

Lineamientos Estratégicos
para el
Desarrollo Productivo de la Argentina

(Primer documento para discusión)

Mayo 2007



Ministerio de Economía y Producción





CONTENIDOS

Presentación

Parte I: Estrategia macroeconómica

1. Logros macroeconómicos
2. Ejes fundamentales de la política macroeconómica.
3. Crecimiento, Equilibrio Macroeconómico y Mejora de los Indicadores Sociales
 - 3.1 Demanda agregada y crecimiento
 - 3.2 Sector externo
 - 3.3 Finanzas públicas
 - 3.4 La mejora en los indicadores sociales
4. Perspectivas y Desafíos

Parte II: Estrategia productiva

1. Objetivos
2. Ejes Rectores
3. Lineamientos Estratégicos
 - 3.1 Transformación de la Estructura Productiva
 - 3.2 Nuevo Rol del Estado en el Desarrollo Productivo
 - 3.3 Lineamientos Sectoriales
4. Acciones en Marcha
 - 4.1 Experiencias Provinciales
 - 4.2 Experiencias Sectoriales
 - 4.3 Experiencias de Impacto Local
 - 4.4 Coordinación Interministerial
 - 4.5 Mejor Información para Diseño de la Política Productiva



Presentación

Entre los logros de la política económica actual se destacan la consolidación del crecimiento, la creación de empleo, la redistribución progresiva del ingreso y la reducción de la pobreza.

La notable recuperación económica de los últimos años se ha dado a través del crecimiento sostenido de sectores de producción tradicionales, junto con la expansión de sectores innovadores y la aparición incipiente de actividades de alto potencial futuro. Este proceso ha tenido lugar mediante el creciente aprovechamiento de la dotación de recursos naturales y de capital humano del país, así como del tejido industrial preexistente, y ha sido acompañado por políticas públicas de tipo de cambio competitivo, financiamiento, incentivos fiscales y programas de asistencia técnica.

Sin embargo, las ventajas comparativas naturales de la economía argentina y el abandono de la política industrial de la década pasada, aún hacen gravitar la estructura productiva hacia la especialización en la producción y exportación de “commodities”, sobre todo de base primaria.

Esta no ha sido ni puede ser una opción de crecimiento y desarrollo sostenible para el país. Su dotación de recursos humanos calificados, su historia de desarrollo industrial y su tradición socioeconómica y cultural, hacen que la Argentina pueda plantearse como aspiración legítima un sendero hacia una **estructura productiva más diversificada e integrada**. Esto último significa, por una parte, integración a una economía mundial en proceso de creciente globalización con la irrupción en el mercado mundial de las grandes economías asiáticas, que combinan una amplia oferta de mano de obra, bajos costos y competencia para la localización de inversiones y, por otra parte, integración de segmentos significativos de la población y de las regiones que han quedado excluidos de los beneficios del crecimiento. A esto se agrega, que la naturaleza global del crecimiento económico está cambiando, siendo fuertemente impulsado por el rol del conocimiento y la tecnología en la creación de nuevos productos con mayor valor



agregado por lo que aprendizaje, capacitación e innovación tecnológica resultan palabras clave para una política de desarrollo sustentable.

Como pocas veces en la historia económica argentina, hoy se presenta la oportunidad de plantearse una estrategia productiva que dé consistencia y potencie las acciones en marcha, y que a la vez genere un nuevo sendero que asegure la sustentabilidad y la mejora en la calidad del crecimiento de largo plazo.

La formulación e implementación de dicha estrategia es un reto no solo económico, sino también institucional. La desindustrialización de la década pasada deterioró la capacidad institucional instalada para la formulación, ejecución y monitoreo de políticas productivas, tecnológicas y de inserción internacional, dejando como saldo un conjunto escasamente articulado de instrumentos y políticas en estos campos. Para revertir esta situación, se está generando un escenario de confluencia entre niveles jurisdiccionales y territoriales así como de firmas, actividades y sectores productivos en función de lineamientos nacionales y de un rol activo del Estado en la generación de condiciones para la construcción de consensos y la articulación de las acciones con los actores involucrados.

Es por ello que desde hace un tiempo, el Ministerio de Economía y Producción, en el marco del Consejo Federal de la Producción, ha iniciado un proceso de diálogo a nivel nacional, sectorial y territorial, de modo que la estrategia productiva no sea una iniciativa aislada, sino que se articule y complemente con acciones en otras áreas de gobierno a nivel de infraestructura, ciencia y tecnología, comercio exterior e inversiones, educación, trabajo, desarrollo social, medio ambiente y gestión pública, y se base en un amplio consenso con otros actores institucionales, sociales, sectoriales y regionales. Esta nueva direccionalidad busca consolidar el retorno de la política productiva como área vital de la gestión económica, en consonancia con el momento actual, las necesidades del país y las nuevas prácticas en la materia a nivel internacional y regional.



En este marco se ha elaborado el presente documento que contiene los “**Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Productivo de la Argentina**”. Los mismos se sustentan en los logros alcanzados por la actual gestión de gobierno, así como en los desafíos pendientes, en función de los cuales se establecen líneas de trabajo para profundizar y mejorar las acciones en marcha. En la primera parte se presenta la **Estrategia Macroeconómica** que contextualiza la **Estrategia Productiva** desarrollada en la segunda parte del documento.

Para ser presentadas en una segunda etapa, se encuentran en elaboración las metas macroeconómicas para los próximos diez años, las perspectivas de la economía internacional y la integración regional, así como la mayor articulación entre las políticas macroeconómicas y las políticas productivas que aquí se tratan.

Este documento aspira a ser un catalizador para la discusión de ideas y propuestas con distintos actores de la vida nacional. Por lo tanto, debe ser tomado como un aporte a una construcción común, ya que estamos firmemente convencidos que el futuro de la Argentina nos compromete e involucra a todos.

Cuando escucho que un creciente número de empresas argentinas desarrolla actividades de mejoramiento genético o micropropagación vegetal; cuando leo la noticia sobre la producción de insulina humana a partir de ganado bovino transgénico, o que se inauguró un reactor nuclear en Australia concebido y construido por una empresa argentina; y cuando otra de nuestras empresas hace público un plan estratégico a diez años ... sé que el futuro ya ha comenzado.



Felisa Miceli
Ministra de Economía y Producción



PARTE I

ESTRATEGIA MACROECONOMICA



1) Logros macroeconómicos

En 2006 la economía argentina completó otro año de crecimiento extraordinario, de 8,5% anual. Lo que alguna vez quiso ser interpretado como una recuperación circunstancial del nivel de actividad después de la crisis económica y financiera de 2001-2002 ha pasado a constituir un proceso de crecimiento sostenido con tasas cercanas al 9% anual durante ya cuatro años.

La experiencia de estos últimos años casi no tiene antecedentes en la historia argentina, no sólo por las tasas de crecimiento observadas sino, sobre todo, por la solidez y consistencia de los fundamentos macroeconómicos sobre los que se asienta, así como por su carácter socialmente inclusivo.

Desde una perspectiva histórica el rasgo que más sobresale es la persistencia del superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos en el marco de un proceso de crecimiento económico sostenido. La economía argentina experimentó algunos períodos de crecimiento elevado a lo largo de su historia; pero éstos se producían a costa de crecientes déficit de cuenta corriente que desembocaban en estrangulamientos externos y crisis de balanza de pagos. También experimentó períodos con elevados superávit comerciales; pero dichos superávit se producían como fruto de una desaceleración o contracción del nivel de actividad (que daba lugar a una reducción de las importaciones y permitía un aumento de los saldos exportables) más que como efecto de una mejora en la competitividad general de la economía. Lo que no experimentó la Argentina en más de un siglo es la coexistencia de tasas de crecimiento económico elevadas y sostenidas en el tiempo, como las experimentadas desde 2003, y saldos positivos en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Otro rasgo a destacar desde una perspectiva de largo plazo es el reordenamiento de las finanzas públicas. Por primera vez en más de cuatro décadas el resultado fiscal arroja continuos saldos positivos. Por el lado de los ingresos, en los últimos cuatro años se verificó un incremento extraordinario de la recaudación impositiva y de los aportes y contribuciones a la seguridad social (gracias al aumento del empleo y a la creciente



formalización en el mercado de trabajo). Por el lado del gasto, la reestructuración de la deuda pública redujo de manera significativa la proporción de los recursos fiscales destinada al pago de los servicios de la deuda. El pago de intereses de la deuda pública pasó de representar el 22% de la recaudación tributaria (8% del PIB) en 2001 a sólo 9% de los recursos en la actualidad (2% del PIB). Esta mejora ha permitido concentrar los esfuerzos fiscales en la recuperación de la infraestructura social y productiva del país, como se refleja, por ejemplo, en el aumento de los haberes jubilatorios y en la expansión del gasto en infraestructura (el componente más dinámico del gasto público, que creció un 65% en el último año). Al mismo tiempo se ha podido hacer frente a parte de los vencimientos de capital de la deuda pública, reduciendo el grado de endeudamiento del Estado, que ha pasado de 135% del PIB a comienzos de 2003 a 63,7% en la actualidad.

Los buenos resultados obtenidos a nivel macroeconómico, en conjunción con las políticas de ingreso impulsadas por el gobierno (como, por ejemplo, el aumento del salario mínimo, el incremento en las jubilaciones, o el aumento de cobertura derivado de la instrumentación del “Plan de Inclusión Previsional”, por citar algunas de las políticas de mayor repercusión), permitieron una rápida recuperación de todos los indicadores sociales. El aumento en el nivel de actividad, que redujo la tasa de desempleo desde 20,4% en el primer trimestre de 2003 al 8,7% en el cuarto trimestre de 2006, redundó en una disminución muy significativa de la pobreza y la indigencia, cuya incidencia se redujo de 54,0% y 27,7% en el primer semestre de 2003, a 26,9% y 8,7% respectivamente, a fines de 2006. El crecimiento también hizo posible una mejora significativa en la distribución del ingreso que, luego de años de deterioro ininterrumpido, en 2003 revierte su tendencia y permite una mejora sustancial en el Coeficiente de Gini (de 0,519 a 0,489) y de la brecha de ingresos (que baja de 51,5 a 33,0 entre los deciles extremos) en tan sólo cuatro años.

Más allá de la mejora en los indicadores socioeconómicos, el aspecto más relevante para la profundización de la estrategia macroeconómica es que, a diferencia de las políticas económicas inspiradas en el Consenso de Washington aplicadas en la Argentina durante



la década pasada, la estrategia actual sienta las bases para que la erradicación de la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso constituyan objetivos efectivamente realizables en el mediano plazo.

En efecto, uno de los rasgos distintivos de la historia argentina ha sido la magnitud, duración y frecuencia de sus fluctuaciones económicas, con efectos negativos sobre el desarrollo de las capacidades productivas y de innovación y, por consiguiente, sobre la productividad y crecimiento del conjunto de la economía, incluyendo sus efectos devastadores sobre los trabajadores. Las políticas adoptadas durante la década pasada no hicieron más que exacerbar dicha variabilidad, potenciada por el comportamiento marcadamente pro-cíclico de los flujos externos de capital privado, y provocaron la crisis económica, política y social más profunda del último siglo.

Además de propiciar mejoras sociales, la actual estrategia macroeconómica resguarda a la economía de la reiteración de dicho patrón de auge y depresión, sentando las bases para un proceso de crecimiento sostenible apoyado en una continua acumulación de capital. A diferencia de la década pasada, en que el proceso de expansión dependía irremediabilmente de crecientes (e insostenibles) volúmenes de financiamiento externo, el actual modelo económico cuenta con (y genera las) fuentes de financiamiento propio.

En tal sentido, uno de los aspectos más relevantes del buen desempeño macroeconómico presente está relacionado con el financiamiento macroeconómico de la inversión. Como se observa en el Cuadro 1, que compara las dos fases expansivas del ciclo económico de la década de los noventa (1993-94 y 1996-98) con el proceso de crecimiento actual (2003-06), en la década pasada el ahorro interno (alrededor de 15% del PIB en promedio) no llegaba a financiar la totalidad del gasto de inversión (que representaba en promedio algo más del 19% del PIB). La diferencia de cerca de 4 puntos porcentuales debía ser cubierta con endeudamiento externo.



Cuadro 1

	Inversión Bruta Interna Fija	Ahorro interno	Ahorro (endeudamiento) Externo
1993-1994	19.5%	15.6%	3.9%
1996-1998	19.2%	15.3%	3.9%
2003-2006	20.4%	23.4%	-3.0%

En el período 2003-06 la situación difiere sustancialmente. El ahorro interno (23,4% del PIB en promedio) excede el gasto de inversión (20,4% del PIB en promedio) generando un saldo favorable de 3 puntos porcentuales, que constituye superávit externo y por ende contribuye al desendeudamiento externo del país. En otras palabras, el proceso de crecimiento económico actual genera una masa de ahorro suficiente como para financiar la formación de capital y al mismo tiempo reducir el grado de endeudamiento externo de la economía, tanto del sector privado como del sector público.¹

La diferencia de casi 8 puntos porcentuales entre el ahorro interno de la década de los noventa y el de la actualidad refleja la diferencia entre una economía que se endeudaba de manera insostenible, financiando el aumento en el consumo privado, la expansión de los sectores no transables y la formación de activos externos (fuga de capitales), y otra que genera endógenamente los recursos necesarios para financiar sus planes de inversión y, al mismo tiempo, reduce su grado de endeudamiento externo. Más fundamentalmente, refleja la diferencia entre una economía que dependía de manera apremiante del ingreso de capitales del exterior, hasta el punto de relegar completamente el diseño y manejo de su política económica, y otra que recurre a sus propios recursos para financiar su proceso de desarrollo y procura maximizar los grados de libertad con que cuenta para cumplir con ese propósito.

¹ Buena parte del aumento en el ahorro interno (alrededor de seis puntos porcentuales) corresponde al aumento del ahorro público, que se destina en parte a la cancelación de deuda pública y en parte a la inversión en infraestructura (gastos de capital).



2) Ejes fundamentales de la política macroeconómica

La estrategia macroeconómica actual se asienta sobre tres ejes fundamentales. El primer eje es el **sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo**. El superávit externo alcanzado en los últimos años -y, con él, el mayor margen de maniobra en el diseño e implementación de las políticas económicas- se deriva directamente de esta política. Un tipo de cambio competitivo estimula la expansión de los sectores transables de la economía, promueve la creación genuina de empleo, y sienta las condiciones para la generación de tasas de ahorro público y privado congruentes con dicho ritmo de expansión.

Así, la economía argentina está logrando revertir el proceso de desindustrialización que se inició con la última Dictadura Militar y que se acentuó en la década de los noventa, al propiciar un cambio estructural en la situación del sector externo de la economía, gracias a la notable expansión de las exportaciones y la sustitución de importaciones. El dinamismo de los sectores exportadores se refleja en la mayor participación relativa de los sectores productores de bienes y servicios transables, que son los que encabezan el crecimiento económico luego de la crisis de 2001-2002.

La contrapartida de la política de sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo es la acumulación de reservas internacionales en el Banco Central, que a su vez constituye un mecanismo preventivo (o de cobertura) adicional frente a posibles cambios adversos en el contexto financiero internacional.

El segundo eje del modelo es el **mantenimiento de la prudencia fiscal**. Las finanzas públicas siguen exhibiendo superávit financieros, lo que posibilita la reducción nominal de la deuda pública y, de esta manera, la reducción de la misma en términos del PIB, proporción que en el contexto de crecimiento actual ha venido cayendo a un ritmo acelerado.



Como resultado de esta política, una vez concretada la reestructuración de la deuda de 2005, la Argentina pudo regresar a los mercados internacionales. Las nuevas emisiones no sólo lograron extender los plazos de colocación promedio, sino que además consiguieron una importante reducción en los costos de financiamiento del Estado, gracias a la fuerte caída (tanto en términos absolutos como en relación a otros países latinoamericanos) de la prima de riesgo país.

Como consecuencia del buen desempeño en materia de recaudación, el superávit primario del Sector Público Nacional se ha logrado en simultáneo con la recuperación de la inversión en infraestructura y en capital humano necesarias para apuntalar el proceso de desarrollo (puertos, caminos, energía, educación, etc.). La composición y evolución del gasto público reflejan la prioridad asignada por el Gobierno a la recuperación de la infraestructura social y productiva del país, tan relegada durante la década pasada.

El tercer eje del modelo gira en torno a las **políticas de ingreso**. Éstas persiguen dos objetivos principales: primero, asegurar activamente la difusión de los beneficios del crecimiento a los distintos estratos sociales, procurando mejorar la distribución del ingreso y contribuyendo a la integración social de los sectores menos favorecidos; y, segundo, jugar un rol activo en la mediación del conflicto distributivo a fin de acotar su efecto sobre la formación de expectativas inflacionarias.

Los principales instrumentos que conforman la política de ingresos comprenden las políticas en materia de seguridad social, las negociaciones colectivas de salarios, y las políticas de precios, que incluyen los subsidios a productos de la canasta básica, los acuerdos de precios con el sector privado y los impuestos a la exportación de determinados productos.

Tanto por el histórico atraso de sus ingresos como por su gran peso relativo dentro de la población, la mejora en la situación de la clase pasiva fue un medio importante para la difusión de los frutos del crecimiento entre la población y el mejoramiento de la



distribución del ingreso. Entre el segundo semestre de 2003 y el segundo de 2006 la incidencia de la pobreza se redujo en los adultos mayores (población mayor de 60 años) de 27,2% a 12,5% y la incidencia de la indigencia de 9,5% a 4%.²

La gran cantidad de medidas relacionadas con la seguridad social dio lugar no sólo a una necesaria recomposición de los ingresos de la población pasiva, sino también a un incremento en la cobertura a través de los planes de prestación anticipada por desempleo y el “Plan de Inclusión Previsional” de aquellos que quedaron excluidos del sistema de seguridad social producto de las reformas previsionales de la década de los noventa.

Las mejoras en los ingresos de los menos favorecidos, de la mano de la reactivación y puesta en vigencia efectiva del Salario Mínimo, Vital y Móvil, también se tradujeron en una importante reducción de la pobreza y la indigencia y contribuyeron a mejorar la distribución del ingreso.

La recuperación de las negociaciones colectivas como instrumento de mediación en la puja distributiva contribuyó a morigerar la incertidumbre de los agentes económicos, reduciendo la acción de los mecanismos de aumentos “preventivos” de precios en un contexto de fuerte crecimiento económico y recuperación de los salarios reales. Los acuerdos de precios con el sector privado constituyen el otro componente de la política de coordinación de expectativas de inflación. Esta estrategia se inició a finales de 2005 y ha involucrado a productos de primera necesidad, como alimentos y bebidas, indumentaria, calzado, útiles escolares, productos de limpieza y servicios educativos.

Otro mecanismo de política utilizado para evitar la difusión inflacionaria y mejorar los ingresos de los más necesitados es la aplicación de subsidios focalizados. Tal es el caso del transporte público urbano de pasajeros (buses, metro y trenes), que percibe un subsidio que representa un ahorro de unos cuarenta pesos mensuales para un universo de entre 6 y 7 millones de usuarios, ahorro que equivale a un 5% del salario mínimo. El

² Estos datos no consideran los efectos del “Plan de Inclusión Previsional” ni el aumento de las jubilaciones vigente a partir de enero de 2007.



transporte de larga distancia y de cargas también recibe subsidios de diversa magnitud, canalizado a través de rebajas en el combustible, contribuciones patronales y peajes. A esto hay que sumarle el subsidio a determinados alimentos primordiales en la canasta familiar, cuyo objeto es amortiguar el impacto de la variabilidad de las cotizaciones internacionales de las principales commodities agrícolas exportadas por Argentina.

Finalmente, las retenciones a las exportaciones persiguen varios objetivos. En primer lugar, estimulan las actividades con mayor complejidad tecnológica y valor agregado por la vía de aumentar el precio interno de sus productos respecto a los de las commodities. En segundo lugar, contribuyen a asegurar la robustez de las cuentas fiscales. En tercer lugar, forman parte indisoluble de la política de ingresos, porque permiten la apropiación de la renta excedente proveniente de nuestros principales recursos naturales, canalizándola a través del gasto público al desarrollo de la infraestructura productiva y social. Finalmente, los impuestos a las exportaciones reducen el impacto de la suba de los precios internacionales sobre la canasta de consumo, en especial de las capas de menores ingresos, cuya estructura de gasto está relativamente más asociada a la estructura de nuestras exportaciones.

3) Crecimiento, Equilibrio Macroeconómico y Mejora de los Indicadores Sociales

Como fuera mencionado, la economía argentina registra cuatro años consecutivos de crecimiento a un promedio de 8,9% anual. El nivel alcanzado por el PIB ya supera el máximo registrado en la década anterior (1998) en 14,7%. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa, cuando varios sectores productivos permanecían al margen de los frutos de crecimiento, el proceso de crecimiento actual involucra a todo el espectro productivo.

En efecto, en la década pasada la política económica tendió a favorecer a los sectores productores de bienes y servicios no transables, en especial aquéllos con mayor potencial de expansión en los grandes centros urbanos del país, en detrimento de los



sectores transables de la economía (especialmente en el sector industrial) y de buena parte de las economías regionales. Entre 2003 y 2006, en cambio, se advierte un proceso de crecimiento balanceado que incorpora al conjunto de los sectores económicos y sociales y que abarca todo el territorio nacional.

En particular, se destaca la recuperación y creciente protagonismo de los sectores productores de bienes transables, cuyo buen desempeño ha sido clave en el sostenimiento del superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Dentro de este grupo sobresale la industria manufacturera, que desde 2003 aportó más del 17% del crecimiento experimentado por el conjunto de la economía, y acumula una suba del 31%.

Dentro del sector industrial el desarrollo de las distintas ramas ha sido sumamente balanceado. Si bien en el último año se ha destacado la industria automotriz, que en 2006 creció un 35,1%, también se expandieron de manera significativa otros sectores relevantes, como los productores de bienes de consumo durable, minerales no metálicos, bienes de capital, químicos, edición y papel y siderurgia.

El sector agropecuario también tuvo un muy buen desempeño. En efecto, el aumento de la superficie sembrada y de la productividad en el conjunto de las actividades agropecuarias contribuyó considerablemente al sostenimiento de un frente externo equilibrado e hizo posible un patrón de crecimiento más equilibrado desde el punto de vista regional. Gracias a una expansión del 11% en el área sembrada con respecto a 2003, y a un crecimiento de los rendimientos por hectárea del 16%, el sector primario produjo exportaciones en 2006 un 35,1% superiores a las observadas durante 2003, e hizo posible un aumento de 53% en las exportaciones de manufacturas agropecuarias.

Los sectores productores de servicios transables también presentaron una evolución muy favorable en los últimos años. El turismo, por ejemplo, experimentó un alza considerable al crecer cerca de 75% desde el momento previo al comienzo de la recuperación. Se destaca también el aumento en las ventas externas de servicios



empresariales y profesionales y de servicios informáticos, que permitió reducir significativamente el saldo comercial negativo de servicios reales (ver abajo).

El buen desempeño de los productores de bienes y servicios transables no obstaculizó el desarrollo de los sectores no transables, que también mostraron un desempeño excelente. Entre los productores de bienes no transables se destaca la construcción, que creció 85% desde comienzos de 2003, aportó 4 puntos porcentuales de los 29 puntos de crecimiento acumulado desde entonces e impulsó el desarrollo de un conjunto de actividades conexas con fuerte impacto directo e indirecto en la generación de empleo.³ Entre los productores de servicios no transables se ha destacado en los últimos años la intermediación financiera, que en 2006 creció 22%.

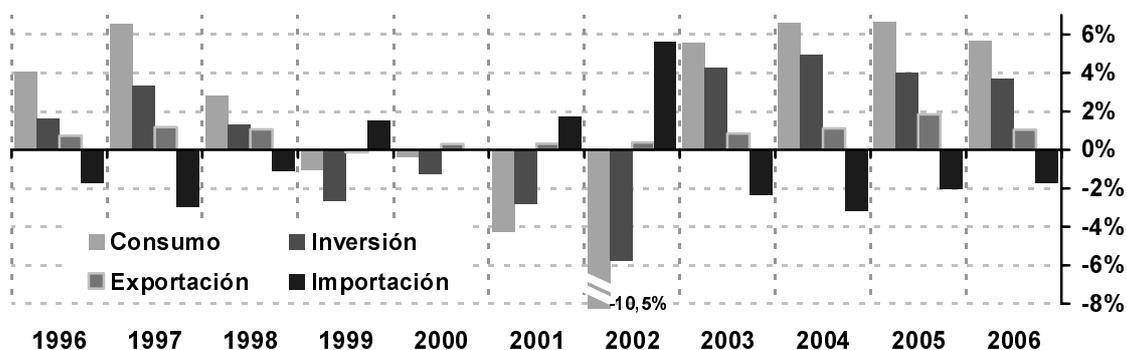
3.1) Demanda agregada y crecimiento

El crecimiento de la actividad económica observado desde 2003 estuvo impulsado principalmente por la absorción interna (consumo e inversión), más una importante contribución de las exportaciones. En 2006, por ejemplo, el 56% de la suba anual de la demanda agregada fue explicada por el incremento en el consumo, el 37% por el de la inversión, y el 10% por las exportaciones. Así, a diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa, en la presente fase expansiva la contribución al crecimiento del consumo fue acompañada por un aporte similar por parte de la inversión (Gráfico 1).

³ De hecho, dentro de la industria manufacturera, luego de la industria automotriz el sector más gravitante durante 2006 fue el de insumos para la construcción.



Gráfico 1
Contribución al crecimiento del PIB



Fuente: SSPE sobre datos de INDEC

El marcado incremento de la masa salarial, que se debe tanto al continuo crecimiento del empleo como a la recuperación de los ingresos reales de los trabajadores, ha sido un factor determinante en la expansión del consumo privado. Desde 2003 se crearon 2,75 millones nuevos puestos de trabajo a tiempo completo (cerca de 800 mil sólo en 2006). Si a esto se le añade el aumento de los salarios reales que en promedio recibió el conjunto de los trabajadores, más el efecto de una mayor cantidad de jubilados en condiciones de consumir como consecuencia de los planes de ampliación de la cobertura previsional, se advierte la importancia del mercado interno en el actual proceso de expansión.

Si bien en términos absolutos el mayor aporte al aumento de la demanda proviene siempre del consumo (por su elevada participación en la demanda agregada), en términos relativos se destaca la tasa de crecimiento interanual de la inversión (18,7%), que todavía en 2006 más que duplicó a la del PIB (8,5%), llevando la tasa de inversión a 21,7% (a precios constantes), un valor superior al máximo observado durante la década de los noventa, y uno de los más elevados de la historia argentina.



El crecimiento de la inversión se debe tanto a factores externos como internos. Como fuera mencionado, en el frente externo se advierte un sostenido crecimiento de la demanda en los principales mercados de destino de nuestras exportaciones, así como el mantenimiento de elevados precios para las *commodities*. En la esfera doméstica, además del tipo de cambio real competitivo, se destacan la expansión del mercado interno y del poder de compra, y el predominio de bajas tasas de interés, que favorece la rentabilidad relativa de los sectores productivos. **Desde un punto de vista de mediano y largo plazo, los buenos resultados de las cuentas públicas y la balanza de pagos brindan un horizonte de certidumbre que favorece la decisión de destinar recursos a la inversión.** A su vez, la solidez en las cuentas fiscales posibilita el aumento de la inversión pública (principalmente en infraestructura), contribuyendo directamente al incremento en la inversión bruta interna fija⁴.

3.2) Sector externo

Desde 2003, y por primera vez en más de cuarenta años, Argentina sostiene al mismo tiempo superávit en cuenta corriente y en sus cuentas públicas. El promedio de superávit en cuenta corriente entre 2003 y 2006 fue de 6.200 millones de dólares, un saldo positivo promedio de 3,8% del PIB. Dicho superávit se sustenta en el notable crecimiento de las exportaciones, que año a año marcan nuevos récords. Junto con la menor carga de intereses producto de la reestructuración de la deuda pública, el crecimiento de las exportaciones ha permitido hacer frente a la rápida recuperación de las importaciones, típica de un proceso de elevado crecimiento, sin que se perciban señales inmediatas de disminución del superávit comercial.

En efecto, en un marco en el que las importaciones, en especial las de bienes de capital, retomaron su dinamismo al ritmo de la mayor inversión y el elevado ritmo de crecimiento, la expansión de las exportaciones permitió que la balanza comercial sostuviera un superávit promedio de 14.300 millones de dólares, ó 8,9% del PIB. La

⁴ De hecho, en 2006 la participación de la inversión pública en el total de la inversión bruta interna fija se ubicó algo por encima de 13%, la máxima desde 1993.



mejora en la balanza comercial de bienes fue acompañada por una sensible reducción del déficit de la cuenta de servicios reales, que pasó de presentar un saldo negativo de casi 4.000 millones de dólares en promedio en los noventa (un 18,4% de las exportaciones de aquel período) a un resultado prácticamente nulo a finales de 2006. La reversión estructural de este déficit obedece a un vigoroso crecimiento de las exportaciones de servicios reales de 66,3% entre 2003 y 2006, que hoy suman 7.360 millones de dólares, lo que representa un 16% de nuestras exportaciones de bienes.

Las exportaciones de bienes crecieron un 56% entre 2003 y 2006. En 2006 alcanzaron una marca histórica de 46.600 millones de dólares. Aun cuando no puede soslayarse el aporte de los mayores precios internacionales de las materias primas sobre el desempeño exportador, es de destacar el muy buen desempeño de las exportaciones de origen industrial, que crecieron en volúmenes un 48,3% desde 2003, lo que representa casi la mitad del incremento total en las ventas externas. Conjuntamente con las manufacturas de origen agropecuario, las exportaciones industriales explican más de un 90% de los mayores volúmenes exportados del período.

Los resultados positivos en la cuenta corriente y (desde hace dos años) de la cuenta financiera de la balanza de pagos dieron lugar a una fuerte acumulación de reservas internacionales, cuyo nivel alcanzó recientemente un récord histórico de 39.000 millones de dólares. De esta manera, el incremento de las reservas más que compensó el pago al FMI de casi 10.000 millones de dólares realizado a comienzos de 2006.

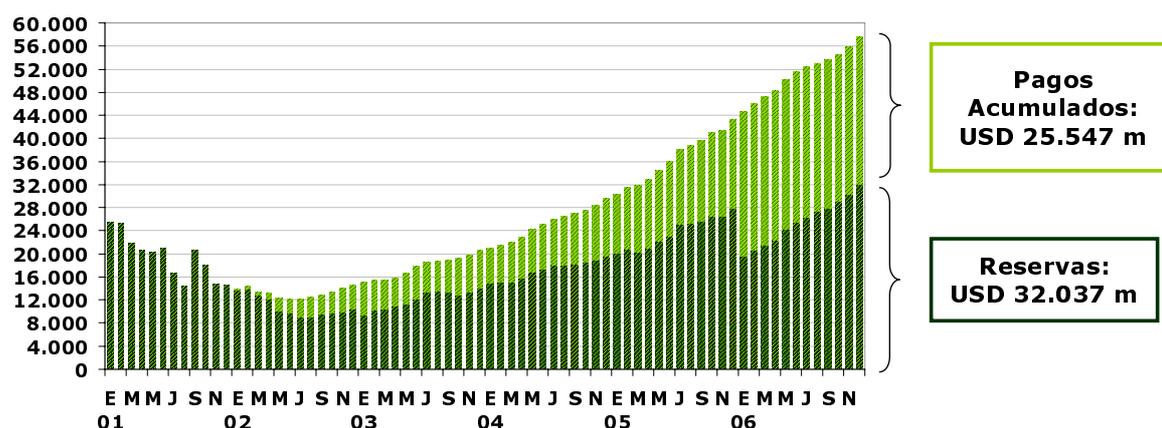
El elevado stock de reservas internacionales con que hoy cuenta la Argentina, junto con las medidas implementadas para desincentivar el ingreso de capitales financieros de corto plazo, proveen cobertura frente a eventuales disrupciones en los mercados financieros internacionales, como pudo observarse durante los meses de mayo y junio de 2006, y de marzo de 2007, cuando las fuertes oscilaciones observadas en los mercados de activos internacionales no afectaron el nivel de actividad interna. Cabe remarcar que este intenso proceso de reconstitución de las reservas internacionales se logró sin asistencia multilateral, habiendo realizado pagos netos a los organismos



multilaterales de crédito por un monto superior a los 25.000 millones de dólares (Gráfico 2).

Gráfico 2
Reservas Internacionales y pagos netos a los organismos financieros internacionales

Millones de dólares



Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales

3.3) Finanzas públicas

Como fuera mencionado, otro signo de cambio estructural en la economía argentina se dio en el marco de las finanzas públicas. Entre 2003 y 2006 el superávit fiscal primario consolidado (Nación más Provincias) promedió un 4,4% del PIB. El superávit financiero (superávit primario neto de intereses), también resultó positivo, lo que significa que el sector público ha podido reducir su nivel de deuda (tanto interna como externa). La Nación hizo un aporte significativo al logro de estos resultados, al obtener un superávit primario promedio de 3,4% del PIB, y un superávit financiero de 1,7% en dicho período. En todos los años el superávit alcanzado por la Nación fue superior al presupuestado, lo que permitió reducir su endeudamiento más allá de lo previsto.

Los excedentes del sector público se obtuvieron gracias a una significativa expansión de la recaudación tributaria, tanto a nivel nacional como provincial, que fue consecuencia no sólo de la mayor actividad económica sino también de una menor evasión



impositiva, proceso que se debió a la difusión de la formalización de las actividades económicas, en especial en el mercado de trabajo. Así, mientras que la actividad económica se incrementó (en términos nominales) un 74% entre 2003 y 2006, la recaudación tributaria total lo hizo en 108%.

Las mejoras en la recaudación⁵ permitieron sostener el superávit fiscal sin sacrificar la asignación de recursos a gastos esenciales en materia de infraestructura social y productiva, por mucho tiempo relegados a un segundo plano. La estructura de gasto se modificó de manera fundamental respecto de la década pasada: mientras que en el año 2001 un 22% del presupuesto se destinaba al pago de intereses de la deuda, hoy la mayor parte de esos recursos se orientan a las políticas de ingreso, a la seguridad social y a la inversión pública. Los gastos en seguridad social, que se elevaron en promedio un 18,3% por año desde 2003, permitieron mejorar sustancialmente el poder adquisitivo de los jubilados y pensionados, y además extender los beneficios previsionales a más de un millón de pasivos desde 2006. Entre 2003 y 2006 la inversión pública se multiplicó 6,6 veces, y actualmente la inversión en infraestructura (el componente más dinámico dentro del gasto público) representa aproximadamente un 12% del gasto total y un 3,5% del PIB (Nación más Provincias), valores mucho más elevados que, por ejemplo, en 1998 (5,4% y 1,4% respectivamente).

Por último, cabe señalar que las mejoras fiscales se vieron reflejadas en la evolución de la deuda pública bruta de la Nación, que representaba al finalizar el año 2006 aproximadamente un 64% del PIB, una reducción notable respecto de la situación de comienzos de 2003, cuando la deuda bruta alcanzaba el 135% del PIB.

⁵ La elasticidad-producto de la recaudación nacional (sin contar la coparticipación federal de impuestos) se sostuvo por encima de 1 durante dicho año (la recaudación creció 26,2%, frente a un 23% de crecimiento del producto nominal).



3.4) La mejora en los indicadores sociales

Los buenos resultados obtenidos a nivel macroeconómico, en conjunción con las políticas de ingreso impulsadas por el Gobierno, permitieron una rápida recuperación de todos los indicadores sociales. La tasa de desempleo de fines de 2006 fue de 8,7% en las ciudades relevadas por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registrándose por primera vez desde comienzos de la década de los noventa una tasa inferior al 10%. Desde el segundo trimestre de 2003, cuando la tasa de desempleo urbana era de 17,4% la cantidad de desocupados cayó en 1,31 millones.

La causa fundamental de la reducción de la desocupación fue la mayor demanda de empleo producto de la mayor actividad económica, dado que la oferta de trabajo (la tasa de actividad) creció de manera ininterrumpida desde el comienzo de la recuperación. La economía generó desde el primer trimestre de 2003 un total de 3,7 millones de ocupaciones de tiempo completo, sin contar los planes de empleo. Sólo en 2006 se crearon en 774 mil puestos de tiempo completo, lo que implica una elasticidad-producto del empleo que se mantiene elevada y que en 2006 exhibió un promedio de 0,64.

La conjunción de un contexto macroeconómico favorable y de políticas de ingreso que tienden a compensar la situación de los sectores más necesitados redundó en una sostenida reducción de la pobreza y la indigencia. Desde el primer semestre de 2003 en los centros urbanos más importantes del país la cantidad de pobres disminuyó en 5,7 millones de personas. Sólo en 2006 la reducción fue de más de un millón y medio. Actualmente la incidencia de la pobreza alcanza el 26,9% en los centros urbanos, comparada con un 54,0% del primer semestre de 2003. La indigencia también disminuyó aceleradamente. Desde el primer semestre de 2003 hay 4,1 millones menos de indigentes, y los últimos datos indican que el porcentaje de individuos que perciben ingresos por debajo de la línea de indigencia es de 8,7%, comparada con un 27,7% del primer semestre de 2003.



En el marco de estas mejoras se advierte un importante aumento del ingreso per capita familiar real, que creció un 38,2% desde el segundo semestre de 2003, y una sensible mejora de la distribución del ingreso, que se observa en la fuerte reducción del Coeficiente de Gini. Este es un indicador de contenido estructural que tiende a mostrar variaciones muy lentas en el tiempo, y que no obstante exhibió desde el segundo semestre de 2003 una caída ininterrumpida, pasando de un valor de 0,519 a 0,489 en el segundo semestre de 2006. Los ingresos reales de los quintiles de menores recursos tuvieron una recuperación mucho más rápida que la de los de mayores ingresos, como se refleja en la importante reducción de la brecha de ingresos promedio entre los deciles más rico y más pobre, que pasó de 51,5 en el segundo semestre de 2003 a 33 en el mismo período de 2006.

4) Perspectivas y Desafíos

Como mencionamos antes, los sobresaltos de la economía argentina en el último siglo han estado en gran medida relacionados con episodios de “estrangulamiento externo”; es decir, con la dificultad de mantener simultáneamente el crecimiento y la sustentabilidad externa. Los cuellos de botella del sector externo estuvieron típicamente asociados con problemas en la disponibilidad de productos primarios para exportar, con caídas en los precios internacionales de nuestras exportaciones, o con problemas de apreciación cambiaria derivados del ingreso masivo capitales (endeudamiento) destinado a financiar actividades no transables.

Si bien en la actualidad la tasa de crecimiento de las exportaciones es elevada (en 2006 se situó en más del 15%), hay aún mucho por hacer en éste campo, pues la velocidad de aumento de las importaciones es todavía mayor (en torno al 20%) y la sustentabilidad de largo plazo del crecimiento exige que las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones converjan en el tiempo. En tal sentido, junto con la activa promoción del crecimiento de las exportaciones, debe apuntarse a la reducción de la elasticidad-



producto de las importaciones, particularmente de bienes de consumo así como también diseñar políticas focalizadas y eficientes para algunos sectores sustitutivos estratégicos. El sostenimiento del ritmo de crecimiento de las exportaciones requiere, como condición necesaria (aunque no suficiente), mantener un tipo de cambio real competitivo. Además de una configuración de precios relativos favorable, el aumento del volumen exportado requiere de la instrumentación de políticas activas, tendientes a diversificar el perfil exportador, con el doble propósito de agregar más valor por unidad de producto exportada (a fin de aumentar el efecto multiplicador de las exportaciones) y de diversificar el riesgo asociado a la concentración excesiva en un número reducido de “commodities”.

El sostenimiento de un período prolongado de estabilidad macroeconómica y crecimiento, sin interrupciones provocadas por crisis de balanza de pagos, resulta decisivo para el éxito del proceso de desarrollo. Un crecimiento sostenido y con superávit en la cuenta corriente, tendería a reducir drásticamente la deuda externa como proporción del PIB, despejando el principal foco de vulnerabilidad externa de la economía argentina de las últimas tres décadas.

La resolución del problema de la restricción externa facilita pero no garantiza el éxito del proceso desarrollo. Importan también la expansión del acervo de capital y la mejora de las capacidades tecnológicas, incluyendo la calificación de la fuerza de trabajo encargada de llevar a cabo el proceso de producción.

Un proceso de crecimiento sostenido requiere de una significativa acumulación de capital; es decir, de una tasa de inversión elevada. En el caso argentino, para elevar aún más la tasa de inversión (que ya ha alcanzado el máximo histórico de las últimas décadas) y con ello garantizar tasas elevadas de crecimiento del producto, el ritmo de crecimiento de la inversión debería superar al del PIB, tal como sucedió en los últimos años.



El crecimiento de la capacidad productiva está asociado sólo parcialmente con la acumulación de capital físico. De hecho, en los casos exitosos buena parte del desarrollo económico se explica por la continua mejora en la calidad y articulación de los factores de producción; es decir, por una mayor productividad obtenida por la vía de la innovación tecnológica y una mejor calificación de los trabajadores.

En suma, un proceso de crecimiento sustentable requiere, por un lado, el incremento sostenido de las exportaciones (compatible con el crecimiento de las importaciones), un elevado nivel de inversión que permita un creciente proceso de acumulación de capital físico y humano, y un aumento sostenido de la productividad a través de mejoras tecnológicas que incrementen el grado de competitividad de la economía.



PARTE II

ESTRATEGIA PRODUCTIVA



1) **Objetivos:**

Los logros a nivel macroeconómico crean el contexto y la oportunidad de plantearse una estrategia productiva que de consistencia y potencie las acciones en marcha, generando nuevas líneas directrices a los fines de consolidar la mejora sistemática del bienestar general. En función de ello, los principales objetivos de la estrategia productiva nacional son:

- **Crecimiento sustentable:** consolidar el aumento sistemático de la producción de bienes y servicios, incrementando el valor agregado promedio de la producción nacional en el marco de la preservación del medioambiente.
- **Mas y mejor empleo y distribución del ingreso:** promover la creación de puestos de trabajo y la mejora cualitativa del empleo, para incrementar los niveles de ingreso, disminuir de modo sistemático la pobreza y mejorar de manera sensible la distribución del ingreso.
- **Equilibrio regional:** promover el desarrollo productivo territorial con miras a la disminución de las diferencias de niveles de ingreso y calidad de vida entre las regiones del país.

2) **Ejes rectores:**

Es preciso que el país en su conjunto y cada una de las regiones que lo integran, sigan una orientación estratégica hacia el perfil de desarrollo deseado. En ese sentido, el desarrollo es concebido a partir de un *enfoque productivo*, centrado en la creación de riqueza que redunde en la mejora sistemática del bienestar de la población.

El objetivo de la propuesta es incrementar el valor agregado promedio de la producción nacional, reduciendo paulatinamente la proporción del contenido primario de lo que se



produce y se exporta. Se trata de inducir un “cambio virtuoso” mejorando gradualmente la estructura productiva a través del aumento del nivel de calidad, innovación, articulación, complementación y productividad. Se busca alinear este cambio sobre los siguientes ejes rectores:

- *Exportaciones*: la mejora sistemática en la forma de inserción del país en la economía mundial a través de la expansión y diversificación de las exportaciones, es un requisito fundamental para la generación genuina de divisas que permitan financiar en forma continua y estable el crecimiento económico en el mediano y largo plazo.
- *Inversión*: la selección de la inversión como variable estratégica tiene que ver con su rol central en el proceso de acumulación de capital, el cual es un pilar clave para el incremento de los niveles de producción y empleo.
- *Competitividad*: la competitividad se relaciona con el incremento sistemático del nivel de productividad de la economía a través de una articulación más eficiente de sus factores de producción y de la mejora en la calidad de los mismos, particularmente del capital humano. Ella hace posible el crecimiento sostenido del nivel de vida, a la vez que permite un mejor desarrollo de los mercados domésticos y mayores posibilidades de acceso al mercado internacional.
- *Financiamiento*: la viabilidad del incremento sistemático buscado a nivel de las exportaciones, la inversión y la competitividad, demanda nuevos mecanismos de financiamiento de modo de asegurar un adecuado flujo de fondos hacia proyectos con significativas potencialidades.

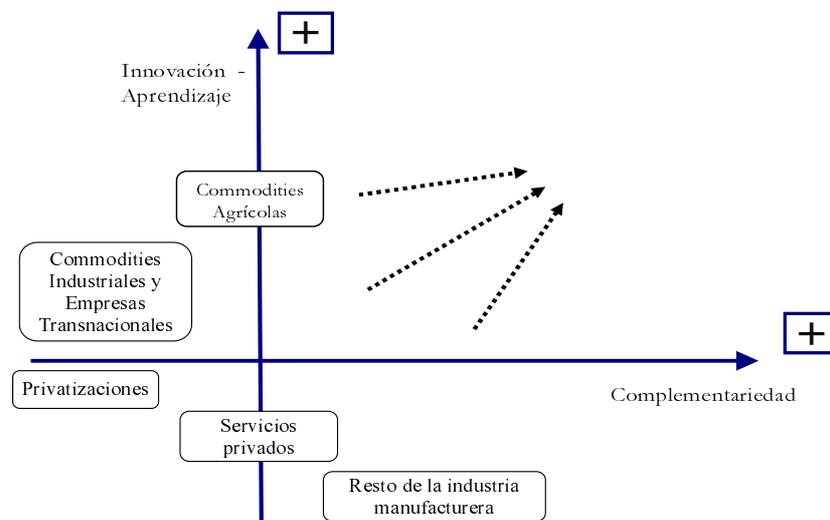
3) Lineamientos Estratégicos:

3.1) Transformación de la Estructura Productiva:

A diferencia de lo que sucede en economías maduras con mayor grado de desarrollo, la estructura productiva Argentina aún tiene un “cuadrante ausente” a nivel de sectores, cadenas de valor y conglomerados productivos, que combinen un alto grado de innovación y a la vez no sean “islas de modernidad”, sino que tengan fuertes complementariedades con el resto del tejido productivo a través de una densa red de encadenamientos.

Las actividades innovadoras incluyen la producción de bienes y servicios nuevos, la incorporación de nuevos métodos de producción, el uso de nuevos insumos, el acceso a nuevos mercados, así como cambios organizacionales y de gestión. Las complementariedades suponen el desarrollo de encadenamientos productivos y redes de servicios, de canales de distribución y comercialización, y de instituciones generadoras coordinación que impactan tanto del lado de la oferta a través de economías de escala, de aglomeración y de especialización, como en los efectos demanda mediante un mayor volumen y frecuencia de interrelaciones productivas.

Argentina: el “Cuadrante Ausente”





El gráfico permite apreciar que el sector productor de “commodities” agrícolas se ha expandido en los últimos años gracias a una importante introducción de innovaciones a nivel de procesos y productos, pero aún tiene un sendero a recorrer para alcanzar mayores complementariedades con el resto de la estructura productiva.

El sector de “commodities” industriales (acero, aluminio, papel) y empresas transnacionales se caracteriza por contener conductas innovadoras aunque las complementariedades con el resto del tejido productivo todavía son débiles. En particular, muchas empresas transnacionales tienen bajos costos de movilidad entre países y, en general, escaso desarrollo de proveedores, de filiales especializadas y de actividades de investigación.

Las empresas privatizadas de servicios públicos son relativamente débiles tanto en innovaciones (excepto telecomunicaciones) como en encadenamientos productivos. Los servicios privados y el resto de la industria manufacturera también aparecen como relativamente débiles en innovaciones, debido a que durante los noventa fueron forzados a un ajuste defensivo que derivó en aumento de la informalización y baja productividad promedio. Sin embargo, el resto de la industria manufacturera tiene encadenamientos significativos con la estructura productiva y es, junto con los servicios privados, absorbidora de mano de obra.

El reto de la política productiva para la Argentina es, entonces, promover un cambio que transforme la estructura productiva a favor de actividades que incorporen más innovación y que contribuyan al desarrollo de un tejido productivo más denso, en forma consistente con los ejes rectores de aumento de las exportaciones, la inversión y la competitividad.

Esta transformación de la estructura productiva debe tomar en cuenta el tejido industrial existente y la dotación de recursos del país y sus posibilidades de transformación en productos y servicios de alto valor agregado con significativa demanda doméstica e internacional. Por ejemplo, el relativamente alto nivel de calificación de los técnicos y



profesionales permite pensar en una estrategia donde la provisión de servicios de alto valor agregado (diseño, arquitectura e ingeniería, consultoría, etc.) juegue un rol importante. En el mismo sentido, la abundancia de recursos naturales ha dejado de ser, como lo demuestran diversas experiencias internacionales exitosas, una “maldición” para el crecimiento. Esto se debe a la posibilidad de incorporación intensiva de ciencia y tecnología en segmentos de las cadenas de producción asociadas a los mismos, desde la producción de insumos hasta la comercialización de productos finales. Buenos ejemplos de esto son: la biotecnología para la producción de variedades transgénicas de plantas y para las industrias farmacéutica y de la salud (como la producción de insulina bovina); y las tecnologías de la información aplicadas a los sistemas integrados de gestión agropecuaria.

Es importante destacar que no se trata sólo de estimular la expansión de sectores definidos *per se* como “de alta tecnología”, sino también de sectores más tradicionales ya existentes mediante la incorporación y el desarrollo de innovaciones en productos y procesos, así como la diversificación productiva en las cadenas de valor.

3.2) Nuevo Rol del Estado en el Desarrollo Productivo:

Lo anterior supone que cada cadena, sector, actividad o conglomerado productivo puede, dadas determinadas condiciones, contribuir y facilitar el cambio estructural deseado, siguiendo una trayectoria de expansión, modernización e inclusión que le es específica. La política pública debe continuar adaptando sus instrumentos y sus modos de intervención a esa particularidad.

Las políticas de apoyo al desarrollo productivo deben seguir profundizando la nueva forma de intervención, apartándose de un sesgo excesivamente horizontal y reorientándose hacia el desarrollo de sectores estratégicos y el apoyo a cadenas productivas y conglomerados productivos regionales. De esta forma, se espera contribuir a la generación de economías de aglomeración que propicien ambientes más favorables para la innovación, la agregación de valor y la mejora permanente de las



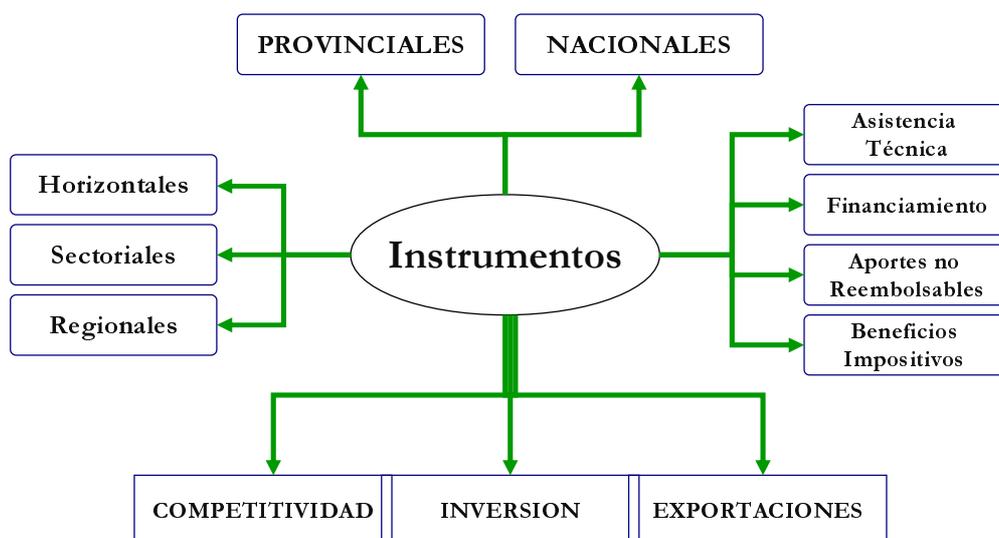
prácticas productivas. Este cambio debe estar también acompañado de un desarrollo institucional, que permita dotar al Estado de instrumentos de medición de objetivos y monitoreo de metas de la política productiva, en articulación con el sector privado.

Por lo tanto, los principales lineamientos de acción estarán dados por el desarrollo de estrategias focalizadas en actividades de alto impacto potencial y de planes estratégicos de cadenas de valor y conglomerados productivos centrados en sectores innovadores, y de estrategias más horizontales para aplicar en segmentos de sectores tradicionales.

En forma concomitante, se propenderá al reordenamiento del conjunto de instrumentos horizontales de promoción productiva (es decir, aquellos de carácter universal y sin especificidad sectorial) de modo de asegurar su consistencia con la nueva estrategia propuesta.

Actualmente, la promoción productiva en Argentina está compuesta por una serie de mecanismos de incentivos y asistencia empresarial, distribuidos en un conjunto de instrumentos que componen un complejo sistema institucional de organismos de aplicación.

Estos instrumentos de promoción se pueden ordenar en tres vectores básicos de actuación (competitividad, inversión y exportaciones) que combinan distintos mecanismos, características e instancias jurisdiccionales.



Los principales organismos e instituciones nacionales responsables de los vectores de actuación de las políticas de promoción son los siguientes:

COMPETITIVIDAD	INVERSION	EXPORTACIONES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.-FONTAR ▪ Subsecretaría de Industria ▪ Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional ▪ Subsecretaría de Industria ▪ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ▪ Subsecretaría de Ingresos Públicos ▪ INTI ▪ INTA 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsecretaría de Industria ▪ Secretaría de Minería ▪ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos ▪ Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) ▪ Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional ▪ Consejo Federal de Inversiones (CFI) ▪ Ministerio de Desarrollo Social ▪ Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsecretaría de Política y Gestión Comercial ▪ Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional ▪ Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) ▪ Consejo Federal de Inversiones (CFI) ▪ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ▪ Fundación Export-AR



En conjunto, los instrumentos nacionales de promoción a la competitividad son en su mayor parte de carácter horizontal y no existe un claro predominio por tipo de mecanismo de intervención, aunque se puede destacar al financiamiento.

Los instrumentos nacionales de promoción a la inversión son tanto de alcance horizontal como sectorial y existe un claro predominio de los beneficios fiscales en primer lugar y del financiamiento, en segunda instancia.

Los instrumentos nacionales de promoción a las exportaciones son mayoritariamente de carácter horizontal y tienen una leve inclinación de alcance regional. La asistencia técnica, el financiamiento y los beneficios impositivos son los mecanismos más comunes en este tipo de instrumentos, aunque puede afirmarse que estos últimos son los más significativos.

Si bien hay aún un sendero por recorrer en la mejora de los diversos mecanismos promocionales⁶, especiales esfuerzos se deberán desplegar en el ámbito del financiamiento, de modo de asegurar un adecuado flujo de fondos hacia proyectos con significativas potencialidades. Buena parte de la inversión reproductiva se financia hoy con ahorro interno, pero la misma es fundamentalmente autofinanciada. Hay entonces, mucho por hacer para mejorar la mecánica de la intermediación financiera, particularmente en lo atinente a la evaluación de proyectos y al análisis de riesgos asociados a empresas pequeñas y medianas, potenciando las acciones en marcha tales como el Régimen de Bonificación de Tasas, el FONAPyME y, más recientemente, el Programa Global de Crédito de la SSEPyMEyDR, así como modernizando y focalizando las acciones de las instituciones financieras públicas.

⁶ Como forma de potenciar el trabajo en marcha sobre mejora de la accesibilidad, coordinación y articulación de instrumentos, se ha desarrollado una Base de Datos de Instrumentos de Promoción Productiva (BDDIP). Ver sección 4.5.1 al final del documento.



3.3) Lineamientos Sectoriales

El análisis preliminar de la información y de los estudios sectoriales disponibles, teniendo en cuenta la transformación que se pretende imprimir a la estructura productiva, ha permitido realizar una primera determinación de actividades de alto impacto potencial y de sectores innovadores, así como también de segmentos en sectores tradicionales.

Actividades de Alto Impacto Potencial

Son actividades incipientes pero con un elevado potencial futuro de transformar radicalmente los procesos de producción, los bienes y servicios y las formas de consumo. Las líneas de acción sobre estas actividades se orientan a identificar los nichos donde el país tendría alto potencial y a apoyar la incubación y desarrollo de iniciativas.

- *Biotecnología*
- *Nanotecnología*
- *Energías Renovables*

Biotecnología

En la actualidad el país se está ubicado como un importante productor de variedades de ingeniería genética para el agro. El mercado de semillas argentino tiene un volumen anual de unos U\$S 670 millones (incluyendo unos U\$S 120 millones de semillas híbridas), e involucra a más de 22 empresas que desarrollan actividades de mejoramiento genético, micro-propagación vegetal, protección frente a herbicidas e insecticidas y desarrollo de inoculantes. Argentina es, conjuntamente con los EE.UU., Australia, Corea y Nueva Zelanda, uno de los pocos países en el mundo con tecnología para la producción de ganado bovino transgénico.

En el país se producen enzimas de uso industrial y algunas de ellas mediante el uso de la biotecnología. En la industria de alimentos, se identificaron aplicaciones de biotecnología avanzada en el 8% de las empresas, y un 46% adicional emplea insumos producidos mediante las mismas. La aplicación industrial de la biotecnología ha tenido su mayor impacto local en el sector de la industria farmacéutica, en la que se combinan una larga tradición en biomedicina y una industria de capitales nacionales que a pesar de las fusiones y adquisiciones que ocurrieron en la década de los '90, aún representa 50% del mercado.



En los casos específicos de desarrollos de biotecnología aplicados a genética vegetal y/o animal los mayores esfuerzos pasan por incentivar los planes adaptativos de tecnologías a nivel de empresas. Otras iniciativas pueden ser relevantes en la determinación objetiva de calidad de reproductores y/o hacienda en general -caso ternera en carnes, calidad de leches, calidad de lanas-, con la correspondiente certificación. Ello permitiría explotar el potencial genético pre-existente y darle sentido de actividad económica en sí misma.

Nanotecnología

Un análisis de la actividad científica y tecnológica desarrollada en Argentina durante la última década, permite detectar una incipiente pero creciente actividad en nanociencia y nanotecnología, básicamente en cuatro polos que reúnen investigadores y equipamiento de alta complejidad. Estos polos son: Centro Atómico Bariloche e Instituto Balseiro (CNEA y Universidad Nacional de Cuyo), Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (Universidad Nacional de Buenos Aires), INIFTA (Universidad Nacional de La Plata-CONICET) y Centro Atómico Constituyentes (CNEA), además de otros laboratorios en el país.

Hoy el mercado mundial de productos nanotecnológicos se estima en una cifra próxima a los 45.000 millones de dólares. La “Nanoscience and Nanotechnology Initiative (NNI)” estima una proyección para 2015 de un trillón de dólares. La inversión global de las agencias gubernamentales (sin contar la industria privada) supera los 3.000 millones de dólares anuales. Las magnitudes señaladas dan una clara idea de la importancia creciente de este campo científico y de las aplicaciones tecnológicas que de él se derivan, lo que conduce a la necesidad de que la acción en este campo esté contemplada en un plan estratégico que fomente la investigación y desarrollo como así también la cooperación con otros países, especialmente con Brasil. La puesta en marcha desde el Ministerio de Economía y Producción de la Fundación Argentina de Nanotecnología, es un paso importante en ese sentido.

Energías renovables

Si se considera que globalmente las erogaciones en energía representan aproximadamente 7 a 8% del producto bruto mundial, se comprende la significación que aún modestos resultados de investigación y desarrollo en energía pueden tener sobre el comportamiento de la economía y el bienestar de la población. El uso de fuentes de energía basadas en recursos renovables ha sido ya ampliamente reconocido como la alternativa más viable para resolver los problemas asociados con la producción de energía mediante la combustión térmica convencional.

La incorporación masiva en el sector productivo local de sistemas de generación de electricidad por métodos alternativos no contaminantes, como convertidores fotovoltaicos o turbinas eólicas, contribuirá a reducir la demanda de combustibles derivados del petróleo, preservar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida. La reciente sanción de la Ley de Biocombustibles marca un camino en la búsqueda de reemplazar paulatinamente el uso de fuentes de energía no renovables por otras sustentables en el tiempo y no contaminantes y abre un amplio cambio en la investigación y desarrollo de variados productos que pueden ser insumos de alto rendimiento para la producción de biocombustibles.



Sectores Innovadores

Son sectores existentes de alta capacidad innovadora pero con bajas complementariedades con el resto de la estructura productiva. Las líneas de acción sobre éstos sectores se orientan a la promoción de su expansión y al fortalecimiento y desarrollo de sus encadenamientos productivos y tecnológicos a nivel nacional:

- *Agroalimentos*
- *Farma y agroquímica*
- *TICs (tecnologías de información y comunicación)*
- *Tecnología nuclear, aeroespacial y satelital*
- *Bienes de capital*
- *Servicios de alto valor agregado (turismo, industrias culturales, diseño, arquitectura, ingeniería y servicios a empresas)*

Agroalimentos

Estimaciones recientes indican que el sector agroalimentario, tomado en su conjunto, representa más del 30% del PBI total. Esta importancia cuantitativa está reforzada por el alto impacto multiplicador que tiene la producción agropecuaria sobre el resto de la economía a través de la demanda de insumos industriales y de bienes de consumo durable. Similarmente, el empleo directo e indirecto generado por el sector agroalimentario representa alrededor del 35% del empleo total.

Se trata de un sector tecnológicamente denso ya que algunos de sus productos (por ejemplo, la soja transgénica) han incorporado ciencia de punta como es la biología molecular. Es importante señalar que la base científica y tecnológica está comparativamente muy desarrollada. La existencia del INTA y la importante investigación universitaria en este campo representan un capital humano e institucional significativo. Adicionalmente, el proceso de modernización de los últimos años ha generado una capacidad productiva importante con empresarios extraordinariamente innovadores; una creciente, aunque aún insuficiente, integración vertical de las principales cadenas productivas; y un comienzo de diversificación de la producción que incluye, en parte, a las regiones no pampeanas. Este potencial productivo, aún no totalmente explotado, ha posicionado a la Argentina como uno de los productores más competitivos del mundo.

Las oleaginosas junto al maíz demandan además un capítulo aparte de promoción y coordinación de las políticas de biocombustibles y otros usos industriales de subproductos. Existen aún áreas con un alto potencial de desarrollo, tales como la transformación de proteínas vegetales y granos en proteína animal, proceso que tuvo un gran avance especialmente en el caso de la producción de pollos, pero se encuentra aún lejos de la meta posible. En el caso del



trigo, los temas de segregación de calidades son un paso previo al salto productivo hacia elaboraciones posteriores más diferenciadas y con altas posibilidades de exportación. En el caso de la carne, los esfuerzos de coordinación entre etapas deberían aún ser mayores en función de la complejidad inherente a la forma local de organización de la actividad y es posible que se requieran planes sectoriales de reconversión industrial en la etapa transformadora. A todo lo anterior cabría agregar temas relacionados con la trazabilidad, inocuidad y otras regulaciones que mejorarían la competitividad, y la necesidad de ampliar la infraestructura de caminos y rutas navegables.

Farma y agroquímica

El valor agregado de la industria farmacéutica y farmoquímica argentina representa aproximadamente un 7% del total del valor agregado de la industria; las ventas al mercado local representan 3.500 millones de dólares; las exportaciones anuales son de alrededor de 350 millones de dólares anuales (0,6 % de las totales mundiales); y el sector genera 21.000 empleos directos (el 30% de estos empleos son calificados) y 100.000 indirectos. De las 110 plantas radicadas en el país, 98 pertenecen a laboratorios nacionales.

Un capítulo particular corresponde al mercado de las vacunas de uso humano, donde debe mejorarse la articulación entre varias instancias de producción pública y el sector privado. Otro subsector que actualmente cuenta con condiciones para su rápido desarrollo es el de los medicamentos y formulaciones como la producción de insulina bovina para nichos de mercados mundiales.

Los agroquímicos han representado en los últimos años un sostén significativo del crecimiento de la producción agropecuaria argentina, dado que han permitido la creciente incorporación al cultivo de áreas marginales y por otra parte han sido pilar de la ocurrencia de rendimientos crecientes en las zonas tradicionalmente agrícolas. El valor del uso de los agroquímicos pasó de niveles de los 950 millones de dólares anuales a los 1.500 en los últimos años. Este crecimiento en los usos apunta, esencialmente, a los fertilizantes tanto nitrogenados (básicamente urea) como fosforados (primordialmente fosfatos de amonio y abonos minerales o químicos fosfatados) y también a terapéuticos, tales como el glifosato y la atrazina. Sin embargo, es de señalar que existe una gran resistencia ambiental en el mundo por el uso de este tipo de productos.

En este marco, resulta fundamental definir el alcance de la investigación pública y la fijación de prioridades en cuanto a las diferentes áreas de investigación y desarrollo tecnológico, considerando las necesidades de los cultivos y los problemas fitosanitarios y de otro tipo que resulten clave para la Argentina, especialmente con relación a la sostenibilidad del uso de recursos naturales como el suelo y la evaluación del estado de los ecosistemas, particularmente aquellos más frágiles de las regiones extra-pampeanas, donde se ha producido la expansión de la frontera agrícola.

TICs (tecnologías de información y comunicación)

En la actualidad, se calcula que existen alrededor de 900 empresas, a las que se agrega un número incierto (aunque presumiblemente grande) de emprendimientos informales o de tipo unipersonal dedicados también al desarrollo de software y la prestación de servicios informáticos (algunas estimaciones hablan de 1000-1500 emprendimientos de este tipo). El



sector facturó \$ 4.000 M en 2005 y \$ 4.800 M en 2006, en tanto que la ocupación en el sector llegó en ese último año a 41.000 personas aproximadamente. Las ventas crecieron, a valores constantes, más de un 25% entre el año 2002 y el 2004 y continuaron mostrando un buen desempeño en 2005 y 2006 (con crecimientos anuales reales del 3.6 % y 11.5% respectivamente). Del total facturado, aproximadamente una quinta parte se dirige al mercado internacional, con un monto exportado en 2006 en torno de los US\$ 300 millones.

La industria del software y servicios informáticos carece aún de un perfil claro de especialización. La estructura de la demanda interna está fragmentada y no especializada y se registran pocas ventas a los sectores más dinámicos de la economía, que son los que podrían plantear demandas más complejas. En términos generales, la demanda dirigida al mercado local es de menor complejidad que la orientada a los mercados externos. Se trata de un sector que presenta potencialidades para fomentar un proceso de especialización en productos y servicios de alto valor agregado y realizar un escalamiento hacia gamas más sofisticadas de productos.

Tecnología nuclear, aeroespacial y satelital

Actualmente, el sector ocupa alrededor de 5000 mil personas y ha exportado por 175 millones de dólares durante el periodo 1994-2005 (US\$ 23 millones en el 2005). La principal ventaja competitiva con que cuenta Argentina en estos campos está directamente referida a la dotación de recursos humanos altamente calificados que se desempeñan en diversas instituciones y organismos (CNEA, CONAE, INVAP, Instituto Balseiro, Fundación Bariloche, etc.) y que han acumulado, luego de transcurridos más de 50 años desde los primeros pasos orientados a la creación del Complejo Atómico, importantes capacidades en física nuclear e ingeniería, a las que se suman otras como energías de fuentes alternativas (solar, eólica e hidráulica), biología, medio ambiente, informática, telecomunicaciones y tecnología satelital.

Las capacidades instaladas le permiten a estos complejos competir internacionalmente en segmentos específicos. En este sentido, el camino ya recorrido por la trama nuclear la muestra más afirmada, aunque la espacial/satelital muestra actualmente la mayor dinámica y perspectivas de expansión. En ambos complejos reviste la más alta importancia el despliegue de acciones tendientes al desarrollo de proveedores locales.

Bienes de capital

El sector comprende entre 1.200 y 1.400 firmas productoras de bienes de capital finales, cifra que asciende a aproximadamente 5.000 empresas si se considera además a las empresas productoras de componentes, partes y piezas para bienes de capital. La industria de bienes de capital representa aproximadamente el 6% del valor bruto de la producción industrial. El nivel de ocupación generado por el sector se estima en 30.000 empleos directos y otros tantos indirectos. Una de las características propias del sector es que está conformado, prácticamente en su totalidad, por firmas PyMEs de capital nacional. El tamaño medio de las firmas se encuentra en torno a los 30 ocupados, pero la industria comprende desde pequeños talleres con menos de 5 ocupados a establecimientos que superan los 150 puestos de trabajo.

Las capacidades tecnológicas nacionales muestran una potencialidad considerable. Además de maquinarias especializadas en distintos procesos industriales, se desarrollan y construyen en nuestro país reactores nucleares de experimentación, satélites de observación, cosechadoras autopropulsadas, equipo médico de alta complejidad, buques de gran porte, radares,



equipamiento electrónico para emisoras de radio, turbomáquinas para generación hidroeléctrica y estaciones de servicio de GNC. Muchos de estos productos se exportan a mercados exigentes o compiten de manera exitosa con los provenientes de países tecnológicamente más avanzados.

Dado su carácter clave en la economía nacional, se debe mejorar la promoción del sector con acciones más integradas y orientadas a la producción de series cortas, cubriendo distintos aspectos tales como la competitividad externa, formación de recursos humanos, financiamiento, transferencia de tecnología y la investigación y desarrollo.

Servicios de alto valor agregado (turismo, industrias culturales, diseño, arquitectura, ingeniería y servicios a empresas)

El gasto total anual realizado por los turistas extranjeros en el país pasó de 2.100 millones de dólares en 2004 a 2.700 millones en 2005 y 2900 millones en 2006, lo que señala la importancia que adquirió el sector turístico en los últimos años. Es frecuente que se reconozca que la intervención pública resulta indispensable en el caso del turismo, en la medida en que la multiplicidad de actores intervinientes demanda una coordinación externa para su normal funcionamiento, así como por el hecho de que el turismo requiere actividades comunes (por ejemplo la promoción para instalar una “marca turística”) que van más allá de las posibilidades e intereses de los agentes económicos individuales.

De acuerdo a los últimos datos disponibles, las industrias culturales y conexas aportan en conjunto el 8,3% del PBI y el 8,9% del empleo nacional, y generan algo más de 330.000 puestos de trabajo directos. Casi la mitad del valor agregado y un tercio del empleo producido por las industrias culturales se origina en la Ciudad de Buenos Aires. En términos de especialización, la Argentina muestra un patrón más parecido al de los países desarrollados, cuya producción está más enfocada a la producción de contenidos, que a la de soportes.

Por último, Argentina tiene el capital humano necesario para continuar impulsando a una gama significativa de servicios que tienen impacto sobre la modernización e internacionalización del aparato productivo. Entre ellos cabe destacar al diseño (área en la que muchos sectores productivos se hallan rezagados) los servicios de ingeniería y arquitectura (claves en el diseño de proyectos productivos) y los servicios a empresas (especialmente los vinculados a la logística). En estos campos, el desarrollo de planes de capacitación y el apoyo a las iniciativas emprendedoras son los elementos promocionales más importantes.

Sectores Tradicionales

Son sectores existentes con alta densidad productiva e impacto en el empleo, con relativamente baja capacidad innovadora pero que presentan potencial de cambio en segmentos específicos. Las líneas de acción sobre estos sectores se orientan a la promoción de estrategias de diferenciación de producto y generación de mayor valor agregado, a través de una mayor incorporación de innovaciones o del desarrollo de atributos de calidad, diseño o prestaciones específicas.



Estos sectores agrupan a buena parte de la industria manufacturera del país, tales como la metalmecánica (segmentos de los sectores automotriz y autopartes, naval y maquinaria agrícola e industrial, incluyendo éstos últimos los servicios de apoyo a sectores primarios), química (petroquímicos, química fina, limpieza y cosmética), textil e indumentaria, cuero, madera y muebles, así como el sector de la construcción y de insumos para la construcción.

Asimismo, la revolución tecnológica en marcha junto con la internacionalización acelerada de mercados y procesos de producción, permiten repensar las potencialidades de buena parte de las producciones regionales tradicionales, para las cuales se abren nuevos mercados de consumo así como nuevos usos en tanto insumos en muy diversos ámbitos de la producción.

4) Acciones en Marcha

4.1) Experiencias Provinciales:

En el ámbito del Consejo Federal de la Producción, las provincias han sido convocadas a trabajar sobre los ejes rectores y lineamientos estratégicos propuestos con la participación de los sectores e instituciones localizados en su jurisdicción. Algunos ejemplos son el Plan Estratégico de la Región Centro, el de la Provincia del Chubut, el de la Región de Cuyo y el Programa de Competitividad del Norte Grande.

Se está promoviendo una mayor complementación de las iniciativas provinciales con las herramientas existentes a nivel nacional, así como también una adecuación de estas últimas a las diferentes realidades regionales.



Se potenciará la radicación de inversiones y el crecimiento de las exportaciones en sectores estratégicos en diversas provincias procurando una mayor interacción entre gobierno nacional, gobierno provincial y sector privado.

Se estimulará a nivel provincial, regional y local la profundización de las iniciativas vigentes de conglomerados productivos regionales, integrados por proyectos asociativos del sector privado en un determinado sector o cadena, el sector público y las instituciones educativas y de ciencia y tecnología.

4.2) Experiencias Sectoriales:

El apoyo para el desarrollo de los sectores estratégicos se basa en los planes estratégicos que se encuentran en marcha o en la formulación de nuevos. El Gobierno está acompañando estas iniciativas, recibiendo las propuestas y promoviendo estrategias que integren al ámbito educativo, al científico y tecnológico y a actores privados de los sectores del trabajo y la producción. Algunos ejemplos son los avances en los planes del sector farmacéutico, software y naval.

El gobierno nacional es el ámbito de articulación entre los objetivos generales de la estrategia productiva y los objetivos específicos del sector, arbitrando una relación entre los distintos agentes económicos de las cadenas productivas que procura incorporar o profundizar prácticas innovadoras, densificar el tejido productivo promoviendo la incorporación de eslabones inexistentes de la cadena o fortaleciendo los más débiles y estimulando una distribución más equitativa de la renta al interior de la misma.

El gobierno nacional está adecuando los instrumentos existentes con el objeto de lograr una mayor adaptación de los mismos a las necesidades de los sectores estratégicos y de las actividades de alto potencial. Asimismo, generará instrumentos ad hoc que optimicen sus posibilidades de desarrollo.



Los planes estratégicos definen una serie de objetivos que tienden al aumento de la competitividad sectorial, considerando las ventajas competitivas y las restricciones actuales como punto de partida para el desarrollo de una estrategia productiva.

4.3) Experiencias de Impacto Local:

Se están desarrollando proyectos locales de muy alto impacto, a través de emprendedores y organizaciones de la sociedad civil como así también de los Gobiernos Municipales y Provinciales.

Estos proyectos comprenden iniciativas productivas de elevado beneficio social, es decir proyectos que, con una inversión de recursos relativamente baja, tienen efectos significativos en una determinada localidad a nivel del desarrollo local, la sustentabilidad ambiental y el aumento del empleo en cantidad y calidad.

4.4) Coordinación Interministerial:

La estrategia productiva propuesta contiene criterios y lineamientos de acción que permiten orientar no solamente las acciones de promoción productiva, sino también coordinar, sobre bases más consistentes, las acciones e iniciativas en marcha y a desarrollarse en otras áreas del Gobierno Nacional vinculadas con el desarrollo productivo: infraestructura, ciencia y tecnología, comercio exterior e inversiones, educación, trabajo, desarrollo social, defensa, medio ambiente y gestión pública. En tal sentido, se continuará avanzando en las tareas de intercambio y coordinación con otras iniciativas tales como el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Plan Estratégico Territorial y el Plan Nacional de Inversión Pública.



4.5) Mejor Información para el Diseño de la Política Productiva:

Se continuará con el desarrollo de dos proyectos de bases de datos para la política productiva, iniciados a fines de 2006 y que han alcanzado los primeros resultados en el inicio de 2007.

4.5.1) Base de Datos de Desempeño Empresarial:

La Subsecretaría de Coordinación Económica del MECON, junto con las direcciones de Estadísticas de las Actividades Secundarias, de la Producción y el Comercio, y del Sector Externo del INDEC han desarrollado la primera etapa de una Base de Datos de Desempeño Empresarial, articulando la Encuesta Industrial Mensual, la Encuesta Nacional de Innovación y la Base de Comercio Exterior del INDEC. Se ha conformado un panel de 1200 empresas manufactureras con más de doscientas variables que permitirá, por primera vez en nuestro país, realizar un análisis integrado del desempeño empresarial vinculando las innovaciones, el comercio exterior, la capacidad de empleo, etc. En una segunda etapa se espera ampliar la base de datos con variables del Censo Económico, de Empleo y Salarios, y de Financiamiento.

4.5.2) Base de Datos de Instrumentos de Promoción Productiva:

La Subsecretaría de Coordinación Económica del MECON, con la colaboración de la Dirección de Análisis Fiscal del MECON y de la AFIP, ha desarrollado una Base de Datos de Instrumentos de Promoción Productiva, con información sobre los instrumentos nacionales disponibles para la promoción de exportaciones, inversión y competitividad. Esta base está disponible on-line para todo tipo de usuarios, y se instará a los Gobiernos Provinciales a incorporar a la misma la información pertinente sobre instrumentos provinciales de promoción productiva. La disponibilidad de esta base de datos permitirá un mejor trabajo de coordinación y articulación de instrumentos promocionales, así como una mejora en la accesibilidad de los mismos.



4.5.3) Materiales de Apoyo

Estas bases de datos se completan con guías y materiales de apoyo para el análisis de sectores, cadenas de valor y conglomerados productivos a los fines de la formulación de planes estratégicos para los mismos.