

# Industria ensambladora o industria nacional

**EN NUMEROSAS INTERVENCIONES LA PRESIDENTA DE LA NACIÓN Y SU MINISTRA DE INDUSTRIA HAN DESTACADO EL ÉXITO Y LAS VIRTUDES DEL RÉGIMEN DE FABRICACIÓN DE PRODUCTOS ELECTRÓNICOS QUE SE INSTAURÓ EN TIERRA DEL FUEGO A FINES DEL AÑO 2009.**

**PARACE QUE FINALMENTE HEMOS LOGRADO EMPAREJAR A BRASIL, QUE NOS AVANTAJABA CON EL POLO ENSAMBLADOR DE MANAOS. ESTARÍAMOS AHORA EN EL SENDERO CORRECTO PARA “EQUIPARAR ESTA BENDITA TIERRA DEL FUEGO A LA MANAOS DE BRASIL O A LA MAQUILA MEXICANA O A OTRAS ZONAS DEL SUDESTE ASIÁTICO”<sup>1</sup>.**

**INTENTAREMOS EN ESTE ARTÍCULO INTRODUCIRNOS EN EL TEMA DONDE, LUEGO DE DEJAR ACLARADO QUE ES IMPORTANTE FORTALECER LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN AQUELLA ZONA AUSTRAL, ESTIMAMOS QUE LA CUESTIÓN TRASCENDENTE ES DETERMINAR SI LA INDUSTRIA ENSAMBLADORA ES UN BUEN CAMINO HACIA LA RE-INDUSTRIALIZACIÓN DE ARGENTINA Y PARA EMPEZAR A DEJAR DE SER UN APÉNDICE DEL MERCADO MUNDIAL.**

## INTRODUCCIÓN

Históricamente, la maquila se originó en el proceso de separación de las diferentes etapas del proceso de producción que permite la realización de porciones del mismo por diferentes empresas en distintos países, con la finalidad de disminuir los costos operativos.

De esta manera las grandes empresas aprovechan las ventajas comparativas que distintos países ofrecen, fundamentalmente disponibilidad de mano de obra más barata y/o alguna exención impositiva. Es decir son la conjunción de capitales de países “centrales” con la fuerza laboral de países “en desarrollo”.

La maquila tradicionalmente es una actividad de ensamblaje con bajos salarios y orientada a la exportación.

En el caso de Argentina, en particular en Tierra del Fuego la actividad ensambladora se concentra fundamentalmente en productos electrónicos de consumo masivo y orientados a capturar el mercado interno, sustituyendo la importación de productos terminados por la importación de partes para ensamblar. Aunque existen antecedentes de promoción sectorial desde la década de 1970 la actividad ensambladora

de productos electrónicos ha tomado nuevos bríos a través de ley 26.539 de fines de 2009.

Ante el crecimiento de las importaciones de celulares, acondicionadores de aire, microondas, televisores, monitores, notebooks, netbooks y cámaras digitales, entre otros elementos electrónicos de consumo masivo, aparece como una buena idea importar las partes y proceder al ensamblado en lugar de importar el producto terminado, generando a la vez mano de obra en una región geopolíticamente sensible.

Según observa la Ministra de Industria: “La ley grava nuevos productos electrónicos con impuestos internos y elimina la alícuota promocional a otros productos. Con la entrada en vigencia de esta ley rige también el decreto 250/09 que reduce la alícuota de impuestos internos (de 17 a 6,55%) para aquellos productos alcanzados por dicho gravamen que se fabriquen en el marco del régimen promocional de Tierra del Fuego. La combinación de ambas medidas otorgó a los productos electrónicos fabricados, o a fabricarse en Tierra del Fuego, un tratamiento tributario



**RUBÉN FABRIZIO**

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

que les permitió obtener una mayor competitividad”<sup>2</sup>.

## UN PRIMER ANÁLISIS

Como queda dicho esta industria ensambladora instalada en Tierra del Fuego ha sido creada vía exenciones arancelarias y de impuestos locales, entre otros incentivos. Y básicamente se trata de operaciones de ensamblado de baja complejidad relativa. El único logro palpable es el aumento del empleo, que aunque de mediana calificación, es empleo genuino. Los partes de prensa del Ministerio de Industria hablan de 12.000 puestos de trabajo en total en la isla. Los nuevos puestos creados a partir del nuevo régimen de fines de 2009 tienen una cifra más modesta, apenas superan los 2000.

Para la Argentina de hoy, con niveles de desocupación en baja pero aún significativos y con un altísimo nivel de empleo no registrado, generar fuentes de empleo en blanco aunque no sean de alta calidad es un dato favorable. Es un aporte para atemperar una realidad esquiua, que persiste aún con varios años de “crecimiento”.

Si bien es cierto que el ensamblado de productos electrónicos de alta gama no es una tarea simple de armadura como las maquilas de ropa o calzado, y requiere una calificación superior a estas, sigue estando lejos del desarrollo y creación de tecnología y las tareas más complejas de ingeniería.

Hay quienes argumentan sobre el costo fiscal de fomentar el empleo a través de exenciones fiscales. En principio no es objetable. Habrá que hacer las cuentas para ver si el saldo es positivo o para evaluar el costo fiscal de cada puesto de trabajo. Pero más importante es señalar que no hay ninguna transferencia tecnológica que podría permitir en un futuro pasar de la armadura a un escalón superior. Es correcto atender al desarrollo de una región alejada e inhóspita como Tierra del Fuego, pero habría que analizar sus recursos y las posibilidades que devienen de ellos. En la isla hay petróleo y gas y en el país tenemos una insuficiencia en la capacidad de refinación de petróleo e importamos productos petroquímicos. Quizás la instalación de una refinería o planta petroquímica sea una forma más eficiente de generar empleo en la región.

Tampoco nos sumamos a las críticas que apuntan a posibles

desabastecimientos, encarecimiento de los precios o atraso tecnológico. Ello no se ha verificado, y aunque así hubiera sido, podría justificarse en función de un proyecto industrial soberano.

Otra objeción más de fondo al enclave electrónico en Tierra del Fuego se refiere a la baja, en realidad bajísima integración de partes fabricadas localmente.

En lo que respecta a LCD se ha verificado entre 2008 y 2009 un aumento en la fabricación de 199% a la par de la baja de importaciones de LCD terminados, pero asimismo aumentó un 253% la importación de componentes para LCD, con origen en China, Corea, Tailandia, Taiwán, Japón, Indonesia, Singapur, Brasil, Malasia y EEUU. Apenas el 0.04% de las partes son de origen argentino.

Un fenómeno similar se observa con los celulares. Se redujeron las importaciones de equipos terminados; se pasó de 100% de equipos importados en 2008 a tener la mitad de los celulares ensamblados en Tierra del Fuego en 2010. A la vez, el aumento de la importación de componentes para celulares fue entre esos mismos años del 546%, con orígenes en China, Brasil, Corea, México, Finlandia, EEUU, India, Taiwán; las partes de origen argentino aportan por debajo del 0.9%<sup>3</sup>.

Muchos de los componentes que se importan son de alta y mediana-alta tecnología. Esto se debe enfatizar ya que el observado crecimiento de este sector, con cifras de producción para el año 2012 que son impactantes, aporta de manera significativa al déficit comercial del sector industrial y contribuye a la profundización del cuadro de dependencia tecnológica.

Aunque la Ministra de Industria sostiene que “la importación eran U\$S 6.000 millones, sustituyó 3 mil millones de dólares (sic)”<sup>4</sup>, tanto las cámaras sectoriales como diversos analistas persisten en sostener que lo que antes se importaba como producto terminado ahora se importa desarmado y en la isla solo se procede al ensamblado.

No queda claro como se obtienen esos datos de sustitución de importaciones en el Ministerio de Industria. Dado que los gastos de comercialización existían con la importación de equipos terminados y que las máquinas y equipos para las nuevas plantas son importados con franquicias aduaneras, el valor agregado generado se

reduce a la ocupación de mano de obra ya señalada, más algunos costos de mantenimiento y servicios, y las utilidades empresarias.

Entre los objetivos manifiestos de la instalación de ensambladoras, además de generar empleo (verificable) y cuidar divisas (quedan muchas dudas) aparece ausente, al menos por ahora, una estrategia para desarrollar las capacidades productivas locales.

Respecto a las divisas, las compañías extranjeras cuyos productos finales se importaban son las mismas que envían las partes sin derechos de importación a la isla, que tras el proceso de ensamblado se reexportan al continente. Computando el pago de licencias y la remisión de utilidades, el resultado neto sobre la balanza comercial y las cuentas externas no parecería ser muy favorable.

En lo tocante al desarrollo de capacidades productivas propias, las cámaras industriales están gestionando ante las autoridades alguna participación en la provisión de partes, por ejemplo baterías, cables o controles remotos.

En definitiva, constituir un enclave ensamblador como primera etapa de un proceso de industrialización que apuntara a la agregación de valor y al desarrollo tecnológico, sería atendible, con reservas. Tal fue el caso de algunos países del sudeste asiático, que demostraron que es posible utilizar una estrategia de desarrollo tecnológico e industrial asentadas en enclaves ensambladores, con la condición que se desarrollen sincrónicamente políticas industriales concretas y específicas para desplegar encadenamientos productivos nacionales, como primera etapa para la creación de tecnología propia.

No se verificó de la misma manera con la maquila de México. Allí fue exitosa la primera etapa basada en maquiladoras mano de obra intensiva. La irrupción de China afectó este modelo. Tras cuatro décadas de maquila en México, el contenido promedio de insumos nacionales es del 5%<sup>5</sup>. La falta de contenido local limita la difusión de conocimientos, el trasvasamiento de nociones e ideas tecnológicas hacia otras áreas y sectores productivos, socavando así la soberanía científico técnica.

Como señalan una publicación de la CEPAL: “quedan aún tres preguntas que esperan respuesta. Primero, si la industria maquiladora va a evolucionar de

una actividad que hace uso intensivo de mano de obra poco calificada y mal remunerada a otras actividades que hacen uso intensivo de conocimientos y capacidades productivas; segundo, si el progreso tecnológico de las industrias maquiladoras va a difundirse en la economía nacional; y tercero, de qué manera las políticas públicas pueden contribuir a obtener respuestas afirmativas a las dos primeras preguntas”<sup>6</sup>.

Más aún, es cuestionable la teoría de que en el contexto actual de competitividad internacional hay que pasar necesariamente por la etapa de la armadura o peor aún, reducirse a ser una armadura como la industria automotriz o la industria ensambladora de Tierra del Fuego y resignarse a ese camino como la única posibilidad de desarrollo industrial que nos permite el mundo actual.

### ALGUNAS CONCLUSIONES

La cuestión es que aquí en nuestro país no está claro cuál es el rumbo. Si observamos en el PLAN 2020 de reciente publicación, solo se menciona de manera colateral este régimen de la ley 26.539 para señalar la posibilidad de desarrollos de software embebido. Y se refuerza como eje central

que este instrumento equipara “el tratamiento fiscal-promocional con Manaus, la maquila mexicana, el sudeste asiático y las zonas francas industriales de China”<sup>7</sup>.

Si la única intención es equipararse con el régimen de Manaus en Brasil y demás maquilas, no es una buena idea. El acervo histórico del desarrollo científico, técnico e industria de la Argentina no lo merece. Quizás convenga inspirarse en algunos otros instrumentos de desarrollo industrial de nuestro vecino, como ser: banca de desarrollo, mecanismo de preferencia para la producción nacional, control estatal de la empresa de hidrocarburos para que actúe como eje de la industrialización nacional, etc.

La experiencia histórica indica que la industria ensambladora no favorece por sí misma un proceso de aprendizaje e innovación para promover la instauración de ventajas comparativas dinámicas. En palabras de Fajnzylber: “la protección amparaba una reproducción indiscriminada pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados, trunca en su componente de bienes de capital, liderada por empresas cuya perspectiva a largo plazo era ajena a la condiciones locales y cuya

innovación no solo se efectuaba en los países de origen, era estrictamente funcional a sus requerimientos”<sup>8</sup>.

El riesgo que enfrentamos es el camino de la resignación. Es un error suponer que la única manera de insertarse en los flujos de comercio mundial es desde una posición dependiente, subordinada, aún con emprendimientos industriales. Asumir que las ensambladoras son la única vía para acercarnos a la alta tecnología es un camino funesto.

El desarrollo sustentable, que engrandece a las naciones y hace prosperar a sus pueblos no se asienta en la reproducción de actividades industriales y en el uso de la tecnología transferida llave en mano, sin investigación ni desarrollo nacional. Por el contrario reside en la creación y dominio tecnológico y el desarrollo de capacidades industriales endógenas, basadas en actividades de alto valor agregado e intensiva en conocimiento.

De todas maneras, esperamos que los reclamos de las cámaras industriales sean escuchados y se logre la integración de valor agregado nacional en partes y piezas, como un primer paso en el desarrollo y recuperación de una industria electrónica nacional. ■

1. Palabras de la Presidenta de la Nación en el acto de inauguración de la planta BGH, en Río Grande, 23-03-2011.

2. Comunicado de prensa del Ministerio de Industria: <http://www.industria.gob.ar>

3. Informe de la consultora Abecebe, 2011.

4. Comunicado de prensa del Ministerio de Industria: <http://www.industria.gob.ar>

5. Oscar Contreras, *Maquiladoras, aprendizaje tecnológico y política industrial en el norte de México*.

6. Buitelaar, Padilla, Urrutia (1999), *Industria maquiladora y cambio técnico*, CEPAL.

7. PEI 2020 Ministerio de Industria. Presidencia de la Nación.

8. Fernando Fajnzylber (1983), *La Industrialización trunca de América Latina*.