

Argentina > futura

Informe

Foro Universitario del Futuro

El futuro de la
matriz productiva argentina:
consensos y nuevas perspectivas.

Coordinación: CEPAL.



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

El futuro de la matriz productiva argentina: consensos y nuevas perspectivas

Por CEPAL¹

Eje: Futuro de la matriz productiva argentina.

Aclaración:

Este eje del Foro Universitario del Futuro fue realizado con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La elaboración del documento fue coordinada por Martín Abeles y Soledad Villafañe, de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, y Verónica Robert, consultora de la CEPAL. Colaboraron en su preparación Anahí Amar, de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, y Mariana Minervini y Juan Martín Bustos, consultores de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las/os autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL o del Programa Argentina Futura.

Introducción

En el último medio siglo la Argentina experimentó una gran variabilidad en sus políticas de desarrollo. Tras haber conformado una matriz productiva relativamente compleja y diversificada, propia de una economía semi-industrializada, hacia mediados de la década de 1970 el país sufrió uno

¹Se agradece especialmente las colaboraciones de investigadores/as y colegas que aportaron a la construcción de este eje a través de las distintas vías disponibles. En primer lugar, el jueves 29 de octubre de 2020 se realizó el Foro Universitario del Futuro: Debate sobre los "Futuros de la Matriz Productiva", en el que participaron como expositor Daniel Schteingart (Director del CEP XXI) y como comentaristas Daniela Cala (Universidad Nacional de Mar del Plata), Analía Erbes (Universidad Nacional de General Sarmiento) y Verónica Robert (CONICET - Universidad Nacional de San Martín), junto a más de siete participantes del campo académico nacional. Agradecemos también a las y los investigadores y funcionario/as que completaron el formulario del Programa Argentina Futura, a quienes respondieron a la encuesta en línea preparada especialmente para este eje de discusión y a quienes prestaron su tiempo para distintas entrevistas en profundidad (en particular, a Fernando Porta, Pablo Chena, Noemí Giosa Zuazua, Ruth Muñoz y José Borello). Estas personas representan al CONICET, a distintas Universidades Nacionales (de Buenos Aires, Entre Ríos, General Sarmiento, La Matanza, La Plata, Mar del Plata, Moreno, Patagonia Austral, Quilmes, Río Cuarto, Rosario, San Martín y Tucumán), a la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET); a los Ministerios nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; a los ministerios provinciales de Producción y Gobierno de Chaco y San Juan; y a una diversidad de instituciones académicas y de investigación, como el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y el Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (CEUI). También se agradece a Diego Hurtado y Daniel Schteingart por su lectura cuidadosa y crítica a una primera versión de este documento. Finalmente, agradecemos al equipo del Programa Argentina Futura por el apoyo y los aportes durante todo el proceso, en particular a su coordinador, Alejandro Grimson, y a María Mercedes Patrouilleau.

de los procesos de desindustrialización más acelerados que se haya visto a escala global. Desde entonces, los marcados cambios de rumbo en materia de política económica y cierta indefinición con respecto al “modelo económico” a seguir dieron lugar a secuencias de reindustrialización y desindustrialización relativas que, en la práctica, tendieron a debilitar el tejido productivo local (Lavarello y Mancini, 2017). Las grandes —y crecientes— brechas de productividad resultantes explican la falta de competitividad internacional de buena parte de la producción local y alimentan la apremiante restricción externa al crecimiento que enfrenta la economía argentina. Esta, a su vez, deriva en fases expansivas demasiado cortas para dar lugar a una mejora sostenible de la productividad, retroalimentando la tendencia al rezago relativo.

En el marco del Foro Universitario del Futuro organizado por el Programa Argentina Futura de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el eje “Futuros de la matriz productiva argentina” se constituyó como un espacio de reflexión sobre los posibles lineamientos de una estrategia que permita revertir las tendencias mencionadas y repensar la matriz productiva del país. Las actividades del foro coincidieron con la publicación, por parte del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (2020), del documento “El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia. Hacia una visión compartida sobre el desarrollo económico de largo plazo y el cambio estructural”, referencia obligada para cualquier ejercicio prospectivo sobre la matriz productiva argentina. Ese documento, más el diálogo abierto con especialistas llevado a cabo en el marco del Foro en distintas actividades de participación (seminario virtual, formularios electrónicos y entrevistas en profundidad), permitieron identificar un conjunto de acuerdos básicos en materia de diagnóstico e identificar nuevas dimensiones analíticas relevantes, a veces soslayadas por los estudios tradicionales del campo de la organización industrial, como los desequilibrios territoriales, los problemas de sostenibilidad ambiental y las desigualdades de género.

La comunidad académica reflejó, en el proceso de consulta, una visión compartida sobre la estrecha relación entre los problemas del sistema productivo argentino y la mencionada restricción externa al crecimiento. Esa restricción, que, de manera recurrente, somete a la economía argentina a fuertes oscilaciones económicas y situaciones de gran incertidumbre financiera, se debe a la profunda heterogeneidad del aparato productivo y se manifiesta en la debilidad exportadora del país. Esa debilidad refleja la falta de desarrollo de sectores intensivos en conocimiento y se debe, entre otras causas, a la reducida articulación del sistema productivo con el sistema de científico-tecnológico nacional. El bajo peso del gasto privado en investigación y desarrollo (I+D), los problemas de acceso al financiamiento de largo plazo, la dificultad para adoptar nuevas tecnologías, los problemas de vinculación interorganizacional, y las dificultades para la inserción internacional de las empresas

locales en sectores tecnológicamente dinámicos, no son más que distintas expresiones (algunas causas, otros efectos) de una misma debilidad estructural.

A pesar de las tendencias mencionadas, el tejido productivo argentino ha preservado algunas capacidades que aún lo distinguen en el plano regional, como la existencia de ciertas ramas de alta complejidad tecnológica (nuclear, farmacéutica, aeroespacial, entre otras) y la persistencia de un ecosistema industrial del cual participa el sector privado, entidades públicas y una multiplicidad de instituciones dedicadas al desarrollo científico-tecnológico, que sugieren la existencia de espacio para reducir la heterogeneidad del sistema productivo y promover el desarrollo de nuevas actividades con potencialidad de incrementar la productividad media de la economía. Las distintas inquietudes y propuestas reunidas en las distintas instancias participativas del Foro fueron realizadas con ese ánimo constructivo y esperanzador.

Las distintas contribuciones recibidas abrevan, con distintos matices, en lo que ha dado en llamarse la “síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana” (SEES) (Peres y Primi, 2009), que al referirse a las problemáticas productivas mencionadas que afectan a casi todos los países de América Latina, hace énfasis en tres características —debilidades/desafíos— interrelacionadas:

- I. La existencia de importantes brechas de productividad respecto a los países más desarrollados. En el caso de la Argentina, se trata de una debilidad que aqueja a prácticamente todo el sistema productivo, con relativa independencia de los sectores productivos y el tamaño de las empresas consideradas, y que se explica por la baja incorporación de tecnologías y la débil adopción de nuevas prácticas productivas, de gestión y de calidad.
- II. La tendencia a la desintegración productiva. Se refiere a la “incompletitud” de la matriz productiva (debilidad o ausencia de eslabonamientos productivos), que se refleja en el elevado (o creciente) peso de las importaciones en relación con el producto nacional en combinación con la debilidad exportadora. En la Argentina, esta tendencia, es uno de los factores que explica las recurrentes crisis de balanza de pagos que aquejan al país.
- III. La predominancia de actividades de baja complejidad tecnológica y la falta de desarrollo de sectores estratégicos. Se refiere al bajo peso en la matriz productiva nacional de las ramas intensivas en conocimiento y de sectores difusores de nuevas tecnologías.

Tanto el documento del Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP) como las observaciones recogidas en las diferentes instancias de participación del Foro de Argentina Futura reconocen estas problemáticas y al mismo tiempo incorporan otras nuevas que, hasta el momento, no habían sido abordadas con la misma sistematicidad por la llamada “síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana”:

- I. La existencia de fuertes asimetrías territoriales. Se refiere, entre otras, a las grandes brechas de productividad, desempeño económico y especialización existentes al interior de los países. En el caso argentino estas son particularmente notorias entre las principales zonas metropolitanas (fundamentalmente la región Centro) y el resto del país (esencialmente la región Norte).
- II. La presencia de una economía popular, social y solidaria (EPSS) y su escaso reconocimiento como ámbito de implementación de políticas productivas

El objetivo de este documento es identificar los principales acuerdos de la comunidad universitaria en torno a las cinco problemáticas/debilidades mencionadas como punto de partida para la construcción de una agenda para la transformación de la matriz productiva del país. Para ello se tomaron las contribuciones obtenidas en diferentes instancias de participación: (i) el debate realizado el 29 de octubre por el Foro Argentina Futura (en el que participaron más de 70 personas); (ii) las propuestas volcadas en dos formularios electrónicos preparados especialmente para complementar las opiniones relevadas en dicho debate, uno con preguntas abiertas (con 30 aportes) y otro semiestructurado (con 100 respuestas); y (iii) entrevistas en profundidad realizadas a un conjunto de investigadores (5 entrevistas).

El documento se organiza de la siguiente manera. La primera sección propone una revisión conceptual de la “síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana” y discute sus principales alcances y limitaciones para pensar el caso argentino en diálogo con el citado documento del MDP y los aportes realizados por los y las participantes del Foro. La segunda sección presenta una lectura estilizada de los diagnósticos y propuestas recolectadas en las distintas instancias de participación (debate, formulario abierto, formulario semiestructurado, entrevistas). La tercera y última sección sintetiza las principales conclusiones alcanzadas.

1. La síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana (SEES) como referencia para pensar los problemas de la matriz productiva argentina

La “síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana” (SEES) plantea que el cambio estructural progresivo² no se produce espontáneamente como resultado de interacciones entre agentes económicos operando descentralizadamente bajo incentivos de mercado, sino que requiere de la acción estratégica de la política industrial y tecnológica para la generación de nuevas

² Sobre la noción de cambio estructural progresivo, véanse Bárcena y Prado (2016) y CEPAL (2016).

actividades, en especial aquellas que contribuyen a la modernización de la estructura productiva, como las intensivas en conocimiento (Barletta y Yoguel, 2017).

Como su nombre lo indica, la SEES resulta de la convergencia entre el estructuralismo latinoamericano y la corriente evolucionista neoschumpeteriana. Se trata, podría decirse, de una convergencia simbiótica, que permite al estructuralismo remediar su debilidad para el estudio de los procesos microeconómicos, desde la difusión tecnológica a la acumulación de capacidades, y al evolucionismo resolver sus dificultades para dar cuenta de las asimetrías derivadas de estructuras productivas heterogéneas y de bajo grado de articulación (como las altamente especializadas en la producción de recursos naturales). Así, mientras los autores de raíz evolucionista tienden a incorporar una perspectiva estructural que les permite analizar de manera específica los procesos de innovación y difusión tecnológica en economías en desarrollo (muy diferentes a las economías desarrolladas en las que esta corriente teórica se originó), los autores de raíz estructuralista tienden a incorporar una perspectiva microeconómica que permite analizar de manera más sistemática los procesos de competencia y diferenciación que subyacen a las transformaciones estructurales pregonadas (que se producen en contextos de generación de “micro heterogeneidades” mucho más complejos que los concebidos originalmente por esa corriente).

Más allá de estas consideraciones teóricas, desde la SEES suele destacarse el rol de las actividades manufactureras, y, dentro de ellas, de las actividades manufactureras intensivas en conocimiento, en los procesos de cambio estructural (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009). Ello se debe a su elevada productividad (en especial con relación a los servicios tradicionales) y su capacidad de contribuir positivamente a la productividad de otras actividades a través de sus eslabonamientos (Hirschman, 1958; Rosenberg, 1979); a su capacidad de difusión del progreso tecnológico, dada su mayor intensidad en actividades innovativas y por concentrar gran parte del gasto privado en I+D; y/o a su potencial contribución a la reducción de los desequilibrios externos, especialmente a partir del desarrollo de ventajas competitivas dinámicas (Dosi, Pavitt y Soete, 1990). Las manufacturas intensivas en conocimiento, así como más recientemente un espectro creciente de servicios avanzados, involucran, en general, actividades portadoras de “eficiencia keynesiana” (cuando su demanda, interna —pero sobre todo externa— crece a tasas más elevadas que el promedio) y de “eficiencia schumpeteriana” (cuando su crecimiento contribuye a generar mejoras de la productividad y difusión de nuevas tecnologías en un amplio espectro de sectores productivos) (Dosi, 1988).

Los incentivos de mercado y las políticas de alcance horizontal que tiende a promover la perspectiva económica convencional pueden resolver algunas fallas de mercado (como la tendencia a la subinversión en investigación y desarrollo) pero, al no considerar las diferencias dinámicas entre

sectores, tiende a reproducir una asignación de recursos fundada en ventajas competitivas estáticas (portadoras de “eficiencia ricardiana”). Por el contrario, para la SEES los procesos exitosos de cambio estructural se caracterizan por un viraje en la especialización de actividades con ventajas competitivas estáticas (apoyadas, por ejemplo, en la explotación de algún recurso natural, o en la abundancia de fuerza de trabajo de baja calificación) a otras con ventajas competitivas dinámicas (apoyadas en las capacidades tecnológicas de los agentes) (Chang, 2002). Y ello requiere, necesariamente, la implementación de políticas sectoriales que promuevan el desarrollo y difusión de capacidades tecnológicas a partir del impulso de determinados sectores o actividades estratégicas, actuando de manera deliberada tanto sobre los incentivos microeconómicos como sobre el contexto institucional en que operan las firmas (Mazzucato, 2015; Andreoni y Chang, 2018; Reinert, 2020). La política industrial y tecnológica resulta, desde esta perspectiva, un componente esencial de todo proceso de cambio estructural progresivo (CEPAL, 2014; CEPAL, 2020).

A. Los acuerdos de la SEES

La SEES ha tenido una fuerte incidencia en el diseño de políticas públicas en la Argentina, especialmente en el ámbito de las políticas de ciencia, tecnología e innovación productiva, donde el enfoque de los sistemas nacionales de innovación ha cobrado gran influencia en las últimas décadas, incluso, podría decirse, en la década de los noventa —aunque sin constituirse en un elemento central del modelo de desarrollo—, cuando se creó la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. A continuación, se enumeran, de manera estilizada, sus puntos de acuerdo más relevantes con relación al diagnóstico y las necesidades de economías que, como la argentina, encuentran dificultades para sostener procesos de crecimiento y desarrollo productivos:

- I) *La estructura productiva importa.* La conformación del sistema productivo no es neutral para el proceso de desarrollo, desde una perspectiva dinámica. A igualdad de otras condiciones, un mayor peso relativo de los sectores intensivos en conocimiento eleva el dinamismo tecnológico y ritmo de aumento de la productividad del sistema productivo en su conjunto y contribuye a crear nuevos encadenamientos sectoriales que consolidan trayectorias de aprendizaje entre proveedores-usuarios (Hirschman, 1958; Von Hippel, 1976, Lundvall, 1985, 1992).
- II) *La política industrial es central.* La política industrial resulta imprescindible para promover el cambio estructural, impulsar y apuntalar las actividades más dinámicas (portadoras de eficiencia keynesiana y schumpeteriana) y potenciar los componentes sistémicos requeridos para una dinámica innovadora sostenida (Rodríguez, 2007; Cimoli,

Dosi y Stiglitz, 2008, 2015; Cimoli y otros, 2017; Abeles, Cimoli y Lavarello, 2017; Andreoni y Chang, 2018; Mazzucato, 2016; Lin, 2014; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). Por política industrial se entiende a toda política selectiva que, de forma deliberada, favorece a determinados sectores y/o cadenas productivas, no necesariamente del ámbito manufacturero, modificando las señales de mercado a los fines de modificar el patrón de especialización de la economía (Cimoli y otros, 2017).

- III) *La restricción externa es una limitante fundamental del desarrollo.* La escasez de divisas derivada de los problemas de productividad y competitividad descriptos limita u obstaculiza la continuidad de los procesos de crecimiento y repercute negativamente en los niveles de inversión. Esto, a su vez, retroalimenta —también de manera negativa— los déficits de productividad y competitividad señalados. Las interacciones entre las dinámicas macro y la microeconómicas resultan en este sentido decisivas, ya que la propia incertidumbre financiera asociada a las oscilaciones de corto plazo puede restringir los márgenes de acción para la política industrial o afectar su efectividad (Frenkel y Fanelli, 1995; Ocampo, 2005; Katz y Bernat, 2012; Bárcena, Prado y Abeles, 2015).
- IV) *La política industrial debe combinar acciones horizontales y sectoriales.* Las primeras tienen el objetivo de elevar los niveles de productividad de todo el entramado productivo, facilitando el acceso al financiamiento de largo plazo, promoviendo la inversión en investigación, desarrollo e innovación, subsidiando la formación y capacitación de la fuerza de trabajo, entre otras medidas; las segundas apuntan al desarrollo de actividades estratégicas (dinámicas en el sentido keynesiano y schumpeteriano), capaces de aumentar la generación de divisas, difundir transversalmente el aumento de la productividad y promover un entramado productivo con mayores encadenamientos intersectoriales.
- V) *La política industrial debe apuntalar tanto la oferta como la demanda.* Los mecanismos y políticas de impulso a la demanda (por ejemplo, compra estatal de bienes o servicios de alto contenido de conocimiento de fabricación nacional) resultan clave para el desarrollo tecnológico y productivo tanto como las políticas de apoyo a la oferta (por ejemplo, créditos blandos para la inversión en equipamiento nuevo) (Edler y Georghiou, 2007; Mazzucato, 2013; Foray, Mowery y Nelson, 2012; Srinivas y Sutz, 2008; Kattel y Mazzucato, 2018).

- VI) *No hay política industrial sin una política de crédito.* Los instrumentos de apoyo financiero son un pilar necesario para el desarrollo tecnológico y productivo. Trabajos enmarcados en la SEES han destacado la importancia del crédito en los procesos de innovación y de inversión privada (CEPAL, 2010, 2014; Titelman, 2003; Mazzucato y Penna, 2015, 2016; Golonbek y Sevilla, 2008; Hermann, 2010; Arroio y Pessoa, 2011; CAF, 2011; OCDE, 2013).
- VII) *El mercado interno importa.* El espacio nacional juega un rol clave en la construcción de competencias y competitividad –incluso en presencia de cadenas globales de valor– porque las instituciones y los procesos de aprendizaje asociados a las interacciones interorganizacionales están anclados a los mismos (Asheim, 1996; Granovetter, 1985). Además, la construcción de estas instituciones se retroalimenta con la calidad y diversificación de la estructura productiva.

La SEES presenta, también, varias cuestiones abiertas, sobre las que no existe un consenso definitivo, que vale la pena reseñar, ya que reflejan la naturaleza práctica o aplicada del marco analítico, e ilustran la complejidad que entraña el diseño e implementación de las políticas industriales y tecnológicas concretas. Un primer elemento de debate se refiere a la identificación de las actividades productivas prioritarias, aquellas que deben ser promovidas. En general, se acuerda que las actividades prioritarias han de ser intensivas en conocimiento. Sin embargo, recientemente diversos autores sostienen que estas no deben ser identificadas con sectores productivos según sus definiciones tradicionales, sino que son transversales a ellos (por ejemplo, las tecnologías 4.0). Un segundo elemento de discusión dentro de la SEES se refiere a las estrategias de diversificación productiva. Mientras unos autores sostienen que son preferibles las estrategias de diversificación relacionada hacia sectores en los que la economía ya cuenta con cierto grado de especialización, donde las actividades existentes funcionan como fuentes de demanda y aprendizaje para las nuevas (Hidalgo y Hausmann, 2009), otros sostienen que es preferible una estrategia de variedad no relacionada, en particular si las actividades relacionadas son poco permeables a la innovación e incorporación de tecnología (Saviotti y Frenken 2006). Por último, un tercer elemento de debate se refiere al tipo de políticas a aplicar y las lógicas de la intervención estatal. Aquí la tensión se produce entre la sugerencia de aplicar políticas “desde abajo” (*bottom up*) con participación de los diferentes actores relevantes (cámaras empresarias, asociaciones profesionales, sindicatos, comunidad académica) y la preferencia por las políticas aplicadas “desde arriba” (*top down*), guiadas por una planificación estatal con mayor centralización en la toma de decisiones.

Más allá de estos debates internos, uno de los mayores aportes de la SEES ha sido el de convencer a los hacedores de política de que las políticas de desarrollo productivo deben ir más allá de la mera solución de fallas de mercado, que es el tipo de intervención estatal avalada por la perspectiva convencional u ortodoxa. Un nuevo conjunto de trabajos desarrollados por esta corriente subraya, tratando de asimilar algunos de los hallazgos de la SEES, la necesidad de promocionar la innovación y las actividades intensivas en conocimiento (Verhoogen, 2020; Chittaro y Hallak, 2018) y de hecho coinciden en la necesidad de fomentar el incremento de la productividad a partir de la difusión tecnológica y de buenas prácticas productivas y comerciales. Sin embargo, sostienen que los déficits de competitividad se asocian fundamentalmente a la existencia de fallas de mercado (Bloom, Van Reenen y Williams, 2019) y que, por lo tanto, su solución debe apoyarse en la provisión de bienes públicos, como el desarrollo de la ciencia básica y la educación, desde una perspectiva de intervención netamente horizontal. Es decir, desde la perspectiva convencional u ortodoxa las políticas deben garantizar la neutralidad para que las señales de mercado no sean distorsionadas, en tanto se asume que, más allá de la existencia de ciertas asimetrías informativas, estas señales constituyen el dispositivo más eficaz para una asignación eficiente de los recursos.

Por el contrario, para la SEES las políticas (industriales y tecnológicas) apuntan a alterar los incentivos vigentes, resultantes de las señales de mercado, de manera de posibilitar la exploración tecnológica en nuevos sectores y actividades que alienten la acumulación más acelerada de capacidades y conocimientos (Perez y Primi, 2009), priorizando un criterio dinámico de eficiencia, y no estático. En este sentido, el concepto de sistema nacional de innovación desarrollado por la corriente evolucionista neoschumpeteriana reconoce, en línea con el estructuralismo, la importancia de modificar la estructura productiva, ya que es la composición sectorial del sistema productivo la que genera más o menos condiciones de interdependencias sectoriales y, por lo tanto, más o menos oportunidades de aprendizaje y generación de competencias (Freeman, 1979; Nelson, 1994).

B. Aspectos complementarios a la SEES para pensar el futuro de la matriz productiva argentina

Como se mencionó, tanto en el Foro como en el documento del MDP surgieron dimensiones de análisis e intervención desde las políticas públicas que no han sido el eje de los desarrollos analíticos y conceptuales elaborados por las autoras y autores identificados con la SEES y que son de relevancia para el estudio específico del caso argentino.

La primera de ellas se refiere a las asimetrías territoriales, un rasgo característico del sistema productivo argentino (y latinoamericano). La literatura evolucionista neoschumpeteriana ha

realizado distintas contribuciones sobre el desarrollo territorial desde los años ochenta³. Sin embargo, al concebir los territorios de manera individual, esa línea de trabajo tiende a omitir las asimetrías existentes al interior de los espacios nacionales y sus mecanismos de propagación (la lógica “metrópoli-satélite” que articula los distintos territorios dentro un mismo país).

De los debates y propuestas generados en el Foro, al igual que del documento del MDP, emerge con claridad la necesidad de incorporar la perspectiva territorial como un elemento central de cualquier estrategia que aspire delinear el futuro de la matriz productiva argentina. Se hizo hincapié, por ejemplo, en la escasez de estudios que analicen la articulación y coordinación de políticas productivas entre distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal), y se planteó la necesidad de que, hacia adelante, el diseño de políticas industriales y tecnológicas y el análisis de sus mecanismos de transmisión incorpore la dimensión espacial de manera más sistemática.

Otra dimensión no abordada por la SEES está relacionada con cierto relegamiento (empírico y conceptual) de la economía popular, social y solidaria (EPSS)⁴. De esta omisión pareciera derivarse, nuevamente, una confianza excesiva en la capacidad de las políticas industriales y tecnológicas tradicionales para cerrar las brechas sociales y lograr un mayor grado de inclusión social. Como fuera planteado por varias personas en el Foro, el hecho de que un segmento tan amplio de la sociedad argentina permanezca al margen de los circuitos formales de la economía, y que esta situación persista incluso luego de períodos de crecimiento económico sostenido, debería ser tratado como una cuestión económica, pasible de ser abordada por políticas productivas, y no solo como una dimensión de competencia exclusiva de las políticas sociales.

En efecto, del sector de la EPSS participan millones de trabajadores y trabajadoras que desempeñan tareas social y económicamente necesarias, pero que obtienen una remuneración muy baja y sin los derechos laborales asociados al empleo formal (cobertura de salud, aportes jubilatorios, seguro de riesgo laboral, etc.). Algunos de estos trabajadores se desempeñan en unidades productivas que tienen una forma organizativa diferente a la de una típica empresa privada contemporánea, desde las empresas cooperativas al cuentapropismo. Las actividades que realizan estas personas están en general vinculadas a la economía formal y, en muchos casos, constituyen

³ Dentro de la tradición de los polos de desarrollo (Perroux, 1964) y de distritos industriales (Becattini, Bellandi, y Propri, 2011), proliferaron recomendaciones también bajo los conceptos ordenadores de sistemas locales y regionales de innovación (Cooke, 2001; Yoguel, Borello y Erbes, 2009), regiones de aprendizaje (Asheim, 1996), clusters (Porter, 1990), bloques de desarrollo (Dahmen, 1988) o arranjos productivos (Cassiolato y Szapiro, 2003), entre otros. Desde esta literatura se puso el foco en los obstáculos para (y en la promoción de) las interacciones tecnoproductivas entre actores e instituciones en la escala regional, se diseñaron estrategias de intervención pensadas desde la especialización de los territorios (por ejemplo, smart specialization), se analizaron capacidades y proximidades existentes para la generación de nuevos productos y el mejoramiento de procesos, y se estudiaron los desafíos que imponía la integración de los clusters y sistemas locales a las cadenas globales de valor.

⁴ Existen otras áreas de vacancia en la SEES, que no serán desarrolladas en este documento, como la medioambiental y la de género, que son objeto de debate en otros de los ejes del Foro Universitario del Futuro. Tanto la dimensión medioambiental como la de género son tratadas con atención en el documento del MDP.

parte de su soporte. Las trabajadoras y trabajadores de la EPSS no siempre requieren de una política de asistencia social. En muchos casos, tan o más importante resultaría la posibilidad de ser sujetos de políticas productivas, que les ayuden a mejorar las condiciones en que llevan a cabo sus tareas productivas, a aumentar los ingresos que perciben por su trabajo y a intensificar su integración con la economía formal. En el marco del Foro se planteó de manera recurrente la necesidad de que la política industrial se articule con la política social, y viceversa, dando cuenta de esta realidad y coadyuvando a conformar una red de soporte apropiada (financiamiento, compra estatal, capacitación, inversión en activos complementarios, etc.).

2. Contribuciones del Foro Universitario del Futuro

En esta sección se presentan los principales resultados obtenidos en los distintos relevamientos llevados a cabo en el marco del Foro. La estrategia metodológica implementada tomó como punto de partida las cinco dimensiones/problemáticas mencionadas. Estas dimensiones, por una parte, son reflejo de las preocupaciones convergentes en de la SEES, como lo hemos demostrado en la sección precedente. Por otra parte, también recogen los puntos salientes del debate que tuvo lugar durante la instancia sincrónica del foro y de los aportes escritos enviados por los participantes en respuesta a una consulta con un formulario abierto implementada desde la coordinación del foro. Sobre estos antecedentes, se implementó una nueva consulta con un formulario estructurado que indaga sobre diagnósticos y propuestas en torno a las 5 dimensiones identificadas. Con un objetivo de triangulación y contextualización de las más de 100 respuestas recabadas, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad. Sobre la base de estos insumos se elaboró el diagnóstico común y algunos lineamientos generales de política que se vuelcan en esta sección. Las diferentes subsecciones abordan cada una de las 5 dimensiones mencionadas.

A. Brechas de productividad

Los problemas de eficiencia productiva en las empresas argentinas han sido documentados largamente⁵. Desde la perspectiva de la SEES, esto no comporta un resultado aislado, sino que requiere ser interpretado en el marco de la configuración de la estructura productiva del país, siendo crucial la participación de actividades y firmas capaces de difundir progreso técnico, entre las que la manufactura ha jugado históricamente un rol central. En el caso argentino, tras las reformas

⁵ Ver Porta et al. (2015), Porta (2016), Amar y Abeles (2017).

estructurales iniciadas a mediados de la década de 1970 y profundizadas en la de 1990, hubo un fuerte retroceso de la manufactura y, en particular, de las actividades de mayor contenido tecnológico y potencial innovador. Con ello se produjo una ampliación significativa de la brecha tecnológica del sistema productivo local con el de las economías más desarrolladas que no ha podido revertirse incluso en los períodos de recuperación parcial de la producción manufacturera.

Como en otros países de América Latina, la retracción de la participación del sector manufacturero en el valor agregado total —desde 30% a mediados de la década de 1970 a 24% en la de 1990, 21% de cara a la crisis de fin de siglo y entorno del 20% dos décadas más tarde— ocurrió mucho antes de alcanzar niveles de ingresos por habitante semejantes a los de los países más desarrollados⁶. Y las brechas de productividad de las actividades manufactureras locales respecto de sus pares de los países más desarrollados se ampliaron: la productividad laboral en el sector manufacturero argentino, que representaba cerca del 40% de la de Estados Unidos en 1970, se alejó aún más y redujo prácticamente a la mitad cuatro décadas más tarde (Lavarello y Mancini, 2017).

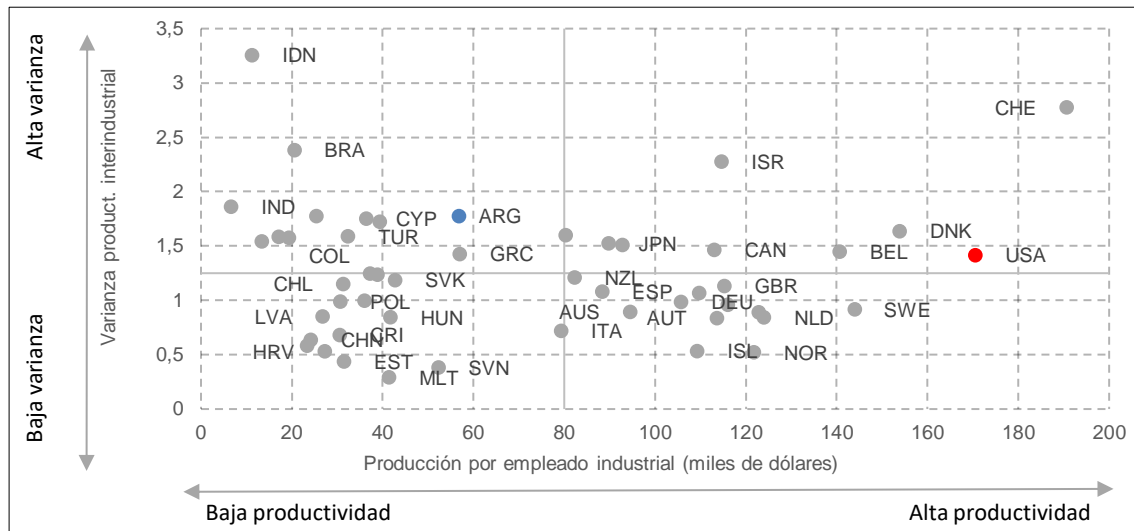
Las brechas de productividad respecto de las economías avanzadas no son homogéneas entre actividades económicas. En general, resultan menores en los sectores de baja intensidad tecnológica y mayores en las de mayor intensidad tecnológica. Estas diferencias, que la CEPAL ha sintetizado con el concepto de heterogeneidad estructural, constituyen otro rasgo característico de las estructuras productivas de América Latina en general, que añade complejidad al problema de la baja productividad agregada. La Argentina, tras la ampliación de esas brechas (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2014) se ubica entre los países del mundo con mayor heterogeneidad estructural, tal como se ilustra en el gráfico a continuación, que refleja de manera combinada el reducido nivel de productividad agregada del sector manufacturero argentino en la comparación internacional (eje horizontal) y la elevada varianza de la productividad entre industrias (eje vertical).

⁶ Para un análisis más general de lo en la literatura se conoce como procesos de desindustrialización temprana o “prematura”, véase Tregenna (2016).

Gráfico 1

Productividad laboral manufacturera y heterogeneidad intersectorial.

Mundo, 2015.



Fuente: Amar y Torchinsky (en prensa).

En los distintos trabajos sobre el tema se destaca la necesidad de implementar políticas que mejoren los niveles de competitividad a partir de la difusión de buenas prácticas y la adopción de nuevas tecnologías que permitan cerrar las brechas de productividad mencionadas.

Ergas (1986) denomina políticas por difusión a aquellas que tienen por objetivo elevar los niveles de productividad, reducir la heterogeneidad estructural y mejorar la competitividad de todas las ramas de actividad a partir de la incorporación de nuevos conocimientos (científicos, tecnológicos y organizacionales). En países desarrollados suele desplegarse un gran número de acciones de este tipo, que se implementan a través de complejas redes institucionales que proveen servicios de consultorías y capacitaciones y servicios tecnológicos como I+D, prototipado y escalado, entre otros. Recientemente, las políticas asociadas a la promoción de la manufactura avanzada y la llamada “industria 4.0” pueden entenderse como acciones encuadradas dentro de esta dimensión. En países en desarrollo con estructuras productivas menos articuladas y más heterogéneas, como la Argentina, elevar la productividad de las empresas más rezagadas a través de mejoras sistemáticas en sus procesos productivos y de gestión y de la mano de incorporación de tecnologías resulta crucial, tanto por el impacto sobre la productividad promedio, como por su contribución a la reducción de la heterogeneidad estructural.

En los aportes al Foro recibidos en las diferentes instancias de participación se encontró un elevado grado de acuerdo sobre la centralidad de la baja productividad como atributo característico

del sistema productivo argentino. La comunidad académica identifica como sus causas fundamentales las falencias de funcionamiento del sistema nacional de innovación, por ejemplo, la falta de articulación al interior del sector productivo y, entre este y las universidades y centros tecnológicos; los problemas de coordinación de políticas industriales y de ciencia, tecnología e innovación; y el bajo nivel del gasto privado en actividades de innovación. Otros elementos asociados a la productividad individual de las firmas, como la calidad de la producción industrial, las capacidades de los trabajadores o el acceso a maquinaria e insumos críticos, son mencionados con mayor frecuencia. De esta forma se identifica el problema de la baja productividad como un problema sistémico que debe atacarse con políticas sistémicas que apunten a mejorar las condiciones competitivas de las firmas a partir de la difusión de nuevas tecnologías y prácticas productivas, organizacionales y comerciales (ver cuadro A8 en el Anexo).

Al elaborar propuestas, las distintas fuentes consultadas enfatizan la necesidad de reducir estas brechas a través de redes institucionales dedicadas a la mejora de la competitividad de las empresas, con especial énfasis en las de tamaño pequeño y mediano y en las llamadas *start ups*. También destacan la importancia de una mayor vinculación del sistema productivo con el sistema de ciencia y tecnología, haciendo hincapié en las vinculaciones sistémicas que requieren los procesos de innovación. Los y las participantes del Foro realizaron una serie de propuestas orientadas al desarrollo de nuevos materiales y al mejoramiento de productos con tecnologías duras y blandas que contribuirían a mejorar la competitividad de las empresas nacionales. Si bien recibieron atención los problemas asociados a las deficiencias estructurales o de acceso a insumos y maquinarias de origen extranjero, entre las propuestas recibidas predominaron las visiones que subrayan los problemas de funcionamiento sistémico de la matriz productiva.

Al indagar por el grado de acuerdo con algunas propuestas (ver cuadro A9 en el Anexo) mediante la encuesta también se otorgó prioridad a las políticas de promoción a la vinculación y transferencia tecnológica entre pymes nacionales y universidades e institutos de ciencia y tecnología, el apoyo a las innovaciones locales diseñadas para la resolución de problemas comunitarios, y la creación de red de instituciones de capacitación y formación para la productividad y la calidad. Las políticas vinculadas con la hipótesis de potenciales derrames de conocimiento entre empresas extranjeras y nacionales (ya sea a través de la IED o de la importación de bienes de capital e insumos de alto contenido tecnológico) son las que mayor grado de debate interno reflejaron.

Por último, más allá de las propuestas y el grado de concordancia en el diagnóstico, varias personas participantes del Foro puntualizaron en distintas instancias la necesidad de contar con mejor información sobre las condiciones productivas y tecnológicas de las empresas en el país, a

partir de la construcción de más y mejores bases de datos e indicadores que permitan mejorar ejercicios de prospectiva tecnológica.

B. Desintegración productiva (y restricción externa)

La capacidad de los sectores tecnológicamente más dinámicos para difundir conocimientos e innovaciones al resto de las actividades económicas depende de la densidad de la matriz productiva, es decir, de la fortaleza de los vínculos intersectoriales. Junto con la ampliación de las brechas de productividad, la pérdida de densidad productiva constituye otro de los elementos clave para comprender los desafíos que enfrentan las políticas de transformación productiva en el país, que se manifiesta en la disminución de los vínculos productivos entre empresas (y entre sectores) ocasionados en la pérdida de participación de la producción local y su reemplazo por productos extranjeros. Los análisis insumo-producto existentes para la Argentina indican que desde mediados de la década de los setenta los coeficientes de importación fueron en ascenso y los encadenamientos productivos en descenso, particularmente en las actividades más intensivas en tecnología (bienes de capital, medicamentos, electrónica)⁷.

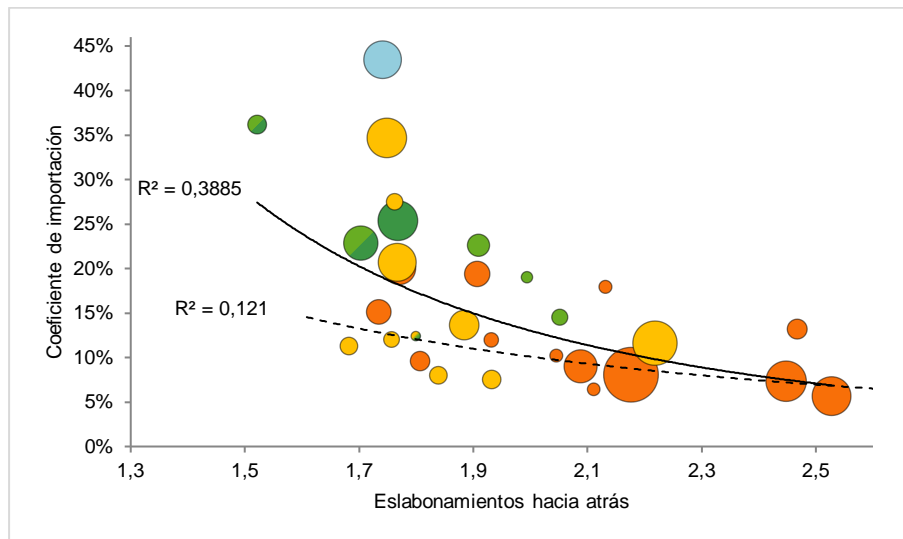
El gráfico a continuación, que presenta en el eje horizontal los eslabonamientos productivos hacia atrás (o aguas arriba) de los sectores productivos de la Argentina y en el eje vertical los coeficientes de importaciones de los sectores por unidad producida, refleja con claridad esa tendencia, que se manifiesta en el corrimiento de la curva hacia la izquierda y hacia arriba entre 1973 y 2004 (comportamientos que se han ido profundizando en años posteriores). El gráfico permite observar, a su vez, cómo las actividades de mayor intensidad tecnológica (en verde) y el sector automotor (considerado individualmente en celeste, de intensidad tecnológica media) muestran los encadenamientos productivos internos más bajos y los coeficientes de importación más elevados (que pasaron del 25% en 1974 a más del 40% en el último año considerado).

⁷ Véanse Coatz, García Díaz y Woyecheszen (2011) y Amar y Abeles (2017).

Gráfico 2

Encadenamientos hacia atrás y contenido importado de los sectores productivos, por intensidad tecnológica, 1973 y 2004.

(En valores y porcentajes)



Fuente: M. Abeles y A. Amar (2017).

Nota: El tamaño de las esferas indica la participación de cada sector en el valor agregado de toda la economía. Las esferas en color verde corresponden a actividades de intensidad tecnológica alta o media-alta; las coloreadas en amarillo a las de intensidad tecnológica media-baja y las de color naranja a las de baja intensidad tecnológica. En color celeste está representado el sector automotor.

Si bien la fragmentación internacional de la producción propia de las cadenas globales de valor induce una inserción externa más “extrovertida” (es decir, con mayores componentes, partes y piezas de origen importado), en el caso argentino, la pérdida de encadenamientos intersectoriales internos asociados con la incorporación de proporciones crecientes de insumos importados no se vio acompañada por un proceso exportador más dinámico.

Esto ha condicionado la tasa de crecimiento del país, que, en el largo plazo, depende del potencial exportador de su sistema productivo, así como de la intensidad de la demanda de importaciones correspondiente a cada nivel de actividad. Como han planteado autores desde Prebisch (1949) a Thirlwall (1979), cuanto mayor es el cociente entre la elasticidad ingreso-exterior de las exportaciones y la elasticidad ingreso-local de las importaciones, mayor el ritmo de crecimiento compatible con el equilibrio de la balanza de pagos en el largo plazo. Por el contrario, cuanto menor es dicho cociente, la economía se torna más dependiente del acceso al financiamiento externo y, por

ende, más limitado resulta su potencial de crecimiento. La evidencia para la Argentina indica que la elasticidad de las importaciones (2,8 entre 1993 y 2017) más que triplicó la de las exportaciones (1,1 en el mismo período), pero, además, que mientras la primera tendió a elevarse, la segunda, a disminuir, dando lugar a un descenso del cociente entre ambas y a una mayor dependencia de financiamiento para que la economía pueda crecer (Abeles y Cherkasky, 2020).

Las exportaciones son la fuente principal de las divisas necesarias para pagar aquello que se requiere importar cuando se expande la actividad económica, por lo cual se vuelve fundamental analizar los factores que pueden contribuir a ampliar la capacidad exportadora del país (es decir, aumentar la elasticidad ingreso-externo de las exportaciones). Una mayor integración productiva local (una menor elasticidad ingreso-local de las importaciones), al reducir la necesidad de divisas requerida para importar y crecer, también puede agrandar el potencial de crecimiento de una economía, aunque se ha corroborado en la práctica que resulta más factible aumentar la elasticidad exportadora que reducir la importadora.

Pasando de la perspectiva macro a la micro y meso económica, una mayor y más diversificada inserción externa de la economía puede, además, contribuir al desarrollo de la competitividad de la producción nacional, al aumentar el tamaño del mercado (posibilitando ganancias de productividad por mayor escala), al generar un ambiente más competitivo (induciendo a la innovación continua para la diferenciación de la producción y/o la reducción de costos) y al ampliar el espectro de oportunidades de aprendizaje (a partir de la interacción con usuarios externos, que requieran soluciones específicas y sofisticadas).

El bajo dinamismo exportador de la economía argentina comporta una de las dimensiones clave —si no la más decisiva— del documento del MDP, que dedica tres de sus diez puntos a evaluar la inserción externa del país, subrayando la importancia de incrementar las exportaciones e incrementar el valor de los productos exportados. En ese contexto, llama la atención la relativa escasez de contribuciones sobre este tema en el marco del Foro (tanto en la recepción de propuestas como en el número de respuestas a la consulta adicional).

No obstante, los aportes generados en el marco del Foro permiten identificar algunos acuerdos sobre el diagnóstico que se relacionan con la debilidad del sector externo (ver cuadro A10 en el anexo). Se destacan, por ejemplo, los problemas derivados de los elevados costos de transporte y logística y el bajo grado de transformación de los recursos naturales que se exportan, lo que se traduce en una canasta exportadora muy concentrada en productos de baja diferenciación. Resulta congruente con la identificación de disensos en la SEES que haya habido mayor heterogeneidad en el grado de acuerdo en los temas asociados al papel jugado por los recursos naturales: mientras unos

aportes hacen énfasis en la necesidad de una mayor diversificación productiva otros indican la insuficiente explotación y exportación de los recursos naturales existentes. Claramente, los desafíos ambientales aparecen como una dimensión clave a considerar ante una eventual profundización de las exportaciones de recursos naturales.

En el marco de esta problemática sólo pudo identificarse una propuesta, que propone fortalecer la vinculación entre los productores y las instituciones de ciencia y tecnología con el objetivo de agregar valor a los productos de exportación, como estrategia de diversificación y complejización de la oferta exportable. Aunque en la encuesta sobre recomendaciones de políticas (ver cuadro A11 en el Anexo) coincidieron con mayor grado de acuerdo en realizar políticas industriales de promoción de sectores intensivos en conocimiento (de alto dinamismo de la demanda), de promoción de la integración local de las cadenas de producción y de inversión en infraestructura de comunicación y transporte y logística.

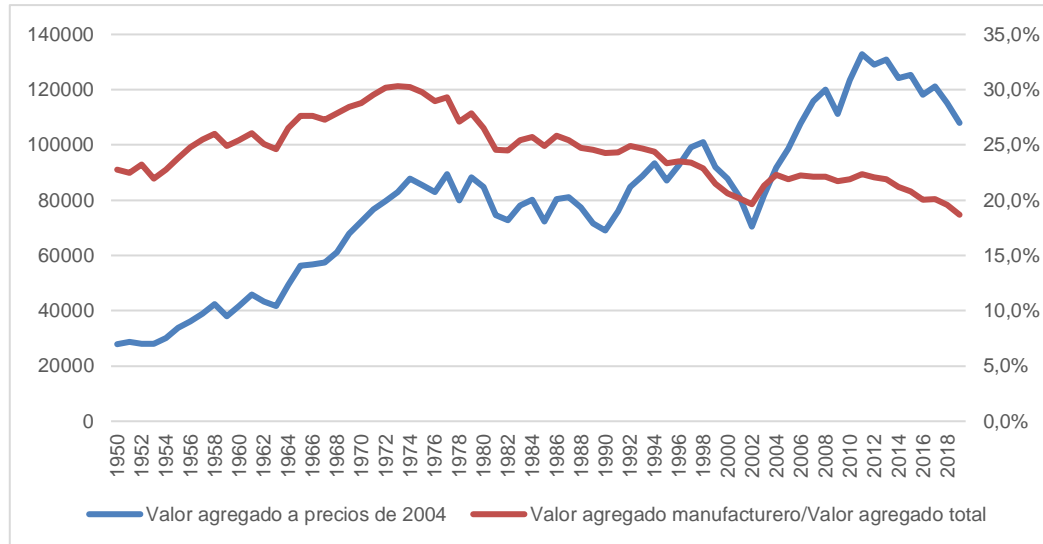
C. Baja complejidad tecnológica (promoción de sectores estratégicos)

La estructura productiva argentina se compone mayoritariamente de servicios: un 68% (al incluir a los de electricidad, gas y agua y la construcción), entre los cuales una parte minoritaria la explican los servicios intensivos en conocimiento, los de mayores posibilidades para introducir cambios que eleven su productividad en el tiempo. La manufactura y la producción de productos primarios (agropecuarios y mineros) explican la porción restante (19% y 13%, respectivamente; datos de 2019). Como se mencionó, la industria manufacturera, en la que se hallan las actividades con mayor potencial innovador y capacidades de difundir cambios técnicos entre firmas de diferentes sectores —incluyendo los servicios intensivos en conocimiento— ha ido perdiendo participación, no solo en términos relativos frente a la expansión de los servicios —como en la mayoría de los países del mundo— sino también en términos absolutos. Como se ilustra a continuación, la retracción relativa se observa desde mediados de la década de 1970 y la absoluta desde el año 2012.

Gráfico 3

Valor agregado manufacturero a precios constantes

(Total y en porcentaje del Valor agregado total)



Fuente: CEPAL sobre la base de INDEC y Kidyba y Vega (2015).

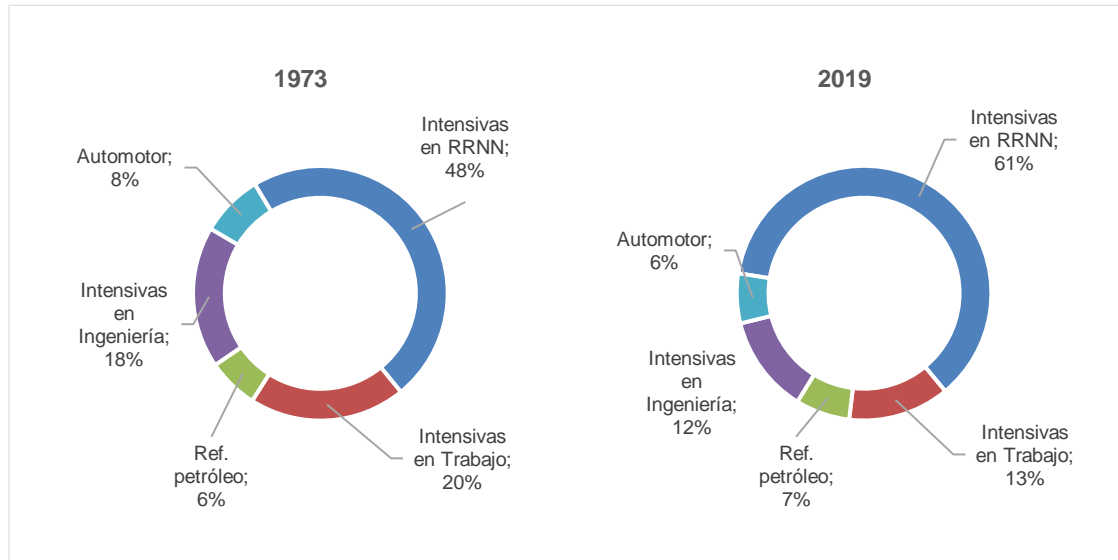
A la disminución de la participación manufacturera en el valor agregado total se añade el retroceso relativo de las actividades manufactureras con mayor capacidad de generar y propagar conocimiento y cambio técnico a través de la matriz productiva. La comparación entre 1973 y 2019 es concluyente en este sentido. Como se ilustra en el siguiente gráfico, mientras las actividades manufactureras clasificadas como intensivas en ingeniería (por ejemplo, las de maquinaria y equipo) han ido en franco retroceso, las intensivas en recursos naturales explican porciones crecientes de la producción manufacturera total⁸.

⁸ Clasificación propuesta por Katz y Stumpo (2001).

Gráfico 4

Estructura de la manufactura. Argentina (1973-2019)

(en porcentaje)



Fuente: Amar y Torchinsky en base a INDEC y Kulfas y Salles (2018).

La promoción de sectores estratégicos ha sido una de las acciones claves de la política industrial a lo largo de la historia (Lavarello y Sarabia, 2017; Andreoni y Chang, 2018, Hurtado, 2015). La SEES ha brindado muchos argumentos y evidencia para guiar los procesos de cambio estructural en la dirección de promover sectores específicos, entre las cuales ya se han destacado del diferente potencial que poseen distintas actividades en términos de su impulso a la innovación, el aumento de la productividad, la difusión intersectorial de conocimientos, la generación de eslabonamientos y, en suma, el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas (Sección 2).

La identificación y promoción de sectores dinámicos permite no sólo incrementar la productividad y el gasto privado de I+D por el cambio en la composición de la estructura productiva sino también por las externalidades de conocimiento de estos sectores sobre otras ramas de actividad. En este sentido, la literatura neoschumpeteriana ha brindado argumentos sobre por qué la identificación de estos sectores no se circunscribe a la elección de “ganadores”, sino que implica un análisis consensuado sobre el dinamismo de los sectores en el contexto de paradigmas tecnológicos que evolucionan y nuevas oportunidades de innovación que emergen en relación con esos paradigmas (Dosi, 1982). En particular, la emergencia de tecnologías de propósito general puede modificar y crear sistemas tecnológicos que multipliquen u obstaculicen las oportunidades para países en desarrollo, en caso de que éstos no sean capaces de desarrollar capacidades vinculadas a

los paradigmas emergentes. La promoción de sectores dinámicos presupone un análisis de diagnóstico de las capacidades existentes y latentes, así como uno de prospectiva tecnológica que ayude a orientar la promoción en los sectores que van a ser dinámicos a futuro.

Ahora bien, ¿de qué maneras se puede fomentar y fortalecer sectores estratégicos? La promoción de éstos se ha dado históricamente bajo dos formas principales: I) a partir del apoyo a grandes complejos productivos en sectores específicos, bajo la órbita de proyectos estructurantes destinados a la resolución de problemas sociales o económicos a través de nuevas tecnologías ; II) por medio de la provisión de activos complementarios centrales para el crecimiento de los sectores a promover (por ejemplo, financiamiento, facilidades para el escalado o apoyo para la obtención de estándares de calidad), en conjunción con políticas verticales orientadas a fortalecer la competitividad estructural y las vinculaciones sistémicas dirigidas a la innovación.

Tanto a nivel internacional como nacional la promoción de sectores estratégicos ha tenido un rol fundamental en la generación de capacidades en sectores de alta tecnología, en la articulación de procesos de aprendizaje entre universidades y empresas, y en la creación de industrias y entramados empresariales competitivos. De hecho, la promoción de sectores estratégicos destinada a incrementar la competitividad dinámica ha sido una de las premisas centrales de los procesos de desarrollo y de ascenso en las cadenas globales de valor de distintas unidades productivas ubicadas en los países del mundo desarrollado, tanto en Europa Occidental como en América del Norte y Asia Oriental (Amsden, 2001; Chang, 2002; Andreoni y Chang, 2018; Andreoni y Tregenna, 2020). En los últimos años, las voces a favor de una promoción activa de sectores estratégicos se han multiplicado, tanto aquéllas que ponen un mayor énfasis sobre la importancia de resolver desafíos sociales vinculados a esos sectores, así como aquéllas que priorizan la formación de capacidades próximas o complementarias en determinados espacios de productos (Mazzucato y Penna, 2015; Hidalgo y Hausmann, 2009).

En las distintas instancias del Foro se manifestó un acuerdo general en torno a la necesidad de identificar y promover sectores estratégicos. En primer lugar, debido a la necesidad de desarrollar entramados sectoriales más competitivos que permitan aumentar el volumen de las exportaciones y, de esa manera, superar la restricción externa al crecimiento (o, cuanto menos, volverla más manejable). En segundo lugar, debido a la insuficiente generación de empleo formal y calificado y los bajos niveles salariales que caracterizan al actual entramado productivo. Por último, debido a la amenaza competitiva que representa la expansión del modelo de industria 4.0 a nivel global, que obliga a potenciar sectores estratégicos de alto contenido tecnológico no solo para aumentar la

complejidad de la matriz productiva local sino para preservar algunos de sus sectores clave. Todos estos elementos se encuentran presentes en el documento del MDP.

En términos de diagnóstico, los y las participantes de las distintas instancias del Foro (ver cuadro A12 del Anexo) manifestaron su preocupación por la creciente desindustrialización del país, el bajo peso y la pérdida de participación de las actividades de alto contenido tecnológico y el bajo peso de la industria de bienes de capital, instrumentos y servicios tecnológicos en el entramado productivo nacional (en todos los casos, fenómenos profundizados por la crisis desencadenada por la pandemia global del COVID-19).

En general, las propuestas recibidas en el marco del Foro se orientaron a identificar sectores estratégicos (en especial, para superar el problema de la restricción externa), entre los que se destacó (en línea con la SEES y con el documento del MDP) el potencial de la industria manufacturera para la modernización de la economía y el agregado de valor para la exportación, debido a su productividad, gasto en innovación y generación de eslabonamientos y espacios de aprendizaje conjunto entre empresas manufactureras y de servicios. La articulación entre los servicios y el sector manufacturero local, así como la articulación entre las empresas y las universidades e instituciones de ciencia y tecnología, fueron considerados como ejes fundamentales por buena parte de las y los participantes. Asimismo, algunas propuestas consideraron necesario priorizar la formación de recursos humanos en trabajos de alta calificación para proveer a sectores estratégicos. Quienes participaron del Foro manifestaron su acuerdo en torno a tres mecanismos prioritarios para viabilizar estas propuestas: la puesta en marcha de grandes proyectos estratégicos multisectoriales e interdisciplinarios, el incremento del financiamiento y la compra pública para la innovación, y la creación de empresas públicas en sectores estratégicos (ver cuadro A13 del Anexo).

Con relación al apoyo a sectores productivos dentro de la industria manufacturera, en el Foro se destacaron dos sectores específicos de intervención, considerados estratégicos. Por un lado, en línea con el documento del MDP, el sector de software y servicios informáticos, que motivó la Ley de Economía del Conocimiento. En relación con esa Ley, en el Foro se planteó la necesidad de promover una mayor articulación del sector de software con el entramado manufacturero local que permita un escalamiento (*upgrading*) en la cadena de valor global y un mayor agregado de valor a las actividades tanto del sector informático (a partir de la diversificación hacia actividades de hardware) como en otros sectores productivos. Por otra parte, se destacó el potencial de las actividades de base biotecnológica, específicamente las vinculadas al sector biofarmacéutico y a las industrias de producción de alimentos. Las capacidades desarrolladas en los últimos veinte años a lo largo del sistema público de ciencia y tecnología convierten a estos sectores en plataformas para la producción

competitiva orientada a la exportación tanto como para el logro de desafíos sociales vinculados a la salud pública.

En el Foro se puso énfasis en la importancia de lograr consensos políticos y de mejorar algunos aspectos institucionales. En este sentido, se destacaron dos aportes de la SEES con relación al cambio institucional requerido para una transformación estructural. En particular, se resaltaron las nociones de *densidad nacional* (Ferrer, 2004) y de *núcleo endógeno movilizador de capacidades* (Fajnzylber, 1983). Ambos conceptos consideran en su esencia la construcción de un entramado institucional deliberado, que implique el comando del Estado en la política industrial, en una articulación funcional y coherente con el empresariado nacional y el sistema científico-tecnológico, y con participación de otros actores de relevancia para el desarrollo productivo.

D. La reducción de las asimetrías territoriales

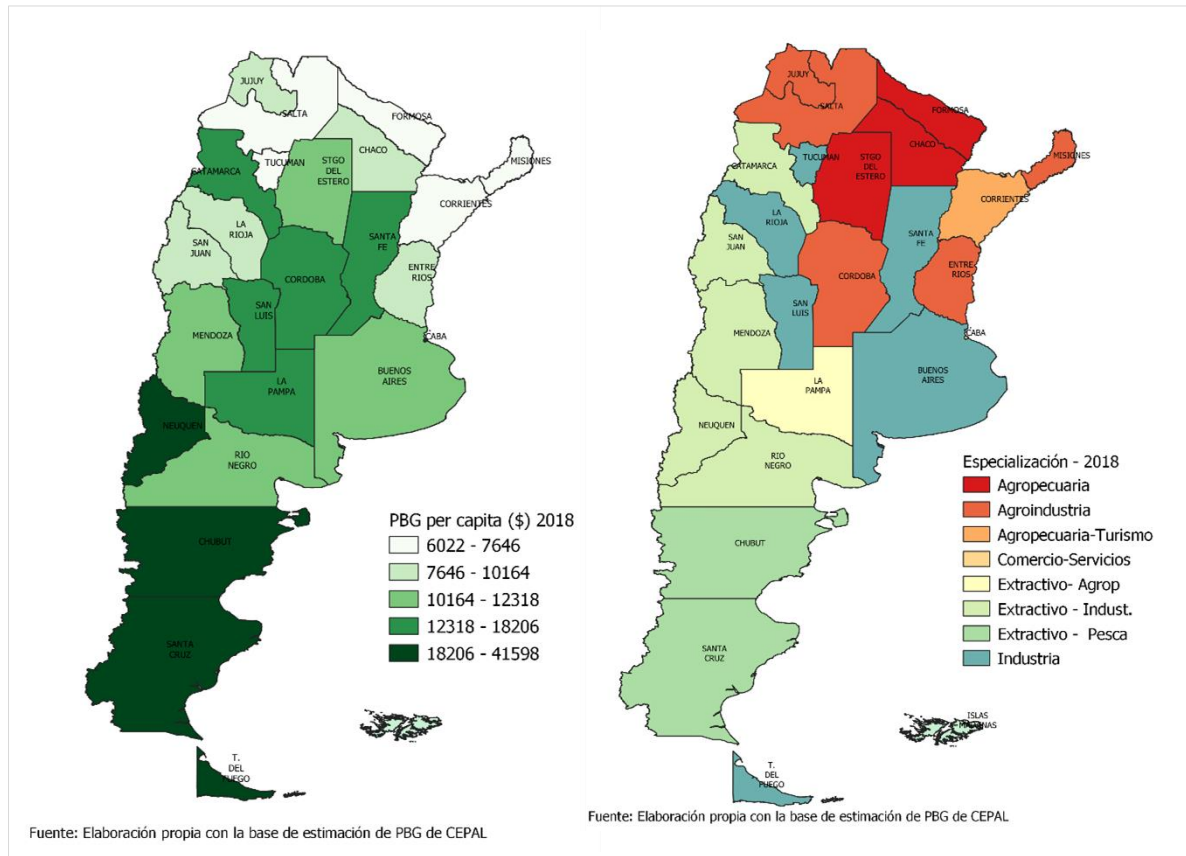
Existen grandes brechas territoriales que se manifiestan en indicadores como el nivel de ingresos, el desempleo, la pobreza, la educación, la salud, la infraestructura y el deterioro medioambiental (CEPAL, 2016). Los países en desarrollo en general, y la Argentina en particular, muestran desigualdades económicas territoriales de una magnitud muy superior a las presentes en países desarrollados. Por ejemplo, el cociente entre el producto bruto per cápita de la región más rica y la más pobre de la Argentina en 2018 es aproximadamente 7 (ver mapa 1). Similares mediciones en las brechas entre regiones eran cercanas a 2 en los países de la OCDE (CEPAL, 2010).

Esas brechas tienen una relación de causalidad bidireccional con la desigual distribución de la actividad productiva en el territorio. Por un lado, el menor desarrollo de las fuerzas productivas y la menor complejidad tecnológica implica una menor tasa de empleo y menores ingresos para los habitantes de los territorios relativamente rezagados (y por lo tanto menor solvencia para demandar bienes y servicios básicos) y menores recursos públicos para el desarrollo local (aspecto en parte compensado por instrumentos como la coparticipación federal de impuestos y las políticas nacionales de protección social, como la Asignación Universal por Hijo). Por otro lado, la actividad productiva se ubica espacialmente siguiendo las ventajas que ofrecen las diferentes localizaciones, que se retroalimentan al operar las economías de aglomeración. Las ventajas de localización están determinadas principalmente por la dotación de recursos naturales, el acceso a los mercados (tamaño y crecimiento de la demanda), la presencia de proveedores de activos complementarios y trabajadores con conocimientos específicos, la disponibilidad de recursos creados (como la infraestructura o el sistema científico-tecnológico), el marco institucional (reglas de juego, hábitos,

rutinas, ambiente sindical y gubernamental) y el apoyo diferencial a la producción localizada por parte de la política pública.

Mapa 1

Producto Bruto Geográfico y especialización productiva. Argentina, 2018.



Fuente: Elaboración propia con la base de INDEC.

Nota: A partir de la publicación del PBG base 2004 oficial, la Oficina de Buenos Aires de la CEPAL ha desarrollado una metodología que permite estimar el PBG de los años posteriores. Siguiendo las recomendaciones internacionales en la materia, dicha metodología combina los llamados métodos ascendentes y descendentes de estimación de forma de distribuir el Valor Agregado Bruto (VAB) nacional entre las 24 jurisdicciones a partir de información pública de distintas fuentes. Se utiliza como indicador de especialización productiva de la provincia, una taxonomía que refleja los sectores o combinación de sectores en los que la provincia genera un valor agregado mayor al promedio.

Entre los diagnósticos compartidos en las distintas instancias del Foro (ver cuadro A14 del Anexo) se subraya la falta de gravitación de la planificación territorial, las dificultades de coordinación entre distintos niveles de gobierno y la debilidad de entramados productivos locales en buena parte del territorio (falta de proveedores y escasas vinculaciones), la disparidad en la disponibilidad de

información a nivel regional, deficiente capacidad infraestructural en algunas regiones y recursos naturales territorialmente específicos que se encuentran insuficientemente explotados.

Las brechas territoriales tienden a mantenerse o ampliarse debido a que las ventajas de localización y las economías de aglomeración se retroalimentan (el fenómeno de causación acumulativa de Myrdal (1957)). Esto fundamenta la necesidad de desarrollar políticas productivas que permitan revertir la divergencia territorial en materia de desarrollo, que permitan aprovechar nacional y federalmente la riqueza y diversidad productiva de los territorios y que, al mismo tiempo, den lugar a la creación de nuevas ventajas locales que incentiven la radicación de nuevas actividades productivas.

Los instrumentos de política industrial con objetivos de desarrollo territorial suelen consistir en la creación de parques industriales o tecnológicos que brindan a las empresas radicadas en los mismos beneficios impositivos, aduaneros y crediticios especiales. Estas iniciativas tienen la ventaja de fomentar la aglomeración de actividades productivas, que podría permitirle a los actores co-localizados (según sus características) aprovechar la circulación de conocimientos y las demandas cruzadas que se potencian por su proximidad espacial (las economías de escala externas de Marshall (1890)).

Sin embargo, la evidencia histórica refleja que ofrecer incentivos para la radicación de empresas no resulta suficiente para lograr un desarrollo que revierta las inercias que subyacen a las asimetrías territoriales existentes. En primer lugar, porque cada territorio presenta especificidades, oportunidades y amenazas que deben ser consideradas al momento de diseñar un instrumento de política. De allí que estas estrategias deben ser complementadas con instrumentos de política que fortalezcan otras ventajas de localización como el desarrollo de infraestructura para la logística, comunicación y acceso a energía, la creación y/o asignación de mayor presupuesto para universidades e institutos tecnológicos (como el INTI y el INTA), el fomento a la vinculación tecnológica entre estos y el entramado productivo local y la creación de actores que faciliten la vinculación (traductores o actores red).

En segundo lugar, porque no siempre son compatibles los objetivos de las empresas radicadas y aquellos de la política pública, en especial en un contexto de alta organización de la producción en cadenas globales (Moncaut, 2019) y financiarización (Lavarello y otros, 2019). Por ello es imprescindible coordinar los incentivos de los actores, fomentando su participación en el diseño de los instrumentos de política, estableciendo metas y requisitos para el acceso a los beneficios (contenido de valor agregado local de la producción, destino de las compras y ventas, condiciones de contratación laboral, inversiones en I+D, articulación con otras empresas locales, destino de las

utilidades, entre otros), seleccionar el tipo de actores, actividades y localizaciones específicas a promocionar y definir cursos de acción ante los comportamientos indeseados (Boneo, 1985; Borello, 1988).

En tercer lugar, porque no siempre resultan compatibles los objetivos nacionales con los subnacionales (o de estos últimos entre sí); ni siempre son coherentes los instrumentos implementados (Carmona, 2002). La descentralización de la política de desarrollo territorial puede profundizar estas tensiones generando competencias entre territorios por la radicación de empresas que resultan en “guerras de incentivos” como ocurre entre los Estados nacionales (Oman, 2000). Es fundamental pensar en esquemas de colaboración territorial para el desarrollo, en lugar de competencias (por ejemplo, para la atracción de inversiones) hacia el subdesarrollo.

En cuarto lugar, porque el cambio climático y la crisis sanitaria actual han tornado al impacto ambiental de la actividad económica en una dimensión insoslayable de la política industrial con objetivos de desarrollo territorial. Se requieren instrumentos de política que induzcan la sustentabilidad ambiental de la explotación económica, ya que en el análisis de costos y beneficios de las actividades productivas esto no suele estar contemplado, ni por los actores productivos que enfrentan la competencia, ni por las políticas que buscan reducir las desigualdades económicas entre territorios. Estos instrumentos deben apuntar a modificar el esquema lineal de producción (extracción, transformación, uso y descarte) y convertirlo en uno circular, en el que prime la reutilización de los recursos ya extraídos, y transformar los métodos productivos hacia aquellos más eficientes en el uso de energía y de menor impacto ambiental. Para ello, se requiere educar a los consumidores de modo que le asignen un valor de cambio al impacto ambiental, penalizar los mayores daños ambientales y/o retribuir las transformaciones productivas, fomentar la investigación científica y el desarrollo de soluciones tecnológicas con objetivos ambientales, mejorar la gestión de residuos, desarrollar parques industriales simbióticos (compuestos por actividades que aprovechan los residuos o subproductos de las otras co-localizadas), el incentivo a la producción de energías renovables en el ámbito territorial (por ejemplo, biomasa y biocombustibles) y la promoción de visiones económicas sostenibles desde el punto de vista ambiental y que potencien la diversidad regional (como la agroecología o la economía circular).

El diseño de políticas de transformación productiva con impacto territorial requiere de diagnósticos precisos e integrales, y estos de un sistema de catastro y actualización permanente de información estadística comparable entre territorios. Como en otros ejes de discusión, en el foro se volvió a subrayar la necesidad de nuevos y mejores indicadores estadísticos para la interpretación de la heterogeneidad productiva en clave territorial (ver cuadro A15 del Anexo). Esto se puede hacer

dando un mayor apoyo y coordinando a las instituciones locales que ya cuentan con experiencia en este aspecto (como el caso de Rafaela, o los informes de brechas territoriales de la CEPAL), estableciendo estándares metodológicos, aprovechando los sistemas de habilitación de empresas en diferentes regímenes (que requieren actualización tanto para las altas, como para las fusiones y bajas), mejorando los sistemas de catastro y desarrollando repositorios digitales, sistemas y plataformas informáticos para el relevamiento de datos y para su consulta (Borello y otros, 2013).

E. La economía popular, social y solidaria

Desde la última dictadura militar, la Argentina ha atravesado sucesivas crisis económicas que, en combinación con políticas de ajuste estructural que desprotegeron derechos sociales fundamentales, agravaron los problemas de falta de acceso a un empleo formal, vivienda digna, servicios urbanos, salud y educación. Las reformas de mercado de la década de los noventa y la crisis económica, política y social que cerró ese período dejaron a gran parte de la población imposibilitada de garantizar condiciones mínimas de supervivencia en el marco de los circuitos formales de la economía. En ese contexto emergieron distintas prácticas alternativas con diversos grados de organización vinculadas a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, incluyendo mercados de trueque, ferias populares, cooperativas, producciones agroecológicas, merenderos y comedores populares, tareas reproductivas y de cuidado remuneradas, comercio justo, vivienda solidaria, recolección y reciclaje de residuos, fábricas recuperadas, entre otras.

Las y los trabajadores involucrados en este tipo de actividades desarrollaron formas de trabajo que tienen un peso significativo en la ocupación total. Su importancia está claramente asociada al crecimiento económico y la generación de empleo formal, se reduce en el periodo entre 2003 y 2011, y desde ese momento vuelve a incrementarse. Esta tendencia se verifica desde hace décadas, por lo que el tipo de prácticas mencionadas han dejado de ser consideradas como fenómenos circunstanciales o coyunturales. Constituyen una parte importante de la actividad laboral del país y presentan múltiples canales de vinculación con la economía formal. Al mismo tiempo, las personas y organizaciones involucradas enfrentan enormes desafíos para generar un nivel de ingresos mínimo, consistente con un nivel de vida digno, como la escasez de financiamiento, la dificultad de acceso a los medios adecuados de producción, las falencias de infraestructura, la dificultad para participar en estructuras de mercados muy concentradas, o la distribución inequitativa de las tareas de cuidado. El Estado ha implementado distintas políticas dirigidas a este sector, algunas de corte asistencialista, otras orientadas a su incorporación a las lógicas de funcionamiento de la economía formal.

La determinación de la magnitud de la EPSS tanto en términos de producto como de fuerza de trabajo posee importantes dificultades técnicas. La heterogeneidad de las actividades que la componen, los elevados niveles de informalidad en que se desarrollan, la forma de organización del proceso de trabajo y el hecho de que muchas de sus producciones no se comercien en los mercados tradicionales, complejiza la estimación de su tamaño real a través de las estadísticas oficiales (Arango, Chena y Roig, 2017). En el sistema estadístico actual la EPSS no es un concepto que tenga los indicadores, registros e instrumentos adecuados para su medición. No obstante, hay estimaciones que brindan, con importantes limitaciones, cierta magnitud del fenómeno. Arango, Chena y Roig (2017) estiman que 4.3 millones de trabajadores/as pertenecían al universo de la EPSS en el año 2014⁹. Otra aproximación del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas estima que el 21,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) trabajaba en una actividad de la EPSS, lo que equivale a cerca de 4,2 millones de personas (datos del 2do trimestre de 2019), distribuidas de la siguiente manera: Comercio (31%), Servicios varios (17%), Producción de bienes (15%), Construcción (15%) y Servicios de cuidados (13%).

La dimensión de la EPSS y su registración resulta clave para la implementación de políticas públicas orientadas a su desarrollo económico. Con este objetivo, a mediados del 2020 el Ministerio de Desarrollo Social implementó el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular. Hasta noviembre del 2020, se habían preinscripto más de 1.2 millones de trabajadores/as, de las cuales el 57% son mujeres y el 43% varones. Las principales ramas de actividad declaradas por estas personas fueron servicios personales, socio-comunitarios, comercio y construcción.

Durante las distintas instancias del Foro hubo una especial atención de parte de la comunidad universitaria a la necesidad de implementar políticas productivas que consideren las necesidades específicas para el despliegue de capacidades productivas de esta parte de la economía y la sociedad. Según surge de lo expresado por distintos participantes, ello requiere trascender la visión tradicional de la política industrial y tecnológica, que al ocuparse fundamentalmente de la economía formal tiende a desatender un rasgo característico de la estructura productiva argentina contemporánea (y del resto de América Latina) referido a las actividades desarrolladas en condiciones informales, de organización popular y comunitaria con una lógica que en muchos casos difiere o prescinde de la prevaleciente en los circuitos formales.

En la literatura sobre el tema pueden diferenciarse dos grandes enfoques acerca de la economía popular, social y solidaria (EPSS). Por un lado, la tradición de la economía social y solidaria

⁹ Concentrados en actividades de la Construcción (21%), el servicio doméstico (19%), el comercio (13%) y el cuidado de personas y la provisión de servicios de electricidad, gas y agua (6% cada uno).

pone el foco en organizaciones (no individuos) que producen bienes y servicios con un criterio de sostenibilidad en lo económico, lo ambiental y lo social. Y hace hincapié en la organización de los individuos a partir de la colaboración, la autogestión y el asociativismo, comprendiendo distintas categorías de organizaciones: cooperativas, mutuales, asociaciones, fundaciones, empresas sociales, empresas indígenas. Por otro, el enfoque de la EPSS hace hincapié en las y los trabajadores, reivindica el trabajo sin patrón “como relación fundante de derechos laborales” (Arango, Chena y Roig, 2017), y pone el foco tanto en los individuos como en las organizaciones, cuyas demandas incluyen reivindicaciones “laborales” (ingresos, obra social o la jubilación) y “empresariales” (acceso al crédito, al comercio estatal, a redes formales de comercialización).

Más allá de sus matices, ambas visiones coinciden en que las unidades que componen la EPSS no pueden ser evaluadas desde una perspectiva típicamente “capitalista”. Las personas y organizaciones involucradas en este tipo de economía producen bienes y servicios que, aunque no se encuentren plenamente valorados en el mercado, cuentan con una alta valoración social (como pueden ser las actividades de reciclado). Ello exige concebir nuevas definiciones para evaluar su desempeño, incluyendo el concepto de productividad, que incorporen otros aspectos no pecuniarios (como los impactos ambientales, redistributivos y de género de las actividades productivas). En este sentido, resulta necesario consensuar nuevos estándares de medición del desempeño que permitan revalorizar los logros de la EPSS y medir más apropiadamente su contribución al desarrollo económico y social.

El amplio y heterogéneo universo de unidades y actividades que engloba la definición de la EPSS convive y se relaciona cotidianamente con la economía formal. Los distintos tipos de asimetría (productiva, comercial, financiera) que se manifiestan en esa convivencia recibieron mucha atención en las contribuciones al Foro. Habitualmente las actividades inscriptas en la EPSS se insertan en los eslabones más débiles de las cadenas de producción, donde los términos de intercambio son desfavorables, existe poca capacidad de apropiación del valor generado y aparecen condiciones de explotación financiera en relaciones acreedor-deudor asimétricas. Otros aspectos resaltados en el diagnóstico del Foro (ver cuadro A16 en el Anexo) fueron la falta de canales de comercialización de los productos y la falta de acceso a activos complementarios: maquinaria y equipo, herramientas, capital de trabajo, tierra, etc.

Entre las propuestas recogidas sobre el desarrollo de este sector cabe distinguir aquellas que se focalizan en aspectos económicos de las que se concentran en los aspectos políticos, culturales e institucionales de la organización del trabajo en la EPSS. En el primer caso, por ejemplo, se planteó la necesidad de reconfigurar los entramados productivos (tanto en términos de las cadenas de

producción, como en las de distribución y comercialización), procurando el empoderamiento de los actores más pequeños de dichas cadenas y la búsqueda de nuevas formas de producción sustentables y con viabilidad territorial. Por otro lado, en distintas instancias del Foro se sostuvo la conveniencia de crear instituciones financieras adaptadas a las necesidades de la EPSS, instituciones cuyos requerimientos formales para el acceso al crédito permitan contemplar las limitaciones de los actores de la EPSS. Otras de las propuestas que emergieron en el Foro están asociadas (I) a la compra pública, que podría dar mayor prioridad a productores de la economía popular, (II) a la creación de redes de provisión de activos complementarios para el funcionamiento de los emprendimientos de la EPSS (capital, acceso al crédito, capacitaciones a trabajadores, vinculación con universidades y centros tecnológicos), y (III) al desarrollo de programas para la mejora de la productividad por diferenciación y agregado de valor en la EPSS (ver cuadro A17 en el Anexo).

Además de estos aspectos económicos, en el marco del Foro se planteó la necesidad de promover nuevas formas de organización del trabajo, que prioricen no sólo la eficiencia y la productividad, sino también la solidaridad y otros valores comunitarios, como la producción artesanal vinculada a la identidad territorial y al desarrollo local, en línea con algunos de los planteos señalados en la sección anterior sobre desarrollo territorial. La distribución geográfica de la EPSS está estrechamente asociada con las asimetrías territoriales (de ingreso, pobreza, infraestructura, etc.). En ese sentido, se requieren políticas que tengan entre sus objetivos el de enraizar a productores de la EPSS en sus lugares de origen para contribuir a reducir las disparidades regionales. La problemática del acceso a la tierra es una de las cuestiones centrales a abordar en este sentido, tanto para vivienda como para el desarrollo de actividades productivas. La agricultura familiar, por ejemplo, es una actividad importante dentro de la EPSS y es responsable de la producción de la mayor parte de las verduras consumidas en los centros urbanos del país. Se subraya la necesidad de crear programas específicos (y potenciar los ya existentes) para el desarrollo de esta agricultura a partir de créditos orientados y financiando obras de infraestructura que mejoren la conectividad de los territorios periféricos.

3. Conclusiones y lineamientos de política

Este documento describe los principales problemas de la matriz productiva argentina a partir de la identificación de ciertos consensos alcanzados en los ámbitos académico y de formulación de políticas públicas. Gran parte de esos consensos se funda en lo que, siguiendo a Peres y Primi (2009),

se denomina la “síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana” (SEES). De la revisión de esa síntesis surgieron tres dimensiones/problemáticas clave para el análisis de la matriz productiva argentina: la existencia y persistencia de importantes brechas de productividad en prácticamente la totalidad del sistema productivo del país; su profunda desarticulación o desintegración, que se manifiesta en la baja densidad de los eslabonamientos intersectoriales y que, junto con las brechas de productividad, explica la restricción externa al crecimiento económico; y la relativa escasez de sectores estratégicos de alta complejidad tecnológica, capacidades de difundir más rápidamente el cambio técnico al conjunto del sistema productivo. Estas cuestiones, incluyendo su fuerte interrelación, fueron identificadas y discutidas en las diferentes instancias de participación del eje “Futuros de la Matriz Productiva” del Foro Universitario del Futuro.

Varios de los aportes realizados en el Foro plantearon, más allá de su pertinencia, la insuficiencia de las tres dimensiones/problemáticas mencionadas, que, al concentrar la atención en el análisis sectorial, corren el riesgo de soslayar otras dimensiones/problemáticas igualmente relevantes, como la existencia de profundas asimetrías territoriales, o la creciente gravitación y especificidad de la economía popular, social y solidaria (EPSS). En esta línea llegó a plantearse, por ejemplo, que aun aplicando políticas industriales y tecnológicas de manera consistente en el tiempo, con elevada efectividad —es decir, de manera tal que se cerraran las brechas de productividad existentes, se densificara el entramado productivo local, aumentara el peso de los sectores de mayor complejidad tecnológica, y creciera el volumen de exportaciones—, resultaría difícil cerrar, en un plazo social y éticamente aceptable, las profundas disparidades territoriales del país. Bajo un razonamiento similar se sugirió que el salto de productividad necesario para aumentar la competitividad de la economía argentina —que resulta esencial y, de materializarse, permitiría reducir las probabilidades de ocurrencia de crisis de balanza de pagos— podía resultar insuficiente para formalizar y/o mejorar el desempeño productivo y las condiciones de vida del gran número de trabajadoras y trabajadores enrolados la EPSS en un tiempo razonable.

Una de las conclusiones que pueden extraerse del Foro es que tanto los problemas de exclusión y desigualdad social derivados de las asimetrías territoriales como las dificultades que enfrenta la EPSS requieren un tratamiento articulado, que integre los distintos instrumentos de política sectorial con las políticas productivas. Las políticas de desarrollo territorial, por ejemplo, han tendido a abordar el problema desde los territorios, fomentando la conformación de clústeres o apostando al desarrollo local a partir de incentivos fiscales que promueven la aglomeración de empresas, pero con una escasa perspectiva sistémica que dé cuenta del origen de las disparidades espaciales y de los potenciales espacios de incompatibilidad de objetivos entre actores, territorios y

escalas de gobernanza. Las políticas de desarrollo social, por su parte, que buscan resolver los problemas de marginación o exclusión social a través de distintos instrumentos compensatorios, no terminan de dar cuenta de la especificidad del trabajo llevado a cabo en el ámbito de la EPSS, de su relación con los circuitos formales, ni de su origen en el proceso más general de desintegración productiva.

De esta manera, los debates desarrollados en el eje “Futuros de la Matriz Productiva” del Foro permitieron ampliar los temas e instrumentos tradicionalmente asociados a la agenda de transformación productiva, lo que llevó a reorganizar la discusión en torno a cinco dimensiones/problemáticas: a las tres dimensiones inicialmente identificadas con la “síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana” (productividad, integración productiva - restricción externa, sectores estratégicos - tecnología) más las dos que surgieron en el marco del propio Foro (asimetrías territoriales, EPSS). La parte central de este documento y los lineamientos generales de política que se esbozan a continuación se ordenan en función de estas cinco dimensiones/problemáticas. En el cuadro 1 se resumen las propuestas de política que alcanzaron mayor consenso en las diversas consultas realizadas a la comunidad académica.

El punto de partida es el reconocimiento generalizado por parte de la comunidad académica y del círculo de hacedores de política de la necesidad de políticas industriales y tecnológicas para el cambio estructural progresivo. Más allá de las interpretaciones analíticas, la experiencia histórica indica que el mercado, por sí mismo, tenderá a reiterar las trayectorias sectoriales predominantes y a reafirmar las oportunidades existentes en el territorio, reproduciendo las fuertes heterogeneidades y asimetrías vigentes. En línea con las conclusiones emanadas de la SEES, las políticas industriales y tecnológicas deben, por un lado, promover el desarrollo de nuevas actividades que por su rol estratégico contribuyan a la modernización del conjunto de la estructura productiva y, por otro, mejorar las capacidades productivas, tecnológicas y comerciales de las empresas existentes, apuntando a un incremento sostenido y generalizado de la productividad.

Las actividades intensivas en el uso de ciencia y tecnología inducen aumentos en las actividades innovativas, generan eslabonamientos entre empresas y sectores productivos, y promueven la difusión de conocimientos, por lo que resulta fundamental incrementar su participación en la estructura productiva. Entre estas actividades, portadoras de “eficiencia schumpeteriana”, la manufactura sigue destacando por su elevada productividad y capacidad de generación y difusión de conocimiento y capacidad exportadora, aunque también y de manera creciente el llamado sector de los “servicios modernos” y muchas áreas ligadas, directa o indirectamente, a la explotación responsable de los recursos naturales, incluyendo las nuevas formas

de generación de energía. Ahora bien, el apoyo a este tipo de actividades debe abordarse desde una perspectiva sistémica que tenga en cuenta las interrelaciones sectoriales y contribuya a la completitud de la matriz productiva del país. Los sectores estratégicos pueden promoverse con diversos instrumentos, desde la política comercial y la de compra pública para la innovación orientada a través de misiones a la de formación de recursos humanos calificados.

Las políticas orientadas a misiones estratégicas (*mission-oriented policies*) han cobrado un protagonismo creciente en los países centrales. A través de éstas se articulan acciones en diversos campos de manera tal que, además de dar respuesta a las demandas que originan las misiones (por ejemplo, contener el calentamiento global, o mejorar la salud pública), promueven el desarrollo industrial y de las capacidades tecnológicas de los países. Este tipo de políticas implica, de manera simultánea y articulada, a la compra pública, a los subsidios para la innovación en sectores estratégicos o en tecnologías de propósitos generales, las políticas de difusión para que las nuevas soluciones sean adoptadas en gran escala, entre otras. También requiere la generación de competencias y ampliación de la infraestructura en los sistemas de ciencia y tecnología. En el foro se destacó particularmente la importancia de la articulación entre el aparato productivo y las universidades y centros tecnológicos, lo que naturalmente requiere aumentar el gasto público y privado en investigación y desarrollo y una coordinación creciente de las políticas productivas y de ciencia y tecnología.

Por otro lado, el cambio estructural progresivo de la matriz productiva argentina va a requerir no solo una mayor participación de los sectores de alta productividad, sino un cambio “granular” que actúe dentro de cada unidad productiva y conduzca a una mejora cualitativa de los productos, servicios y procesos existentes de manera generalizada. Las políticas deben combinar incentivos tanto a la oferta como a la demanda para impulsar la inversión, mejorar las capacidades de las empresas e impulsar la innovación. Para ello resultan necesarias acciones básicas de política industrial como facilitar el acceso al crédito y otorgar beneficios impositivos a determinadas actividades productivas, en especial cuando implican desarrollo de nuevas capacidades. Para lograr este cambio estructural granular también se requieren políticas de construcción de competencias en empresas (competencias productivas, tecnológicas, comerciales y organizacionales). El margen de acción para el extensionismo industrial clásico es grande cuando las condiciones de partida en un amplio número de organizaciones son medias y bajas. En esta dirección, instituciones que fomenten la adopción de nuevas prácticas y capacitan a empresarios y trabajadores (especialmente en nuevas tecnologías) resultan clave. Estas instituciones son centros tecnológicos, redes de soporte y provisión de servicios (públicas y privadas) oficinas de desarrollo local, y universidades que a través de la relación

universidad-empresa también puede alentar la solución de problemas productivos y a la adopción de nuevas tecnologías.

Sin embargo, como se indicó anteriormente, estas acciones pueden ser insuficientes para atender los desafíos que impone una matriz productiva caracterizada por las fuertes asimetrías territoriales y desigualdades sociales. La política industrial y tecnológica debe tener presente, en la medida de sus posibilidades, su impacto sobre las desigualdades económicas, sociales y ambientales entre territorios. Las enormes disparidades existentes en el territorio argentino obligan a que la política pública incorpore el objetivo de transformar los espacios construyendo capacidades productivas que contribuyan a reducir estas brechas. Para ello se requiere, en primer lugar, de un sistema actualizado de información comparable entre territorios que permita monitorear su trayectoria y conocer sus especificidades. Los incentivos a la radicación de empresas no parecen ser suficientes para resolver los desbalances territoriales existentes. Resulta necesario, de manera simultánea, resolver algunas limitaciones de base relacionadas con la pobreza estructural, los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, los déficits de infraestructura en materia logística, de comunicación y servicios públicos, así como la creación de más instituciones de ciencia y tecnología con estrecha vinculación con los actores del entramado productivo local. La coordinación de políticas entre los distintos niveles gubernamentales también resulta fundamental para el abordaje eficaz de las brechas regionales.

Finalmente, una gran proporción de trabajadores producen en el marco de la EPSS, fuera de la relación salarial y percibiendo ingresos muy bajos por su labor. Las especificidades de este sector suelen alejarlo del alcance de las políticas orientadas a los sectores productivos tradicionales. La EPSS tiene objetivos ambientales, redistributivos, de género y condiciones laborales que muchas veces exceden la búsqueda de un excedente económico y que deben ser considerados en el momento de evaluar su desempeño y diseñar políticas públicas. Su composición es, por otra parte, muy heterogénea. Las entidades financieras tradicionales no suelen estar diseñadas para atender sus necesidades y posibilidades, por lo que facilitar el acceso al crédito tiene que ser uno de los objetivos primarios de una política productiva destinada a este sector. Al mismo tiempo, su inserción desfavorable en las cadenas de valor requiere que la política productiva ofrezca canales de comercialización superadores y regulaciones que le permitan participar de forma equitativa en el entramado productivo formal. Otras políticas sugeridas incluyen darle prioridad a la EPSS en las estrategias de compra pública, la creación de redes de provisión de activos complementarios (máquinas, herramientas, tierra, capacitaciones a trabajadores, vinculación con universidades y centros tecnológicos) y programas para el aumento de la productividad y la diferenciación de

productos. La mejora en las condiciones en que se desenvuelve la EPSS contribuiría al mismo tiempo a reducir las asimetrías territoriales, dado que la EPSS se concentra en los territorios más pobres.

Cuadro 1

Propuestas con mayor consenso según dimensión

(Porcentaje de respuestas de alta prioridad)

Dimensiones y propuestas	% alta prioridad
Productividad	
- Políticas de promoción a la vinculación y transferencia tecnológica entre pymes nacionales y universidades e institutos de CyT	73%
- Apoyo a las innovaciones locales diseñadas para la resolución de problemas comunitarios	67%
- Creación de red de instituciones de capacitación y formación para la productividad y la calidad	61%
Sector Externo	
- Política industrial de promoción de sectores intensivos en conocimiento (de alto dinamismo de la demanda)	76%
- Inversión en infraestructura de comunicación y transporte y logística	75%
- Política industrial de promoción de la integración local de las cadenas de producción	67%
Sectores Estratégicos	
- Puesta en marcha de grandes proyectos estratégicos multisectoriales e interdisciplinarios	73%
- Financiamiento para la innovación	70%
- Creación de empresas públicas en sectores estratégicos	60%
Territorial	
- Fomento a la formación y vinculación tecnológica de las universidades nacionales en relación con los territorios donde están emplazadas.	69%
- Desarrollo de economías regionales a través de capacitaciones, créditos y subsidios y regulación de la cadena de valor (intermediarios, costos logísticos).	67%
- Desarrollo de infraestructura (vial, comunicaciones, energética)	57%
- Apoyo a la diversificación productiva regional hacia sectores intensivos en conocimiento.	57%

Economía Popular

- Compra pública a productores de la economía popular	75%
- Red de provisión de activos complementarios para el funcionamiento de los emprendimientos de la economía popular (capital, acceso al crédito, capacitaciones a trabajadores, vinculación con universidades y centros tecnológicos).	71%
- Provisión de servicios públicos de cuidados para facilitar la participación de mujeres en la economía popular	64%
- Programas para la mejora de la productividad por diferenciación y agregado de valor en la economía popular	63%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Nota: la dimensión productividad tuvo respuestas de 57 personas/instituciones, la de sector externo 20 respuestas, sectores estratégicos 42 respuestas, la dimensión regional 54 y la de la EPSS 25 respuestas (ver cuadro A.7 del Anexo).

Bibliografía

- Abeles, M. y Amar, A. (2017) “La industria manufacturera argentina y su encrucijada”, “La industria manufacturera argentina y su encrucijada”, en M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 112-156.
- Abeles, M., M. Cimoli y P.J. Lavarello (2017), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abeles, M. y M. Cherkasky (2020), “Revisiting balance-of-payments constrained growth 70 years after ECLAC’s manifesto: the case of south America”, *Revista de Economía Contemporânea*, vol. 24, N° 1.
- Amsden, A. (2001), *The Rise of the Rest, Challenges to the West from Late industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Andreoni, A., y H. J. Chang (2018), “The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol 48.
- Andreoni, A., y F. Tregenna (2020), “Escaping the middle-income technology trap: A comparative analysis of industrial policies in China, Brazil and South Africa”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 54.
- Arango, Y. A., P. I. Chena y A. Roig (2017), “Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular”, *Cartografías del Sur*, N°6, Universidad Nacional de Avellaneda, Secretaría de Investigación e Innovación Socioproductiva.
- Arroio, A., y M. Pessoa de Matos (2011), “Políticas de apoyo a micro y pequeñas empresas en Brasil: avances recientes y perspectivas”, en C. Ferraro (comp.): *Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-AECID.
- Asheim, B. R. T. (1996), “Industrial districts as ‘learning regions’: a condition for prosperity”, *European planning studies*, vol. 4, N° 4.
- Bárcena, A., A. Prado y M. Abeles (2015), *Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 138 (LC/G.2653-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Bárcena, A. y A. Prado (2016), El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI, mayo.
- Barletta, F., y G. Yoguel (2017), “¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio estructural?”, en M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Becattini, G., M. Bellandi y L.D. Propris (2011), *A handbook of industrial districts*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Limited.
- Bertellotti, A. (2019), *Estimación cuantitativa de la economía popular. Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas*. Disponible en: <https://www.ocepp.com/post/2019/12/01/informe-estimaci%C3%B3n-cuantitativa-de-la-econom%C3%ADa-popular>
- Bloom, N., J. Van Reenen y H. Williams (2019), “A toolkit of policies to promote innovation”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33, N° 3.
- Boneo, H. (1985), “Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial”, *Estudios CEDES*. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3508>
- Borello, J. A. (1988), *La Rioja, 1980-1987: Evaluación de la política de promoción industrial; decisiones de localización, costos de producción e impacto local*, Buenos Aires, CEUR. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/4335>
- Borello, J y otros. (2013). “El gobierno digital y la actividad económica: Debates y algunas experiencias en la Argentina”, en *Gestión municipal y gobierno electrónico. Experiencias en salud, tramas productivas y turismo*, Buenos Aires, Programa de Mejora de la gestión Municipal del Ministerio del Interior y Transporte (Programa 1855 BID).
- CAF (2011), “Servicios financieros para el desarrollo: Promoviendo el acceso en América Latina”, *serie Reporte de Economía y Desarrollo*, abril.
- Carmona, R. (2002), *Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en los municipios de la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto de la Industria-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cassiolato, J. E. y M. Szapiro (2003), “Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas”, En: *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 35-50.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Síntesis* (LC/SES.38/4), Santiago.
- _____(2020), “La salud como desafío productivo y tecnológico: capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina pospandemia”, Documentos de Proyecto.
- _____(2016), *El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas: documento metodológico*, Serie Estudios y Perspectivas, N° 48 (LC/L.4207), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, octubre (2014), Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586), Santiago, abril.
- _____(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- _____(2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- Cimoli, M. y otros (2017), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, M., G. Dosi, J. Stiglitz, J. (2008), The future of industrial policies in the new millennium: toward a knowledge-centered development agenda, LEM Working paper series, No. 2008/19.
- Cimoli, M., G. Dosi, J. Stiglitz, J (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (2015), “The rationale for industrial and innovation policy”, *Revista do Serviço Público*, N° 66.
- Coatz, D., F. García Díaz y S. Woyecheszen (2011) “El rompecabezas productivo argentino”, *Boletín Informativo Techint*, 334, pp. 17–43
- Cooke, P. (2001) “Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy”, *Industrial and corporate change*, vol. 10, N° 4.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.) (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Banco Interamericano de Desarrollo
- Chang, H. J. (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- Chittaro L., y J.C. Hallak (2018), “Inserción internacional y desarrollo productivo: nuevos lineamientos de política”, *Boletín Informativo Techint*, N° 356, Buenos Aires, Techint, enero-diciembre.

- Dahmén, E. (1988), “‘Development blocks’ in industrial economics”, *Scandinavian Economic History Review*, vol. 36, N° 1.
- Dosi, G. (1982), "Technological paradigms and technological trajectories", *Research Policy*, vol. 11, 147-162., doi: 10.1016/0048-7333(82)90016-6.
- Dosi, G. (1988), “Institutions and markets in a dynamic world”, *The Manchester school*, vol. 56, N° 2.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The economics of technical change and international trade*. LEM Book Series.
- Edler, J. y L. Georghiou (2007), “Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side”, *Research policy*, vol. 36, N° 7.
- Ergas, H. (1987), “The importance of technology policy”, en *Economic policy and technological performance*, 51-96.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*. Centro de Economía Transnacional.
- Ferrer, A. (2004), *La densidad nacional: el caso argentino*, Buenos Aires, Capital Intelectual SA.
- Foray, D., D. C. Mowery y R.R. Nelson (2012), “Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs?” *Research Policy*, vol. 41, N° 10.
- Freeman, C. (1979). The determinants of innovation: Market demand, technology, and the response to social problems. *Futures*, 11(3), 206-215.
- Frenkel, R., y J. M Fanelli. (1995), “Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico”, *Revista de la CEPAL*, N° 56.
- Golonbek, C. y E. Sevilla (2008), “Un estudio de caso sobre banca de desarrollo y agencias de fomento”, documento de trabajo, N° 20, CEFID-AR.
- Granovetter, M. (1985), “Economic action and social structure: The problem of embeddedness”, *American journal of sociology*, vol. 91, N° 3.
- Hermann, J. (2010), “O papel dos Bancos Públicos”, R.236, Brasília, CEPAL – IPEA.
- Hidalgo, C. A. y R. Hausmann (2009), “The building blocks of economic complexity”, *Proceedings of the national academy of sciences*, vol. 106, N° 26.
- Hirschman, A. O. (1958), *The strategy of economic development*, New Haven, Yale University Press.
- Hurtado de Mendoza, Diego (2014), *El sueño de la Argentina atómica: política, tecnología nuclear y desarrollo nacional. 1945-2006*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa.

- Kattel, R., y M. Mazzucato (2018), “Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, N°5.
- Katz, J., y G. Bernat (2012), “Interacciones entre la macro y la micro en la postconvertibilidad: dinámica industrial y restricción externa”, *Desarrollo económico*, vol. 52, N° 207/208.
- Katz, J. y G. Stumpo, G. (2001), “Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional”, *Revista de la CEPAL (LC/G.2150-P)*.
- Kidyba, S. y Vega, D. (2015) *Distribución Funcional del Ingreso en la Argentina, 1950-2007, Estudios y Perspectivas*. 44. Buenos Aires.
- Kulfas, M. y Salles, A. (2018) *Base de Información Industrial Censal de la Argentina (BIICA)*.
- Lavarello, P. J. y M. Sarabia (2017), “La política industrial en la Argentina durante la década de 2000”, en M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavarello, P. y M. Mancini (2017), “Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina”, en Cimoli, M. y Castillo, M. (eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavarello, P.; Minervini, M., Robert, V., y Vázquez, D. (2019). *Las políticas orientadas por misiones: el debate en los países centrales y su aplicación en el contexto de países en desarrollo*. En: *Teoría de la innovación: evolución, tendencias y desafíos. Herramientas conceptuales para la enseñanza y el aprendizaje*. Madrid-Buenos Aires: UNGS-UCM.
- Lin, J. Y. (2014), “Industrial policy revisited: A new structural economics perspective”, *China Economic Journal*, vol. 7, N° 3.
- Lundvall, A. (1985), *Product innovation and user producer interaction*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Lundvall, B. A. (Ed.) (1992), *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, London: Printer.
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Palgrave Macmillan UK.
- Mazzucato, M. (2016), “From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy”, *Industry and Innovation*, vol. 23, N° 2.
- _____(2015), “Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-oriented Public Sector”, Working Paper, No. 824. Annandale-on-Hudson, Nueva York, Levy Economics Institute of Bard College.

- _____(2013), *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*, Anthem Press.
- Mazzucato, M., y C. C. Penna (2016), "Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks". *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 19, N° 4.
- _____(2015), *The rise of mission-oriented state investment banks: the cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES*, SPRU Working Paper Series.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2020). *El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia. Hacia una visión compartida sobre el desarrollo económico de largo plazo y el cambio estructural*.
- Moncaut, N. C. (2019), *Objetivos públicos y privados en el desarrollo económico territorial: el caso del clúster de software de Tandil*. Tesis de Maestría, IDAES-UNSAM, Buenos Aires.
- Myrdal, G. (1957), "The principle of circular and cumulative causation and the drift towards regional economic inequalities in a country", en *Economic theory and under-developed regions*, Bombay, Vora.
- Nelson, R.R. (1994), *The Co-evolution of Technology, Industrial Structure, and Supporting Institutions, Industrial and Corporate Change*, Volume 3, Issue 1, Pages 47-63, <https://doi.org/10.1093/jicc/3.1.47>
- Ocampo, J.A. (2005), "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en Desarrollo", en *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Alfaomega/CEPAL, 2005 - p. 3-50
- OCDE (2013), *Startup América Latina: Promoviendo la innovación en la región*, México, Centro del desarrollo – SEGIB – CONACYT.
- Oman, Charles (2000), "Policy Competition for Foreign Direct Investment: a study of competition among governments to attract FDI", *Development Centre Studies*, OECD.
- Peres, W. y A. Primi (2009), "Theory and practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience", *serie Desarrollo productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perroux, F. (1964), *La economía del siglo XX*, Ariel.
- Porta, F. (2018). *La economía política del desarrollo argentino*. FIDE Coyuntura y Desarrollo, (385), 134-141.
- _____(2016), "La estructura productiva argentina: problemas vigentes y desafíos pendientes", *Voces en el Fénix*, N°53.

- _____(2015), “Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino”, Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Porta, F., J. Santarcángelo y D. Schteingart (2014), “Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos”, Documento de Trabajo, N° 59, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), julio.
- Porter, M. E. (1990), *Competitive advantage of nations: creating and sustaining superior performance*, Simon and Schuster.
- Prebisch, R. (1949), El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas (E/CN.12/89), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Reinert, E. S. (2020), *Industrial policy: A long-term perspective and overview of theoretical arguments*, Working Paper WP 2020-04, UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Rodríguez, O. (2007), “La agenda del desarrollo”, en G. Vidal y A. Guillén Romo. (comp). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, CLACSO. ISBN: 978-987-1183-65-4
- Saviotti, P. P. y K. Frenken. (2006), “Trade variety and the economic performance of countries”, en 11th Conference of the International Schumpeter Society, Sophia Antipolis, junio.
- Srinivas, S. y J. Sutz (2008), “Developing countries and innovation: Searching for a new analytical approach”, *Technology in society*, vol. 30, N° 2.
- Thirlwall, A. (1979), “The balance of payments constraint as an explanation of the international growth rate differences”, *PSL Quarterly Review*, vol. 32, N°128.
- Titelman, D. (2003), “La banca de desarrollo y el financiamiento productivo”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 137, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Tregenna, F. (2016), “Deindustrialization and premature deindustrialization”, en E.S. Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (editors), *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*, Edward Elgar.
- Verhoogen, E. (2020), *Firm-Level Upgrading in Developing Countries*, Mimeo.
- Von Hippel, Eric, (1976), The dominant role of users in the scientific instrument innovation process, *Research Policy*, 5, issue 3, p. 212-239, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:respol:v:5:y:1976:i:3:p:212-239>.

- Yoguel, G., J. Borello, J. y A. Erbes (2009), “Argentina: Cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación”, *Revista de la CEPAL*, N°99.

Anexo 1

Distribución regional e institucional de las propuestas recibidas al formulario del Foro Universitario del Futuro

El instrumento de recolección de propuestas fue desarrollado por la coordinación general del Foro Universitario del Futuro. Además de la información de contacto y referencias institucionales, el cuestionario indagaba sobre un diagnóstico y propuestas de políticas. El formulario estuvo disponible para ser completado entre septiembre y noviembre de 2020. La distribución de las propuestas recibidas por dimensión, región e institución se presenta en los siguientes cuadros.

Cuadro A1

Distribución de las propuestas según dimensión prioritaria

(Cantidad de propuestas)

Dimensión	Cantidad
1. Difusión de nuevas tecnologías y productividad	6
2. Inserción externa y exportaciones	1
3. Identificación y promoción de sectores estratégicos	4
4. Desarrollo productivo territorial	13
5. La economía popular y las políticas de desarrollo productivo	6
Total	30

Fuente: Elaboración propia en base a datos del formulario electrónico diseñado por el Foro Universitario del Futuro - Programa Argentina Futura.

Cuadro A2

Distribución de las propuestas según región

(Cantidad de propuestas)

Región	Cantidad
Centro	10
CABA y PBA	7
Noroeste	7
Patagonia	2
Litoral y Noreste	2
Cuyo	2
Total	30

Fuente: Elaboración propia en base a datos del formulario electrónico diseñado por el Foro Universitario del Futuro - Programa Argentina Futura.

Cuadro A3

Distribución de las propuestas según tipo de institución

(Cantidad de propuestas)

Tipo de institución	Cantidad
Universidad	23
Ente gubernamental (agencia de desarrollo, ministerio, etc.)	5
Otro (ONGs, asociaciones empresariales, independientes, etc)	2
Total	30

Fuente: Elaboración propia en base a datos del formulario electrónico diseñado por el Foro Universitario del Futuro - Programa Argentina Futura.

Anexo 2

Distribución regional e institucional de las propuestas recibidas al formulario del Foro Universitario del Futuro

El instrumento fue diseñado por el equipo de coordinación del eje Futuros de la matriz productiva. Se utilizaron 26 preguntas en 7 grupos correspondientes a las siguientes dimensiones de análisis: 1) datos básicos de encuestado/a, institución de pertenencia y foros en los que participó, 2) Dimensiones del eje Futuros de la Matriz Productiva sobre las que desea ampliar su contribución, 3) dimensión “Desarrollo productivo territorial y la reducción de los desequilibrios territoriales”, 4) dimensión “Difusión de nuevas tecnologías, innovación y productividad”, 5) dimensión “La economía popular y políticas de desarrollo productivo: estrategias para la inclusión”, 6) dimensión “Inserción externa, integración productiva y exportaciones”, 7) dimensión “Participación de sectores de alto contenido tecnológico en la estructura productiva”. El destinatario o destinataria puede completar el formulario completo o abandonarlo para luego retomarlo o no.

El cuestionario fue diseñado para ser autoadministrado y enviado a través de la plataforma a partir de la carga de direcciones de correo electrónico de quienes hayan participado de los foros “Futuros de la Matriz productiva”, “Sistema científico-tecnológico”, “Desarrollo territorial federal”, “Planificación urbana para ciudades resilientes” y “Hambre, pobreza, inseguridad alimentaria” provistas por la coordinación del Foro Universitario del Futuro.

Se envió el cuestionario a 260 destinatarios. La participación fue abierta el 17 de noviembre de 2020 y se enviaron recordatorios el 20 de noviembre y el 25 de noviembre. Se recibieron hasta el día de cierre de la encuesta 100 respuestas completas.

La encuesta tuvo una participación ampliada alrededor del país, habiéndose recibido respuestas de 17 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El 65% de las respuestas provinieron de Buenos Aires, Córdoba y CABA (Cuadro A4). Por su parte, la participación por género estuvo relativamente equilibrada (Cuadro A5).

Cuadro A4

Distribución de los/as encuestados/as según provincias

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Provincia	Cantidad de encuestados/as	Porcentaje
Buenos Aires	31	31%
Córdoba	17	17%
CABA	16	16%
Tucumán	6	6%
Río Negro	4	4%
Entre Ríos	3	3%
Mendoza	3	3%
Chaco	2	2%
Chubut	2	2%
La Rioja	2	2%
Neuquén	2	2%
Salta	2	2%
San Juan	2	2%
San Luis	2	2%
Santa Fe	2	2%
La Pampa	1	1%
Misiones	1	1%
Tierra del Fuego	1	1%
Total	99	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje "Futuros de la Matriz Productiva".

Cuadro A5Distribución de los/as encuestados/as según género⁰*(Cantidad y porcentaje de encuestados)*

Género	Cantidad de encuestados/as	Porcentaje
Masculino	54	55%
Femenino	44	45%
Total	98	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

En cuanto a la cantidad de encuestados/as que indicaron haber participado en cada uno de los ejes del Foro Universitario del Futuro (FUF), en el Cuadro A6 se observa una preponderancia de la participación en los foros “Sistema científico y tecnológico”, “Futuros de la matriz productiva” y “Desarrollo territorial federal”, en parte explicado porque el universo de contactos a quienes se invitó a participar de la encuesta corresponde a personas que participaron de estos ejes.

Cuadro A6Distribución de los/as encuestados/as según participación en cada uno de los ejes del FUF¹⁰*(Cantidad y porcentaje de encuestados)*

Foro	Cantidad de encuestados/as	Porcentaje
Sistema científico y tecnológico	49	49%
Futuros de la matriz productiva	40	40%
Desarrollo territorial federal, nuevos nodos urbanos, clústeres	17	17%
El futuro del trabajo y la transformación tecnológica	15	15%
Integración regional y estrategia de inserción en el mundo	9	9%
Sistema universitario	9	9%
Cambio climático, desarrollo sustentable y transición ecológica	6	6%
Acceso al agua y a energías asequibles, fiables y sostenibles para todos	6	6%
Planificación urbana para ciudades resilientes	5	5%
Federalismo del siglo XXI	5	5%

¹⁰ Cada encuestado/a puede haber participado en más de un foro, por lo que la columna % puede no sumar el 100%.

Hambre, pobreza e inseguridad alimentaria	4	4%
La educación primaria y secundaria del futuro	4	4%
Democracia y participación	4	4%
Estado, nuevas capacidades estatales	3	3%
Salud, prevención y estrategias sanitarias	1	1%
Igualdad de género, diversidades sexuales y políticas de cuidado	1	1%
Derechos humanos	1	1%
Dinámica de la globalización en el contexto pospandemia	0	0%
Vigencias en la forma de discriminación, el odio y la violencia	0	0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

El Cuadro A7 muestra la cantidad de encuestados/as que manifestaron su intención de ampliar su contribución en alguna de las cinco dimensiones propuestas para el eje Futuros de la Matriz productiva.

Cuadro A7

Cantidad de encuestados/as que manifestaron su intención de ampliar su contribución en las dimensiones propuestas para el eje Futuros de la Matriz Productiva¹¹

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Dimensión del eje Futuros de la Matriz Productiva	Cantidad de encuestados/as	Porcentaje
Difusión de nuevas tecnologías, innovación y productividad	57	57%
Desarrollo productivo territorial y reducción de los desequilibrios regionales	54	54%
Identificación y promoción de sectores estratégicos	42	42%
Economía popular e inclusión social	25	25%
Inserción comercial, integración productiva y exportaciones	20	20%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

¹¹ Cada encuestado/a puede haber participado en más de un foro, por lo que la columna % puede no sumar el 100%.

Anexo 3

Cuadros con respuestas a la consulta electrónica

Cuadro A8

Elementos de diagnóstico sobre la dimensión “Difusión de nuevas tecnologías, innovación y productividad” y grado de acuerdo de los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Diagnósticos sobre dimensión Productividad	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Total respuestas
Baja calidad de la producción industrial (baja presencia de certificaciones de calidad).	2%	36%	48%	14%	44
Bajo grado de adopción de tecnologías para la industria 4.0 y falta de sensibilización sobre los potenciales beneficios de su aplicación.	2%	9%	52%	37%	46
Baja calificación de los trabajadores.	9%	28%	43%	21%	47
Bajo nivel de inversión (producción fuera de escala, falta de actualización tecnológica).	2%	10%	44%	44%	50
Bajo nivel del gasto privado en actividades de innovación.	2%	8%	18%	71%	49
Orientación a mercados de bajos estándares competitivos (orientación hacia demandas poco complejas).	0%	26%	44%	30%	43
Falta de articulación entre el sector productivo y, entre este y las universidades y centros tecnológicos.	0%	2%	26%	72%	54
Problemas de coordinación de políticas industriales y de ciencia, tecnología e innovación.	0%	4%	24%	72%	54
Dificultades para la ejecución de estrategias a través de las instituciones de extensionismo industrial.	0%	9%	49%	42%	45
Problemas de abastecimiento de insumos y funcionamiento de redes de proveedores.	0%	12%	63%	26%	43
Dificultades para la importación de insumos y maquinarias.	0%	19%	52%	29%	42

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Cuadro A9

Propuestas en torno a la dimensión “Difusión de nuevas tecnologías, innovación y productividad” y grado de prioridad otorgado a las mismas por los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Propuestas sobre dimensión Productividad	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total respuestas
Creación de clústeres y parques industriales	2%	30%	34%	34%	50
Incentivos a la actualización tecnológica e incorporación de industria 4.0.	4%	4%	41%	51%	49
Desarrollo de servicios de consultorías y asesorías en materia tecnológica, organizacional, productiva, comercial o de calidad.	6%	16%	48%	30%	50
Mesas sectoriales para implementación de políticas.	4%	8%	42%	46%	52
Programas de desarrollos de proveedores de grandes empresas nacionales y extranjeras.	8%	14%	41%	37%	49
Políticas de promoción a la vinculación y transferencia tecnológica entre pymes nacionales y universidades e institutos de CyT.	2%	2%	24%	73%	55
Políticas de atracción de inversión extranjera.	21%	38%	28%	13%	47
Creación de red de centros de excelencia para la vinculación tecnológica.	6%	4%	35%	56%	54
Facilitar la importación de productos de elevado contenido tecnológico.	25%	23%	31%	21%	48
Promover planes de formación en nuevas tecnologías.	2%	4%	38%	57%	53
Apoyo a las innovaciones locales diseñadas para la resolución de problemas comunitarios.	2%	4%	28%	67%	54
Creación de red de instituciones de capacitación y formación para la productividad y la calidad.	2%	12%	25%	61%	51

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Cuadro A10

Elementos de diagnóstico sobre la dimensión “Inserción externa, integración productiva y exportaciones” y grado de acuerdo de los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Diagnósticos sobre dimensión Sector Externo	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Total respuestas
Falta de acuerdos comerciales limita el acceso a mercados internacionales.	7%	21%	43%	29%	14
Acuerdos comerciales que amenazan ramas de actividad de producción local.	0%	21%	71%	7%	14
Baja productividad de las empresas.	0%	19%	63%	19%	16
Problemas de información y conocimiento sobre el mercado de exportación.	0%	13%	56%	31%	16
Elevados costos de transporte y logística	0%	0%	44%	56%	16
Insuficiente explotación de los recursos naturales.	15%	38%	38%	8%	13
Especialización en productos con bajo dinamismo de la demanda.	0%	15%	62%	23%	13
Especialización en productos con baja diferenciación.	0%	18%	53%	29%	17
Escasez de recursos humanos calificados.	0%	47%	35%	18%	17
Elevadas cargas impositivas.	13%	27%	27%	33%	15
Poco valor agregado incorporado a las exportaciones basadas en recursos naturales.	0%	6%	59%	35%	17

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Cuadro A11

Propuestas en torno a la dimensión "Inserción externa, integración productiva y exportaciones" y grado de prioridad otorgado a las mismas por los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Propuestas sobre dimensión Sector Externo	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total respuestas
Alcanzar acuerdos comerciales que permitan ampliar el acceso a mercados externos.	0%	13%	44%	44%	16
Políticas de promoción a la sustitución de importaciones con producción local.	6%	13%	31%	50%	16
Capacitación a las empresas sobre condiciones comerciales, legales, de calidad, etc. para el acceso a mercados externos.	6%	18%	35%	41%	17
Políticas de promoción de la adopción de nuevas tecnologías y mejora de la productividad y calidad.	0%	0%	38%	63%	16
Política industrial de promoción de sectores intensivos en conocimiento (de alto dinamismo de la demanda).	0%	0%	24%	76%	17
Política industrial de promoción de la integración local de las cadenas de producción.	0%	0%	33%	67%	15
Inversión en infraestructura de comunicación y transporte y logística.	0%	0%	25%	75%	16
Fomentar la inversión en la explotación de recursos naturales en los que somos subexplotados.	13%	40%	40%	7%	15
Promover las exportaciones no tradicionales de productos regionales de origen agropecuario .	0%	19%	56%	25%	16
Promover la exportación de productos regionales.	0%	19%	50%	31%	16
Políticas de incentivo y apoyo para la adopción de estándares de calidad, ecológicos y de trabajo internacionales.	0%	13%	25%	63%	16

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje "Futuros de la Matriz Productiva".

Cuadro A12

Elementos de diagnóstico sobre la dimensión “Identificación y promoción de sectores estratégicos” y grado de acuerdo de los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Diagnósticos sobre dimensión Sectores Estratégicos	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Total respuestas
Fuerte heterogeneidad estructural.	9%	6%	21%	64%	33
Creciente desindustrialización en la región y en el país.	6%	18%	24%	53%	34
Pérdida de participación de la industria manufacturera en las exportaciones.	0%	10%	52%	39%	31
Bajo peso y pérdida de participación de las actividades de alto contenido tecnológico.	9%	3%	35%	53%	34
Bajos eslabonamientos locales de los sectores productores de materias primas.	3%	3%	63%	30%	30
Insuficiente articulación de las actividades intensivas en conocimiento con proveedores locales.	3%	6%	50%	41%	34
Bajo peso de la industria de bienes de capital, instrumentos y servicios tecnológicos en el entramado productivo nacional.	3%	6%	39%	53%	36
Bajo gasto privado en I+D.	3%	9%	49%	40%	35
Falta de articulación del sistema científico tecnológico con el sistema productivo en torno a sectores intensivos en conocimiento o de alto dinamismo tecnológico.	5%	11%	32%	51%	37
Debilidad en las capacidades de manufactura en sectores intensivos en conocimiento (problemas de calidad e implementación de buenas prácticas).	0%	16%	52%	32%	31
Falta de trabajadores calificados para sectores intensivos en conocimiento.	8%	22%	51%	19%	37
Baja articulación de los servicios intensivos en conocimiento con demandas locales (industria, comercio, sector público).	3%	6%	38%	53%	34
Baja articulación de políticas industriales en torno a la compra pública para la innovación.	0%	7%	43%	50%	30

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Cuadro A13

Propuestas en torno a la dimensión “Identificación y promoción de sectores estratégicos” y grado de prioridad otorgado a las mismas por los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Propuestas sobre dimensión Sectores Estratégicos	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total respuestas
Financiamiento para la innovación.	0%	11%	19%	70%	37
Programas de apoyo a empresas basadas en conocimiento.	0%	3%	42%	56%	36
Fomento al desarrollo de servicios tecnológicos en torno a la explotación y puesta en valor de los recursos naturales.	6%	20%	29%	46%	35
Puesta en marcha de grandes proyectos estratégicos multisectoriales e interdisciplinarios.	3%	3%	22%	73%	37
Promoción de sectores difusores de conocimiento (maquinaria, software, equipamiento).	3%	8%	42%	47%	38
Beneficios y programas específicos para sectores con soluciones tecnológicas a problemas ambientales.	3%	0%	44%	53%	36
Creación de agencias o instituciones especializadas en estudios prospectivos.	9%	20%	43%	29%	35
Incentivar la participación de mujeres en carreras STEMS (ciencia tecnología ingeniería y matemáticas).	3%	9%	40%	49%	35
Creación de empresas públicas en sectores estratégicos.	6%	11%	23%	60%	35
Creación de agencias o instituciones especializadas en la transferencia tecnológica desde los sectores intensivos en conoc. a los sectores usuarios de nuevas tecnologías.	8%	19%	19%	54%	37
Compra pública para la innovación orientada a la creación de nuevos mercados en etapas precompetitivas.	0%	15%	35%	50%	34
Incentivos a empresas para la compra de insumos a proveedores locales.	0%	8%	37%	55%	38

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Cuadro A14

Elementos de diagnóstico sobre la dimensión “Desarrollo productivo territorial y la reducción de los desequilibrios territoriales” y grado de acuerdo de los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Diagnósticos sobre dimensión Regional	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Total respuestas
Infraestructura insuficiente (transporte, energía, conectividad).	2%	8%	46%	44%	50
Deficiencia en los servicios de logística y distribución.	2%	8%	46%	44%	48
Debilidad de entramados productivos locales (falta de proveedores y escasas vinculaciones).	4%	8%	41%	47%	51
Baja productividad de las empresas pymes (por bajas capacidades y/o escala de producción).	2%	26%	45%	26%	42
Debilidad de capacidades estatales a nivel local.	4%	10%	54%	32%	50
Debilidad de las políticas locales para desarrollo productivo (agencias de desarrollo local).	4%	12%	39%	45%	51
Desigualdad regional en la calificación de la fuerza de trabajo.	2%	10%	48%	40%	50
Dificultades de coordinación de la política pública (nacional-provincial-local).	6%	2%	34%	58%	53
Falta de información y bases de datos sobre condiciones productiva locales (para el diseño de política).	6%	8%	43%	43%	53
Debilidades/insuficientes conexiones entre actividad productiva local y univ. u otras instituciones de CyT.	6%	6%	46%	42%	52
Falta de planificación del desarrollo regional.	4%	6%	26%	64%	53

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Cuadro A15

Elementos de diagnóstico sobre la dimensión “Desarrollo productivo territorial y la reducción de los desequilibrios territoriales” y grado de acuerdo de los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Propuestas sobre dimensión Regional	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total respuestas
Creación de clústeres y parques industriales.	8%	29%	42%	21%	52
Beneficios impositivos para empresas radicadas en áreas geográficas de bajo desarrollo.	14%	22%	39%	25%	51
Fomento a la formación y vinculación tecnológica de las universidades nacionales en relación con los territorios donde están emplazadas.	0%	9%	22%	69%	54
Desarrollo de economías regionales a través de capacitaciones, créditos y subsidios y regulación de la cadena de valor (intermediarios, costos logísticos).	0%	7%	26%	67%	54
Apoyo a la diversificación productiva regional hacia sectores intensivos en conocimiento.	2%	6%	36%	57%	53
Apoyo a la diversificación productiva regional orientada en la explotación de recursos naturales.	26%	21%	25%	28%	53
Desarrollo de infraestructura (vial, comunicaciones, energética).	2%	6%	35%	57%	54
Atracción de inversiones extranjeras.	38%	36%	20%	6%	50
Fomento al registro de denominaciones de origen e indicaciones geográficas (facilitación regulatoria, incentivos fiscales atados a este requisito, capacitación y difusión de su importancia).	2%	31%	33%	35%	52
Coordinación interjurisdiccional de la política productiva (local, provincial, nacional).	2%	2%	25%	72%	53
Fomento al crecimiento de ciudades intermedias.	4%	19%	45%	32%	53

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Cuadro A16

Elementos de diagnóstico sobre la dimensión “La economía popular” y grado de acuerdo de los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Diagnósticos sobre dimensión Economía Popular	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Total respuestas
Baja productividad de las unidades productivas de la economía popular.	5%	14%	33%	48%	21
Especialización de la economía popular en sectores de bajo valor.	5%	14%	41%	41%	22
Falta de canales de comercialización de los productos o condiciones abusivas de la cadena de comercialización existente.	0%	0%	33%	67%	24
Falta de acceso a activos complementarios: máquina, herramientas, capital de trabajo, tierra, etc.	0%	4%	29%	67%	24
Problemas de acceso al crédito.	0%	0%	30%	70%	23
Baja coordinación entre las diferentes políticas orientadas a la economía popular.	0%	0%	48%	52%	23
Insuficiente capacitación y formación de los trabajadores.	0%	19%	52%	29%	21
Insuficiente capacitación y formación en la gestión de empresas de la economía popular.	0%	4%	52%	43%	23
Entornos ambientales inadecuados para el trabajo.	4%	17%	39%	39%	23
Falta de políticas productivas orientadas a la economía popular.	0%	8%	25%	67%	24

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Cuadro A17

Propuestas en torno a la dimensión “La economía popular” y grado de prioridad otorgado a las mismas por los participantes de la consulta electrónica

(Cantidad y porcentaje de encuestados)

Propuestas sobre dimensión Economía Popular	Baja	Media baja	Media alta	Alta	Total respuestas
Incentivos a la profesionalización de microemprendimientos.	4%	29%	29%	38%	24
Apoyo al establecimiento de nuevas empresas en barrios populares.	4%	16%	24%	56%	25
Apertura de escuelas técnicas y centros de formación y capacitación en los barrios populares.	4%	8%	28%	60%	25
Provisión pública de servicios profesionales y consultorías en gestión y comercialización para empresas de la economía popular.	0%	16%	44%	40%	25
Programas para la mejora de la productividad por diferenciación y agregado de valor en la economía popular.	0%	13%	25%	63%	24
Orientación de la economía popular hacia sectores de alto valor intensivos en trabajo (por ejemplo, producción agroecológica).	0%	9%	32%	59%	22
Orientación de la economía popular hacia demandas populares (por ejemplo, construcción, saneamiento, acceso al agua potable).	0%	17%	26%	57%	23
Beneficios o apoyos financieros para la adquisición de bienes de capital.	0%	21%	33%	46%	24
Red de provisión de activos complementarios para el funcionamiento de los emprendimientos de la EPSS (capital, acceso al crédito, capacitaciones a trabajadores, vinculación con universidades y centros tecnológicos).	0%	4%	25%	71%	24
Provisión de servicios públicos de cuidados para facilitar la participación de mujeres en la economía popular.	4%	16%	16%	64%	25
Compra pública a productores de la economía popular.	0%	8%	17%	75%	24

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta electrónica diseñada por el Eje “Futuros de la Matriz Productiva”.

Argentina > futura



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 argentina.gob.ar/argentina-futura