

# La heterogeneidad estructural como limitante fundamental al crecimiento con inclusión

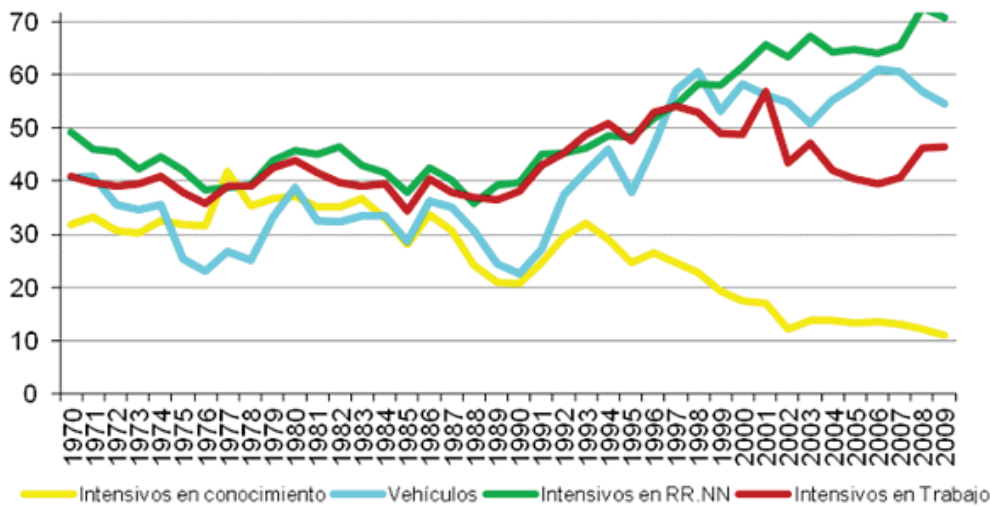
El proceso de crecimiento con inclusión social que mostró la economía argentina durante la última década, motorizado principalmente por la expansión de la demanda interna, se enfrentó a una progresiva escasez de divisas como principal obstáculo para sostener y consolidar las posibilidades de expansión económica. Estos problemas en el frente externo deben ser concebidos como la manifestación de causas profundas asociadas directamente con los rasgos que presenta la estructura productiva: un alto grado de especialización y una elevada heterogeneidad entre los niveles de productividad de los distintos sectores.

La problemática no es novedosa para los países de América Latina y en particular para Argentina. Históricamente, estos países se han enfrentado a la “restricción externa” como consecuencia de una matriz productiva desequilibrada. La coexistencia de un sector agro-exportador con la capacidad de competir internacionalmente y sobre el cual descansaba la generación de divisas, y un sector industrial de menor productividad relativa, comercialmente deficitario por la dependencia de insumos y equipos importados, pero clave para el objetivo de pleno empleo, generaba que los períodos de elevado crecimiento económico tendiesen a verse limitados por el estrangulamiento en la disponibilidad de divisas. Esto daba lugar a los denominados ciclos “stop and go” que condicionaban el ritmo de la economía durante la industrialización sustitutiva.

La fase neoliberal del período 1976-2001, marcada por la desregulación financiera, la apertura comercial y la apreciación cambiaria, agravó notablemente la fragilidad de la economía argentina en el frente externo. No sólo sumó el pago de los servicios de deuda externa como una fuente de demanda de divisas que condicionaría de manera considerable el desenvolvimiento de la economía, sino que paralelamente se llevó a cabo un agresivo proceso de desindustrialización con la destrucción de buena parte de las capacidades tecnológicas acumuladas durante la postguerra en las industrias metalmeccánicas. De este modo, durante la fase abierta en 1976 se profundizó un patrón de especialización e inserción internacional sesgado fuertemente hacia las ramas industriales procesadoras de recursos naturales: producción de alimentos e industrias de productos básicos de uso difundido como el hierro y el acero, el aluminio, el cemento, y los productos petroquímicos. De hecho, durante este período estos sectores intensivos en recursos naturales mostraron en general un aumento importante de su productividad, acercándose al nivel de las mejores prácticas internacionales. En cambio, las actividades metalmeccánicas (que incluye la producción de bienes de capital) y la producción de bienes de consumo no durables e intensivos en trabajo (como la industria textil) acrecentaron considerablemente sus brechas de productividad vis a vis la frontera tecnológica internacional (ver Gráfico 1). El sector automotriz fue la excepción a este proceso de transformación estructural hacia la producción de materias primas. Merced a un régimen regulatorio ad hoc, los acuerdos de complementación productiva a nivel regional en el marco del Mercosur y la reformulación de las estrategias de las terminales extranjeras,

durante la década de los noventa este sector logró una reducción en la brecha tecnológica. No obstante, la fabricación de automóviles con tecnologías cercanas a los estándares internacionales se dio en simultáneo con un menor grado de integración de partes y piezas domésticas, amplificando el problema de la necesidad de divisas por importaciones.

**Gráfico N° 1**  
**Brechas sectoriales de productividad (EEUU=100)<sup>1</sup>**



Fuente: Abeles, Lavarello y Montagu (2013)<sup>2</sup>

A su vez, en este marco de reestructuración productiva de la economía argentina y de profundización de los desequilibrios sectoriales, se diluyó la presencia de empresas PyMEs aumentando el grado de concentración y extranjerización económica. En las industrias de insumos industriales primó la presencia de grandes grupos corporativos de capital local y de subsidiarias de empresas transnacionales. En términos generales, la creciente presencia de empresas transnacionales se dirigió hacia las actividades más dinámicas de este periodo: actividades las intensivas en RRNN, como las industrias alimentarias y sectores intensivos en escala exportadores de insumos básicos, y la industria automotriz.

Desde 2003, a través de la preservación de la competitividad cambiaria y la fuerte expansión del mercado interno, se revierte la tendencia a la desindustrialización y se abre un cambio en la composición del valor agregado de la industria manufacturera<sup>3</sup>. Fundamentalmente en el subperíodo 2003-2008, los cambios en los precios relativos (mediante la aplicación de derechos de exportación) favorecieron la expansión de actividades trabajo-intensivas (productores de bienes tradicionales no durables), y en menor medida, de ramas intensivas en ingeniería y conocimiento (como proveedores de bienes de capital y la industria farmo-química). Sin embargo, estos cambios incipientes en la estructura del valor agregado no fueron acompañados por una reducción de las brechas externas de productividad. Aunque los sectores intensivos en conocimiento incrementan su participación del valor agregado industrial, registran también una ampliación de la distancia con la frontera tecnológica mundial (Gráfico 1). Actualmente, mientras la producción de insumos difundidos y la industria alimenticia presentan niveles de productividad en promedio cercanos casi a las tres cuartas partes de los niveles de productividad de los países desarrollados, el complejo metalmeccánico presenta niveles de

1) En los sectores intensivos en conocimiento se incluyen los productores de bienes de capital; en los sectores intensivos en trabajo se incluye la producción textil, de prendas de vestir, de cuero y calzado, de muebles y de productos de plástico; el grupo de sectores intensivos en RRNN incluye la industria alimenticia, la producción de hidrocarburos, la industria química, la siderurgia, y la producción de minerales no metálicos como cemento y vidrio; finalmente en vehículos se incluye el complejo automotriz y el resto de los equipos de transporte.

2) “Brechas tecnológicas y restricción externa: un análisis heurístico”, por Abeles, Lavarello y Montagu presentado en V Congreso Anual 2013 de AEDA: Nuevas y viejas restricciones al desarrollo: contribuciones de la economía política para superarlas, Buenos Aires, Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), 10 y 11 de septiembre de 2013.

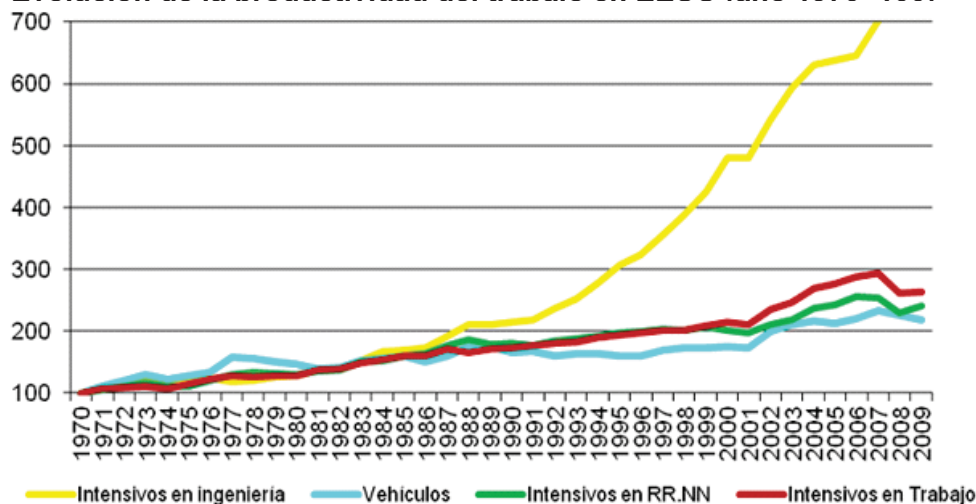
3) Ver “La industria Argentina: crecimiento orientado por la demanda y cambio estructural”, por Matías Mancini en Entrelíneas de la Política Económica N° 31 - Año 5 / Diciembre de 2011

productividad que no alcanzan el 20% de dichos países.

La elevada heterogeneidad en los niveles de productividad opera limitando la sostenibilidad de procesos de crecimiento en el largo plazo. En términos de la demanda mundial, Argentina se especializa en sectores intensivos en recursos naturales que presentan una baja elasticidad ingreso de la demanda en comparación a la que presentan sectores intensivos en ingeniería. Las fases expansivas quedan entonces limitadas por la capacidad de generar divisas de un conjunto muy acotado de sectores pocos dinámicos a las variaciones de ingreso mundial. En simultáneo, el avance del proceso de industrialización doméstico desde 2003 provocó un aumento considerable en el requerimiento de importaciones de partes, piezas y bienes de capital (que poseen una alta elasticidad-ingreso) amplificando de manera sostenida el déficit neto estructural de la industria manufacturera con las consiguientes tensiones en el mercado cambiario.<sup>4</sup>

Por otra parte, como las oportunidades tecnológicas varían entre sectores, el actual patrón de especialización productiva puede tener efectos decisivos en las productividades absolutas en el futuro. Los sectores intensivos en recursos naturales poseen un menor ritmo de progreso técnico a nivel internacional y por ende menores oportunidades de aumentos de productividad y crecimiento. Si se toma la productividad de Estados Unidos, se observa que en las últimas décadas ésta crece fuertemente en las ramas intensivas en conocimiento (producción de bienes de capital y la industria farmo-química) mientras que los sectores intensivos en recursos naturales, las manufacturas de bienes tradicionales, e incluso la rama automotriz, presentan ritmos de productividad sensiblemente menores (ver Gráfico 2). De esta manera no sólo Argentina presenta ventajas comparativas en actividades que no ocupan un rol destacado en la explicación del aumento en la productividad en los países desarrollados sino que, al haber achicado ya su distancia con la “frontera” tecnológica, el potencial de convergencia es sustancialmente menor.

**Gráfico N°2**  
**Evolución de la productividad del trabajo en EEUU (año 1970=100)**



Fuente: Abeles, Lavarello y Montagu (2013)

Si bien en el proceso de reindustrialización iniciado en 2003 existieron cambios incipientes en la estructura productiva, los mismos no fueron suficientes para evitar la emergencia de un escenario en que la creciente limitación de dólares operase como el principal obstáculo

4) Ver “La Restricción Externa en la Argentina, ¿tropezar con la misma piedra?”, por Julián Barberis en Entrelíneas de la Política Económica N° 38 - Año 7 / Mayo de 2014.

5) Idem comentario de la primera nota a pie de página.

6) Op. cit.

para sostener el crecimiento económico. En este marco, la fuerte dependencia a las exportaciones de oleaginosas y cereales y la acotada sustitución de importaciones trae a discusión la ineludible necesidad del cambio estructural tendiente a paliar la desarticulación de la matriz productiva heredada tras el proyecto neoliberal. No obstante, la tarea es mayúscula. Los propios desequilibrios en la estructura productiva tienden a generar incentivos de mercado que retroalimentan el perfil de especialización existente. Las menores brechas de productividad de los sectores intensivos en recursos naturales refuerzan sus niveles de la rentabilidad relativa y en consecuencia se alienta la inversión y expansión de estos sectores. Por ende la superación de la heterogeneidad estructural y la restricción externa exige instrumentos de política que modifiquen los precios relativos y el marco de incentivos (como la implementación de un esquema de tipo de cambio diferencial a través de derechos de exportación) desafiando así la ventajas comparativas del país y estimulando la inversión en actividades intensivas en ingeniería y conocimiento.