



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Universidad
Nacional
de Córdoba

REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

Planificación neodesarrollista y rigidez de la matriz productiva

Claudio Callieri

Capítulo del Libro Del estado neoliberal al estado neodesarrollista: implicancias y desafíos para la capacidad institucional y para la planificación: nuevas formas de gestión pública para nuevas y distintas problemáticas. 1ª ed. publicado en 2016. ISBN 978-987-3840-36-4



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

CAPÍTULO 3: Planificación neodesarrollista y rigidez de la matriz productiva.

Claudio Callieri

PALABRAS CLAVE: Planificación, matriz productiva, neodesarrollismo.

3.1. Introducción y resumen

El proyecto de investigación se pregunta por los alcances y limitaciones de la política “neodesarrollista” que se desplegó en la Argentina entre 2003 y 2015. Al valorarse los logros de esta política, es necesario relacionarlos con los objetivos que se propuso, al menos en el terreno productivo y tecnológico. Un aspecto crucial para la implementación de estrategias de desarrollo es la alianza social que se configura entre los sectores beneficiarios del régimen de acumulación respectivo (Horowicz 1985). La política neodesarrollista argentina planteó y planificó una expansión cuantitativa de la producción, así como un mayor financiamiento del estado y el sostenimiento de niveles importantes de inversión social (Félez y López 2012; Laguado Duca 2012). En cuanto a la caracterización cualitativa de la situación, la conducción económica atribuyó importancia a la protección del mercado interno, retomó discursivamente la hipótesis de la sustitución de importaciones (Panigo y Chena, 2011) y puso énfasis en el concepto de innovación tecnológica, a la vez que multiplicó la inversión pública en Ciencia y Tecnología. Por otra parte, no pudo o no se propuso la transformación integral de la estructura de actores empresariales. Las empresas de capital extranjero continuaron ejerciendo posiciones dominantes en casi todas las cadenas de valor, que a su vez presentan una estructura de oferta altamente concentrada, en la cual el valor agregado por las 500 mayores empresas representa más del 20 % del PBI total del país (Gaggero et al, 2014). Este capital concentrado, según las evidencias disponibles, no modificó la lógica de acumulación que venía sosteniendo desde los años noventa, basada en la especialización en commodities primarios e

industriales, rubros de bajo dinamismo en el comercio internacional y con patrón tecnológico bajo o medio bajo (Aspiazú y Schorr 2010; Gaggero et al, 2014). El cuadro 1 muestra que las diez principales ramas industriales (a 3 dígitos) dan cuenta de dos tercios del valor total de producción de la industria, manteniendo una composición estructural bastante similar entre 2003 y 2013, aunque cuantitativamente el producto industrial se haya casi duplicado. Se destaca la pérdida de significación relativa de la producción de combustibles, así como la menor exportación y la mayor importación en este rubro. Y, por otra parte, la variación en el rubro automotor, cuyo régimen es fuertemente administrado. Cabe destacar que a dos dígitos todas las ramas sectoriales de la industria argentina, salvo las que corresponden a alimentos y bebidas (código 15), presentan en el período déficit en el intercambio comercial externo, y el caso de los automotores es uno de los más significativos en este aspecto (Estadísticas CEP Centro de Estudios de la Producción del ex Ministerio de Industria de la Nación).

Cuadro 1: Las 10 principales ramas de actividad industrial a 3 dígitos (Fuente CEP)

Ramas de actividad a 3 dígitos	VBP/VBP Ind. (%)		Exp. / VBP del sector (%)		M / Cons. Aparente del sector (%)	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013
Productos alimenticios (carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas).	17,13	16,07	57,47	52,55	2,81	2,89
Producción de combustibles líquidos, gaseosos y grasas lubricantes.	11,56	8,54	25,00	7,91	2,15	19,89
Elaboración de productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas frescas y secas, café, té, yerba mate y especias.	6,78	7,73	5,37	4,95	2,48	2,41
Fabricación de productos químicos	6,48	7,18	14,31	21,17	22,81	25,51
Fabricación de vehículos automotores	2,72	5,99	43,12	59,39	40,08	62,74
Elaboración de bebidas gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas.	3,81	5,65	8,80	9,30	0,61	0,62
Productos de hierro y acero.	4,47	4,85	27,57	11,62	10,89	12,48

*DEL ESTADO NEOLIBERAL AL ESTADO NEODESARROLLISTA.
IMPLICANCIAS Y DESAFÍOS PARA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PARA LA
PLANIFICACIÓN. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA NUEVAS Y DISTINTAS
PROBLEMÁTICAS PÚBLICAS.*

Fabricación de papel y productos de papel	3,25	3,62	12,49	5,84	15,55	12,45
Fabricación de productos de plástico	3,79	3,60	5,72	5,99	9,23	11,25
Fabricación de sustancias químicas básicas	4,81	3,38	30,36	22,05	41,72	45,51
VBP 10 mayores ramas s/VBP industrial total	64,80	66,61				

A pesar de la ampliación de oportunidades para atender el mercado interno, el nivel del flujo de inversión agregada del orden del 21 % del PBI a lo largo del período no derivó sin embargo en una diversificación e integración industrial suficientemente significativa, por lo cual el crecimiento de la oferta de bienes industriales continuó dependiendo de crecientes importaciones de insumos, bienes de capital y tecnología, así como de bienes de consumo no producidos en el país.

Las empresas transnacionales dominan la producción, el comercio y la tecnología en el mundo contemporáneo (Cepal 2002), y sus segmentos de actividad más estratégicos en general se localizan en los países centrales, donde poseen su casa matriz y a cuyos respectivos gobiernos en muchos casos acompañan activamente en diversas iniciativas (Townsend 2003). El contexto de crisis internacional multidimensional, presente al menos desde 2008, acentúa la identificación de las empresas transnacionales con las políticas de los países centrales donde tienen origen.

Por otra parte, el estado argentino entre 2003 y 2015 retomó protagonismo en las actividades de servicios públicos, que reasumió a través de un puñado de empresas reestatizadas, un retorno al estado empresarial que tuvo su punto culminante en la expropiación del paquete accionario mayoritario de YPF (Thomas 2012). El estado encaró políticas activas para promover la innovación tecnológica, tomando nota de que en el país, el sector privado realiza una baja inversión en I+D. En este marco se alentó la conformación de consorcios público privados para implementar proyectos intensivos en tecnología, cuyo desarrollo el estado financia o cofinancia (web Fondo Argentino Sectorial FONARSEC). Aunque los recursos asignados y la cantidad de proyectos no alcanzan una escala determinante para una transformación integral acelerada, son iniciativas de gran importancia cualitativa.

Cuadro 2: selección de variables estructurales de las 500 empresas más grandes del país promedios anuales 2003-2009. Fuente Gaggero et al, 2014

	Empresas nacionales	Asociaciones	Empresas extranjeras	Total
Cantidad de empresas	164	45	291	500
Participación en el VBP (%)	18,5	6,9	74,6	100,0
Participación en el VA (%)	16,3	5,8	77,9	100,0
Participación en las utilidades (%)	12,4	4,7	82,9	100,0
Participación en las X (%)	16,4	6,7	76,9	100,0
Participación en las M (%)	13,6	4,4	82,0	100,0

3.2. La planificación neodesarrollista en la Argentina

La caracterización de lo que podría ser una industrialización satisfactoria, en términos de superación de su dinámica de estrangulamientos recurrentes, y también de contribución a la autonomía nacional y a la equidad social, no es unívoca. Las definiciones sobre esta nueva etapa de industrialización que enuncia el Plan Estratégico Industrial 2020, presentado el 4 de octubre de 2011, brindan una primera aproximación: más y mejor industria, con menor proporción de importaciones industriales y más exportaciones industriales. Entre los objetivos cuantitativos se plantea llevar el PBI industrial del 20 % en 2010 al 24 % en 2020 (PEI 2020).

Con anterioridad al plan industrial se había presentado el Plan Agroalimentario Nacional, el 14 de mayo de 2010. La idea fuerza principal de este documento es el incremento del volumen y valor de la producción entre 2010 y 2020. Se plantea en el documento elevar en 27 % la superficie cultivada de granos, llevándola a 42 millones de hectáreas, y en 38 % la superficie cosechada. Se prevé que el valor agregado de la producción agroalimentaria y agroindustrial, del 22,8 % en 2010 al 41,0 %. La producción de granos pasaría de 100 millones de toneladas a 157,5 millones. Por agregado de valor, se espera que las exportaciones agroalimentarias y agroindustriales crezcan en 153 %, combinándose un crecimiento de 80 % en las exportaciones primarias con uno de

193 % en las exportaciones de MOA. Mientras que las de biocombustibles se incrementarían en un 317 % (PEA 2020).

La consideración conjunta del PEI y del PEA, nos indicaría que de los 160 mil millones de dólares de exportaciones planificados para 2020, 100 mil los generaría el sector agroalimentario y agroindustrial (PP y MOA), y los otros 60 mil las manufacturas de origen industrial (MOI). Es llamativo que en estas metas 2020, la proporción de MOI en las exportaciones totales sería menor que en 2010.

Finalmente, en el Plan de Ciencia Tecnología e Innovación Argentina innovadora 2020, los aportes de la CTI sobre el desarrollo industrial están comprendidos en el gran objetivo de impulso a la innovación en el sector productivo, promoción de la inclusión social y fortalecimiento de la capacidad del estado (AI 2020).

El plan aborda una identificación de 34 “Núcleos socio productivos estratégicos” en los cuales señala que la aplicación de ciencia, tecnología e innovación puede tener impacto significativo. Estos núcleos están agrupados en 6 grandes temas, que son: i) Agroindustria, ii) Ambiente y desarrollo sustentable, iii) Desarrollo social, iv) Energía, v) Industria, vi) Salud

Este plan Argentina Innovadora identifica expresamente líneas de trabajo (en forma de “núcleo socio productivo”) para el abordaje de las dimensiones ambiental y social, así como a ciertas cuestiones de infraestructura necesaria para el desarrollo, tales como la energía y la logística.

La clave de todo el plan es que asume la disponibilidad de conocimientos en el sistema CTI, y un potencial de aplicación que se propone impulsar. A diferencia de los otros dos planes reseñados, en este caso no hay prácticamente metas cuantitativas explícitas, salvo en lo referido al 10 % anual de incremento de la dotación del CONICET y a la asignación del 25 % de las vacantes a zonas del país con menor desarrollo científico relativo.

A pesar de que la clasificación de prioridades sectoriales se explicita con diferencias de presentación entre los tres planes, es posible establecer

vinculaciones y correspondencias como las que se exponen en el cuadro siguiente.

PEI 2020	PLAN AGROALIMENTARIO	ARGENTINA INNOVADORA 2020
Alimentos	MOA de complejos: 1) Girasolero, 2) maicero, 3) sojero, 4) triguero, 5) cultivos industriales, 6) pepita y carozo, 7) vitivinícola, 8) marítimo pesquero, 9) carne bovino, 10) avícola, 11) porcino, 12) ovino, 13) lácteo bovino	Mejoramiento de cultivos y producción de semillas
		Procesamiento de Alimentos
		Producción animal y tradicional y no tradicional
		Prod y proc de frutihortícola
		Prod y proc recursos oceánicos
Automotores y autopartes		Autopartes
Bienes de Capital		
Cuero, calzado y marroquinería		
Maquinaria agrícola		Maquinaria Agrícola y procesadora de alimentos
Materiales de construcción		
Medicamentos		
Foresto Industrial	MOA Complejo forestal	Produc. y proc. de productos forestales
Química y petroquímica		
Software		
Textil	MOA Complejo algodonero	
		Biocombustibles
		Bío refinerías
		Tecnol. para biocombustibles de 2da generación
		Tecnol. para petróleo y gas
		Transformar RRNN en V.A.
		Componentes electrónicos
		Equipamiento médico
		Tecnol. para logística y transporte

3.3. Los objetivos neodesarrollistas y los actores de la matriz productiva

La estructura empresarial se mantuvo concentrada y extranjerizada en el período 2003-2015 (Aspiazu y Schorr 2010; Gaggero et al, 2014), aunque también se verifican algunos cambios parciales significativos. En primer lugar la re-estatización de empresas, principalmente de servicios públicos, que tiene como punto culminante la expropiación del paquete mayoritario de acciones de YPF (Thomas 2012). El mayor nivel de inversión pública en infraestructura permitió recuperar volumen de actividad a grupos nacionales dedicados a la construcción, habiéndose establecido un régimen de asociaciones público privadas. Incluso implicó un sensible incremento de escala para algunos contratistas importantes, como es el caso de Electroingeniería (Ámbito Financiero 18-08-2015). Finalmente, la política de ingresos y algunas herramientas de resguardo del mercado interno alentaron la creación o resurgimiento de numerosas pequeñas y medianas empresas (Kulfas 2008).

Extractamos de los documentos de planificación antes mencionados, sus planteos sobre los requerimientos en cuanto a empresariedad: i) El PEI 2020 dice que se requiere en todas las cadenas de valor empresas nacionales de clase regional o mundial, que se nutran de la provisión de bienes y servicios producidos localmente; ii) El Plan Estratégico Agroalimentario 2020 plantea la necesidad de inserción de la Argentina en las cadenas globales de valor mundiales, asegurando presencia preponderante de empresas nacionales. Destaca el afán emprendedor de las empresas rurales locales y los logros de internacionalización que muchas han tenido, con la expresión “son multinacionales de bolsillo”. También plantea la necesidad de modificar el mecanismo principal de incorporación de tecnología, pasando de tecnología adquirida a la I+D; iii) Argentina Innovadora 2020: En materia de agentes, AI atribuye importancia a los consorcios público-privados, al rol de las Pequeñas y Medianas Empresas, a la creación de nuevas empresas de base tecnológica, y destaca el rol de las “empresas innovadoras” y de las “empresas argentinas”.

El MinCyT, entre los numerosos programas que puso en vigencia, incluyó algunos específicamente orientados a la conformación de Consorcios Público Privados, a financiar con un fondo especial denominado FONARSEC. Esta modalidad permitió poner en funcionamiento cerca de cuarenta proyectos público-privados de alto interés tecnológico. Si bien son emprendimientos que en sus fases iniciales no tienen volumen de actividad como para determinar una transformación de la estructura productiva, implican de todos modos experiencias muy valiosas, que muestran un camino posible hacia el incremento de la intensidad tecnológica y el valor agregado. La empresa YPF por su parte impulsó YPF Tecnología (YTEC), una sociedad con 51% de las acciones de YPF y 49 % de las acciones del Conicet. Esta empresa está dedicada a gestionar paquetes tecnológicos innovativos a aplicar en actividades relacionadas con el plan de negocios de YPF (Web Y-Tec).

En uno de sus últimos trabajos, el economista Aldo Ferrer (Ferrer 2014) planteó que las características y conductas del empresariado son determinadas por las reglas que establece y hace cumplir el estado. La política neodesarrollista 2003-2015 hizo posible la expansión cuantitativa de la producción de bienes primarios e industriales, pero no alcanzó a superar los problemas estructurales de la matriz productiva.

En conclusión, la política neodesarrollista no llegó a articular condiciones determinantes para el surgimiento de nuevos actores productivos que pudieran alterar de manera permanente la dinámica de acumulación. El incremento de la inversión en ciencia y tecnología, y los programas dedicados a alentar la innovación en el aparato productivo, son iniciativas valiosas pero de una escala insuficiente. La conducción estatal de YPF a partir de abril de 2012, constituyó una apuesta fuerte por alinear a los objetivos de política una empresa cuya actividad impacta en toda la estructura económica y que además por su escala puede participar en el juego internacional, pero el sendero de evolución tras esa medida ha sido muy breve como para permitir una evaluación de sus efectos.

Referencias

- ✓ Aspiazu y Schorr (2010). Hecho en argentina. Industria y economía 1976-2007.
- ✓ Cepal (2002). Globalización y Desarrollo.
- ✓ Félix Mariano y López Emiliano (2012). Proyecto neodesarrollista en la Argentina. Editorial El Colectivo, Buenos Aires.
- ✓ Ferrer, Aldo (2014). El empresario argentino.
- ✓ Gaggero Alejandro, Schorr Martín y Wainer Andrés (2014). Restricción eterna, el poder económico durante el kirchnerismo. Editorial Crisis, Buenos Aires.
- ✓ Horowicz Alejandro (1985). Los cuatro peronismos. Editorial Edhasa reedición 2015, Buenos Aires.
- ✓ Kulfas Matías (2008). Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas.
- ✓ Laguado Duca Arturo (2012). Desarrollismo y Neodesarrollismo, un análisis político. En Revista *Aportes para el estado y la administración gubernamental*. Año 18, no. 30. Dic. 2012.
- ✓ Panigo Demian y Chena Pablo (2011). Del neomercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post convertibilidad. Capítulo 14 del libro *Ensayos en honor a Marcelo Diamand*, Editorial Miño Dávila, Buenos Aires
- ✓ Thomas Gustavo (2012) YPF y las lecciones del pasado Vuelta del Estado empresario? En el portal www.infojus.gov.ar

Notas periodísticas

- ✓ *Ámbito Financiero* (18-8-2015). Las empresas que más dinero recibieron de obra pública.
- ✓ Townsend Rosa (17-8-2003). Pugna por ganar la reconstrucción del siglo. En diario *El País*.

Documentos oficiales del estado nacional

- ✓ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Plan Agroalimentario 2020.
- ✓ Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Plan Argentina Innovadora 2020.
- Ministerio de Industria. Plan Estratégico Industrial 2020.