

Introducción al PLAN ESTRATEGICO INDUSTRIAL 2020

LIONEL ARIAS

Ingeniero Industrial.
Empresario PyME.

LA SRA. PRESIDENTA DE LA NACIÓN LANZÓ DESDE VENADO TUERTO EL PLAN ESTRATÉGICO INDUSTRIAL 2020 (PEI 2020). ESTE LANZAMIENTO FUE PRECEDIDO POR LA REUNIÓN DE 10 FOROS SECTORIALES QUE, EN UNA AGENDA SUMAMENTE APRETADA DE UN DÍA CADA UNO, REUNIERON A UNA IMPORTANTE CANTIDAD DE EMPRESARIOS DE LOS DISTINTOS SECTORES INDUSTRIALES JUNTO A FUNCIONARIOS PÚBLICOS, PRINCIPALMENTE DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA.

EL PLAN PUBLICADO ES SUMAMENTE EXTENSO Y ES DIFÍCIL ABORDARLO EN SU TOTALIDAD. ADEMÁS, POR LA IMPORTANCIA QUE TIENE UN PLAN DE ESA NATURALEZA COMO EXPRESIÓN DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES CON RELACIÓN A LA INDUSTRIA, QUE CON LA CONTUNDENTE REELECCIÓN DE LA SRA. PRESIDENTA EL 24 DE OCTUBRE, COBRA MAYOR RELEVANCIA DADO QUE ASUMIMOS QUE ES UN RESUMEN DE DICHAS POLÍTICAS. EL PRESENTE ARTÍCULO SE REFIERE A LOS CAPÍTULOS QUE EXPRESAN LOS FUNDAMENTOS DEL PLAN, QUE PARTEN DE UNA VISIÓN HISTÓRICA DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA Y EN PARTICULAR DE LA GESTIÓN OFICIAL A PARTIR DEL 2003, Y A LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE EXPONE COMO DIRECTRICES DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA EL DECENIO 2010/2020. SEGURAMENTE SERÁ NECESARIO PROFUNDIZAR EL ESTUDIO Y ANALIZAR CADA UNO DE LOS CAPÍTULOS.

LAS REFERENCIAS HISTÓRICAS

Ilustrado con un gráfico sobre la evolución del Producto Bruto Industrial (pág. 5 del plan publicado) se afirma que los únicos antecedentes de un crecimiento tan importante de la actividad industrial fueron los períodos 1918/1925 y 1964/1974. La observación del gráfico comprueba este resultado *cuantitativo* en general, con algunas observaciones que efectuaré más adelante. Resulta llamativo que un gobierno de origen peronista omita mencionar el período de mayor transformación *cuantitativa* de la industria en toda la historia argentina, que fue desde principios de la década de 1940 hasta mediados de la década de 1950.

Es el período del nacimiento de la siderurgia, del desarrollo de automotores íntegramente nacionales, del desarrollo de una industria aeroespacial, del desarrollo de una industria ferroviaria nacional, de creación de Gas del Estado, de Yacimientos Carboníferos Fiscales, de Agua y Energía, de la expansión como no había sucedido en Argentina de la industria metalmeccánica, de la textil, de los electrodomésticos nacionales, etc. Con todas sus limitaciones, *es el período más destacado de una política de sustitución de importaciones de carácter nacional y popular.*

Esa característica, sin embargo, no se expresa en un salto cuantitativo de proporciones similares a los otros períodos mencionados en el PEI 2020.

Respecto del período 1964/1974, la principal transformación industrial del mismo es el proceso de inversiones extranjeras directas iniciado durante el gobierno de Frondizi con la instalación de terminales automotrices de firmas extranjeras y la creación alrededor de las mismas de una gran red de empresas autopartistas, la mayoría de ellas nacionales, que dan un impulso importante al desarrollo de la industria metalmeccánica. Tengamos en cuenta que esa industria automotriz se abastecía en un 80% de partes nacionales, a diferencia de la actual donde las partes nacionales apenas alcanzan el 22%.

Respecto del período a partir del 2002 cabe señalar que la base se sitúa en un punto excepcionalmente bajo de la curva, donde el PBI industrial había llegado a un valor 22,2% menor que en 1974, o sea casi 30 años antes, después de una crisis que probablemente haya sido la peor desde nuestra constitución como Nación. La adopción de esa base amplifica el importante crecimiento en la postconvertibilidad, y no permite una comparación equilibrada con otros

períodos históricos. Recién en el 2007 se logra un valor de PBI igual al de 1998 (máximo de la convertibilidad), aumentando luego hasta llegar en 2010 a un valor 35% superior al de 1998.

LA MATRIZ INDUSTRIAL

Ese énfasis en los aspectos cuantitativos respecto de los cualitativos es una característica del Plan. La elección de los sectores prioritarios y alrededor de los cuales se desarrollaron los Foros es una consecuencia de la incidencia de ellos en la matriz industrial heredada de los 90 y que constituyen el 80% del entramado industrial *actual*. No están contemplados los sectores que fueron desguazados en los 90 hasta su desaparición y que son esenciales para un proyecto nacional de industrialización, como la industria ferroviaria, la industria naval o la industria aeroespacial. Hacemos especial hincapié en la industria ferroviaria porque alrededor de ella se desarrollan infinidad de sectores de la industria metalmeccánica, de los equipos eléctricos, de la metalurgia, etc. Y sobre todo porque es la mayor prioridad nacional, la de recuperar el ferrocarril, de forma efectiva y no simbólica, para el transporte de cargas, para el traslado en condiciones de dignidad y confort de

nuestra población, para reducir el consumo de energía que es un problema crítico de la Argentina actual.

EL PERÍODO 2003-2011

En la presentación del PEI se hace una evaluación absolutamente exitosa de la gestión industrial en el período 2003-2011. Haremos hincapié en algunos aspectos particularmente polémicos de dicha evaluación.

En materia de inversión se sostiene, al igual que respecto del PBI Industrial, una comparación equivocada. El propio INDEC en su página de Internet consigna que, a valores constantes del 2003, recién se logró superar ligeramente el valor de la inversión en equipo durable de producción del año 1998, de 25.510 miles de millones de pesos, en el año 2006, con una inversión de 27.150 miles de millones de pesos del mismo año. Observando el gráfico de la inversión contenido en la pág. 5 del PEI se deduce que respecto a ese valor la inversión en equipo durable de producción crece un nada despreciable 48%, pero que es un valor sumamente diferente al del 200% que arroja comparar con el 2002. A su vez en la actualidad se importa el 60% de los bienes de capital incorporados a la producción o los servicios. El mismo parámetro en 1993 fue del 39%, en 1998 55%, en el 2003 37%, en el 2008 62% y en el 2010 61%. Es decir que la inversión en equipo durable creció de modo importante pero fue más pronunciado su crecimiento en equipo importado que en equipo nacional, incluso porcentualmente más que en pleno apogeo del menemismo.

EL CRECIMIENTO, LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO

En la página 6 se expresa: "Con la reindustrialización se detiene el proceso de concentración y primarización que afectó fuertemente a la industria en los 90". Lamentablemente el período del 2003-2011, que fue un período de alto crecimiento, fue a su vez una etapa de crecimiento de la concentración y extranjerización de la industria argentina".

La mención de las ramas que lideraron el crecimiento industrial en el período (pág. 6) donde automotores encabeza el listado con el 386%, Minerales no metálicos 154%, metalmeccánica el 146%, textiles el 145%, resulta interesante de analizar. Las dos primeras son industrias fuertemente concentradas y controladas en su totalidad por

CUADRO Nº 1. EXPORTACIONES (EN MILLONES DE DÓLARES)

Año	Exportaciones totales	Exportaciones MOI	MOI/TOTALES %
1998	26.433.698	8.624.275	32,63
2002	25.650.549	7.601.332	29,63
2003	29.938.752	8.046.884	26,88
2004	34.775.734	9.575.731	27,54
2005	40.336.762	11.984.798	29,71
2006	46.546.203	14.842.798	31,89
2007	55.980.309	17.332.788	30,96
2008	70.018.839	22.063.368	31,51
2009	55.672.017	18.733.692	33,65
2010	68.134.055	23.815.978	34,95

Fuente: INDEC.

CUADRO Nº 2. EVOLUCIÓN DE EXPO E IMPO

Años	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones MOI
2010/2003	127,58%	307,93%	196%
2010/2004	95,92%	151,73%	149%

Fuente: INDEC.

CUADRO Nº 3. SALDO COMERCIAL DE LAS DISTINTAS RAMAS INDUSTRIALES, 2007 Y 2010 (EN MILLONES DE DÓLARES)

	2007	2010
Alimentos y bebidas	17.120,4	20.361,8
Metales comunes	724,8	1.966,7
Curtido, cuero y derivados	690,3	548,3
Productos de madera excepto muebles	87,1	38,9
Productos del tabaco	-7,8	-27,8
Ediciones e impresiones	-56,0	-61,1
Industrias de refinación	2.356,6	-186,5
Indumentaria	-77,0	-188,7
Minerales no metálicos	-263,3	-355,8
Papel y derivados	-362,9	-468,6
Productos textiles	-520,2	-589,8
Muebles e industrias n.c.p.	-509,1	-818,2
Caucho y plástico	-709,9	-1.006,6
Productos de metal excepto maq. y equipo	-703,9	-1.080,5
Inst. médicos, ópticos y de precisión	-798,2	-1.132,6
Equipos de transporte	-941,1	-1.313,0
Maq. de oficina, contab. e informática	-1.329,3	-1.565,0
Maquinaria y aparatos electrónicos	-1.663,0	-2.456,1
Vehículos automotores	-1.699,7	-2.569,4
Total industria	-685,7	-3.515,7
Equipos de radio, TV y comunicaciones	-3.132,9	-3.614,6
Sustancias y productos químicos	-4.244,0	-4.410,8
Maquinaria y equipo	-4.646,5	-4.586,1

Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC.

* n.c.p.: no clasificadas previamente.

empresas extranjeras. La industria metalmeccánica es predominante PYME así como la textil, que había llegado a un nivel de actividad ínfimo durante el menemismo. Otras ramas predominantemente Pymes como el calzado, la

bicicleta y motocicleta, juguetes, plástico, crecieron en forma muy importante y tuvieron el principal aporte al crecimiento del empleo industrial y la inversión. Sin embargo su participación en el Valor Bruto de Producción, Valor

Agregado Bruto y las exportaciones disminuyeron en el período 2003/2010 respecto de la cúpula de empresas concentradas, la mayoría de ellas extranjeras.

Respecto de la creación de empleo, que ha sido muy significativa, en el área industrial se paso de 760.000 puestos de trabajo en el 2002 a 1.296.000 en el 2010. Si se considera ese período entre puntas arroja un crecimiento del 70,5%. Si tomamos como base el año 1998 en que el empleo industrial sumaba 991.000 trabajadores, el crecimiento es del 30,7%. A su vez el crecimiento del empleo industrial entre el 2010 y el 2007 se redujo al 11,8%. A partir del 2007 se inicia una etapa de crecimiento con muy baja generación de empleo, donde las ramas más dinámicas han sido las de alta concentración y reducida generación de valor agregado.

SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

En la pág. 10 se destaca lo que entien-den un espectacular proceso de sustitución de importaciones. Estiman que durante el período 2003-2010 se produjo una sustitución de importaciones del orden de los 10.000 millones de dólares, y menciona como productos destacados en los que se sustituyó la importación por fabricación local a los acondicionadores de aire, celulares, heladeras, motocicletas, calzados y juguetes. Efectivamente en estos rubros hubo un notable crecimiento de la producción local. En el caso de los electrodomésticos o de los celulares merced fundamentalmente a los beneficios concedidos a las empresas radicadas en Tierra del Fuego. La fabricación de motos, amparada por un régimen especial, se inicia tan solo como armaduría, y es de esperar que evoluciones a una mayor integración nacional y no se repita el ejemplo de la armaduría automotriz. Calzado y juguetes que habían llegado a niveles ínfimos al fin del menemismo, tuvieron una gran recuperación impulsados por el mercado interno.

La afirmación del resultado de la sustitución de importaciones carece de una fundamentación estadística. Estimo probable que responda a un cálculo del valor acumulado de los productos que se fabricaron localmente y que en el período anterior no se fabricaban. En cualquier caso es una afirmación absolutamente parcial porque no toma en cuenta todos los bienes finales, insumos intermedios, bienes de

capital y accesorios y repuestos de bienes de capital importados en el período. En el *Cuadro N° 1* está reflejada la evolución de las exportaciones del período, incluyendo 1998 y el 2002. Se observa en el mismo que la relación de las Manufacturas de Origen Industrial con las Exportaciones totales se mantiene hasta el 2006 por debajo de la relación de 1998 y la supera a partir de ese año, fundamentalmente por el impulso de la armaduría automotriz.

Observando el *Cuadro N° 2* resulta que mientras las exportaciones crecieron en el período un 127,58%, las importaciones lo hicieron en un 307,93%, o sea mucho más. Si tomamos como referencia el año 2004 ya que el 2003 está fuertemente influido por la crisis del 2001/2002, igualmente la diferencia es muy grande ya que las exportaciones aumentaron un 95,92% y las importaciones un 151,73%.

Las importaciones en su inmensa mayoría se componen de productos manufacturados, a diferencia de las exportaciones. Por tanto la balanza de los productos manufacturados se fue desplazando hacia un saldo negativo, fenómeno que se produce a partir del 2007, y con la excepción del año 2009 por efecto de la crisis se interrumpe, para continuar con saldo negativo en el 2010 (ver *Gráfico N° 1*)². Este efecto no es homogéneo y opera de modo diferente en las distintas ramas, como se observa en el *Cuadro N° 3*.

Analizando el *Cuadro N° 4* de las importaciones por Uso Económico, resulta una creciente importación de Bienes de Capital y Accesorios para estos, de Bienes Intermedios y Bienes de Consumo. El actual modelo ha logrado postergar un estrangulamiento en la disponibilidad de divisas que requiere crecientemente la industria, favorecido por los excelentes precios de nuestra producción exportable, pero no tiene sustentabilidad de largo plazo e inexorablemente se va a encaminar a una situación crítica en ese sentido. Las medidas de limitación a las importaciones aplicadas en el último período por la Secretaría de Comercio y que se reflejan en una leve baja de las importaciones del 2010 respecto del 2008, no hacen más que confirmarlo. Por otro lado en el propio Informe en la página 141 habla de “un déficit persistente y creciente “en la Balanza Comercial Industrial.

Se deben destacar dos afirmaciones contenidas en la Introducción al PEI

2020. En la página 15 se afirma que “el 64% de las importaciones se podrían producir localmente”. Este concepto debería inspirar una clara política de Estado al respecto. A su vez en la página 16 se afirma que “la experiencia internacional enseña que el cambio estructural no se produce espontáneamente, sino que es el fruto de una estrategia de desarrollo” afirmación que comparto. Merece destacarse también, en otro sentido, la afirmación de la página 139 en donde defendiendo el mantenimiento del arancel 0% para los Bienes de Capital dice que “permite reducir el costo de la inversión a los compradores de maquinaria”. Ese fue el argumento empleado por Cavallo para introducir ese régimen para los Bienes de Capital.

En materia de exportaciones industriales se sostiene, sin indicar la fuente estadística, que hay 2500 nuevas empresas Pymes participando de las exportaciones. Dato que, de confirmarse, es positivo. Se afirma que las Pymes exportan mayor valor agregado: a razón de U\$S 1380 por tonelada en el 2010, frente a las grandes empresas que lo hacen a razón de U\$S 658 por tonelada. Las grandes empresas concentran la mayoría de las exportaciones y estas son capital intensivo. Esta situación no se revirtió en el período mencionado sino que se acentuó.

Es necesaria una estrategia de *DESARROLLO INDUSTRIAL NACIONAL*, que permita revertir el grave déficit del período 2003/2010. Sin embargo en las directrices que guiarán la acción de gobierno para la consecución de objetivos cuantitativos como duplicar el Producto Bruto Industrial, o sustituir el 45% de las importaciones, no se verifica ni la revisión de las políticas empleados en el período precedente, cuyos efectos reseñamos, ni se exponen instrumentos capaces de generar esa estrategia de desarrollo.

Las directrices expuestas son 5:

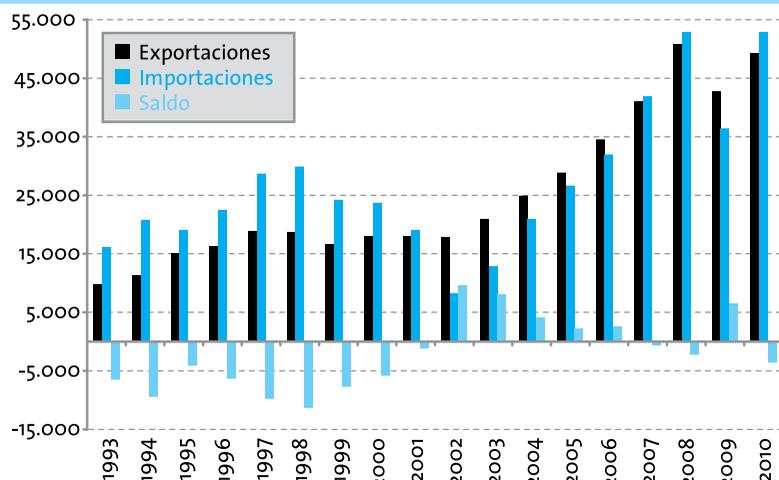
- 1) Demanda interna sostenida y superávit fiscal
- 2) Defensa del mercado interno y sustitución de importaciones
- 3) Mantener el tipo de cambio competitivo
- 4) Aumento de las exportaciones
- 5) Fomento a la inversión productiva.

Son principios generales que, salvo ultraliberales incorregibles casi nadie puede dejar de compartir, pero que no constituyen una “estrategia para el desarrollo”. No

CUADRO Nº 4. IMPORTACIONES SEGÚN USO ECONÓMICO

Año	Totales	Bienes de capital	Bienes interm.	Piezas y accesorios de bienes de capital	Bienes de consumo
1998	31.377.360	8.499.983	11.017.704	5.521.410	4.833.587
2002	8.989.546	1.292.766	4.386.516	1.525.496	1.137.237
2003	13.850.774	2.494.779	6.266.911	2.261.909	1.755.488
2004	22.445.281	5.331.098	8.632.239	3.622.297	2.501.236
2005	28.686.890	7.010.549	10.375.839	4.858.286	3.162.162
2006	34.153.682	8.201.408	11.917.465	6.175.370	3.969.656
2007	44.707.463	10.396.575	15.370.779	8.065.132	5.207.515
2008	57.462.452	12.668.131	20.225.910	9.958.627	6.292.075
2009	38.786.269	8.657.736	12.560.797	7.229.579	5.068.708
2010	56.501.512	11.647.003	17.687.386	11.458.714	6.610.896

GRÁFICO Nº 1. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES, LAS IMPORTACIONES Y EL SALDO COMERCIAL DE PRODUCTOS INDUSTRIALES, 1993-2010 (EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

existe referencia ninguna a la aplicación del Compre Nacional, a la generación de una Banca de desarrollo, a modificar el régimen de los Bienes de capital, a imponer una integración mínima obligatoria a las terminales automotrices, a obligar a una reinversión mínima a las empresas extranjeras, a derogar la Ley de Inversiones Extranjeras heredada de la Dictadura, a derogar la Ley de Entidades Financieras, a políticas que promuevan la desconcentración económica y que multipliquen la oferta de decenas de miles de Pymes nacionales que avancen sobre el capital concentrado, a una Reforma Impositiva que de un tratamiento especial a las Pymes y penalice la concentración económica y el oligopolio, a políticas que tiendan a revertir el proceso de extranjerización de la industria, a cómo se superará el cuello de botella energético recuperando los recursos naturales de la Nación.

Sin esta estrategia la suma de los ambiciosos objetivos cuantitativos contenidos en el PEI 2020 quedarán reducidos a una expresión de deseos que no se confirmara en la realidad. ■

1. Pablo Manzanelli y Martín Schorr, "La extranjerización en la posconvertibilidad y sus impactos sobre el poder económico local: un balance preliminar", *Industrializar Argentina*, Nº 14.
2. Extraído de *Luces y sombras de la post convertibilidad*, de Martín Schorr.
3. *Ibidem*.

Promoviendo la integración Nacional

