

Ventajas comparativas, industrialización y desarrollo: apuntes para una necesaria discusión política en la Argentina

*Ricardo Ortíz**
*Martín Schorr**

Este artículo consta de dos partes. En la primera se plantea muy esquemáticamente la diferencia existente entre las denominadas ventajas comparativas estáticas y las dinámicas, al tiempo que se problematiza la cuestión de la competitividad de un país. Se trata de dos aspectos teórico-conceptuales de una indudable importancia política por cuanto de las mismas se desprende la asociación existente entre industria y desarrollo, la centralidad de contar en el ámbito nacional con un sistema industrial sustentable (y del papel que en el mismo juega un segmento crítico como el de bienes de capital) y la necesidad de la intervención estatal en pos de la concreción de semejante objetivo estratégico.

A partir de asumir que en nuestro país no se debería renunciar a concretar un programa de reindustrialización ligado con una redistribución progresiva del ingreso y una modificación sustantiva en el perfil estructural de la actividad y sus modalidades de inserción en el mercado mundial, en la segunda parte se enumeran una serie de factores adicionales que justifican sobradamente los motivos por los cuales se considera prioritario encarar tal reindustrialización y, en consecuencia, abandonar definitivamente la visión predominante si a lo que se aspira es a desandar el cuadro de subdesarrollo en el que estamos inmersos desde hace décadas.

* UBA-CONICET. Se agradecen los valiosos comentarios de Daniel Azpiazu a una versión preliminar y se lo exime de cualquier responsabilidad en cuanto a los errores y las omisiones que pudieran existir.

“Resulta evidente pues que quienes juzgan sobre la ineficiencia de nuestras industrias comparando simplemente sus costos reales con los que prevalecen en otros países aplican, seguramente sin proponérselo, principios de comercio colonial y no comercio internacional” (Olivera, 1977)

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es aportar algunos elementos conceptuales y ciertas evidencias empíricas para reflexionar acerca de la relación que es posible establecer entre el comportamiento del sector industrial y el proceso de desarrollo socioeconómico de una nación. Se espera, así, aportar una serie de ejes argumentativos para confrontar con aquellos sectores académicos, políticos y empresariales que, con amplio consenso social, plantean de modo recurrente que la mejor opción para la Argentina pasa por consolidar un perfil de especialización productivo-industrial estrechamente ligado al procesamiento de recursos básicos (derivados de los sectores agropecuario, hidrocarburífero y el enclave minero). Es decir, por la preservación y la potenciación del *statu quo* productivo resultante del largo período de vigencia del neoliberalismo en nuestro país (1976-2001) y, en varios aspectos, de la trayectoria de la economía y la

industria en la posconvertibilidad¹.

Para estos sectores, muchos de los cuales abrevan en el “progresismo”, mientras que otros conforman o se integran a los estamentos más tradicionales del *establishment* doméstico, la mejor estrategia nacional pasa por fortalecer aún más el reducido universo de actividades consideradas “eficientes” dados sus costos absolutos y relativos de producción (y, por esa vía, a los grandes capitalistas que las controlan, objetivo que naturalmente no se declama). Dejar que el “resto del mundo” nos provea de todos aquellos productos cuya elaboración local resulta “ineficiente” y, por ende, innecesaria (como buena parte de los bienes industriales). De allí que para los defensores de esta estrategia, la misma necesariamente debe articularse con esquemas amplios de liberalización que propicien un intercambio comercial “eficiente”. También que carezca de sentido gastar esfuerzos y recursos en diseñar e instrumentar un programa de industrialización que procure avanzar en la integración y la diversificación del aparato fabril a partir de la expansión y el fortalecimiento de rubros de producción de, a título ilustrativo, maquinarias y equipos, electrónica industrial y diversos bienes de consumo (en todo caso, la intervención estatal debe focalizarse en el apoyo a

¹ Véase Azpiazu y Schorr (2008 y 2009), Fernández Bugna y Porta (2008) y Ortiz y Schorr (2009).

aquellos nichos de “eficiencia” existentes en el ámbito productivo y garantizar la mencionada apertura comercial y un régimen macroeconómico afín a la concreción de tales propósitos).

Se trata de los preceptos básicos que “ordenaron” la mayoría de las políticas económicas aplicadas en el país en las últimas décadas, las que derivaron en una acuciante desindustrialización que se expresa, entre otras cosas, en un acentuado repliegue de la estructura fabril hacia actividades ligadas con la explotación de recursos naturales y la producción de *commodities*, así como el desmantelamiento de las manufacturas de mayor complejidad y densidad tecnológica, en particular las relacionadas con la fabricación nacional de bienes de capital. A modo de ejemplo se destacan el “arancel cero” para la importación de equipamiento para la producción y las políticas de “promoción industrial” instrumentadas en distintos períodos, incluso durante el gobierno de Kirchner, así como numerosas “omisiones estatales” en diferentes ámbitos (*anti-dumping*, *compre* argentino, legislación anti-monopólica y de defensa de la competencia, funcionamiento del sector financiero, etc.). Dada la estructura de los mercados prevaleciente en el nivel doméstico en los diferentes ramos industriales, no resulta casual que la señalada reestructuración regresiva del sector fabril se haya dado de la mano de una fenome-

nal concentración y centralización del capital, que se refleja en la consolidación de un puñado de grandes empresas y grupos económicos (mayoritariamente de capital extranjero) y un marcado retroceso del segmento de las pymes, todo lo cual a su vez repercutió negativamente sobre el mercado laboral, la distribución del ingreso y la configuración regional de la producción industrial generada en el país.

En relación con esta visión predominante, cabe recuperar los señalamientos de uno de los principales estudiosos del proceso de industrialización de América latina: “Parecería claro que la respuesta neoliberal, que enfrenta las precariedades de la industrialización realmente existente por la vía de cuestionar su existencia volviendo a esquemas pretéritos de división internacional del trabajo en que los países de América latina aparecerán resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no sólo no resuelve las carencias sociales acumuladas, sino que las intensifica, agregando la carga adicional de desalentar estructuralmente la creatividad nacional” (Fajnzylber, 1983).

Es precisamente con el mencionado enfoque predominante que se plantea la necesidad de confrontar, máxime si se considera que cuenta con amplio respaldo en el nivel de funcionarios gubernamentales con poder de decisión y, *paradójicamente*, también es

avalado e impulsado por diversos núcleos del gremialismo empresarial del sector manufacturero (inclusive por varios que representan intereses sumamente perjudicados por los cambios estructurales acaecidos bajo la predominancia de los postulados aludidos).

¿Por qué se considera que es necesario dar la discusión en los términos mencionados? Por varias razones, entre las que sobresale el reconocimiento, avalado por las innumerables evidencias con que se cuenta, de la centralidad que juega el sector industrial en todo proceso de desarrollo, sobre todo en un país con las características de la estructura económica y social de la Argentina. Como lo indica la experiencia histórica de la mayoría de las naciones que lideran la actual fase del sistema capitalista y de nuestro propio país durante la vigencia del esquema de sustitución de importaciones que estuvo vigente hasta su interrupción en 1976, el desarrollo manufacturero resulta decisivo por cuanto sienta las bases para, entre otras cuestiones relevantes: aumentar la riqueza socialmente disponible; avanzar hacia una creciente integración y diversificación de la estructura económica; generar empleo y acceder a mayores niveles de calificación de la fuerza de trabajo; obtener beneficios de distinta índole por incorporación al proceso de producción de tecnologías, bienes de capital y conoci-

mientos; ganar en términos de autonomía nacional; mejorar la distribución del ingreso; etc. En otras palabras, el desarrollo fabril constituye una condición de posibilidad del desarrollo en su sentido más amplio (no la única obviamente, pero sí una de las más trascendentes).

Este artículo consta de dos partes. En la primera se plantea muy esquemáticamente la diferencia existente entre las denominadas ventajas comparativas estáticas y las dinámicas, al tiempo que se problematiza la cuestión de la competitividad de un país. Se trata de dos aspectos teórico-conceptuales de una indudable importancia política por cuanto de las mismas se desprende la asociación existente entre industria y desarrollo, la centralidad de contar en el ámbito nacional con un sistema industrial sustentable (y del papel que en el mismo juega un segmento crítico como el de bienes de capital) y la necesidad de la intervención estatal en pos de la concreción de semejante objetivo estratégico.

A partir de asumir que en nuestro país no se debería renunciar a concretar un programa de reindustrialización ligado con una redistribución progresiva del ingreso y una modificación sustantiva en el perfil estructural de la actividad y sus modalidades de inserción en el mercado mundial, en la segunda parte se enumeran una serie de factores adicionales

que justifican sobradamente los motivos por los cuales se considera prioritario encarar tal reindustrialización y, en consecuencia, abandonar definitivamente la visión predominante si a lo que se aspira es a desandar el cuadro de subdesarrollo en el que estamos inmersos desde hace décadas.

Algunas definiciones conceptuales

Una primera definición conceptual remite a la distinción entre las ventajas comparativas estáticas y las dinámicas.

Las primeras están basadas sobre la dotación *dada* de factores o recursos con que cuentan las naciones (abundantes materias primas y mano de obra barata, entre las más usuales dentro de los países dependientes).

Las segundas son *construidas y reconstruidas* a lo largo del tiempo a través de una *sostenida y dinámica intervención estatal*, por lo general con una elevada demanda de reciprocidad hacia los sectores empresariales favorecidos por las medidas de asistencia (por caso, mediante la fijación de distintos tipos de estándares de desempeño en materia productiva, comercial, laboral, ecológica, de investigación y desarrollo, etc.). Se encuentran muy relacionadas con, y procuran avanzar en, el progreso científico y tecnológico, la dinamización del sistema nacional de innovación, la cre-

ación y el fortalecimiento de rubros productivos no “bendecidos” por la dotación de factores y que son considerados esenciales en función de la densidad del uso de tecnología, el valor agregado doméstico, los mercados de demanda potenciales, los encadenamientos industriales, la creación de empleo, el consumo racional de la energía y el componente medioambiental, entre otros criterios selectivos.

De acuerdo con los principios de la economía ortodoxa (tan en boga en el ámbito local desde hace largos años, incluso en el presente, a pesar del discurso “industrialista” y “neodesarrollista” que tiende a manifestarse en múltiples ámbitos académicos, políticos y empresariales), el *destino manifiesto* de los países es el de especializarse en aquello que producen con el menor costo en función de su particular dotación de factores, es decir, en sus ventajas comparativas estáticas.

Ahora bien, las múltiples evidencias con que se cuenta indican que no casualmente en aquellos países, como la Argentina, en los que el postulado de las ventajas comparativas estáticas ha “guiado” la intervención estatal tienden a prevalecer situaciones más o menos intensas de subdesarrollo, por cuanto en tales ámbitos nacionales suelen existir débiles estructuras productivas (o *truncas*, atento al alto grado de desintegración que caracteriza a la matriz industrial, particularmente marcado en

los segmentos de mayor complejidad), una inserción en el mercado mundial de escaso dinamismo (salvo en coyunturas puntuales), un bajo nivel de ingreso medio, crisis estructural en el mercado laboral y, como resultado de todo ello, una distribución del ingreso regresiva.

Por lo contrario, en aquellas naciones en las que han prevalecido las ventajas dinámicas como principio “ordenador” de la *praxis* estatal tienden a manifestarse situaciones más o menos intensas de desarrollo caracterizadas, por lo general, por el cuadro inverso al mencionado para las naciones subdesarrolladas. Tales son los casos de los países que actualmente ocupan posiciones de liderazgo en el escenario mundial (no sólo los centrales, sino también, con sus matices, muchos de la periferia, como el Brasil, los del sudeste asiático y crecientemente India y China).

Se trata de sociedades que han realizado (y realizan) esfuerzos muy marcados con vistas a avanzar en el desarrollo de un sistema industrial nacional (en algunos casos prácticamente *desde cero*). Ello fue posible merced al abandono del criterio de “eficiencia” basado sobre el principio de las ventajas comparativas estáticas. Como se ha apuntado: “estas actividades industriales nunca hubiesen podido surgir ni superar su etapa de menor productividad si

las ventajas comparativas inmediatas (las estáticas) hubiesen condicionado su nacimiento, tal como sucede cuando la política económica se inspira en la economía clásica. Por ello —e independientemente de las restricciones de demanda y de oportunidad de empleo en el sector primario—, aun cuando la industrialización de los países exportadores primarios parecería quizás ineficiente a la luz de la teoría clásica, es en realidad altamente deseable, aunque para realizarla haya que apartarse durante algunas décadas del principio de las ventajas comparativas. Es muy sugestivo que este fuera, precisamente, el camino recorrido en su momento por casi todos los países industriales que hoy, una vez que ingresaron en el club de los poderosos, se convierten en defensores acérrimos del principio de las ventajas comparativas” (Diamand, 1973)².

Al respecto, resulta ilustrativo traer a colación lo sucedido en el Japón. En palabras de un ex viceministro de Industria de dicho país: “El MITI (Ministerio de Industria) decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción resultarían en extremo inapropiadas para el Japón. Se trata de industrias como la del acero, refinación de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea,

² Sobre estos temas, consúltese también la investigación de Chang (2002).

maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo, computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, éstas son precisamente las industrias en las cuales la elasticidad del ingreso es mayor, el proceso tecnológico más rápido y la productividad de la mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar al de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras” (citado en Fajnzylber, 1983).

En el marco de la “ventana de oportunidades” que se ha abierto a partir de la reciente irrupción de la crisis internacional³, de lo señalado se desprenden elementos

para reafirmar la necesidad de dar la discusión política e ideológica con los sectores que plantean que el *destino manifiesto* de la Argentina pasa por el aprovechamiento de sus ventajas comparativas *dadas* (recursos naturales abundantes y costos laborales reducidos en términos internacionales). Básicamente, porque la cerrada hegemonía del postulado de las ventajas comparativas estáticas de 1976 a la fecha ha traído aparejada la consolidación de un modelo desindustrializador, fuertemente concentrador en lo económico y excluyente en lo social. Se trata, en suma, de la vigencia de un planteo que ha colocado a nuestro país en las antípodas de una situación de desarrollo, con enormes costos en lo económico y lo social, y con múltiples dificultades para abandonar siquiera parcialmente el señalado cuadro de dependencia. Vale enfatizar que muchos de los

³ Si algo ha demostrado la actual crisis del sistema capitalista es que numerosos países, en muchos casos gobernados por coaliciones conservadoras, se han visto forzados a recurrir a una prolífica gama de instrumentos que hasta no hace mucho tiempo eran fuertemente repudiados por el *mainstream* neoliberal “ordenador” de la praxis estatal y la institucionalidad rectora del “orden global”: nacionalizaciones y salvatajes de empresas, diversas medidas proteccionistas (e incluso de aliento al *dumping*) y políticas explícitas de fomento a sectores escogidos en términos estratégicos, entre otras modalidades de intervención pública (Schorr, 2009). En ese marco, en un estudio que analiza las principales implicancias de la crisis mundial se concluye: “Tras años de preconizarse el ajuste incondicional a la especialización basada en las ventajas comparativas y el crecimiento liderado por las exportaciones, queda claro que los países más dependientes de unos pocos productos primarios son los que sufrirán un cambio más drástico en sus condiciones de crecimiento y que, en el marco de una economía y de un comercio mundial que crecerán más lentamente, la existencia de una estructura productiva diversificada y apoyada en un mercado interno significativo constituye un elemento esencial para afrontar los cambios en el orden internacional” (Arceo, 2009).

actores que en los últimos años se han venido embanderando detrás del "nacionalismo industrialista" o el "neodesarrollismo" han sido los defensores más acérrimos de este esquema, así como sus principales beneficiarios en lo económico y lo político.

Sobre estas cuestiones, cabe recuperar nuevamente el pensamiento esclarecedor de Fajnzylber (1983): "el criterio de eficiencia que inspira esos modelos tiene un carácter estrictamente microeconómico, de corto plazo y hace abstracción de las consideraciones de carácter social. En efecto, en esa perspectiva es eficiente aquella industria capaz de competir, actualmente, en los mercados internacionales, independientemente de cuáles sean las consecuencias que la aplicación de ese criterio tenga para el efecto del crecimiento económico en su conjunto, para el nivel de bienestar de la población, el grado de equidad o el de autonomía interna en las decisiones correspondientes. Si ese criterio conduce a eliminar una parte importante de la industria y permite exclusivamente la supervivencia de aquellos rubros basados sobre recursos naturales generosos, o bien, en el hecho de que dadas las características físicas del producto resulta incosteable su importación, es algo que no afecta la vigencia del criterio. La tesis central es que independientemente de cuáles sean los efectos negativos que provoque la aplicación de este criterio en el

corto plazo, a mediano plazo se estará gestando una estructura productiva que finalmente logrará resultados exitosos que terminarán difundándose en el conjunto de la sociedad. Este criterio no sólo hace abstracción de la dimensión social, sino además del hecho de que el factor determinante para la competitividad internacional a largo plazo es, precisamente, el proceso de aprendizaje, inclusive si éste se refiere al procesamiento de recursos naturales; máxime si en estos casos no se incluyen recursos de carácter estratégico o de escasez mundial tan elevada, que los precios tiendan, al menos por un tiempo, a compensar la carencia de competencia técnica en otros ámbitos de la actividad productiva del país. Ahora bien, entre las actividades que resultan fuertemente dañadas con la aplicación de este criterio figuran precisamente las de investigación, reflexión, capacitación y la búsqueda de soluciones originales a los problemas propios, ya que se trata de actividades que en el corto plazo tienen, evidentemente, una rentabilidad menor que la que proporciona, por ejemplo, la importación de aquellos bienes que el país ya no estará en condiciones de producir 'eficientemente' de acuerdo con la aplicación de este criterio y de todas aquellas expresiones de 'modernidad' con las cuales aún no se contaba".

Las consideraciones que anteceden se vinculan directamente con

otro concepto económico relevante: la competitividad.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazos, la *competitividad* consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los *mercados internacionales*, incluido su *mercado interno*, y elevar de manera simultánea el *nivel de vida de su población*. Entre otras cuestiones, esto exige el incremento de la productividad por la vía de la incorporación de progreso técnico; en otras palabras, la creación y la recreación de ventajas de carácter dinámico. En efecto, la experiencia internacional señala que no existe otro sendero para conseguir una mejora perdurable en la competitividad de un país. Si bien en el corto plazo la devaluación de la moneda local puede mejorar la posición relativa de los sectores elaboradores de bienes transables, este recurso es de limitada eficacia, ya que por sí solo no incrementa la productividad ni estimula la incorporación

de progreso técnico (aunque sí reduce los salarios). Por lo contrario, puede erosionar la cohesión social, lo que en definitiva atenta contra la viabilidad de una inserción internacional más dinámica y un desarrollo sustentable de la economía nacional⁴.

Nótese que en la definición del concepto se ha incorporado explícitamente a las variables “mercado interno” y “nivel de vida de la población”. Ello, por tres razones centrales.

Primero, porque es necesario contar en el nivel doméstico con una base productiva sólida e integrada como soporte de las actividades de exportación: desde la perspectiva de la competitividad, de nada sirve que un país tenga ciertos nichos industriales exportadores y el resto del tejido manufacturero debilitado y “sustituido” por importaciones (como ha venido sucediendo en la Argentina, inclusive en el marco del esquema “de dólar alto” vigente desde el abandono de la convertibilidad)⁵.

⁴ En Bianco (2007), Chudnovsky y Porta (1990) y Fajznylber (1988) se puede encontrar un amplio recorrido analítico por las diferentes conceptualizaciones existentes sobre la competitividad.

⁵ Las evidencias disponibles indican que en la posconvertibilidad se ha asistido a un aumento considerable en las exportaciones fabriles, que estuvo explicado en buena medida por las ventas al exterior de derivados del sector agropecuario, acero y aluminio y la “armadura automotriz” (aunque las exportaciones automotrices fueron más que compensadas por el elevadísimo componente importado del sector, que derivó en abultados y crecientes déficits comerciales, sobre todo en el segmento autopartista). Y también a un incremento mucho más pronunciado en las importaciones manufactureras (en especial, de insumos intermedios y bienes de capital), lo que propició la acumulación de importantes déficits comerciales en el bienio 2007-2008. De resultas de ello, en los años recientes se ha afianzado el cuadro de “dualidad estructural” del sector manufacturero argentino gestado entre 1976 y 2001, lo cual se expresa en que un

Segundo, porque se requiere contar con sectores industriales competitivos para el mercado interno, es decir, en condiciones de enfrentar exitosamente la competencia externa una vez asegurados sus respectivos procesos madurativos. Como se ha apuntado: "No es casualidad que los países más exitosos en el comercio internacional han sido precisamente aquellos que... han tenido el cuidado de favorecer un aprendizaje paulatino, sólido y en profundidad, y sólo una vez que han logrado esa simetría relativa con la competencia internacional, en algunos rubros, han comenzado paulatinamente a abrir su mercado interno. Ha sido precisamente el crecimiento del mercado interno abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendizaje intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica (el) criterio de eficiencia basado sobre el arcaico principio de las ventajas comparativas estáticas" (Fajnzylber, 1983).

Tercero, porque la vigencia de una distribución del ingreso equitativa resulta ampliamente funcional a la mayor competitividad de una economía. ¿Por qué? Porque está sobradamente probado que la existencia de estándares de vida relativamente elevados y una matriz distributiva equitativa viabilizan la existencia de un mercado interno con una importante masa de consumidores e incrementos de productividad, además de economías de escala y elevados niveles de calidad, lo que contribuye a la competitividad de las industrias locales, tanto las de exportación como las ligadas con el mercado interno.

Es indudable que la cuestión de la redistribución progresiva del ingreso debería ocupar un lugar protagónico en cualquier estrategia económica e industrial que intente revertir los efectos regresivos de los últimos largos años de vigencia de neoliberalismo extremo y los aspectos críticos de la posconvertibilidad. En última instancia, ello no haría más que reflejar la estrecha relación existente entre la distribución del ingreso y el desarrollo socioeconómico,

puñado de rubros productivos ligados al procesamiento de recursos básicos presentó una balanza comercial positiva, mientras que los restantes fueron deficitarios, sobre todo a medida que se avanza hacia manufacturas más complejas, más intensivas en la utilización de conocimiento científico-tecnológico, más demandantes de mano de obra con elevada calificación, con mayores potencialidades para traccionar con su crecimiento a otras industrias y difundir el progreso técnico al tejido económico y social, y que por lo general han venido conformando los senderos de mayor dinamismo en el comercio mundial de manufacturas. Para un análisis del desempeño fabril desde la perspectiva del comercio exterior, consúltense Azpiazu y Schorr (2008 y 2009) y Bianco, Porta y Vismara (2008).

donde las desigualdades crecientes (como es el caso de la Argentina) constituyen uno de sus principales obstáculos. Como lo muestra la experiencia histórica de numerosas naciones, no existe relación positiva entre una regresiva pauta distributiva, la generación de ahorro, la inversión en los sectores productores de bienes y el desarrollo de las fuerzas productivas. Por lo contrario, en los países en los que se manifiestan las mayores desigualdades, la propensión a ahorrar e invertir suele ser mucho más baja que la que se da en aquellos con un reparto más equitativo del ingreso.

Ciertamente, tanto la tasa como el nivel del ahorro y la inversión no son independientes de las perspectivas y las potencialidades de los distintos mercados. Por su parte, estas últimas dependen del perfil de la demanda global y su nivel y grado de diversificación, aspectos íntimamente vinculados con la distribución del ingreso. Así, la marginación de una fracción importante de la población de una serie de consumos atenta contra las posibilidades de ampliar y diversificar la capacidad productiva local.

Dada la elevada elasticidad-ingreso de la demanda de buena parte de los bienes manufacturados, la redistribución progresiva de los recursos asume una especial gravitación en todo proceso de industrialización. Mucho se ha insistido sobre las restricciones

que impone al desarrollo fabril el limitado tamaño de los mercados domésticos, en especial para aquellas actividades fabriles con exigencias de escala. El que se adjudique al reducido tamaño del mercado interno la principal restricción a la incorporación de economías de escala y de tecnológicas de avanzada, sólo puede ser interpretado como consecuencia directa de la existencia de profundas desigualdades de ingreso que no sólo limitan las potencialidades globales de la demanda interna sino también las que podrían surgir de su ampliación y diversificación. Bajo dicho marco, la incorporación de nuevos estratos de la población al consumo de manufacturas a raíz de la redistribución progresiva del ingreso constituye un fuerte impulso a todo proceso de industrialización y desarrollo en su sentido más abarcativo. La misma no sólo posibilitaría el acceso a superiores escalas de producción en muchos rubros fabriles, sino que también tendería a dinamizar al conjunto de las industrias tradicionales, generando a la vez una expansión de la demanda de productos intermedios y de bienes de capital, cuya producción pasaría a resultar factible y rentable ante la ampliación de los mercados (fundamentalmente en el campo de los no seriados, a partir del aprovechamiento de los nichos tecno-productivos existentes y la escasa relevancia que suelen asumir las economías de escala).

Así, la reducción de consumos suntuarios y la generalizada difusión de otros requerimientos de consumo, o sea la conformación de una nueva estructura de la demanda interna, junto con diversos mecanismos que compatibilicen la redistribución del ingreso con el crecimiento económico, coadyuvarían a impulsar modificaciones en el perfil y la capacidad productiva de la industria argentina. En tal sentido, esa redistribución progresiva sentaría las bases necesarias (aunque no suficientes) para que se afirme un proceso de industrialización más equilibrado; más integrado verticalmente; con un mayor y mejor aprovechamiento de las economías de escala; con sólidos entramados intra e interindustriales; con adecuados acoples entre las dimensiones macro, meso y microeconómicas; con la generación de nuevas cadenas de valor; y con la potenciación del papel de las pymes.

Asimismo, es importante reparar en que la redistribución del ingreso no sólo resulta central por las razones expuestas, sino también porque posibilitaría incrementar las exportaciones fabriles. En muchos casos, sólo a partir de una recuperación de la demanda interna se alcanzarían escalas que tornen viable el surgimiento o la recuperación y/o la maduración de procesos sustitutivos de bienes finales, intermedios y de capital, y por esa vía el avance hacia un

diferente perfil de las exportaciones

En palabras de uno de los principales referentes del análisis industrial en la Argentina: "Aunque parezca obvio, hay que volver a insistir en que la despreocupación por el fortalecimiento del mercado interno es una posición suicida, tanto en términos económicos como morales. Sin ese requisito previo, aumentando la demanda interna a través de mejores niveles de vida de la población en un marco de atenuada desigualdad distributiva, no puede pensarse en una industria competitiva hacia fuera y con los productos de la importación... La estrechez de los mercados, de la demanda, clama por urgente solución. En ese sentido el mercado interno para los bienes de consumo masivo... debe desempeñar un papel crucial, sin descuidar las posibilidades que se abren a las exportaciones manufactureras. Téngase bien presente que, en último análisis, esas demandas finales serán las que han de proporcionar el elemento dinamizador para una mayor producción de materiales intermedios y la maquinaria y equipos. Es menester mantener siempre el conveniente equilibrio intraindustrial, sin perder de vista las prioridades en cada nivel" (Dorfman, 1992).

De lo expuesto surge que para que un país tenga ganancias de competitividad genuinas (y no espurias vinculadas, por ejemplo,

con la caída de los salarios, la proliferación de prebendas estatales de diversa índole, la aplicación de prácticas de *dumping* comercial, social, ecológico, etc.), es necesario que cuente con una intervención estatal planificada, sostenida y dinámica que promueva y asegure en el mediano y largo plazos un reparto equitativo de la renta nacional y la conformación de un sistema industrial integrado (que en la actual fase del capitalismo en escala global no requiere ser plenamente autosuficiente, ni es deseable que lo sea). En otros términos: que procure la generación de ventajas competitivas dinámicas con eje en una mayor competitividad nacional (reconociendo las dos dimensiones del concepto: la externa y la interna).

Ello invita a reflexionar acerca de la importancia que en ese marco asume el sector productor de bienes de capital.

Por producir las máquinas y los equipos que emplean las actividades productivas y las vinculadas con la prestación de servicios, contribuir a la ampliación de la capacidad productiva potencial, incorporar en forma endógena la generación de tecnología y difundir el progreso técnico al resto de la economía, contribuir a la formación y la capacitación de la fuerza de trabajo y viabilizar una mayor integración y complementación de los ciclos productivos, la industria de bienes de capital ocupa un rol

estratégico en el proceso de desarrollo de los países. En efecto, aquellas naciones que han logrado internalizar la fabricación de algunos medios de producción (para lo cual la intervención estatal ha sido decisiva), han tendido a elevar su autonomía tecnológica y ampliar su potencial de desarrollo económico. Así, la industria de bienes de capital, aliada con otros factores, influye decisivamente en el ritmo de crecimiento de la productividad y la competitividad sistémica (interna y externa) de la economía nacional.

Es por ello que en los países industrializados (y en muchos de los que están en vías de convertirse en potencias industriales), en pos del objetivo de acrecentar la competitividad por la vía de la potenciación de las ventajas comparativas no *dadas* por la simple dotación de factores, los gobiernos impulsaron, y sostuvieron con criterio flexible, programas de apoyo a sectores de alto contenido tecnológico definidos como prioridades estratégicas; promovieron a compañías de capital nacional; readecuaron y vigorizaron el sistema educativo y el de investigación y desarrollo; llevaron a cabo esquemas de apoyo selectivo a firmas de los rubros escogidos con un claro y respetado sistema de "premios y castigos" y un componente explícito de reciprocidad; las medidas de asistencia implementadas en los niveles micro y mesoeconómico se complementaron con el esquema

macroeconómico adoptado; crearon condiciones propicias para la cooperación entre las empresas y el sector público; y diseñaron sistemas crediticios para tales fines, entre otras acciones estatales articuladas que se emprendieron⁶.

De las consideraciones realizadas surge una conclusión de lo más relevante de cara a la necesaria confrontación político-ideológica con el amplio abanico de sectores que plantean que el *destino manifiesto* de la Argentina está necesariamente asociado con el aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas (vale enfatizar: recursos naturales y deprimidos costos salariales en materia internacional).

Cuando, como es habitual, los debates sobre una cuestión tan compleja como la de la competitividad nacional termina girando casi exclusivamente alrededor de la "competitividad-costo" (es decir, el nivel de los salarios), los planteos no pueden ser otros que la

devaluación monetaria o de los costos salariales (o ambas)⁷. Así, se pierde de vista que tales acciones no generan ganancias a mediano y largo plazos en términos del país, aunque sí, a corto plazo, en los beneficios empresariales (sobre todo para los capitales oligopólicos). Desde la perspectiva nacional, la asunción de esta conceptualización acotada de la competitividad conlleva un ostensible error estratégico, máxime si se considera que la vigencia de salarios reducidos y un patrón regresivo de distribución del ingreso juegan en contra de que un país sea más competitivo tanto en el plano local como en términos del mercado mundial. Como se planteó, el concepto reconoce múltiples dimensiones (productivas, tecnológicas, distributivas, etc.), con lo cual una política que promueva una mayor competitividad nacional no puede carecer de propuestas articuladas referidas al desarrollo industrial (con especial atención a la expansión de las

⁶ Respecto de estos temas, véanse los estudios de Amsden (2001 y 2004), Arceo (2004 y 2005) y Nassif (2008).

⁷ La actual crisis internacional y las medidas "anti-crisis" implementadas en numerosos países (referidas al manejo del tipo de cambio, el movimiento de capitales, políticas activas hacia los sectores productivos, etc.) han generado las condiciones para que en el nivel local una vez más gane creciente consenso la idea de que es necesario devaluar la moneda nacional. Así, una vez más el tipo de cambio se presenta como la variable clave y, como tal, está llamada a constituirse en el eje prácticamente exclusivo de la política estatal hacia la industria y el vector "ordenador" del patrón de acumulación. Se trata de una visión compartida por el sector empresarial (la UIA principalmente), un amplio espectro del campo académico y diversos referentes del sistema político (incluyendo a no pocos funcionarios de alto rango del gobierno). A modo de ejemplo, consúltese Damill y Frenkel (2009) y los recurrentes señalamientos de la UIA y otros sectores afines a una devaluación (*La Nación*, 19/10/08, *Clarín*, 21/10/08, *Crítica de la Argentina*, 10/5/09, *La Opinión de Rafaela*, 17/5/09 y *Página/12*, 18/5/09 y 24/5/09).

actividades productoras de bienes de capital) y la redistribución progresiva del ingreso.

De allí la imperiosa necesidad de recentrar el debate acerca de las características y los alcances de una política industrial y de desarrollo para la Argentina, así como de las alianzas sociales requeridas para la consecución exitosa de tales propósitos⁸.

Ventajas dinámicas, competitividad nacional y desarrollo: el rol clave de la industria

Hasta aquí se ha presentado una serie de planteos sobre por qué en nuestro país es imperioso abandonar el criterio de las ventajas comparativas estáticas como “vector organizador” del comportamiento estatal y avanzar en la formulación y la puesta en marcha de una estrategia nacional de desarrollo que persiga la reindustrialización y la redistribución del ingreso. A la luz de la experiencia de la mayoría de las naciones industrializadas y aquellas periféricas que están ganando creciente protagonismo en la división internacional del trabajo, en lo que sigue se plantean argumentos adicionales respecto de los beneficios que para un país como la Argentina podría acarrear el contar con un sistema industrial integrado, con un desarrollado y diná-

mico sector productor de bienes de capital.

Los beneficios de una estructura fabril de dichas características serían múltiples y muy variados; ello, por cuanto la misma sentaría las bases para:

- motorizar un incremento en la capacidad productiva potencial y la acumulación de capital;
- potenciar los encadenamientos intra e interindustriales y, por ende, la generación local de valor agregado y mayores economías de escala;
- aumentar la capacidad generadora de empleo de la economía, acceder a una mayor calificación de la fuerza de trabajo y, por ese rumbo, viabilizar subas en la productividad y los salarios;
- posibilitar la difusión de nuevas técnicas de control y gestión empresarial y organizacional;
- consolidar procesos de aprendizaje tecnológico y de generación y difusión de conocimientos y saberes, pilares clave para la conformación de un sistema nacional de innovación;
- avanzar hacia una mayor articulación, integración y complementación de los procesos productivos en los niveles intra e intersectoriales;
- empezar a desandar la regresión;

⁸ Los lineamientos básicos de una política industrial para el país con eje en los mencionados objetivos estratégicos se pueden encontrar en Schorr (2009).

vidad industrial iniciada a mediados de la década de 1970 (uno de los factores que están detrás del notable estancamiento absoluto y relativo que experimentó la Argentina *vis-à-vis* los países centrales y de muchos que por entonces presentaban similares o incluso inferiores estadios de desarrollo);

- contar con una base productiva que permita encarar una paulatina redefinición del perfil de especialización productivo-industrial del país y de inserción en el mercado mundial (en la actualidad claramente pasiva y subordinada, precisamente por su sesgo marcado hacia los recursos naturales y las *commodities* industriales);
- promover procesos virtuosos de sustitución de importaciones, con el consecuente beneficio sobre el sector externo de la economía (ahorro de divisas) y la posibilidad de acceder a crecientes umbrales de autonomía nacional por efecto de la reducción de la dependencia tecnológica y el carácter *trunco* de la estructura fabril que se consolidó al calor de la hegemonía de los postulados de la economía ortodoxa y el autoproclamado “neodesarrollismo” de los años recientes; y
- desde una perspectiva más política, disminuir la centralidad estructural y el enorme poder de veto que, en el marco

de una estructura industrial *trunca* y desarticulada como la actual, detentan los sectores empresarios proveedores mayoritarios de divisas (esto es, un núcleo muy reducido de grandes capitales cuya dinámica de acumulación y reproducción gira básicamente alrededor de la dotación *dada* de recursos del país y se encuentra fuerte y crecientemente internacionalizada, es decir, cada vez más “desenganchada” del mercado interno en múltiples aristas: perfil de la demanda, nivel ocupacional, salarial y distributivo, utilización de tecnologías, etc.).

Se trata de un conjunto de elementos que, en su interrelación, asumen una indudable importancia estratégica en términos de la generación de ventajas dinámicas, la obtención de ganancias genuinas y sustentables de competitividad y, en suma, de colocar al país en un sendero sustentable de desarrollo económico y social.

Ahora bien, en función de lo expuesto en estas líneas, está claro que todo ello no podrá ser obra del “mercado” o el predominio del esquema de las ventajas comparativas estáticas, sino que se requiere una intervención estatal decidida, sostenida y flexible. Como ha destacado una estudiosa de los procesos de industrialización en el sudeste asiático: “el papel del Estado en la industrialización tardía es el de mediador

entre las fuerzas del mercado. El Estado en la industrialización tardía ha intervenido para considerar las necesidades tanto de los ahorradores como de los inversionistas, y las de los exportadores e importadores, creando precios múltiples. Algunas tasas de interés son más altas que otras, y los importadores y exportadores se enfrentan a precios diferentes para las divisas. En la medida en que el Estado en la industrialización tardía ha intervenido para establecer precios múltiples en el mismo mercado, no se puede decir que haya logrado fijar 'correctamente' los precios relativos, dictados por el juego de la oferta y la demanda. De hecho, el Estado dentro del proceso de industrialización tardía ha fijado precios relativos deliberadamente 'equivocados' con el fin de crear oportunidades de inversión rentables... La intervención estatal es necesaria aun en los casos más claros de ventajas comparativas porque el mayor activo del atraso, los bajos salarios, es contrarrestado por los altos pasivos... Es difícil lograr la equidad a través de las fuerzas del mercado en presencia de grandes aglomeraciones de poder económico" (Amsden 1992).

Ello invita a reflexionar acerca de las dos dimensiones del Estado: como aparato de gestión y como expresión de la relación de fuer-

zas entre clases sociales y fracciones de clase.

De lo primero surge la necesidad de definir los contenidos y los alcances de un programa de reindustrialización de la Argentina que tenga como "norte" la creación de ventajas competitivas dinámicas, un salto de nivel (cuantitativo y cualitativo) en la competitividad de la economía argentina y una mejora sustancial en el nivel de vida de la población, así como las características de la estructura estatal más afín a la concreción de semejante estrategia. De lo segundo se desprende la necesidad de avanzar en la conformación de un esquema de alianzas con aquellos sectores que se encuentren genuinamente consustanciados con la reindustrialización y la redistribución del ingreso. Sin duda, esto último implicaría asumir las dificultades derivadas de enfrentar en los campos económico y político-ideológico a importantes sectores de la sociedad (muchos del campo "progresista"); sin embargo, ellas no serían más serias ni más riesgosas que las que se desprenderían de no hacerlo o de aplicar una estrategia de conciliación de intereses inadecuada que, a la larga, resultaría inapropiada e inconveniente en tanto profundizaría aún más el subdesarrollo nacional.

Bibliografía

- Amsden, A. (2004): "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia", en *Revista de la CEPAL*, N° 82, Santiago de Chile.
- Amsden, A. (2001): *The rise of "The Rest". Challenges to the west from late-industrializing economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Amsden, A. (1992): *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Arceo, E. (2005): "El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de dependencia en América Latina", en *Cuadernos del CENDES*, Caracas.
- Arceo, E. (2009): "El fin de un peculiar ciclo de expansión de la economía norteamericana. La crisis mundial y sus consecuencias", Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires, mimeo.
- Arceo, E. (2004): "La crisis del modelo neoliberal en la Argentina (y los efectos de la internacionalización de los procesos productivos en la semiperiferia y la periferia)", en **Realidad Económica**, N° 206 y N° 207, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2009): *Los avatares de la industria argentina. De la agresión de la dictadura militar a la reactivación de principios del siglo XXI: entre el neoliberalismo y el "neodesarrollismo"*, FLACSO/CONICET, Buenos Aires, en prensa.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2008): "Continuidades y rupturas en la industria argentina: del modelo de los noventa a la posconvertibilidad. Reflexiones preliminares", en **Realidad Económica**, N° 240, Buenos Aires.
- Bianco, C. (2007): "¿De qué hablamos cuando hablamos de competitividad?", Centro Redes, Documento de Trabajo N° 31, Buenos Aires.
- Bianco, C., Porta, F. y Vismara, F. (2008): "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa", en Kosacoff, B. (edit.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires.
- Chang, H. (2002): *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*, Anthem Press, Londres.
- Chudnovsky, D. y Porta, F. (1990): "La competitividad internacional. Principales cuestiones conceptuales y metodológicas", CENIT, Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2009): "La Argentina y la crisis internacional", Iniciativa para la Transparencia Financiera, Buenos Aires (disponible en: http://www.ityf.org.ar/lectura_detalle.asp?id=43).
- Dorfman, A. (1992): *La industrialización argentina en una sociedad en cambio. Reflexiones sobre nuestro desarrollo industrial en el dinámico contexto económico del mundo*, en **Realidad Económica** N° 112, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Buenos Aires.

- Fajnzylber, F. (1988): "Competitividad internacional: evolución y lecciones", en *Revista de la CEPAL*, N° 36, Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008): "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en **Realidad Económica**, N° 233, Buenos Aires.
- Nassif, A. (2008): "Estructura y competitividad de la industria brasileña de bienes de capital", en *Revista de la CEPAL*, N° 96, Santiago de Chile.
- Olivera, J. (1977): *Economía clásica actual*, Macchi, Buenos Aires.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2009): "Evolución reciente de la industria argentina de bienes de capital", en *H-industri@. Revista de historia de la industria argentina y latinoamericana*, Buenos Aires, en prensa.
- Schorr, M. (2009): "Crisis internacional y alternativas de reindustrialización en la Argentina", Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires, mimeo.