

Las cuatro argentinas que conviven... pero no conversan

Una historia de éxitos, fracasos y desencuentros

JORGE KATZ

Facultad de Economía y Negocios,
Universidad de Chile.



Una primera versión de este trabajo fue presentada por el autor en un seminario llevado a cabo en UMET –Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo– a comienzos de mayo de 2017. Se agradecen los comentarios recibidos en dicha oportunidad. También se agradecen los que en fechas posteriores hicieron Roberto Bisang, José Miguel Benavente, Isabel Hernández, Arnaldo Bocco y Fernando Porta. Para la preparación del trabajo el autor ha contado con apoyo intelectual y financiero de UMET que hicieron posible el estudio. Las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCIÓN

TRAS AÑOS EXITOSOS DE CRECIMIENTO AL salir de la Convertibilidad en los que el país logró crecer a un ritmo superior a su tasa histórica aunque, pese a ello no consiguió modernizar de manera significativa su industria y alcanzar mejoras sustantivas de productividad en el ámbito de las manufacturas, Argentina vuelve hoy a tropezar con la misma piedra con la que recurrentemente ha tropezado en el pasado, la imposibilidad de sostener una relación de equilibrio entre tipo de cambio y salario real que haga compatible la estabilidad de los fundamentos macro de la economía con las expectativas distributivas de la sociedad.

CARLOS DIAZ ALEJANDRO, en su valioso estudio sobre la economía argentina, publicado originalmente por la Editorial del Instituto DiTella en 1966 bajo el título *Devaluación de la tasa de cambio en un país semiindustrializado*¹, y ADOLFO CANITROT, en dos célebres artículos publicados en *Desarrollo Económico* en 1975 y 1983², identificaron con claridad la naturaleza del problema y, más recién-

[1] CARLOS DIAZ ALEJANDRO *Essays on the economic history of the Argentine Republic*. Yale University Press, 1970. También Ensayos sobre la historia económica argentina. Amorrortu, Buenos Aires 1975.

[2] ADOLFO CANITROT *El salario real y la restricción externa de la economía*. Desarrollo Económico. Vol 23 Octubre/diciembre 1983. También: La experiencia populista de redistribución de ingresos. Desarrollo Económico, Vol.XV, 1975.

temente, P. GERCHUNOFF y M. RAPETTI³ vuelven al tema –en el marco de un modelo *history friendly*– en el que logran iluminar el trasfondo institucional del problema que nos lleva a repetir escenarios del pasado y nos impiden seguir avanzado⁴. También J.H.G. Olivera nos ayuda a comprender el tema con su interpretación de los determinantes estructurales de la inflación argentina. (J. OLIVERA, 1965)⁵. Las expectativas distributivas de nuestra población –dicen ellos– no permiten alcanzar el pleno empleo y cuentas externas equilibradas, pagando el salario real al que la población empleada aspira. El desencuentro lleva a episodios recurrentes de *stop and go* que hacen que el desempeño de largo plazo de nuestra economía sea inferior al que potencialmente se podría alcanzar⁶. Hoy sabemos que dichos episodios de *stop and go* han ido aumentando la marginalidad social que ha ido creciendo en la periferia de nuestras grandes ciudades.

Sin duda la razón última de todo esto es la baja productividad y competitividad que exhibe la economía nacional –en particular, el sector industrial– donde observamos que un extenso número de ramas productivas muestra un desempeño inferior a la media internacional, con establecimientos fabriles que han experimentado poca o nula transformación tecnológica por largos años y no están en condiciones de enfrentar la competencia externa. Los protegemos para evitar el alto desempleo que seguiría a su cierre

y ello hace que paguemos salarios reales superiores a los de equilibrio. En una economía con un sector primario eficiente y competitivo a nivel internacional, esta situación genera un fenómeno de **dualidad estructural** que hace difícil abrir la economía a la competencia externa, bajar aranceles y flotar el tipo de cambio.

El libre juego de los mercados no ha logrado resolver esta dualidad estructural lo que parece indicar que se necesita una *estrategia proactiva* de parte del Estado *construyendo* capacidades tecnológicas domésticas, mercados e instituciones que permitan mejorar la productividad sistémica de la economía, particularmente del sector manufacturero. Observamos, en este sentido, que son muchos los países del mundo –entre ellos Australia, Finlandia, Noruega, Canadá, Nueva Zelanda, Israel y otros– que han comprendido la necesidad de combinar un adecuado manejo de los fundamentos macro con políticas activas de desarrollo productivo sectorial que les permitieran mejorar su inserción competitiva en los mercados mundiales. Los mencionados son todos países ricos en recursos naturales –como el nuestro– que fueron gradualmente impulsando el desarrollo tecnológico y la creación de nueva institucionalidad en lo relacionado con la explotación de dichos recursos, haciendo de los mismos un motor dinámico de desarrollo aguas arriba y aguas abajo de la producción del *commodity*. Ello involucra el desarrollo de firmas locales de ingeniería y de producción de equipos, la difusión de nuevas tecnologías digitales asociadas al manejo de los recursos naturales y al cuidado medio ambiental, haciendo que ello de paso a un amplio proceso de transformación económico-social. Junto a ello han cuidado de sostener el balance estructural de largo plazo de los fundamentos macro logrando así mantener la competitividad sistémica de su economía en base a la exportación de *commodities* pero también de servicios de ingeniería y equipos de alto valor agregado doméstico, maquinaria lechera en el caso de Dinamarca, equipos forestales en el de Finlandia, servicios de ingeniería minera en el de Australia, tecnologías de irrigación y manejo del agua en el de Israel. Esto

[3] PABLO GERCHUNOFF y MARTIN RAPETTI. *La economía argentina y su conflicto distributivo estructural 1930-2015*. El Trimestre Económico. Vol LXXXIII(2), Abril/Junio 2016.

[4] Parafraseando un tango de Gardel y Lepera, Gerchunoff y Rapetti inician su artículo diciendo: *Tengo miedo del encuentro con el pasado que vuelve...*

[5] J.H.G. OLIVERA. *Inflación estructural y política financiera*. Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1965. Agradezco a M. Beckerman el haberme hecho notar el aporte del Profesor Olivera en esta materia.

[6] J. KATZ *Adiós al viento de cola, se abre un nuevo ciclo de ajuste estructural*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, Marzo 2016.

no ha ocurrido en nuestro caso, siendo -ésta la razón por la que tropezamos recurrentemente con la misma piedra, esto es, la restricción externa que afecta a nuestra economía.

El presente trabajo intenta reflexionar sobre estos temas. Qué es lo que realmente implica diseñar y poner en práctica políticas activas de desarrollo productivo que en un lapso razonable de tiempo -dos décadas, por ejemplo- permitirían avanzar hacia una estructura productiva más sofisticada y compleja, capaz de lograr mayor competitividad en los mercados mundiales -cuidando, al mismo tiempo, lograr mejoras de equidad distributiva e inclusión social- en el marco de un manejo cuidadoso del balance estructural de largo plazo de los fundamentos macro. Nuestro caso es también el de una economía rica en recursos naturales, pero que aun no ha logrado construir un aparato industrial competitivo capaz de sostener su competitividad en el contexto de una economía abierta al mundo, ni desarrollar un sector de servicios de ingeniería y de producción de equipos capaz de competir internacionalmente en, por ejemplo, equipos y servicios tecnológicos en las agroindustrias. La pregunta no parece ser solamente de economía, sino que involucra temas institucionales, vínculos entre la esfera pública y privada de la sociedad y reglas de gobernanza que hacen a la esencia misma del estilo de capitalismo que caracteriza a nuestro país.⁷ Hay distintos tipos de capitalismo en el mundo, algunos más exitosos que otros. ¿Cuál es el que mejor nos describe, el que mejor expresa nuestros éxitos y debilidades, nuestras carencias y posibilidades futuras?

El trabajo está dividido en cuatro secciones. Tras esta Introducción, en la Sección Segunda identificamos una serie de *hechos estilizados* que describen a la Argentina contemporánea. Argumentamos allí que existen al menos cuatro países muy distintos que conviven al interior de Argentina. Estos cuatro países no han llegado aun a entenderse. Cada una de estas cuatro Argentinas refleja un conjunto particular de necesidades, requiere un programa específico de gobierno, distintas instituciones y reglas del juego, si hemos

de atender a sus rasgos estructurales contemporáneos. En cada una de ellos es dable identificar falta de bienes públicos específicos, ausencia de instituciones y falta de programas de gobierno que faciliten su desarrollo en el tiempo. El común denominador de estos cuatro países tan distintos es, sin duda, la falta endémica de recursos fiscales que permitan proveer los bienes públicos -distintos- que cada uno de estos cuatro países necesita para destrabar su dinámica de crecimiento. Mientras que la Argentina moderna necesita aumentar en un orden de magnitud sus esfuerzos de Investigación y Desarrollo para poder seguir el ritmo expansivo de la frontera tecnológica internacional abriendo nuevos sectores de alto valor agregado doméstico en los que competir en el mundo, el país de los recursos naturales requiere contar con una institucionalidad medio ambiental y firmas locales de ingeniería capaces de desarrollar tecnología de procesos y equipamiento adaptados a las necesidades específicas de escenarios como Vaca Muerta o la

[7] Hay diversos tipos de capitalismo en el mundo y cada uno desarrolla un modelo propio, altamente idiosincrático, de reglas de coordinación y gobernanza. (P.HALL y D.SOSKISE, 2014). La naturaleza del Pacto Social que hace posible a un país sostener su crecimiento de largo plazo es *país-específico* y no universal y *genérica* como lo plantea la Teoría recibida del Crecimiento Económico. Los modelos de coordinación *intra-sectorial* -entre empresas, sindicatos laborales y la banca- que predominan en Alemania o en algunos de los países nórdicos, guardan poca relación con las formas de coordinación *entre grupos* económicos que se observan en los *keiretsu* de Japón o entre los *cheabols* de Corea. Las formas de coordinación entre compañías francesas, basadas en los vínculos informales de los graduados de escuelas de elite donde se educan los funcionarios de la administración pública francesa, guardan poca semejanza con el modelo inglés de relaciones *arm-length* entre el Estado y las empresas. En algunos casos han sido gobiernos democráticos y un largo camino histórico de vida parlamentaria los que fueron dando forma a las reglas del juego, mientras que en otros fueron elencos militares, sin mayor consulta con la ciudadanía, los que llevaron adelante estos procesos. En otros términos, no hay un cuadro único de instituciones que lleven al desarrollo y ni siquiera parece haber *convergencia* entre las reglas del juego de distintas sociedades, como lo presume la teoría recibida. Solo se observan *trajes hechos a medida* resultantes de la evolución histórica y del juego político de cada país.

industria del litio. Por otro lado, la Argentina atrasada respecto al mundo desarrollado demanda un profundo programa de reconversión industrial que permita eventualmente eliminar –o reducir considerablemente– la protección arancelaria con que hoy opera. Finalmente, la Argentina excluida requiere agua potable, cloacas e infraestructura educacional y de salud que le permita integrarse razonablemente al cuadro social en el que viven los otros tres países con los que convive, pero con los que no dialoga. Todo ello implica recursos fiscales que el país no alcanza a juntar dados los magros ingresos que recauda el fisco. Es cierto que se puede mejorar la práctica recaudatoria cerrando caminos a la evasión y avanzando hacia una legislación mas moderna y actualizada de manejo de los recursos fiscales, pero ello seguramente no bastará si pensamos en la nómina de bienes y servicios públicos que se requiere para llegar a ser el país que podemos llegar a ser. Ello nos lleva a pensar en que se debe buscar un nuevo Pacto o Acuerdo Nacional que, tomando en cuenta este desbalance entre necesidades y posibilidades, imagine una *estrategia país* de largo plazo y un camino crítico para resolver el nudo gordiano que nos inmoviliza, planteando un nuevo estilo de diálogo social que nos permita entrar al Tercer Milenio sin seguir perdiendo terreno relativo en el concierto de las naciones como lo hemos perdido en las últimas décadas. Empresas, Sindicatos y Gobierno deberían coincidir en una estrategia cooperativa que reemplace el alto grado de confrontación social en que hoy vivimos que permita revitalizar la inversión y mejorar la productividad sistémica.

El primer país –la Argentina *moderna*, que podríamos pensar que involucra entre 10 y 15% del PIB– alberga un conjunto de actividades cuya característica central es su cercanía con la frontera tecnológica universal y su alto grado de diálogo con la escena científico-tecnológica mundial. Es un segmento de la matriz productiva y social local que integra a diversos sectores productores de bienes y servicios, incluidas las agroindustrias, las biotecnologías, las plataformas digitales como Despegar, Mercado Libre u otras, la

industria química y la farmacéutica, la producción de tubos sin costura, de radares y maquinaria agrícola compleja, diversas industrias culturales y más. Son actividades sofisticadas, intensivas en el uso de mano de obra calificada, muchas veces educada en centros académicos y tecnológicos mundiales, que viven al ritmo de la escena internacional.

Junto a ese segmento de nuestra matriz productiva encontramos un segundo segmento –que probablemente alberga un 40% del PIB– formado por sectores productores de bienes y servicios fuertemente rezagados respecto al mundo. Resalta aquí el alto grado de obsolescencia de las plantas fabriles, su baja productividad relativa, el escaso uso de tecnologías de base digital hoy disponibles en el mundo. Este es lo que nos muestra el sector textil, la industria de calzados y otras, aunque debemos admitir que al interior de dichas actividades existen excepciones y es dable encontrar empresas y plantas fabriles que han experimentado procesos importantes de modernización que las acerca a la frontera tecnológica internacional, pero su peso se pierde en un mar de ineficiencia sistémica. Así, y a raíz de lo anterior, se trata, en promedio, de industrias rezagadas respecto a la escena competitiva internacional particularmente en el mundo actual que atiende asombrado a la vertiginosa expansión de la economía china. Es un segmento de la matriz productiva doméstica con fuerte incidencia sobre el empleo y sobre las empresas pyme y mipyme, de propiedad y gestión familiar, que sobrevive protegido por altos aranceles, que evitan el cierre de plantas y el consiguiente desempleo. Estos sectores reclaman a futuro programas específicos de reconversión industrial si se pretende mejorar su productividad y competitividad en el marco de una economía más abierta al mundo. Argumentaremos aquí que el *dejar hacer, dejar pasar* de distintas administraciones de gobierno –aun en momentos de bonanza y rápido crecimiento de nuestra economía como fueron los posteriores a la Convertibilidad– no trajo grandes progresos en este segmento de nuestra matriz productiva siendo ello lo que sugiere la necesidad de nuevas formas de intervención, de nuevas reglas del juego, si hemos de mejorar el desempeño de dicho segmento.

Junto a estos dos núcleos de la trama productiva local es factible identificar una tercera Argentina relacionada con la explotación de recursos naturales y, por ello, con un fuerte impacto sobre el medio ambiente y la inclusión social en las regiones donde se explota el recurso. Es el caso de Vaca Muerta, de la producción de litio, de la generación de energía solar, la producción forestal, de gas y petróleo, y más. En este caso se plantean no solo preguntas de organización industrial y de acceso a tecnologías productivas de frontera, sino también cuestiones relacionadas con lo medio ambiental, el cambio climático, el cuidado de la biodiversidad, la erosión del suelo, el uso del agua, la necesidad de energía y más. También son aquí fundamentales los temas de inclusión social y los vínculos de las empresas que explotan el recurso con la comunidad local que labora en los procesos productivos. Adquiere particular importancia en este plano la llamada *licencia social* que es aquella relacionada con la aprobación por parte de las comunidades de los planes de inversión de las empresas interesadas en explotar el recurso. El papel de la licencia social, de la consulta previa con las comunidades y de la necesidad de una nueva institucionalidad relacionada con el manejo ambiental ha ido ganando terreno en el debate internacional de años recientes, mostrando hasta qué punto la inversión y el desarrollo tecnológico de estas actividades enfrenta hoy restricciones de tipo jurídico-institucional que eran impensadas poco tiempo atrás. Dentro de este conjunto de temas también ha ganando importancia la cuestión de los derechos de los pueblos originarios, que habitaban estas tierras aun antes de nuestra organización política. Dichos derechos están hoy protegidos por Convenios internacionales –como el 169 de OIT– el que nuestro país se ha obligado a respetar. La falta de legislación e institucionalidad ambiental clara emerge hoy en nuestro medio como un escollo crucial para el desarrollo de estas actividades.

Nuestra descripción de la heterogeneidad estructural del país no estaría completa si dejamos de incorporar a una cuarta Argentina, que es aquella excluida del desarrollo, que no logra acceder adecuadamente a servicios educativos, a una razonable infraestructura de

salud, al agua potable o al sistema cloacal, que sufre el impacto destructivo de la droga y del embarazo adolescente, y que vive en condiciones de pobreza extrema e indigencia que se van reproduciendo de una generación a otra, trayendo al presente la vieja metáfora de la *vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser* que pesa sobre nuestro inconsciente colectivo. El Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, la periferia del Gran Rosario, y más, son ejemplos de escenarios de este tipo, caracterizados por las tomas violentas de tierras, el empleo informal de población inmigrante (muchas veces absorbida en condiciones cercanas a la semi-esclavitud), la inoperancia (o complicidad) policial, una legalidad paralela a la legalidad formal del Estado, manejada por la droga y la corrupción, también son parte del país que hoy somos. Millones de niños sin futuro que en poco tiempo más serán adultos sin presente, in-empleables y condenados a vivir en la marginalidad. Debemos enfrentar esta realidad si deseamos construir a futuro un destino compartido para el conjunto de la sociedad.

Tras identificar de manera preliminar los cuatro países que conviven, pero no dialogan –el país *moderno* que vive cerca de la frontera internacional del conocimiento, el país atrasado de muy baja productividad y competitividad, los sectores basados en recursos naturales, de alto impacto medio-ambiental, y la Argentina *excluida*, que va quedando al costado del camino– debemos también comprender que vivimos en un contexto internacional altamente fluido y en rápida transformación en el que cada uno de dichos segmentos de nuestra sociedad debe diariamente lidiar con el embate de la competencia externa que avanza a un ritmo vertiginoso. China –nuestro mayor socio comercial en la actualidad– emerge como una potencia ávida por acceder a recursos naturales de alta calidad –como Vaca Muerta o litio, por ejemplo– con los que el país cuenta. Pero también emerge como un gigante interesado en penetrar en áreas de excelencia de nuestra matriz tecnológica como son las agroindustrias o las biotecnologías –tomando tierras en arriendo o comprando empresas de biotecnología–, donde el país ha ido acumulando capacidades que lo posicionan relati-

vamente cerca del *estado del arte* internacional. Cómo imaginar una *estrategia país* que dé cuenta de estos nuevos retos a los que nos enfrenta la globalización de la economía mundial? Como enfrentar la competencia externa de países como Filipinas, Indonesia o Vietnam en mercados de baja o media tecnología –como calzado o vestimenta– en los que Argentina ha ido perdido terreno relativo respecto al mundo, pero que constituyen una fuente importante de puestos de trabajo. En otros términos, no se trata solo de comprender que el país alberga cuatro mundos muy disímiles en su interior, sino que también opera en un escenario internacional en rápida transformación en el que otros países avanzan más rápido que el nuestro en materia de productividad y competitividad planteando nuevos desafíos de carácter dinámico a los que será necesario responder. Necesitamos una *estrategia país* que se haga cargo de estos hechos a fin de enfrentar el futuro.

Tras esta Introducción, en la próxima sección presentamos un conjunto de *hechos estilizados* que permiten describir con más detalle el funcionamiento de estos cuatro países que conviven pero no dialogan, sus éxitos, fracasos y desencuentros. En la sección Tercera abrimos una discusión –ya largamente demorada– sobre qué es lo que se necesitaría, además de un adecuado manejo de los fundamentos macro, para avanzar hacia una estructura productiva más sofisticada y compleja –más cercana a la frontera técnica mundial y a la productividad internacional– pero también más equitativa y socialmente inclusiva. El ciclo recurrente de episodios de *stop and go* que sufre la economía nacional –con sus secuelas de caída del salario real, alto desempleo y marginación social– parecen indicar que el libre juego de los mercados no es condición necesaria y suficiente para generar una institucionalidad adecuada que asegure mayor productividad y mejor integración social. Cómo avanzar hacia un Pacto o Acuerdo Nacional que genere recursos fiscales y nuevas instituciones que vayan gradualmente construyendo una estructura productiva más eficiente y competitiva y también más equitativa e inclusiva, parece ser la pregunta central que debemos

contestar. Pensamos que ésta es la pregunta que en su momento contestaron con éxito países como Corea o Taiwán, los escandinavos, el País Vasco, Australia, Nueva Zelanda o Canadá, naciones que han logrado simultáneamente combinar un adecuado manejo de los fundamentos macro de la economía con la construcción de una matriz productiva más cercana a la frontera internacional de productividad. Transitar con éxito hacia el mundo productivo y de organización social del Tercer Milenio parece requerir un nuevo cuadro de instituciones y estilos de gobernanza que Argentina aun no tiene.

2. LOS HECHOS ESTILIZADOS DE LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

Comenzamos examinando una serie de *hechos estilizados* que, en nuestra opinión, describen bien la situación actual del aparato productivo y del cuadro de organización social que han ido tomando forma en el país en el curso de las últimas décadas. Es importante ver que aun gobiernos de distinta persuasión política no han logrado cambiar significativamente el sendero de largo plazo por el que han transitado nuestra economía y la matriz social del país. En interregnos reducidos de tiempo se alcanzaron mejoras, pero las mismas probaron ser insustentables ante los embates de la volatilidad macro y de los cambios en la economía mundial. No se busca profundizar en los detalles de cada tema, sino más bien presentarlos como la *línea de base* de la cual partimos para discutir el futuro. No hay duda de que cada tema requiere profundizar la investigación.

2.1. Una visión de conjunto

1. Al salir de la Convertibilidad el país logra crecer a pasos acelerados, expandiendo exportaciones y la demanda agregada interna en función de, por un lado, un tipo de cambio alto y estable –que trajo aparejados aumentos de exportaciones– y, por otro, mejoras distributivas y subsidios públicos, que permitieron reducir los índices de pobreza e indigencia heredados del pasado, dando paso a sensibles mejoras de bienestar. (BERNAT y KATZ, 2015; RAPETTI 2017).
2. Pese al rápido crecimiento de esos años no se lograron en ese período grandes cambios en la matriz industrial ni se avanzó en *profundización tecnológica* y mejoras significativas de productividad en el sector manufacturero, siendo el aumento de exportaciones (de textiles, calzado, durables de consumo, fármacos y demás) y el incremento de producción destinada al mercado interno, elaborado por plantas fabriles relativamente *viejas*, provenientes de inversiones que se habían realizado años atrás y que no sufrieron gran transformación durante los años de bonanza. (BERNAT y KATZ, 2015).
3. Lo anterior pese al significativo aumento de rentabilidad empresarial que se generó a raíz de la devaluación del peso al salir de la convertibilidad, y del rápido crecimiento alcanzado por la economía en esos años. Poco del aumento de rentabilidad se canalizó hacia nuevas inversiones y a programas de modernización fabril, o hacia gastos de I&D en nuevos productos y/o procesos productivos. En otros términos, el crecimiento ocurrió en respuesta a un tipo de cambio alto y estable –que indujo aumento de exportaciones–, y a una política social que priorizó la reducción de la pobreza y la indigencia, pero sin que se llegara a plantear una verdadera estrategia industrial de largo plazo y una política de desarrollo productivo que aprovechara la bonanza para inducir mejoras perdurables de la matriz productiva nacional y una mejor inserción competitiva de nuestra economía en los mercados mundiales. (G. BERNAT y J. KATZ, 2014 y 2015).
4. El modelo de tipo de cambio alto y estable se abandona hacia el final de la década cuando la crisis financiera internacional de 2008 obliga al país a reformular su política macroeconómica. En el nuevo cuadro de política macroeconómica se fue acentuando el desequilibrio de precios relativos y aumentó el ritmo de inflación ante la persistencia de subsidios que nuestra (estancada) productividad industrial no lograba financiar. Se fue erosionando la sustentabilidad de largo plazo de las mejoras de bienestar alcanzadas en el inicio de los años 2000, las que se fueron erosionando hacia el final de la década. Se desaprovecha así la oportunidad de que la fase de bonanza de los mercados mundiales de materias primas y alimentos y la mayor rentabilidad empresarial originada en la devaluación del peso derivaran en una economía tecnológicamente más sofisticada y *profunda*, capaz de alcanzar un mayor nivel de competitividad sistémica en los mercados mundiales.

5. Mientras esto ocurría en la escena interna, la frontera tecnológica internacional continuaba avanzando aceleradamente hacia nuevos productos y formas más eficientes y digitalizadas de organización de la producción, particularmente en firmas del Sudeste Asiático, Corea y Taiwán, primero, India y China, más tarde. Vistas las cosas desde esta perspectiva debemos comprender que aumenta el rezago relativo de nuestro aparato industrial y la brecha de competitividad de muchos sectores de la industria. (R. ASTORGA y J. KATZ, 2015).
6. La escasa transformación del sector manufacturero aun en el contexto de una economía que crece rápidamente, y la alta rentabilidad empresarial de esos años nos lleva a dudar acerca de la validez de la teoría recibida que dice que frente a mejores oportunidades de inversión, y con una alta rentabilidad, los empresarios tienden a aprovechar las nuevas oportunidades de negocio, invirtiendo en equipos y mejoras de procesos, y avanzando en competitividad genuina basada en aumentos de productividad. Ello no ocurrió en el contexto local y los signos iniciales de bonanza que se vivió en la primera mitad de los años 2000 fueron gradualmente desapareciendo sobre el final de la década.
7. Esto nos lleva a pensar que cerrar la brecha relativa de productividad y mejorar la competitividad sistémica requiere no solo un buen manejo de los fundamentos macro de la economía sino también políticas sectoriales de desarrollo productivo que lleven a la construcción de nuevas instituciones y mayor *profundidad tecnológica*. Se requieren nuevas reglas de gobernanza y nuevas instituciones que vayan más allá del *dejar hacer, dejar pasar* que nos propone la teoría recibida, a la que adhiere el núcleo mayoritario de la profesión.
8. Es importante comprender, sin embargo, que mientras la industria pierde terreno relativo respecto al mundo, el sector agropecuario protagoniza en las dos últimas décadas una verdadera *revolución* tecnológica y de organización de la producción que lo posiciona hoy como uno de los productores de bienes primarios más eficientes del mundo. (G. ANLLO, R. BISANG y J. KATZ, 2016). Ello ocurre por dos razones **exógenas** que cambian radicalmente la rentabilidad de la actividad agropecuaria e inducen una vertiginosa transformación tecnológica y organizacional de la agricultura y la ganadería. Dichos factores exógenos son, por un lado, la fuerte expansión de la demanda por *commodities* industriales y alimentos de parte de China y otros países del Sudeste Asiático y, por otro, el avance de la frontera científico-tecnológica internacional en el ámbito de la genética, la biología molecular, las ciencias de la salud (animal y vegetal), la computación y digitalización de procesos productivos y mucho más. A raíz de ambas cosas cambia radicalmente la forma de producir, distribuir y consumir *commodities* industriales y alimentos. El mundo se mueve en esta dirección y Argentina participa activamente de este proceso aprovechando sus recursos naturales y capacidades tecnológicas y organizacionales en varias de las agroindustrias y los servicios tanto aguas arriba como aguas abajo de la producción agropecuaria en sí.
9. A diferencia de lo que ocurriera con la *Revolución Verde* –décadas antes– en que Argentina incorpora muchas de las nuevas tecnologías y modelos de organización de la producción con considerable retraso respecto a lo que ocurre en el mundo –particularmente en países competidores como Canadá, Australia o EE.UU.– esta vez el país llega relativamente *temprano* a la revolución biológico-genético-digital. En menos de una década las nuevas tecnologías se difunden y son usadas por buena parte de los productores nacionales en lo que usualmente se denomina la *zona núcleo* de la producción agrícola-ganadera, logrando récords históricos de producción, productividad por hectárea y rentabilidad, con cosechas anuales que llegan al entorno de los 130 millones de toneladas y con avances también significativos en genética animal, diseño y producción de semillas, clonación y más, junto a la modernización de las cadenas distributivas, puertos y logísticas de exportación.

10. El avance de la productividad en el sector agropecuario y la pérdida relativa de terreno de las manufacturas *tradicionales* –calzado, vestimenta, electrodomésticos–, que crecen pero no mejoran en productividad ni logran acercarse a la frontera técnica internacional –profundiza la ya acentuada **dualidad estructural** que exhibe el aparato productivo nacional, entre un agro que crece, exporta, genera divisas y gana presencia en los mercados mundiales, y un sector industrial que, pese a generar puestos de trabajo, muestra escasa propensión a la modernización tecnológica. La escasa inversión –y el desempeño no satisfactorio en materia de productividad en el ámbito industrial– aun en momentos de rápido crecimiento –constituye un rasgo central del escenario local. Nuestros establecimientos manufactureros se parecen cada vez más a plantas de ensamble de componentes importados y menos a verdaderas fábricas abastecidas por eslabones robustos de productores locales de insumos intermedios. El que sea necesario mantener elevada protección arancelaria para sectores productivos que operan con un creciente contenido de insumos importados constituye hoy una realidad insoslayable que solo puede justificarse como una proposición de corto plazo que reclama con urgencia esfuerzos sectoriales de reconversión industrial. Un caso extremo en este sentido es el de la industria automotriz local, donde la integración de Argentina a las cadenas globales de valor de las respectivas casas matrices que operan en nuestro medio ha transformado a las subsidiarias locales en ensambladoras de componentes importados con muy escaso *derrame* tecnológico sobre el resto del aparato productivo, como lo fueran en el pasado. Que sean dichas casas matrices las que se benefician de la creciente importación de vehículos terminados constituye una anomalía adicional del régimen automotriz local que parece diseñado exclusivamente en beneficio de aquéllas.
11. El episodio hiperinflacionario de 1989, el fracaso del Plan Austral, la apertura descontrolada de la economía durante los años de la Convertibilidad, que diera pie a casos como YPF o Aerolíneas Argentinas –empresas rentables en su momento– produjeron un tremendo impacto en la matriz productiva nacional y en el modelo de organización social del país. Aumenta significativamente el cierre de establecimientos industriales pequeños y medianos de propiedad y gestión familiar, el desempleo alcanza cifras de dos dígitos, crece la informalidad y el salario real cae significativamente (G. BERNAT y J. KATZ, Op. Cit.). La Argentina excluida crece a pasos agigantados y la pobreza extrema es expulsada hacia la periferia de las grandes ciudades. Esto genera un profundo impacto en la matriz social, particularmente en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, en el Gran Rosario, donde la ruptura de las reglas de convivencia y violencia alcanzan límites previamente desconocidos. Las tomas violentas de tierras, los asentamientos ilegales, la gradual aparición de una institucionalidad paralela que va tomando forma ante la inoperancia (o la complicidad) de las fuerzas policiales (Ver, La Salada, INFOBAE, 10 marzo 2018) constituyen rasgos salientes de un nuevo modelo de organización social que se va instalando en la periferia de la Argentina moderna.
12. Mientras todo esto va ocurriendo en la escena local nuevos temas han ido emergiendo en la economía mundial en el marco de la globalización. Quizás uno de los más notorios –y que muestra con claridad la falta de una *estrategia país* en nuestro caso– es el de la vertiginosa penetración de China en la escena mundial y la manera casi displicente con que el país esta enfrentando esta cuestión. China es hoy nuestro principal socio comercial y se muestra ávido por acceder a recursos naturales de alta calidad que nuestro país posee con cierta abundancia, o por beneficiarse de capacidades tecnológicas que se fueran desarrollando localmente en diversas agroindustrias o en biotecnología. Pero también

3. LOS CUATRO PAÍSES QUE CONVIVEN... PERO NO DIALOGAN

aparece como proveedor principal de la economía marginal que se ha ido consolidando en el Conurbano Bonaerense, violando reglas de propiedad intelectual internacionalmente aceptadas. Desde esta perspectiva vemos que China afecta –de manera diferente– a cada una de las cuatro Argentinas a las que se refiere este trabajo. Resulta proverbial la falta de una estrategia país acerca de cómo convivir con este nuevo coloso de la escena mundial.

Habiendo hasta aquí identificado diversos rasgos del escenario actual veamos a continuación con algo más de detalle algunos de los rasgos estructurales de estos cuatro países que conviven, pero no dialogan entre sí.

3.1. La Argentina moderna

Como dijéramos previamente, Argentina exhibe un segmento *moderno* de su matriz productiva, cercano al estado del arte internacional, que dialoga de manera fluida con la frontera científico-tecnológica mundial. Integran dicho segmento ramas de la industria exitosas en las que el país posee una larga historia de desarrollo tecnológico como, por ejemplo, en el campo biológico, bioquímico o farmacéutico, en la producción de semillas o equipos de uso agrícola, en industrias de equipamiento médico, en la fabricación de radares y satélites y más. A ello se suman sectores exitosos de servicios que han ido incursionando en el desarrollo de plataformas digitales, empresas de robótica, firmas de diseño industrial, estudios de arquitectura, empresas de cine y publicidad, etc. que han logrado trascender las fronteras nacionales y operan a escala global.

En un trabajo reciente R. BISANG y M. FUCH^{s8} exploran este segmento moderno de la economía argentina a partir de un estudio de campo en el que se busca comprender lo particular e idiosincrático de firmas como Don Mario (semillas), Agrometal (maquinaria agrícola), Bioceres (productos biológicos), Despegar (agencia de viajes en línea) Globant (software), Teno-vax, Rizobacter y otras, que muestran un exitoso desempeño en años recientes.

Se trata de un conjunto de empresas que han crecido aceleradamente en base a un *salto* innovativo en materia de nuevos productos, nuevos procesos productivos y nuevos modelos de negocio que les ha permitido posicionarse en nichos de rápido crecimiento del mercado mundial, lo que apoya su internacionalización. Casi todas estas firmas han abierto subsidiarias en América Latina y algunas lo han hecho en el mundo desarrollado. Algunas de estas firmas capitalizan historias previas de aprendizaje de sus propietarios y grupos

[8] Capabilidad tecnológica e Innovación, Argentina. Mimeo, Trabajo presentado en el Seminario Internacional CIEPLAN, CAF, Universidad de Talca, Santiago de Chile, Marzo 2017.

familiares, como en el caso del sector farmacéutico, la producción de biológicos, de semillas o de maquinaria agrícola, donde el país ya venía desarrollando una base tecnológica doméstica de cierta importancia que aparece ahora potenciada por avances en biología y genética, tecnologías digitales y más. Otras son empresas más jóvenes, de reciente aparición que inician una trayectoria innovativa novedosa en el país y saltan rápidamente al escenario mundial, a través de plataformas digitales exitosas, la venta de software, la industria cinematográfica, los estudios de publicidad. El proceso de aprendizaje conlleva la construcción de capacidades que provienen tanto del interior de la firma como de nuevos modelos de organización en red, desarrollando novedosas formas de cooperación con otras empresas, dentro y fuera del país. En esta dinámica es el mercado global el que las incita a crecer y el *timing* de generación de nuevos negocios es esencial. Se tiende a conformar plataformas tecnológicas cuya valorización comercial da paso a la formación de empresas relacionadas o controladas en el marco de ecosistemas de empresas que operan con modelos de organización altamente flexibles con un líder que tiene amplia información científico tecnológica y perspectiva comercial. La literatura sobre innovación de años recientes resalta la figura de este personaje intermedio que maneja los detalles tecnológicos del sector en el que opera, pero combina lo anterior con una gran capacidad organizacional que le permite explotar nichos de rápido crecimiento en base a la flexibilidad de su modelo operativo. Salvando las diferencias, son los Steve Jobs o los Bill Gates de la sociedad local, que están en condiciones de explotar adecuadamente sus capacidades personales logrando ventajas competitivas a partir de nuevos modelos de negocio sobre una plataforma biológico/genético/digital. (R. CORREDOIRA y G. MC DERMOTT, *Journal of International Business Studies*, (45)2014. También, G. MC DERMOTT y C. PIETROBELLI, *Advances in international management*, Agosto 2017).

Como nos informan Bisang y Fuchs la distribución de las firmas por tamaño refleja una gran dispersión. Las hay grandes pero también pequeñas, de estructura corporativa y también de propiedad y gestión familiar. Si miramos ventas anuales las hay en el entorno a los 200 o 300 millones de dólares, pero también las hay que superan por lejos esas cifras, como Mercado Libre o Despegar. Son empresas que en promedio emplean 200 o 300 personas, pero pueden llegar a 2 o 3 mil en el caso de las más grandes. En todos los casos examinados por dichos autores es la gestión de la innovación lo que constituye el centro explicativo del éxito. Todas ellas tienen departamentos de I&D –a veces no muy grandes– y muestran un marcado compromiso con la exploración de la frontera internacional de conocimientos.

Junto al trabajo de Bisang y Fuch estudios recientes muestran desarrollos similares relacionados por ejemplo con el polo industrial que opera en torno a INVAP en Río Negro, ocupado de ingeniería satelital, construcción de radares y plantas piloto de carácter experimental en el campo nuclear. El *Box 1* brevemente ilustra el caso.

También el *cluster* de la maquinaria agrícola en la Provincia de Santa Fe, o el entramado de firmas metalmeccánicas que opera en Mendoza en torno a la vitivinicultura pueden verse desde una óptica evolutiva y modernidad tecnológica de este tipo. Todo esto pone en evidencia que las áreas de excelencia capaces de protagonizar procesos de *catch up* con la frontera tecnológica internacional no son pocas y podrían dar pie a una estrategia país de gran importancia de cara al futuro basada en capacidades tecnológicas ya presentes en la sociedad local. En todos estos casos resulta factible pensar en industrias basadas en ciencia capaces de competir internacionalmente tras una fase inicial de apoyo que reúna aspectos como la construcción de infraestructura física –plantas piloto, parques industriales, incubadoras de empresas y más– y entrega de bienes públicos de carácter mas intangible, como sería por ejemplo un mejor manejo de la propiedad intelectual, que podrían apoyar la internacionalización de los productos y saberes tecnológicos de la Argentina moderna.

BOX 1

La punta moderna, cercana a la frontera tecnológica mundial, de la economía argentina

Así es por dentro el Invap, la *fábrica* argentina de satélites y reactores nucleares

La sede central de la empresa está en Bariloche; fue creada en 1976 y emplea a 1300 personas

El edificio está instalado a metros del Nahuel Huapi. Desde la mayoría de sus ventanas se puede ver el lago, bordeado por cipreses y lengas, que en otoño y de lejos parecen conitos rojos, amarillos, naranjas y marrones. Por su ubicación, podría ser un hotel. Pero las instalaciones se usan para algo muy distinto: el desarrollo de radares 3D, satélites de alta complejidad y reactores nucleares.

Se trata del Invap, la institución argentina que es referente mundial del diseño y producción de sistemas tecnológicos complejos.

En la década de los '90 Invap tenía un monocliente que era Comisión Nacional de Tecnología Atómica. Durante la crisis, ésta canceló proyectos y la dotación de Invap bajó de 1.100 personas a solo 300. Invap sorteó la crisis con el desarrollo y exportación de satélites y con un reactor vendido a Egipto. Hoy en día tiene 1300 empleados, muchos de ellos técnicos que vienen de escuelas de Bariloche. En sus más de cuatro décadas de existencia vendió reactores



nucleares de investigación a Perú, Argelia, Arabia Saudita, Australia, Holanda y Brasil. Una clave fundamental es que cada proyecto se desarrolló a medida del cliente. Cada caso es un *traje a medida*. Es interesante reflexionar acerca del papel que cumplen los saberes y disciplinas temáticas que subyacen bajo el desarrollo evolutivo de una empresa de este tipo. Del avance y la exportación del reactor nuclear Pallas se avanza hacia los radioisótopos, mostrando cómo los saberes acumulados permiten derivar hacia otras aplicaciones del conocimiento.

Los datos de este recuadro fueron tomados de La Nación, Abril 2018.

Esta Argentina avanza hacia la globalización pero requiere recursos humanos calificados, instituciones, financiamiento y bienes públicos que el país provee muy imperfectamente. Esta Argentina reclama políticas públicas que aun no hemos sido capaces de diseñar e implementar.

3.2 La Argentina atrasada

Junto al segmento anteriormente examinado también podemos identificar en nuestra matriz productiva un segundo conjunto de actividades cuyo rasgo estructural central es su fuerte distanciamiento con la frontera internacional de productividad. Pese a que sin duda existen excepciones, éste es el panorama que enfrentamos en la industria del calzado, la producción textil y otras donde el *mix* de productos fabricados, las tecnologías de proceso y el equipamiento de las plantas fabriles ha ido envejeciendo y perdiendo competitividad en relación al mundo.

Diversos estudios permiten caracterizar el alto grado de heterogeneidad que es dable observar en estos sectores donde unos pocos establecimientos fabriles han logrado *aggiornarse* tecnológicamente con el estado del arte internacional y conviven junto a una extensa nómina de pequeñas y mediana empresas de propiedad y gestión familiar –pymes y mipymes– de muy baja productividad relativa, incapacitadas de entrar a un circuito virtuoso de acumulación y transformación tecnológica, que simplemente sobreviven protegidas de la competencia externa por altos aranceles y bloqueo paraarancelario a la competencia externa. (CIECTI, La industria del calzado, 2015).

Este segmento del espectro productivo doméstico necesita un tratamiento distinto al anterior en materia de políticas de desarrollo productivo. Son sectores donde se deben explorar nuevas reglas de cooperación entre Empresas que faciliten la difusión de conocimientos técnicos, y entre éstas y el aparato sindical y el Gobierno que permitan reemplazar los actuales modelos de gestión basados en subsidios de corto plazo que llevan a perpetuar los problemas de retraso y obsolescen-

cia del aparato productivo y retardan la inversión en nuevas tecnologías digitales y en nuevos productos y procesos. Son necesarios aquí programas de reestructuración sectorial que lleven a abordar conjuntamente los temas de productividad, modernización fabril, empleo y reentrenamiento de la mano de obra, y distribución de los beneficios provenientes de la reconversión sectorial. Son muchos los países del mundo que han debido afrontar situaciones de este tipo que los obligaron a encarar la reconversión de diferentes sectores de sus economías. La industria siderúrgica de Corea en los años 1980, la industria naval del País Vasco en oportunidad del ingreso de España a la Comunidad Europea en 1982, la industria automotriz norteamericana en fechas más recientes, son ejemplo de situaciones de este tipo en las que el Estado ha debido asumir un rol proactivo, induciendo el cierre de plantas, financiando seguros de desempleo y el reentrenamiento de la mano de obra, y mucho más a fin de enfrentar la pérdida de competitividad de las plantas locales. En todos estos casos hubo una estrategia país de largo plazo –y apoyo gubernamental– destinado a revitalizar la matriz productiva. El Estado es el que en muchos casos –pero no siempre– ha liderado estos procesos de reingeniería social, pero lo ha hecho en franco diálogo con empresarios y sindicatos, buscado formas de financiamiento y la construcción de nuevas instituciones para avanzar en la dirección deseada. Estos programas de reconversión sectorial han durado largo tiempo –una década o más– y han insumido ingentes recursos públicos.

3.3 La Argentina de los recursos naturales

Junto a los dos segmentos previamente examinados, la matriz productiva de Argentina exhibe otro segmento, en pleno proceso de implantación, que es el asociado a la explotación de recursos naturales como el gas de esquistos, el litio, las energías no convencionales.

En adición a temas de organización industrial relacionados con la estructura y comportamiento de estas industrias, aquí se plantean problemas de gran importancia referidos al impacto medio-ambiental, a la sustentabilidad de largo plazo del recurso y la inclu-

sión social de las comunidades donde el mismo se explota. Surge aquí la necesidad de contar con un marco jurídico-legal adecuado de manejo medio-ambiental, Agencias Regulatorias del Estado que fiscalicen el impacto de estas actividades sobre el medio ambiente, monitoreen el riesgo ambiental que las mismas traen aparejado, tanto para la biósfera como para la salud humana en las comunidades que viven en las localidades donde se explota el recurso. En estos sectores adquiere importancia crucial el logro de acuerdos de cooperación con las comunidades locales en la medida en que éstas con frecuencia ven afectados sus *derechos ambientales* por la aparición de desechos industria-

les, falta de plantas de procesamiento de los mismos, nuevas formas de contaminación atmosférica, degradación de la biodiversidad, apropiación de derechos de agua y mucho más. Se requieren bienes públicos e infraestructura física *localidad específica* para garantizar un funcionamiento ambientalmente sustentable y socialmente inclusivo de estas industrias y también reglas del juego –instituciones– que aseguren el cumplimiento (*enforcement*) de las normas legales. La coordinación entre distintos poderes del Estado –legislativo, judicial, ejecutivo– resulta crucial en el manejo de estos sectores.

CUADRO 1



El *Cuadro 1* describe de manera estilizada el escenario de interdependencia dinámica y co/evolución que es dable hallar en estos casos entre las firmas que explotan el recurso, sus subcontratistas que las proveen de equipos e ingeniería de procesos, las agencias regulatorias del Sector Público que monitorean el impacto ambiental y sobre la salud humana y, finalmente, la comunidad que labora cotidianamente en la explotación del recurso. Este juego de interdependencias dinámicas reclama cuidadosa atención de cara al futuro.

Tal como podemos observar, estos sectores nos ponen frente a un cuadro complejo de organización social, en el que se requieren acuerdos público/privados y reglas de gobernanza que aseguren eficiencia en la explotación del recurso, pero también sustentabilidad ambiental e inclusión social. La capacidad del Estado de hacer cumplir las normas es fundamental en este campo

No solo en nuestro país sino a escala internacional se avanza hoy en día hacia un nuevo conjunto de reglas de juego centrado en los informes de impacto ambiental, los *sellos verdes* y la trazabilidad que necesariamente deben acompañar a la inversión productiva y a la consulta previa con las comunidades locales donde se llevará a cabo la producción del *commodity*. Dicha consulta debe ocurrir antes de que se otorguen nuevas concesiones de explotación por parte de la autoridad pública. Esto está ocurriendo en el campo de la minería, la acuicultura, la producción de gas y petróleo, en el sector forestal, y más, donde la *licencia social* –acuerdo con la comunidad– se ha transformado en requisito *sine qua non* de todo programa de inversión.

3.4 La Argentina excluida

En adición a las tres Argentinas previamente examinadas el país exhibe un amplio tramo de población excluida que ha ido creciendo a la vera del país moderno y que fuera ganando presencia a raíz de los ciclos de *stop and go* de la economía nacional y el deterioro del gasto público en servicios educativos, de salud, de saneamiento urbano, y de construcción de infraestructura física. Se agrega a este hecho la migración de países vecinos que fue engrosando estos bolsones de pobreza y marginación. En esa Argentina excluida crece el abandono temprano del sistema educativo, el embarazo adolescente, el tráfico de drogas, la violencia intrafamiliar. La legalidad formal va perdiendo presencia y es reemplazada por otro conjunto de instituciones apoyadas en la corrupción y la droga, crecientes flagelos que azotan a la Argentina contemporánea.

El reciente libro de R. ZARAZAGA S.J. y L. RONCONI *Conurbano Infinito*, (Siglo XXI, 2017) entrega una mirada de detalle de esta Argentina que con frecuencia pasa desapercibida para los habitantes de las grandes metrópolis. Dicen dichos autores: *En la actualidad el Conurbano concentra 29% de la población del país –unos 12 millones de habitantes– cerca del 40% de los pobres, (unos 4,5 millones de personas) en una pequeña fracción –0,5%– del territorio nacional.* Y agregan seguidamente *En el Conurbano, el Estado está ausente para la mitad de los trabajadores que son empleados no registrados o informales, y para el 60% que no tiene cloacas. Está ausente en las escuelas y hospitales públicos que brindan servicios deficientes... El Estado no llega a imponer su legalidad y proveer a todos sus habitantes de sus derechos. Sin embargo, la cuestión no se reduce a un estado ausente, sino que se agrava en algunos ámbitos por su presencia ilegal, lo que en ocasiones termina siendo parte del problema y no de la solución. Mercados y talleres clandestinos que no cumplen con la ley pero cuentan con protección policial, punteros políticos que distribuyen arbitrariamente recursos públicos, narcotráfico y crimen organizado son algunos ejemplos de un Estado que adquiere presencia para los pobres pero desde la complicidad con el crimen.* (Op.Cit. pág. 13).

BOX 2

Marginalidad, exclusión social y el desarrollo de una institucionalidad paralela: el caso de La Salada



El fenómeno de La Salada surgió como actividad de supervivencia para un segmento marginado de población en tiempos de la crisis económica del 2001. Con el pasar de los años se fue transformando en un marco idóneo para el desarrollo de actividades ilegales, donde florece también la violencia de género, la extorsión y la construcción de una institucionalidad que opera al margen de las instituciones oficiales. Según la Consultora Focus Market hay unos 7.000 puestos entre el predio y la vera del Riachuelo, con un total de más de 20 mil comerciantes ilegales. El fenómeno no se concentra solo en Lomas de Zamora sino que encontró caminos de expansión

a partir de los tours de compras del interior que abastecen a más de 60 mil puestos de venta en todo el país.

El vacío institucional que tiende a generarse en escenarios de este tipo es llenado muchas veces por una institucionalidad paralela, basada en corrupción, trabajo en condiciones de semi-explotación, violencia de género, estupefacientes y manipulación política. Es aquí donde tienden a reproducirse intergeneracionalmente las condiciones de pobreza, indigencia y marginalidad social que conviven a la vera de nuestras grandes ciudades.

4. RE-PENSANDO EL FUTURO

Habiendo presentado el cuadro de situación que caracteriza a la Argentina contemporánea intentaremos en esta sección reflexionar acerca de cómo avanzar en la *construcción* de instituciones, mercados, y nuevas formas de institucionalidad y acción público-privada que nos permitan mejorar la productividad y competitividad sistémica de la economía, tratando, al mismo tiempo, de lograr mayor equidad distributiva e inclusión social.

Es importante partir argumentando que toda política de desarrollo productivo y de construcción de nueva institucionalidad y capacidad tecnológica local debe necesariamente estar enmarcada en un cuadro de manejo prudencial de los fundamentos macro, que eviten la incertidumbre que se genera a través de la volatilidad de los *grandes precios* de la economía. Esto implica programar gastos e ingresos agregados en base al balance estructural de largo plazo de las cuentas públicas pero procurando que al interior de las mismas se haga espacio suficiente como para financiar la construcción de nuevas capacidades tecnológicas, la formación de recursos humanos, la construcción de infraestructura física y la provisión de bienes públicos que se necesitan para gradualmente transformar a Argentina en una economía más competitiva, pero también más equitativa e inclusiva. El núcleo ortodoxo de la profesión piensa aquí en términos del teorema Mundell-Fleming que dice que teniendo abierta la cuenta de capitales la autoridad no puede manejar simultáneamente la tasa de interés y el tipo de cambio. El Banco Central debe tener autonomía para manejar la demanda agregada a través de la tasa de interés, dejando flotar el tipo de cambio.⁹ Es un pensamiento que prioriza el equilibrio financiero de corto plazo

y no se hace grandes preguntas relacionadas con la transformación estructural de la economía. Concentra su interés en sostener metas de baja inflación y reducido (o nulo) déficit fiscal, dejando que las señales de precios encaminen el sendero de crecimiento de largo plazo por el que transita la economía. (LIPSEY, 2002). La intervención del Estado solo se justifica en este marco analítico por la necesidad de corregir fallas de mercado que hacen que las señales de precios sean *incorrectas*.

Frente a ello debemos preguntarnos ¿qué es lo que constituye una *buena macro* si lo que se busca es evitar la volatilidad de los grandes precios de la economía pero al mismo tiempo avanzar hacia un *mix* de actividades de mayor contenido tecnológico, cerrar la brecha relativa de productividad con el mundo desarrollado y, simultáneamente, mejorar la equidad y la inclusión social? Pensamos que una buena macro en este caso debería ser aquella que partiendo de la necesidad de mantener el balance estructural de largo plazo de las cuentas agregadas se preocupe también por generar recursos fiscales suficientes como para apoyar el desarrollo de nuevas capacidades productivas y mercados, la generación de tecnología y la formación de recursos humanos calificados, y la provisión de bienes públicos necesarios para mejorar la equidad e inclusión social

Sin duda acceder a mayores recursos fiscales para ir en esta dirección plantea la necesidad de repensar el tema tributario. Un amplio sector de la profesión asume sin dudar que aumentar la presión tributaria para generar mayores recursos fiscales necesariamente habrá de afectar la propensión a invertir y el *animal spirits* empresario, llevando ello a una caída del ritmo de crecimiento. En nuestra opinión ello está lejos de ser una verdad revelada. Mas allá de que sin duda se puede mejorar en lo fiscal controlando la evasión y asignando mejor los recursos públicos debemos comprender que estos no alcanzan si pensamos que el país gasta apenas medio punto porcentual del PIB en actividades de Investigación y Desarrollo –frente a 3-4% que gastan los países desarrollados– logra resultados

[9] En una reciente entrevista periodística G. Calvo, de la Universidad de Columbia, ha expresado la opinión de que *en un contexto en el que los salarios estaban indexados al nivel de precios –se refiere al caso argentino de los últimos meses– y se desechan tanto la tasa de cambio como los agregados monetarios para anclar el nivel de precios ...la inflación se vuelve altamente dependiente de las expectativas*. De esta manera, el Banco Central *operaba de forma poco efectiva y sus metas de inflación eran poco creíbles*. (G. CALVO, *La Tercera*, Chile, Sábado 23 Junio 2018).

muy magros en materia de educación y formación de capital humano, tiene una infraestructura deficiente en lo que hace a provisión de agua potable y servicios sanitarios, necesita revitalizar la generación de energía y demás. Frente a esa situación resulta necesario pensar en la posibilidad de un Pacto o Acuerdo Nacional en el que el tema tributario se vuelva a examinar a fin de buscar fuentes de financiamiento para una nueva estrategia-país de largo plazo que permita avanzar en la transformación tecnológica de nuestra economía y en la gradual mejora de los niveles de equidad hoy prevalentes en el país. El cociente entre el ingreso medio del quintil más rico de nuestra sociedad y el quintil más pobre de la misma oscila en el entorno a 20-25 veces, esto es, más del doble del que se observa en el mundo escandinavo, en Japón, Australia, Canadá o Nueva Zelanda.

Vistas las cosas desde esta perspectiva lleva a pensar que el manejo macroeconómico del país debiera transitar desde un planteo que no solo piense en el equilibrio financiero de corto plazo como objetivo dominante de la política económica, sino que también otorgue prioridad a temas de la economía real como son los de diversificar y modernizar la matriz productiva, inducir la apertura del *mix* de exportaciones hacia actividades de mayor valor agregado doméstico, –particularmente en el mundo PYME– plantear la recalificación de la mano de obra en la necesaria transición al mundo digital que está gradualmente avanzando a escala planetaria y dar señales aceptables en materia de equidad y disminución de la indigencia. En otros términos, pensar la economía desde lo productivo y lo social, y no solo desde lo financiero, implica abandonar los moldes tradicionales que ha adoptado el pensamiento mayoritario de la profesión en décadas recientes. Contrarrestar la volatilidad de la macro y sostener un tipo de cambio real competitivo debe verse como parte inseparable de avanzar hacia el incremento de exportaciones de mayor valor agregado doméstico, gastar más en Ciencia y Tecnología, replantear el tema de la formación de recursos humanos calificados y entregar más bienes públicos en la economía. Se trata no solo de interve-

nir contracíclicamente cuando cambios en la escena internacional lo requieren, sino también construir nuevos mercados, instituciones y capacidades tecnológicas en la economía. En suma, debemos prestar atención a diversos temas macro que reclaman una nueva mirada pero también debemos prestar atención a cuestiones del mundo productivo, cosa que se ha ido dejando de lado en sucesivas administraciones de gobierno que se han enfocado casi exclusivamente en temas del corto plazo. Son muchos los países del mundo que habiendo comprendido esta cuestión han desarrollado modelos de capitalismo *concertado* que les han permitido llevar adelante estrategias macro/micro capaces de asegurar un adecuado manejo de los fundamentos macro combinados con intervenciones sectoriales y con la construcción de nuevas instituciones y mercados que busquen fortalecer su inserción competitiva en los mercados mundiales y mejoren la equidad. P. Hall y D. Soskise, en su libro *Varieties of Capitalism*, (HALL y SOSKISE, 2001) plantean este tema con claridad y abren un debate que todavía no ha encontrado eco en nuestro medio.

No es el propósito de esta monografía, sin embargo, el de avanzar por ese camino, sino el de explorar posibles intervenciones relacionadas con la transformación de la matriz productiva de nuestra economía y el de plantear la necesidad de mejorar la equidad e inclusión social, dadas las condiciones de las que partimos. Habiendo en secciones anteriores del trabajo identificado las carencias básicas de las cuatro Argentinas que conviven pero no dialogan debemos entonces volver a estos temas a fin de preguntarnos sobre los distintos programas de gobierno que cada una de estas cuatro Argentinas necesita de cara al futuro.

La Argentina moderna, esto es, aquella que está cerca de la frontera internacional del conocimiento, enfrenta la posibilidad de explotar nuevas *ventanas de oportunidad* avanzando con nuevas exportaciones de alto valor agregado doméstico en ámbitos donde la economía mundial está creciendo rápidamente, como es el caso de las plataformas digitales, la bioeconomía, la genética animal y vegetal, el turismo, las industrias

culturales y más. Pese a que muchas de las empresas que operan en este polo dinámico de la economía nacional no han necesitado gran apoyo del Estado para llegar adonde hoy están sin duda resulta factible pensar en fallas de mercado y carencias que las mismas enfrentan, falta de cierto tipo de bienes públicos –una legislación mas fuerte en materia de propiedad intelectual, por ejemplo– financiamiento de medio y largo plazo a firmas pequeñas y medianas destinados a la instalación de plantas piloto o a la construcción de prototipos, el apoyo a incubadoras de empresas y parques tecnológicos, el apoyo a canales de comercialización internacional y demás que sin duda facilitarían el desarrollo de estos sectores y su futura inserción en mercados mundiales. Los institutos del INTI o del INTA muestran capacidad instalada y recursos humanos calificados como para colaborar en este ámbito.

Distinto es el caso de la Argentina involucrada en la explotación de recursos naturales como gas de esquistos, litio o energía solar. Dichas actividades involucran factores medioambientales y relaciones con las comunidades locales involucradas en la explotación del recurso que se deben respetar y parece ineludible la necesidad de buscar acuerdos cooperativos *ex ante* entre las empresas –nacionales y extranjeras– que participan de la industria, el sector público que regula y fiscaliza el desempeño medioambiental y la captación de rentas provenientes de la explotación del recurso y las comunidades locales que laboran en estas ramas productivas. La necesidad de contar con una adecuada legislación de protección ambiental y de un manejo respetuoso de los derechos ambientales de las comunidades constituye un *sine qua non* para un modelo de desarrollo ambientalmente sustentable y socialmente inclusivo. Hay que construir reglas de juego que atraigan a la inversión privada pero también buscar una adecuada participación del fisco en las rentas que genera la explotación de estos recursos. Desarrollar firmas locales de ingeniería capaces de abordar en el mediano plazo la generación local de conocimientos tecnológicos, los diseños de planta, la construcción de prototipos, parece ser un camino a

explorar. Dicha industria de servicios de ingeniería puede en el tiempo constituir una importante fuente de exportaciones de alto valor agregado como lo muestra el caso de Australia en el campo minero, donde el país ha tenido éxito y exporta en la actualidad cerca de 15 mil millones de dólares de servicios de ingeniería (J. KATZ y C. PIETROBELLI, 2018). Una experiencia similar puede verse en el caso de la industria forestal de Finlandia (WORLD BANK, 2014) o de la industria láctea de Dinamarca. (B.A. LUNDVALL y CH. EDQUIST 1993). Sin embargo, debemos comprender que lo ocurrido en dichos países no se logró de la noche a la mañana, sino que fue el resultado de varias décadas de diálogo público-privado en el marco de una estrategia país de largo plazo.

La expansión de estos sectores productivos puede en el mediano plazo aliviar considerablemente la restricción externa con que tradicionalmente ha operado la economía nacional. Vivimos en una etapa de la economía mundial ávida por acceder a nuevos minerales y alimentos a raíz del vertiginoso crecimiento del Sudeste Asiático. Debemos, sin embargo, velar porque el crecimiento de estas actividades en nuestro medio sea amigable con el medio ambiente y ver que las mismas constituyan un vehículo de formación de recursos humanos calificados y de nuevas exportaciones de servicios de ingeniería de alto valor agregado doméstico. Todo esto requiere un conjunto diferente de bienes públicos e intervenciones del Estado en materia educativa, de esfuerzos de I&D y se necesita programar con cuidado, atendiendo a su lento proceso de maduración. Muchas de estas industrias son intensivas en el uso de recursos naturales de propiedad colectiva –como son, por ejemplo, bosques naturales, cuencas acuíferas, yacimientos mineros, reservas de gas y petróleo, franjas costeras, y demás– razón por la que las Agencias Regulatorias del Estado y el Sistema Nacional de Innovación deberían cumplir un rol protagónico mapeando los recursos naturales disponibles en el país, estudiando su capacidad de carga y la especificidad de *lo local* a fin de asegurar que la explotación del recurso sea ambientalmente sustentable y socialmente inclusiva.

Distinto a los dos segmentos hasta aquí examinados es el caso de los sectores productores de bienes y servicios de baja productividad, poblados por establecimientos fabriles tecnológicamente obsoletos y alejados de estándares internacionales de organización de la producción. Son sectores de alta incidencia en empleo que escasamente pueden enfrentar la competencia externa. Este segmento de nuestra economía reclama acciones de reestructuración de la base productiva hoy existente. Este podría, por ejemplo, ser el caso de la industria del calzado, de la producción textil, o de máquinas herramienta. Aun cuando en dichos sectores es factible hallar firmas fuertemente *aggiornadas* con el estado del arte internacional resulta claro que predominan las pequeñas y medianas empresas de propiedad y gestión familiar de baja productividad relativa. La dificultad de acceder al crédito bancario hace que no sea factible pensar en reglas convencionales de mercado para inducir la reconversión de estas empresas pensando en que podrán invertir y mejorar su tecnología sin apoyo del sector público. Un segmento de banca estatal de desarrollo podría cumplir un rol crucial en esta materia.

Aquí parecen ser necesarios acuerdos sectoriales público/privados buscando encaminar la fusión de empresas, la incorporación de nuevas tecnologías, el logro de nuevas formas de especialización que llevarían a mejorar la productividad sectorial y recuperar capacidad competitiva.¹⁰ Dichos acuerdos sectoriales deben incorporar a empresarios, sindicatos, la banca y el Estado en un esfuerzo por construir acción colectiva y nuevas formas de cooperación.

La discusión hasta aquí presentada se refiere a tres segmentos de la matriz productiva nacional que claramente reclaman políticas diferentes de desarrollo productivo y construcción de nuevas reglas de gobernanza a fin de mejorar la productividad y competitividad de la economía. No podemos, sin embargo, dejar fuera del diagnóstico al *país excluido*, el que también debe formar parte de nuestra mirada de futuro, no solo por un imperativo ético-moral, sino también porque afecta de manera crucial el desempeño de la sociedad en su conjunto.

Es la Argentina que carga con los costos de la exclusión, de la informalidad, de la violencia policial, de una legalidad paralela basada en la droga y la corrupción. El lenguaje de la productividad y la competitividad no hace sentido en este campo y debemos más bien pensar en términos de programas de reinserción social muchas veces ajenos al lenguaje de los economistas. Este tramo de nuestra sociedad vive en condiciones de anomia y de destrucción de reglas básicas de convivencia, y en ámbitos a los que ha ido penetrando la droga, la violencia intrafamiliar y el trabajo semi esclavo, en una dimensión que escapa a la comprensión de la métrica convencional de los economistas. (Véase, TERESA BUSCAGLIA, La Nación, 25 junio 2018 *La cara más oscura del paco*) Carecemos tanto de una teoría social que nos ayude a comprender estos temas, como de políticas de estado que muestren voluntad de enfrentarlos. El que no sepamos cómo hacerlo, sin embargo, no es razón suficiente como para ignorar el problema¹¹.

[10] Resulta sorprendente que el reciente acuerdo firmado por el gobierno y las cámaras empresarias de estos sectores productivos haga escasa referencia a temas de productividad, modernización fabril, exportaciones y diseño de nuevos productos. El debate se concentra en cuestiones de corto plazo y en temas de empleo, pero con poca discusión de la urgente necesidad de reestructuración de la industria para hacer frente a la competencia externa. Diario Financiero, Marzo 2017.

[11] Quizás un primer paso necesario es el de comenzar a dimensionar la magnitud del problema que enfrentamos. En una reciente nota periodística de La Nación –30 de julio de 2018, *Casi 8 millones de chicos son pobres en la Argentina*– se citan datos del último informe de La Deuda Social de la Infancia y se afirma que el 60% de los menores de hasta 17 años tiene alguno de sus derechos vulnerados. Esto tras medir la pobreza según un índice multifactorial que va más allá de lo económico y contempla otras dimensiones de la pobreza y la indigencia. Frente a dicho panorama se ha puesto en marcha un proyecto –Hambre de futuro– que intenta como primer paso visibilizar cómo viven y cómo sueñan los chicos de las comunidades más vulnerables. Es de esperar que este primer esfuerzo por identificar la dimensión del problema lleve posteriormente a pensar con más seriedad en términos de políticas públicas para enfrentar esta cruel realidad de la Argentina contemporánea.

5. REFLEXIONES FINALES

Habiendo hasta aquí identificado los temas que, en nuestra opinión, deberían ser abordados al pensar en una estrategia-país de largo plazo que busque simultáneamente alcanzar mayor eficiencia productiva, más competitividad y mayor equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento, cerramos el trabajo con algunas reflexiones relacionadas con una posible agenda a futuro.

Hacer de Argentina un país más eficiente y competitivo y, al mismo tiempo, más equitativo e inclusivo, no es algo que se puede lograr en una sola administración de gobierno o que se pueda alcanzar sin que medie un Pacto Social que haga factible aumentar los recursos fiscales que destinamos a la formación de capital humano, a la creación de infraestructura física, a una mayor provisión de bienes públicos en campos como salud, servicios sanitarios, agua potable y muchos más.

Avanzar en esta dirección buscando no afectar drásticamente el balance estructural de largo plazo de las cuentas públicas es algo difícil de lograr, pero constituye un *sine qua non* de un ejercicio de este tipo. La reforma educativa chilena, la reestructuración de la industria automotriz norteamericana, o los acuerdos de paz en Colombia, por citar solo algunos ejemplos, constituyen programas de intervención estructural que han requerido cuantiosos recursos públicos a lo largo de muchos años y que han necesitado el acuerdo de sucesivas administraciones de gobierno y mecanismos claros de financiamiento para ser llevados a cabo. Cómo elegir prioridades, cómo financiar los programas y cómo coordinar tanto a las distintas agencias públicas involucradas, y éstas con la comunidad empresaria y los cuadros sindicales, son todos temas que demandan una compleja *ingeniería institucional* del tipo de la que el país ha carecido hasta el presente. No resulta irrealista pensar que programas de este tipo demanden varios puntos porcentuales del producto a lo largo de varios años si se busca mejorar el sector educativo¹², o poner en marcha programas sectoriales de reconversión industrial como los que, por ejemplo, en su oportunidad llevaron a cabo Corea con la industria siderúrgica en los años 70, Estados Unidos con la industria automotriz en fechas más recientes, o el País Vasco con su industria naval y de equipos en los '80 y '90. Estas acciones solo pueden verse como parte de un esfuerzo nacional de construcción de nuevas reglas público-privadas de gobernanza, en las que tanto el Estado como las empresas y los sindicatos deben adoptar un rol activo, comprometiendo alícuotas de financiamiento las primeras y aceptan-

[12] La reforma educativa chilena ha partido de un acuerdo parlamentario que entregó a las arcas fiscales cerca de 9 mil millones de dólares –originados en un aumento de impuestos– a ser invertidos en el curso de una década para asegurar gratuidad y mejoras de calidad de los servicios educativos que recibe la población. A poco de andar se observó que dichos recursos solo alcanzarían a dar gratuidad al 60% de la población estudiantil.

do nuevos compromisos de mejoras de productividad los segundos. Es capital social y confianza colectiva, asociatividad y cooperación lo que se requiere en sustituto por la judicialización y la confrontación social que observamos contemporáneamente.

Hasta qué punto acciones de este tipo pueden llevarse a cabo en el marco de reglas convencionales de vida parlamentaria, o demandan una dosis mayor o menor de intervención de parte de la autoridad gubernamental, y cuánto esta debe esta contener de *garrote o zanahoria* es algo sobre lo que no hay consenso ni tampoco un modelo único de referencia. Mientras que en Corea o Singapur el papel fiscalizador y represivo del Estado parece haber sido alto (A. AMSDEN, 1989), en el País Vasco, Israel o Australia, la cooperación social y los esfuerzos *bottom up* desde la sociedad civil muestran haber tenido un papel importante. A título de ejemplo citamos brevemente la manera como Chile ha encaminado en años recientes su programa de intervención en el campo de la minería.¹³

El escenario argentino actual no abre grandes espacios para la esperanza. Por una parte el país arranca de un cuadro de desequilibrios macro que bien puede llevar a pensar que lo único que hay que hacer es retornar al equilibrio fiscal, bajar la inflación y reducir el riesgo país para luego poder acceder al financiamiento externo y a la revitalización del *animal spirits* empresario. Este parece ser el camino elegido por la actual administración de gobierno, que ha puesto su mira en sostener los equilibrios financiero de corto plazo, pero dedica poco espacio a temas de transformación estructural y productividad, así como a aspectos de equidad e inclusión social. En la visión oficial esos son temas de equilibrio general que el libre juego de los mercados eventualmente habrá de resolver.

[13] CORFO, Fundación Chile, el Consejo Minero, y diversas otras organizaciones –tanto públicas como privadas– se encuentran en la actualidad desarrollando un programa de transformación tecnológica en el campo de la minería del cobre en lo que se describe como la transición hacia la minería del futuro, vista como una minería *basada en ciencia*. Los recursos asignados por Chile a este fin han ido creciendo

rápidamente en años recientes, aun cuando todavía están lejos de lo que gastan en este mismo tipo de acciones los principales países mineros. La experiencia australiana o canadiense, por ejemplo, muestra que los recursos usados a este fin son de un orden de magnitud superior a los que Chile asigna en la actualidad, pero también muestran el alto grado de participación que las grandes firmas mineras tienen en dichos países en programas destinados a re/pensar la minería del futuro, basada en ciencia. Estos vínculos público/privados son de larga data y el Estado ha cumplido en dichos países un papel proactivo por más de medio siglo, lo que permite entender porqué en los mismos se fue gestando la institucionalidad que hoy tienen y que les permite estar a la vanguardia mundial en esta materia. (Ver SCOTT KEMMIS, 2013).

En el caso de Chile, este esfuerzo se está llevando a cabo de manera coordinada entre Fundación Chile –agencia público-privada, Corfo, el Consejo Minero y el Ministerio de Economía y ha partido de la confección de una hoja de ruta expuesta en el trabajo publicado por Fundación Chile en 2016 *Desde el Cobre a la Innovación. Roadmap tecnológico, 2015-2035*, en el que se exponen los resultados de un trabajo participativo *bottom up* desarrollado a lo largo de más de dos años en el que intervinieron decenas de profesionales y técnicos de las empresas, de las agencias públicas, las universidades y más. Dicha hoja de ruta expresa el consenso de la comunidad local de profesionales y técnicos en minería en torno a lo que debería constituir el esfuerzo científico-tecnológico del país en la próxima década en este campo de la producción. Siguiendo una metodología de trabajo diseñada por la Universidad de Cambridge se identifican, por un lado, los núcleos o áreas que reclaman estudio y búsqueda de soluciones tecnológicas y, por otro, las capacidades con que el país cuenta para avanzar en la búsqueda de dichas soluciones. El ejercicio mencionado llega a un listado de nueve prioridades tecnológicas a ser abordadas en el curso de la próxima década a partir de un esfuerzo mancomunado público-privado, en el que las grandes firmas productoras de cobre especifican los problemas tecnológicos que desean resolver y apoyan el desarrollo de firmas de ingeniería domésticas para gradualmente ir transformándolas en empresas de *clase mundial* capaces de cubrir las necesidades locales de ingeniería de procesos y de exportar servicios tecnológicos a terceros países. Basados en el ejemplo de la minería australiana, el ejercicio chileno apunta a lograr exportaciones de servicios en minería del orden de 4 mil millones de dólares en una década, partiendo de unos quinientos millones exportados en la actualidad. La idea es poder llegar a tener unas 200 firmas locales de ingeniería que permitan al país exportar servicios mineros y no solo cobre en bruto. El programa ha avanzado menos rápido que lo esperado, pero CORFO ha asignado recursos y también lo han hecho las firmas privadas como para seguir avanzando más allá de la presente transición de gobierno que el país está experimentando desde la gestión Bachelet a la gestión Piñera. (Vease: J. KATZ, R. CACERES y M. DINI, Cepal, 2017. También, F. CORREA, M. DINI, J. CASTILLO y J. KATZ, Cepal, 2017).

Y sin embargo, nuestro diagnóstico de páginas previas ha mostrado que distintas administraciones de gobierno –aun de diferente signo político– han alcanzado poco éxito en cerrar la brecha relativa de productividad que nuestra economía tiene respecto al mundo, y logrado sostener en el largo plazo mejoras de equidad e inclusión social alcanzadas en determinadas coyunturas políticas. Antes bien, la productividad de largo plazo no ha mejorado y el país ha continuado perdiendo terreno relativo en la escena mundial, y las mejoras de equidad logradas en años de bonanza se fueron perdiendo con el avance de los desequilibrios macroeconómicos. No parece factible avanzar en estos planos apelando exclusivamente a fórmulas de equilibrio financiero de corto plazo dejando que la mano invisible del mercado se encargue de dibujar el sendero de crecimiento de largo plazo por el que transita la economía, y la distribución de los beneficios del crecimiento sea solo por efectos de *derrame*. Por otro lado, tampoco parece razonable tratar de intervenir en muchos campos a la vez y sin un trabajo previo de reflexión y de construcción de hojas de ruta consensuadas con los distintos segmentos de la sociedad. Compatibilizar el balance estructural agregado de la economía con las necesidades financieras del (los) programas de transformación estructural a ser encarados constituye una necesidad *sine qua non* para no generar incertidumbre en la economía, por lo cual parece aconsejable partir experimentalmente de unos pocos temas prioritarios, programando los acuerdos público-privados y el financiamiento para cada caso, así como los protocolos de fiscalización de desempeño y cumplimiento de metas.

La reforma del sector educativo, mejorar la provisión de servicios sanitarios y de agua potable a aquellos sectores de la sociedad que hoy no tienen acceso a éstos y plantear experimentalmente un programa de reconversión industrial en algún sector hoy rezagado –como podría ser la industria de calzados, el sector textil o el de máquinas herramienta– parecerían ser objetivos ambiciosos (dada la precariedad institucional de que partimos), pero al mismo tiempo suficientes como para entregar a la sociedad una

señal clara de que se está pensando en temas del largo plazo, en cuestiones de productividad y competitividad, pero también en equidad e inclusión social.

Argentina ha sido pionera en América Latina en implantar la educación estatal y laica considerando a esta como un derecho social y buscando implementar un sistema educacional de calidad mundial. Por largas décadas éste funcionó exitosamente como ámbito de integración social constituyéndose en el camino por excelencia donde tendían a diluirse las diferencias entre sectores de la comunidad. El surgimiento y consolidación de una amplia clase media ha sido consustancial con el desarrollo del sector educativo en todos sus niveles. Dicha visión ya no es una fiel representación de la realidad actual. La educación de mercado ha ganado considerable espacio en el escenario contemporáneo, la calidad de los servicios educativos del ámbito público ha decaído y el sector funciona hoy como correa de transmisión y perpetuación de las diferencias sociales que se han ido consolidando en el país. No se trata de volver atrás, negando el papel importante que ha adquirido el sector privado, la educación de mercado, sino de reconstruir las capacidades y responsabilidades docentes del Estado, haciendo que este avance en la provisión de educación pública, inclusiva y de excelencia, desde el nivel parvulario y escolar, hasta la educación superior, incluida la educación técnica. Ello es indispensable para superar las brechas actuales de calidad y los mecanismos de segregación que se perpetúan en la sociedad ante el débil desempeño de los establecimientos educacionales del estado. No es este el lugar donde elaborar los detalles de un programa de intervención amplio y de envergadura nacional en esta materia. Solo se intenta aquí identificar la necesidad prioritaria de abordar esta problemática.

Resalta, seguidamente, la importancia de avanzar en la provisión de servicios sanitarios, agua potable y saneamiento urbano a amplios sectores de la comunidad que hoy carecen de acceso a los mismos. Las condiciones de vida en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires donde la precariedad de los asentamientos humanos, la carencia de desagües y

dragados y la falta de servicios sanitarios básicos ha aumentado desde los años 90 hacen de este tema uno prioritario a nivel país. También en este campo Argentina hubo de tener un rol pionero en América Latina a comienzos del Siglo XX pero la pérdida de terreno relativo de nuestra economía ha sido notoria y hoy funcionamos a la zaga de muchos países de la región que han podido sostener el gasto público en la provisión de estos *bienes meritorios*. La falta de acceso a los mismos constituye un componente importante del cuadro de pobreza e indigencia que exhibe hoy el país y cuya superación se debe priorizar.

Razones de financiamiento podrían llevar a que se evaluara la opción de provisión de estos servicios por vía de concesiones y participación de proveedores privados, pero se deben evaluar con cuidado y caso a caso los pro y los contra de esta posibilidad. Abundan en la escena internacional los casos de éxito –y también los de fracaso– del modelo de provisión de bienes públicos por vía de concesiones, razón por la que los méritos y deméritos de uno u otro modelo deberán ser cuidadosamente evaluados. La idiosincrasia de la institucionalidad informal paralela del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires (ZARAZAGA y RONCONI, 2017) sugiere que el modelo de provisión de estos servicios tenga que ser detenidamente evaluado evitando copiar casos ya conocidos sin reparar en la idiosincrasia de lo local.

Finalmente, el tema de la reestructuración del segmento rezagado de nuestro aparato productivo debe ponerse en la agenda de cambios estructurales que el país reclama. Las ramas de industria y sectores de servicios que integran la Argentina retrasada son muchos como para pretender impulsar múltiples programas de este tipo simultáneamente. Debemos pacientemente aprender acerca de cómo construir una adecuada ingeniería institucional en situaciones como éstas, cómo proveer bienes públicos, financiamiento y capacidad de coordinación –entre firmas y con el Sector Público– que permitan en un lapso razonable de tiempo –digamos, una década– construir espacios de acción colectiva –parques industriales, incubadoras de empre-

sas, plantas piloto e infraestructura de I&D de uso colectivo y más– que lleven a mejoras sustentables de productividad, apertura de nuevos mercados, programas de formación de recursos humanos calificados.

Nuevamente, las experiencias internacionales en acciones de este tipo son numerosas y resaltan tanto los casos de éxito como los de fracaso. Se mencionó anteriormente en esta monografía el éxito alcanzado con intervenciones de este tipo en, por ejemplo, el País Vasco, donde la obsoleta industria naviera o el retraso en materia siderúrgica, pudieron ser superados en programas público/privados pensados *bottom up* con amplia participación de la sociedad civil y con involucramiento de firmas pequeñas y medianas de propiedad y gestión familiar. El componente cooperativo y de construcción de confianza entre Estado, empresas y sindicatos constituye un rasgo central del caso mencionado. Dicho componente deber ser visto como un *capital social* de lenta gestación y que necesariamente reclama un *quid pro quo* de parte de los tres estamentos antes mencionados en torno a una meta colectiva de largo plazo donde se resignan objetivos particulares de cada estamento en aras del beneficio colectivo. Plantear experimentalmente un caso de este tipo en el que se vaya construyendo aprendizaje colectivo y asociatividad no parece una mala manera de comenzar a encarar los temas de reconversión del aparato productivo. Tanto el Estado como las empresas y los sindicatos tienen mucho que dar y recibir en acuerdos de este tipo.

Los tres temas mencionados –reforma y mejoramiento del sector educativo, provisión de *bienes meritorios* como agua y saneamiento urbano a sectores hoy excluidos de dichos servicios y reconversión industrial de alguna de las ramas productivas de la Argentina rezagada– parecen constituir un programa suficientemente ambicioso para comenzar a transitar hacia la Argentina del Tercer Milenio. No es todo lo que hay que hacer, pero es una buena manera de comenzar a recuperar la esperanza de un país mejor. Junto a estos temas –que hacen al ámbito doméstico– resalta la importancia de redefinir de manera más clara el programa

de inserción de nuestro país en el concierto general de las naciones. Tanto el vínculo con Brasil, como la manera como manejamos las relaciones con China emergen como aspectos prioritarios de nuestra agenda internacional. La poca claridad con que nos movemos en ambos temas resulta proverbial. Se requiere un pensamiento de largo plazo que imagine nuevas instituciones y reglas de juego que den señales más claras a la inversión privada y a la necesaria reestructuración del aparato productivo. Una Argentina moderna es, también, una que sepa manejar mejor la geopolítica de sus relaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- AMSDEN, A. *Asia's Next Giant. South Korea and late industrialization*. Oxford University Press, 1989.
- ANLLO, G., BISANG, R. y KATZ J. *Aprendiendo con el agro argentino*. Santiago de Chile, FCE-UBA, Universidad de Chile, 2015.
- ASTORGA, R. y KATZ, J. *Macro-to-micro interactions and economic development. A cross country comparative study*. En (Ed) G. DUTRENIT y J. SUTZ. *National innovation systems, social inclusion and development*. E. Elgard, UK, 2014.
- BANCO MUNDIAL. *Finland as a knowledge Economy 2.0. Lessons of Policy and Governance*. Washington 2014.
- BERNAT, G. y KATZ, J. *Dilemas de política económica en América Latina. Evidencia para Argentina, Brasil y Chile*. Revista de Economía Política de Buenos Aires, N. 122, Mayo 2013.
- BISANG, R. y FUCHS, M. *Capacidad tecnológica e Innovación*. Trabajo presentado en Seminario Internacional CIEPLA-CAF-Universidad de Talca, Santiago, Marzo 2017.
- BREZNITS, D. *Innovation and the State*. Yale University Press, 2007.
- CANITROT, A. *El salario real y la restricción externa de la economía*. Desarrollo Económico, Vol 23. Octubre-Diciembre 1983.
- CANITROT, A. *La experiencia populista de redistribución de ingresos*. Desarrollo Económico, Vol. 15, 1975.
- CRESPI, G., KATZ, J. y OLIVARI J. *Innovación, actividades basadas en recursos naturales y cambio estructural. La emergencia de empresas de servicios intensivas en conocimientos*. En (Ed J. C. NAVARRO y J.C. OLIVARI) *La política de innovación en América Latina*. BID, Washington, 2016.
- CRESPI, G. ET AL. *Cómo repensar el desarrollo productivo*. BID, Washington, 2014.
- DEL CASTILLO J. y PATTON, J. *Ekonomiaz*, 2010.
- DIAZ ALEJANDRO, C. *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado*. Editorial del Instituto DiTella, Bs. As. 1966. También, Ensayos sobre la historia económica Argentina. Amorrortu, Bs. As. 1975
- GERCHUNOFF, P. y RAPETTI, M. *La economía argentina y su conflicto distributivo estructural. 1930-2015*. El Trimestre Económico, Abril-Junio 2016.
- HAKKILA, P. *Procurement of timber for the Finnish forest industries*. The Finnish Forest Research Institute, Vantaa, 1995.
- HALL, P. y SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantages*. Oxford University Press, 2001.
- HOSONO, A., IIZUKA, M. y KATZ J. *Chile's salmon Industry*. Springer, 2017.
- KATZ, J. *Adiós al viento de cola. Se abre un nuevo ciclo de ajuste estructural*. CEPAL, Serie de Desarrollo Productivo, Marzo 2016.
- KATZ, J. *Efficiency and equity aspects of the new Latin American economic model. Economics of Innovation and new Technology*. Routledge, Londres, 2002.
- KIM, L. *Imitation to Innovation. The dynamics of Korea's technological learning*. Harvard Business School Press, 1997.
- KRUGMAN, P. *The myth of Asia's miracle*. Foreign Affaires, Noviembre. 1994.
- KRUGMAN, P. *Lies, Lies, Lies*. New York Times, Octubre 14, 2017.
- LEE, K. *Schumpeterian analysis of economic catch-up. Knowledge, path creation and the middle income trap*. Cambridge University Press, 2013.
- B. A. LUNDVALL y E. EDQUIST. *Comparing the Danish and swedish systems of innovation*. En Ed. R. Nelson, National Innovation Systems. Oxford University Press, 1993.
- MAZZUCATO, M. *The entrepreneurial State. Debunking Public vs Private sector myths*. Anthem Press, New York 2013.
- PACK, H. *Industrial productivity and developing nations*. En (Ed. G. DUTRENIT, K. LEE, R. NELSON, L. SOETE y A. VERA/CRUZ Learning Capability building and innovation for development. Palgrave/MacMillan, 2013.
- PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Plan Provincial de Bioeconomía*.
- RAPETTI, M. y FRENKEL, R. *Fragilidad externa o desindustrialización, cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?* CEDES, 2012.
- ROJAS, L. *Perspectivas para el financiamiento de la innovación en America Latina*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional CIEPLAN-CAF-Universidad de Talca, Santiago, Marzo 2017.
- SACKS, J. y WARNER, A. *Natural resource abundance and economic growth*. Center for International Development, Harvard University, 1997.
- SALTER, E.W. *Productivity and technical change*. Cambridge University Press, 1962.
- SCOTT KEMMIS, D. *How about those METS?* Mineral Council of Australia, 2013.
- TEUBAL, M. *Old and new approaches to innovation Policy. A system evolutionary perspective*. En (Ed. Dutrenit et al) Palgrave/MacMillan, 2013.