

La industria argentina frente a los cambios globales: de la política comercial a la integración regional

El trabajo analiza las encrucijadas que atraviesa la agenda argentina de desarrollo, sobre todo la relacionada con el entorno productivo en un contexto signado por significativos cambios globales.

Se estudian las transformaciones globales desde una perspectiva latinoamericana y se describen los desafíos de la Argentina frente a la estrategia de desarrollo productivo.

Se analiza la matriz productiva y la destrucción de encadenamientos locales entre los '70 y el 2000 que se expresa en el déficit comercial de las manufacturas de origen industrial. Finalmente, se formula una agenda de política de mediano y largo plazo enfatizando la importancia de la integración regional como plataforma de desarrollo industrial y la potencialidad para avanzar en estrategias sectoriales para dinamizar el crecimiento.

Las opiniones vertidas en el presente documento son exclusiva responsabilidad de los autores, no la posición de la entidad. Los autores agradecen profundamente a todo el equipo del CEU por los valiosos aportes y comentarios.

DIEGO COATZ

Economista Jefe del Centro de Estudios de la UIA (CEU) y Secretario de SIDbaires.

PABLO DRAGÚN

Especialista en temas sectoriales.

MARIANELA SARABIA

Especialista en economía internacional y laboral del CEU.

¿POR QUÉ A LA LUZ DE LOS PROBLEMAS actuales, tanto a nivel internacional como local, se debe poner nuevamente en escena la implementación de una estrategia de desarrollo y, principalmente, de desarrollo industrial? ¿Por qué la inserción externa y el canal comercial cobran tanta importancia –pasando de la impronta mercantilista del saldo comercial a las políticas de administración del comercio y la promoción comercial–? ¿Cuáles son los pros en términos de integración productiva y cohesión social frente al mero crecimiento? En un contexto signado por los cambios globales resulta clave abordar las encrucijadas que atraviesa la agenda argentina de desarrollo, en particular en lo que hace al entorno productivo. Este documento parte del análisis del contexto global y latinoamericano para responder a los interrogantes locales focalizando en los desafíos de la política de desarrollo industrial en el plano local –nacional o regional según el caso–.

A tal fin, la primera sección da cuenta de las transformaciones globales desde una perspectiva regional, incluyendo dinámicas recientes de América Latina hasta plasmar la crisis de los paradigmas tradicio-

1. LA REGIÓN FRENTE A LOS NUEVOS PARADIGMAS GLOBALES

nales. El rediseño de estos paradigmas pone en jaque toda realidad productiva nacional, siendo atravesada por una carrera global por la incorporación de valor agregado, lo que se describe en la primera subsección. A continuación se da cuenta de la escalada de un proteccionismo mundial cada vez más sofisticado que, parcialmente, responde a los intentos de preservar segmentos estratégicos de la producción para preservar el crecimiento del valor agregado local.

La segunda sección describe los desafíos de la Argentina frente a la estrategia de desarrollo, particularmente desarrollo productivo. Para ello, se remite al estudio de la matriz productiva y la destrucción de encadenamientos locales resultante de los cambios ocurridos entre los años setenta y el final de la convertibilidad. Menores eslabonamientos internos conllevan a que la economía en su conjunto necesite una mayor suma de divisas como contraparte de los requerimientos crecientes de bienes y servicios extranjeros. De ese modo, se reconoce un déficit comercial creciente en manufacturas de origen industrial (MOI) que constituye un problema crónico de la estructura productiva. Este déficit tiene una particularidad: desde el punto de vista de la industrialización nacional, reviste un carácter estratégico puesto que la economía argentina concentra un intercambio deficitario en MOI con potencias industriales, en tanto las tradicionales -países fundadores de la Unión Europea y los Estados Unidos- y las emergentes -China y Brasil-.

Las dos secciones restantes apuntan a conformar una agenda de política de mediano y largo plazo. Por un lado, se pone foco en la importancia de la integración regional como plataforma del desarrollo industrial apelando tanto a la mayor escala de un mercado ampliado como a la regionalización del comercio internacional. Por otro, se da cuenta de la potencialidad para avanzar en estrategias sectoriales de modo tal que se dinamice el crecimiento de la economía en su conjunto con miras a eludir el estrangulamiento externo recurrente y desarrollar capacidades locales en un mundo dominado por la incertidumbre y el cambio de paradigmas tecno-productivos.

La crisis europea, la desaceleración de China e India y la contracción de la industria brasileña de transformación desde marzo de 2011 –pese a repuntes esporádicos–, son algunos de los elementos claves que contribuyen a aumentar la incertidumbre global. A esto se suma la senda del magro –cuando no nulo– crecimiento de los países desarrollados que, tras la implementación de algunos paquetes de ajuste, tienden a reforzar la tendencia creciente de la tasa de desempleo. De hecho, el número de desocupados en Estados Unidos, Europa y Japón supera largamente los 50 millones de personas, con mayor incidencia de dicho indicador entre los jóvenes (OIT, 2012).

Pese a los avances con relación a la inclusión de grandes masas a través del consumo registrado recientemente, todavía un tercio de la población mundial está vinculada a la agricultura de subsistencia y más de la mitad de dichas personas está concentrada en China e India. Lejos de tener alguna vinculación con la agricultura extensiva –o, en otros términos, intensiva en capital y conocimiento–, como la de Estados Unidos o la de los sectores más dinámicos de América Latina; en la agricultura de subsistencia predomina, como antaño, una organización del trabajo precaria, ciertas veces concentrada en el núcleo familiar, con exiguos ingresos que contribuyen a perpetuar la pobreza.

Uno de los principales interrogantes entre los líderes de China e India radica en cómo mantener el vigor económico para incorporar a un segmento mayor de su población a partir de salarios crecientes. La resolución de dilemas como éstos, sumamente relevantes para la expansión y la integración de cada uno de dichos países en la esfera doméstica, tanto en materia de indicadores socio-laborales, de consumo de los hogares, no son ajenos al Cono Sur. La emergencia silenciosa de Asia y la crisis internacional desatada en el centro de las potencias industriales tradicionales conlleva al cuestionamiento de los paradigmas dominantes tanto en materia económico-productiva como en lo referente a la estructura y desbalances del poder mundial.

De hecho, se evidencia una *pérdida* aparente de la hegemonía por parte de los países más desarrollados, mutando hacia la ausencia de centros únicos de gravitación política y económica. En este sentido, bajo un paraguas regulacionista, Boyer (2013) discute la viabilidad del *no sistema* resultante de la descomposición de régimen post Bretton Woods. En particular, tras aludir a diversos estudios sobre los orígenes y limitaciones de la estrategia de desarrollo de China, señala que el Estado ha construido un complejo sistema de reciprocidad contractual que vincula distintas jurisdicciones de gobierno y múltiples esferas bajo un patrón de crecimiento impulsado por la competencia, bosquejando una impronta propia en la evolución del capitalismo global durante el siglo XXI. En tanto, la provisión de servicios básicos como educación, salud y vivienda ha quedado prácticamente fuera de la órbita estatal y el consumo –como porcentaje del PIB– muestra una tendencia decreciente.

En este nuevo escenario multipolar, la conformación de alianzas aparece como uno de los principales factores de poder, ya que cada uno de los actores por

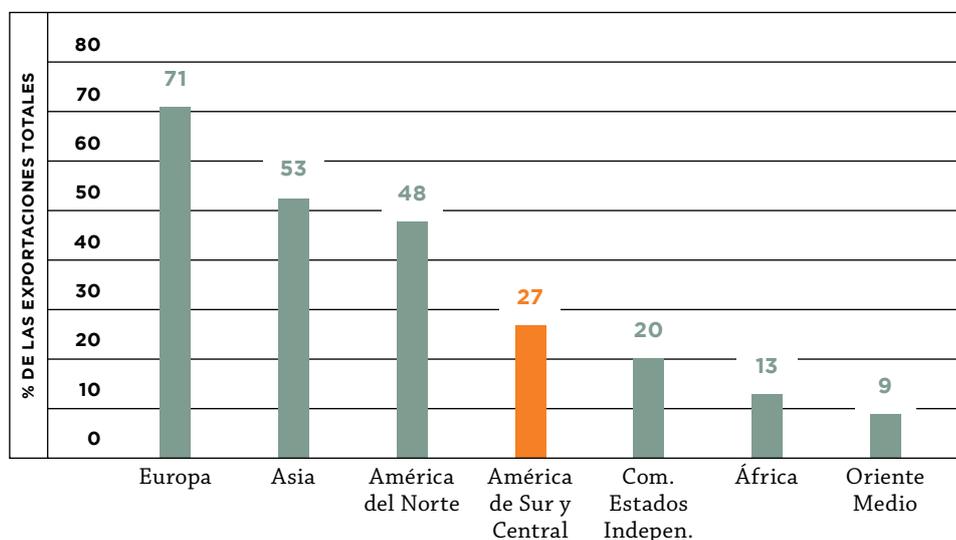
separado no podrá tener la fortaleza suficiente para imponer su voluntad. La muestra más elocuente de ello es la conformación de bloques regionales e interregionales que se han ido tejiendo desde la segunda mitad del siglo pasado hasta nuestros días y que han ido progresivamente ganando poder y protagonismo. Entre ellos, podemos encontrar conjunciones supranacionales de distintas índoles, con objetivos diversos y con diferentes factores de cohesión como la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o ASEAN, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, el Mercosur; por nombrar algunos de ellos.

En materia de integración económica, particularmente comercial, en Europa el comercio intrazona de bienes representa tres cuartos del total de las exportaciones del bloque en este rubro; en Asia y en América del Norte supera la mitad mientras que en América del Sur y Central apenas alcanza un cuarto del volumen exportado del continente. Puntualizando en las importaciones de América del Sur, sólo el 18% correspondió a impor-

GRÁFICO 1

Comercio intrarregional de mercancías

Como porcentaje de las exportaciones totales de cada bloque (2011)



Fuente: CEU-UIA
en base a datos de OMC

taciones intrazona durante 2010¹, proporción que ha ido en descenso durante la última década pese a que la región en su conjunto registró su período de mayor crecimiento en la primera década del siglo XXI desde los años ochenta, expandiéndose a un ritmo superior al de la media mundial (*Gráfico 1*).

La integración también se da paralelamente en el plano político, donde aparecen nuevas asociaciones como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o nuevos agrupamientos multilaterales en torno a cuestiones generales o específicas en el marco de las Naciones Unidas, como el G20 (surgido luego de la crisis financiera de 2008) o el G-77 más China. Estos foros multilaterales suelen abordar problemáticas globales en un ámbito más amplio y heterogéneo que el G7 o el G8. En resumidas cuentas, el mundo se encuentra transitando una coyuntura compleja e incierta, dando lugar a numerosos interrogantes en busca de respuesta a mediano plazo. El escenario actual, en plena transformación, dista de manifestar una tendencia lineal y clara, lo cual plantea una serie de desafíos tanto en materia geopolítica como geocomercial y geoindustrial para redefinir los patrones sobre los cuales se desenvolverán los procesos de desarrollo de las próximas décadas.

1.1. La carrera por el valor agregado: replanteo de los paradigmas productivos tradicionales

El resurgimiento de Asia como región dinámica bosqueja una nueva fase del comercio mundial, generando amenazas y oportunidades para nuestros países. Prueba del desempeño satisfactorio de la región fue la resiliencia de los países latinoamericanos durante la fase más aguda de la crisis internacional que viene acechando a la economía global desde mediados de 2007. Los países de América del Sur y Central se destacaron por lograr mayores tasas de crecimiento en la última década y por resistir mejor que México y el Caribe la recesión mundial de 2008-2009 (*Cuadro 1*).

Estas diferencias se debieron a los distintos grados de integración financiera internacional con mayor o menor vulnerabilidad a los ciclos de liquidez de países centrales²; la exposición particularmente de México, algunos países de Centro América y el Caribe al ciclo real de los Estados Unidos, además de la fragilidad de su propio mercado; las políticas implementadas en cada uno de los países y especialmente en función de las diferencias en la evolución de los precios internacionales y su incidencia en la mejora de los términos de intercambio (*Gráfico 2*).

Asimismo, los países sudamericanos exportadores de bienes intensivos en recursos naturales se vieron beneficiados: se generó una oportunidad de un crecimiento económico más rápido. Claro que esto también implicó un riesgo a largo plazo en la estructura productiva y un posible debilitamiento de la inversión en sectores industriales o no transables no ligados a los recursos naturales (*Gráfico 3*). El auge de los productos básicos y del flujo de capital hacia la región alejaron los problemas de la balanza de pagos en estos países, aunque trajo aparejado un motivo de preocupación: la tendencia a la *reprimarización* de la matriz comercial y la pérdida de peso de los bienes industriales, especialmente de los no tradicionales, los cuales están asociados a un mayor contenido de conocimiento y potencialidad de difusión del progreso técnico en la estructura productiva. Esto puede acarrear problemas socio-económicos en materia de empleo y obstaculizar la sostenibilidad del crecimiento a mediano plazo (FRENKEL y RAPETTI, 2011).

A su vez, un estudio reciente (ABD, IADB y ABDI, 2012) señala que la relación comercial entre Asia y América Latina no da cuenta de los cambios experimentados durante la última década en ambas regiones ya que

[1] Se consideró el total de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela conforme datos de Badecel (CEPAL) y estimaciones propias.

[2] Varios aspectos de la crisis financiera actual y la mayor vulnerabilidad de las economías emergentes reproduce muy nítidamente el esquema de Minsky (1977).

CUADRO 1

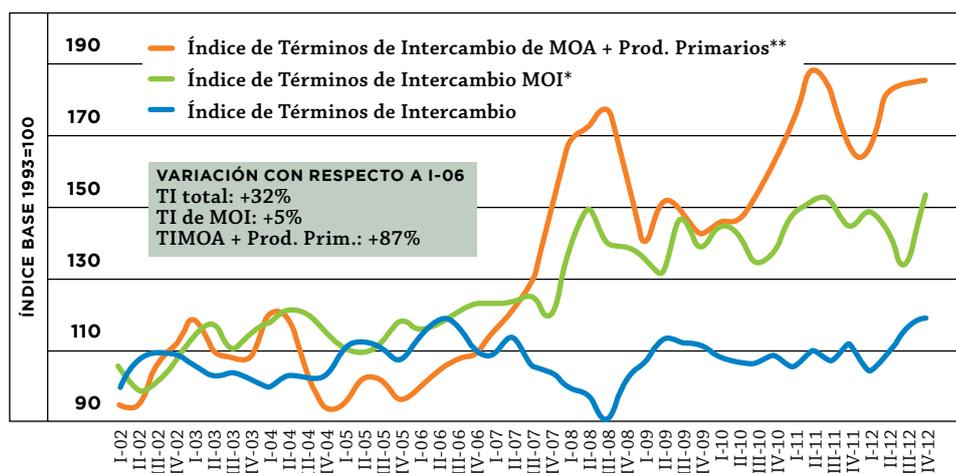
Tasas de crecimiento por región %

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010
Africa subsahariana	3,7	1,9	2,3	5,2
América del Norte	3,3	4,4	3,4	2,1
América Latina y Caribe	5,7	1,3	3,2	3,8
Asia oriental y el Pacífico	4,8	4,7	3,1	4,2
Asia meridional	3,0	5,4	5,2	7,5
Europa y Asia central	3,2	2,4	1,9	2,0
Oriente Medio y África septentrional	8,6	1,8	4,1	4,8
Países árabes	--	1,5	3,9	4,9
Mundo	3,9	3,5	2,9	3,0

Fuente: CEPAL

GRÁFICO 2

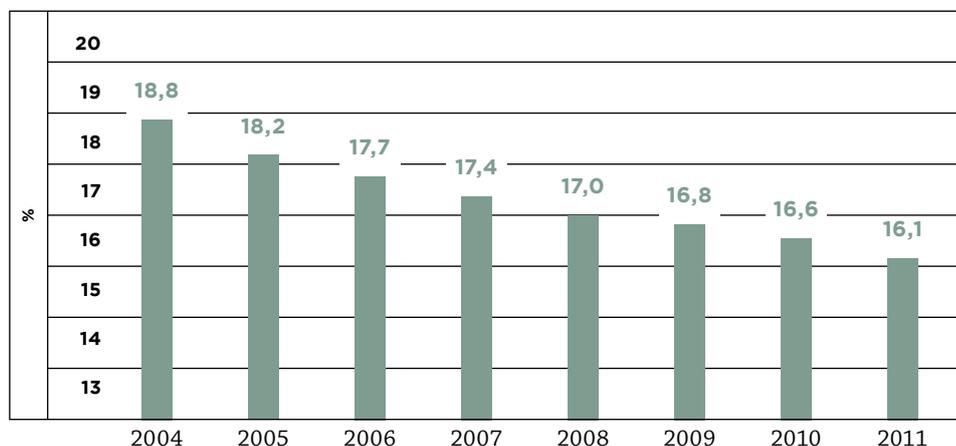
Evolución de los términos de intercambio 2002-2012



Fuente: CEU-UIA en base a datos de ICA-INDEC y MECON. (*) calculado como cociente entre precios de las exportaciones de MOI y el precio prom. pond. de bienes de capital, intermedios y piezas. (**) calculado como cociente entre el promedio ponderado de los precios de exportaciones MOA y Productos Primarios y los precios de las importaciones destinadas a bienes de consumo.

GRÁFICO 3

Participación de la industria manufacturera en el valor agregado de América Latina



Fuente: CEU-UIA en base a CEPAL

el flujo comercial se caracteriza por el intercambio de materias primas por productos manufacturados. Es más, enfatiza la escasez de relativa de tierra, agua y recursos minerales en el continente asiático, salvo contadas excepciones. Sin embargo, la experiencia regional indica que la especialización total en productos primarios no genera trayectorias dinámicas de la productividad, empleo y crecimiento económico de largo plazo³. En un proceso de crecimiento virtuoso, la productividad y el empleo se expanden al mismo tiempo sin que se produzcan presiones en el sector externo. En este sentido, la experiencia latinoamericana muestra que aún en el marco del período de crecimiento de la última década, la brecha de desarrollo de la región con los países desarrollados y especialmente con aquellos de industrialización reciente sigue vigente⁴.

[3] En la actualidad el sector agrícola ha modificado su estructura planteando un modelo de organización productiva basado en una red de agentes que retroalimenta un circuito innovativo. Particularmente para el caso de la Argentina la forma de organización de la *producción biológica controlada*, donde se presenta un paquete tecnológico de siembra directa y semilla transgénica, amplía el conjunto de agentes económicos involucrados en la producción y rebalanza el poder en los procesos de generación y captación de rentas. No obstante, la amplitud territorial y cantidad de habitantes de la región implican la necesidad de agregar valor en origen con un entramado Pyme empresarial más dinámico. Para un análisis detallado ver BISANG, ANLLÓ y CAMPI (2008).

[4] Mientras que la productividad del trabajo en América Latina y el Caribe creció levemente durante los últimos 30 años, en los países asiáticos de industrialización reciente casi se triplicó. La divergencia entre las regiones se relaciona con cambios en el patrón de especialización. A modo de ejemplo en Corea del Sur y Taiwán se llevaron adelante políticas industriales que se complementaron con una política macroeconómica que favoreció el desarrollo de los sectores transables. Existió la decisión estratégica de industrializarse y competir en el mercado sobre la base de bienes de elevado contenido tecnológico. En cambio, estas políticas no se hicieron presentes y permanentes en la región en el marco de una mayor volatilidad macro y baja acumulación de capacidades. Para profundizar ver TORIJA ZANÉ, E. (2012), Desarrollo industrial y política macroeconómica de los dragones asiáticos: 1950-2010. CEPAL.

[5] España llegó a acumular una caída del 26,5% acumulada en 5 años hasta fines de 2012.

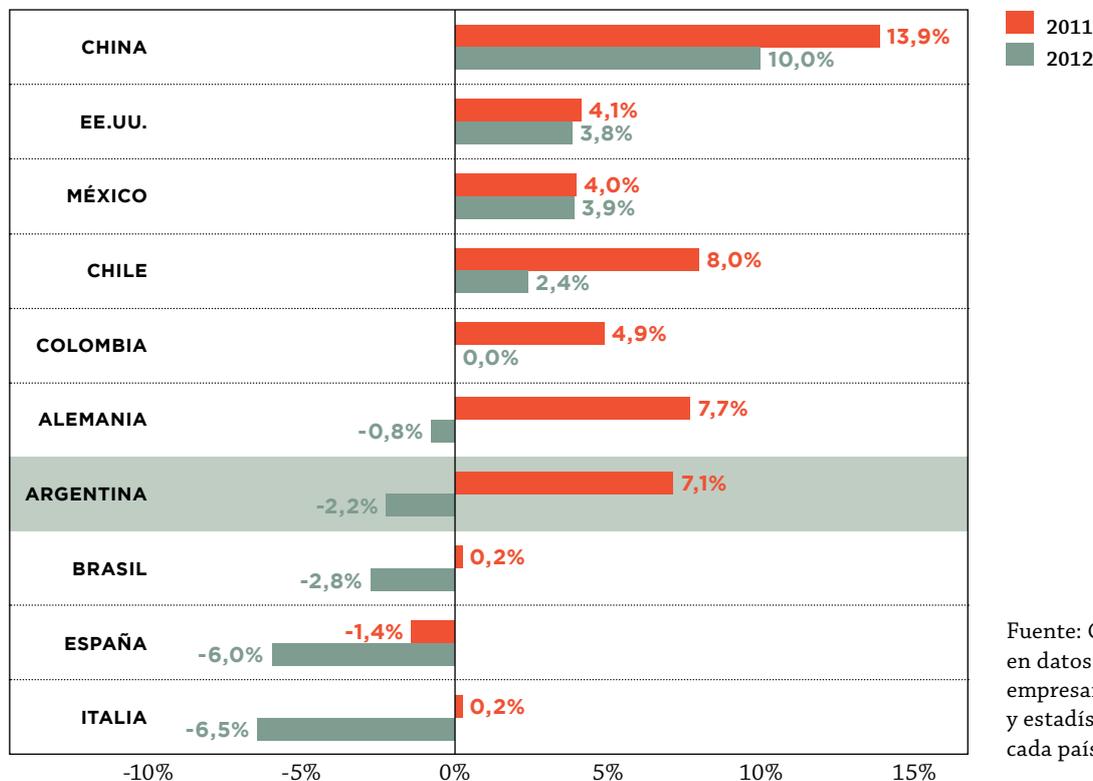
Con respecto a la producción industrial, se observaron fuertes diferencias en la evolución de la actividad durante los últimos años, aunque –en todos los casos– la crisis internacional de 2008-2009 afectó significativamente a la producción global. Mientras que China mantuvo un crecimiento del producto industrial del 10% en 2012 (lo cual representó una desaceleración respecto del 13,9% que había mostrado en 2011); Estados Unidos y México –muy dependiente de la dinámica norteamericana–, crecieron cerca del 4%. Por su parte, los países de la Unión Europea, fundamentalmente España⁵ e Italia, mostraron fuertes caídas (superiores al 6%) (*Gráfico 4*). Por su parte, Alemania también mostró una leve contracción, aunque luego de un año de fuerte crecimiento al 7,7%. Estas cifras reflejan claramente el mundo con tensiones y disparidades productivas ya mencionadas.

América del Sur no estuvo exenta de esta dinámica. En el caso de la Argentina y Brasil, tras varios años de crecimiento sostenido, presentaron un 2012 con caídas del 2,2% y 2,8%, respectivamente. Durante 2012, el mundo creció 2,6% mientras que la región lo hizo en torno al 4,2% (con excepción de la Argentina y Brasil). Crecer por debajo de la media mundial y regional es un lujo que tanto la Argentina como Brasil no se pueden dar, más aún en un contexto de términos de intercambio favorables y liquidez internacional. Esta dinámica combinó tensiones internas con dificultades en el plano global. Sin embargo, es dable destacar que la actividad industrial en la Argentina creció sostenidamente por encima del nivel del resto de las industrias americanas, con excepción del año 2012 (*Gráfico 5*).

El ascenso industrial de Asia también ha ido reconfigurando la industria global. Frente a la transformación de la matriz productiva mundial se intensifican los debates en torno al futuro del desarrollo capitalista, tanto en cuanto al crecimiento y sus causas, la competitividad –sistémica versus espuria– y las estrategias de inserción internacional de los países, en particular la asiática dominada por varias décadas por el modelo *export-led growth* (CRESPO y DE LUCHI, 2011). Ambas discusiones vienen a cuenta, no sólo por las consecuen-

GRÁFICO 4

Variación de la producción industrial

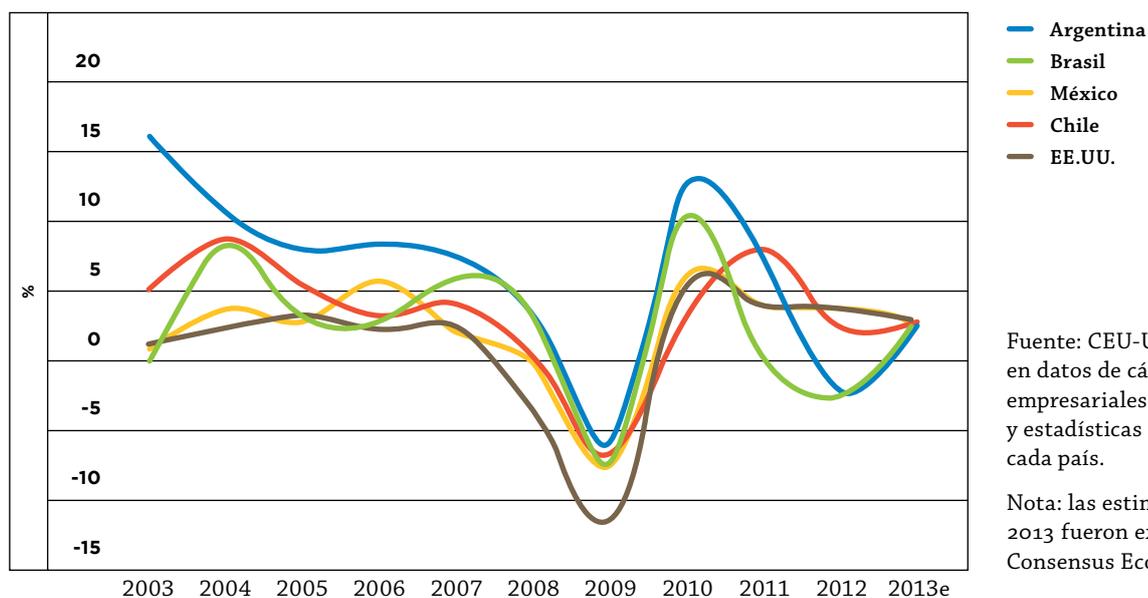


Fuente: CEU-UIA basado en datos de cámaras empresariales argentinas y estadísticas oficiales de cada país.

GRÁFICO 5

Evolución de la actividad industrial en países seleccionados

2003-2012



Fuente: CEU-UIA basado en datos de cámaras empresariales argentinas y estadísticas oficiales de cada país.

Nota: las estimaciones para 2013 fueron extraídas de Consensus Economics.

cias del patrón de crecimiento chino en el territorio que le es propio⁶ –urbanización, mayores desigualdades, mejora de los ingresos reales, expansión del mercado interno, etc. durante el último quinquenio⁷–, sino también por una nueva ola en la reconfiguración de la producción global⁸. En otras palabras, es necesario analizar la sostenibilidad global y local de la competencia por bajos salarios así como del desafiante pasaje a un patrón con mayor tecnología y valor agregado que permitan un desarrollo armónico y sostenible.

En tanto, el gobierno de los Estados Unidos, a partir de una iniciativa compartida que reúne a las principales compañías industriales y las universidades más prestigiosas del país, ha sentado los pilares para incentivar la industria local que radica en ventajas fiscales y formación para 2 millones de trabajadores en campos que incluyen tecnologías avanzadas como las baterías, la computación, la industria aeroespacial y la robótica. Sin ir más lejos, el presidente Obama se comprometió a invertir 1.000 millones de dólares en la creación de una red nacional para dicha iniciativa, con un sistema científico tecnológico más robusto y 15 institutos para la innovación manufacturera. Entre ellos, se acaban de inaugurar 3 centros de I&D focalizados en manufactura digital e innovación del diseño; innovación en metales modernos y livianos e innovación en industrias de energía limpia. Además durante el último trimestre de 2012 se distribuyeron U\$S 20.000 millones en 10 localidades estratégicas con el propósito de generar empleo y promover el desarrollo de *clusters*.

La estrategia subyacente de dicha iniciativa es vincular la producción, fundamentalmente el segmento de vanguardia, a la creatividad tecnológica. Consecuentemente estas industrias son protegidas activamente de la competencia extranjera que, precisamente, destruyó la posición dominante de Estados Unidos en la industria de los semiconductores, los componentes para maquinaria y las pantallas planas. Es interesante señalar, que por primera vez en la historia, el gasto total en investigación y desarrollo de Asia y el Pacífico, fundamentalmente por las inversiones pro-

venientes del gobierno chino, superó al de Estados Unidos, con tendencias a seguir incrementando la brecha a una tasa más alta. Por otro lado, el informe señala la importancia de la articulación público-privada y la necesidad de utilizar la planificación estatal jerárquica como herramienta para promover la competitividad⁹.

Frente a las grandes olas de cambio tecnológico, toda transformación converge en el replanteo de paradigmas socio-institucionales en los principales países del mundo con un correlato directo sobre la esfera tecno-productiva. En este sentido, lo que distingue a una revolución tecnológica de cambios menores es la fuerte interrelación e interdependencia de los sistemas que participan en sus tecnologías y mercados, de la capacidad de transformar profundamente a la economía toda, y eventualmente la sociedad, sin estar exentos de procesos de crisis. El cambio tecno-

[6] Para profundizar ver LÓPES RIBEIRO (2010) *A expansão chinesa na África: o desafio do crescimento e a nova face do imperialismo econômico* OIKOS, Rio de Janeiro Volume 9, n. 2. www.revistaioikos.com.br.

[7] ESQUIVEL (2012) y OCDE (2012).

[8] A modo de ejemplo durante el último bienio, algunas empresas productoras de bienes han retornado a México tras haber abandonado ese país en busca de menores costos relativos. Dato no menor para destacar es que México, a diferencia de América del Sur y de China, ha registrado un estancamiento de los ingresos reales a lo largo de los 2000 y hereda de antaño una dinámica de enclave con una integración nacional limitada que, dada la situación actual, le impide generar dinámicas virtuosas para el mercado.

[9] Para mayor información, sugerimos leer las recomendaciones del *Advanced Manufacturing Partnership* en http://www.manufacturing.gov/amp_recommendations.html *The use of a structured planning process at a national level has the advantages of both aligning and allocating national resources more efficiently into U.S. efforts to revitalize planning, as well as creating a platform to better address competing national strategies from other countries (that are often government led and therefore difficult for U.S. industry participants to counter by themselves). Therefore, we have incorporated this kind of a hierarchical planning process into our recommendations.* (Report of the Advanced Manufacturing Partnership Steering Committee Annex 1 Technology Development Workstream Report, pg. 3).

lógico se nutre de premisas como: el desarrollo y el mayor acceso de/a la microelectrónica; la integración descentralizada y las estructuras de red; el conocimiento como capital y valor agregado intangible; la heterogeneidad, la diversidad y, fundamentalmente, la adaptación a la demanda; la segmentación de mercados y la proliferación de nichos así como las economías de alcance y la especialización combinada con la escala (PÉREZ, 2002).

A su vez, también se tiende a profundizar fenómenos como la *glocalización*; la cooperación hacia fuera/hacia adentro generando *clusters*; el contacto instantáneo y acción consecuente en un contexto de permanente desarrollo de las TICs, incluso profundizando la relación con la biotecnología, la nanotecnología y la creación de nuevos materiales. Asimismo, la irrupción de las impresoras 3D podría modificar la faz productiva, debido a que brindan la posibilidad de crear piezas a partir de un diseño computarizado, adaptándose totalmente a la demanda, sin necesidad de garantizar economías de escala ni acumulación de *stocks*. De hecho, conllevaría a dar marcha atrás en materia de fragmentación de la producción mundial, promoviendo nuevamente la generación de encadenamientos locales y producción por proximidad en los segmentos de mayor incorporación tecnológica.

No obstante, aún hay incertidumbre con respecto a si la impresión 3D se instalará como una modalidad difundida de producción manufacturera o tendrá un carácter exclusivo para un segmento *premium*. Tampoco está del todo claro cómo afectará al trabajo y a las inversiones en equipamiento fijo ni a los patrones de consumo, más adaptados a la demanda que a la oferta. Como corolario, la complejidad global imprime cambios en la faz productiva y socio-institucional cuyos resultados son, hoy, difíciles de predecir y obligan a un esfuerzo adicional para repensar el mundo a medida que éste va cambiando.

[10] Para más información, ver *press release* de la Comisión Europea del 4 de junio de 2013 en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-501_es.htm

1.2. Proteccionismo sofisticado como elemento de política industrial

Si bien es difícil sostener en la actualidad que la Unión Europea sea un paradigma en materia de integración, las sinergias que se generaron al interior del bloque en materia de comercio intra y extrazona son ejemplos de la administración regional del intercambio comercial. Tanto la implementación de etiquetas que convalidan las ISO 26000 como la certificación sanitaria y ambiental por medio de una barrera parancelaria como REACH –tan sólo por mencionar algunas– constituyen restricciones de acceso al mercado europeo. Sin ir más lejos, un informe reciente (OECD, WTO y UNCTAD, 2012), registró que Brasil, la Unión Europea, India y Estados Unidos son los países con mayor cantidad de medidas que afectan –directa o indirectamente– el comercio (*Cuadro 2*). Esto refleja que, como respuesta a la primera fase de la crisis internacional, los países desarrollados y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) fueron los primeros en instrumentar medidas de este tipo a través de paquetes de políticas.

Un ejemplo fehaciente de los conflictos existentes entre las regiones por la agregación de valor lo constituye el acontecido entre la Unión Europea y China por la provisión de paneles solares. La Unión Europea concluyó que las empresas chinas estaban vendiendo paneles solares a Europa un 88% por debajo del precio justo en dicho mercado, causando un perjuicio significativo a los productores europeos. La gravedad de la situación radica en 25.000 puestos de trabajo europeos que estarían en riesgo mientras que se registra una sobreproducción por parte de China dado que excede en un 50% el nivel de consumo mundial, explicado en más de un 80% por el mercado europeo. Consecuentemente, se ha impuesto un derecho provisional del 11,8% entre junio y agosto de 2013 y, a partir de allí, del 47,6% durante los cuatro meses siguientes.¹⁰ En este marco de gran incertidumbre global, muchos países y empresas continúan con la liquidación de *stocks* de producción compitiendo predatoriamente con los productos locales.

CUADRO 2

Un mundo más complejo y proteccionista

Medidas que afectan al comercio



Fuente: CEU-UIA sobre la base de Reports on G-20: Trade and investment measures (OECD, WTO & UNCTAD, 2012).

La Argentina y Brasil son los únicos países que informaron fecha de derogación de las medidas entre octubre de 2011 y mayo de 2012.

A su vez, China parece perseguir dos objetivos centrales en materia comercial: consolidar sus empresas transnacionales en cadenas globales de valor y obtener materias primas e insumos de baja elaboración (alimentos, metales y minerales, especialmente combustibles) para sus crecientes necesidades productivas. Para ello, desde su entrada en la OMC en 2001, China ha intensificado su comercio bilateral y birregional mediante la firma de tratados de libre comercio, más que duplicando sus exportaciones regionales de bienes intermedios y maquinarias (47% del total regional). En este sentido, las cadenas regionales de valor actuaron como etapas intermedias para las exportaciones hacia zonas extra-regionales. Este país, en línea con lo mencionado previamente, dista de ser una economía de mercado y sus empresas cuentan con subsidios y beneficios que generan un plano de competencia desleal con el resto del mundo, llegando en muchos casos al *dumping*.

Otro caso interesante es el de India. En la discusión de la ronda de Doha de la OMC, India está negociando poder consolidar aranceles máximos al 80% sobre todo para muchos productos de la agricultura (dado que hoy son aún más elevados). El Mercosur tiene un máximo potencial de 35% (el promedio efectivo está en torno al 11%) y en la negociación se le exige reducirlo aún más en algunos rubros industriales estratégicos, donde existe producción industrial con valor agregado. Por su parte, tanto Estados Unidos como Europa se reparten cupos, subsidios, restricciones para productos agrícolas o alimentos con valor agregado. Es por ello que todos los países del mundo desarrollado o que pretenden desarrollarse cuentan con una batería de medidas que las ayuda a implementar una política comercial activa e inteligente.

De ahí que una política comercial activa se constituye como un instrumento de política esencial para reorientar el desarrollo, en particular el industrial. Dicho de otra forma, esta clase de instrumentos pueden ser herramientas propicias para sostener la producción nacional y para evitar tanto la reversión del saldo comercial positivo como la destrucción de capacidades locales y de puestos de trabajo. En este contexto, la promoción del libre comercio parece no sólo haber quedado como una expresión de deseos en el acta constitutiva de la OMC, sino que además, mientras sugiere ser un imperativo para países en desarrollo, los desarrollados parecerían facultados para eludir tales demandas.

A tales fines, se manejan distintas herramientas de administración del comercio exterior en función de sus intereses y cuyo seguimiento activo se torna cada vez más complejo. Cabe destacar también que la administración del comercio es sólo una política dentro de un conjunto más amplio que debe articularse para recuperar un sendero de crecimiento sostenido, puntualmente de la actividad industrial. En esta línea, las medidas implementadas recientemente en la Argentina también refuerzan la atención sobre la política comercial, no sólo desde aspectos conceptuales sino también en términos de gestión, cuestiones que, ante una mirada crítica tienden a confundirse sin diferencias de ideología o falta de eficiencia¹¹.

También vale retomar la mención sobre el intercambio comercial intrazona, dado que la complejidad económica y geopolítica está empujando a dinamizar esas relaciones comerciales a través de negociaciones intrabloques. Mientras en Asia y alrededores se presenta una suerte de cuello de botella en términos de reglas

[11] Vale aclarar que si bien el estudio de OECD/UNTACD releva sólo 14 políticas comerciales por parte de la Argentina que obstaculizan el comercio, éste no revisa el grado de intensidad, complejidad y formas de aplicación del comercio. Por cuanto dicha cifra puede estar subestimada dada la transversalidad de las mismas.

[12] Recientemente las 4 economías más grandes del mundo (China, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea) están llevando a cabo negociaciones sobre flujos comerciales.

de origen y clasificaciones arancelarias entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, China, Japón, República de Corea, Australia, India y Nueva Zelanda (ASEAN+6); tras casi un lustro de dificultades, la Unión Europea se muestra ávida por garantizar acceso a mercados más pujantes (BID, 2013).¹² Por un lado, con un intercambio fundamentalmente intraindustrial en químicos y maquinaria y equipo de transporte, se iniciaron negociaciones para liberar el comercio de bienes, servicios e inversiones, barreras no arancelarias y compras gubernamentales entre la UE y Japón. Por otro, la UE y Estados Unidos parecen definir un Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión, orientado a eliminar las barreras no arancelarias como regulación y estándares específicos más que aranceles existentes, los cuales tienen niveles bajos. Con este país, además de un intercambio similar al de UE-Japón, se adicionan productos agrícolas y combustibles.

Dicho intento no está exento de conflictos, fundamentalmente por temas vinculados a subsidios a la producción agrícola, subvenciones a productores aeronáuticos, propiedad intelectual, servicios digitales y empresas de tecnología. En caso de llevarse a cabo el acuerdo comercial, traería consecuencias negativas para el intercambio de los países emergentes, aunque parecería poco probable que estas negociaciones mejoren el bienestar de los ciudadanos estadounidenses según ha trascendido en diversos medios locales e internacionales. Cabe destacar también que a las ya existentes medidas para-arancelarias en los países centrales así como a la aplicación de acciones *antidumping* para evitar el ingreso de productos provenientes del exterior a precios inferiores al precio que se venden en los mercados locales, se suma la política cambiaria que ha depreciado al dólar, perjudicando a Europa, China y Japón, entre otros.

2. LOS DESAFÍOS LOCALES Y EL DEBATE POR LA INDUSTRIALIZACIÓN

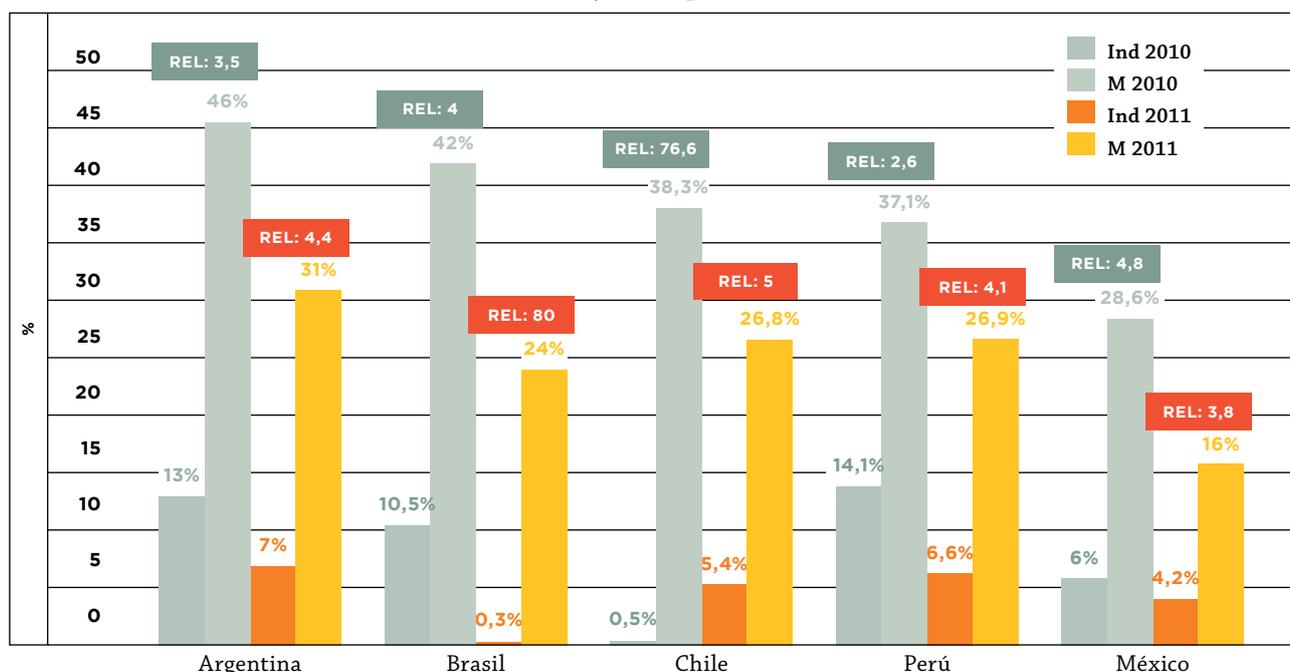
En la Argentina, los desafíos no distan de aquéllos que emergían entre 2007 y 2008, en particular de las tensiones que se advertían para avanzar hacia un mayor nivel de desarrollo industrial, tales como la necesidad de un entramado industrial más denso, de infraestructura energética y de transporte. Esos desafíos han tendido a intensificarse por la coyuntura macro, no sólo por cuestiones internas, sino también producto de un contexto mundial más complejo donde los BRICS presentan una desaceleración económica significativa y se agudiza la crisis europea. En particular, Brasil –dada su importancia estratégica para la Argentina– ha presentado una contracción sostenida en la industria de transformación desde marzo de 2011 y ha devaluado significativamente su moneda durante el último semestre, impactando negativamente sobre la competitividad de la industria local.

La economía argentina de la post-convertibilidad estuvo caracterizada por un triángulo virtuoso cuyos vértices fueron el crecimiento, la generación de empleo con mayor equidad distributiva y la inversión. Sin embargo, este proceso no está libre de tensiones, por ejemplo distributivas: pujas por la apropiación del excedente y las rentas que genera. Promediando 2011 las cifras eran elocuentes: la inversión en niveles récord (24% del PIB), el salario nominal registrado promedio en el sector privado pasó de \$880 en 2001 a \$5.380 en 2011 (32% en términos reales) y el PIB acumulaba un crecimiento del 75%, con 2,3 millones de nuevos jubilados y 3,3 millones de nuevos puestos de trabajo formales.

En este contexto, la restricción externa y la necesidad de divisas retornaron como un aspecto central de la sostenibilidad del proceso de crecimiento (Gráfico 6). Llamativamente, esto ocurría en un marco donde los términos de intercambio continuaban siendo favorables, poniendo foco en cuán dependiente

GRÁFICO 6

Variación interanual de la actividad industrial y las importaciones



Fuente: CEU-UIA en base a datos de cámaras industriales e institutos nacionales de estadística; bases de comercio exterior de cada país.

de importaciones ha sido la expansión de la última década así como en la necesidad de revertir dinámicas recurrentes que tuvieron lugar en el país. Por entonces, pese a ser un país con una limitada inserción en el sistema financiero internacional, la Argentina se ha ido transformando en una economía cada vez más abierta al comercio exterior: tal como muestra el gráfico en la medida que la industria crece se requieren mayor nivel de importaciones, lo mismo ocurre en el resto de los países de la región.

Los datos presentados anteriormente, estudios recientes (ALBORNOZ ET AL, 2012) y la inflexión que el fin de 2011 significó en la coyuntura local invitan a profundizar en el debate sobre la industrialización y el crecimiento de la industria argentina. Dado que la expansión industrial entre 1998 y 2011 fue similar a la del PIB, se registró una ausencia de cambios significativos en la participación sectorial entre esos años. La industria mantiene un peso en la estructura productiva similar al observado en 2003 e inferior al registrado en 1991 mientras que, con una mirada historicista, la participación de la industria ha disminuido persistentemente hasta la salida de la convertibilidad; momento en el cual comienza a incrementarse para, posteriormente, estabilizarse en torno al 18%. Sin embargo, la dinámica virtuosa de la última década permitió *reactivar* diversos encadenamientos promoviendo, así, sinergias intraindustriales.

Sin embargo, esta dinámica, marca un quiebre respecto de las tendencias previas: la industria local no sólo ha crecido sino también que no ha perdido participación en el valor agregado pese al crecimiento promedio elevado (7,8%) y sostenido que caracterizó al período, con la salvedad de 2009 por el impacto de la crisis económica internacional. De hecho, gran parte de la expansión registrada se explica por las ramas de alimentos y bebidas, productos químicos y el complejo metalmeccánico en su conjunto. En este sentido, en COATZ y KOSACOFF (2011) y COATZ y GRASSO (2012) se destaca que la dinámica virtuosa de crecimiento fue positiva para el sector industrial reactivando encadenamientos y sinergias en el plano local, aunque

el trabajo por delante constituye un gran desafío al mismo tiempo que demanda una amplia coordinación de actores y políticas que puedan ser sostenibles a mediano y largo plazo.

A su vez, en términos productivos, ABELES y RIVAS (2011) señalan que el crecimiento de la productividad de la economía argentina habría sido producto de mejoras en cada sector de actividad en lugar de deberse a la presencia de cambio estructural pese a que el producto industrial creció significativamente entre 2003 y 2007. Por otro lado, la ausencia de grandes cambios en la estructura ocupacional en el plano sectorial parece reflejar las tendencias observadas en el mundo productivo (BERTRANOU, CASANOVA y SARABIA, 2012). La ausencia de cambios estructurales significativos durante los años 2000 pese al dinamismo que registró el nivel de actividad conlleva, necesariamente, a realizar una mirada más retrospectiva sobre la composición sectorial y los encadenamientos locales.

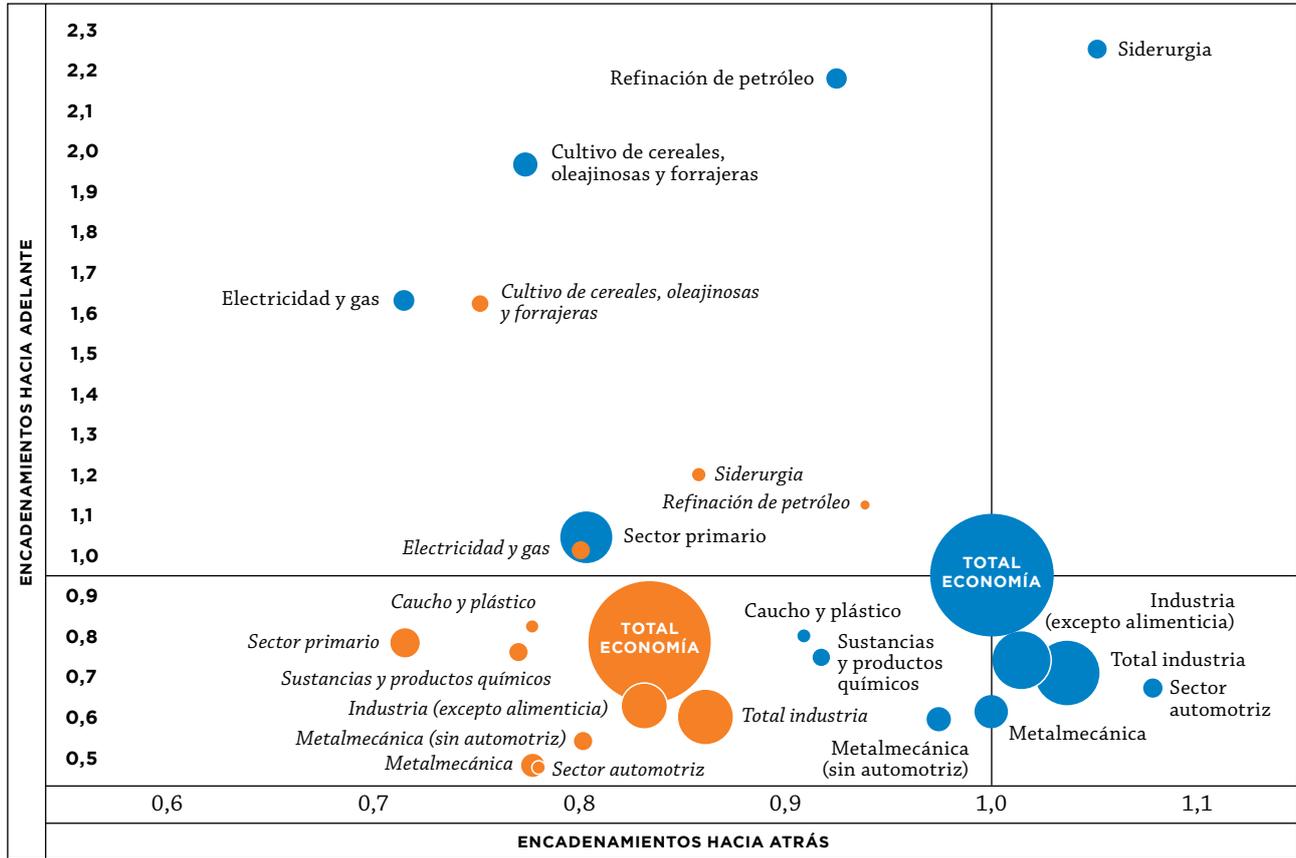
Al respecto, el *Gráfico 7* da cuenta de la destrucción de encadenamientos productivos interindustriales durante el último cuarto del siglo XX, ya que la mayoría de los sectores de actividad se han desplazado hacia abajo –lo que refleja una destrucción de encadenamientos locales hacia adelante en 1997 respecto de 1973– y hacia la izquierda –lo que da cuenta de una pérdida de encadenamientos hacia atrás o, en otras palabras, una contracción de las demandas interindustriales domésticas en 1997 respecto de 1973–. A su vez, la reducción del tamaño de los círculos de los sectores productores de bienes da cuenta de la menor participación relativa en el valor agregado total para cada año. Este período conjugó una direccionalidad clara de las políticas locales –hoy en día todos conocemos la implicancia de las famosas *reformas estructurales* que tuvieron lugar por entonces– así como transformaciones productivas globales con la internacionalización de la producción de bienes y su consecuente fragmentación. La reconfiguración del mapa productivo global y los recientes procesos de relocalización de firmas, al mismo tiempo, acuñaron el término de *cadena global de valor*, mientras las actividades de investigación y desarrollo –al

GRÁFICO 7

Evolución de los encadenamientos productivos en la Argentina

Sectores seleccionados

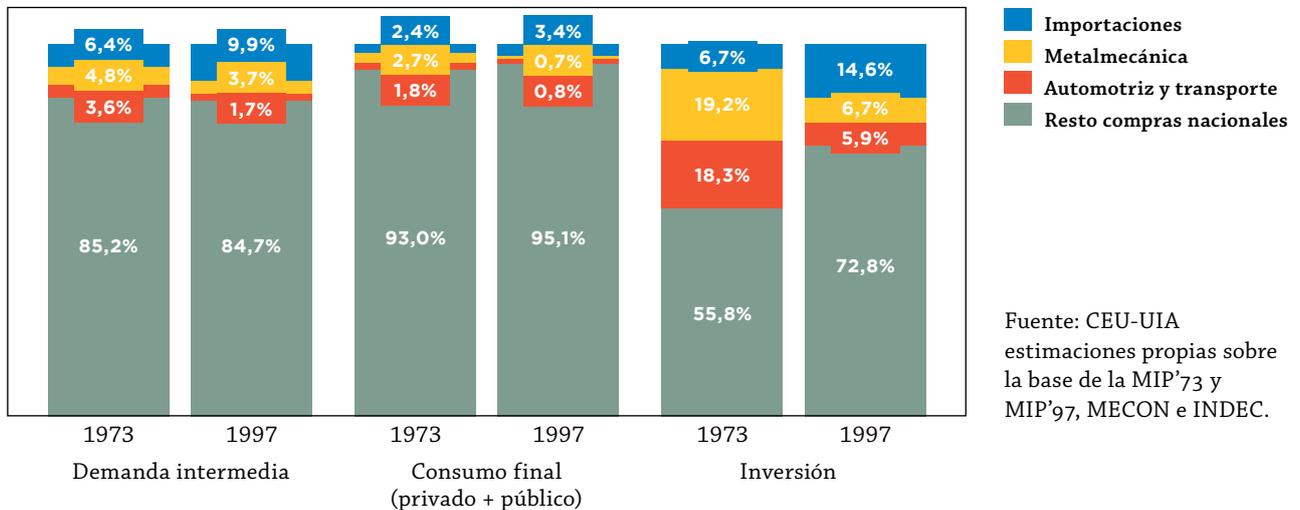
● 1973
● 1997



Fuente: Carregal, Coatz y Sarabia (2013) basado en datos de la MIP'73 y la MIP'97.

GRÁFICO 8

Compras totales desagregadas por tipo de demanda



Fuente: CEU-UIA estimaciones propias sobre la base de la MIP'73 y MIP'97, MECON e INDEC.

igual que los servicios con mayor nivel de innovación y conocimiento– tendieron a concentrarse en los mercados de origen de las firmas multinacionales.

En esta línea, conforme una radiografía de la estructura productiva argentina en 1973 y 1997 (*Gráfico 8*) es posible observar el incremento sustantivo de las importaciones a costa de las compras intermedias de productos nacionales: tanto la metalmecánica como el sector automotriz y los subrubros vinculados a transporte –por ejemplo el naval– confirman esta tendencia. Mientras las importaciones del rubro metalmecánico (excluyendo transporte) pasaron de representar un 10% del valor bruto de producción (VBP) sectorial en 1973 al 16% en 1997; el sector vinculado al transporte –automotriz y otros– mostró un cambio más profundo, pasando del 7% al 24% en el mismo período. En tanto, los usos nacionales como porcentaje del VBP –las compras intermedias de cada sector a otras industrias de producción local– pasaron del 57% al 46% en la metalmecánica y del 64% al 44% en automotriz, en 1973 y 1997 respectivamente.

En esta línea, la estructura de las compras totales según componente de la demanda intermedia y final muestra que en 1973, las compras al sector metalmecánico representaban un 4,8% del conjunto de compras intermedias del sector productivo, las compras a automotriz implicaban un 3,6% y las importaciones representaban un 6,4% de ese total. En tanto, en 1997, las compras a metalmecánica y automotriz se redujeron a 3,7% y 1,7%, mientras las importaciones pasaron al 9,9% en lo que refiere al total de demandas intermedias. En relación a las demandas de consumo final –tanto privado como público– también se observa esta tendencia.

Sería injusto soslayar los avances hacia una mayor integración local de las cadenas de valor. También ejemplos puntuales como la TV digital, los biocombustibles, la industria naval, la nuclear y la farmacéutica, entre otros. Sin embargo, la Argentina aún tiene una deuda pendiente: es imprescindible una política integral con miras a aumentar el nivel de integración de la industria local, sustituyendo eficientemente importaciones y

promoviendo exportaciones con mayor valor agregado. Pese a que muchas empresas desarrollaron y consolidaron ventajas competitivas dinámicas a partir de cambios técnicos y organizacionales, innovación y diferenciación de productos, aún no lograron conformar un núcleo dinámico que refleje un entramado industrial significativo. La política industrial y una dinámica de cambio estructural sigue siendo una deuda pendiente, conllevando a una retroalimentación negativa entre los elementos macro (menor demanda, inflación, apreciación cambiaria) y micro (mayor requerimiento de divisas para las importaciones).

Al análisis de largo plazo y la fragilidad señalada, se suman las tensiones macro-estructurales como el déficit energético y la problemática del transporte y logística –así como su impacto en la competitividad sistémica– que profundizan la coyuntura compleja imperante desde 2012. Las tensiones estructurales que surgen tras períodos de crecimiento sostenido con ausencia de cambios en la matriz productiva pueden desembocar en una restricción externa tal como en los ciclos de *stop and go*. A su vez, el incremento de las importaciones liderado tanto por la producción como por el consumo se tornan críticos en materia de absorción interna. No sólo porque conllevan a un deterioro de la cuenta corriente, sino porque generan un desplazamiento de la producción local con severas implicancias sobre el nivel de actividad y las condiciones sociolaborales de nuestro país.

Por un lado, la Argentina se enfrenta a la necesidad de diversificar su estructura productiva para evitar dichos ciclos y propiciar un sendero de crecimiento genuino. A ello se suma que la economía argentina es una economía cada vez más abierta, incluso más que en los noventa. El coeficiente de apertura comercial, la suma del total de las importaciones más las exportaciones como porcentaje del PIB, pasó del 19% en 1998 a más del 36% en 2011. Esto significa que tanto las ventas como las compras al exterior han crecido sustancialmente y en forma más acelerada que el producto, además del efecto de cambios en los precios relativos.

Por otro, hasta tanto no se diversifique esa estructura y se sostenga un crecimiento elevado, aumentará la demanda de divisas para hacer frente a las crecientes importaciones (ver gráfico de elasticidades en sección 2.1). Para evitar que estos ciclos de crecimiento se interrumpan por estrangulamiento externo, un programa claro con metas e incentivos podría contribuir a ese cambio estructural. En esta línea, el análisis del intercambio comercial argentino por grandes rubros manifiesta que el déficit comercial en MOI mantuvo un carácter crónico y creciente durante dicha década. Por ello a continuación se discute el origen estructural del déficit, los cambios y los desafíos que presenta la Argentina en el marco del debate sobre cambio en la estructura y reindustrialización, suscitados en los últimos años para luego detallar el origen y las características del déficit comercial en el rubro industrial.

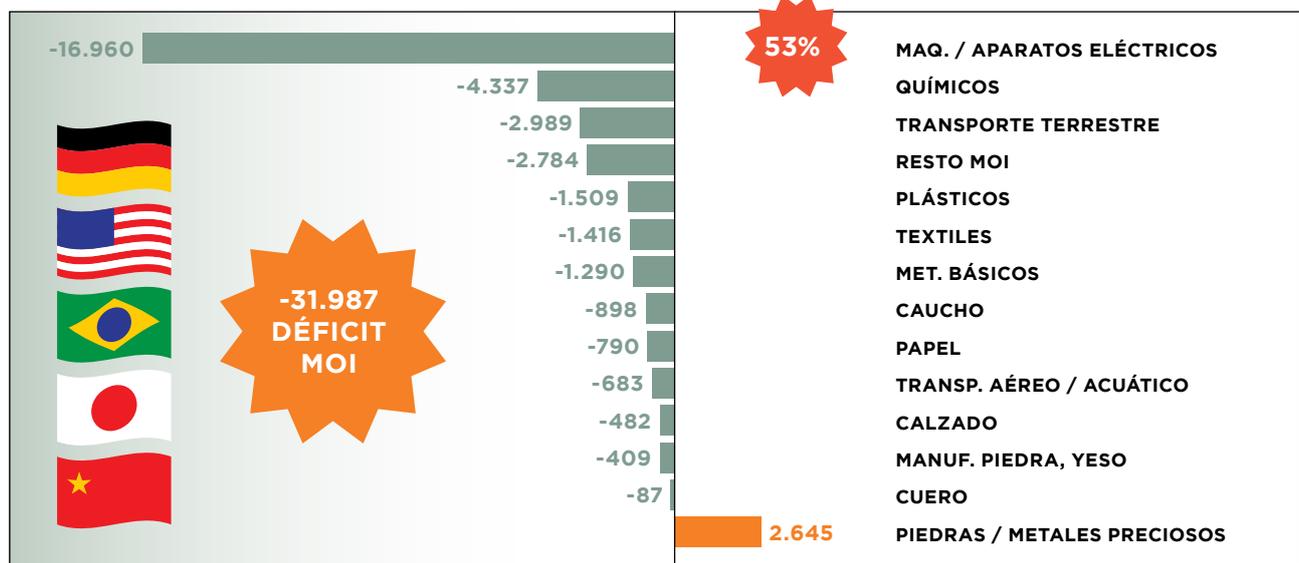
2.1. El déficit crónico en Manufacturas de Origen Industrial (MOI)

La Argentina es un país que, a pesar de presentar un PIB per cápita relativamente bajo en comparación con los países más desarrollados, aún mantiene un entramado industrial denso y complejo que desempeña un rol central tanto en la generación y en la distribución del valor agregado como en la inversión. La formalidad y el salario promedio del empleo industrial es superior a la del promedio de la economía, mientras la inversión productiva permite ampliar la capacidad instalada y aumentar el producto bruto potencial. De hecho, distintas estimaciones convergen en que si la economía no tuviese ningún tipo de arancel y restricciones y no existiera ningún tipo de actividad industrial, el déficit de divisas sería poco más del doble (más de U\$S 60.000 millones), más allá de costos sociales, tecnológicos e institucionales que ello acarrearía.

GRÁFICO 9

Deficit comercial total en MOI

millones de dólares corrientes, 2011

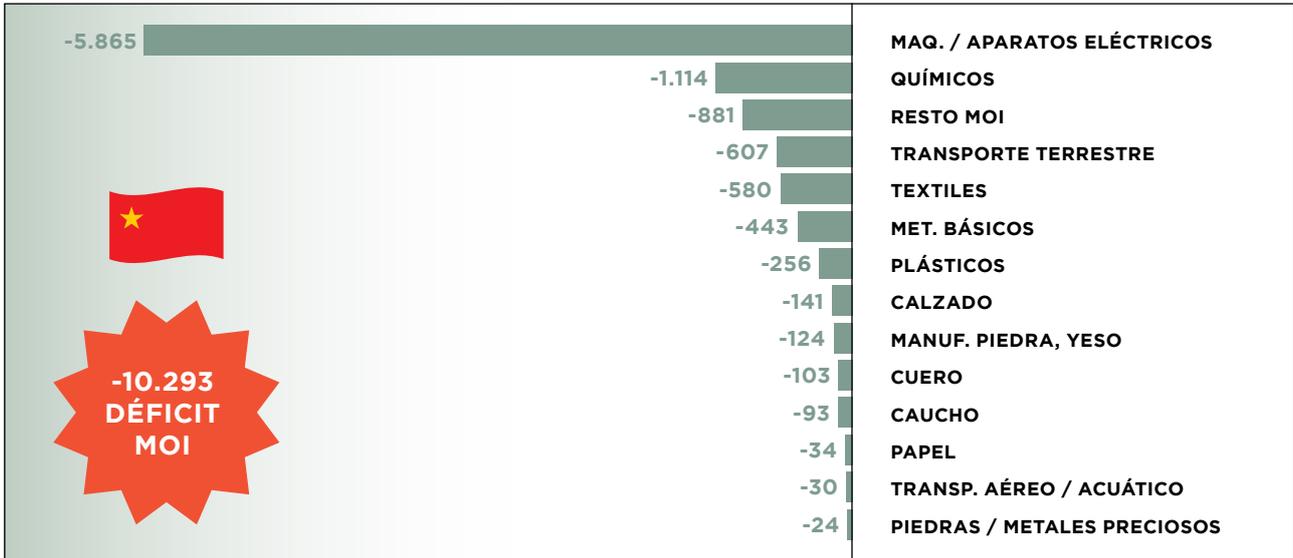


Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 10

Deficit comercial en MOI con China

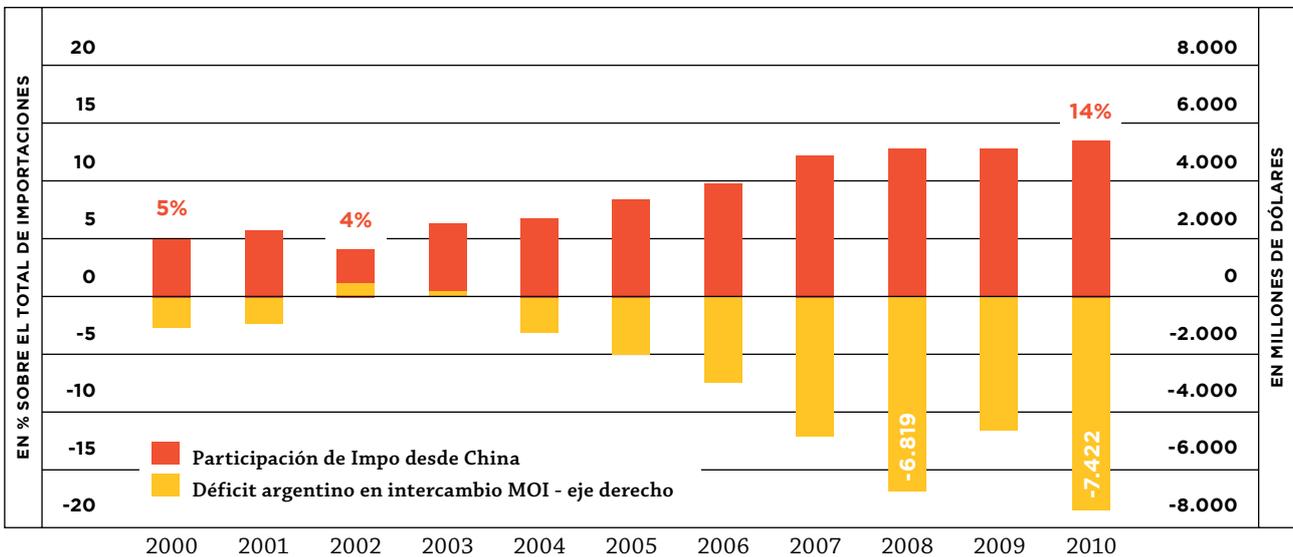
millones de dólares corrientes, 2011



Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 11

Intercambio bilateral Argentina-China

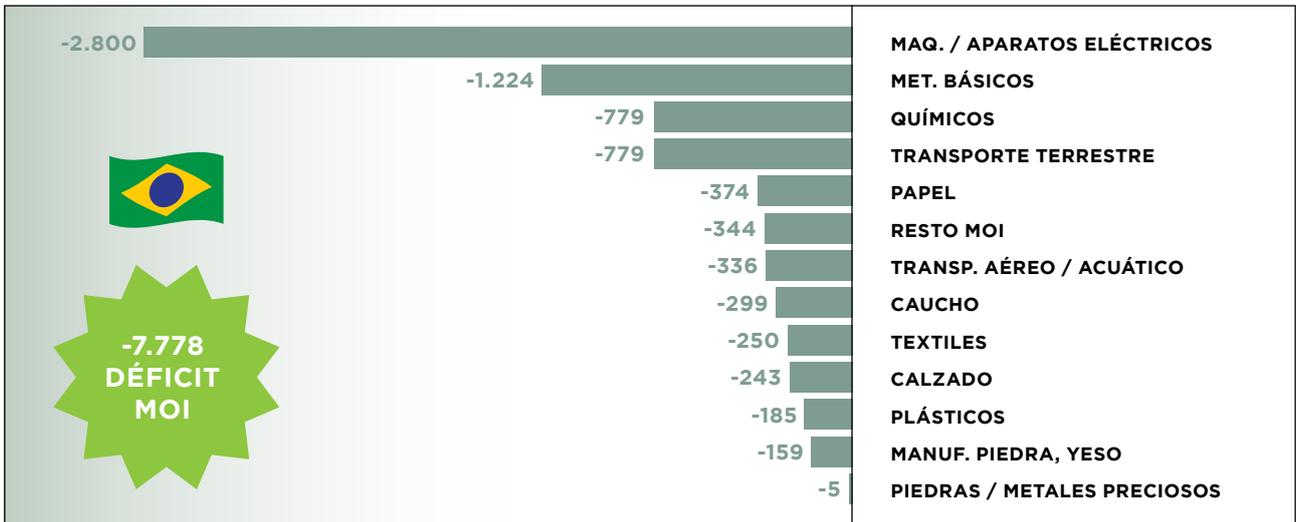


Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 12

Deficit comercial en MOI con Brasil

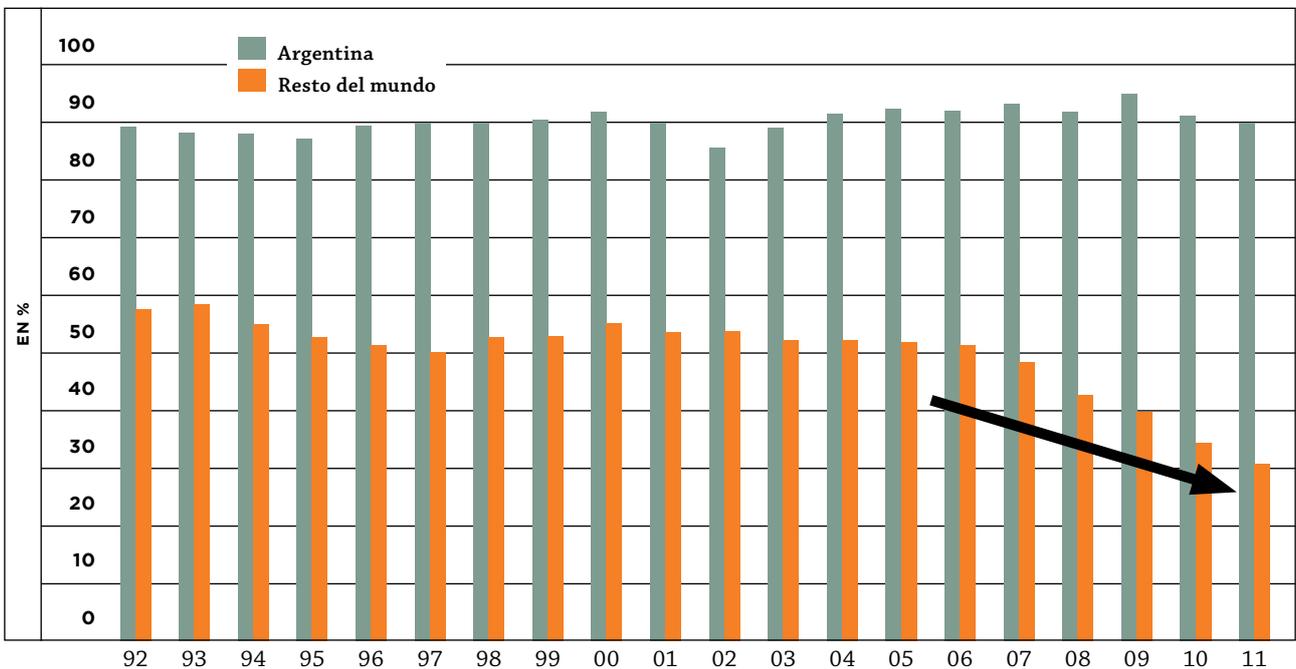
millones de dólares corrientes, 2011



Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC.

GRÁFICO 13

Participación de las exportaciones industriales brasileñas en el total exportado según destino



Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC.

Sin embargo, el carácter crónico y creciente del déficit comercial en MOI manifiesta un desafío del proceso de crecimiento de la economía en su conjunto: requiere de la importación de productos industriales, pasando por los sectores productores de bienes y servicios en cuanto a demandas intermedias y por las familias en tanto sujetos de la demanda final. De hecho, el déficit en MOI alcanzó un nuevo récord de U\$S 31.987 millones en 2011; el 53% se concentró en maquinarias y aparatos eléctricos, rubro que contempla desde bienes de capital hasta bienes de consumo final. Siguiendo en orden de importancia, productos químicos y conexos y material de transporte terrestre.

A mayor demanda –tanto doméstica como externa– los requerimientos directos e indirectos de todos los sectores de la economía se intensifican en términos de insumos, bienes intermedios y de capital para producir bienes finales. De este número suelen realizarse lecturas simplistas que mencionan que el déficit es originado por el sector industrial y su falta de integración y eficiencia. Ejemplo de ello son el sector agropecuario –que demanda maquinaria agrícola, fertilizantes y agroquímicos–, la construcción y el transporte –que requieren maquinarias y materiales específicos que no se producen localmente así como los equipos térmicos y los combustibles fósiles (gas y petróleo) indispensables para el funcionamiento del sector energético en particular y de la economía en general¹³. Esto también se evidencia con bienes finales de alta tecnología –celulares, *tablets*, *smartphones*, y electrodomésticos– así como con alimentos, indumentaria y muebles de alta gama producidos en el exterior. En otras palabras: cuando mejora el poder adquisitivo de la población y crecen el conjunto de los sectores productivos, se incrementa la demanda de productos importados dada la estructura imperante, ya sea porque no se producen localmente o por costos o calidades diferenciales.

[13] Si bien el déficit comercial de la balanza energética significó entre U\$S 2.800 y 2.900 millones en 2011 y 2012 y se estima que en 2013 se incrementa considerablemente más, el tema requiere un tratamiento en profundidad por lo cual queda fuera del presente análisis, focalizado en el subrubro MOI.

Casi la totalidad de dicho déficit (93%) se explicó por China (32,2%), Brasil (24,3%), la Unión Europea (20,6%) y Estados Unidos (15,3%) en 2011 (*Gráfico 9*). No obstante que tanto China como Brasil hayan incrementado el componente importado de sus exportaciones industriales, la Argentina ha aumentado indirectamente, su déficit comercial en MOI con las potencias industriales tradicionales como Japón, Alemania, Francia y EEUU. KOOPMAN, WANG y WEI (2008) destacan que las exportaciones chinas de electrónica (que explican el 57% del déficit bilateral en MOI con la Argentina) son las que registran la menor incorporación de valor agregado local –léase chino– (sólo el 4,6% del valor); mientras que la industria cementera se encuentra en el extremo opuesto (86,4%).

Si bien para la Argentina, Brasil representaba el 24,3% del déficit MOI, este socio comercial constituye uno de los principales destinos de sus exportaciones industriales. Sin embargo, a lo largo de los últimos años, este país ha incrementado la participación de productos chinos, fundamentalmente maquinarias y aparatos eléctricos (57%) (*Gráfico 10*) en su economía al igual que en la Argentina: mientras China explicaba un 8% del déficit MOI en 2000 llegó a concentrar el 32,2% del dicho déficit en 2011, a costa de Brasil y Estados Unidos (*Gráfico 11*). Entre las exportaciones argentinas con destino a China predominan los productos primarios e insumos alimenticios y, sumado a ello, durante los 2000 hubo una fuerte reprimarización de las exportaciones a aquel país.

De todas maneras, y a diferencia de lo ocurrido en el resto de la región, la Argentina fue prácticamente el único país que no evidenció una primarización de sus exportaciones durante la última década. Las exportaciones de MOI se incrementaron sostenidamente a lo largo del período, permitiendo compensar, en parte, el crecimiento del déficit comercial en dicho rubro (*Gráfico 13*). En otras palabras, de haberse replicado la tendencia de las exportaciones de los países de la región, el déficit MOI hubiera sido aún mayor. En este sentido, las medidas que afectan al comercio son centrales para evitar tanto la reversión del saldo

comercial positivo como la destrucción de capacidades locales y de puestos de trabajo. De hecho, también son fundamentales para sostener el crecimiento de la producción nacional. Tal es así que en el *Gráfico 14* se muestra que la Argentina es el único país de América Latina donde el porcentaje de exportaciones industriales es superior en 2011 al del período 2002-2003 en América Latina y en precios constantes se observa que fue el rubro que más se incrementó, es decir que sin considerar el efecto precios a favor de las materias primas ocurrido en la última década, el crecimiento de las exportaciones de MOI hubiera sido superior (*Gráfico 15*). En materia de exportaciones cabe destacar que la participación del sector automotriz se ha incrementado en 1997 como producto del acuerdo sectorial de complementación productiva en el marco del Mercosur, denominado Política Automotriz Común (PAC)¹⁴. Si bien el complejo automotriz es el principal complejo exportador argentino de carácter industrial, con un 12,6% del total de las exportaciones –sólo precedido por el complejo sojero con 22,3%– y 340.165 unidades enviadas a Brasil en 2012 (82% del total de unidades exportadas), todavía queda un largo camino en términos de integración local y regional en materia de autopartes. He aquí un problema estructural en torno a la necesidad tanto de desarrollar proveedores locales de forma de reducir los requerimientos de divisas y potenciar el empleo sectorial como de generar un equilibrio en el intercambio bilateral. Sin embargo, no se puede hacer caso omiso a los acuerdos concretos de integración entre la Argentina y Brasil, que reflejan una potencialidad real que aguarda ser explotada.

La Argentina y Brasil representan un 76% de las exportaciones mundiales de soja, 45% del maíz, más del 18% del aceite de girasol y más del 20% de la producción de carne bovina y aviar, que utilizan parte de la producción agrícola como forraje. Sin embargo,

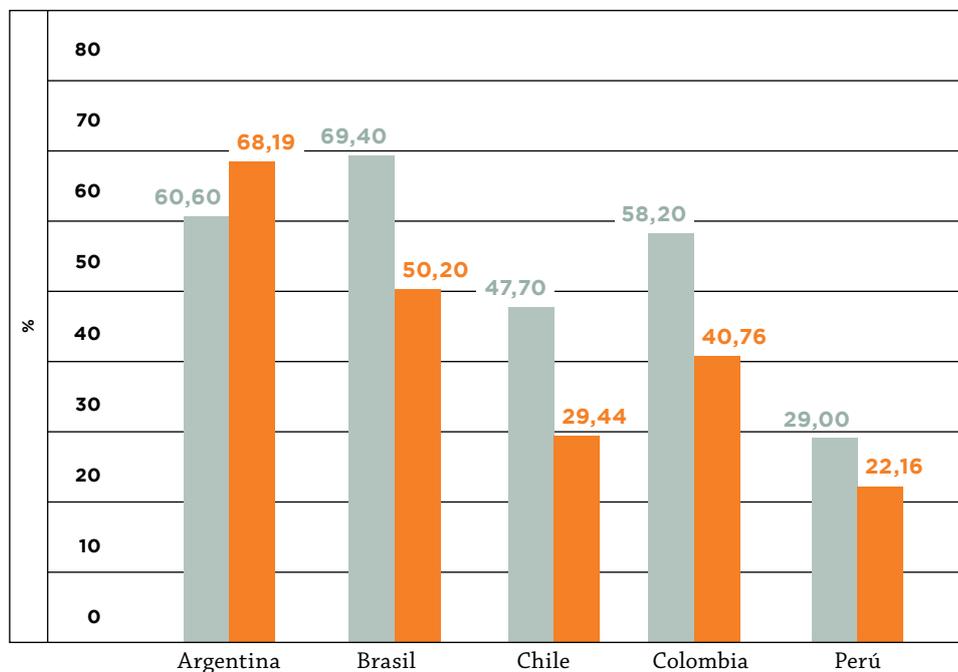
hay aspectos en los cuales resta afrontar una estrategia integral para hacer pie en una estrategia de desarrollo. Por ejemplo, la producción de alimentos con valor agregado en origen representa un objetivo buscado por ambos países, que cuentan con excelentes condiciones para llevarlo a cabo desde la calidad de los productos y su *know how*. Si bien generar una estrategia de *marketing* es sumamente importante para este proceso, también es cierto que buena parte del valor agregado lo brinda el *packaging*, componente elemental para la exportación de alimentos con valor agregado y marca (bolsa de azúcar, alimento balanceado, etc.). Para nuestros países, el objetivo es pasar de ser el granero a ser el supermercado del mundo.

Ambos países cuentan con sectores productivos donde existen elevadas oportunidades de complementación. Uno de ellos es el aeronáutico, donde Brasil domina el mercado de aviones medianos con la firma Embraer, el tercer mayor fabricante de aviones comerciales del mundo, y en el que la Argentina recientemente reacionalizó la ex Área Material Córdoba y cuenta con una rica tradición productiva. A su vez, este sector también puede transformarse en un polo complementario de la fabricación de aeropartes, incrementando notablemente su potencialidad. Otro sector con perspectivas alentadoras es el de celulosa y papel. Allí, Brasil es uno de los principales productores a nivel mundial y la Argentina posee masa forestal de pino excedente, que es adecuada para producir celulosa de fibra larga y que podría servir para poner en funcionamiento una planta productora de papel de embalaje que, a su vez, serviría para producir *packaging* previamente mencionado. Es fundamental comprender que las perspectivas y las posibilidades que ofrece la integración, tanto de las fronteras hacia adentro como hacia afuera, son sustancialmente mayores a las que podrían aspirar cada una de las partes por separado.

[14] Los acuerdos bilaterales resultantes, mediante la especialización en modelos y tamaños específicos, apuntan a establecer la liberalización comercial. La entrada en vigor del nuevo acuerdo sectorial se había estipulado en julio de 2013, la cual fue postergada un año.

GRÁFICO 14

Porcentaje de exportaciones industriales sobre exportaciones de bienes



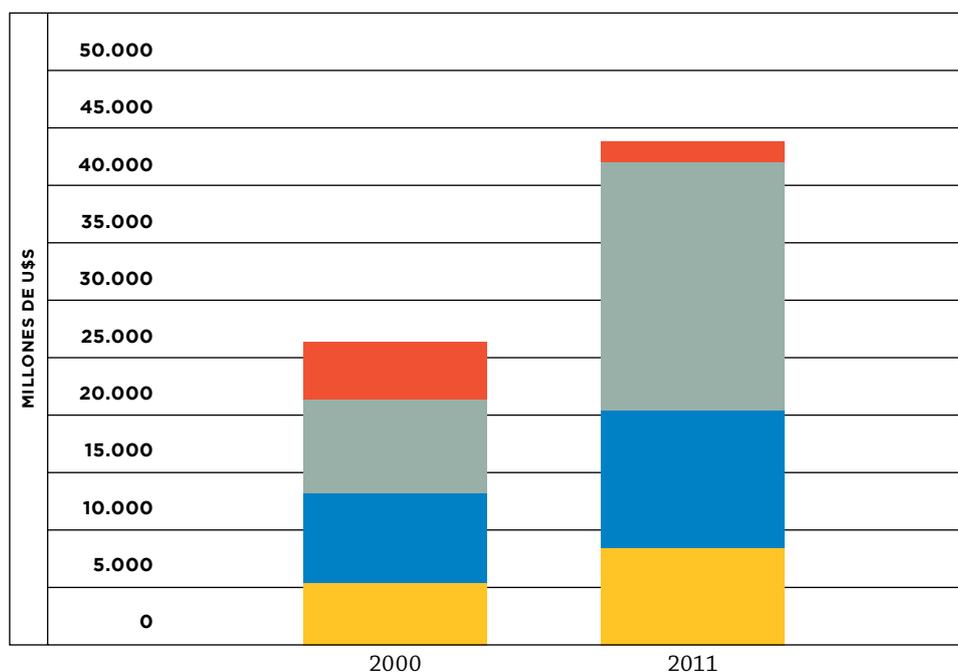
■ 2002-2003
■ 2011

Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC (Argentina), Ministerio do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil), Banco Central de Chile, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia y Ministerio de Turismo y Comercio Exterior (Perú).

GRÁFICO 15

Exportaciones a precios constantes

En millones de U\$s deflactados por el índice de precios correspondientes (1993=100)



■ Combustibles y energía
■ Manufacturas de origen industrial
■ Manufacturas de origen agropecuario
■ Productos primarios

Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC y MECON.

3. LA PLATAFORMA REGIONAL COMO BASE PARA LA POLÍTICA INDUSTRIAL

La integración productiva puede ser entendida como la inserción de los aparatos productivos nacionales en redes o cadenas globales de valor a través de estrategias de integración de tipo vertical u horizontal. Aunque esto no implica unilateralmente sucumbir intereses locales de agregación de valor y generación de encadenamientos productivos. De hecho, el desafío clave es desarticular el modelo cuyo eje es la exportación de materia prima y bregar porque esa materia prima mute en productos elaborados; significa pensar Latinoamérica como una región interconectada vía la agregación de valor.

La clave radica en aumentar el valor agregado de las exportaciones más que en especializarnos en productos básicos, lo cual debe generar escalas sectoriales para ir reduciendo paulatinamente importaciones en los segmentos de mayor contenido tecnológico: fortalecer la densidad del entramado industrial argentino con miras a responder demandas inter e intra sectoriales, incrementar tanto los encadenamientos productivos y la escala de producción como sus interacciones con la estructura social. En el año 2012 un 54% de las exportaciones fueron explicadas por complejos exportadores, aunque pocos sectores representan productos diferenciados con mayor valor agregado (Gráfico 16).

Si bien un proceso semejante conlleva a la imposibilidad de sustituir determinados insumos en el corto plazo, la construcción y el fortalecimiento de capacidades productivas e innovativas involucran procesos de acumulación y aprendizaje de mediano plazo cuyos resultados comienzan a observarse a medida que transcurre el tiempo. Las capacidades competitivas deben ser profundizadas en el plano regional de modo tal que permitan acelerar el desarrollo de complementariedades estratégicas y una consiguiente especialización, incluyendo el fortalecimiento de la red de proveedores con fuerte participación de las PyMEs locales.

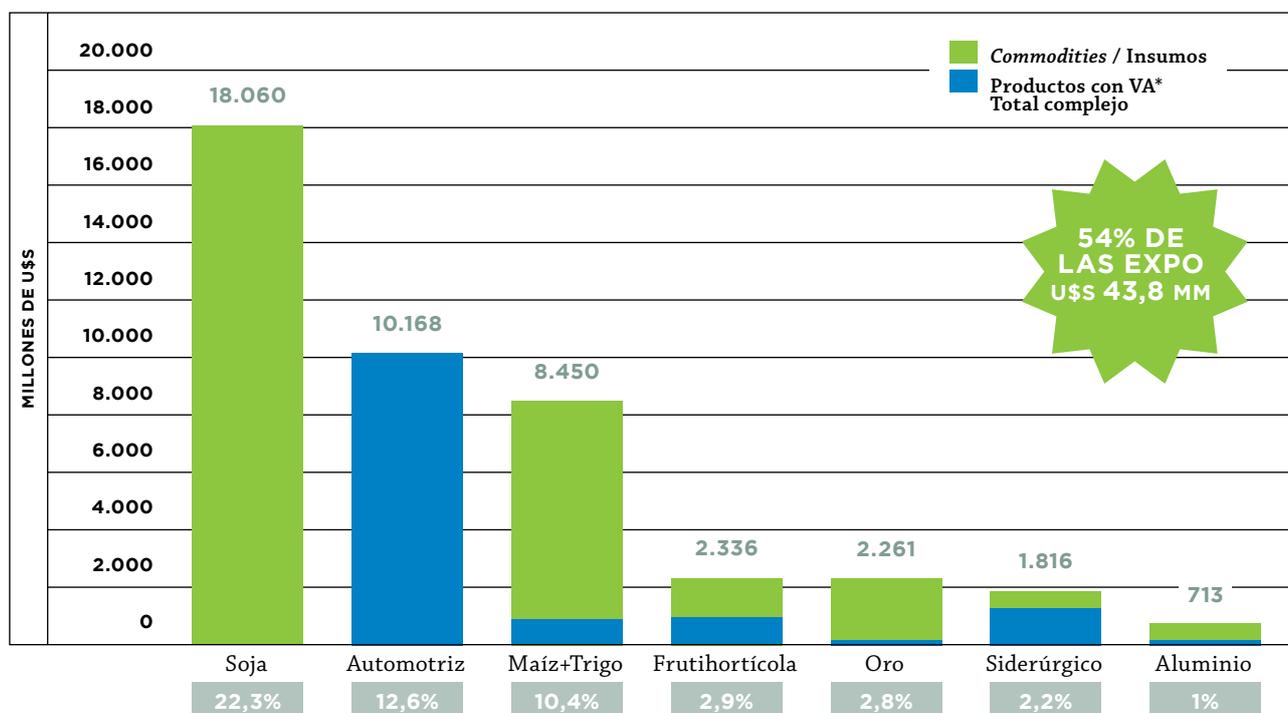
Con miras a resolver las dificultades estructurales que presenta América Latina como bloque regional y, asimismo, consolidar los beneficios económicos y sociales en la región, hay cierto consenso de los ámbitos políticos y académicos en avanzar en la integración productiva. En esta línea, algunos plantean una nueva fase del proyecto de integración debido al cambio en la orientación y en sus objetivos centrales que parecen responder a dos nuevos consensos emergentes: por un lado, los procesos de complementación productiva y la conformación de eventuales cadenas regionales de valor requieren, para su desarrollo, mecanismos de coordinación eficaces que puedan aprovechar las potencialidades del mercado ampliado; por otro, el Mercosur debe tener como prioridad administrar los problemas de asimetría competitiva entre sus países miembros y que, en este marco, la complementación productiva pueda favorecer la creación de ventajas dinámicas y hacer más equitativa la distribución de los beneficios potenciales del mercado ampliado (DE ÁNGELIS y PORTA, 2012).

A nivel regional, la integración productiva también ha ganado espacio en la agenda pública a través de instituciones como la UNASUR, el Mercosur y la CELAC y sus Estados miembros. Profundizar la integración entre la Argentina y Brasil es una oportunidad para propugnar un crecimiento sostenible y reactivar el círculo virtuoso: la inversión aparece como el nexo de la integración productiva y comercial mientras la vinculación con redes de proveedores locales podría retroalimentar ese crecimiento. La integración juega, entonces, un rol acuciante en el sendero hacia el desarrollo, y la región tiene el potencial necesario para avanzar en este sentido. Sólo el Mercosur (con Venezuela) representa un mercado de 277 millones de personas; si se considera toda América del Sur se obtiene un mercado de 391 millones; y si se añade Centro y el Caribe se llega a 597 millones de habitantes. A su vez, son muchos los países que tienen una base industrial sólida con gran capacidad, que son abundantes en recursos naturales estratégicos (agua, proteínas, minería, energía) y que han avanzado en una estructura institucional más densa y compleja.

GRÁFICO 16

Complejos exportadores seleccionados 2012

Millones de dólares corrientes



Fuente: CEU-UIA en base a datos de INDEC.

* Para la estimación de valor agregado se utilizan las últimas ponderaciones actualizadas a 2011.

Enfrentar este desafío implica aunar esfuerzos del sector público y privado sin dejarse seducir por promesas de mercados ya consolidados frente a la parálisis de las negociaciones multilaterales. La integración regional ha cobrado significativa importancia de la mano de la globalización, puntualmente al analizar el desempeño de los grandes bloques. Pese las dificultades que conlleva, los países en vías de desarrollo necesitarán más que nunca asociarse en espacios más amplios y coordinar estrategias y políticas. Sin embargo, aún queda un camino por recorrer. Tal como se mencionó en la sección primera, en Europa el comercio regional de bienes representa tres cuartos del total de las exportaciones del bloque en este rubro; en Asia y en América del Norte supera la mitad del total de las exportaciones de bienes; mientras tanto, en América del Sur y Central, éste apenas alcanza una cuarta parte del volumen exportado del continente.

Un proceso de desarrollo económico sustentable e inclusivo para América Latina requiere reasignar recursos hacia sectores o actividades intensivas en conocimiento y en innovación tecnológica. Es necesaria la diversificación hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de tal forma que dicha demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma balanceada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos.

4. A MODO DE REFLEXIÓN

En resumidas cuentas, es necesario construir una estrategia común que permita reducir algunas barreras existentes al comercio regional, potenciando mecanismos de sustitución de importaciones extrazona e implementando políticas específicas de incentivo al agregado de valor en origen¹⁵ a través de marcas locales y ampliando la base empresarial exportadora de productos como girasol, trigo, cítricos, frutas de pepita, aceitunas, té, galletitas, golosinas, vinos y mostos, etc. Es posible consolidar los beneficios económicos y sociales en el plano regional, pasando tanto por procesos de complementación productiva como a través de la conformación de cadenas latinas de valor y la ampliación del mercado. Estos procesos demandarán saldar dificultades conjuntamente: en el ámbito público, aquellas que manifiestan conflictos latentes entre competencia y cooperación y, en el ámbito privado, potenciar oportunidades conjuntas y desanimar las amenazas permanentes como fruto de la integración (PORTA, 2010). La construcción de este sendero evolutivo permitirá sortear las debilidades y asimetrías estructurales de los países de América Latina.

Frente a un futuro complejo e incierto en múltiples dimensiones, el regionalismo se va consolidando lentamente a nivel mundial en tanto estrategia geopolítica y económico-productiva permitiendo balancear lentamente las relaciones de poder a nivel global. El surgimiento de China no es lineal: no es claro que el mundo avance hacia un nuevo esquema bipolar, sino que está construyendo un paradigma en el que la multipolaridad con alianzas cruzadas y cambiantes será la norma por varias décadas. Esta multipolaridad requerirá de una política exterior cuyo foco resida en la definición clara de los intereses. La tensión entre países en un mundo en crisis apunta a dos variables: los recursos naturales y la agregación de valor. La corriente global invita a América del Sur a apostar a la primera y olvidar la segunda. El desafío de la región es compatibilizar ambas de forma integrada. La región debe discernir si su rol va a quedar supeditado al deseo de los bloques de mayor tradición industrial o si está dispuesta a fortalecer sus lazos internos y avanzar gradualmente hacia la integración y el desarrollo productivo.

En este proceso, la política comercial externa de la Argentina juega un rol clave tanto para resguardar el mercado frente a la competencia desleal como para la inserción internacional y el desarrollo de sectores estratégicos. Sin embargo, no es el único instrumento de política: ésta debe ser articulada con diversas intervenciones públicas, evitando tanto la superposición como la generación de efectos contrapuestos. El margen de maniobra para incrementar la demanda externa se torna relativamente nulo ya que la competencia desleal gana terreno tanto por guerras cambiarias silenciosas y trabas al comercio como por menores salarios relativos, subsidios cruzados o vía el proteccionismo sofisticado. A su vez, el incremento de las importaciones liderado tanto por la producción como por el consumo se tornan críticos en materia de absorción interna. No sólo porque implican un deterioro de la cuenta corriente, sino porque generan un desplazamiento de la producción local con severas consecuencias sobre el nivel de actividad y las condiciones sociolaborales de nuestro país.

[15] L A modo de ejemplo, el litio es un insumo imprescindible en la industria electrónica. La Argentina, junto con Bolivia y Chile, poseen cerca del 55% de las reservas mundiales, cuyo costo de extracción está entre los más bajos del mundo. La demanda actual se concentra en unos pocos fabricantes de baterías recargables. El desafío local y regional consiste en superar un esquema de proveedor de materia prima, priorizando la producción final de alto contenido tecnológico y amigable con el medio ambiente. Actualmente, en el mundo se fabrican un millón de baterías de Li-Ion para vehículos híbridos y se estima que ese número ascenderá a 5 millones de unidades en 2020. Sólo en la Argentina y Brasil se producen más de 4,3 millones de automóviles al año con una industria fuertemente integrada regionalmente y con la posibilidad de desarrollar no sólo automóviles, sino también autopartes especializadas en autos híbridos. El desafío es, pues, avanzar en el desarrollo de nuevos proyectos que contemplen no sólo la producción de esas baterías de Li-Ion, sino también que impulsen otros desarrollos conexos como el diseño y fabricación de motores eléctricos, por ejemplo.

Frente a ello se torna crucial diseñar una estrategia de largo plazo para profundizar el cambio en la matriz productiva y repensar tanto el tipo de inserción externa como la integración regional. Dicho escenario prospectivo debe apuntar no sólo a generar escalas sectoriales para ir reduciendo paulatinamente importaciones en los segmentos de mayor contenido tecnológico, sino también a fortalecer la densidad del entramado industrial argentino con miras a responder demandas inter e intra sectoriales.

Esto implica tanto la coordinación de políticas macro como el diseño de políticas focalizadas y selectivas orientadas al desarrollo de infraestructura y transporte así como de sectores estratégicos conforme, por ejemplo, la integración aguas arriba y aguas abajo en la cadena de valor. Como todos los países del mundo, la Argentina requiere de productos importados. La clave está en el tipo de producto que importa y exporta. Los países industrializados con elevado PIB per cápita también presentan un nivel de importaciones elevado, pero concentran y generan la mayor parte de la agregación de valor y contenido tecnológico del producto. De lo que se trata, en nuestro caso, es de elevar la calidad del debate hacia otro nivel: acordar conceptos, discutir herramientas y la manera de gestionarlas. Todo en base al modelo de país e inserción internacional al que que aspiremos. Así quedarán bien definidos aliados y características del proceso de integración.

REFERENCIAS

- ABELES, M. y RIVAS, D. (2011). *Growth versus development: different patterns of industrial growth in Latin America during the "boom" years*. ECLAC Project Document collection.
- ALBORNOZ, F. ; CALVO, P.; COREMBERG, A.; HEYMANN, D. y VICONDOA, A. (2012). *Patrones de acumulación, comercio exterior y evolución industrial en la Argentina* en Boletín Informativo Techint, N° 339, septiembre-diciembre, Buenos Aires.
- BAD, IADB y BID (2012). *Construyendo el futuro de la relación entre Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe*, Washington.
- BERTRANOU, F., CASANOVA, L. y SARABIA, M. (2012). *Caida reciente de la informalidad en Argentina: una evaluación a partir de descomposiciones*. 9° Jornadas sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina, UNGS.
- BID (2013), *Escenarios de negociación en las principales economías* en Carta Mensual INTAL N° 201, <http://www.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/portada.aspx?lang=es>.
- BISANG, R., ANLLÓ, G. y CAMPI, M. (2008). *Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina* en Desarrollo Económico, Vol. 48, Dic.
- BOYER, R. (2013). *Cómo explica la especificidad del capitalismo chino su posición en la economía* en Voces en el Fénix, año 4, N° 26, pág. 10-21, julio.
- CEPAL (2012) *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada para el desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. San Salvador, 27 a 31 de agosto.
- COATZ, D. y GRASSO, F. (2012). *Realidades y desafíos de la industrialización argentina*. Documento de Trabajo, CEU-UIA.
- COATZ D. y KOSACOFF B. (2011). *Un shock externo amortiguado: fortalezas y desafíos de la Política Económica Argentina*. Seminario internacional. La crisis global de 2008-2010. Las respuestas en las Américas y el Este Asiático. UNAM, México.
- CRESPO, E. y DE LUCHI, M. (2011). *Sobre el impacto de la industrialización china en las estrategias de desarrollo*, AEDA.
- DE ÁNGELIS y PORTA, F. (2012), *Condiciones para una integración productiva en el Mercosur: un análisis a partir del estudio de los flujos de comercio bilateral*.
- ESQUIVEL, E. (2012). *Acumular para crecer: El caso de México* en Boletín Informativo Techint, N° 339, septiembre-diciembre, Buenos Aires.
- FRENKEL, R. y RAPETTI, M. (2011). *Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza de América Latina en la próxima década?* Serie Macroeconomía del Desarrollo 116, CEPAL.
- KOOPMAN, R.; WANG, Z. y WEI, S. (2008). *How Much of Chinese Exports is Really Made In China? Assessing Domestic Value-Added When Processing Trade is Pervasive*. NBER Working Paper N° 14109.
- MINSKY, H. (1977). *Banking and a Fragile Financial Environment*, Journal of Portfolio Management Vol. 3, N° 4: pp. 16-22
- OECD, WTO y UNCTAD (2012). *7th Report on G20 Trade and Investment Measures*, May.
- OIT, 2012. *World of Work Report*. Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT. Ginebra.
- PÉREZ, C. (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital: the Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar, Cheltenham.
- PORTA, F. (2010). *Algunas consideraciones sobre la dinámica de integración productiva en el Mercosur*.