la mesa a discutir y llegar a puntos de acuerdo sobre el rumbo del país.

Esta breve revisión histórica realizada no pretende obviar los debates que se han producido y se seguirán produciendo. Menos aún, repartir o asignar culpabilidades que expliquen el magro desempeño económico de largo plazo que ha tenido nuestro país. Sí, en cambio, se propone explorar de qué manera es posible pensar en un cambio estructural que permita revertir esta situación, articulando la estrategia productiva con la construcción de un marco macroeconómico más estable y articulado, y que sume en estos consensos a un mayor número de visiones y sectores económicos y sociales. Busca, en definitiva, construir escapando de la polarización y contribuyendo a conformar puntos de encuentro en la búsqueda del desarrollo económico y social.

2. El mundo ya no es lo que era: el desarrollo productivo en tiempos del COVID-19

A los problemas estructurales del desarrollo argentino se suma una coyuntura inédita que introduce nuevos desafíos, pero que también genera oportunidades. Es bien sabido que el cisne negro que implicó el coronavirus está provocando profundas consecuencias a nivel económico y productivo. El segundo trimestre de 2020 será recordado como uno de los peores en la historia del capitalismo global en general y argentino en particular, con caídas récord en una multiplicidad de países. De acuerdo al FMI, la economía global caerá 4,4% en el conjunto del año, lo que será la baja más profunda desde la crisis del '30.

En las principales economías globales, el combate a la pandemia –y sus consecuencias económicas y sociales– ha ido de la mano de una mayor intervención del Estado, en distintas dimensiones. En el plano sanitario, por medio de cuarentenas y restricciones a la circulación de personas, en conjunto con una intensificación de la inversión en infraestructura sanitaria y en investigación y desarrollo médica; en el plano social y económico, por medio de transferencias inéditas de ingresos a los trabajadores y las empresas; en el plano productivo, por medio de crecientes incentivos para transformar las actuales matrices productivas.

En relación a esta última dimensión, se están observando varios fenómenos simultáneos: por un lado, una creciente apuesta a que la recuperación de las economías esté traccionada por las tecnologías digitales, la industria 4.0 y las energías limpias; por el otro, una reconfiguración de la geografía económica global, que en las últimas décadas había tendido a volverse cada vez más interdependiente al ritmo de la expansión de las llamadas “cadenas globales de valor” (CGV)

⁶ Recordemos el ejemplo anterior de cómo políticas similares pro-industrialización fueron relativamente exitosas en países grandes como Brasil y México en la segunda posguerra, y bastante decepcionantes en países pequeños como Chile y Uruguay.

características de la globalización. Las CGV –que pueden entenderse como la fragmentación de los procesos productivos en distintos países, cada uno de los cuales ocupa diferentes eslabones– crecieron significativamente desde los años '70 hasta la crisis financiera de 2008–9, y tuvieron entre uno de sus rasgos distintivos la relocalización de eslabones manufactureros intensivos en mano de obra en parte del mundo en vías de desarrollo. México, el Este Europeo y, sobre todo, el Este Asiático (con la figura excepcional de China dentro de esta región) pasaron a ser grandes receptores de inversiones provenientes de los países tradicionalmente desarrollados (como Estados Unidos, Europa Occidental y Japón) y se convirtieron en plataformas de exportación de productos manufacturados. Mientras tanto, en los países desarrollados, se observaron algunos procesos de desindustrialización como resultado de este proceso.

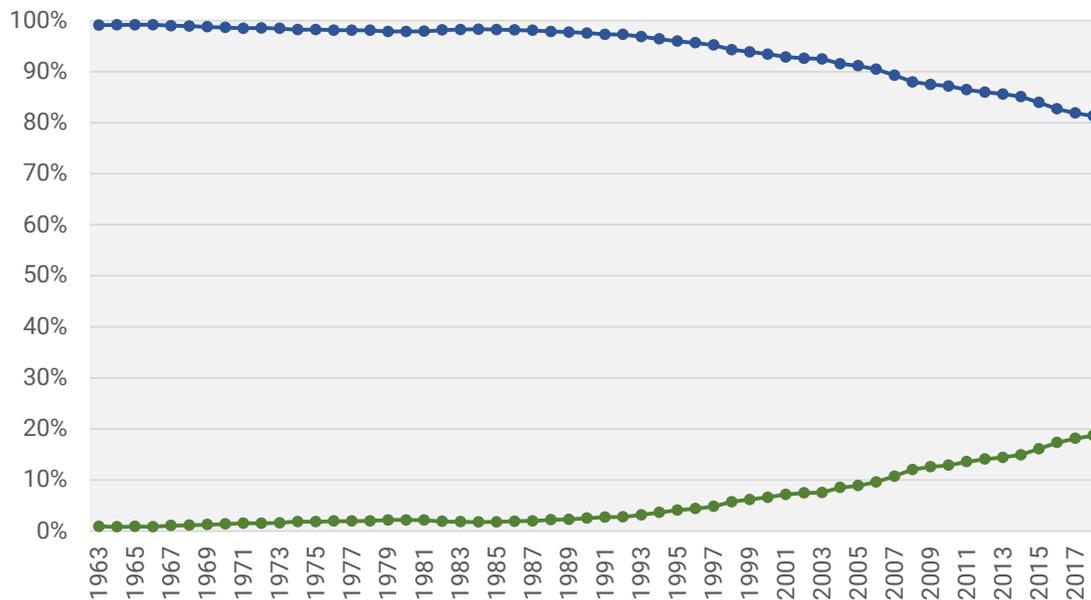
La relocalización de la producción fabril en algunas regiones en vías de desarrollo no fue sinónimo automático de industrialización y sofisticación productiva. Los países que mejor se desempeñaron, como China, lograron utilizar las oportunidades abiertas por este proceso de relocalización para incrementar sus capacidades tecnológicas y convertirse en verdaderos centros de innovación. Si China hoy se ha convertido en un jugador de peso fundamental en la I+D global,⁷ ello se debió –entre otras cosas– a un profundo compromiso con políticas duraderas de desarrollo productivo, entre las que se incluyen –entre otras– subsidios a sectores estratégicos, empresas públicas, *joint-ventures* entre el capital extranjero y el local, políticas de transferencia tecnológica por parte de las empresas multinacionales o una fuerte inversión pública tanto en infraestructura como en I+D.

Mientras tanto, los países desarrollados fueron gradualmente perdiendo el rol indiscutiblemente protagónico que durante muchas décadas habían detentado en lo que concierne a la producción global⁸ y, particularmente, en aquella de mayor sofisticación. Un ejemplo de ello es que, hasta los '90, el 98% de las patentes otorgadas por la Oficina de Marcas y Patentes de Estados Unidos estaban explicadas por los países tradicionalmente desarrollados (mayormente, Estados Unidos, Europa Occidental y Japón). Desde entonces, esa cifra ha caído año tras año, hasta ubicarse en un 81% en 2018 (gráfico 4). El auge del Este Asiático (primero de los Tigres Asiáticos y, luego, de China y –más embrionariamente– India y Asia emergente) explica este cambio de tendencia. Cualquier otro indicador relacionado (participación en otras oficinas de patentes, participación en la I+D mundial, en el total de investigadores mundiales o en los artículos publicados en las principales revistas académicas del mundo) confirma exactamente el mismo patrón.

⁷ En 2018, China invirtió el 2,2% de su PIB en I+D, cuando hace treinta años esa cifra rondaba el 0,5%. Según se mida a dólares corrientes o a paridad de poder adquisitivo, China es hoy el segundo o primer país del mundo que más gasta en I+D absoluta, disputándose el primer lugar con Estados Unidos.

⁸ En 1990, los países tradicionalmente desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón y los de Europa Occidental) explicaron el 57% de la producción mundial. En 2018, esa cifra cayó al 40%. En el mismo período, los países emergentes de Asia meridional y oriental (se incluyen aquí a China, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, India, Indonesia, Malasia, Viet Nam o Tailandia entre los más relevantes) pasaron de explicar el 14% del PIB global al 36%. Los datos son del Banco Mundial y están a paridad de poder adquisitivo de 2017. Si se tomaran los datos en dólares corrientes, la tendencia sería la misma, pero los niveles serían distintos (el mundo desarrollado explica una fracción mayor del PIB mundial).

Gráfico 4. Participación en las patentes otorgadas por la Oficina de Marcas y Patentes de Estados Unidos



Países tradicionalmente desarrollados | Países en desarrollo y de industrialización tardía

Nota: los "países tradicionalmente desarrollados" son Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, los de Europa Occidental y Japón. El resto forma parte de los "países en desarrollo y de industrialización tardía", incluyendo a China, Singapur, Corea del Sur, India, los de Europa oriental, América Latina, África y el resto de Asia y Oceanía.

Fuente: elaboración propia en base a USPTO.

La creciente fortaleza productiva y tecnológica asiática y, en particular, china se ha exacerbado en la actual coyuntura, desatando reacciones en las políticas públicas de los países desarrollados. La producción física, que durante el auge de las CGV para muchos analistas había pasado a ser un eslabón relativamente secundario del proceso productivo –y subsidiario de los eslabones de diseño, I+D, marketing y comercialización–, mostró ser una condición *sine qua non* de la seguridad nacional y del desarrollo tecnológico. Quien produce es hoy menos vulnerable y menos dependiente ante los demás países, y viceversa. Un caso testigo de esto último es que si un país no es capaz de producir equipamiento sanitario o medicamentos, se ve obligado a importarlo de otros países. Si existe un exceso de demanda para la oferta global, entonces el país corre serios riesgos de quedar desabastecido.⁹ Otro caso testigo que se ha visto es que, cuando China paralizó parte de su producción ante su pico de contagios (en febrero) buena parte del mundo – dependiente de las importaciones provenientes de China– temió quedar privado de mercancías fundamentales para la vida cotidiana de las personas. Asimismo, quien produce hoy tiene más probabilidades de seguir innovando y siendo dinámico en I+D y en tecnología.

⁹ Desde que se inició el brote de coronavirus, se registraron varios casos de piratería entre países para asegurarse el abastecimiento de equipos e insumos médicos importados de China. Por ejemplo, fueron recurrentes casos en donde un avión cargado de este tipo de bienes proveniente de China hizo escala en un país y no pudo completar el trayecto hacia su destino final porque el gobierno del país donde hizo la escala retuvo el material correspondiente para abastecer a su propia población.

Es justamente en este contexto que debe entenderse la creciente preocupación, por parte de los países tradicionalmente desarrollados –y, particularmente Estados Unidos– por el *reshoring*, esto es, la “vuelta a casa” de la producción que se había relocalizado en décadas previas. Vale aclarar que tal preocupación preexistía a la coyuntura del COVID-19; en todo caso, el escenario actual no hizo más que consolidar una serie de iniciativas de políticas productivas que ya habían emergido en los países desarrollados en la última década. De este modo, y al igual que en otros momentos de la historia (como por ejemplo, la Guerra Fría), las preocupaciones por la seguridad nacional terminarán siendo un disparador de las nuevas políticas de desarrollo productivo. De ello, cabe esperar un mundo menos integrado y más centrado en las regiones, y con mayor interés por las políticas que apuntan a transformar las estructuras productivas y tecnológicas de los países. Si bien la realidad argentina es diferente –ya que el país nunca relocalizó en otros países las actividades productivas como sí ocurrió en los desarrollados–, no deja de ser un común denominador que en la gran mayoría de los países hay un profundo interés por sus estructuras productivas, y por cómo transformarlas hacia una mayor complejidad tecnológica. Retomaremos este punto más adelante.

3. Argentina frente al coronavirus

La pandemia llegó a Argentina en un contexto en el cual el país comenzaba a recuperarse después de dos años de profunda recesión, que implicaron un marcado deterioro de los indicadores productivos y sociales. Entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019, la actividad económica se contrajo 7% (y 9% si se lo mide en términos per cápita),¹⁰ se destruyeron 280 mil empleos asalariados formales en las empresas del sector privado (el 4,5% del total),¹¹ y cerraron 23 mil empresas (mayormente PyMEs).¹² El salario real de los trabajadores formales cayó 18%¹³ y como efecto del deterioro en el ingreso de los hogares la pobreza se elevó del 25,7% en el segundo semestre de 2017 al 35,5% en el mismo período de 2019, lo que equivale a que 4,5 millones de argentinas y argentinos cayeran debajo de la línea de la pobreza. Si bien la gran mayoría de la población vio resentir sus ingresos en ese período, el daño fue mayor en los hogares menos pudientes: mientras que en el 10% de mayores ingresos (decil 10) el ingreso per cápita real se redujo 14%, en el 10% de menores ingresos (decil 1), se retrajo 30%.¹⁴ Todo ello determinó un alza de la desigualdad: el coeficiente de Gini pasó de 0,422 a 0,444 entre los segundos semestres de 2017 y 2019.¹⁵ En tanto, el stock de crédito productivo a precios constantes cayó 36% en términos reales entre junio de 2018 y diciembre de 2019,¹⁶ a tono con una caída de la inversión del 31% entre los cuartos trimestres de 2017 y 2019.¹⁷ En ese último año, la inversión cayó al menor nivel en una década. Asimismo, el país entró en virtual cesación de pagos producto del endeudamiento insostenible del período 2016-19.

¹⁰ Dato tomado del Estimador Mensual de Actividad Económica del INDEC (EMAE).

¹¹ Dato tomado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

¹² Dato tomado del Boletín Mensual de la Seguridad Social de AFIP.

¹³ Dato del índice de salarios del INDEC deflactado con el IPC Nacional INDEC.

¹⁴ Dato tomado de la EPH-INDEC, cuarto trimestre 2019 vs cuarto trimestre 2017.

¹⁵ Dato tomado de la EPH-INDEC.

¹⁶ Dato tomado del BCRA, deflactado con IPC-INDEC.

¹⁷ Datos de INDEC.

Después de un primer bimestre en el cual se observaron señales de mejora (en el salario real y en segmentos como el industrial, el comercial o el turístico),¹⁸ la pandemia introdujo un shock inesperado a nivel tanto global como nacional. La actividad económica se contrajo 26,1% entre febrero y abril, una magnitud nunca vista.¹⁹ Si bien desde entonces comenzó a recomponerse, aún se ubica por debajo de los niveles prepandemia, en particular porque la alta afectación en la que persisten ramas como hoteles, restaurantes, cultura y esparcimiento no llega a ser compensada por la mejora evidente registrada en sectores como la industria, que hoy tiene niveles de actividad similares (o incluso superiores) a los de 2019 en muchas de sus ramas. El impacto en el empleo ha sido profundo: en el segundo trimestre de 2019, la caída fue del 16,8% interanual de acuerdo a la Cuenta de Generación del Ingreso del INDEC, con grandes diferencias según la categoría ocupacional. Mientras que el empleo asalariado formal privado se retrajo 3,3%, el empleo independiente lo hizo en 28,6% y el asalariado informal en 34%.

Ante este shock, y a pesar de la fragilidad macroeconómica heredada, el gobierno nacional respondió rápidamente con una serie de medidas destinadas a proteger los ingresos y la salud de las personas y el capital organizacional de las empresas –muchas de las cuales no tienen antecedentes en Argentina–. El 20 de marzo se decretó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Ese mismo día, el Banco Central emitió la comunicación A 6937, dando incentivos para créditos a PyMEs a una tasa del 24%. El 23 de marzo se creó el Ingreso Familiar de Emergencia, que consiste en un pago de \$10.000 por ronda a casi 9 millones de trabajadoras y trabajadores desocupados, informales y cuentapropistas de bajos ingresos. Nunca en la historia argentina se había creado una política de tal alcance.

El 24 de marzo se aprobó el Decreto 311, que suspende los cortes de servicios por falta de pago en los segmentos vulnerables. El 30 de marzo, el Decreto 329 prohibió los despidos sin causa o por fuerza mayor. Ese mismo día, se creó un fondo específico en el Fondo de Garantías (FOGAR) para avalar créditos para que las PyMEs pudieran pagar salarios. El 1 de abril, por el decreto 332, se creó el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Originalmente pensado para un ASPO de corta duración, el ATP fue transformado el día 20 de abril por medio del decreto 376. A partir de allí, el Estado se hizo cargo del pago de parte de la masa salarial de empresas de todos los tamaños del sector privado formal afectadas en su facturación por la pandemia, un hecho inédito en la historia argentina. Asimismo, en ese mismo decreto se creó el instrumento del crédito a tasa cero por hasta \$150.000, para trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos), el cual contó con un aval del 100% del FOGAR y subsidio de tasa del Fondo para el Desarrollo Productivo (FONDEP). Con el correr de los meses, estos instrumentos se fueron prorrogando y/o perfeccionando. A todo ello, se sumaron refuerzos presupuestarios a las provincias y para la salud y seguridad.

¹⁸ El salario real creció 8,8% en el sector privado formal entre diciembre de 2019 y febrero de 2020, en tanto que en el sector público lo hizo en 1,3%. La producción industrial desestacionalizada subió 3,0% en el mismo período. Las pernoctaciones turísticas alcanzaron el mayor nivel desde al menos 2006, al expandirse más de un 7% interanual en el primer bimestre (todos los datos corresponden a INDEC). En el sector comercial, el empleo formal creció en 1,5 mil puestos en el primer bimestre del año, luego de contraerse ininterrumpidamente desde abril de 2018 (datos del Ministerio de Trabajo, serie desestacionalizada).

¹⁹ Dato de INDEC.

Cuadro 1: Paquete de asistencia COVID-19

Medida	Monto (en millones de \$)	% del PIB	Enfoque de la política	Tipo de política
Créditos a tasa 24%	484.000	1,78%	Sostenimiento de la oferta	Créditos y garantías
IFE	265.712	0,98%	Demanda	Con costo fiscal
ATP (incluye ATP 6) – Salarios	204.000	0,75%	Sostenimiento de la oferta	Con costo fiscal
Emergencia Financiera Provincial	176.000	0,65%	Demanda	Con costo fiscal
Aumento del 40% para gastos de capital	103.038	0,38%	Sostenimiento de la oferta	Con costo fiscal
FOGAR (garantías)	92.046	0,34%	Sostenimiento de la oferta	Créditos y garantías
Diferimiento de deudas con ANSES para beneficiarios de AUH y jubilados	65.005	0,24%	Demanda	Con costo fiscal
ATP – Crédito a tasa cero	64.535	0,24%	Sostenimiento de la oferta	Créditos y garantías
Ampliaciones de crédito a otros organismos públicos (salud, seguridad, etc)	61.677	0,23%	Otras	Con costo fiscal
Asistencia financiera a provincias y municipios – Convenios especiales	50.000	0,18%	Demanda	Con costo fiscal
Otras medidas de sostenimiento de la oferta (con costo fiscal)	29.682	0,11%	Sostenimiento de la oferta	Con costo fiscal
ATP – Créditos a tasa cero (subsidio de tasa)	28.008	0,10%	Sostenimiento de la oferta	Con costo fiscal
Argentina Construye (incluyendo Procrear)	25.146	0,09%	Demanda	Créditos y garantías
Créditos del BNA para sectores estratégicos	25.000	0,09%	Sostenimiento de la oferta	Créditos y garantías
ATP – Reducción de contribuciones	22.854	0,08%	Sostenimiento de la oferta	Con costo fiscal
Línea PymePlus	22.000	0,08%	Sostenimiento de la oferta	Créditos y garantías
Turismo – Paquete de medidas	20.600	0,08%	Sostenimiento de la oferta	Con costo fiscal
Fondo compensador a provincias	17.000	0,06%	Sostenimiento de la oferta	Con costo fiscal
Bono de \$3.000 para jubilados y pensionados	13.151	0,05%	Demanda	Con costo fiscal
Ingreso extraordinario para personal de salud y fuerzas de seguridad	13.000	0,05%	Demanda	Con costo fiscal
Pago extra de la AUH y AUE	11.080	0,04%	Demanda	Con costo fiscal
Otras líneas de financiamiento productivo	8.000	0,03%	Sostenimiento de la oferta	Créditos y garantías
Refuerzo Tarjeta Alimentar	7.718	0,03%	Demanda	Con costo fiscal
ATP – Créditos subsidiados (ATP 4, 5 y 6)	7.000	0,03%	Sostenimiento de la oferta	Créditos y garantías
Refuerzo en seguro de desempleo	6.795	0,03%	Demanda	Con costo fiscal
Fortalecimiento de la provisión de alimentos en comedores comunitarios y espacios de contención de sectores vulnerables	4.321	0,02%	Demanda	Con costo fiscal
Otras medidas	1.195	0,00%	Demanda	Con costo fiscal
Estímulo a beneficiarios de planes sociales	1.123	0,00%	Demanda	Con costo fiscal
Total	1.829.686	6,73%		

Fuente: elaboración propia en base a información de Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo, AFIP y ANSES. Información actualizada al 16 de octubre.

A septiembre de 2020, el paquete de asistencia estatal (incluyendo instrumentos con costo fiscal y créditos y garantías) alcanzó los 1,83 billones de pesos, lo que equivale al 6,73% del producto. De esos instrumentos, el crédito a tasa 24% explica un 1,78% del PIB, el ATP (incluyendo pago de salarios, créditos a tasa cero y reducción de contribuciones patronales) un 1,2%, el IFE un 0,98% y el fondeo al FOGAR un 0,34% adicional.

El impacto de medidas como las mencionadas fue muy profundo. De acuerdo a un trabajo conjunto realizado por el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, el IFE habría evitado que entre 2,7 y 4,6 millones cayeran en la pobreza y la indigencia, y contenido la suba de la desigualdad que implica la pérdida de los ingresos laborales (en particular, de los trabajadores de menor nivel educativo, que fueron los más afectados). A su vez, el programa ATP fue fundamental para morigerar la reducción del empleo asalariado formal (que cayó 2,7% entre febrero y junio, muy por debajo del 10,3% registrado por Brasil y del 15,0% sufrido por Chile en el mismo período para la misma categoría ocupacional)²⁰ y también para asegurar la supervivencia de las 338 mil empresas (el 60% del total) que fueron beneficiarias en al menos una de sus rondas, al igual que más de 2,8 millones de trabajadoras y trabajadores que percibieron parte de su salario abonado por el Estado.

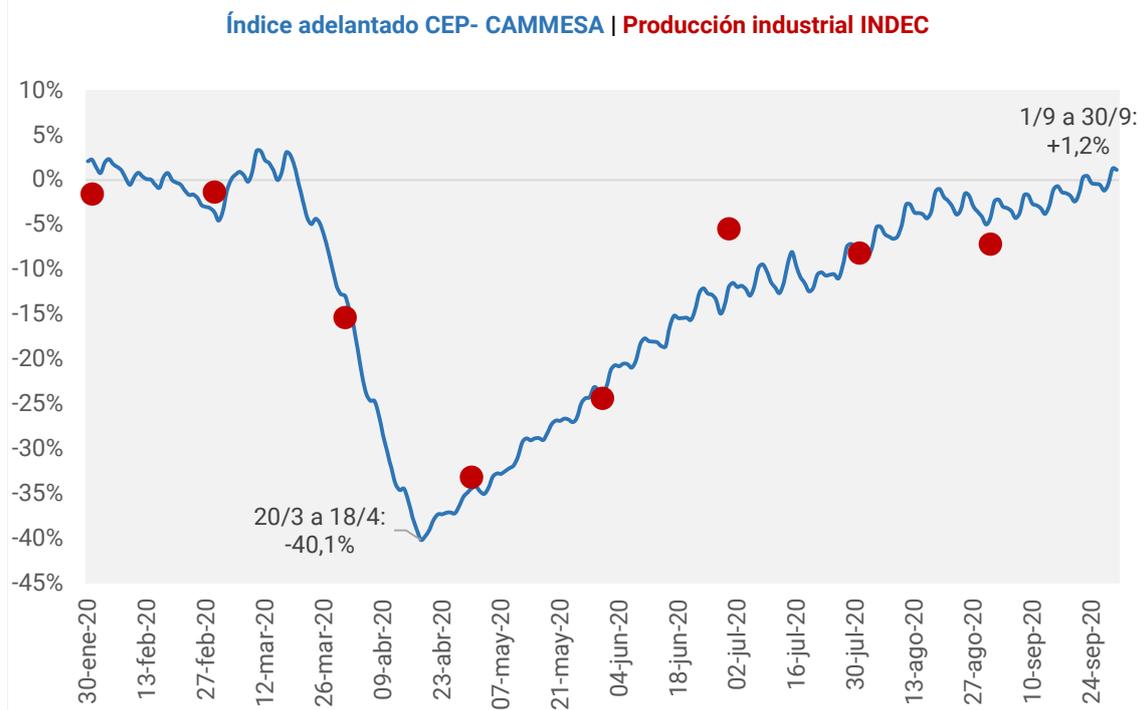
A octubre, la economía argentina muestra signos de recuperación, producto tanto de la gradual normalización de las actividades económicas como del paquete de ayuda, que permitió fortalecer la demanda ante la caída de ingresos y sostener la oferta ante una coyuntura tan adversa. Si bien la economía en su conjunto todavía dista de haber retomado a niveles pre-COVID (lo cual demandará tiempo), hay sectores que ya han retornado a niveles similares a la prepandemia. Uno de ellos, fundamental por su peso en el PIB (y por los encadenamientos que genera con otros sectores) es el industrial, que pasó de caer al 40% interanual en las primeras semanas del ASPO a estar en niveles similares a los de septiembre de 2019 (gráfico 5). Esto se debe no solo a que el sector está plenamente habilitado para producir, sino también a fuertes cambios en los perfiles de la demanda producto de la pandemia: hoy los hogares demandan menos servicios y más bienes (sobre todo aquellos ligados a la vida dentro del hogar o a los nuevos patrones de movilidad urbana –como bicicletas, motos y automóviles–).²¹

A su vez, el índice sintético de la actividad de la construcción (ISAC), arroja que en julio-agosto la actividad del sector retornó a los niveles de diciembre-febrero; todo indica que en los próximos meses se expandirá, producto de la mayor inversión en obra pública prevista (de acuerdo al Presupuesto, trepará del 1,1% del PIB en 2019–20 al 2,2% en 2021) y de la normalización del sector en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Con todo, esta recuperación económica es profundamente heterogénea, con sectores que aún persisten en niveles muy reducidos (o directamente nulos) de actividad, como algunos servicios ligados a la vida fuera del hogar (tales como turismo, gastronomía, transporte de larga distancia, cultura o entretenimiento), y sobre los cuales la asistencia estatal continuará por más tiempo.

²⁰ Estimaciones del Ministerio de Trabajo.

²¹ Para un mayor detalle, ver el Informe de Panorama Productivo de Septiembre, elaborado por el Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Desarrollo Productivo (CEP-XXI).

Gráfico 5. Variación interanual de la actividad industrial (CEP-CAMMESA), media móvil 30 días



Fuente: elaboración propia en base a CAMMESA.

La pandemia pasará, y dejará secuelas. Muchas de ellas serán indudablemente negativas (como el cierre irreversible de algunas firmas, con la consiguiente pérdida de empleos). Otras serán positivas (como la aceleración de la digitalización o de la inclusión financiera, tanto de las personas como de las empresas). También es posible que haya cambios importantes en la geografía urbana: el teletrabajo y el comercio electrónico posiblemente incidan en una menor demanda de oficinas o de locales a la calle, y también en menores tiempos dedicados al transporte –particularmente, para quienes pueden trabajar desde sus hogares, que son por lo general las y los trabajadores profesionales–.

Más allá de estas secuelas, y como hemos visto, la pandemia llegó a una Argentina cuyo vínculo con el desarrollo económico ha sido errático desde los años '70. La reactivación económica será fundamental para poner a la Argentina de pie. Pero para verdaderamente transformarla y que las mejoras económicas y sociales sean duraderas, es preciso trabajar en el desarrollo de largo plazo. Para ello, presentamos a continuación diez consensos sobre los cuales –creemos– debe basarse el futuro de nuestro país.

Segunda parte

Diez consensos para el futuro argentino

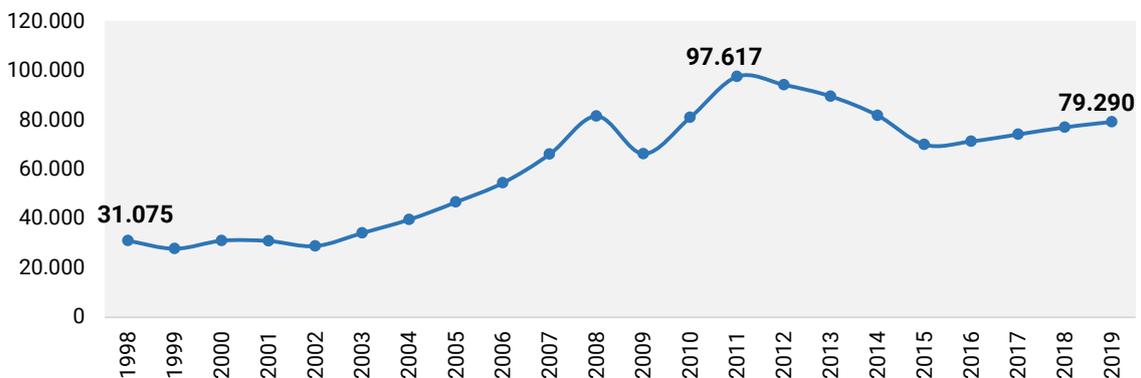
Como hemos mencionado, a nuestro país le ha costado mucho crecer sosteniblemente desde los años '70; si miramos la última década, encontramos que nuestro PIB per cápita ha tendido a caer (y con mayor fuerza en los últimos años). Una de las razones de este estancamiento tiene que ver con las dificultades que hemos tenido para consensuar un rumbo productivo de largo plazo, capaz de generar las exportaciones necesarias para financiar el crecimiento económico con inclusión social. Expresión de esa falta de consensos ha sido una marcada volatilidad macroeconómica – que ha implicado drásticas transferencias de ingresos entre distintos sectores –, la cual a su vez ha debilitado las inversiones de largo plazo, que requieren, entre otras cosas, certidumbre y estabilidad en las reglas de juego.

A continuación, presentamos diez consensos que, creemos, son indispensables para que la recuperación posterior a la pandemia pueda garantizar que Argentina logre el desarrollo económico y social y, con ello, garantizar condiciones dignas de vida a cada una y cada uno de los habitantes de nuestro territorio.

1. Necesitamos exportar más

Tras un salto exportador en la década de los 2000 (que permitió que nuestro país tuviera las divisas necesarias para financiar un crecimiento acelerado como el registrado entre 2002–2011), las exportaciones argentinas se contrajeron a partir de 2011 (gráfico 6). Si bien hubo un crecimiento moderado en los últimos años, producto de mayores cosechas (récord en 2019), la maduración de inversiones en Vaca Muerta y el dinamismo del complejo cárnico, no se logró retornar al pico de 2011, ni en cantidades ni en valores.

Gráfico 6: Exportaciones de bienes y servicios de Argentina (en millones de dólares), 1998–2019



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y UNCTAD

Mejorar sosteniblemente los ingresos de las familias y, de este modo, reducir sosteniblemente la pobreza y la desigualdad requiere que la economía genere empleo de calidad, para lo cual es fundamental que crezca. Y que la economía crezca sostenidamente requiere exportar más, para así evitar las recurrentes crisis de balanza de pagos que traban el crecimiento. Exportando no sólo obtenemos divisas, sino que también permitimos que nuestras empresas ganen escala (y de esta manera reduzcan sus costos unitarios). Asimismo, exportar a nuevos mercados implica grandes aprendizajes (como adaptarse a marcos regulatorios y preferencias de otro tipo de consumidores) que terminan por fortalecer a las empresas y a sus trabajadoras y trabajadores y, a su vez, retroalimentan las mejoras en la productividad y la competitividad.

El Ministerio de Desarrollo Productivo tiene como uno de sus principales objetivos la promoción de las exportaciones. Para ello, se proponen múltiples incentivos, dirigidos a distintos sectores.

En primer lugar, el 1 de octubre hemos anunciado un cambio integral en los esquemas de derechos de exportación y reintegros del sector industrial, con el objetivo de incentivar la agregación de valor y la exportación de bienes finales. Las exportaciones de bienes finales han pasado de tener retenciones promedio del 4% al 0% en tanto que las de insumos elaborados industriales han pasado de tener retenciones del 4,1% al 3%. En tanto, los reintegros a las exportaciones de bienes finales pasaron del 5,4% al 7,1% promedio, y los de insumos elaborados industriales del 4% al 5,2% promedio. Gracias a este rediseño, se mejora la rentabilidad exportadora en ramas como foresto-industria, metalmecánica, muebles, automotriz, editorial, textil, indumentaria, construcción, alimentación animal, calzado, caucho y plástico, vitivinicultura, farmacéutica, químicos, electrónica, electrodomésticos, equipamiento médico, juguetes, materiales de construcción y equipos informáticos. También se redujeron las retenciones a las exportaciones mineras, que pasaron del 12% al 8%.

Además del rediseño en el esquema de retenciones y reintegros, venimos trabajando en otros ejes para apuntalar nuestras exportaciones. El 8 de octubre fue sancionada la nueva Ley de Economía del Conocimiento, diseñada en diálogo permanente con el sector. La ley tiene un fuerte impulso exportador ya que se amplían los beneficios para las empresas que exporten en ramas como software, la producción audiovisual, la biotecnología, la bioinformática, la ingeniería genética, la nanotecnología, la nanociencia, la industria satelital, la industria aeroespacial y la industria nuclear.

Por su parte, para el complejo agroindustrial-forestal, estamos trabajando junto al Consejo Agroindustrial Argentino, que es una mesa de coordinación con 56 cámaras del sector, para construir una mirada de largo plazo para el desarrollo productivo agroindustrial, que brinde nuevos incentivos a la inversión y las exportaciones. Asimismo, estamos impulsando –junto con la Cancillería y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca– el desarrollo del complejo porcino, que permitirá a nuestro país pasar a exportar 2.500 millones de dólares anuales en cuatro años. Este programa tendrá importante impacto en las economías más postergadas (como el NOA y el NEA, donde se prevé que se radiquen muchas de las granjas porcinas) e implicará agregar valor a nuestra producción primaria, ya que parte de la soja y el maíz serán ahora utilizados como alimentos para los cerdos, permitiendo multiplicar el valor por tonelada exportada. También impulsaremos junto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, la producción pesquera y acuícola nacional, de gran potencial exportador, y poniendo especial hincapié en el desarrollo de proveedores (industria naval, instrumentos de precisión y servicios intensivos en conocimiento ligados a la biología marina y acuática y la oceanografía). El desarrollo de proveedores también será fundamental para la agregación de valor a las cadenas hidrocarburífera y minera: en este sentido, el Programa de Desarrollo de Proveedores –que ya hemos puesto en marcha– brinda incentivos fiscales y crediticios para aquellas empresas que presenten proyectos para desarrollar

ambas cadenas. Por otro lado, venimos trabajando junto a la cadena vitivinícola el Plan “1.000 millones”, que tiene como objetivo llegar a dicho número de exportaciones de vinos embotellados en el mediano plazo, mediante herramientas de incentivos fiscales (por ejemplo, hemos aumentado los reintegros a las exportaciones de vinos del 2,7% al 5,1% promedio), financieros y de promoción comercial.

Otro eje para impulsar las exportaciones es el de la internacionalización PyME, que procura incrementar la inserción global de las empresas argentinas, a partir de programas específicos de prefinanciamiento de exportaciones y, para el caso de las PyMEs que nunca exportaron (o que lo hicieron pero hoy no lo hacen), de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento integral a lo largo de todo el complejo proceso que conduce a la exportación.

El fomento a las exportaciones también se verá impulsado con un nuevo sistema de banca de desarrollo, por medio del cual se procurará aumentar sostenidamente el crédito al sector productivo (y, en particular, para aquellos sectores que más impulsen el desarrollo tecnológico y exportador del país). Más crédito implicará mayor facilidad para la inversión y, por ende, mayor productividad y competitividad, y mayores exportaciones.

Asimismo, el desarrollo de la infraestructura, en coordinación con distintos ministerios, será otro engranaje fundamental para exportar más, ya que permitirá bajar costos logísticos y ganar competitividad genuina. Proyectos como la Hidrovía Paraná–Paraguay o los programas de desarrollo de infraestructura (como obras de vialidad, ferroviarias y de infraestructura energética) impulsados por el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Economía serán fundamentales para ese objetivo.

2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes

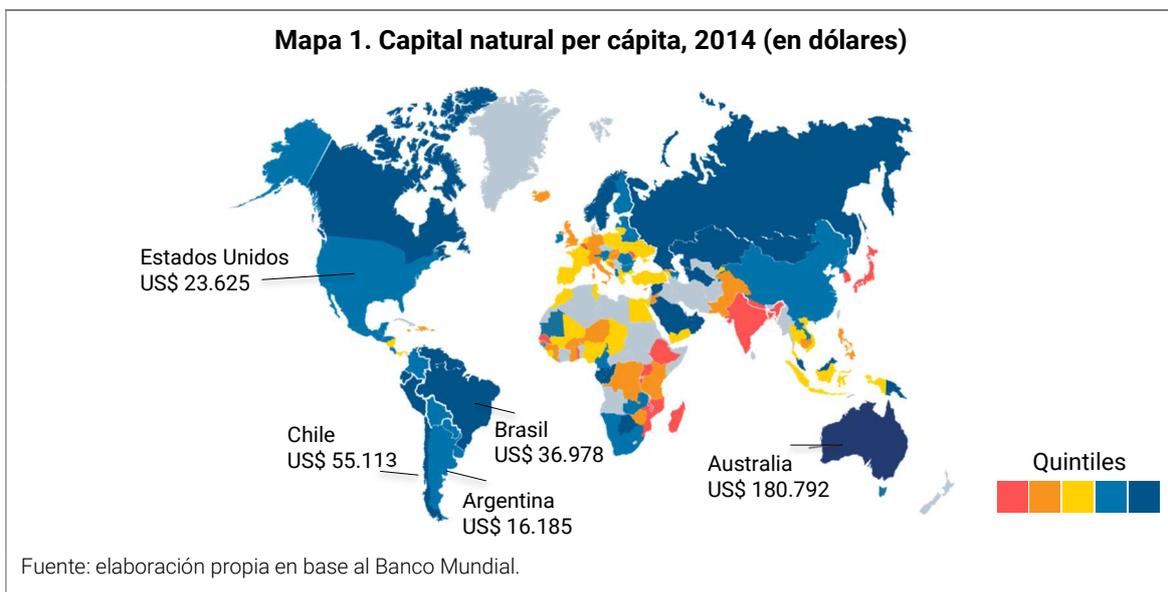
Debemos dejar atrás las falsas antinomias entre sectores y actores, como por ejemplo la discusión de industria versus agro o de PyMEs versus empresas grandes. Todos los sectores y actores productivos son necesarios y complementarios en una estrategia de desarrollo, que sea sostenible, inclusiva y federal.

En primer lugar, las fronteras entre las actividades productivas son cada vez más borrosas. Entre otros motivos, por el avance de las tecnologías de producción, la *servifización* de la producción, y la utilización de métodos de producción industrial en el resto de los sectores.

Asimismo, las complementariedades entre los sectores son elevadas. Por ejemplo, la producción agropecuaria tracciona productos industriales (maquinaria agrícola, fertilizantes, etc.) y servicios de alto valor agregado (lo que se conoce como *ag-tech*), muchos de ellos desarrollados localmente. De todos modos, si bien hoy la producción primaria genera importantes encadenamientos, no es menos cierto que hay un gran potencial para apuntalarlos y desarrollar más eslabones que hoy están incompletos, como los proveedores de maquinaria y biotecnología o la agregación de valor aguas abajo por el procesamiento y refinación de materias primas.

Cada sector aporta a su manera al desarrollo, y hay que aprovechar las ventajas que brinda cada uno de ellos. Por ejemplo, si bien la producción primaria de los principales cultivos no es intensiva en mano de obra, su aporte en materia de divisas es fundamental para el funcionamiento de la

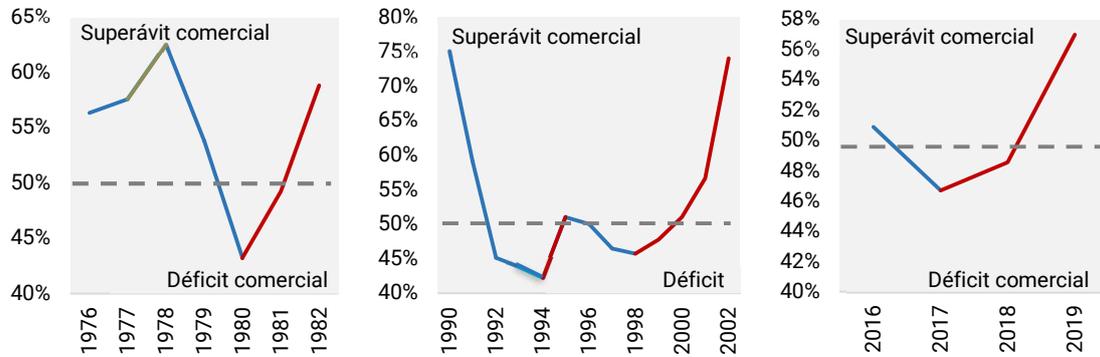
economía argentina. Sin embargo, Argentina no pareciera tener tantos recursos naturales como habitualmente se cree, lo cual limita las posibilidades de desarrollo centradas únicamente en ellos. De acuerdo al Banco Mundial, el capital natural per cápita del país es de 16.185 dólares, lo que nos ubica en el puesto 58 (mapa 1). Comparado con Australia, país que se ha especializado en la exportación de recursos naturales, nuestro capital natural per cápita es 11 veces inferior. Si bien el capital natural es en parte producto del desarrollo (ya que nuevas tecnologías e inversiones “crean” recursos naturales, como por ejemplo ocurrió en los últimos años con Vaca Muerta), resulta poco probable creer que podamos tener los recursos naturales per cápita de Australia, país que tiene casi el triple de nuestra superficie con una población que es poco más de la mitad de la de Argentina.



Otros sectores, como los industriales, son generadoras de empleo en muchas provincias, suelen pagar salarios por encima de la media a trabajadores de calificación media y, además, contribuyen significativamente a la I+D privada (que en Argentina es realmente baja para estándares internacionales: alrededor del 0,1% del PIB). Asimismo, vale tener en cuenta que no queda claro que sin industria la tendencia al déficit comercial (y, por ende, a la crisis de balanza de pagos que trava sistemáticamente nuestro crecimiento) sea menor. Las tres experiencias de apertura comercial –que terminaron por afectar a buena parte del tejido industrial, como la de los años ‘70, la de los ‘90 y la de los últimos años– terminaron generando mayores déficits comerciales, ya que las mayores exportaciones fueron más que compensadas por un incremento más intenso en las importaciones (gráfico 7). En los tres casos, se terminó en crisis de balanza de pagos, que hicieron devaluar la moneda local, desatando procesos inflacionarios, caída de los ingresos reales y suba de la pobreza y la desigualdad. Más allá de la importancia fundamental de la industria en la estructura económica, social y tecnológica, una de sus debilidades es la falta de orientación exportadora en muchas de sus ramas y la excesiva dependencia del mercado interno.

Gráfico 7. Saldo comercial relativo (exportaciones sobre total comerciado) de Argentina

Corte de financiamiento y crisis | Apertura y deterioro de la balanza comercial



Nota: el saldo comercial relativo es un indicador que mide el dinamismo relativo de las exportaciones respecto a las importaciones. Cuando el indicador se incrementa, ello significa que las exportaciones crecen más rápido que las importaciones, y viceversa. Un indicador mayor (menor) a 50% supone superávit (déficit) comercial. 1978 fue un año de recesión (y por ende, de caída de importaciones y mejora del saldo comercial relativo) pero no como consecuencia del estrangulamiento de la balanza de pagos sino de una política monetaria muy restrictiva. Por ello está en otro color.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Los servicios también son cruciales. Dentro de ellos, hay heterogeneidades. Por un lado, los servicios basados en el conocimiento (SBC) –entre los que incluimos el software, los servicios empresariales y profesionales y las industrias creativas (como las audiovisuales)– emplean trabajadoras y trabajadores de alta calificación, pagan altos salarios y tienen un elevado potencial exportador. Sin embargo, su debilidad está en que su contribución al desarrollo regional es más acotada, debido a que están concentrados en el Área Metropolitana de Buenos Aires y las principales urbes del interior. Por el otro, el turismo –al igual que los SBC– genera divisas genuinas, pero –a diferencia de éstos– tiene una enorme contribución a muchas economías regionales. Asimismo, el tipo de empleo que demanda es de menor calificación, y, como punto débil, los salarios son decididamente menores a los de los SBC.

El siguiente gráfico muestra, en el eje vertical, el perfil de especialización de un país. Aquellos países cuyas exportaciones sean predominantemente manufacturas consideradas en la literatura especializada como de media y alta tecnología (como automotriz, químicos, medicamentos, electrónicos o bienes de capital) o servicios basados en el conocimiento están arriba.²² A la inversa, aquellos que están abajo tienen una canasta exportable mayormente dominada por materias primas, manufacturas intensivas en recursos naturales o servicios menos intensivos en conocimiento. A la izquierda del gráfico se muestran aquellos países con bajas capacidades tecnológicas, entendidas estas como las habilidades para producir e innovar –y aproximada a

²² Hay diversas clasificaciones de comercio internacional (ver por ejemplo, Lall, 2000 u OCDE, 2011). En general, pese a sus diferencias, todas mantienen un patrón similar respecto a qué tipo de bienes son considerados como de media y alta tecnología y cuáles como de baja. El criterio utilizado es el ratio de I+D sobre ventas de un sector determinado. Por lo general, sectores como los mencionados tienden a tener en los países desarrollados un elevado ratio de I+D sobre facturación. Por el contrario, industrias ligadas a los recursos naturales, o la textil o forestal tienen una menor intensidad de I+D, lo cual no quiere decir en absoluto que no haya innovación en estas cadenas.

partir del gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB y las patentes per cápita. A la derecha, aquellos países con altas capacidades tecnológicas.

Gráfico 8. Un mapa de las estructuras productivas del mundo, 2014–18



Nota: ver siglas en nota al pie.²³ Los datos arrojan el promedio 2014-18.

Fuente: elaboración propia en base a Schteingart (2017), COMTRADE, UNCTAD, UNESCO, USPTO y Banco Mundial.

²³ Innovadores industriales: AUT (Austria), BEL (Bélgica), CAN (Canadá), CHE (Suiza), CZE (República Checa), DEU (Alemania), DNK (Dinamarca), FIN (Finlandia), FRA (Francia), GBR (Reino Unido), IRL (Irlanda), ISR (Israel), ITA (Italia), JPN (Japón), KOR (Corea del Sur), NLD (Países Bajos), SGP (Singapur), SVN (Eslovenia), SWE (Suecia), USA (Estados Unidos). Innovadores en base a los recursos naturales: AUS (Australia), NOR (Noruega), NZL (Nueva Zelanda).

Industriales no innovadores: BLR (Belarus), IND (India), LVA (Letonia), MEX (México), PHL (Filipinas), ROU (Rumania), SRB (Serbia), THA (Tailandia), TUN (Túnez), TUR (Turquía), VNM (Viet Nam).

No innovadores clásicos: AGO (Angola), ARG (Argentina), AZE (Azerbaiján), BGD (Bangladesh), BHR (Bahrein), BOL (Bolivia), CHL (Chile), CIV (Costa de Marfil), CMR (Camerún), COD (Rep. Dem. Congo), COL (Colombia), CRI (Costa Rica), DZA (Argelia), ECU (Ecuador), EGY (Egipto), GHA (Ghana), GTM (Guatemala), IDN (Indonesia), IRN (Irán), IRQ (Irak), JOR (Jordania), LKA (Sri Lanka), KAZ (Kazajistán), KEN (Kenia), KHM (Camboya), LBY (Libia), MAR (Marruecos), KWT (Kuwait), MMR (Myanmar), NGA (Nigeria), NPL (Nepal), OMN (Omán), PAK (Pakistán), PAN (Panamá), PER (Perú), PRY (Paraguay), SDN (Sudán), SEN (Senegal), TZA (Tanzania), UGA (Uganda), UKR (Ucrania), URY (Uruguay), UZB (Uzbekistán), VEN (Venezuela), ZMB (Zambia).

Intermedios: ARE (Emiratos Árabes Unidos), BGR (Bulgaria), BRA (Brasil), CHN (China), ESP (España), GRC (Grecia), HKG (Hong Kong), HRV (Croacia), HUN (Hungría), LTU (Lituania), MYS (Malasia), POL (Polonia), PRT (Portugal), QAT (Qatar), RUS (Rusia), SAU (Arabia Saudita), SVK (Eslovaquia), ZAF (Sudáfrica).

Como se puede ver, los países desarrollados se encuentran en la parte derecha del gráfico, lo cual indica que el desarrollo correlaciona con tener altas capacidades tecnológicas. Ahora bien, dentro de los países desarrollados, encontramos algunos patrones diferenciados. Por un lado, la mayoría de ellos se encuentra en el cuadrante noreste del gráfico, con canastas exportadoras con un fuerte peso de las manufacturas de media y alta tecnología y de los SBC. A estos países los llamamos “innovadores industriales”. Por el otro, abajo a la derecha están Nueva Zelanda, Noruega y Australia, que poseen altas capacidades tecnológicas pero una canasta exportadora mayormente dominada por materias primas y sus derivados industriales (alimentos en Nueva Zelanda, hidrocarburos en Noruega y minería, alimentos y energía en Australia). Esto indica que en estos países (los “innovadores en base a los recursos naturales”) las riquezas naturales fueron palancas clave del crecimiento, y no un impedimento para desarrollarse. En efecto, los recursos naturales están muy entroncados allí con la economía del conocimiento: un ejemplo de ello es el software para la minería australiano, actividad muy intensiva en I+D y en donde el país de Oceanía explica el 60% de los desarrollos mundiales (Australian Trade Commission, 2013).

En el cuadrante inferior izquierdo (no innovadores “clásicos”) están la mayoría de los países en vías de desarrollo, con canastas exportadoras más centradas en *commodities* y en manufacturas menos sofisticadas, y con estructuras productivas con bajos gastos en I+D y bajos niveles de patentamiento. Aquí se encuentra Argentina. Lógicamente, esto no implica que no haya economía del conocimiento por detrás de los complejos ligados a los recursos naturales argentinos –de hecho sí hay capacidades muy relevantes en el complejo agroindustrial, minero e hidrocarburífero– pero, si se compara con los países desarrollados, son menores (y de allí la necesidad de desarrollar proveedores industriales y de SBC ligados a estas cadenas).

En cuarto lugar, en el cuadrante superior izquierdo se encuentran países que exportan mayormente manufacturas habitualmente clasificadas como de media y alta tecnología (principalmente electrónicos y automóviles) aunque con bajos niveles de patentado e I+D local. Es por ello que los hemos denominado como “industriales no innovadores”: se trata de países que en las últimas décadas han recibido flujos de inversión extranjera provenientes de las naciones desarrolladas, que relocalizaron parte de la producción fabril fuera de sus fronteras, con vistas a reducir costos. Ejemplos de estos países son México y varios del este europeo y del sudeste asiático. En los años ‘90, China era el arquetipo de este tipo de país, pero producto de sus políticas de desarrollo productivo y tecnológico, se ha movido rápidamente hacia la derecha del gráfico.

Por último, en quinto lugar están los “intermedios”, que son países que si bien se diferencian en su especialización productiva, comparten el hecho de tener capacidades tecnológicas nada despreciables. Países como Brasil, Rusia, España o China se ubican hoy allí.

Desarrollarnos implica desplazarnos hacia la derecha del gráfico, es decir, incrementar la sofisticación productiva por vía de una mayor I+D que derive en productos diferenciados e innovadores. Ahora bien, ¿debemos seguir el camino australiano, centrado mayormente en recursos naturales y sus encadenamientos? ¿Debemos inspirarnos en países como Corea del Sur y Japón, en donde la industria fue el corazón central de su éxito económico?

Optar por una estrategia similar a la australiana implicaría focalizarnos mayormente en nuestros recursos naturales (y sus encadenamientos), considerando que el resto sobra. Sin embargo, como hemos mencionado, Argentina no tiene tantos recursos naturales per cápita que países como Australia, como para poder incluir a toda nuestra población en un esquema de esas características. Apostar por una estrategia al estilo de Japón o Corea del Sur (países de muy alta densidad demográfica y escasez de materias primas) supone subestimar el gran potencial que nuestros

recursos naturales tienen en materia de divisas, desarrollo territorial y capacidad de tracción a otras actividades por la vía del desarrollo de proveedores. ¿Entonces?

Creemos que, dadas las características de nuestro país, debemos ir por una estrategia de desarrollo mixta y amplia, que combine nuestro potencial en recursos naturales con la industria y los servicios, retomando la premisa de que todos los sectores son importantes, que en todos existen capacidades acumuladas que es mejor consolidar que descartar y que ninguno de ellos sobra ya que todos tienen algo para dar (como exportaciones, empleo de calidad, salarios altos, empuje tecnológico y/o desarrollo territorial).

Países como Canadá, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Estados Unidos, España, Italia o Francia muestran que este tipo de complementariedad entre sectores productivos no solo es viable, sino una de las claves fundamental de su desarrollo. Por ejemplo, Canadá combina una gran cantidad de actividades primarias (agro, forestal, hidrocarburos, minería) con una industria manufacturera muy pujante lejana a ellas (por ejemplo, en la rama automotriz o aeronáutica). Finlandia ha sabido entroncar su complejo forestal con una sólida industria de maquinarias y equipos, que luego le permitió incursionar en las telecomunicaciones y en los SBC. Dinamarca es una pequeña potencia agroalimentaria (particularmente en la industria porcina), pero también exportadora de bienes de capital, medicamentos y servicios complejos. Algo parecido puede mencionarse de Países Bajos, que posee un sector agroindustrial muy sofisticado, junto con un complejo de maquinarias y químicos muy robusto y exportaciones hidrocarburíferas. Estados Unidos posee capacidades productivas en prácticamente todos los sectores, siendo un jugador de peso tanto en la agroindustria, como en los hidrocarburos no convencionales y, como es bien sabido, en múltiples ramas de la industria manufacturera y los SBC. Asimismo, históricamente en ese país la minería fue una actividad intensiva en conocimiento que a su vez permitió impulsar el desarrollo industrial (Wright y Czelusta, 2003). Por su parte, países del mediterráneo europeo como Francia, España e Italia han desarrollado importantes complejos automotrices y de bienes de capital, en conjunción con industrias agroalimentarias de renombre mundial. En los tres casos, los recursos naturales han sido importantes tanto para el desarrollo del sector turístico (gracias al sol y playa) como para el de su industria alimentaria de alto valor agregado. Italia, además, se ha caracterizado por ser un jugador de renombre mundial en industrias livianas, como la textil o el calzado, gracias a productos diferenciados y con diseño y marca propia.

En el Ministerio de Desarrollo Productivo retomamos esta premisa de que todos los sectores (y actores) productivos tienen algo por dar al desarrollo nacional. Creemos que hay espacio para todos ellos. Las y los trabajadores son actores esenciales de cualquier proceso productivo. Las PyMEs son la médula dorsal de múltiples cadenas productivas. Las cooperativas tienen un rol muy importante como creadoras de empleo en muchos eslabones productivos y sirvieron –al igual que las fábricas recuperadas– para preservar capacidades productivas en coyunturas económicas adversas. Las y los emprendedores son esenciales como motor de la creatividad, la innovación y el crecimiento futuro. Las grandes empresas son fundamentales como generadoras de inversión, de exportaciones, de innovación y de empleo de elevada calidad (tanto en formalidad como en remuneraciones); la clave de las grandes firmas es que se imbriquen más con el entramado pyme, ya que es allí donde se producen las mejores sinergias (las PyMEs que son proveedoras de las grandes empresas tienden a tener aprendizajes productivos notorios y grandes aumentos de productividad y de salarios). Por su parte, las medianas empresas son actores muy dinámicos, también con condiciones laborales muy superiores a la media, y con un enorme potencial para ser las nuevas grandes. En resumidas cuentas, el problema no es el tamaño de las empresas; en todo caso, el desafío es construir un Estado que coordine y lidere, que genere incentivos, reglas de juego y también penalidades cuando éstas no son cumplidas adecuadamente.

Es por ello que venimos impulsando múltiples iniciativas destinadas a cada uno de ellos. Algunas de ellas son de carácter transversal, como el sistema de banca de desarrollo y el compromiso con el financiamiento productivo –particularmente con PyMEs, emprendedores y cooperativas–.

Luego, a nivel sectorial, nos hemos propuesto agregar valor a nuestra producción primaria a partir de la revisión del esquema de retenciones y reintegros a las exportaciones, de modo tal que se incentiven más las exportaciones con mayores procesamientos. Asimismo, el Programa de Desarrollo de Proveedores será muy importante para desarrollar cadenas de valor. Los incentivos para ello serán aportes no reembolsables (ANRs), créditos subsidiados y asistencia técnica para aquellas empresas que presenten proyectos de inversión para desarrollar cadenas de valor tales como la hidrocarburífera, la minera, la de equipos de transporte, la nuclear o la de las industrias de la salud.

El desarrollo y sofisticación de la matriz productiva vendrá también de la mano de incentivos específicos para fomentar diversos sectores industriales y de servicios, como la industria 4.0, el software, las industrias creativas, la bio y nanotecnología, la industria satelital y aeroespacial, las ligadas a la salud, la automotriz, la naval, la electromovilidad, la energía eólica y la energía solar térmica.

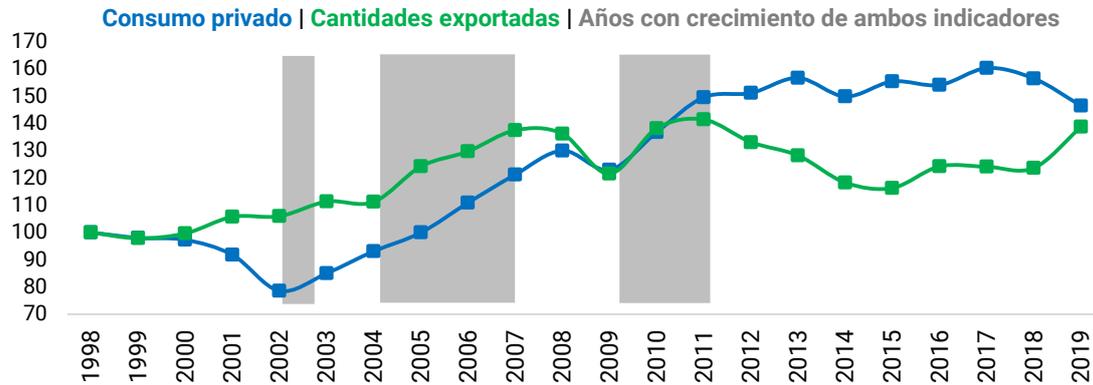
Asimismo, el desarrollo de los distintos sectores productivos se consolidará a partir de las mesas sectoriales de articulación entre el sector público y el privado, las cuales permitirán definir estrategias de política industrial en ramas como la química, la de textil-calzado, la foresto-industria, la metalmecánica, muebles, juguetes, electrónica, electrodomésticos, materiales para la construcción, motos y bicicletas.

3. Hay una falsa antinomia entre mercado interno y mercado externo

A veces escuchamos que una mayor orientación exportadora implicaría que Argentina deprima su mercado interno, a expensas de millones de personas. También se menciona reiteradamente que los enfoques mercado–internistas tienen un sesgo antiexportador, que termina por volver insustentable la macroeconomía.

Los datos muestran que no tiene por qué existir tal antinomia entre el mercado interno y el mercado externo. Por un lado, un mercado interno potente permite generar una escala suficiente para reducir costos medios y, de este modo, volverse más competitivo y salir a exportar. Parte de ello ocurrió en el período 2003–07 y 2010–11, que coincidió con un destacado salto exportador en la gran mayoría de los sectores, en un contexto de gran expansión del mercado interno y el consumo local (gráfico 9).

Gráfico 9. Cantidades exportadas y consumo privado (1998 = 100)

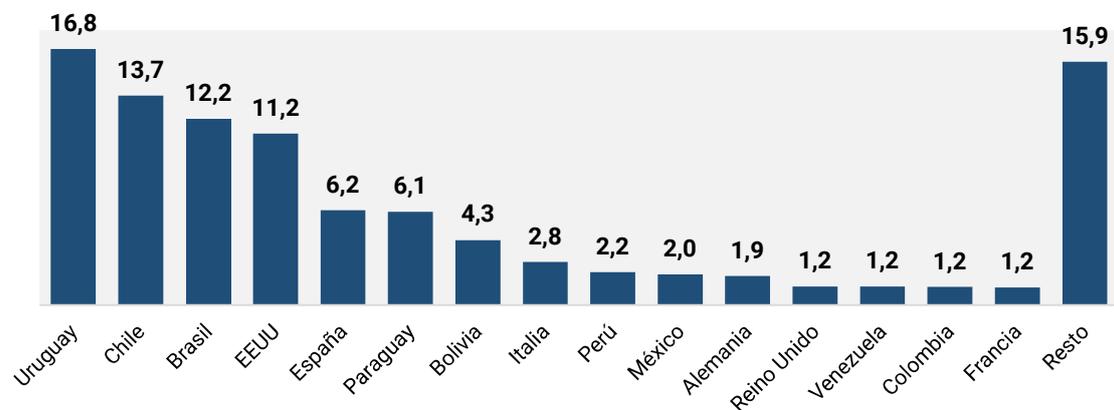


Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Por otro lado, y en sintonía con lo anterior, la experiencia histórica de los países que se han desarrollado exitosamente muestra que el mercado interno ha sido una plataforma crucial para que las empresas aprendan a producir y a adquirir habilidades productivas y que, gracias a ello, luego pueden salir a conquistar mercados externos.

En el caso de Argentina, la información disponible permite ver un patrón similar. En general, las empresas primero producen para el mercado local y luego salen a exportar a aquellos mercados que son más parecidos al nuestro y que están cerca. Es por ello, cuando una firma exporta por primera vez, lo más probable es que su destino inicial sea Uruguay o Chile (gráfico 10). Tampoco es casualidad que los dos países europeos a los cuales las firmas argentinas mayor probabilidad tienen de exportar cuando lo hacen por primera vez sean España e Italia, con quienes la distancia cultural es menor que con otros países de ese continente.

Gráfico 10. Destino inicial al cual exportan las empresas que exportan por primera vez (en %)



Nota: los datos toman un panel de empresas del período 2001–2019. Los datos deben leerse del siguiente modo: "Uruguay fue el destino inicial de exportación para el 16,8% de las empresas que exportaron por primera vez en el período 2001–2019", y así sucesivamente.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Aduana.

En suma, exportar es un proceso de aprendizaje que se retroalimenta y en donde, para la mayoría de las firmas, el mercado interno es la base sobre la cual las empresas adquieren la escala y las capacidades productivas que luego permiten salir a exportar. Necesitamos cuidar inteligentemente el mercado interno para potenciar nuestras exportaciones futuras. Ello requiere también que generemos incentivos para ayudar a las empresas a competir más en el exterior.

Muchas de las iniciativas que venimos impulsando e impulsaremos desde el Ministerio se inscriben en esta lógica. Por ejemplo, para fomentar exportaciones manufactureras hemos reducido las retenciones y subido reintegros a las exportaciones industriales, a la vez que para impulsar la demanda doméstica de bienes industriales hemos relanzado el programa Ahora12, que desde el 1 de octubre incluye ahora 3 meses de gracia (asimismo, también se incluyeron nuevos rubros, tales como servicios educativos, de estética o de reparaciones).

A su vez, en sectores intensivos en recursos naturales apuntamos a desarrollar la cadena de valor, sea por el nuevo rediseño en la política de retenciones y reintegros como por medio del desarrollo de proveedores. En este último caso, se busca que los proveedores vayan ganando capacidades y escala en el mercado interno y luego puedan salir a exportar, del mismo modo que ocurre en países como Canadá, Finlandia o Dinamarca –entre muchos otros–, que son exportadores tanto de materias primas como de las maquinarias asociadas a estas actividades.

También, junto al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Agencia I+D+i, vamos a impulsar un esquema de compras públicas para la innovación, con el objetivo de desarrollar nuevos productos y servicios y soluciones innovadoras a partir de la demanda y estímulo estatal, que permitan –gracias a una demanda garantizada– a empresas innovadoras animarse a afrontar el riesgo que implica toda innovación, e incrementar capacidades productivas para luego salir a exportar tales innovaciones. Instrumentos posibles para ello –de modo similar a como Estados Unidos históricamente impulsó a sus sectores tecnológicos–²⁴ podrán ser la incorporación de reservas de mercado, el financiamiento a proveedores y la compra adelantada de I+D y resultados de innovación aún no comercializados en gran escala.

Otras tres iniciativas que estamos impulsando desde el Ministerio y que se inscriben dentro de la idea de que mercado interno y mercado externo son una falsa antinomia son el Programa de Fortalecimiento de la Industria de Equipamiento Médico, el Proyecto Aerogenerador Argentino y el Programa de Impulso a la Industria Naval.

El primero apunta a fortalecer la industria de equipamiento médico, el cual demostró su importancia estratégica y sus potencialidades en el contexto del COVID-19. Para ello, debe impulsarse la I+D+i en el sector, por la vía –por ejemplo– del desarrollo de centros de servicios tecnológicos, de la creación de nuevos laboratorios para ensayos, del fortalecimiento del Observatorio de Tendencias Técnicas, del fomento a proyectos colaborativos internacionales y de la asociatividad empresarial. De este modo, el incremento de capacidades productivas permitirá primero atender a la demanda del sistema de salud local, para luego salir a exportar.

En tanto, desde el Ministerio estamos trabajando en el Proyecto Aerogenerador Argentino, como plataforma de impulso a la energía eólica argentina. El Proyecto Aerogenerador Argentino apunta a desarrollar un aerogenerador producido integralmente con tecnología local, fomentando así la industria de equipamientos eléctricos. De este modo, se busca garantizar una escala suficiente a

²⁴ Para el caso norteamericano, ver Weiss y Thurborn (2006).

esta industria, que le permita –tras la maduración de capacidades– salir a exportar en el largo plazo, posicionando a Argentina como un jugador relevante en la región a futuro.

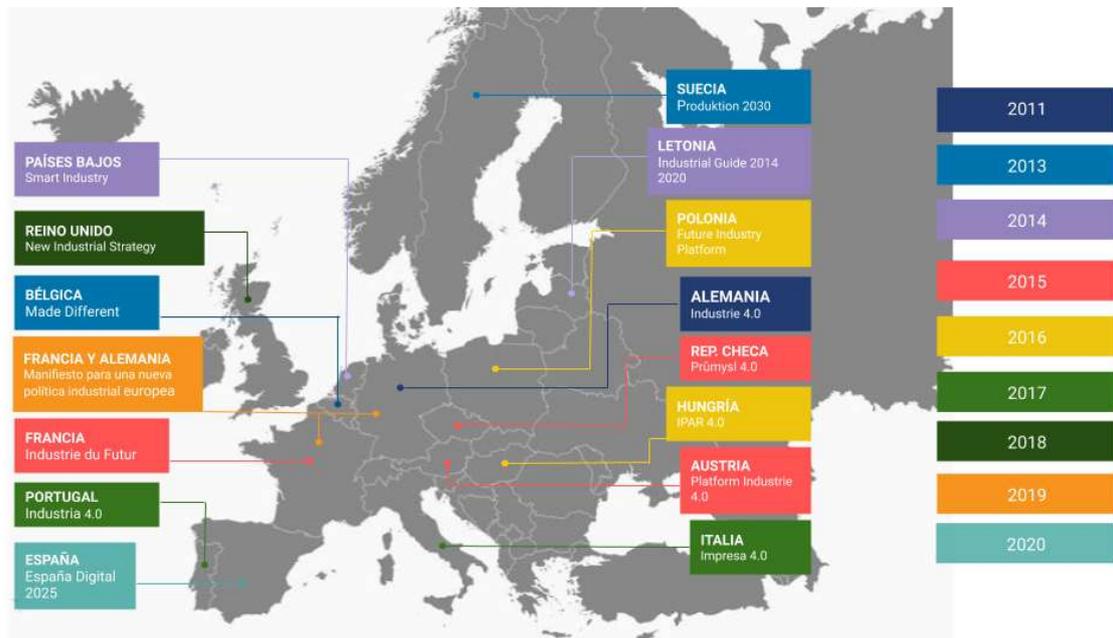
También hemos estado trabajando en un programa específico para el desarrollo de la industria naval –complementario al programa de desarrollo de proveedores, el cual tiene beneficios para el sector– en diálogo con los armadores y los astilleros. El programa consistirá en líneas de financiamiento para la compra de barcasas, dragas, pesqueros costeros, pesqueros congeladores, empujadores a gasoil y empujadores a GNL de origen nacional, lo cual permitirá incrementar las capacidades productivas en el sector, sustituir importaciones y, al igual que con el Proyecto Aerogenerador Argentino, posicionar al país como un jugador relevante en la región a futuro, con potencial exportador. Asimismo, el impulso a la fabricación de buques a GNL permitiría que el país sea el primero de la región en tener esta tecnología, la cual además reduce costos logísticos a través del abaratamiento del combustible, el cual, también contribuye a una menor emisión de gases de efecto invernadero. Este programa permitirá asimismo aunar esfuerzos con el Ministerio de Defensa de la Nación, que tendrá a cargo el flamante Fondo Nacional para la Defensa (FONDEF), creado en septiembre. El FONDEF será un instrumento valioso para el desarrollar la industria nacional ligada a la defensa (en sectores como el naval y también el aeronáutico), permitiendo sustituir importaciones, ganar capacidades productivas y, luego, salir a exportar.

4. No hay futuro sin políticas productivas que fomenten la creatividad y la innovación

En la última década, y tras haber quedado relegadas en la agenda por muchos años, resurgió en buena parte del mundo el interés por las políticas de desarrollo productivo, en particular por el rol fundamental que tienen para incrementar el potencial creativo e innovador de las economías. Prácticamente todas las potencias económicas del mundo lanzaron planes vinculados a las nuevas tecnologías 4.0, que incluyeron diversas herramientas de política de fomento, tanto de carácter horizontal como vertical (mapa 2).²⁵ Los efectos de la pandemia están reforzando dichas tendencias, en la medida en que producir incrementa la soberanía (tecnológica, sanitaria, alimentaria) de los países.

²⁵ Las políticas horizontales son aquellas que no están destinadas a un sector explícitamente (por ejemplo, las de infraestructura o las educativas). Las políticas verticales sí están explícitamente dirigidas a algún sector que se quiere fomentar.

Mapa 2. Iniciativas de Políticas de Desarrollo Productivo en el mundo, según año de lanzamiento



Fuente: elaboración propia en base a relevamientos propios y CEU-UIA.

Asimismo, en la esfera académica, una multiplicidad de nuevos estudios –con los más avanzados métodos microeconómicos– han mostrado una elevada efectividad de muchas políticas de desarrollo productivo en el desarrollo de las naciones.²⁶ De este modo, el consenso predominante en las décadas previas –aquel por medio del cual “la mejor política industrial es aquella que no

²⁶ Para un estado del arte, ver Lane (2020).

existe²⁷— está dando lugar a uno que afirma que las políticas productivas, bien diseñadas e implementadas, con evaluaciones de impacto rigurosas y con participación del sector privado (por ejemplo, por medio de mesas sectoriales) son una palanca clave para incrementar la innovación, la productividad, el empleo de calidad, los salarios y las exportaciones.

Desde el Ministerio de Desarrollo Productivo tenemos como objetivo central la transformación de nuestra estructura productiva hacia mayores niveles de innovación, creatividad y productividad, lo cual permitirá incrementar nuestra capacidad exportadora sobre la base de empleos de calidad y salarios crecientes. No hay desarrollo posible si solo pudiéramos incrementar las exportaciones licuando el costo laboral por medio de devaluaciones. El cambio estructural justamente permite reconciliar bienestar social con sustentabilidad en la balanza de pagos y, por ende, que dicho bienestar sea permanente y no tan dependiente de los términos del intercambio.

Son varios los ejes de acción que proponemos y que tienen como meta primordial incentivar la innovación y la creatividad. Por un lado, está la mencionada y flamante Ley de Economía del Conocimiento, que genera previsibilidad e incentivos claros para el desarrollo de industrias intensivas en innovación y creatividad, tales como software, la producción audiovisual, la biotecnología, la bioinformática, la ingeniería genética, la nanotecnología, la nanociencia, la industria satelital, la industria aeroespacial y la industria nuclear.

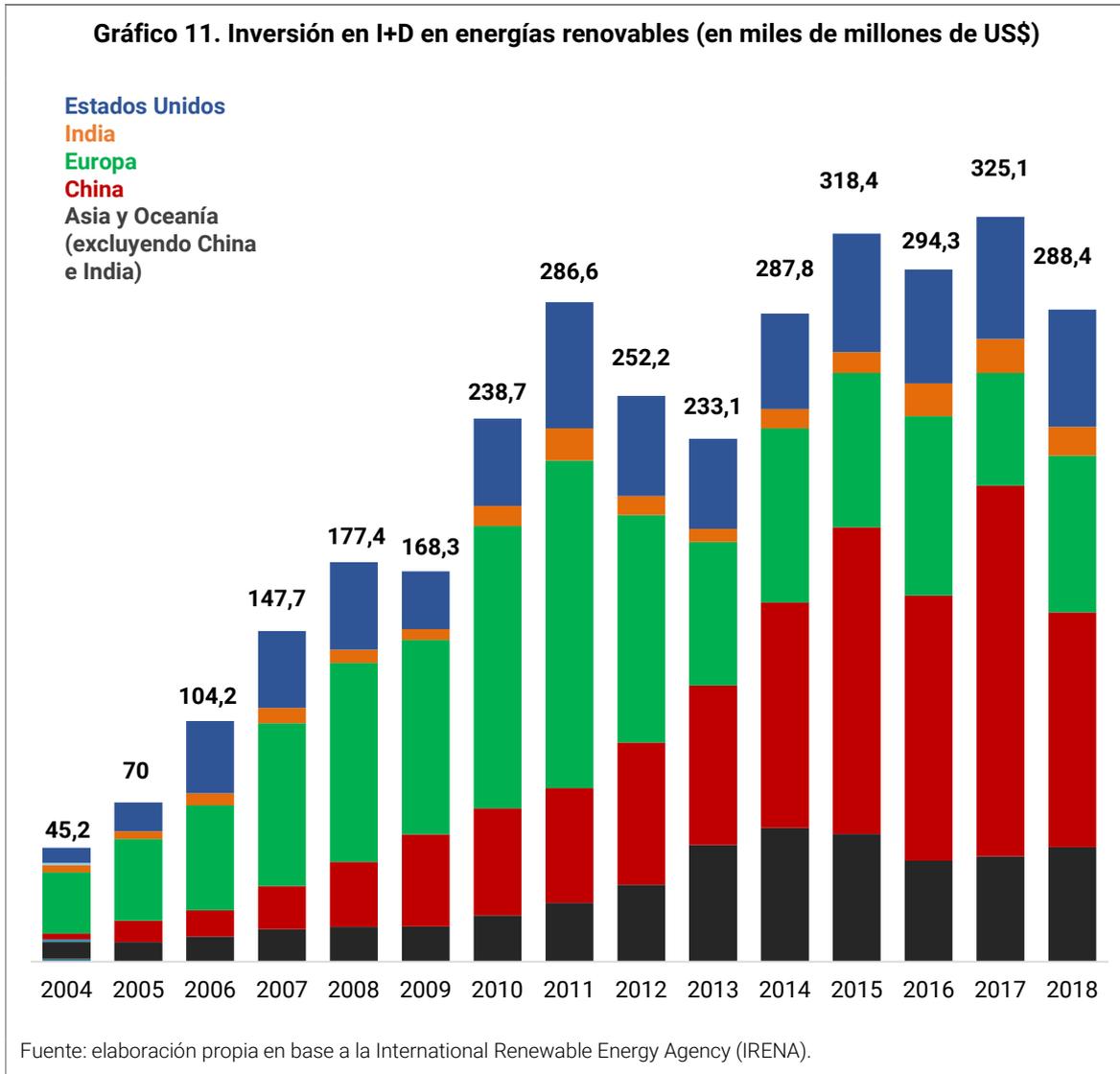
A ello se le suman otras iniciativas sobre las que venimos trabajando, entre las que se destacan: a) una nueva política automotriz (que procura generar incentivos para un mayor desarrollo local de autopartes con creciente innovación); b) el fomento a la electromovilidad (sector que requiere una alta innovación, al tratarse de un sector embrionario); c) un esquema de compras públicas para la innovación (por medio de la cual se busca que el Estado garantice demanda a aquellas empresas que desarrollen nuevos productos, servicios y soluciones innovadoras); d) un esquema, trabajado en conjunto con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Agencia I+D+i, de crédito fiscal para I+D+i para que los gastos realizados en investigación, desarrollo, innovación y modernización tecnológica puedan ser aplicados al pago de impuestos nacionales (por la vía del instrumento del crédito fiscal); e) un plan específico para el desarrollo de la industria audiovisual, que prevé incentivos fiscales y baja de aranceles de importación para los bienes de capital ligados al sector, y f) un programa integral de formación en capital humano en economía del conocimiento, que apunta entre otras cosas a formar 10.000 jóvenes en pensamiento computacional y programación y a capacitar en tecnologías digitales a personas mayores de 45 años y provenientes de sectores vulnerables.

5. Ninguna política productiva será sustentable si no contempla la dimensión ambiental

Históricamente, las políticas productivas prestaron mayor atención a la maximización del PIB, sin atender al daño ambiental que conllevan muchas actividades económicas. En los últimos años, diferentes países estuvieron repensando integralmente sus políticas productivas para fomentar cadenas de valor que sean más amigables con el medio ambiente, lo cual se ha manifestado en un incremento sistemático de la inversión en I+D destinada a tal fin (gráfico 11). En particular, han ganado en importancia las tecnologías verdes, ámbito en el cual se abren nuevas oportunidades

²⁷ La frase corresponde al economista de la Universidad de Chicago Gary Becker, y data de 1985.

tecnológicas en las que nuestro país –si las sabe aprovechar– puede ser un jugador regional relevante.



Uno de los ejes centrales de las políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo tiene que ver con impulsar un Nuevo Acuerdo Verde (*Green New Deal*). Hemos venido trabajando en torno a varias iniciativas.

En primer lugar, la eficiencia energética de los hogares. Para ello, el 22 de septiembre anunciamos la creación de una línea del Banco Nación para la compra de electrodomésticos eficientes en términos energéticos, por hasta \$100.000, a tasa fija del 15% y en 36 cuotas. En segundo orden, venimos trabajando en el impulso a la movilidad sustentable a partir de un régimen de promoción de la electromovilidad, que incentivará tanto la oferta como la demanda de vehículos y partes vinculadas a este tipo de tecnologías. El desarrollo de la electromovilidad generará oportunidades para además desarrollar localmente la cadena del litio. En tercer lugar, también hemos ido avanzando en el diseño de un plan para el desarrollo de proveedores nacionales para la energía

eólica (por medio del mencionado Proyecto Aerogenerador Argentino). En cuarto orden, nos interesa particularmente el desarrollo de las tecnologías nacionales ligadas a la energía solar térmica, que permitan fabricar en el país termotanques solares híbridos y, además, desarrollar capacidades de instalación y control de calidad a través de programas de capacitación para cooperativas de instaladores.

Una quinta iniciativa en la que hemos estado trabajando y que pretendemos impulsar en los próximos años es la economía circular. En una primera etapa, el foco estará puesto en la sensibilización y la concientización sobre las virtudes de largo plazo de un sistema de economía circular. En esta primera etapa, se pondrán en marcha algunas iniciativas piloto (por ejemplo, sobre neumáticos fuera de uso), y también la creación de la Mesa de Industria de Reciclado y del Registro Nacional de Economía Circular. Asimismo, se avanzará en programas de capacitación en producción sostenible. En una segunda etapa, se crearán instancias de debate y diálogo entre los distintos actores (públicos, privados, ONGs, cooperativas, trabajadores) con el objetivo de lograr acuerdos que permitan la redacción de una normativa que regule a nivel nacional la economía circular. Esta normativa debería incorporar de manera integral los cambios en materia productiva, ambiental y social que genera este nuevo paradigma.

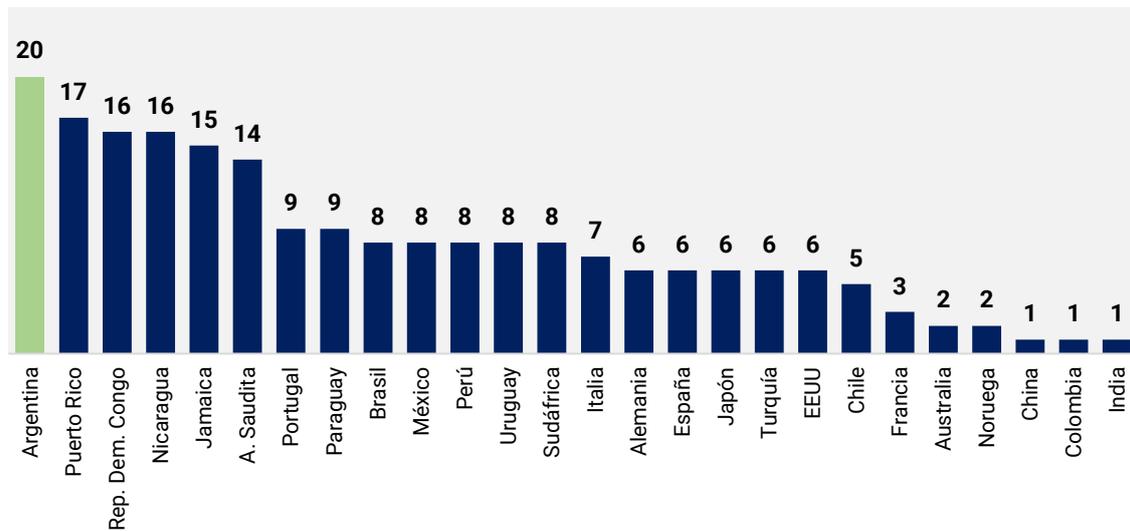
Otra medida relevante es el programa de desarrollo de parques industriales (puesto en marcha en septiembre), el cual tendrá un fuerte compromiso con la dimensión ambiental, al incorporar la dimensión de parques verdes y sustentables. Actualmente, muchos mercados externos (en particular los de la Unión Europea) demandan el cumplimiento de buenas prácticas medioambientales, de modo que aquellas empresas que formen parte de parques verdes y sustentables tendrán un certificado que les permitirá posicionarse favorablemente ante las y los consumidores locales y externos.

A ello se suma una importante iniciativa impulsada en septiembre por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que es el Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto, y cuyo objetivo es el cierre de los más de 5.000 basurales a cielo abierto que tiene el país, y la construcción de complejo socioambientales para el tratamiento diferenciado y eficiente de los residuos y la adquisición de equipamiento para protección de recicladoras y recicladores urbanos. Se trata de una política de alcance federal pero articulada junto a provincias y municipios. Además de ser una política ambiental, será un insumo adicional para la reactivación económica de cooperativas y PyMEs que se dedican al reciclado, con la consiguiente generación de empleo y el impulso a la economía circular. En una primera etapa, se comprometerá –gracias a financiamiento del BID– inversiones por \$1.700 millones en 55 municipios de 15 provincias, con 9 millones de habitantes beneficiados.

6. Una macroeconomía estable es necesaria para el desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad

Si bien los principales problemas que tiene la economía argentina en materia de sustentabilidad económica son de carácter estructural y productivo, los vaivenes económicos que mostró Argentina estuvieron asociados, también, a manejos insostenibles desde un punto de vista macroeconómico. Desde 1974, Argentina ha sido el país del mundo con mayor cantidad de años de recesión: 20 sobre un total de 45 años (gráfico 12).

Gráfico 12. Cantidad de años de recesión entre 1974-2019



Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial.

Las crisis económicas son momentos en los cuales se destruyen empleos de calidad, empeora la distribución del ingreso (debido a que sube el desempleo), se reducen capacidades productivas y se postergan proyectos de inversión. Por lo tanto, una política macroeconómica consistente, entendida como aquella que evita o minimiza las posibilidades de una crisis económica, es también una política de desarrollo.

Esto incluye una política fiscal, monetaria y cambiaria prudente, equilibrios externos, regulaciones macroprudenciales de los flujos financieros y evitar ciclos de endeudamiento insustentables, entre otras cosas. Desde ya, la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos debe contemplar también los equilibrios sociales y productivos, pero bajo la premisa de que éstos solo se logran duraderamente con consistencia macroeconómica. El Presupuesto 2021 es en este sentido una propuesta razonable, prudente y realista con los desafíos de una Argentina que busca recuperarse de tres años de recesión.

La exitosa renegociación de la deuda pública junto con las políticas de desarrollo productivo impulsadas desde el Ministerio permitirán incrementar los grados de libertad de las políticas macroeconómicas en el largo plazo. En particular, nuestra premisa es que las políticas de desarrollo productivo sirven para construir una macroeconomía más estable, sea por la vía de un mayor equilibrio externo o porque la transformación de la estructura productiva –al incrementar la productividad y la sofisticación de los distintos complejos productivos– permitirá crear empleos de mejor calidad, mayor formalidad y con mayores salarios, lo cual a su vez incide virtuosamente en la recaudación (por ejemplo, por el lado de aportes y contribuciones a la seguridad social o por IVA) y por ende en el equilibrio fiscal. Asimismo, vale agregar que nuestra mirada es que tanto los nuevos regímenes de promoción como la revisión de los actuales deben maximizar el impacto macroeconómico de la inversión pública, potenciando las exportaciones y contemplando el equilibrio fiscal a través de instrumentos que sean costo-efectivos y con impacto medible rigurosamente.

7. Para bajar la pobreza y la desigualdad necesitamos un Estado que promueva la inversión privada y la suba de la productividad

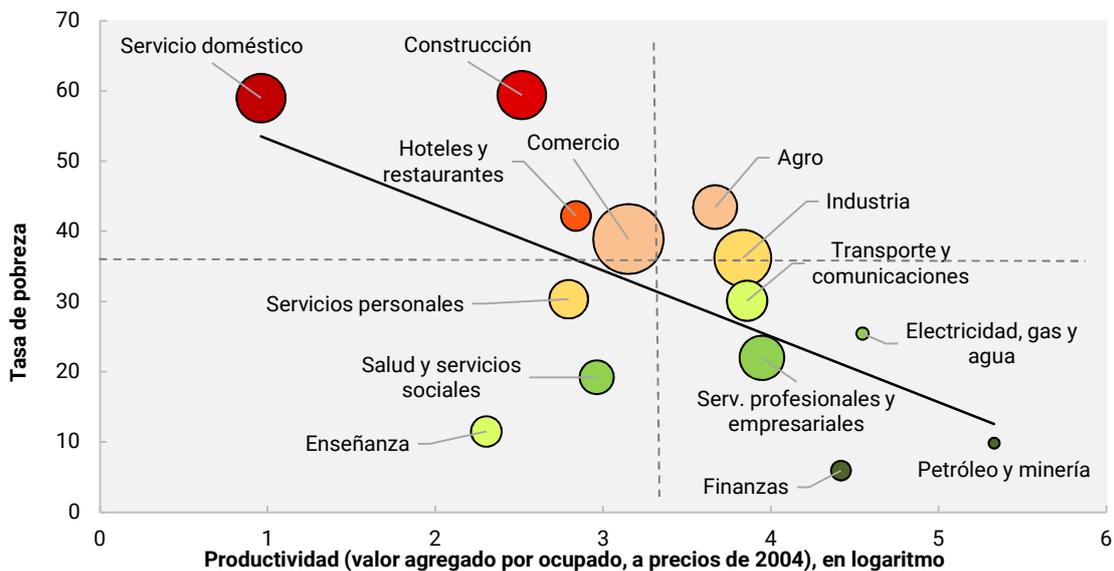
Para reducir la pobreza y la desigualdad, necesitamos generar empleos de calidad. Para generar empleos de calidad, necesitamos crecer. Para crecer, necesitamos las divisas necesarias para no entrar en crisis de balanza de pagos que hagan disparar la inflación y depriman los salarios y el mercado interno. Para obtener esas divisas necesitamos exportar más. Para exportar más, necesitamos ser más competitivos. Para ser más competitivos –y no tener que recurrir a devaluaciones que empobrecen a amplios sectores de la sociedad– necesitamos incrementar la productividad. Y para incrementar la productividad necesitamos inversión privada, en particular en sectores de alta intensidad tecnológica. Para que haya inversión privada necesitamos una combinación de distintos factores, como demanda pujante –que asegure a los empresarios que van a vender con rentabilidad lo que producen–, previsibilidad macroeconómica, acceso al crédito productivo, formación de nuevas capacidades y la apertura de mercados externos.

La mejora de la productividad es una condición necesaria –no suficiente– para lograr la mejora en la calidad de vida de la población. En el pasado, hubo procesos de mejora de la productividad que fueron de la mano con destrucción de puestos de trabajo y la consiguiente suba del desempleo, la pobreza y la desigualdad. Es por ello que para algunas personas el concepto de “productividad” despierta una comprensible desconfianza.

Sin embargo, todo proceso de mejora sostenible de la calidad de vida de las mayorías estuvo acompañado de mejoras de la productividad. Eso fue lo que ocurrió en la Europa de la segunda posguerra, en los países nórdicos (que hoy tienen excelentes indicadores sociales y de igualdad) o en los más recientes casos exitosos de industrialización, como Singapur, Corea del Sur y China.

Si observamos la Argentina actual, encontraremos una estrecha relación entre mejores condiciones de vida y productividad. En el gráfico 13, podemos ver que aquellos sectores tienen mayor productividad tienden a tener menores tasas de pobreza, lo cual se debe a altos niveles de formalización y salarios. Por ejemplo, sectores como “Petróleo y minería”, “Finanzas” y “Servicios profesionales y empresariales” poseen altos niveles de productividad respecto a la media, y tasas de pobreza inferiores al 20% (cuando en el promedio del país esa cifra fue del 35,5% en 2019). Por el contrario, el servicio doméstico y la construcción son dos ramas de baja productividad relativa, con muy elevados índices de informalidad y bajos ingresos. Por tal razón, no sorprende que sean los que tienen las peores condiciones de vida: en ambos casos, la pobreza ronda el 60%. El cambio estructural implica que las burbujas se muevan en una doble dirección: a) en primer lugar, que todas lo hagan hacia abajo a la derecha (es decir, que todas incrementen su productividad y reduzcan la pobreza de sus trabajadoras y trabajadores), y b) que las burbujas con mejores índices de productividad y pobreza ganen peso relativo en la economía y el empleo.

Gráfico 13. Productividad, tasa de pobreza y participación en el empleo por rama (sector privado), año 2019



Nota: los datos muestran la tasa de pobreza en hogares en donde el jefe/a trabaja en la rama correspondiente. El tamaño de la burbuja muestra la contribución al empleo total.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

La mejora de la productividad obedece a distintos factores: a la inversión en I+D y en nuevas maquinarias y equipos (de ahí la importancia de la inversión), a la creación de nuevos sectores, a la implementación de nuevos métodos productivos, a cambios en la organización de las firmas, a la capacitación y educación de las y los trabajadores, al crecimiento de mercados (que generan una mayor escala) o a la experiencia en el mercado (que implica aprendizajes acumulados muchas veces intangibles).

Las y los trabajadores y las y los empresarios son actores claves de la productividad. Por ejemplo, políticas de capacitación de la mano de obra ayudan a mejorar la productividad, del mismo modo que retribuciones gratificantes al esfuerzo por parte de las y los trabajadores. Del lado de los trabajadores, la capacidad y voluntad de poder adaptarse a las nuevas circunstancias ayuda a que el proceso productivo sea más eficiente.

Las políticas productivas juegan un rol determinante para impulsar la productividad y, por ende, la baja sostenible de la pobreza y la desigualdad. Al generar incentivos adecuados, las políticas productivas incrementan las probabilidades de que aparezcan nuevos sectores de alta productividad y de que las firmas hoy existentes puedan crecer, adquirir nuevas tecnologías y acercarse a la frontera tecnológica.

Uno de los objetivos más importantes que nos proponemos desde el Ministerio de Desarrollo Productivo es justamente el incentivo a la inversión y a la mejora de la productividad. De ahí que existan una multiplicidad de iniciativas en esa dirección.

Uno de los grandes ejes en pos de la mejora de la productividad es el Plan de Competitividad Industrial 4.0, anunciado en septiembre. Este Plan tiene tres componentes. El primero es la creación del Sistema Nacional de Asistencia Tecnológica 4.0, el cual apuntará a la articulación y potenciación

de los distintos organismos vinculados a la asistencia tecnológica a la industria (Secretaría Pyme, INTI, Universidades y Centros Tecnológicos), para así masificar la asistencia tecnológica a las empresas manufactureras. El segundo son los incentivos a la adopción de tecnologías 4.0. Ello se realizará por medio de créditos fiscales a cuenta de impuestos nacionales en concepto de servicios de asistencia técnica o tecnológica, ANRs para la contratación de servicios de formación y crédito a tasa bonificada para la adquisición de soluciones tecnológicas. El tercer componente es la sensibilización, capacitación y concientización en tecnologías 4.0, a partir de la difusión y acercamiento de las nuevas tecnologías 4.0 mediante planes concretos destinados a las empresas, la capacitación en oficios 4.0 y la formación en expertos en tecnologías 4.0.

Un segundo gran eje es el apuntalamiento de los sectores de alta intensidad tecnológica, como la biotecnología, la nanotecnología, la informática, la automotriz y la satelital.

Hemos estado avanzando en el diseño de un nuevo esquema que amplíe los beneficios de la actual Ley de Biotecnología Moderna e incluya a la Nanotecnología, con el objetivo de incrementar la I+D, las interrelaciones entre científicos y el sistema productivo y los derrames de productividad al tejido productivo.

Para el sector digital, implementaremos el ya mencionado Programa Integral de Formación de Capital Humano para el Desarrollo Productivo, con el doble objetivo de, por un lado, suplir una demanda hoy insatisfecha que traba el desarrollo de uno de los sectores de mayor productividad e innovación de la estructura productiva argentina y, por el otro, favorecer la empleabilidad de jóvenes, mayores de 45 años y personas provenientes de grupos vulnerables.

Asimismo, está en marcha la Agenda de Transformación Digital PyME, que incluye los Programas de Apoyo a la Competitividad (PAC) de Transformación Digital y Kaizen 4.0, que otorgan ANRs de hasta un 70% para financiar proyectos destinados a avanzar hacia la digitalización y mejorar la productividad con tecnologías 4.0, respectivamente. Esto se complementa con el proyecto del *hub* INDTech Pymes 4.0 (una iniciativa colaborativa público – privada, en conjunto con la Agencia I+D+i y ADIMRA), que tiene como objetivo vincular la demanda de la industria con las soluciones de transformación digital y el desarrollo de proyectos de investigación, desarrollo e innovación.

Para el sector automotriz (otro sector cuya productividad es muy superior a la media nacional), estamos redefiniendo –gracias a un acuerdo con las terminales, las autopartistas y los sindicatos– los actuales incentivos para fomentar una mayor especialización en SUV y pick-ups, lo cual permitirá incrementar la escala y ganar eficiencia. Pretendemos avanzar en acuerdos extrazona para ganar nuevos mercados e incrementar las exportaciones y, con ello, la escala (algo clave en dicho sector). Asimismo, y en conexión con nuestro compromiso con la economía circular, impulsaremos el diseño de un Régimen de Gestión de Vehículos al Final de su Vida Útil, que permita recuperar y reciclar repuestos.

Respecto al sector satelital, pretendemos retomar los lineamientos de la Ley de Desarrollo de la Industria Satelital sancionada en 2015, potenciando los encadenamientos con los actores locales. Avanzaremos para que INVAP fabrique el satélite geoestacionario de comunicaciones ARSAT-3, en banda Ka y con propulsión eléctrica, optimizado para brindar Internet en zonas rurales o de difícil acceso, donde no llega la fibra óptica. Ello permitirá incrementar la productividad de las firmas que operen en esas regiones, y garantizar conectividad a parte de la población argentina.

Un tercer eje, completamente fundamental para impulsar la inversión y la productividad, es la ampliación del crédito productivo, en particular aquel ligado al cambio estructural. La creación del Sistema de Banca de Desarrollo será un nodo central de ese proceso, como también lo será la

Línea de Crédito para el Cambio Estructural, anunciada el 2 de septiembre. Se trata de una línea de crédito bancaria por \$200.000 millones para fomentar el crédito a mediano y largo plazo en proyectos que impulsen la sofisticación productiva, el incremento de la productividad y la sustentabilidad ambiental. El crédito tendrá un período de gracia, con tasa de interés reducida y requerirá de la aprobación por parte de la Unidad de Evaluación Técnica del Sistema de Banca de Desarrollo, que otorgará un certificado de elegibilidad.

Otro eje para fomentar la inversión productiva y el aumento de la productividad y sobre el cual hemos venido trabajando incansablemente desde el inicio de nuestra gestión es el de la inclusión financiera de las PyMEs y las cooperativas. La creación del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) en marzo ha sido fundamental para ello, ya que permite que el Estado oficie de garante ante préstamos bancarios. De esta manera, se facilita el acceso al sistema financiero de PyMEs y cooperativas, ya que muchas veces las entidades financieras les deniegan el crédito ante el temor por la incobrabilidad de los préstamos. En lo que va de 2020, el FOGAR ofició de garante de más de 46 mil PyMEs, permitiendo movilizar por esta vía \$56.171 millones en crédito productivo, mayormente para pago de salarios. A ello se suman líneas específicas también avaladas por el FOGAR tales como PymePlus (que contempla hasta \$20.000 millones en créditos al 24% para PyMEs que nunca en su vida tomaron un crédito) o la línea específica para cooperativas, al 18%. Si bien el FOGAR ha sido creado producto de la emergencia que creó la pandemia (y ha sido clave para que miles de PyMEs pudieran pagar salarios), en 2021 se reforzará, permitiendo direccionar cada vez más el financiamiento hacia la inversión y la ampliación productiva.

8. Una buena política productiva debe reducir las brechas de género

Hasta la actualidad, las políticas productivas se han preocupado muy poco por atender a las desigualdades de género existentes en la estructura productiva. En la Argentina, las mujeres perciben un salario horario 13% inferior al de los varones, cuando se controla por variables sociodemográficas tales como el nivel educativo y la edad.

Asimismo, las brechas de género son particularmente muy elevadas en los sectores de alta productividad y en aquellos que exportan. En la industria manufacturera, cuya productividad relativa es superior al promedio, la tasa de feminización apenas roza el 30%. Esa cifra cae a apenas el 10% cuando se analiza el porcentaje de mujeres que toma las decisiones en una firma industrial y a apenas el 5% en las grandes empresas industriales –que son las que en general tienen mayor productividad y propensión a exportar–.²⁸ En las actividades primarias –muchas de las cuales exportan– la participación femenina es de apenas el 17%, en tanto que en servicios de exportación como el software, de apenas el 32%.²⁹

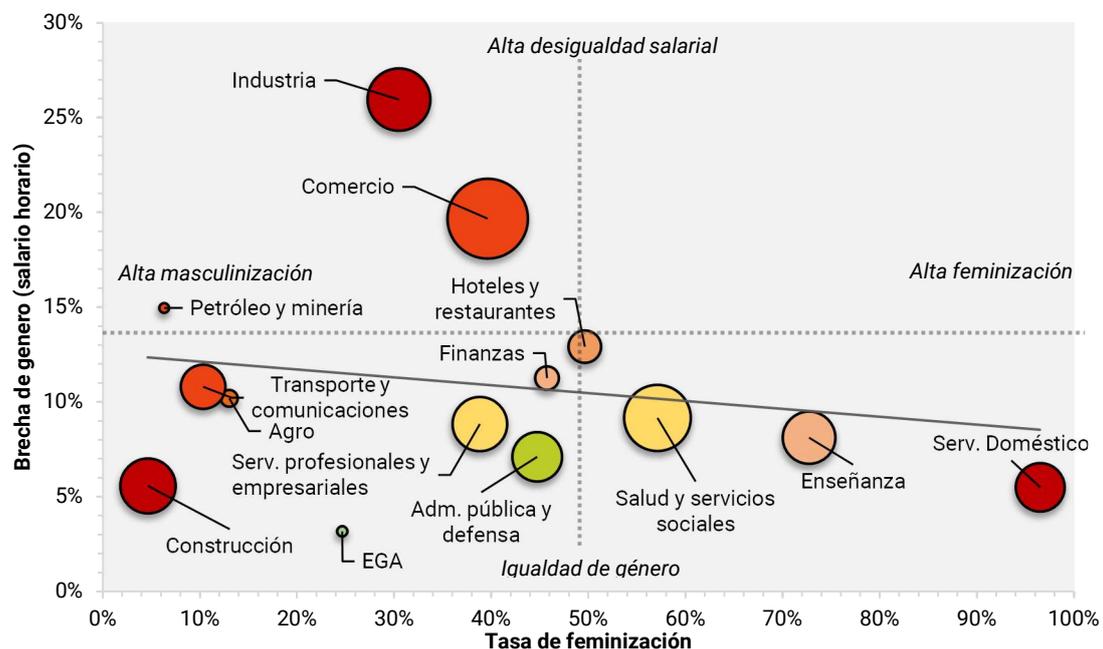
El gráfico 14 muestra la tasa de feminización de distintos sectores productivos, y la brecha de género en términos del salario horario. En ese gráfico se observa que servicio doméstico y construcción –que como hemos visto son sectores de alta pobreza e informalidad– son de género definido (es decir, respectivamente casi todos son mujeres y varones). Pero un dato que llama poderosamente la atención es que el sector con la mayor brecha salarial es el industrial (alrededor

²⁸ Datos tomados de la Encuesta Nacional de Empleo e Innovación (ENDEI), 2014–16.

²⁹ Datos tomados de la EPH.

del 26%). Esto significa que si tomamos a un varón y una mujer que trabajan en la industria, con exactamente los mismos atributos (edad, nivel educativo o rama industrial), el varón posee en promedio un ingreso horario 26% mayor (en el promedio de la economía, como dijimos anteriormente, esa brecha es del 13%). Una posible hipótesis que podría explicar por qué las mujeres son tan desfavorecidas en las actividades industriales es el rol de los estereotipos sociales, que asocian las mujeres al cuidado y las relaciones interpersonales y los varones a los “fierros”, la fuerza física, las fábricas y las ingenierías.

Gráfico 14. Brecha salarial de género, tasa de feminización por sectores y contribución al empleo (2016-19)



Nota: EGA es la sigla de “Electricidad, gas y agua”.
Fuente: Trombetta y Cabezón Cruz (2020).

Las políticas productivas deben incorporar incentivos para incrementar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, y a reducir –por medio de campañas de sensibilización y concientización– estereotipos que hoy dificultan la inserción de las mujeres en determinadas ramas que son estratégicas para el desarrollo nacional. Asimismo, una mayor diversidad al interior de estas ramas ayudará a una mayor pluralidad de ideas y enfoques en las empresas, incrementando las probabilidades de innovar y el crecimiento empresarial.

Desde el Ministerio de Desarrollo Productivo, apuntamos a generar las pautas para introducir cambios culturales en el funcionamiento de las empresas. Un sistema productivo que se priva del talento de las mujeres pierde oportunidades de crecimiento, innovación y mejora de la productividad. Debemos repensar el espacio empresarial, generando mayores oportunidades para las mujeres, eliminando brechas de desigualdad y generando ámbitos que prevengan y castiguen la discriminación y la violencia de género.

La nueva Ley de Economía del Conocimiento va en esta dirección, ya que incorpora beneficios fiscales (desgravaciones de contribuciones patronales) para aquellas firmas de SBC que

incorporen mujeres y diversidades (vale apuntar que, al igual que lo que ocurre en la industria, los SBC también están altamente masculinizados). Asimismo, el nuevo decreto de parques industriales también retoma esta filosofía, premiando con mayores incentivos fiscales a los parques que cuenten con mujeres en sus comités de conducción. Lo mismo puede decirse de las líneas de crédito subsidiado que venimos impulsando desde el Ministerio, las cuales al menos en un 20% deben estar destinadas a emprendimientos liderados por mujeres.

Otra propuesta que venimos trabajando con enfoque de género es el Incluir 4.0, que forma parte del programa integral de formación de capital humano para el desarrollo productivo. El Incluir 4.0 tiene como objetivo implementar programas formativos orientados a sectores sociales en situación de vulnerabilidad (mujeres en situación de riesgo, géneros disidentes, jóvenes en programas de recuperación de adicción, privados de libertad, mayores de 45 años, refugiados, migrantes y habilitantes de localidades con carencias) con la meta de que puedan dar sus primeros pasos en la industria del software, incorporando conocimientos técnicos vinculados a disciplinas como *testing* y habilidades blandas. Estos cursos se desarrollarán de manera articulada con el sector productivo, lo cual posibilita indicadores altos en empleabilidad de los perfiles formados.

9. La apertura comercial no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe ser utilizada de manera inteligente

Imaginemos una casa en su vínculo con el exterior. Si la casa permanece cerrada y aislada, la ventilación no corre y se acumulan olores desagradables. Si se abren las ventanas, la casa se ventila, pero entran bichos que nos hacen la vida imposible. Si, por el contrario, se abren las ventanas pero se incorporan mosquiteros, la casa se ventila sin que entren bichos.

A menudo, los debates sobre el desarrollo se reducen a visiones extremas, que en nuestra metáfora sería la discusión entre quienes creen que mantener cerrada la casa es una solución versus quienes piensan que abrir las ventanas sin ningún filtro es la receta.

Ni la apertura comercial ni la protección deben ser fines en sí mismos, sino medios que incrementen las posibilidades de que Argentina pueda crecer sosteniblemente. Como tal, nuestra inserción al mundo debe ser pragmática, y no dogmática, teniendo en cuenta que mercado interno y mercado externo son complementos más que una dicotomía. En la metáfora, se trata de abrir la ventana asegurándonos de tener mecanismos de salvaguarda como un mosquitero.³⁰

Como hemos mencionado anteriormente, en el pasado, las experiencias de apertura comercial no incorporaron esto último. Si bien permitieron incrementar las exportaciones, simultáneamente hicieron disparar las importaciones en una magnitud todavía mayor. A pesar de que muchas empresas pudieron acceder a mercados externos, el salto de las importaciones acarrió costos muy grandes sobre la estructura productiva local, al hacer desaparecer firmas que tenían capacidades acumuladas o al provocar abultados déficits comerciales que terminaron siendo insostenibles, desatando devaluaciones de la moneda local que a su vez incrementaron el desempleo, la pobreza y la desigualdad. Por su lado, un proteccionismo dogmático y sin criterios

³⁰ Esta metáfora es tomada de Rodrik (2012).

claros y condicionalidades tampoco es deseable, ya que genera sobrecostos para las empresas y las personas, sin fomentar la innovación y la modernización del tejido productivo.

La Argentina del futuro debe sin ningún tipo de dudas integrarse más al mundo, ya que allí hay un potencial enorme para ganar escala y mercados, que nos permitan exportar más y generar más puestos de trabajo. Pero esa integración debe ser bien diseñada, de modo que no se generen déficits externos insostenibles ni que impida el desarrollo de sectores de mayor complejidad tecnológico. De ese modo, nuestro potencial para crecer sin entrar en crisis externas se incrementará.

En el Ministerio de Desarrollo Productivo partimos de la premisa de que la inserción al mundo debe ser inteligente. Es por eso que, por un lado, apostamos en muchas de las iniciativas al desarrollo de proveedores nacionales, con el objetivo de crear nuevos sectores que incrementen capacidades productivas fabricando primero para el mercado local e incentivando luego la exportación. A su vez, tenemos como horizonte la reducción de aranceles de importación de bienes de capital para fomentar sectores creativos y con potencial exportador, como en el caso de la industria audiovisual. Ello lo haremos pues Argentina no tiene proveedores de este tipo de bienes, y desarrollarlos retrasaría el crecimiento de la industria audiovisual. Siempre que encontremos sectores que requieran de importaciones imprescindibles –y donde las capacidades productivas nacionales sean reducidas como para suplirlas localmente– fomentaremos iniciativas de esta índole.

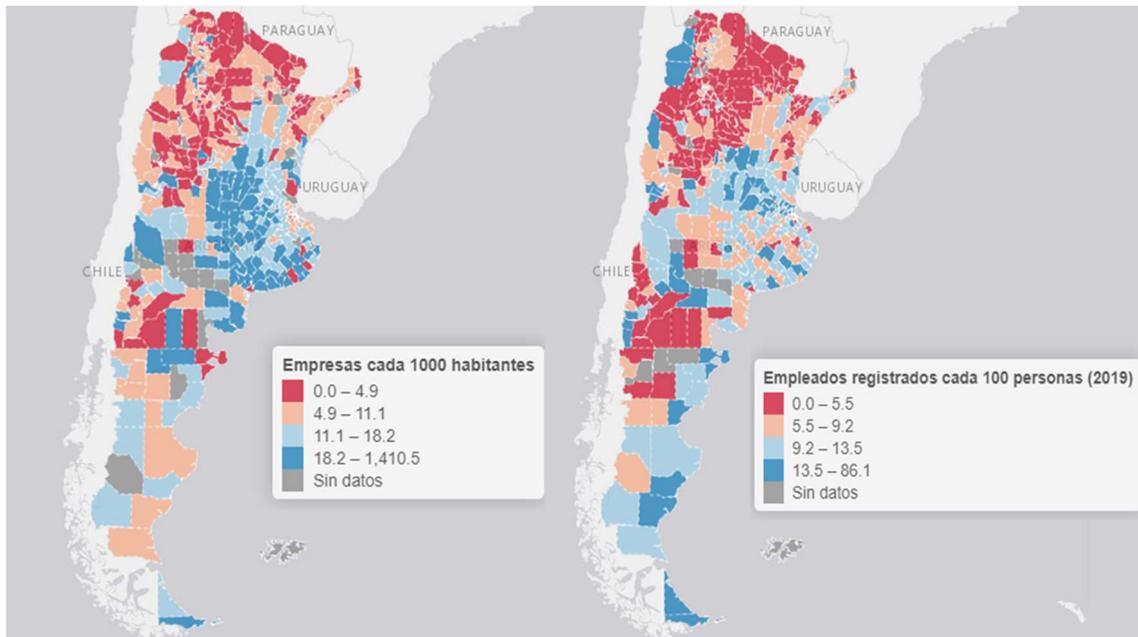
10. Toda política de desarrollo productivo debe ser una política de desarrollo regional

Al igual que en toda la región latinoamericana, en Argentina las brechas territoriales son mayores a las de cualquier país desarrollado. Por ejemplo, la brecha del producto per cápita entre CABA y Misiones es de 6 veces;³¹ en contraste, en Italia –considerado uno de los países con mayores desigualdades territoriales de Europa– esa brecha no alcanza las 3 veces.

Las desigualdades territoriales en Argentina datan desde que nuestro país se constituyó como tal. Las expresiones de dichas desigualdades territoriales son múltiples, y tienen que ver con desigualdades salariales, de pobreza, de empresariedad, de infraestructura, de esperanza de vida o de acceso al empleo de calidad, al crédito o a servicios básicos como la educación y la salud (mapa 3). Históricamente, esas desigualdades fueron la causa principal de que la distribución poblacional de nuestro país fuera tan macrocefálica, con las externalidades negativas que ello acarrea (grandes concentraciones urbanas como el Gran Buenos Aires que no logran brindar a parte de sus habitantes condiciones dignas de vivienda, hábitat y transporte).

³¹ Estimación del Centro de Estudios para la Producción (CEP–XXI) en base al PBG–INDEC 2004 y cálculos propios.

Mapa 3. Empresas y empleados formales per cápita por departamento, 2019



Nota, cada color es un cuartil.

Fuente: elaboración propia en base a AFIP y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Así como las políticas productivas son cruciales para cerrar las brechas de género, también ocurre lo mismo con las desigualdades territoriales. Ninguna política productiva será satisfactoria si no logra incentivar la empresariedad y las capacidades tecnológicas en las regiones más postergadas, de modo tal que se permita la generación de empleo de calidad en dichas regiones, disminuyendo así la pobreza. Todo ello disminuiría la probabilidad de que las personas se vean obligadas a abandonar el lugar en el que nacieron, en donde están sus seres más queridos, por motivos económicos.

En el Ministerio de Desarrollo Productivo, al igual que en el conjunto del gobierno nacional, tenemos una multiplicidad de iniciativas tendientes a cerrar las brechas territoriales e incentivar el desarrollo económico federal.

En primer lugar, desde el gobierno nacional apuntaremos a aminorar las brechas de infraestructura por medio de la inversión pública en el gasoducto del NEA, en la Hidrovía Paraná-Paraguay y a través de diversos programas federales de obras de infraestructura de transporte, a cargo de ministerios como el de Economía, el de Obras Públicas y el de Transporte. Todo ello permitirá disminuir los costos de transporte a los sectores productivos lejanos al AMBA, beneficiando la competitividad y, por ende, las posibilidades de incrementar las exportaciones de las economías regionales.

Tras la paralización de 2018, la reactivación del gasoducto del NEA es una obra de vital importancia para el desarrollo productivo y para el acceso al gas en numerosas localidades de dicha región. El acceso al gas permitirá la aparición de nuevos sectores en la región, dado que sin gas muchas actividades manufactureras no pueden funcionar.

La ampliación de las obras en la Hidrovía Paraná-Paraguay, en lo que concierne a mantenimiento, dragado y balizamiento, será clave para mejorar la logística para nuestras exportaciones de bienes (ya que por allí pasa el 80% de nuestras mercancías vendidas al exterior). Además, reviste un elevado valor geopolítico y estratégico de integración regional. Para apuntalar la Hidrovía se creará un consejo federal como espacio de coordinación, el cual estará presidido por el Ministerio de Transporte y con la representación de las provincias participantes (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe), de actores del sector privado y de entidades sociales. Asimismo, se creó la Sociedad Administradora Federal Hidrovía Sociedad del Estado, en el seno del Ministerio de Transporte, quien administrará la autopista fluvial. En esta sociedad, el Estado nacional tendrá el 51% del paquete accionario, y las provincias el 49% restante.

Otro eje clave para el desarrollo regional serán las obras de infraestructura de transporte, cuyo objetivo será el incremento de la competitividad del conjunto de las actividades productivas de país y la mejora del transporte interurbano de pasajeros. En el Presupuesto 2021 están estipulados \$103.000 millones en obras de vialidad, \$69.000 millones en obras ferroviarias y \$14.800 millones en obras para buses, las cuales además motorizarán la cadena de la construcción.

Por fuera del eje de infraestructura, el desarrollo regional será apuntalado por una batería adicional de instrumentos. Aspiramos a que el diálogo con el consejo para el desarrollo agroindustrial –que incluye a las cámaras del sector– tenga gran impacto en las provincias con fuerte base agroindustrial. El programa de desarrollo de la industria porcina (trabajado coordinadamente con Cancillería y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) podrá tener un significativo impacto en el NOA y el NEA, donde se prevé que se radiquen buena parte de las granjas. Venimos trabajando con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para el apuntalamiento de la cadena pesquera y acuícola, de fuerte potencial en las economías regionales. Otro eje sobre el que venimos avanzando es el desarrollo del cannabis de uso medicinal e industrial, y sobre el que generaremos un marco regulatorio que permita el desarrollo de toda la cadena productiva. Ello tendrá un impacto relevante en 13 provincias que ya tienen iniciativas al respecto.

Un eje adicional que concierne al desarrollo federal será la revisión del actual modelo de especialización fueguino. Venimos trabajando en coordinación con la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, para incentivar la inversión en nuevos sectores y en la infraestructura necesaria para su desarrollo.

Por otra parte, la nueva Ley de Economía del Conocimiento incorpora incentivos fiscales adicionales para quienes incorporen personas residentes en zonas desfavorables y/o provincias de menor desarrollo relativo, lo cual permitirá impulsar actividades de alto contenido tecnológico en regiones hoy periféricas de nuestro territorio. Asimismo, el nuevo decreto de parques industriales tiene como norte la inversión productiva federal, el ordenamiento territorial y la generación de empleo local. Para ello, se otorgarán ANRs de hasta 60 millones de pesos y subsidios de tasa. Por su parte, también venimos trabajando desde el Ministerio en los Planes de Desarrollo Productivo Federal, que se focalizarán en el fortalecimiento de las cadenas de valor prioritarias de cada región, a partir de diagnósticos validados conjuntamente con las provincias. A su vez, se procurará descentralizar los programas nacionales de apoyo y fortalecimiento a las PyMEs, para alcanzar una mayor granularidad territorial de las políticas productivas, adaptadas a las realidades regionales.



Cuadro 2. Resumen de los consensos y sus primeros ejes e iniciativas	
Consenso	Primeros ejes e iniciativas
1. Necesitamos exportar más	a) Baja de retenciones y suba de reintegros a la industria; b) Baja de retenciones a la minería; c) Ley de economía del conocimiento; d) Ampliación sostenida del crédito productivo; e) Trabajo en una mirada de largo plazo sobre el desarrollo agroindustrial junto al Consejo Agroindustrial Argentino; f) Programa de desarrollo porcino; g) Programa de desarrollo pesquero y acuícola; h) Desarrollo de infraestructura para bajar costos logísticos; i) Programa de desarrollo de proveedores; j) Programa de internacionalización PyME; k) Plan 1.000 millones (para exportaciones de vino embotellado)
2. Ningún sector productivo sobra: todos son importantes	a) Sistema de banca de desarrollo; b) Financiamiento PyME y a cooperativas; c) Programa de desarrollo de proveedores (energía, minería, industrias de la salud, naval, ferroviaria, automotriz); d) Programas sectoriales específicos (industria 4.0, biotecnología, nanotecnología, software, industrias creativas, industrias de la salud, automotriz, electromovilidad, naval, satelital, aeroespacial, renovables); e) Mesas sectoriales (química, textil-calzado, foresto-industria, metalmecánica, muebles, juguetes, electrónica, electrodomésticos, materiales para la construcción, motos y bicicletas)
3. Hay una falsa antinomia entre mercado interno y mercado externo	a) Relanzamiento de Ahora12 + baja de retenciones y suba de reintegros a la industria; b) Desarrollo de las cadenas intensivas en recursos naturales (vía rediseño de retenciones y reintegros para impulsar valor agregado y vía desarrollo de proveedores); c) Compras Públicas para la Innovación; d) Programa de Fortalecimiento de la Industria de Equipamiento Médico; e) Proyecto Aerogenerador Argentino; f) Programa de Impulso a la Industria Naval (y articulación con FONDEF)
4. No hay futuro sin políticas productivas que fomenten la creatividad y la innovación	a) Ley de economía del conocimiento; b) Nueva política automotriz; c) Promoción de la electromovilidad; d) Compras Públicas para la Innovación; e) Crédito fiscal para la I+D+i; f) Programa de promoción de la industria audiovisual; g) Programa integral de formación en capital humano en economía del conocimiento

Continúa en la página siguiente.



Cuadro 2. Resumen de los consensos y sus primeros ejes e iniciativas (continuación)

Consenso	Primeros ejes e iniciativas
5. Ninguna política productiva será sustentable si no contempla la dimensión ambiental	a) Electromovilidad; b) Renovación de electrodomésticos para la eficiencia energética; c) Proyecto Aerogenerador Argentino; d) Programa de desarrollo de la energía solar térmica; e) Economía circular; f) Nuevo decreto de Parques Industriales ("Parques verdes y tecnológicos"); g) Régimen de Gestión de Vehículos al Final de su Vida Útil; h) Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)
6. Una macroeconomía estable es necesaria para el desarrollo productivo y la creación de empleo de calidad	a) Renegociación exitosa de la deuda pública + Presupuesto 2021; b) Políticas de desarrollo productivo para relajar presiones sobre la balanza de pagos (incentivos claros a las exportaciones y a la I+D); c) Políticas de desarrollo productivo para mejorar la productividad y la formalización de la economía (mayor recaudación impositiva y mayor equilibrio fiscal); d) Políticas de desarrollo productivo que sean costo-efectivas en el plano fiscal.
7. Para bajar la pobreza y la desigualdad necesitamos un Estado que promueva la inversión privada y la suba de la productividad	a) Ley de economía del conocimiento; b) Línea de crédito para el cambio estructural; c) Sistema de banca de desarrollo; d) Inclusión financiera PyME (FOGAR, PymePlus, línea para cooperativas); e) Ampliación de líneas de crédito para la inversión; f) Plan de Competitividad Industrial 4.0; g) Nuevos incentivos para biotecnología moderna; h) Programa integral de formación de capital humano para la economía del conocimiento; i) Nueva política automotriz; j) Incentivos sectoriales para industria satelital; k) Transformación digital PyME (PAC Transformación Digital + Kaizen 4.0 + hub INDTech 4.0)
8. Una buena política productiva debe reducir las brechas de género	a) Ley de economía del conocimiento; b) Nuevo decreto de Parques industriales; c) Incluir 4.0; d) Líneas de crédito subsidiado para emprendimientos liderados por mujeres
9. La apertura comercial no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe ser utilizada de manera inteligente	a) Programa de desarrollo de proveedores nacionales; b) Redefinición integral del esquema de retenciones y reintegros; c) Apertura selectiva para importación de bienes de capital en sectores que no tienen proveedores nacionales (p. ej., audiovisual)
10. Toda política de desarrollo productivo debe ser una política de desarrollo regional	a) Infraestructura para el desarrollo productivo (energía y transporte); b) Trabajo en una mirada de largo plazo sobre el desarrollo agroindustrial junto al Consejo Agroindustrial Argentino; c) Programa para el desarrollo porcino; d) Programa de fomento a la pesca y acuicultura; e) Cannabis medicinal; f) Desarrollo fueguino; g) Ley de economía del conocimiento; h) Nuevo decreto de parques industriales; i) Planes de Desarrollo Productivo Federal

Una oportunidad histórica

Argentina se encuentra ante un momento especial para insertarse definitivamente en la senda del desarrollo económico, para bajar sosteniblemente la pobreza y las desigualdades de ingresos, de género y territoriales. La pandemia del COVID-19 ha llegado sobre una economía que ya venía golpeada luego de años de recesión. Sin embargo, si bien la pandemia ha generado un daño severo en muchos sectores productivos, pronto quedará atrás. Allí se sentarán los cimientos de la recuperación posterior.

Creemos que la construcción y puesta en marcha de consensos requiere fortalecer y profundizar el diálogo, y este ha sido un elemento central desde que este gobierno asumió en diciembre de 2019, con el planteo de la necesidad de un nuevo acuerdo económico y social, que involucre en una mesa de diálogo permanente a los sectores de la producción, del trabajo y la innovación.

Desde el Ministerio de Desarrollo Productivo venimos trabajando en políticas públicas que, creemos, tendrán un gran potencial para transformar nuestro futuro como país. Se tratan de políticas ambiciosas, pero trabajadas en conjunto a partir del diálogo y el consenso con el sector privado, las y los trabajadores y las provincias. Como hemos visto, en nuestra mirada no hay dogmas: se parte de realidades concretas y problemas por resolver, y se proponen instrumentos realistas para mejorarlos, siempre invocando el consenso entre los distintos actores relevantes. Una política pública bien diseñada e implementada, incorporando diferentes miradas y consensuada, tiene un potencial gigantesco para transformar la realidad.

Argentina y el desarrollo económico han tenido un vínculo difícil en las últimas décadas. Tenemos una oportunidad y propuestas concretas para reconciliarlo de una vez por todas. Podemos ser un gran país.

Bibliografía

Arakaki, A. (2016): "Cuatro décadas de necesidades básicas insatisfechas en Argentina", *Trabajo y Sociedad*, 27.

Arza, V. y Brau, W. (2019): "El péndulo en números", *Alquimias económicas*, recuperado de: https://alquimiaseconomicas.com/2019/10/23/el-pendolo-en-numeros/#_ftn1

Australian Trade Commission (2013): *Mining Software and Specialized Technologies*, Australian Trade Commission, Australian Government.

Groisman, F. (2013): "Gran Buenos Aires: Polarización de ingresos, clase media e informalidad laboral, 1974-2010", *Revista Cepal*, 109.

Lall, S. (2000): "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, Taylor and Francis Journals, vol. 28, pp. 337-369.

Lane, N. (2020): "The new empiricals of industrial policy", *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20, pp. 209-234.

OCDE (2011): "ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition. Classification of Manufacturing Industries into Categories Based on R&D Intensities", recuperado de <https://www.oecd.org/sti/ind/48350231.pdf>

Rodrik, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona: Antoni Bosch.

Schteingart, D. (2017): "Especialización productiva, capacidades estatales y desarrollo económico: trayectorias nacionales comparadas y análisis del caso noruego desde mediados de siglo XX", Tesis de Doctorado en Sociología, Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín.

Trombetta, M. y Cabezón Cruz, J. (2020): "Brecha salarial de género en la estructura productiva argentina", *Documentos de Trabajo del CEP XXI*, N° 2, octubre de 2020, Centro de Estudios para la Producción, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Weiss, L., y Thurbon, E. (2006): "The business of buying American: Public procurement as trade strategy in the USA", *Review of International Political Economy*, 13(5), pp. 701-724.

Wright, G. y Czelusta, J. (2003): "Mineral resources and economic development", Conference on Sector Reform in Latin America, Stanford Center for International Development.