

La sintonía fina del “modelo”

RECIENTEMENTE EL GOBIERNO NACIONAL HA LANZADO DOS MEDIDAS RECIBIDAS CON GRAN EXPECTATIVA EN EL AMBIENTE INDUSTRIAL. UNA DE ELLAS ES DE LARGO PLAZO, EL PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL 2020. LA OTRA POR EL CONTRARIO ES DE MUY CORTO PLAZO, LA AMPLIACIÓN DE LAS LICENCIAS NO AUTOMÁTICAS DE IMPORTACIÓN.

AMBAS DISPOSICIONES RESULTAN INSPIRADAS EN EL DISCURSO PRESIDENCIAL, QUE MANIFIESTA QUE SE ASIGNA A LA INDUSTRIA UN ROL ESTRATÉGICO EN EL DESARROLLO NACIONAL. UNA Y OTRA MEDIDA, UN PLAN DE LARGO ALCANCE Y LAS PROTECCIONES DE CORTO TÉRMINO SE HAN RECLAMADO DESDE ESTAS PÁGINAS CON FRECUENCIA.

EL PLAN ESTRATÉGICO

El plan estratégico anunciado tiene por objetivos un crecimiento anual del PBI del 5% y del PBI industrial del 7%, apunta a un comercio exterior total de 246.000 millones de dólares con superávit de 26.000 millones, y aspira a una tasa de desempleo del 5% y un nivel de inversión de 28% del PBI.

Es un desafío ambicioso, pero a la vez es necesario y ciertamente posible.

¿Cómo lograr estos objetivos? Aquí aparecen las dudas.

El gobierno sostiene que ya se hicieron las reformas estructurales y que solo se requiere prolongar en el tiempo la vigencia de esos cambios y la “sintonía fina” del modelo.

Con esta visión es que se implementan los “foros regionales”, ámbitos de discusión entre actores de una misma cadena de valor sectorial.

El formato de los foros consiste de tres horas de debate con invitados especiales, alrededor de 100 personas, divididos en mesas simultáneas tras la apertura de la Ministra de Industria. En los anuncios previos también se mencionó la participación de la CEPAL.

El diseño de estos foros tiene una virtud, que es la participación de todos los actores de la cadena de valor. A la vez el tiempo destinado parece escaso para la magnitud del desafío. Esperamos que tenga continuidad con nuevos encuentros. Es factible suponer que el resultado de los foros regionales, que ya han comenzado a desarrollarse, será una serie de medidas y políticas activas a implementar en los próximos años.

El Ministerio de Industria definió diez sectores productivos como estratégicos: Alimentos; Calzado, Textiles y Confecciones; Madera, Papel y Muebles; Material de Construcción; Bienes de capital; Maquinaria Agrícola; Autos y autopartes; Medicamentos; Software y Productos Químicos y Petroquímicos.

El motivo aparente de tal selección es que estos sectores representan actualmente el 80% del PBI industrial y más del 60% del empleo industrial.

Una primera observación es que la selección de sectores estratégicos, tal como se ha planteado (80% del PBI y 60% del empleo) reproduce la estructura industrial vigente.

Es decir la estructura trunca que ha dejado el “neoliberalismo” y que en la posconvertibilidad no se ha revertido y en muchos casos se ha afianzado.

Aparentemente no se ha explorado que sectores tienen mayor potencial de crecimiento, superior poder de tracción sobre el resto o muestran un poder multiplicador hacia otros sectores. Si así se hizo, al menos no se lo ha explicitado.

Si bien es cierto que examinar puertas adentro cada sector o su interrelación con otros es una tarea que plantea enormes dificultades, a la vez es imprescindible al menos esbozarla. Estos análisis, aunque sean realizados de manera elemental, serían claves en un proyecto estratégico a mediano o largo plazo.

Acompañando lo anterior, quizás sería pertinente responder cuáles son los sectores necesarios para una estructura industrial más autónoma que se



RUBÉN FABRIZIO

Ingeniero Electrónico UBA.
Docente Departamento de Ingeniería Industrial, FI-UBA.
Gerente CIPIBIC.

deberían desarrollar y que hoy no están presentes en la estructura vigente.

Procurando contribuir al debate y a la vez destacar un tipo de abordaje metodológico al análisis de los subsectores incluimos en este número artículos sobre la cadena de valor del cuero y los convenios con China en materia ferroviaria, así como en números anteriores analizamos la industria electrónica o la de maquinaria agrícola.

También ayudaría a lograr un mejor desarrollo industrial definir hacia cuales sectores productivos estratégicos se orientará el esfuerzo estatal en los próximos años. Conjuntamente con lo anterior sería adecuado puntualizar qué instrumentos y políticas públicas se alentarán para que todos los sectores industriales se fortalezcan, reconviertan y/o especialicen hacia aquellas áreas estratégicas.

Algunos de los sectores podrían ser, por ejemplo: energía nuclear, agro alimentos, tecnología espacial, minería, petroquímica, industria farmacéutica, industria aeronáutica, industria naval, industria ferroviaria, electrónica, etc. Industrias que, en muchos casos fueron objeto de una destrucción salvaje en la década del 90 y cuya reconstrucción aun está pendiente. Obviamente que esto debería surgir de un profundo estudio previo, cuya concreción es una tarea compleja que requiere ante todo una férrea decisión estratégica.

Algunos de los pilares esenciales de las políticas públicas imprescindibles deben ser: instrumentos de financiamiento para la producción, exigencias mínimas de contenido nacional, desgravaciones impositivas para la inversión con contenido nacional y protección sobre las importaciones. Es difícil imaginarse un plan de desarrollo sin estas cuestiones cardinales desplegadas con amplitud.

La experiencia mundial así lo indica. Es un buen ejemplo el programa de recuperación económica francés ideado por Jean Monnet en 1946. También lo son las experiencias de desarrollo

industrial en el sudeste asiático en tiempos más recientes.

EL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL

Este sector merece un análisis especial. No cabe ninguna duda que es un sector estratégico, al cual los países soberanos dan especial atención.

Basta observar en el *Cuadro 1* como se ha transformado la estructura productiva de las naciones avanzadas. Allí se verifica el crecimiento de la industria sobre la agricultura y dentro del sector industrial, el crecimiento de la producción de bienes de producción (que incluye a los BK) sobre los bienes de consumo.

Definir al sector de BK en general, como “sector bolsa”, ayuda solo de manera limitada, en función de algunos problemas y situaciones comunes. Para obtener todas las potencialidades de cada rama, debe segmentarse en cada uno de los subsectores.

Los bienes de capital no son una sola cadena de valor, sino más bien son transversales a varias cadenas de valor. Es más conveniente hablar entonces de “redes de valor”, como señala el Ing. Aníbal Mellano en varias publicaciones de CAPIPE.

Una vez identificados esos subsectores, tarea nunca sencilla, se pueden desarrollar políticas específicas, directas e indirectas. Quizás las indirectas, con un marco regulatorio adecuado, sean las de mayor potencial.

Por ejemplo, tomemos el caso de los fabricantes de ascensores. Quizás sea más conveniente para este sector que se establezcan líneas de créditos blandas para los consorcios de edificios que deban renovar sus unidades, con la condición de comprar industria nacional; o que existan planes estatales de vivienda que atiendan el enorme déficit habitacional que existe, incluyendo la preferencia o privilegio de los ascensores nacionales.

Los proveedores de equipos vinculados a la infraestructura hidrocarburífera,

seguramente tendrían un horizonte mejor si existiera un plan de inversiones para revertir el estancamiento de la producción y las reservas con privilegio para los proveedores nacionales de bienes, partes, piezas e insumos. El efecto de tener una empresa petrolera estatal, como es habitual en otras naciones, tendría un efecto beneficioso en la cadena de proveedores nacionales.

O en el caso de la minería la reversión de la legislación vigente, privilegiando la industrialización local de los *commodities* minerales, impactaría favorablemente en varias cadenas de bienes de capital.

Una mención especial merece el tratamiento de la importación de plantas llave en mano, nuevas y usadas, a través de las resoluciones 256 y 511 del 2000. Otra de las herencias recibidas de la convertibilidad conservadas hasta el presente.

A principios de este año 2011 se aprobó, a la empresa brasileña Vetorial importaciones por un valor de algo más de 10 millones de dólares para la instalación de una planta de arrabio en el Chaco. Financiada con un crédito del bicentenario, se trata de una planta usada trasladada de Bolivia, que se ingresa contradictoriamente en el régimen de plantas nuevas.

Muchos de los bienes que se autorizan a importar son de fabricación nacional: filtros de mangas; cucharas de colada; tolvas para almacenaje; transportadores; balanzas de plataforma; compresores de aire; bombas centrífugas; puente grúa; armazones para techumbre; baterías de silos metálicos; plataformas volcadoras hidráulicas; válvulas; tuberías de acero sin alea; y diversos bienes que se integran en un alto horno para la obtención de arrabio.

“...se termina dando la ‘paradoja’ de que, pese al contexto macroeconómico favorable para los sectores productivos, se termina alentando desde el ámbito gubernamental la sustitución de producción nacional por importaciones, como

CUADRO Nº 1. LEYES DE LA DINÁMICA ECONÓMICA EN LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

	PB Agricultura / PB Total	PB Industrial / PB Total	Bienes de consumo / PB industrial	Bienes de producción / PB industrial
Mitad del siglo XIX	50%	20%	66%	33%
Mitad del siglo XX	20%	50%	33%	66%

Fuente: *Bienes de capital y tecnología en el tercer mundo*, Daniel Chudnovsky / Masafumi Nagao, 1987.

en la década de 1990. Y, por esa vía, se inhibe el fortalecimiento y el desarrollo de actividades claves para la generación de ventajas competitivas dinámicas por sus efectos en materia de incrementos en la capacidad productiva potencial, dinamización de encadenamiento intra e interindustriales, aumentos en la capacidad generadora de empleo en la economía y una mayor calificación de la fuerza de trabajo, fortalecimiento de procesos de aprendizaje tecnológico y de difusión de conocimientos y saberes, creciente injerencia nacional en la industria, etc.”¹

Entendemos que estos son los tipos de análisis que deberían hacerse al definir un proyecto estratégico para el próximo decenio de manera de garantizar la completa reversión de las estructuras industriales heredadas.

Es esencial analizar el proceso de concentración del producto industrial y la pérdida de peso específico de las empresas nacionales y particularmente Pymis. Dos artículos, uno en esta edición y otro en la anterior, abordan estas cuestiones.

Un proyecto industrial nacional debe apuntar a multiplicar los actores de la actividad, a reducir notoriamente la concentración y la desnacionalización de la estructura industrial.

Esta es una de las prioridades básicas de un proyecto estratégico industrial.

La idea de que lo que falta es la “sintonía fina” del modelo vigente parte de un análisis errado, que es suponer que solo se trata de transitar el camino actual durante más tiempo.

LAS LICENCIAS

El 15 de febrero de 2011, la Resolución N° 45 del Ministerio de Industria amplió las licencias de importación en alrededor de 200 nuevos productos –incluyendo entre otros a automóviles de alta gama, motocicletas, bicicletas y sus partes, autopartes, celulares, reproductores de DVD, vajilla en general, adornos, espejos, envases de cartón, bolsas de papel, etiquetas, textiles, metalúrgica, moldes y matrices–.

Estos fueron agregados a la lista de 600 productos cuya importación se encuentra bajo el régimen de licencias, que son de larga data. Ya en 2008 y 2009 se aprobaron 4 nuevos regímenes que afectaron a 189 posiciones arancelarias, que se agregaron a las 89 preexistentes.

La instrumentación de licencias de importación es una medida legítima de

cualquier país soberano. Estas y otras medidas de resguardo se han utilizado a lo largo y a lo ancho del mundo, antes y ahora. *Antidumping*, cupos, precios de referencia, normas técnicas, todas ellas junto a las licencias de importación son instrumentos legítimos de protección.

Dicho esto podemos afirmar que las licencias de importación tomadas de manera extendida, sin estar inscriptas en un plan estratégico de mediano plazo pierden su efectividad. Obviamente ayudan a algún sector en dificultades, aunque son disposiciones cuya acción protectora es de cortísimo plazo, de algunos pocos meses.

Aunque son medidas genuinas, y bienvenidas que hayan sido instrumentadas, no atacan las causas –la estructura industrial trunca y el déficit de competitividad–, sino que actúan sobre las consecuencias –el aumento de las importaciones y la caída del superávit–.

Evidentemente ante una coyuntura muy complicada (pérdida de competitividad, agresividad de importaciones a precios desleales) y ausencia de otras políticas activas numerosos sectores y cámaras industriales han apoyado la medida.

En algunos casos el apoyo de organizaciones industriales ha sido de tipo político, al defender la adopción de medidas proteccionistas frente al ataque de sectores de la oposición, políticos y económicos, de corte “neoliberal”.

Pero cuando se profundiza el tema con los funcionarios encargados de su implementación, aplicación y control se observa que en realidad son medidas para proteger no tanto a la industria como al disminuido superávit de la balanza comercial.

El gobierno estima reducir durante 2011 en 9.000 millones las importaciones, un tercio de esa cifra por las 400 licencias preexistentes y los 2/3 restantes por las nuevas 200 licencias. Esto significa aproximadamente un 15 % del total de las importaciones.

Un tercio de las importaciones con licencias tienen origen en Brasil. Luego siguen China con un quinto, Alemania con un décimo y por debajo de estas cifras en orden de importancia Estados Unidos, México, Italia, Francia, España, Japón, Uruguay.²

Y aquí está el meollo de la cuestión. El período de auge del “modelo”, cuando el tipo de cambio alto posdevaluación de 2002 permitió, a través de salarios deprimidos a escala internacional y

capacidad instalada ociosa, un importante aumento de la producción industrial y el empleo, se está agotando. La necesaria recuperación de los salarios, el aumento de las materias primas industriales en mercados concentrados y un dólar “aquietado” hacen perder competitividad a la industria.

En ese escenario, el recurso de las licencias no se integra a un proceso virtuoso de protección para sectores seleccionados dentro de un plan industrial nacional, sino que es un medio para detener la creciente disminución del saldo de la balanza comercial.

Basta mencionar que en la reciente Res. 45/2011 se establecieron licencias para laminados de inoxidable que no se fabrican en el país; también para posiciones bolsas de forjados de acero donde conviven productos fabricados y no fabricados en Argentina que son claves para sectores de alto valor agregado industrial como los fabricantes de bienes de capital.

Y se verifica la paradoja siguiente: se pueden importar algunos Bienes de Capital complejos sin licencia ni arancel, pero el industrial nacional que fabrica ese mismo producto en Argentina tiene que importar algunos insumos no fabricados con licencia de importación y arancel. Es decir se castiga a un sector de alto valor agregado industrial frente al mero importador.

En definitiva ante la constatación de la estructura industrial trunca, donde se han perdido o extranjerizado eslabones de las cadenas de valor industrial que provoca la avalancha de importaciones de bienes, partes, piezas e insumos, se adopta una medida aislada y circunstancial como las licencias.

Sin dudas sería un mejor abordaje, dentro de un plan industrial integral, definir políticas activas que permitan recuperar o iniciar la producción de esos bienes, partes, piezas e insumos; además de industrializar las materias primas básicas y commodities para dotar de competitividad a los productores nacionales de mayor valor agregado.

Es decir en lugar de mirar la “estructura comercial” se debe atender la “estructura industrial”, ya que el problema no es una coyuntura comercial desfavorable, sino un déficit tecnológico estructural.

Este es el ejemplo de Taiwán por ejemplo, donde ante la dependencia de las importaciones japonesas, en lugar de establecer licencias de importación,

decidieron un plan de fabricación nacional de insumos a través de una ley de desarrollo de componentes y productos críticos.³

En cuanto a la cuestión operativa de las licencias implementadas, cabe agregar que la armadura automotriz, a pesar de ser fuertemente deficitaria en su balanza comercial pero con gran poder de *lobby*, logró modificar la situación de sus insumos.

Una resolución complementaria, la 77/2011 permite un mecanismo de excepción para insumos clave si el importador reviste el carácter de usuario, en particular orientado a las autopartes, que fue el rubro más afectado por la Res 45.

Estas excepciones alcanzarían a algunos fabricantes nacionales de bienes de capital, que exportan y sustituyen importaciones de alto valor agregado. No está claro el mecanismo para que logren esas excepciones, que imaginamos más sencilla para las terminales automotrices. Sugestivamente además aparecen entre las excepciones algunos productos finales, habiendo fabricación nacional de ese bien.

CONCLUSIONES

Estas licencias y el anunciado plan, en definitiva, no son suficientes para cambiar la estructura industrial vigente. En realidad porque no se proponen modificarla al incurrir en el error de considerar que dicho cambio no es necesario.

Suponemos que esto es consecuencia directa de la convicción del equipo de gobierno que sostiene que las reformas estructurales para contrarrestar la herencia neoliberal ya fueron realizadas, restando solamente la “sintonía fina”.

Entendemos, en cambio, que hay evidencia que señala lo contrario.

A pesar de la indudable intervención estatal en los últimos años, legítima sin ninguna duda, no se ha verificado la reversión esencial de las estructuras industriales de los años 90.

En el plano industrial y ante el agotamiento del “dólar alto”, que enmascaró la situación durante varios años, se hace innegable. Apuntar a la “sintonía fina” sin concretar las necesarias

reformas estructurales va a conducir en el mediano plazo a una de las recurrentes crisis de nuestro país y habremos desperdiciado una oportunidad histórica de retomar la senda del desarrollo junto al crecimiento.

Por lo tanto estimamos procedente avanzar en cambios profundos del andamiaje jurídico y legal industrial. De acuerdo a la experiencia acumulada en todo el mundo industrializado, un plan estratégico industrial debería contar con las siguientes herramientas esenciales:

1) **Protección arancelaria.** Recientemente Brasil estableció aranceles del 35% para las matrices, o del 14% para los aerogeneradores. Aunque en la actualidad la protección es una combinación de normas técnicas que establecen barreras para arancelarias y otras medidas activas de defensa ante la importación desleal como *antidumping*, precios de referencia o licencias, las barreras arancelarias no han perdido vigencia. La articulación de los valores de aranceles debe premiar las exportaciones de mayor valor agregado y desalentar las de bajo valor, penalizando fuertemente las exportaciones de materia prima bruta como las que predominan en la actividad minera.

2) **Exigencias de contenido nacional,** a través de la legislación de Compre Nacional. Especialmente las naciones desarrolladas utilizan estos mecanismos donde el poder de compra estatal se direcciona hacia los productos nacionales, especialmente los de mayor valor agregado. Por ejemplo con la obligación a los Concesionarios de Servicios Públicos de cumplir con el Compre Nacional.

3) **Instrumentos específicos de financiamiento para actividades industriales.** Es decir creación de una banca de fomento industrial o banco de desarrollo. Priorizando el fomento hacia las empresas pequeñas y medianas, de manera amplia. Es decir no solamente financiación blanda para el equipamiento e inversión en tecnología de la pymis, sino fundamentalmente apuntar a capturar más mercado

para los fabricantes locales con créditos blandos para la compra de bienes producidos por la industria nacional. Esto último es clave en el sector de BK. El aumento de la competitividad debe ser el resultado fundamentalmente de la innovación y la inversión y no de los bajos salarios, y las Pymis son el factor más dinámico para dar un salto en la productividad y la competitividad si se les brinda condiciones apropiadas.

4) **Definición de sectores estratégicos** o áreas indispensables de desarrollo, en función de su densidad tecnológica, su valor agregado, el mercado potencial, sus encadenamientos industriales, sus impacto energético y ambiental. Y hacia ellas deberían dirigirse los esfuerzos estatales en investigación, educación, beneficios fiscales y exenciones impositivos. Es decir todas las pautas de promoción convergiendo sobre esas áreas estratégicas.

La íntima vinculación e interdependencia de la industria con los otros sectores de la economía demanda que para esa transformación industrial deba abordarse la reestructuración del área energética que se encuentra en situación crítica y donde continúa vigente el modelo de los 90 (ver artículo en esta misma edición y numerosos artículos en ediciones anteriores).

La industria requiere también que el campo demande bienes industriales en cantidad y diversidad, y por tanto necesita de centenares de miles de productores y no un campo sin productores ni trabajadores. La absurda oposición campo industria, basada en algunos conflictos reales, se derriba de este modo.

Desde *Industrializar Argentina* celebramos que se instale un debate sobre un proyecto estratégico industrial por el cual hemos bregado desde la primera edición.

Reafirmamos el compromiso de aportar con pasión, con seriedad y en forma franca al mismo como lo atestigua nuestra trayectoria. ■

1. *Página/12*, “Paradojas industriales”, Esteban Ferreira y Martín Schorr, 06-02-2011.

2. Dante Sica, *abeceb.com*, Informe de Comercio Exterior, Marzo 2011.

3. Amsden, A.H. (2004), “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología”, *Revista de la CEPAL*, n° 82.