

MANUAL DE FOMENTO INDUSTRIAL

2° parte

Estudios Económicos Sectoriales.
Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital



Bienes de Capital, la más alta generación de Valor Agregado



 Es un sector mano de obra intensivo y calificado, que genera en promedio 2 veces más puestos de trabajo por millón de pesos producido que el conjunto del sector manufacturero.

Sustitución de Importaciones: A pesar del escenario macroeconómico favorable, la mayor producción local de bienes de capital **no alcanzó para cubrir una demanda en aumento.**

Los BK importados representan el 60 % del mercado
1000 millones de dólares son productos que se elaboran en la Argentina



 **Ahorro de Divisas:** un complejo eólico de 1000 MW construido por la industria nacional permite sustituir importaciones de máquinas y equipos por **1500 Millones de U\$S**

Exportaciones de alto valor agregado tecnológico:

Reactor nuclear de investigación para Australia, represa hidroeléctrica de Tocomá Venezuela, Reactor catalítico para refinería petrolera en Arabia Saudita.

Por ejemplo para construir una turbina hidroeléctrica se **importa chapa a 1 U\$S/kg** y se **exporta el bien final a 30 U\$S/kg**



CIPIBIC

Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital

Entidad promotora del Valor Agregado Nacional.
Integrada por empresas de capitales argentinos.
Nuestras industrias son Fábricas de Fábricas.

Están entre los objetivos de CIPIBIC:

- Agrupar a las empresas de nuestro sector.
- Ejercer una legítima acción institucional y política sectorial.
- Promover el desarrollo tecnológico.
- Participar activamente en los acuerdos y negociaciones en el mercosur y otros mercados.
- Impulsar una intensa participación local en los proyectos de desarrollo de las inversiones productivas y de servicio, y en las ampliaciones de las existentes.
- Proponer y debatir las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para el logro de los objetivos propuestos.
- Desarrollar ámbitos de negociaciones abiertas y participativas con todos los sectores industriales y de servicios.

CIPIBIC - Comisión Directiva 2014 - 2016

Ing. Gustavo Manfredi Fohama Electromecánica S.R.L.	<i>Ciudad de Buenos Aires</i>
Ing. Luis Manini Secin S.A.	<i>Quilmes - Buenos Aires</i>
Dr. Ismael Jadur IMPESA.	<i>Godoy Cruz - Mendoza</i>
Ing. Edgardo Padinger FERMA S.A.	<i>Esperanza - Santa Fé</i>
Ing. Claudio Scian TYCSA	<i>Esteban Echeverría Buenos Aires</i>
Sr. Juan José Paravisi Paravisi S.A.	<i>Berazategui - Buenos Aires</i>
Ing. Hugo Tagliatti Máximo Bauducco S.A	<i>El Trébol - Santa Fé</i>
Ing. Mario Bounous Bounous Hnos. SA.	<i>Gálvez - Santa Fé</i>
Ing. Cesar Obregón Tadeo Czerweny S.A.	<i>Gálvez - Santa Fé</i>
Sr. Eduardo Camazón SOIME S.R.L.	<i>Fray Luis Beltrán - Santa Fé</i>
Sr. Omar Volonté S.A. Lito Gonella e Hijo I.C.F.I.	<i>Esperanza - Santa Fé</i>
Sr. Jorge Simonutti Sica Metalúrgica Argentina S.A.	<i>Esperanza - Santa Fé</i>
CPN. Andrés Ferrero DEISA	<i>Rafaela - Santa Fé</i>
Ing. Jorge Stratta Asema S.A.	<i>Monte Vera - Santa Fé</i>
CPN Luis Natella VMC Refreigeración S.A.	<i>Rafaela - Santa Fé</i>
Sr. Raúl Capano Cetec Sudamericana S.A.	<i>Llavallol - Buenos Aires</i>
Ing. Alberto Naisberg EMU S.A.	<i>Rosario - Santa Fé</i>

Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital -CIPIBIC
Manual de fomento industrial 2° parte, estudios económicos sectoriales : proyectos e ingeniería de bienes de capital / coordinado por Ruben Atilio Fabrizio. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital de la República Argentina - CIPIBIC, 2014.
96 p. : il. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-25495-1-0

1. Economía. 2. Desarrollo Industrial. I. Fabrizio, Ruben Atilio, coord.
CDD 332.15

Fecha de catalogación: 29/10/2014

Primera edición: octubre de 2014

ISBN 978-987-25495-1-0

Hecho el depósito que marca la ley
11.723 de Propiedad Intelectual.

Todos los derechos reservados.
Está prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin permiso expreso del editor.

Índice

Prólogo	9
Introducción	13
Requerimientos de empleo en la industria de bienes de capital	17
Estructura y dinámica de los costos de producción	19
Sustitución de importaciones en bienes de capital	25
Promoción de exportaciones de bienes de capital	35
Financiamiento a la industria de bienes de capital	47
La emergencia de China y su impacto en el sector de bienes de capital	61
Ventajas competitivas y bienes de capital	71
Propuestas y medidas	87

*A la memoria de Manuel Escobar,
Fundador y presidente de CIPIBIC
(1999-2001 y 2003-2006)*

Prólogo

Para lograr el pleno desarrollo económico social es imprescindible la consolidación de la soberanía científico tecnológica y para ello, resulta impostergable profundizar los procesos de industrialización nacional. En particular existe una gran oportunidad en las capacidades existentes en Argentina para la producción de bienes de capital, que son los bienes que se aplican a un proceso productivo, permitiendo producir otros bienes, servicios o riqueza y que no se extinguen con el uso.

Las industrias de bienes de capital – fábricas de fábricas- componen un sector económico de relevancia estratégica debido a que agregan valor tecnológico, son mano de obra intensiva y demandan empleo de alta calificación. Estas industrias definen estructuras del empleo orientadas a mayores calificaciones y cualidades técnicas, favoreciendo un desarrollo social más equilibrado.

La experiencia de otras naciones industrializadas, tanto las que lo hicieron en forma temprana o aquellas que lo concretaron en tiempos recientes, muestra que el fortalecimiento de este sector permite consolidar el desarrollo científico tecnológico e industrial de un país.

La producción nacional de bienes de capital permite atesorar los conocimientos de una gran diversidad de procesos productivos incorporándolos luego a sus propios productos; acumulando los conocimientos adquiridos para aplicarlos en procesos muy distintos. Esta acción enriquece la cultura tecnológica nacional, generando soberanía tecnológica.

Las industrias de bienes de capital vinculan diferentes cadenas de valor, constituyéndose en efectivos nodos inteligentes de las redes de valor resultantes.

El fortalecimiento de este sector es decisivo para enriquecer el entramado productivo.

La producción nacional de bienes de capital desempeña un rol insustituible en la optimización de recursos y materias primas frente a la incorporación de tecnología importada.

El fabricante nacional, junto a sus técnicos, ingenieros, científicos y obreros domina no solo los aspectos técnicos de la fabricación del bien en sí mismo, sino que también se especializa en el dominio de los procesos industriales aguas arriba y abajo, lo que le permite una mayor autoridad y competencia en el desarrollo de su actividad y la posibilidad de impulsar la difusión de tecnologías en condiciones ajustadas a las necesidades del país.

Todas estas ventajas se desaprovechan frente a la transferencia de tecnología a través de equipos importados. En este caso se disocia el “saber cómo” (vinculado al uso de una tecnología) y el “saber porqué” (vinculado a la creación de una tecnología).

Esta desintegración establece que quien transfiere (la empresa extranjera) limita la utilización y la expansión de la tecnología. Obtener el “saber cómo” de un proceso tecnológico solamente involucra un aprendizaje restringido, con un bajo desarrollo de actividades de investigación e ingeniería nacional.

Reiteramos: la compra de tecnología no comprende el dominio de la misma; el proceso creativo, es decir solamente el desarrollo del “saber porqué” certifica el dominio tecnológico, y para ello es imperioso que la investigación, la ingeniería y la fabricación estén en manos de industrias nacionales.

Cuanto más desarrollada esté la industria nacional de bienes de capital, mayor será el conocimiento acopiado sobre productos, procesos, recursos naturales y energéticos disponibles, y esto impactará en mejoras de competitividad de toda el aparato productivo.

Para enfrentar las tendencias hacia una primarización de nuestra economía, es necesario fortalecer la industria nacional de bienes de capital, ya que esta fijará en definitiva los standards de competencia en la elaboración de los productos y procesos industriales de bienes de consumo y primarios.

Las crecientes ganancias de competitividad a nivel mundial establecen una disyuntiva ineludible: se avanza hacia el fortalecimiento del entramado productivo nacional o se cae hacia la producción de materias primas levemente elaboradas.

Una industria nacional de bienes de capital debilitada favorece que la producción de bienes de consumo sea definida y diseñada en otros lugares, condenándonos al atraso que significa ser solamente proveedor de commodities.

Para ser proveedor confiable de materias primas levemente elaboradas alcanza con importar bienes de capital pero si al contrario se piensa en una nación que albergue dignamente a sus 40 millones de habitantes, el fortalecimiento de la industria de bienes de capital nacional es imprescindible.

Esto requiere un fuerte compromiso del sector empresario, en la inversión, investigación y sostenimiento de una mirada de mediano y largo plazo. También demanda fuertemente al sistema educativo, en especial en la adopción de programas de estudio y líneas de investigación acordes a las necesidades de esta industria. Finalmente es determinante la intervención estatal para posibilitar la concepción y la propagación de ventajas comparativas dinámicas, es decir aquellas construidas y reconstruidas a lo largo del tiempo a través de una sostenida y dinámica intervención inteligente y selectiva.

Las ventajas comparativas dinámicas se hallan vinculadas con el progreso científico y tecnológico, la dinamización del sistema nacional de innovación, la creación y el fortalecimiento de rubros productivos que son considerados estratégicos en función de la densidad del uso de tecnología, el valor agregado doméstico, los mercados de demanda potenciales, los encadenamientos industriales, la creación de empleo, el consumo racional de la energía y el componente medioambiental, entre otros criterios selectivos.

La Argentina debe abandonar definitivamente la vigencia de una matriz productiva asentada en las “ventajas comparativas estáticas”, es decir basadas en los recursos naturales abundantes aptos para la exportación en gran escala.

A pesar de haber contado durante un período relativamente prolongado con la vigencia de un “tipo de cambio real competitivo y estable” se ha afianzado un déficit estructural del tejido industrial argentino. Una macroeconomía favorable sin duda es un incentivo obligatorio para la expansión de las actividades fabriles, pero es claramente insuficiente para revertir la dependencia tecnológica y la vigencia de una matriz productiva que se sigue caracterizando por su contenido trunco.

El desarrollo en la Argentina de una industria de bienes de capital requiere necesariamente la definición de políticas selectivas que se justifican por los efectos benéficos en cuanto al ahorro de divisas, la integración del tejido productivo, la difusión de progreso técnico y la reconstrucción de una estructura económica basada en el desarrollo industrial con alto valor agregado.

El dinamismo del sector en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo se refleja también en el coeficiente de requerimiento de empleo, que mide la cantidad de empleo generado por cada millón de pesos de valor de producción. De acuerdo a los estudios realizados, el sector genera en promedio 2 veces más puestos de trabajo por millón de pesos producido que el conjunto manufacturero, reflejando su carácter “mano de obra-intensivo”.

La ausencia de reformas estructurales implicó que aún con una mayor producción local de bienes de capital no alcanzó para cubrir una demanda en aumento; de allí el creciente peso del componente importado en la inversión total en el rubro maquinaria y equipo, como así también los abultados déficits de comercio exterior que registró el sector. Sin embargo existe una masa crítica para desarrollar ambiciosos planes de sustitución de importaciones y promover las exportaciones de alto valor agregado tecnológico. Para ello CIPIBIC ha constituido el Clúster Eólico Argentino y el Clúster Exportador de Plantas Llave en Mano.

Para revertir las tendencias estructurales desfavorables y a la vez incrementar las ventajas que otorga un sector industrial nacional de Bienes de Capital fuerte y consolidado son necesarias políticas activas específicas

En este libro se ofrecen algunos de los lineamientos sobre los que debería sostenerse una política económica que avance en la resolución de las dificultades evidenciadas por el sector de bienes de capital y que demanda la elaboración de un plan consensuado con el Estado.

Introducción

La industria de bienes de capital se presenta como un sector manufacturero sustantivamente relevante y estratégico para el desarrollo productivo del país desde diversas dimensiones, que trascienden estrictamente la perspectiva económica.

En 2013, el sector representó el 3,2% del VBP industrial y generó más de 100.500 puestos de trabajo (7,8% empleo industrial), que se distinguen por ser altamente calificados. Más del 80% de las empresas exporta, aportando US\$ 1.800 millones en el último año, lo que representa el 7% de las exportaciones industriales de Argentina¹.

A ello cabe sumarle que se trata de un sector con preeminencia de PyME -pese a que se distinguen empresas de gran tamaño-, con un alto nivel de incorporación tecnológica y agregación de valor, así como con potencialidad para traccionar múltiples encadenamientos productivos aguas “abajo” y “arriba”. Bajo ese marco, el propósito general del presente trabajo radica en analizar el desempeño y las problemáticas que asumió la industria de bienes de capital de Argentina durante la última década. Para ello, se compilan los boletines de trabajo realizados por CIPIBIC en el transcurso de los años 2013 y 2014, en el marco de los cuales se abordó la trayectoria del sector, así como sus principales restricciones y potencialidades, desde diferentes dimensiones analíticas.

En este sentido, y a los fines de introducir las principales limitaciones que enfrenta el sector, primero se analizan los requerimientos de empleo y en la segunda sección se analiza la estructura y la evolución de los costos representativos de las principales ramas productoras de bienes de capital. De su análisis se desprende que la evolución de los precios de la industria de maquinarias

y equipos fue sustantivamente menor en relación con los de sus insumos más significativos en la Argentina, lo que se explica por las ingentes transferencias de ingresos que registraron las empresas proveedoras de insumos difundidos tras el abandono de la convertibilidad y, en complementación con lo anterior, las menores tasas de ganancia que presentaron los productores locales de bienes de capital en relación con estas últimas.

Seguidamente, y siempre contemplando las heterogeneidades existentes dentro de esta industria, se realiza un seguimiento analítico de la dinámica comercial externa de la actividad. Para ello, en la segunda sección se aborda particularmente el comportamiento de las importaciones y el saldo comercial del sector, a fin de aportar elementos de juicio para ponderar en qué medida se desarrolló un proceso sustitutivo en la última década y si efectivamente se aprovechan las potencialidades productivas la industria local.

A partir del análisis efectuado se observan dos fenómenos relevantes. En primer lugar, el fuerte proceso de “sustitución inversa” que enfrentó la mayoría de los productores locales por las importaciones de maquinaria y equipo de otros países. Como segundo elemento, y de modo paradójico con lo anterior, se verificó la existencia de bases productivas locales suficientes y con potencialidad para avanzar en un proceso de sustitución de importaciones. Particularmente, se trata de bienes de diversos segmentos productivos de la industria de bienes de capital que demuestran tener capacidad de producción (efectiva y/o potencial) para abastecer la demanda local y que deberían ser parte de una política sustitutiva.

Estas conclusiones resultan relevantes en el marco de la actual situación de restricción externa que registra la economía argentina y, bajo ese escenario, la necesidad de encarar una política de sustitución de importaciones que motrice un integral proceso de desarrollo industrial.

Ello cobra aún más relevancia al mensurar el ostensible crecimiento que registraron en los últimos años la participación de las importaciones chinas sobre el comercio local (y regional), en desmedro de la producción existente y potencial de bienes de capital de Argentina. El rol asumido por el gigante asiático también es abordado en este trabajo, en especial en lo que respecta a los desafíos que plantea la penetración china y el consecuente desplazamiento de producción local por la de este país asiático, profundizando la gran dependencia tecnológica existente vinculada a dicho patrón de intercambio comercial en bienes de capital.

Por su parte, y considerando una perspectiva complementaria a la anteriormente planteada, la cuarta sección aborda la trayectoria comercial externa del sector desde la perspectiva de la competitividad exportadora de la industria

local. Para ello, se realiza una revisión de la estructura arancelaria de bienes de capital y el desempeño reciente de los flujos exportables, a los efectos de elaborar recomendaciones de política que apunten a incentivar la inserción externa de los segmentos competitivos y/o con mayor potencialidad del sector. Seguidamente, y por su relevancia a la hora de dar cuenta de muchos de los rasgos distintivos del desenvolvimiento de la actividad, en la quinta sección se analizan los principales instrumentos de financiamiento y programas de política pública orientados a resolver los problemas del sector en esta materia.

Dicho abordaje permite ejemplificar la modalidad que asumió la intervención estatal en la última década y sus principales rasgos, que en definitiva, condicionan o limitan el desarrollo de la industria de bienes de capital en Argentina. Finalmente, sobre la base del conjunto de los desarrollos previos, en el sexto acápite se desarrollan unas breves reflexiones tendientes a plantear y problematizar algunos elementos conceptuales y resultados empíricos que abonan a la discusión sobre el comportamiento y la relevancia estratégica de la industria local bienes de capital en el marco del proceso de desarrollo económico y social de Argentina.

1 - Para analizar los datos referentes al sector se agruparon todos los segmentos productores de maquinarias y equipos que integran las siguientes ramas: Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor; Fabricación de productos elaborados de metal n.c.p.; Servicios de trabajo de metales; Fabricación de maquinaria de uso general, Fabricación de maquinaria de uso especial; Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos; Fabricación de aparatos de distribución y control de la energía eléctrica y Fabricación de aparatos e instrumentos médicos y de aparatos para medición.

Requerimientos de empleo en la industria de bienes de capital

Publicado como Boletín CIPIBIC Nro. 1 en el mes de abril de 2013.

A partir de la información del Censo Nacional Económico relevado en el país en 1994 y del INDEC, se procedió a estimar la evolución de la ocupación y la producción de la industria elaboradora de bienes de capital. Para ello se agruparon a todos los sectores productores de maquinarias y equipos que se integran a las siguientes ramas “Fabricación de productos metálicos para uso estructural, tanques depósitos y generadores de vapor”, “Fabricación de maquinaria de uso general” y “Fabricación de maquinaria de uso especial”.

Una lectura del Cuadro permite concluir que en el período iniciado tras la devaluación de 2002 la ocupación directa en el sector elaborador de equipamiento para la producción creció de manera sostenida hasta 2007 a una tasa promedio de anual del 12% representando un aumento de casi 22 mil puestos de trabajo. Sin embargo el período posterior al año 2007 sin embargo es de estancamiento del empleo sectorial. En ambos períodos la dinámica sectorial tiene un comportamiento sensiblemente superior al promedio

Requerimientos de empleo del sector de bienes de capital

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
a) Ocupación Industria Bs. de Capital	39877	46755	51247	57451	61992	63019	56707	59319	62586
Total industria argentina	6079026	7763839	8203097	9841897	10834527	11557591	9452282	9461301	9350467
b) Requerimiento de empleo*	154	147	156	152	154	151	173	200	230
Industria Bs. de Capital	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total industria argentina									

* Cantidad de puestos de trabajo directo por cada millón de pesos de valor de producción.
Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo Nacional Económico de 1994 y el INDEC.

del sector manufacturero. Como producto de ello, hacia fines del período analizado la industria argentina de bienes de capital empleaba en forma directa a más de 62 mil personas.

El dinamismo del sector en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo se refleja también en el análisis del coeficiente de requerimiento de empleos, que mide la cantidad de empleo generado por cada millón de pesos de valor de producción. De acuerdo a las estimaciones presentadas, en el año 2011 el sector generaba en promedio 2,3 veces más puestos de trabajo por millón de pesos producido que el conjunto del sector manufacturero. Esto refleja el carácter “mano de obra-intensivo” del sector.

Se trata de una constatación sumamente relevante si se considera: a) que muchos de esos empleos son de elevada calificación y b) que sólo se está computando el empleo directo y no el indirecto derivado de los sectores vinculados con las industrias de bienes de capital en calidad de clientes y proveedores.

En el caso específico de CIPIBIC, que agrupa a los industriales de proyectos e ingeniería de bienes de capital, tiene cerca de 100 empresas asociadas que significan más de 10.000 empleos directos. Este sector es de alto dinamismo y enfrenta fuertes desafíos. Aún en un escenario de pérdida de competitividad como el actual hay un gran potencial de generación de empleo. Algunos de los proyectos que se han lanzado permiten ser optimistas. Por ejemplo el Clúster Eólico Argentino, que durante el año 2013 empezó a integrar partes, equipos y componentes fabricados en la Argentina en la generación de energía eólica. La proyección hacia 2020, suponiendo que la industria nacional abastezca un mercado de generación de 500 MW en el país y 500 MW de exportación es de 10.000 empleos directos dedicados a esta actividad.

Otro proyecto auspicioso es el del Clúster Exportador de Plantas Llave en Mano. Esta iniciativa se orienta en principio al mercado de la industria alimenticia en América Latina, para ofrecer soluciones integrales desde el diseño, ingeniería básica y de detalle, fabricación, construcción, montaje y puesta en marcha de plantas entregadas en la modalidad llave en mano.

Estructura y dinámica de los costos de producción

Publicado como Boletín CIPIBIC Nro. 2 en el mes de julio de 2013.

En base a diversas fuentes se realizó una aproximación a la estructura y la evolución de los costos **representativos** del sector productor de bienes de capital en el transcurso de la posconvertibilidad. Para ello se tomaron las ramas de “Fabricación de productos electro-metálicos para uso estructural”, “Fabricación de maquinaria de uso general” y “Fabricación de maquinaria de uso especial”, y se estimó un promedio sectorial.

La información que provee el Cuadro N° 1 permite concluir que los **salarios tienen una participación promedio en la estructura de costos del sector del orden del 30%**.

De todos modos, según se desprende de información aportada por diversas fuentes empresarias, dicha participación oscilaría entre el 35% y el 50% en algunos proyectos de inversión de largo plazo asociados a la incorporación de bienes de capital no seriadados; en ese sentido se analizaron algunos productos significativos como por ejemplo, separadores de gas y grúas para servicio liviano, ambos casos para el mercado interno y tanques de acero inoxidable para exportación.

En relación con la dinámica de los salarios, vale mencionar que, siempre en términos generales, su evolución en la última década estuvo en línea con la de la productividad.

De acuerdo a los datos del cuadro indicado, una proporción considerable de los costos corresponde a distintos tipos de insumos, en particular a aquellos elaborados en el país. En promedio, estos últimos significan alrededor del 56% de los costos globales, mientras que las materias primas, partes y piezas procedentes del extranjero se ubican en el orden del 16%.

Por su peso relativo, se destacan una amplia gama de productos siderúrgicos, los minerales no ferrosos y diversos productos químicos y plásticos (las tres categorías explican, de conjunto, más del 50% de los costos medios del sector en materia de insumos). Cabe destacar que en esta estimación no se están computando los costos financieros ni, obviamente, la capacidad real de las empresas del sector de tomar créditos para apalancar sus proyectos de inversión.

Cuadro N° 1. Argentina. Estructuras de costos representativos de diferentes segmentos de la industria de bienes de capital, 2011 (en porcentajes)

Maquinaria de uso general*		Maquinaria de uso especial**		Electro-mecánicos***		Promedio sectorial	
Insumos nacionales	62,7	Insumos nacionales	53,8	Insumos nacionales	48,3	Insumos nacionales	55,8
Siderurgia	18,7	Siderurgia	16,0	Siderurgia	9,0	Siderurgia	16,4
Servicios generales	8,0	Químicos y plásticos	6,5	No ferrosos	7,3	No ferrosos	6,8
No ferrosos	7,8	Servicios generales	5,4	Conductores eléctricos	6,5	Servicios generales	6,7
Partes y piezas	5,2	No ferrosos	5,4	Energía, combustible y lubricantes	5,7	Químicos y plásticos	6,5
Químicos y plásticos	6,6	Partes y piezas	5,4	Partes piezas	5,3	Energía, combustible y lubricantes	4,2
Energía, combustible y lubricantes	4,2	Energía, combustible y lubricantes	4,0	Servicios generales	4,6	Partes y piezas	4,0
Equipos eléctricos	4,0	Vehículos automotores	3,9	Químicos y plásticos	3,4	Partes y conductores eléctricos	4,0
Transporte	2,0	Equipos eléctricos	1,7	Transporte	2,2	Transporte	2,0
Otros	6,2	Otros	5,5	Otros	4,3	Otros	5,2
Insumos importados	13,8	Insumos importados	18,4	Insumos importados	19,1	Insumos importados	16,3
Siderurgia	5,8	Siderurgia	7,3	Siderurgia	7,5	Siderurgia	6,6
Químicos y plásticos	2,2	Químicos y plásticos	3,1	Partes y piezas	3,2	Químicos y plásticos	2,4
Partes y piezas	1,6	Partes y piezas	2,2	Químicos y plásticos	2,3	Partes y piezas	1,9
Otros	4,2	Otros	5,8	Otros	6,1	Otros	5,4
Mano de obra	23,6	Mano de obra	27,8	Mano de obra	32,7	Mano de obra	27,8
Total	100,0	Total	100,0	Total	100,0	Total	100,0

Incluye: motores y turbinas, excepto motores para aeronaves, vehículos automotores y motocicletas; bombas; compresores; grifos y válvulas; cojinetes; engranajes; trenes de engranaje y piezas de transmisión; hornos; hogares y quemadores; equipos de elevación y manipulación; maquinaria y equipo de uso general n.c.p.

** Incluye: tractores; maquinaria agrícola; implementos agrícolas; maquinaria de uso especial n.c.p.

*** Incluye: motores, generadores y transformadores eléctricos.

Fuente: elaboración propia en base a información de ADIMRA y fuentes del sector.

En ese marco, los datos del Cuadro N° 2 permiten evaluar el desenvolvimiento en el período 2001-2012 de los principales costos de producción (se toman los precios de los insumos más demandados por los productores locales de bienes de capital). Allí se observa que entre 2001 y 2012 los precios mayoristas del sector crecieron, en promedio, el 517%, mientras que los de algunas de las materias primas principales lo hicieron a un ritmo mucho más marcado, con la salvedad de los productos de caucho y plástico y de los minerales no ferrosos en formas básicas de origen nacional. Adicionalmen-

te, vale resaltar que, en muchos casos, el costo de los insumos en el ámbito nacional es holgadamente superior al vigente en el nivel internacional.

Cuadro N° 2. Argentina. Variación de precios de los principales insumos de la industria de bienes de capital* y del promedio sectorial, 2001-2012 (en porcentajes)

	Variación
Cobre (impo)	1.767,5
Productos básicos de cobre y latón	1.219,1
Productos de minerales no ferrosos en formas básicas (impo)	1.093,1
Conductores eléctricos	948,1
Sustancias químicas básicas	808,8
Productos de minerales ferrosos en formas básicas	660,7
Pinturas, barnices, enduidos y tintas de imprenta	628,5
Productos de minerales ferrosos en formas básicas (impo)	613,6
Sustancias plásticas y elastómeros (impo)	605,4
Productos de fundición	585,7
Sustancias plásticas y elastómeros	581,9
Forjado, prensado, estampado y laminado de metales	557,2
Sustancias químicas básicas (impo)	540,4
Promedio industria de bienes de capital	517,4
Productos de minerales no ferrosos en formas básicas	469,4
Productos de caucho y plástico	423,0

* Se trata de las variaciones de precios internos al por mayor de productos de origen nacional. En función de la información disponible, para algunos rubros también se incluyeron las variaciones de precios de productos importados.

Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC y fuentes del sector.

Al respecto, y a simple título ilustrativo, cabe traer a colación el ejemplo que ofrece la chapa gruesa de acero laminado en caliente A36 (Gráfico N° 1): en el período 2006-2011 el precio de este insumo en el mercado mundial ascendió a los 753 dólares por tonelada, mientras que en la Argentina fue de 1.160 dólares por tonelada (es decir, el 54% más elevado).

Esta evolución de los precios de la industria de maquinarias y equipos en relación con los de sus insumos más significativos en la Argentina alude a tres cuestiones en las que interesa detenerse en la medida en que se asocian con factores limitantes del sector.

En primer lugar, se destaca **lo costoso que resulta fabricar bienes de capital en la Argentina**. Los fabricantes locales, en su mayoría pymes, deben enfrentar costos elevados y crecientes en el abastecimiento de materias primas en un contexto signado por restricciones ostensibles para acceder

a financiamiento. Y, en materia comercial, por el ingreso de importaciones (muchas de ellas competitivas con la producción local), que suelen contar con apoyo estatal en los países de origen y que en el marco de la crisis mundial ingresan al país a precios relativamente reducidos en la apuesta estratégica por “sostener” mercados externos.

Gráfico N° 1. Evolución del precio de la chapa gruesa de acero laminado en caliente A36 en Argentina, Brasil y el promedio mundial, 2006-2011 (en dólares por tonelada)



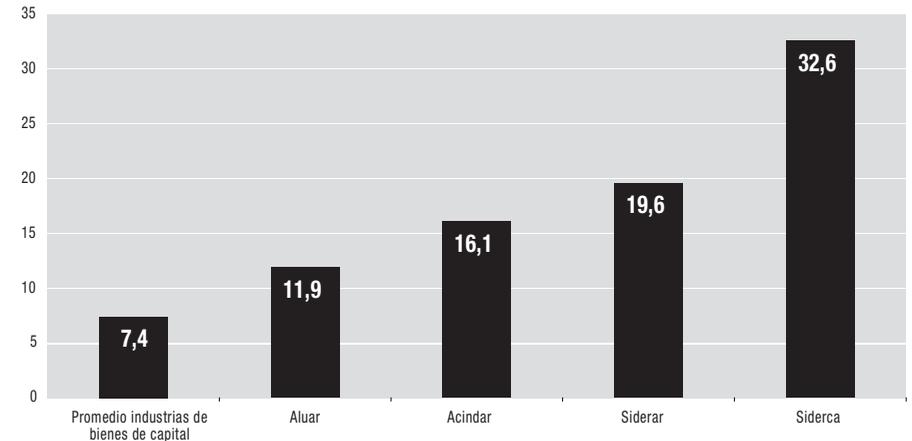
Fuente: elaboración propia en base a información de ABIMAQ y CIPIBIC.

En segundo lugar, se destacan **las importantes transferencias de ingresos que tuvieron lugar tras el abandono de la convertibilidad en un escenario de crecimiento económico e industrial**. Dichas transferencias favorecieron fundamentalmente a los principales proveedores de insumos de la actividad.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, sobresale el hecho de que la industria de bienes de capital, si bien mejoró notablemente su desempeño con referencia a lo sucedido en la década de 1990, registró en promedio **una tasa de ganancia bastante más reducida que la de las grandes empresas proveedoras de insumos** (Gráfico N° 2). Al respecto, cabe resaltar que una porción de la mayor rentabilidad obtenida en los años recientes por los fabricantes de maquinarias y equipos se dirigió a sostener la expansión de la actividad, ya que el autofinanciamiento fue la principal vía para aumentar las capacidades productivas debido a las dificultades de acceso al crédito, fundamentalmente por parte de las pymes de la actividad. Y también como sustento de las cargas financieras originadas en los retrasos en la devolución de los saldos impositivos a

favor del contribuyente y/o las demoras en la devolución de reintegros por parte del Estado.

Gráfico N° 2. Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas del conjunto de la industria de bienes de capital y de algunas grandes empresas proveedoras de insumos, promedio 2005 - 2010 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a información de la AFIP y balances empresarios.

Para concluir, si bien forma parte de un trabajo de mayor alcance que se está realizando, cabe mencionar posibles ejes de intervención para hacer frente al escenario descrito:

- * **Implementar algún mecanismo para compensar el mayor costo de los insumos utilizados para la fabricación de un bien de capital.** El mismo debería ser para las materias primas de origen local y para las importadas no elaboradas en el medio doméstico.
- * **Revisar las alícuotas de derechos de importación de ciertos insumos básicos estratégicos** (tanto los de los que no se elaboran en el país, como los de aquéllos que sí se producen en el medio doméstico y sus precios son muy elevados).
- * **Avanzar en la “des-burocratización” de ciertas instancias administrativas** con el propósito de asegurar un ágil recupero de diversos créditos fiscales a favor del fabricante local (para algunas compañías del sector los saldos técnicos pueden llegar a representar alrededor de un mes de facturación, mientras que otras registran rentabilidades positivas sólo ante la percepción del reintegro del 14% sobre las ventas internas).

* Instrumentar estructuras de financiamiento ad hoc para los productores nacionales de bienes de capital que sean “flexibles” en diferentes aspectos: tasas, plazos, condiciones en materia de garantías y requisitos patrimoniales, rubros elegibles, etc.

Además, dada la trascendencia del sector de Bienes de Capital, es necesario dar continuidad al régimen del bono fiscal, garantizando certeza en el largo plazo mediante la formulación del mismo en forma de ley.

Sustitución de importaciones en bienes de capital

Publicado como Boletín CIPIBIC Nro. 3 en el mes de noviembre de 2013.

En el último tiempo la reaparición de problemas en el sector externo de la economía (restricción externa) ha vuelto a colocar en la escena a la política industrial, particularmente la relacionada con la sustitución de importaciones. Así se ha planteado desde diversos espacios; por ejemplo, Aldo Ferrer ha señalado que “la estrategia de desarrollo debe concentrarse en la integración de la industria, para desplazar la restricción externa” (en Página/12, 26/9/2013). Sin lugar a dudas, el sector productor de bienes de capital debería asumir un rol protagónico en esa necesaria integración industrial en el contexto de un proceso de sustitución de importaciones virtuoso, sostenido y sustentable.

Desde el punto de vista normativo el gobierno decidió prorrogar el régimen del bono fiscal para ventas internas, complementándolo, desde mediados de 2012, con la fijación de un arancel del 14% para las importaciones extra-Mercosur y manteniéndose 0% para las compras externas procedentes de los países que conforman el bloque regional. De esta manera, por primera vez el régimen del bono fiscal deja de ser una compensación por la baja del arancel de importación, pasando a convertirse en un incentivo al sector para los bienes cuya competencia no proviene de Brasil. En este último caso el bono, debido al arancel cero intra-mercursos, sigue siendo compensatorio. En ese marco, en este informe se analiza muy esquemáticamente la dinámica comercial externa de la actividad, en especial en lo que atañe al comportamiento de las importaciones y el saldo comercial.

Se trata de aportar algunos elementos de juicio para ponderar en qué medida se ha desplegado un proceso sustitutivo y si se están aprovechando las potencialidades productivas concretas (masa crítica) que la industria local ofrece para sostener un esquema de tales características.

Al respecto, una primera cuestión a atender se relaciona con la información que brinda el Cuadro N° 1. Desde esta perspectiva resulta posible concluir que el conjunto del sector de bienes de capital pasó de registrar en el crítico año 2002 un déficit de comercio exterior cercano a los 550 millones de dólares, a un desbalance que superó los 5.600 millones en 2007 y los 7.200 millones en 2012 (con un pico de casi 8.300 millones en 2011).

Estas constataciones expresan la incapacidad de la industria para cubrir con producción local una actividad económico-fabril y una demanda inversora en expansión o, desde otro encuadre, lo acotado del proceso sustitutivo que se verificó en los hechos¹. Ello, por efecto de diversos factores entre los que sobresalen: la fisonomía estructural del sector resultante del achicamiento regresivo de la actividad que tuvo lugar en la etapa 1976-2001, el incremento en los costos de producción asociado fundamentalmente al comportamiento de los precios de ciertos insumos básicos en la posconvertibilidad², la “sustitución inversa” que resulta de diversas acciones y omisiones estatales³, y la ausencia de estructuras de financiamiento de largo plazo para la adquisición de bienes de capital de origen nacional. Y estos elementos también refuerzan la importancia estratégica de avanzar en la formulación y la puesta en práctica de una política de desarrollo hacia el sector. Básicamente, por el ahorro de divisas, la integración del

Cuadro N° 1. Evolución de las exportaciones (EXPO), las importaciones (IMPO) y el saldo comercial del sector de bienes de capital (BK), del total de la industria argentina, del total de la industria sin bienes de capital y del peso relativo de las importaciones de bienes de capital sobre el total de importaciones industriales, 2002-2012 (en millones de dólares y porcentajes)

	Sector bienes de capital (I)			Total industria (II)			Total industria sin bienes de capital (II - I)			Impo BK/Impo ind. (%)
	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo	
2002	633,3	1.183,0	-549,8	17.967,0	8.208,2	9.758,8	17.333,7	7.025,1	10.308,6	14,4
2003	578,2	1.974,3	-1.396,1	21.068,3	12.840,0	8.228,3	20.490,1	10.865,7	9.624,4	15,4
2004	681,9	3.227,6	-2.545,7	25.040,6	20.895,1	4.145,5	24.358,7	17.667,5	6.691,3	15,4
2005	906,3	4.152,3	-3.246,1	28.991,7	26.699,1	2.292,6	28.085,4	22.546,7	5.538,7	15,6
2006	1.099,4	5.058,6	-3.959,2	34.770,6	31.978,5	2.792,1	33.671,2	26.919,9	6.751,3	15,8
2007	1.393,4	7.083,5	-5.690,0	41.444,9	41.838,2	-393,3	40.051,5	34.754,7	5.296,7	16,9
2008	1.894,8	8.801,5	-6.906,7	51.219,7	52.984,2	-1.764,5	49.324,9	44.182,7	5.142,2	16,6
2009	1.662,4	5.825,3	-4.162,9	43.069,9	36.350,1	6.719,9	41.407,6	30.524,8	10.882,8	16,0
2010	1.802,0	8.103,6	-6.301,7	49.927,8	52.896,6	-2.968,8	48.125,8	44.793,0	3.332,9	15,3
2011	2.013,2	10.312,3	-8.299,1	60.797,6	67.674,1	-6.876,4	58.784,5	57.361,8	1.422,7	15,2
2012	1.981,4	9.231,3	-7.249,9	56.390,5	61.352,5	-4.962,0	54.409,1	52.121,2	2.287,9	15,0

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE e INDEC.

tejido productivo, la dinamización de ciertos segmentos pymes y la difusión de progreso técnico que se desprenderían de contar con una industria de bienes de capital crecientemente competitiva desde el punto de vista estructural.

Una segunda dimensión a indagar se vincula con los principales países de origen de las importaciones argentinas de bienes de capital. Los datos que proporciona el Cuadro N° 2 permiten corroborar que entre 2002 y 2012:

- **en un escenario de fortísima expansión en el ingreso al país de maquinarias y equipos provenientes del extranjero en línea con la dinámica del ciclo económico-industrial doméstico, el “núcleo duro” importador mantuvo relativamente estable su muy elevada ponderación en las compras totales (en todos los años superó el 80%), con un retroceso en el peso relativo de Estados Unidos, Francia, Italia, Reino Unido, España y Suiza, un estancamiento en la participación de Alemania, Japón y Corea, y un incremento en la incidencia de Brasil, Tailandia y, fundamentalmente, de China; y**
- **al desagregar el decenio aludido en dos fases se verifica que en la primera de ellas (2002/2007) sobresale el avance de las importaciones chinas y brasileras (sobre todo en detrimento de las procedentes de Estados Unidos), mientras que en la segunda etapa (2007/2012) se manifiesta un nuevo avance en la incidencia de China, que desplaza principalmente a Brasil, Estados Unidos, Japón y Francia.**

En la explicación de la evolución de las importaciones de bienes de capital confluyen varios elementos. Por caso, las considerables brechas de productividad y competitividad de la Argentina en relación con los países centrales y muchos en vías de industrialización. Pero indudablemente el hecho más notorio que se desprende del análisis realizado pasa por el protagonismo creciente de China (en 2012 dio cuenta de aproximadamente el 19% del total de las compras argentinas al exterior de bienes de capital, una participación 16,2 puntos porcentuales más holgada que en 2002). En una primera etapa la penetración de productos chinos fue motorizada por bienes seriados, para luego incorporar de manera acelerada a diferentes rubros no seriados. Al respecto, cabe destacar, entre muchos otros, los casos de inyectoras para la industria plástica, tornos y numerosas máquinas herramienta, grandes estructuras metálicas, plantas de silos, transformadores eléctricos, bombas y válvulas, maquinarias para la explotación de minas y canteras, aparatos de distribución y control de energía eléctrica, vagones ferroviarios, turbinas hidroeléctricas y generadores eólicos. Por lo general, se trata de rubros que el gobierno chino promueve activamente a través de diversos mecanismos (financieros, comerciales, de asistencia

técnica, etc.), lo cual ha sentado las bases para ir dotándolos de grados de competitividad cada vez mayores en el mercado mundial (al margen que en no pocas ocasiones incluyen también algún tipo de práctica desleal de comercio).

Cuadro N° 2. Evolución de la participación de los principales países de origen en las importaciones de bienes de capital realizadas desde la Argentina, 2002-2012 (en porcentajes y puntos porcentuales)

País de origen	2002	2005	2007	2010	2012	Variación (ptos. porc.)		
						2002/07	2007/12	2002/12
China	2,6	6,4	12,4	17,2	18,7	9,9	6,3	16,2
Brasil	13,9	23,2	19,0	18,1	15,6	5,1	-3,4	1,7
Estados Unidos	29,2	22,0	16,9	15,8	15,5	-12,3	-1,4	-13,8
Alemania	10,7	9,9	10,7	12,9	11,2	-0,0	0,5	0,5
Italia	9,4	7,5	7,1	6,7	6,9	-2,3	-0,3	-2,5
Japón	3,8	3,6	5,7	4,4	4,6	1,9	-1,1	0,8
España	4,1	3,4	2,7	2,2	3,2	-1,4	0,5	-0,9
Francia	5,7	3,4	3,5	2,8	2,7	-2,2	-0,9	-3,1
Tailandia	0,3	2,2	1,9	1,4	1,8	1,6	-0,1	1,6
Suiza	2,0	1,1	0,9	1,1	1,4	-1,1	0,5	-0,5
Reino Unido	2,4	1,1	1,4	1,5	1,4	-1,0	-0,0	-1,0
República de Corea	0,6	1,1	1,5	1,7	1,4	0,9	-0,1	0,8
Subtotal	84,7	84,9	83,8	85,8	84,4	-0,9	0,7	-0,2
Resto	15,3	15,1	16,2	14,2	15,6	0,9	-0,7	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

En el señalado cuadro de restricción externa que afronta la economía argentina en un escenario internacional por demás complejo⁴, quedan pocas dudas de la importancia que asumiría el avanzar en el diseño y la implementación de una política de sustitución de importaciones en el ámbito de los bienes de capital. Como requisito previo para tales fines se requiere detectar si en el plano doméstico existen producciones de bienes de capital con capacidad efectiva o potencial para sostener una dinámica de sustitución de importaciones.

Con vistas a la identificación de posibles bienes para la formulación de una estrategia sustitutiva, y a partir de las sugerencias de diversos analistas, se estimó el denominado Índice Grubel-Lloyd (IGL)⁵. Éste apunta a detectar la existencia de comercio intra-industrial o, en otras palabras, de situaciones en las cuales un tipo de producto es importado y exportado al

mismo tiempo. Desde este enfoque, la manifestación de comercio intra-industrial puede ser tomada como un indicador **aproximado** de la existencia de fabricación en el país de un bien que está siendo traído desde el exterior. Se trataría, por ende, de bases productivas que podrían contribuir, en mayor o menor grado, a sustituir importaciones. Aunque, por diferentes razones, la sustitución podría no ser directa ni inmediata, la metodología apuntada constituye un buen primer avance en lo que atañe a la detección de algunos productos que podrían ordenar un esquema sustitutivo.

Hechas estas aclaraciones, y a partir de la clasificación del comercio exterior a seis dígitos del Sistema Armonizado 2002, la estimación del IGL consideró a todos aquellos grupos de bienes de capital con saldos deficitarios, ya que el objetivo es el de evaluar las posibilidades existentes de sustitución de importaciones como medio para acotar el déficit que presenta el conjunto del sector. A partir de estos criterios, se aplicaron cuatro rangos: entre 0,66 y 1 (comercio intra-industrial intenso), entre 0,33 y 0,65 (comercio intra-industrial moderado), entre 0,10 y 0,32 (comercio intra-industrial potencial) y entre 0 y 0,09 (comercio intra-industrial nulo o prácticamente inexistente). En el Cuadro N° 3 se presenta la estimación del IGL para los años 2005, 2008 y 2012.

Como se puede apreciar, en los tres años mencionados, del total de los grupos de productos con saldos comerciales deficitarios (aproximadamente 500), alrededor del 50% registró un IGL superior a 0,10, lo cual sugiere que en dichos ámbitos existiría un cierto potencial para avanzar a corto, mediano o largo plazo a través de la sustitución de importaciones.

De conjunto, los distintos tipos de bienes que quedan incluidos en los tres rangos superiores del índice dieron cuenta de más del 50% del déficit comercial.

Al focalizar la indagación en aquellos grupos con un comercio intra-industrial intenso (y, en consecuencia, con una elevada posibilidad sustitutiva de acuerdo a los criterios metodológicos utilizados), se constata la existencia de una gran variedad de productos. A título ilustrativo, vale mencionar los siguientes ejemplos: tanques de combustible y líquidos en general, bombas centrífugas para la industria alimenticia, tanques y equipos de procesamiento para la industria láctea, equipos para la producción de frío industrial y maquinarias para la elaboración de té.

En cuanto a los bienes de capital que quedan dentro del rango de IGL entre 0,33 y 0,65, sobresalen los casos de las estructuras metálicas para puentes, los compresores de aire, las grúas y los aparatos de elevación, diversos moldes para caucho y plástico, y grupos electrógenos.

A su vez, en lo que se refiere a aquellos grupos de productos con un comercio intra-industrial potencial (IGL entre 0,10 y 0,32), se resaltan, entre otros, los casos de: calderas acuotubulares, hornos industriales, plantas para tratamiento de aguas y efluentes, separadores de gas y petróleo, elevadores y transportadores continuos, hornos para panaderías, ransformadores patrones de tensión y convertidores estáticos.

Cuadro N° 3. Industria argentina de bienes de capital. Evolución de la cantidad de grupos de productos deficitarios, las exportaciones (EXPO), las importaciones (IMPO) y el saldo comercial según rango del índice Grubel-Lloyd 2005, 2008 y 2012 (en valores absolutos, millones de dólares y porcentajes)

A) 2005

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%
0 a 0,09	221	44,4	25,4	3,8	1.669,9	41,3	-1.644,5	48,8
0,10 a 0,32	137	27,5	125,9	18,7	1.111,4	27,5	-985,5	29,3
0,33 a 0,65	97	19,5	336,5	50,0	992,2	24,6	-655,8	19,5
0,66 a 1	43	8,6	184,7	27,5	267,8	6,6	-83,1	2,5
Total	498	100,0	672,5	100,0	4.041,4	100,0	-3.368,9	100,0

B) 2008

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%
0 a 0,09	214	43,1	58,7	4,2	3.325,1	38,6	-3.266,3	45,4
0,10 a 0,32	140	28,2	293,0	20,7	2.884,6	33,5	-2.591,6	36,0
0,33 a 0,65	93	18,7	594,0	42,0	1.703,6	19,8	-1.109,5	15,4
0,66 a 1	50	10,1	468,1	33,1	700,1	8,1	-232,0	3,2
Total	497	100,0	1413,8	100,0	8613,4	100,0	-7199,6	100,0

C) 2012

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%
0 a 0,09	245	48,8	55,7	3,7	3.414,6	37,8	-3.359,0	44,6
0,10 a 0,32	124	24,7	275,9	18,2	2.484,0	27,5	-2.208,1	29,3
0,33 a 0,65	94	18,7	745,8	49,2	2.518,2	27,8	-1.772,4	23,5
0,66 a 1	39	7,8	438,2	28,9	627,5	6,9	-189,3	2,5
Total	502	100,0	1.515,5	100,0	9.044,4	100,0	-7.528,9	100,0

* A 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002.

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Por último, las evidencias aportadas por el Cuadro N° 3 permiten corroborar que en los años aludidos, algo menos de la mitad del déficit comercial fue explicado por grupos de productos con un IGL inferior a 0,10. De esto se infiere que, para esos bienes, desde la Argentina no se habrían realizado ventas al exterior, o bien la cuantía de las mismas fue sumamente

exigua. Ahora bien, en la medida en que la metodología de estimación del índice relaciona exportaciones con importaciones, no contempla la situación de los bienes de capital que tienen un balance comercial deficitario y para los que existe fabricación nacional, pero que la misma no se coloca en el extranjero, ni tampoco la de aquellos productos que, por diferentes razones, se estaría en condiciones de empezar o volver a elaborar en el país. Dadas las limitaciones de la información con que se cuenta, y con miras a precisar algunos de esos productos, se realizó una aproximación cualitativa a partir de una serie de entrevistas a empresarios del sector.

A raíz de ello, resultó posible identificar un conjunto de bienes de capital que podrían ser parte de una política sustitutiva: puentes grúa, chipeadoras para madera, moldes para moldeo por inyección o compresión para metales o carburos metálicos, molinos eólicos, palas cargadoras de carga frontal, centros de mecanizado, balanzas y diversos carros de transporte sobre vías férreas⁷.

A pesar de las limitaciones de la metodología empleada, las evidencias presentadas sugieren que en el país existe una masa crítica de producción de bienes de capital (muchas veces desaprovechada) como para encarar una política de sustitución de importaciones. Se trata de una comprobación relevante dado el cuadro de restricción externa que aqueja a la economía argentina y, en ese marco, la necesidad de integrar el aparato productivo y modificar ciertos componentes críticos del perfil de especialización industrial existente. Máxime en una etapa como la actual en la que, con el trasfondo de un convulsionado escenario internacional, es de esperar que los productores locales deban enfrentar la competencia de maquinarias procedentes del Brasil (0% de arancel y, en general, con superiores niveles de productividad y financiamiento), así como de otros países (con el señalado rol protagónico de China). En este último caso, si bien esas importaciones deben tributar en el esquema vigente el 14%, por diferentes razones están en condiciones de “saltar” el umbral de protección arancelaria con precios competitivos.

Ahora bien, en vista de la trayectoria del sector en la última década, es claro que la concreción exitosa de un planteo sustitutivo no puede pivotar exclusivamente alrededor de incentivos macroeconómicos y/o de naturaleza horizontal. De allí la necesidad de consensuar y poner en práctica políticas industriales activas, coordinadas y de abordaje integral que partan del reconocimiento del “mundo real”, las perspectivas, las potencialidades y las restricciones de los diferentes rubros de la industria que se busque promover⁸.

En ese sentido, desde CIPIBIC hemos venido proponiendo algunas medi-

das de “sintonía fina”, entre las que se resaltan:

- dar continuidad al régimen del bono fiscal, garantizando certeza en el largo plazo mediante la formulación del mismo en forma de ley;
- avanzar en la “des-burocratización” de ciertas instancias administrativas con el propósito de asegurar un ágil recupero de diversos créditos fiscales a favor del fabricante local;
- en el marco del cumplimiento de distintas metas de desempeño por parte de los productores favorecidos, sería auspicioso avanzar hacia el máximo nivel arancelario extra-Mercosur consolidado en la OMC (35%) en aquellos sectores productores de bienes de capital y sus partes con mayores potencialidades en materia de sustitución de importaciones;
- modificar el sistema de importaciones temporarias para perfeccionamiento industrial Decreto 1330/04 para los bienes de capital no seriados con el objetivo de acortar los tiempos de gestión y extender los plazos permitidos en forma automática;
- gestionar la administración del comercio exterior con una visión industrialista, allanando la importación de insumos industriales, sobre todo los que no tienen producción local, mediante un régimen legal sin discrecionalidad.
- incrementar y mejorar la utilización de la política de defensa comercial vía medidas compensatorias, cupos, salvaguardas, anti-dumping, etc.;
- avanzar en la derogación de los regímenes de importación de “bienes integrantes de grandes proyectos de inversión” y de “líneas de producción usadas”. En todo caso, las importaciones deberían restringirse a casos excepcionales de interés estratégico cuando la oferta local no resulte suficiente (para lo cual debería establecerse un mecanismo de consulta previa a fabricantes locales);
- reducir el plazo máximo del beneficio de la Importación temporaria de bienes de capital –sin perfeccionamiento industrial- Decreto 1001/82 Art.31.- inc. 1. a). Básicamente, por cuanto el largo período por el que se habilitan los ingresos temporarios termina desnaturalizando la esencia del régimen en la medida en que, en la mayoría de los casos, los bienes terminan siendo reexportados plenamente amortizados;
- fortalecimiento del sistema de dictado de normas técnicas y certificaciones;

- implementar algún mecanismo para compensar el mayor costo de los insumos utilizados para la fabricación de un bien de capital (el mismo debería ser para las materias primas de origen local y para las importadas no elaboradas en el medio doméstico);
- revisar las alícuotas de derechos de importación de ciertos insumos básicos estratégicos (tanto los de los que no se elaboran en el país, como los de aquellos que sí se producen en el medio doméstico y sus precios son muy elevados);
- garantizar la aplicación efectiva de la legislación de “compre nacional” y de los respectivos “compre provinciales” en diversos sectores (energético, infraestructura vial y ferroviaria, telecomunicaciones, transporte, planes de vivienda, obra pública, etc.). Estos esquemas deberían corresponderse con márgenes de preferencia y reservas de mercado para empresas nacionales;
- asegurar la aplicación de programas de desarrollo de proveedores nacionales de bienes de capital y/o servicios de ingeniería para aquellos sectores/empresas que cuentan con regímenes específicos de promoción y/o protección estatal (la capacidad de preservar algunas de las variadas subvenciones estatales debería quedar sujeta a la presentación y la puesta en práctica concreta, sostenida y verificable de esquemas de desarrollo de abastecimientos locales);
- implementar la eliminación de los derechos de exportación y el aumento de los reintegros a las exportaciones de maquinarias y equipamientos para la producción;
- agilizar el régimen de reintegros por exportación de plantas llave en mano, evaluando el aumento de la alícuota; y
- establecer líneas específicas de pre-financiación y financiación para exportaciones de bienes de capital similares a las disponibles internacionalmente, e implementar estructuras de financiamiento ad hoc para la adquisición de bienes de capital fabricados en el país que sean “flexibles” en diferentes aspectos: tasas, plazos, condiciones en materia de garantías y requisitos patrimoniales, rubros elegibles, etc.⁹.

1 - En el período 2002-2012 el PBI global se expandió a un ritmo promedio anual del 7,1%, porcentual que fue del 7,5% en el caso del PBI manufacturero. Entre esos años la inversión bruta interna fija aumentó a una tasa media del 15,0% por año. En ese desempeño agregado se reconocen dos años (2009 y 2012) en los que el PBI total creció levemente (el 0,9% y el 1,9% respectivamente), mientras que el correspondiente al sector fabril se retrajo el 0,5% y el 0,4%, al tiempo que los registros de la inversión experimentaron caídas del 10,2% y el 4,9% respectivamente. Datos

extraídos de <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html> (consultado el 11/11/2013).

2 - Ver CIPIBIC (2013): "Estructura y dinámica de los costos de producción", Boletín CIPIBIC N° 2, Buenos Aires (disponible en <http://www.cipibicargentina.org.ar/Boletin-CIPIBIC-N-1.htm> [consultado el 13/11/2013]).

3 - La "sustitución inversa" se desprende de la autorización oficial para importar productos que resultan competitivos de los que elaboran o podrían elaborar muchas empresas locales, en su mayoría pymes. En esta categoría quedan contemplados diversos regímenes como el de "importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión" y el de "importación de líneas de producción usadas", así como diferentes esquemas de promoción sectorial que, entre las diversas subvenciones estatales que le confieren a los inversionistas (por lo general, grandes firmas de capital nacional y extranjero), habilitan la eximición de aranceles para la adquisición en el exterior de bienes de capital (minería, exploración y explotación de hidrocarburos, promoción industrial, etc.). También se inscriben en esta lógica varios regímenes de importación temporaria y las disposiciones de la Ley N° 26.422 de "presupuesto general de la administración nacional", que en su artículo 34 exime del pago de ciertos gravámenes a las compras externas de productos destinados a obras de infraestructura consideradas como "proyectos críticos" por parte de la Secretaría de Energía. Consideraciones no muy disímiles podrían hacerse extensivas a ciertas inversiones promovidas desde la esfera estatal en materia de transporte ferroviario (adquisición de vagones chinos), y a los sesgos que se suelen manifestar en la aplicación efectiva del "compre argentina" y los distintos "compre provinciales".

4 - En los últimos años, al calor de la crisis mundial, se constata que muchos bienes de capital provenientes de China y de varias naciones industrializadas ingresan subvaluados como parte de una estrategia de las empresas de esos países para preservar o incrementar su participación en los mercados externos.

5 - Ver Durán Lima, J. y Álvarez, M. (2008): "Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial", CEPAL, Santiago de Chile, mimeo. También se sugiere consultar Peirano, F. (2013): "El complejo productivo de bienes de capital", en Stumpo, G. y Rivas, D.: La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI, CEPAL, Buenos Aires, y Castells, M. y Schorr, M.: "¿Sustitución de importaciones en la posconvertibilidad? Una mirada desde la industria automotriz y la de bienes de capital", en Schorr, M. [coord.] (2013): Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política, Miño y Dávila, Buenos Aires.

6 - En el proceso de formulación de una política industrial es evidente que se requeriría trabajar con un nivel de desagregación de la información básica mucho más amplio que el empleado en las estimaciones que se presentan a continuación (por ejemplo, utilizando la copiosa base de datos del Ministerio de Industria referida a las empresas y los productos amparados en el régimen del bono fiscal instituido a partir del Decreto N° 379/2001 y normas complementarias). Esa necesaria "sintonía fina" no invalida el ejercicio que aquí se propone con el propósito de dilucidar algunos grandes vectores de especialización productiva que podrían articular un planteo sustitutivo para el sector.

7 - Si bien en el próximo boletín se encarará un análisis de aquellos bienes de capital que en la posconvertibilidad registraron un comportamiento superavitario en su inserción comercial externa, vale la pena mencionar a algunos de ellos en la medida en que también son indicativos de la existencia de producción nacional: recipientes para gas comprimido o licuado, depósitos y cisternas, calderas, turbinas hidráulicas, distintos tipos de transformadores, y construcciones industriales y estructurales.

8 - Por ejemplo, sobre la base de una estimación preliminar como la realizada para este informe, un segundo paso necesario, previo a la definición de la estrategia de intervención y del contenido de las políticas de promoción sectorial, pasaría por avanzar hacia una caracterización pormenorizada de, entre otras cosas, las capacidades realmente existentes en el país en materia techno-productiva y laboral, la situación estructural de las empresas fabricantes y los posibles senderos evolutivos de la demanda local e internacional. Como se apuntó en la nota 6, ello supondría trabajar la información con un superior nivel de desagregación (a 8 u 11 dígitos de la clasificación, según se requiera).

9 - Una justificación y una presentación mucho más detalladas de estas líneas de intervención y otras complementarias (siempre en el marco de la "sintonía fina" para el sector) se pueden consultar en CIPIBIC (2009): Manual de fomento industrial. Diagnóstico y propuestas para un desarrollo estratégico de la industria de bienes de capital en la Argentina, Buenos Aires. Adicionalmente, ver Peirano, F. (2013): op. cit. y Schorr, M. y Castells, M. (2012): "La industria argentina de bienes de capital. Caracterización y propuestas para el desarrollo sectorial en el escenario de la posconvertibilidad", Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Documento de Trabajo N° 24, Buenos Aires.

Promoción de exportaciones de bienes de capital

Publicado como Boletín CIPIBIC Nro. 4 en el mes de diciembre de 2013.

La promoción de las exportaciones de bienes de capital se presenta como uno de los lineamientos estratégicos que debería contemplarse para el desarrollo de esta industria en la Argentina.

Como un primer elemento central de ese objetivo estratégico, desde CIPIBIC proponemos mejorar la ecuación de reintegros y derechos de exportación de la carga impositiva del sector.

Avanzar en esta materia no sólo contribuiría a mejorar el balance comercial, sino también a desarrollar mayores economías de escala con competitividad a nivel internacional, generando mayor valor agregado y contribuyendo a redefinir el perfil de especialización e inserción de Argentina en el mercado mundial.

Los datos del Cuadro N° 1 presentan la estructura arancelaria actual aplicada a la industria de bienes de capital. Allí se verifica que el 100% de las posiciones de maquinarias y equipos se encuentran gravadas con un derecho de exportación (DE) del 5%. Por su parte, el 70% de los bienes de capital recibe un reintegro por sus exportaciones (RE) del 6%, mientras que el resto obtiene reintegros menores e, incluso, el 6% de las posiciones no posee reintegro alguno.

Como resultado de este esquema arancelario, en la mayoría de las posiciones prevalece un diferencial de un punto porcentual entre ambos conceptos (cabe destacar que, por lo engorroso de ciertos procedimientos administrativos, el cobro de los reintegros a las exportaciones por parte de los productores suele insumir un tiempo bastante prolongado y no son sujeto de indexación alguna).

Cuadro N° 1. Estructura arancelaria de la industria de bienes de capital de Argentina, 2013

Derechos de Exportación (DE)		Reintegros de Exportación (RE)		Diferencial	
Alicuota	Cantidad de posiciones	Alicuota	Cantidad de posiciones	RE-DE	Cantidad de posiciones
5%	100%	0,00%	6,3%	-5,00	6,3%
		4,05%	0,2%	-0,95	0,2%
		4,50%	0,3%	-0,50	0,3%
		4,95%	0,2%	-0,05	0,2%
		5,00%	0,2%	0,00	0,2%
		5,25%	2,0%	0,25	2,0%
		5,50%	0,2%	0,50	0,2%
		5,75%	20,1%	0,75	20,1%
		6,00%	70,4%	1,00	70,4%
			100%		100%
	100%		100%		100%

Fuente: elaboración propia en base a información de Aduana.

Bajo este contexto, se propone avanzar en la revisión de la estructura arancelaria, a fin de incrementar el diferencial entre reintegros y derechos a las exportaciones. Una política de estas características mejoraría el desempeño competitivo de los exportadores de bienes de capital, dado que los niveles de reintegros actuales no resultan suficientes para recuperar la suma de impuestos indirectos que se generan en la fabricación, estableciéndose un esquema de incentivos que muchas veces termina siendo negativo al momento de exportar.

Así, la medida tendería a reducir el precio de exportación de los productos nacionales. Ahora bien, es evidente que esta propuesta debe acompañarse con la formulación de un plan integral para el desarrollo de la industria de bienes de capital, que apunte a fortalecer las dimensiones “no precio” de la competitividad del complejo a fin de modificar y expandir su estructura productiva¹.

En este campo particular, se propone formular un programa de promoción de exportaciones que apunte a incentivar la inserción externa de los segmentos competitivos y/o con mayor potencialidad del sector. Éste debería estar conformado por un conjunto variado de instrumentos, entre los que se destacan los siguientes: a) sistema de apoyo para el dictado y la verificación de normas técnicas para otorgar más competitividad a los productos nacionales; b) políticas de promoción de certificaciones, de acuerdo a los parámetros locales de acreditación, aunque con reconocimiento internacional; c) esquemas de créditos que faciliten su acceso a costos viables para las empresas de bienes de capital; d) acuerdos con entidades bancarias de mercados de destino a

fin de otorgar crédito directo a los compradores del exterior; e) plataformas exportadoras o unidades comerciales en el exterior, cuya instalación permitiría incrementar la participación internacional de las firmas de forma asociativa; f) mayor articulación efectiva entre los productores nacionales de bienes de capital y los diferentes organismos estatales vinculados con la “promoción exportadora”; y g) adecuación de los regímenes de promoción existentes asegurando su aplicación efectiva a los bienes de capital. De esta forma, el incremento del ratio entre reintegros y derechos de exportación traspasaría el objetivo arancelario, tornándose una política industrial de carácter integral.

En virtud de comenzar con los productos en los que Argentina se encuentra mejor posicionada en el intercambio comercial, los instrumentos aludidos podrían aplicarse al conjunto de bienes de capital presentados en el Cuadro N° 2, ya que se trata de maquinarias y equipos cuya fabricación doméstica registra una relativamente consolidada capacidad productiva en materia exportadora. Allí se muestran los grupos de posiciones arancelarias que alcanzaron un saldo comercial superavitario en algún/os año/s o la totalidad del período comprendido entre 2005 y 2012. De 147 grupos de productos, 97 (66%) registraron balances positivos en 3 o menos años, mientras que 50 (34%) lo hicieron con mayor sistematicidad (de 4 a 8 años con superávit)².

Cuadro N° 2. Grupos de productos de bienes de capital*, según cantidad de años desuperávit comercial, 2005-2012***

1	2	3	4	5	6	7	8
845510	845410	840140	850410	845530	841850	847920	848110
845940	843699	853521	902221	847960	843410	843221	731100
845110	845910	841932	848050	901920	842389	843229	843230
845380	842832	841630	730820	843610	840219	850163	841090
844629	843621	843240	843330	843420	843490	841280	843290
841392	842833	841610	846410	846799	761100	842382	850421
846120	840220	845730	848030	841940	841720	843210	841931
840590	843010	846820		853720	842220	841920	871620
847689	901841	840420		850161	850422	841011	842112
845931	844530	843860		840211			850162
845899	841981	846594		843840			842330
845522	730810	850434					847431
846630	845521	841181					761010
846029	851410	843680					841891
841960	940600	84 2630					
847930	843820						
731519	843311						
Resto (37)	Resto (11)	-	-	-	-	-	-
54	28	15	7	11	9	9	14

* A 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002 (ver Anexo).

** Los productos se ordenan de modo decreciente de acuerdo a su excedente comercial. Fuente: elaboración propia en base a información

Entre otros conjuntos de productos, muy heterogéneos entre sí, se so-

bresalen los siguientes para las ramas con un superávit de entre 4 y 8 años (Cuadro N° 3): recipientes para gas comprimido o licuado, válvulas reductoras de presión; sembradoras, plantadoras y trasplantadoras; partes y componentes para turbinas hidráulicas, transformadores de dieléctrico líquido; diversos implementos agrícolas; cilindros laminadores; aparatos para preparación de materia textil; armarios y mostradores para la producción de frío; máquinas para extracción o preparación de grasas o aceites; cuadros y consolas para la distribución de electricidad; remolques y semi-remolques para uso agrícola; aparatos de ozonoterapia; torres y castilletes; básculas y componentes de instrumentos de medición; secadoras de ropa; aparatos de destilación o rectificación; hormigoneras y aparatos de amasar mortero; generadores de corriente alterna; balastos; máquinas y aparatos para la industria lechera; etc.

Cuadro N° 3. Industria argentina de bienes de capital. Exportaciones de los principales grupos de productos superavitarios (con 4 a 8 años con superávit), 2005-2012 (en millones de dólares y porcentajes)

NCM	Descripción	Acumulado 2005-2012	Part.% total acumulado 2005-2012	Valor (mill. dólares)		Var.% 2012-2005	Principales destinos de las exportaciones 2012
				2005	2012		
731100	Recipientes de gas comprimido/licuado de fund. hierro/acero	273	2%	27	19	-29	Brasil(18,2%),Bolivia(17,1%) y Perú(8,6%)
848110	Válvulas reductoras de presión	260	2%	17	32	83	Venezuela(34,3%),Perú(16%) y Colombia(11,5%)
843230	Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras	197	2%	5	45	788	Venezuela(30,3%),Bolivia(23,8%) y Uruguay(18,6%)
841090	Transformadores de dieléctrico líquido ≤ 650 kVA	158	1%	5	51	931	Brasil(41,4%),Venezuela(20,9%) y Chile(6,8%)
850421	Cilindros de laminadores	134	1%	11	18	60	Estados Unidos (42,9%),Brasil(30,9%) y México(15,2%)
843290	Aparatos de ozonoterapia, oxigenoterapia o aerosolterapia	127	1%	6	25	347	Brasil(26,3%),India(5,8%) y Rusia(4,6%)
845530	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores	165	1%	15	22	46	Venezuela(87,4%),Colombia(6,6%) y Brasil(4,7%)
841931	Los demás armarios, vitrinas, mostradores p/prod. de frío	103	1%	3	18	431	Paraguay(28%),Chile(24,1%) y Venezuela(18,5%)
841850	Torres y castilletes	137	1%	7	19	162	Uruguay(37,7%),Paraguay(35,2%) y Bolivia(21,4%)
847920	Máquinas p/extracción o prep. de grasas o aceites	104	1%	10	22	133	Brasil(34,2%),Venezuela(6,7%) y Rusia(5,6%)
853720	Cuadros, consolas p/control o distrib. electricidad >1.000 v	106	1%	4	14	228	Paraguay(31,8%),Brasil(20,8%) y Chile(19,1%)
871620	Partes de máquinas para agricultura, horticultura, etc.	80	1%	1	17	1104	Brasil(12,9%),Australia(7,6%) y Estados Unidos(7,5%)
901920	Remolques y semiremolques para uso agrícola	123	1%	7	22	199	Uruguay(32,4%),Sudáfrica(13,8%) y Brasil(9,1%)
730820	Los demás aparatos p/preparación de materia textil	82	1%	11	7	-35	Brasil(17,7%),Ucrania(10,3%) y Venezuela(9,6%)
842330	Básculas y balanzas para pesada constante	46	0%	2	9	323	Chile(35,7%),Brasil(15,9%) y Perú(13,8%)
842112	Generadores de corriente alterna >75 kVA ≤375 kVA	39	0%	3	5	44	Brasil(94,9%),Singapur(4,6%) y Chile(0,5%)
841940	Aparatos de destilación o rectificación	43	0%	0	8	1597	Brasil(55,1%),Bolivia(42,1%) y Paraguay(0,9%)
847431	Balastos (reactancias) para lámparas o tubos de descarga	36	0%	2	8	341	Uruguay(25,5%),Bolivia(24,6%) y Paraguay(23,1%)
850162	Secadoras de ropa	32	0%	2	4	167	Paraguay(37,8%),Brasil(33,2%) y Inglaterra(5,8%)
850410	Hormigoneras y aparatos de amasar mortero	44	0%	2	4	75	Brasil(56%),Uruguay(16,3%) y Chile(11,1%)

761010	Las demás puertas, ventanas, marcos de metal, etc. Transformadores de dieléctrico líquido > 650 kVA	21	0%	3	3	34	Zona Franca(59,1%),Uruguay(18,9%) y Guinea(7,5%)
850422	Transformadores de dieléctrico líquido ≤ 10 000 kVA	25	0%	2	2	57	Venezuela(31,4%),Emiratos Árabes (24,2%) y Bolivia(17,4%)
843420	Máquinas y aparatos para la industria lechera	24	0%	2	2	31	Brasil (19,9%), Chile (19%) y Venezuela (16,9%)
841720	Máquinas de mezclar materia mineral con asfalto	25	0%	2	3	64	Perú(29,7%),Colombia(22,5%) y Uruguay(13,3%)
847960	Aparatos de evaporación para refrigerar el aire	25	0%	3	2	-36	Australia(37,6%),Francia(26,6%) y España(9,6%)
Resto		275	2%	22	36	63	
Total superavitarias 4-8 vigencia		2.685	21%	174	418	140	
Total General		12.753	100%	906	1.981	119	

Fuente: elaboración propia en base a información de Comtrade.

Resulta interesante apuntar que las exportaciones de estos grupos de productos se dirigen predominantemente a los países latinoamericanos, lo que denota la relevancia de la región, que en un contexto de necesaria consolidación del MERCOSUR y de crecimiento de otros procesos de integración, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), permite avizorar una expansión del mercado (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4. Industria argentina de bienes de capital. Exportaciones de las posiciones superavitarias (con 4 a 8 años de superávit) según destino, 2005-2012 (en millones de dólares y porcentajes)

Principal destino exportador	Acumulado 2005-2012	Part.% total superavitarias	2005	2012	Var.% 2012-2005	Principal producto exportado (acum. 2005-2012) y part.% en el total colocado en cada país
Brasil	433	16,1%	29	70	140	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores (21%)
Venezuela	298	11,1%	6	80	1.142	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores (33%)
Uruguay	200	7,5%	9	30	217	843230 Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras (40%) Los demás armarios, mostradores p/producción de frío (40%)
Chile	159	5,9%	16	21	32	841850 (40%)
Bolivia	150	5,6%	8	27	232	843230 Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras (34%)
Estados Unidos	138	5,1%	14	14	-2	845530 Cilindros de laminadores (47%)
Paraguay	130	4,8%	9	21	143	730820 Torres y castilletes (38%)
Colombia	101	3,8%	7	12	64	848110 Válvulas reductoras de presión (27%)
Perú	100	3,7%	2	11	332	848110 Válvulas reductoras de presión (23%) Recipientes de gas comprimido/licuado de fund. hierro/acero (91%)
Pakistán	67	2,5%	14	0	-100	731100 hierro/acero (91%)
México	53	2,0%	6	7	6	845530 Cilindros de laminadores (35%)
Rusia	48	1,8%	6	10	69	843230 Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras (43%)
España	33	1,2%	7	2	-74	847960 Aparatos de evaporación para refrigerar el aire (27%) Partes de máquinas para agricultura, horticultura, etc. (44%)
Australia	29	1,1%	2	3	61	843290 (44%)
Ecuador	29	1,1%	2	2	-4	850421 Transformadores de dieléctrico líquido ≤ 650 kVA (33%)

India	26	1,0%	1	4	274	848110	Válvulas reductoras de presión (48%)
Italia	26	1,0%	2	1	-46	847920	Máquinas p/extracción o preparación de grasas o aceites (45%)
Ucrania	26	1,0%	2	4	149	843230	Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras (47%)
Malasia	26	1,0%	0	2	391	841090	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores (64%)
Bangladesh	24	0,9%	2	0	-88	731100	Recipientes de gas comprimido o licuado de fund.hierro/acero (56%)
China	22	0,8%	1	1	-24	848110	Válvulas reductoras de presión (76%)
Sudáfrica	21	0,8%	0	7	1.514	871620	Remolques y semirremolques para uso agrícola (34%)
Bélgica	16	0,6%	1	2	240	847920	Máquinas p/extracción o preparación de grasas o aceites (34%)
Canadá	15	0,6%	2	2	9	843290	Partes de máquinas para agricultura, horticultura, etc. (15%)
Tailandia	15	0,6%	1	1	23	848110	Válvulas reductoras de presión (82%)
Resto	498	18,6%	24	85	261		
Total superavitarias 4-8 vigencia	2.685	100%	174	418	140		

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade.

Desde esta perspectiva, entre los principales grupos de productos exportados de las ramas superavitarias (4 a 8 años) se destacan: partes de turbinas hidráulicas; sembradoras, plantadoras y trasplantadoras; armarios, mostradores para la producción de frío; cilindros laminadores; torres y castilletes; válvulas reductoras de presión; recipientes de gas comprimido/licuado; transformadores dieléctricos líquidos; aparatos de evaporización para refrigeración; remolques y semirremolques para uso agrícola; máquinas para la extracción y preparación de grasas o aceites; etc.

Además de fortalecer las distintas instancias de integración regional, de las evidencias presentadas se desprende también la importancia de avanzar en la suscripción de acuerdos bilaterales y/o preferencias comerciales con países de la región, a los efectos de incrementar el acceso de las exportaciones de bienes de capital a los mercados externos³. Asimismo, esta estrategia debería acompañarse con el fomento de acuerdos de integración y/o complementación productiva, a fin de alcanzar niveles de competitividad a escala regional e internacional.

Estas iniciativas cobran mayor importancia en el marco del crecimiento notable que ha registrado en los últimos años la participación de las importaciones chinas sobre el comercio regional, en desmedro de las exportaciones existentes y potenciales de bienes de capital de Argentina. En efecto, el gigante asiático muestra una expansión destacada y sostenida en la región, posicionándose como uno de los principales proveedores de maquinarias y equipos en Brasil (y en Argentina) y desplazando comercialmente a Argentina (y a Brasil)⁴.

En definitiva, el sector productor de bienes de capital cuenta con un vo-

lumen importante de exportaciones –más allá que la balanza comercial de dicha industria es negativa– y presenta un interesante potencial para incrementarse. A ello cabe sumarle que se trata de un rubro con un alto nivel de incorporación tecnológica y agregación de valor, y con potencialidad para traccionar múltiples encadenamientos productivos aguas “abajo” y “arriba”. **En consecuencia, a los efectos de mejorar y fortalecer la competitividad exportadora de la industria local de bienes de capital, y teniendo como “norte” la recuperación de los valores exportados hacia 2008 (aproximadamente 2.000 millones de dólares), a continuación se presenta una serie de lineamientos de intervención que apuntan a consolidar esta dimensión:**

- Avanzar en la implementación de un programa de reducción de los derechos de exportación y de aumento de los reintegros a las exportaciones de maquinarias y equipamientos para la producción.
- Simplificar y agilizar los procedimientos administrativos de los regímenes de incentivos a la exportación (en especial, el de exportación de plantas llave en mano, el de importación temporaria para perfeccionamiento industrial y el cobro de reintegros).
- En línea con las necesidades concretas de las firmas, sería importante mejorar la asistencia financiera como mecanismo de aliento a las ventas externas de bienes de capital fabricados en el país, incluyendo la prefinanciación, la financiación y la posfinanciación de exportaciones. Ello debe incluir una modificación en las condiciones de acceso al financiamiento, en los plazos del mismo y las tasas correspondientes.
- De cara a una inserción exportadora sostenida de ciertos productos y/o servicios de ingeniería, sería auspicioso propiciar la suscripción de acuerdos bilaterales o preferencias comerciales, sobre todo con países de América Latina.
- Para fortalecer las ventajas de la asociatividad, resultaría fructífero impulsar las exportaciones de PyMEs productoras de bienes de capital mediante el desarrollo de plataformas exportadoras que integren a varias firmas, tanto en términos horizontales como verticales (involucrando tanto la fabricación como la prestación de servicios). Esto es particularmente interesante para el caso de las ventas externas bajo la modalidad llave en mano, lo mismo que para la participación en grandes proyectos de inversión (lo cual refuerza la importancia de los acuerdos y las preferencias comerciales).
- Para algunos casos particulares, se podría evaluar la posibilidad de instalar unidades de venta en el exterior, con parte de los costos de tal instalación subsidiados.

Anexo.
Productos superavitarios de bienes de capital, según cantidad de años de superávit comercial, 2005-2012 (en millones de dólares)

Posición	Descripción	Saldo promedio anual, 2005-2012	Expo acumuladas, 2005-2012	Años de vigencia superávit
		(mill. dólares)		
731100	Recipientes de gas comprimido o licuado de fundición de hierro o acero	20,6	272,7	8
848110	Válvulas reductoras de presión	22,5	259,8	8
843230	Sembradoras, plantadoras y trasplantadoras	18,4	197,3	8
841090	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores	18,4	158,2	8
850421	Transformadores de dialéctrico líquido ≤ 650 kVA	12,7	134,4	8
843290	Partes de máquinas para agricultura, horticultura, etc.	13,8	127,0	8
841931	Los demás aparatos p/preparación de materia textil	11,0	103,4	8
871620	Remolques y semirremolques, autocargadores o autodescargadores, p/uso agrícola	9,7	80,4	8
842330	Básculas y balanzas para pesada constante	2,6	45,6	8
842112	Secadoras de ropa	3,9	39,0	8
847431	Hormigoneras y aparatos de amasar mortero	2,3	36,1	8
850162	Generadores de corriente alterna >75 kVA≤ 375 kVA	3,3	32,3	8
761010	Las demás puertas, ventanas, marcos de metal, etc.	2,0	21,1	8
841891	Muebles concebidos para incorporarles un equipo de producción de frío	1,3	12,0	8
847920	Máquinas p/extracción o preparación de grasas o aceites vegetales o animales	7,7	104,0	7
843221	Gradas (rastras) de discos	1,4	14,7	7
841280	Los demás motores y máquinas motrices	0,7	13,3	7
843229	Las demás gradas, escarificadores,cultivadores, etc	0,9	11,9	7
850163	Generadores de corriente alterna >375 kVA ≤ 750 kVA	0,8	11,9	7
841920	Esterilizadores médicos, quirúrgicos o de laboratorio	0,3	8,9	7
842382	Aparatos para pesar Con capacidad >30 kg ≤ 5 000 kg	0,5	7,5	7
843210	Arados	0,5	4,4	7
841011	Turbinas y ruedas hidráulicas ≤ 1 000 kW	0,2	2,6	7
841850	Los demás armarios, vitrinas, mostradores para la producción de frío	3,1	136,7	6
850422	Transformadores de dialéctrico líquido > 650 kVA ≤ 10 000 kVA	-1,0	25,2	6
841720	Máquinas de mezclar materia mineral con asfalto	0,4	24,6	6
843490	Partes de máquinas para industria de la lechería	0,4	20,5	6
842220	Máquinas y aparatos para limpiar o secar botellas o demás recipientes	0,4	20,3	6
843410	Máquinas de ordeñar	1,6	19,6	6
840219	Las demás calderas de vapor, incluidas las calderas mixtas	0,6	16,8	6
842389	Los demás aparatos e instrumentos de pesar	0,7	7,6	6
761100	Depósitos, cisternas, cubas, recipientes de aluminio	0,4	4,5	6
845530	Cilindros de laminadores	1,5	165,3	5
901920	Aparatos de ozonoterapia, oxigenoterapia o aerosolterapia	0,8	123,0	5
853720	Ccuadros, paneles p/control o distrib. de electricidad > 1.000	0,1	105,9	5
841940	Aparatos de destilación o rectificación	0,2	42,5	5
847960	Aparatos de evaporación para refrigerar el aire	1,0	25,2	5
843420	Máquinas y aparatos para la industria lechera	0,4	23,8	5
843610	Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales	0,5	21,7	5
846799	Las demás partes para herramientas neumáticas	0,3	18,2	5
850161	Generadores de corriente alterna ≤ 75 kVA	0,0	12,5	5
840211	Calderas acotubulares con una producción de vapor> 45 t por hora	-0,3	8,6	5
843840	Máquinas y aparatos para la industria cervecera	-0,5	2,9	5
730820	Torres y castilletes	0,1	82,2	4
850410	Balastos (reactancias) para lámparas o tubos de descarga	1,0	44,3	4
902221	Aparatos con radiaciones alfa, beta o gamma, p/uso médico, quirúrgico, etc.	0,8	12,4	4

848050	Moldes para vidrio	0,1	10,3	4
846410	Máquinas de aserrar	0,0	9,0	4
848030	Modelos para moldes	0,0	1,5	4
843330	Las demás máquinas y aparatos de henificar	0,1	1,5	4
843680	Las demás máquinas y aparatos para agricultura y horticultura	-2,5	61,9	3
842630	Grúas de pórtico	-4,7	29,6	3
841181	Las demás turbinas de gas De potencia inferior o igual a 5 000 kW	-2,4	20,0	3
843860	Máquinas y aparatos para la preparación de frutos u hortalizas	-0,4	18,5	3
840140	Partes de reactores nucleares	1,7	17,9	3
853521	Disyuntores Para una tensión inferior a 72,5 kV	0,0	15,5	3
850434	Los demás transformadores >500 kVA	-0,8	12,7	3
841932	Secadores para madera, pasta para papel, papel o cartón	0,0	9,0	3
843240	Esparcidores de estiércol y distribuidores de abonos	0,0	8,1	3
845730	Máquinas de puestos múltiples	-0,1	4,8	3
846594	Máquinas de curvar o ensamblar	-0,4	4,3	3
841610	Quemadores de combustibles líquidos	-0,1	2,1	3
846820	Las demás máquinas y aparatos de gas	-0,2	1,0	3
840420	Condensadores para máquinas de vapor	-0,3	0,6	3
841630	Alimentadores mecánicos de hogares	0,0	0,4	3
841370	Las demás bombas centrífugas	-5,3	373,5	2
730890	Las demás construcciones y sus partes de metal	-2,2	211,8	2
842833	Los demás, de banda o correa	-0,5	105,5	2
842810	Ascensores y montacargas	-3,9	55,8	2
841981	Aparatos para la prep. bebidas calientes o la cocción alimentos	-1,2	37,8	2
842619	Los demás puentes rodantes, pórticos, puentes grúa, etc.	-3,6	34,3	2
843360	Máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas	-2,0	28,2	2
843621	Incubadoras y criadoras	-0,4	20,9	2
842832	Los demás, de cangilones	-0,1	19,7	2
843311	Máquinas para cosechar y trillar (con motor y dispositivo de corte horizontal)	-2,0	14,8	2
843820	Máquinas y aparatos para confitería, fabricación de chocolate, etc.	-2,0	10,1	2
843699	Las demás partes para máquinas para agricultura y horticultura	0,0	6,1	2
730810	Puentes y sus partes	-1,3	4,3	2
844530	Máquinas para doblar o retorcer materia textil	-0,8	4,0	2
841861	Grupos frigoríficos de compresión con condensador	-8,3	2,6	2
843010	Martinetes y máquinas para arrancar pilotes, estacas o similares	-0,7	0,9	2
840220	Calderas denominadas de agua sobrecalentada	-0,6	0,7	2
843352	Las demás máquinas y aparatos de trillar	-6,2	0,5	2
845521	Los demás laminadores en caliente o combinados	-1,6	0,1	2
845410	Convertidores	0,0	0,1	2
842831	Especialmente concebidos para el interior de minas u otros trabajos subterráneos	-2,4	0,0	2
845910	Unidades de mecanizado de correderas	0,0	0,0	2
848340	Engranajes y ruedas de fricción	-23,7	0,0	2
901841	Tornos dentales, incluso combinados con otros equipos dentales	-0,8	0,0	2
940600	Construcciones prefabricadas	-1,8	0,0	2
851410	Hornos de resistencia (de calentamiento indirecto)	-1,7	0,0	2
902214	Los demás aparatos de rayos X, para uso médico, quirúrgico o veterinario	-9,1	0,0	2
847629	Las demás máquinas automáticas para venta de bebidas	0,0	0,0	2
840590	Partes de generadores de gas	-0,2	0,0	1
850211	Grupos electrógenos con motor de émbolo ≤ 75 kVA	-5,4	0,0	1
841392	Partes De elevadores de líquidos	-0,1	0,0	1
843340	Prensas para paja o forraje, incluidas las prensas recogedoras	-5,9	0,0	1
846029	Las demás máquinas de rectificar	-0,5	0,0	1
846120	Máquinas de limar o mortajar	-0,1	0,0	1
841960	Aparatos y dispositivos para licuefacción de aire u otros gases	-0,5	0,0	1

847689	Las demás máquinas automáticas para ventas de productos (como cigarrillos, etc.)	-0,3	0,0	1
845931	Las demás escariadoras Fresadoreas De control numérico	-0,3	0,0	1
845940	Las demás escariadoras	-0,1	0,0	1
850433	Los demás transformadores > 16 kVA ≤ 500 kVA	-1,2	0,0	1
844629	Los demás telares	-0,1	0,0	1
845510	Laminadores de tubos	0,0	0,0	1
845899	Los demás tornos	-0,3	0,0	1
842911	Topadoras de orugas	-0,7	0,0	1
845380	Las demás máquinas y aparatos para tratamiento del cuero	-0,1	0,0	1
845110	Máquinas para limpieza en seco	-0,1	0,0	1
840410	Aparatos auxiliares para las calderas de las partidas 8402 u 8403	-1,5	0,0	1
730830	Puertas, ventanas, marcos de metal	-0,9	0,0	1
846630	Divisores y demás dispositivos especiales para montar en máquinas herramienta	-0,4	0,0	1
842611	Puentes, incluidas las vigas, rodantes, sobre soporte fijo	-1,2	0,0	1
845522	Los demás laminadores para frío	-0,3	0,0	1
901590	Partes y accesorios de instrumentos de geodesia, topografía, agrimensura, etc.	-2,9	0,0	1
845590	Las demás partes de laminadores p/metal y cilindros	-3,9	0,0	1
841583	Máquinas para acondicionamiento de aire, Sin equipo de enfriamiento	-9,1	0,0	1
846310	Bancos de estirar barras, tubos, perfiles, alambres o similares	-1,3	0,0	1
731519	Las demás Máquinas de fresar de consola	-0,7	0,0	1
840212	Calderas acuotubulares con una producción de vapor ≤ 45 t por hora	-0,8	0,0	1
844340	Máquinas y aparatos para imprimir, heliográficos (huecograbado)	-2,9	0,0	1
845310	Máquinas y aparatos para la preparación, curtido o trabajo de cuero o piel	-2,9	0,0	1
843830	Máquinas y aparatos para la industria azucarera	-0,7	0,0	1
846249	Las demás máquinas de punzonar, entallar, etc.	-1,7	0,0	1
840510	Generadores de gas pobre (gas de aire) o de gas de agua	-0,8	0,0	1
842010	Calandrias y laminadores	-4,5	0,0	1
847930	Prensas para fabricar tableros de partículas, fibra de madera u otras materias	-0,6	0,0	1
841710	Hornos para tostación, fusión u otros tratamientos térmicos	-1,7	0,0	1
902213	Los demás aparatos de rayos X para uso odontológico	-1,0	0,0	1
851490	Partes de hornos eléctricos industriales o de laboratorio	-2,2	0,0	1
843810	Máquinas p/panadería, pastelería, galletería, etc.	-3,6	0,0	1
846291	Prensas hidráulicas	-2,0	0,0	1
843880	Las demás máquinas y aparatos para fabricación industrial de alimentos	-2,2	0,0	1
730900	Depósitos, cisternas, cubas, recipientes de fundición de hierro o acero	-3,5	0,0	1
843039	Las demás cortadoras y arrancadoras y máquinas para hacer túneles	-3,0	0,0	1
841620	Los demás quemadores, incluidos los mixtos	-2,2	0,0	1
847751	Máquinas para moldear neumáticos	-1,8	0,0	1
843780	Las demás máquinas y aparatos para limpieza, clasificación de semillas	-5,1	0,0	1
841780	Hornos de panadería, pastelería o galletería	-5,7	0,0	1
843710	Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos, etc.	-6,2	0,0	1
843850	Máquinas y aparatos para la preparación de carne	-7,6	0,0	1
902212	Aparatos de tomografía computarizados	-11,7	0,0	1
843031	Autopropulsadas	-4,0	0,0	1
841013	Turbinas y ruedas hidráulicas > 10 000 kW	0,0	0,0	1
842520	Tornos p/ascenso y descenso de jaulas o montacargas en pozos de minas	0,0	0,0	1
842919	Las demás topadoras frontales y angulares	0,0	0,0	1

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de Comtrade.

1 - Como se ha planteado en Boletines anteriores, tal esquema de intervención integral no debería soslayar la ostensible heterogeneidad estructural que se presenta dentro de la industria en materia intra e inter-sectorial.

2 - En el proceso de formulación de una política industrial es evidente que se requeriría trabajar con un nivel de desagregación de la información básica mucho más amplio que el empleado en las estimaciones que se presentan a continuación (por ejemplo, utilizando la copiosa base de datos del Ministerio de Industria referida a las empresas y los productos amparados en el régimen del bono fiscal instituido a partir del Decreto N° 379/2001 y normas complementarias). Esa necesaria "sintonía fina" no invalida el ejercicio que aquí se propone con el propósito de dilucidar algunos grandes vectores de especialización productivo-exportadora para el sector.

3 - En 2005 Argentina y Venezuela firmaron una serie de acuerdos comerciales que propiciaron la exportación de maquinaria agrícola y agropartes de nuestro país, así como la transferencia de tecnología asociada al sector. Producto de dicha negociación bilateral, Venezuela se ha convertido desde el 2006 en el destino de mayor importancia de las exportaciones de maquinaria agrícola, particularmente cosechadoras, tractores y sembradoras.

4 - Para un análisis más detallado al respecto ver Bekerman, M., Dulcich, F. y Moncaut, N. (2014): "La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil", en Problemas del Desarrollo, N° 176, México DF. También se puede consultar "Sustitución de importaciones en bienes de capital", Boletín CIPIBIC N° 3, noviembre 2013 (disponible en <http://www.cipibicargentina.org.ar/docs/Boletin-CIPIBIC-Noviembre-2013.pdf>).

Financiamiento a la industria de bienes de capital

Publicado como Boletín CIPIBIC Nro. 5 en el mes de julio de 2014.

Tras la debacle económica de 2001-2002 en la Argentina, el financiamiento al sector privado no financiero se desplomó estrepitosamente. Recién a mediados de 2004 los créditos bancarios mostraron sus primeros síntomas de recuperación. El Cuadro N° 1 permite visualizar cómo entre dicho año y 2012 los préstamos al sector privado no financiero pasaron de representar cerca del 8% del PBI a alrededor del 15%.

Cuadro N° 1. Argentina. Préstamos de las entidades financieras al sector privado no financiero (SPNF) y relación préstamos al SPNF/PBI, 2003-2013 (en millones de pesos corrientes, de dólares y porcentajes)

	Préstamos al sector privado no financiero			PBI a precios corrientes	Préstamos al SPNF/PBI (%)
	en pesos	en dólares	total (expresado en pesos)		
2003	27.272	1.336	31.217	375.910	8,4
2004	29.857	1.326	33.762	447.644	7,6
2005	38.868	2.047	44.853	531.939	8,4
2006	53.565	3.067	62.996	654.439	9,6
2007	74.482	4.429	88.291	812.456	10,9
2008	100.634	5.795	118.964	1.032.758	11,6
2009	111.993	5.669	133.108	1.145.458	11,7
2010	136.787	6.051	160.489	1.442.656	11,1
2011	199.593	8.884	236.345	1.842.022	12,8
2012	284.161	7.795	319.347	2.164.246	14,8

Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Sobre la significación de este coeficiente, es interesante incorporar algunas comparaciones internacionales. Al respecto, las evidencias disponibles para el año 2012 indican que:

- entre las naciones que lideran este indicador figuran Japón (179%), Estados Unidos (187%) y Hong Kong (198%);
- en los países desarrollados de Europa el indicador oscila entre el 100% y el 120% (Italia, Francia y Alemania);
- una mención aparte merecen los llamados “tigres asiáticos”: en la generalidad de los casos, los países que atravesaron por procesos de industrialización tardía muestran un fuerte anclaje en el sistema financiero; por ejemplo, los préstamos internos al sector privado no financiero representan el 148% del PBI en Tailandia, el 137% en Corea del Sur, el 133% en China, el 118% en Malasia y el 116% en Singapur; y
- en lo que respecta a la región, Chile manifiesta el registro más elevado (100%), seguido por Brasil con casi el 70%. Por su parte, Colombia alcanza el 49%, Bolivia y Paraguay aproximadamente el 45%, mientras que en Perú, Ecuador, Venezuela y Uruguay los coeficientes rondan el 25% de los respectivos PBI¹.

En suma, se trata de sistemas financieros mucho más “profundos” que el argentino.

Destinatarios del Financiamiento

Ahora bien, además de cuánto se presta, importa a quién se le conceden los préstamos y cómo. La información con que se cuenta permite concluir que en el período 2003-2012 se afianzó en nuestro país una estructura de crédito tendiente a financiar el consumo y a corto plazo.

En particular, las líneas destinadas al financiamiento de saldos de tarjetas de crédito y de préstamos personales mostraron las tasas de crecimiento interanuales más elevadas a lo largo del decenio aludido y constituyen, en conjunto, más del 50% del total de los préstamos concedidos al sector privado no financiero. En otras palabras, uno de los rasgos distintivos del funcionamiento del sistema financiero en la Argentina es la preponderancia del crédito al consumo por sobre el destinado a la inversión de mediano y largo plazo (tanto en términos generales como en lo que se refiere a la ampliación de las capacidades productivas domésticas).

Por otra parte, al analizar la estructura de financiamiento por tramo de deuda se observa que la participación de la cartera pyme en el total de los préstamos para el conjunto de bancos apenas alcanzó el 25% a lo largo del período bajo estudio. La distribución de los créditos replica y amplía la concentración de la producción industrial: un grupo menor de grandes empresas y grupos económicos se lleva la mayor parte del financiamiento al sector productivo². No sólo los bancos encuentran a estos actores mucho más rentables y con garantías más sólidas, sino que las compañías de menor envergadura enfrentan numerosas limitaciones para acceder al crédito bancario.

Esto no es menor en la medida en que son las pymes las que, en los hechos, suelen estar impedidas de acceder a fuentes alternativas de financiamiento, más allá de los intentos –de escaso impacto real– que han habido por desarrollar un mercado de valores, principalmente a través de los cheques de pago diferido, o el mecanismo de las sociedades de garantías recíprocas.

En esa reducida financiación al segmento de las pymes, cabe apuntar que ha sido un número acotado de empresas el que ha logrado fondearse; ello, dadas las “rigideces” características del sistema financiero doméstico, entre otras, en materia de garantías, requisitos de acceso y perfil de los instrumentos existentes. Se trata, en su mayoría, de pymes de cierta envergadura (más medianas que pequeñas), con un relativamente elevado componente de formalización de sus actividades, que están ubicadas en las zonas productivas más prósperas de las distintas provincias y regiones y que poseen una vinculación más o menos estrecha con los núcleos productivos predominantes. De esto se sigue que existe una cantidad considerable de pymes que no se constituye como “sujeto de crédito”, no por la falta de proyectos de inversión, sino porque por diversas razones no reúne los requisitos exigidos por los bancos (tamaño patrimonial reducido, informalidad, inserción sectorial, ausencia de garantías “adecuadas”, etc.).

En este contexto debería tomar relevancia el comportamiento de la banca pública. Si bien se diferencia respecto de la banca privada, el financiamiento al sector privado productivo mantiene un lugar restringido en el total del crédito, en especial el destinado a los sectores más pequeños de la producción. Más allá de algunas líneas de crédito del Banco Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), la banca pública e incluso la cooperativa actúan bajo una lógica similar que la banca privada.

De allí que no resulten casuales las implicancias de esta dinámica finan-

ciera en el afianzamiento de las tendencias a la concentración económica y la segmentación del tejido pyme en el transcurso de la posconvertibilidad.

En los últimos años el gobierno nacional ha lanzado o relanzado líneas de asistencia financiera que, en su “espíritu”, procuran incrementar la “profundidad” del sistema financiero en lo que respecta al apalancamiento de la inversión reproductiva. En tal sentido, se destacan los ejemplos del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario (lanzado en 2010), la reforma a la carta orgánica del Banco Central de 2012 (que, entre otras cosas, estableció que las entidades bancarias deben destinar el 5% de su cartera a créditos productivos, en particular para el segmento pyme) y la creación en 2014 del Fondo para el Desarrollo Económico Argentino (Fondear). Este último puede resultar una herramienta decisiva, no solo por los altos montos del fondeo que se anunciaron sino, sobre todo por la flexibilidad de las garantías, que tendrían un carácter no bancario.

Se ha definido al sector de Bienes de Capital como estratégico para el Fondear, y aunque se aclaró que financiará la oferta y no la demanda de cada sector, es dable esperar impactos positivos en la actividad sectorial. De acuerdo a los datos del Cuadro N° 1, en lo que lleva de transcurrida la década actual se manifiesta un aumento en la participación de los créditos al sector privado no financiero en el PBI total (de casi 4 puntos porcentuales entre 2010 y 2012); sin embargo, las evidencias disponibles indican que, en la medida en que estas líneas no implican una revisión de los criterios que suelen priorizar los bancos en la asignación crediticia, no se ha logrado romper el sesgo apuntado de favorecer a las grandes empresas y, dentro del tejido pyme, a las compañías medianas y más formales³.

Como complemento de las consideraciones realizadas, cabe analizar someramente los resultados de la dinámica aludida sobre la estructura económica de la Argentina. En este aspecto, el Cuadro N° 2 da cuenta de la distribución sectorial del crédito. Desde esta perspectiva se comprueba la existencia de pocos cambios en términos de composición. Más allá de lo sucedido en los primeros años de recuperación económica, de 2006 en adelante la participación relativa de cada actividad industrial en el total de financiaciones al sector privado no se ha visto mayormente alterada. En 2013 los sectores fabriles más representativos fueron la industria alimenticia y la elaboradora de sustancias y productos químicos, es decir, dos de las actividades manufactureras de mayor gravitación en la estructura sectorial⁴. En ese marco, la participación del sector fabricante de maquinarias, equipos e instrumentos en el crédito al sector privado no financiero siempre se ubicó por debajo del 2%.

Cuadro N° 2. Argentina. Evolución de la participación de distintas actividades económicas en el total de financiaciones, 2003-2013 (en porcentajes)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
No identificada	7,6	7,5	4,4	4,0	3,4	4,1	4,0	2,7	2,2	2,7	3,7
Personas físicas en relación de dependencia	16,1	16,1	21,8	25,3	29,3	33,3	33,4	32,9	32,9	33,9	33,4
Producción primaria	5,8	7,6	9,9	10,5	11,6	11,5	12,8	12,3	12,5	11,8	11,5
Industria manufacturera	7,6	11,2	15,4	16,9	16,6	16	16,9	15,8	16,9	16,6	17,1
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	2,7	3,7	5,3	5,5	5,2	4,6	5,4	5,2	5,4	5,4	5,6
Fabricación de productos textiles y de cuero	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2	1,0	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0
Fabricación de sustancias y productos químicos	0,7	1,4	1,9	2,3	2,3	2,3	2,6	2,7	2,6	2,3	2,5
Fabricación de maquinaria, equipos e instrumentos	0,6	0,9	1,1	1,4	1,5	1,7	1,3	1,4	1,7	1,7	1,9
- Maquinarias y aparatos eléctricos	0,4	0,6	0,6	0,8	0,8	1,0	0,8	0,8	1,1	1,0	1,1
- Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
- Equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4
- Maquinarias y aparatos eléctricos	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
- Otras maquinarias y equipos	0,2	0,3	0,3	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6
- Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fabricación de vehículos y equipo de transporte	0,3	0,6	0,9	1,0	1,0	0,9	1,1	0,9	1,1	1,2	1,1
Otros	2,6	3,7	5,3	5,6	5,4	5,5	5,4	4,5	5,0	5,1	5,1
Electricidad, gas y agua	1,5	1,2	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,5	1,3	1,0
Construcción	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1	2,0	2,3	2,3	2,5	2,1
Comercio al por mayor y al por menor	3,9	4,8	5,8	6,5	7,0	7,0	6,2	6,5	7,0	6,8	7,8
Servicios	55,3	49,4	39,4	33,6	28,8	24,6	23,2	25,9	24,8	24,5	23,4
Total	100,0										

Fuente: elaboración propia en base a información del BCRA.

En consecuencia, se trata de un tipo de financiamiento que no apunta a procesos de cambio estructural en el perfil de especialización productiva e industrial de la Argentina (reforzando, por ende, la centralidad y el predominio de rubros ligados mayormente al procesamiento de recursos naturales), al tiempo que afianza los procesos de concentración del capital y de fragmentación del entramado pyme, es decir, la heterogeneidad estructural que caracteriza a la economía nacional⁵.

Inversión e incorporación de bienes de capital

Por su relación con la evolución del financiamiento a la actividad productiva, vale realizar algunas consideraciones sobre la trayectoria reciente de la inversión en general, y de aquella relacionada con la incorporación de bienes de capital en particular.

La información provista por el Cuadro N° 3 da cuenta que a comienzos de la década de 2010 el PBI total del país era el 77,4% más elevado que en 2001, mientras que el correspondiente al conjunto de las manufacturas era el 83,8% superior. En el caso de la industria de bienes de capital, los niveles de actividad de 2011 más que duplicaron a los bajísimos registros verificados a fines de la convertibilidad. En ese contexto expansivo en términos agregados, y luego del desplome de la formación del capital sobrevenido con la crisis y el abandono del esquema de caja de conversión fija, la tasa de inversión aumentó de forma significativa (11,5 puntos del PBI entre 2002 y 2012 –al final de la serie fue del 22,8%, con un valor máximo del 24,5% en 2011).

Cuadro N° 3. Argentina. Evolución del nivel de actividad económica, industrial y del sector productor de bienes de capital, de la inversión total y en maquinarias y equipos nacionales e importados, 1993-2012 (en índice 2001=100 y porcentajes)

	Evolución del nivel de actividad							
	Total economía*	Total Industria**	Total bienes de capital***	Inversión total	Inversión en maquinaria y equipo	Maq. y eq. nacional	Maq. y eq. Importado	
	2001=100	2001=100	2001=100	% PBI	% PBI	% inv. en máq. y equipo	% inv. en máq. y equipo	
1993	89,6	106,2	175,7	19,1	5,0	26,3	60,9	39,1
1994	94,8	110,9	163,1	20,5	5,5	26,7	53,3	46,7
1995	92,1	103,0	154,7	18,3	4,9	27,0	57,2	42,8
1996	97,2	109,7	148,5	18,9	5,3	28,0	54,5	45,5
1997	105,1	119,6	144,6	20,6	5,8	28,2	47,0	53,0
1998	109,1	121,9	143,1	21,1	5,9	27,9	45,2	54,8
1999	105,5	112,2	106,9	19,1	5,1	26,8	44,8	55,2
2000	104,7	108,0	106,0	17,9	5,0	28,2	43,1	56,9
2001	100,0	100,0	100,0	15,8	4,2	26,5	48,1	51,9
2002	89,2	89,1	102,3	11,3	2,7	23,6	75,8	24,2
2003	97,0	103,3	116,0	14,3	3,5	24,5	62,9	37,1
2004	105,7	115,6	145,9	17,7	4,6	25,8	52,6	47,4
2005	115,5	124,2	153,8	19,8	5,1	25,7	48,5	51,5
2006	125,3	135,2	177,3	21,6	5,6	25,8	45,1	54,9
2007	136,1	145,5	201,6	22,6	6,2	27,5	41,2	58,8
2008	145,3	152,2	222,3	23,1	6,6	28,6	38,4	61,6
2009	146,5	151,4	177,3	20,6	5,6	27,3	43,9	56,1
2010	159,9	166,2	202,6	22,8	6,8	29,8	38,3	61,7
2011	174,1	184,5	208,6	24,5	8,0	32,8	35,1	64,9
2012	177,4	183,8	s/d	22,8	7,7	33,7	38,7	61,3

* Evolución del PBI a precios constantes. ** Evolución del PBI industrial a precios constantes. *** Evolución (promedio ponderado) del volumen físico de producción de las ramas 281 ("Fabricación de productos metálicos para uso estructural"), 291 ("Fabricación de maquinaria de uso general"), 292 ("Fabricación de maquinaria de uso especial"), 31A ("Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control eléctrico") y 33A ("Instrumentos médicos y de precisión"). Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC y el CEP.

En particular, las evidencias disponibles indican que la inversión destinada a la incorporación de maquinarias y equipos explica el 37% del incremento de la formación de capital al cabo de la década señalada, siendo la construcción el ítem de mayor dinamismo en tanto dio cuenta de alrededor del 50% de la suba experimentada por el coeficiente inversor (el resto provino de las erogaciones en material de transporte, con un componente importado considerable).

En lo atinente a la inversión en bienes de capital, cabe una breve consideración en cuanto a su composición. Durante el decenio de 1990, en un contexto de apertura importadora, rezago cambiario, vigencia del "arancel cero" y reestructuración sectorial regresiva, las maquinarias importadas aumentaron fuertemente su presencia: pasaron de significar algo más del 39% de la inversión global en este rubro, a casi el 52% en 2001. Luego del año 2002, en el que los productos procedentes del exterior representaron el 24,2% de la exigua inversión total en bienes de capital, la expansión de la actividad económica e industrial, así como de la formación de capital, derivó en una suba pronunciada en las importaciones de maquinarias y equipos: en 2012 dieron cuenta del 61,3% del total invertido en el rubro.

El hecho de que en la última década, bajo el influjo de una economía en crecimiento, el "dólar alto" (hasta 2007-2008) y un régimen macroeconómico mucho más proclive que su antecesor al dinamismo de las actividades productivo-industriales, se haya registrado un aumento tan pronunciado en el componente importado de bienes de capital dentro de la inversión, es indicativo de que, a raíz de la desindustrialización de la fase 1976-2001 y de ciertos aspectos críticos de la posconvertibilidad (como, por caso, el despliegue de un proceso acotado de sustitución de importaciones en lo cuantitativo y lo cualitativo)⁶, el sector nacional productor de maquinarias y equipamientos para la producción presenta un ostensible déficit de competitividad y, por diversas razones, carece de "espalda" suficiente para hacer frente a una demanda inversora en expansión.

Así, la industria local de bienes de capital tiene una participación sumamente exigua en los préstamos a los sectores productivos, al tiempo que una proporción muy considerable de la inversión que se realiza en otros sectores (muchas veces financiada por la vía bancaria y/o a través de diversas subvenciones estatales) se sustenta en maquinarias importadas que, en no pocos casos, desplaza a fabricantes nacionales dando lugar a una suerte de "sustitución inversa". Mediante diferentes instrumentos (Fonapyme, Sistemas Productivos Locales, Fontar, Fonarsec, Prosap, diversas líneas crediticias del Consejo Federal de Inversiones, etc.), el gobierno nacional, a través de distintos ministerios, ofrece asistencia financiera a las empresas de menor tamaño (créditos a tasa subsidiada,

aportes no reintegrables, amplios plazos de repago y períodos de gracia, etc.). Se trata de herramientas interesantes que, no obstante, adolecen de ciertos sesgos no menores en su aplicación efectiva, entre los que sobresalen: lo engoroso de los procedimientos burocráticos involucrados, las exigencias a los beneficiarios (más flexibles que las de los bancos, aun así con restricciones importantes en materia de “amplitud de acceso”), la demora en la asignación de los fondos, lo acotado de los montos disponibles y, con pocas excepciones, el hecho de que no “atan” la asistencia financiera a algún tipo de incorporación de maquinarias y tecnologías elaboradas en el país.

Naturalmente, todo ello restringe sobremanera la capacidad de crecimiento sectorial y la posibilidad de acceder a grados superiores de competitividad internacional.

Conclusiones

En ese contexto, el conjunto de políticas públicas orientadas a atacar los problemas del sector y puntualmente el comportamiento del sector financiero reviste suma importancia. Entre algunos de los principales factores que, en materia crediticia, condicionan o restringen el desarrollo de la industria de bienes de capital en la Argentina sobresalen los siguientes:

- la vigencia de distintas restricciones para que las firmas del sector puedan acceder a líneas de crédito para el financiamiento de proyectos de inversión y/o capital de trabajo; y
- la ausencia de fuentes de impulso a la demanda interna de bienes de capital, por ejemplo mediante la vigencia de estructuras de financiamiento de largo plazo para la adquisición de bienes de capital fabricados en el país (en especial en grandes proyectos), así como de mecanismos de incentivo a la reinversión de utilidades y/o la amortización acelerada para maquinarias y equipos de origen nacional.

La estructura económica argentina se caracteriza por una escasa bancarización y una baja oferta de crédito a la actividad productiva, lo cual ha desembocado en un elevado nivel de auto-financiamiento (fundamentalmente en las pymes). Los marcos regulatorios aplicados (sobre todo la Ley N° 21.526 de Entidades Financieras y la normativa de Basilea) han propiciado y conllevado el retiro del Estado de su rol como asignador del crédito. Todo ello ha tenido impactos muy variados sobre el desempeño económico (concentración de la producción, fragmentación del segmento de las pymes, perfil de especialización muy ligado al aprovechamiento de

las ventajas comparativas con que cuenta el país, predominio de actividades “no productivas ni proclives a potenciar la inversión” en el destino del crédito, inequidades territoriales, procesos de “sustitución inversa”, dependencia tecnológica, etc.).

Algunas propuestas

En vistas de avanzar sobre estos sesgos del sistema financiero, y dados los objetivos de política económica que debería tener cualquier Estado para promover el desarrollo económico (con especial atención a la industria de bienes de capital)⁷, resulta primordial avanzar en las discusiones tendientes a modificar la regulación vigente y delinear nuevos mecanismos de financiamiento. Algunos lineamientos al respecto deberían apuntar a:

- por el lado de la demanda, sería importante poner en funcionamiento líneas de crédito preferenciales y de largo plazo para orientar la inversión hacia bienes de capital de origen nacional (en particular, aunque no exclusivamente, en lo que respecta al financiamiento de grandes proyectos)⁸;
- por el lado de la oferta, se sugiere implementar estructuras de financiamiento ad hoc para los productores nacionales de medios de producción que sean “flexibles” en diferentes aspectos: tasas, plazos, condiciones en materia de garantías y requisitos patrimoniales, rubros elegibles, etc.;
- avanzar en una revisión de los programas de asistencia financiera del gobierno nacional con vistas a corregir los sesgos que suelen caracterizarlos;
- impulsar en los bancos, sobre todo en los públicos, y en los ministerios con incumbencia en temas productivos la constitución de equipos técnicos con capacidad para evaluar los proyectos de inversión de sectores industriales en general, y de productores de maquinarias y equipos en particular.

Anexo.

Financiamiento para bienes de capital en el Brasil

El Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cuenta con diversos programas directos e indirectos a partir de los cuales el crédito se canaliza por entidades bancarias acreditadas. Estos últimos representan aproximadamente la mitad de los desembolsos del BNDES.

Para el caso específico de la adquisición y producción de bienes de capital, una proporción considerable de los fondos se efectúa de forma indirecta a través de los bancos acreditados por el BNDES. En ese marco, la entidad ofrece una amplia variedad de líneas de financiamiento para fomentar el desarrollo de la industria de bienes de capital brasileña, a partir de créditos para la compra de maquinaria y equipo de transporte nacional y para la producción del sector (capital de trabajo, exportaciones, etc.).

Principales programas del BNDES de financiamiento para bienes de capital en el Brasil

Programa	Línea	Propósito	Principales características
FINAME	Adquisición-Comercialización bienes de capital Adquisición-Comercialización Omnibus y Camiones Adquisición bienes de capital- MIPyMES Adquisición Omnibus y Camiones MIPyMES Producción de bienes de capital Competencia internacional- Bienes de Capital	Adquisición y producción de maquinaria y equipo de transporte de fabricación nacional	<ul style="list-style-type: none"> Requisitos: los productos deben estar acreditados por el BNDES y presentar un grado de contenido nacional mínimo del 60%. Tasas: Tasa de interés a largo plazo + remuneración básica BNDES, tasa de intermediación financiera + remuneración del banco acreditado (entre 5%-7%). Plazos: para la adquisición hasta 5 años y 18 meses para capital de trabajo.
	Adquisición bienes de capital para fines agropecuarios- MIPyMES Adquisición y comercialización de maquinaria agrícola		<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento: indirecto, otorgado mediante instituciones financieras acreditadas Financiación: hasta el 70% del proyecto Línea para PYMES con condiciones y requisitos especiales: <ul style="list-style-type: none"> Tasas de interés menores (sin tasa de intermediación financiera) Financiable hasta el 90% del proyecto Utilización del fondo de garantías BNDES FGI Requisitos: grado de contenido nacional mínimo del 60%. Plazos: hasta 90 meses.

FINAME AGRÍCOLA		Adquisición maquinaria e implementos agrícolas, bienes de informática y automatización producidos en Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> Financiación: hasta el 70% del proyecto. Para informática y automatización con tecnología nacional, financiable hasta el 100% del proyecto. Tasas: Tasa de interés a largo plazo + remuneración básica BNDES, tasa de intermediación financiera + remuneración del banco acreditado (entre 5%-7%). Línea para PYMES con condiciones y requisitos especiales: <ul style="list-style-type: none"> Tasas de interés menores (sin tasa de intermediación financiera) Financiable hasta el 90% del proyecto Utilización del fondo de garantías BNDES FGI
FINAME LEASING	Bienes de Capital	Arrendamiento financiero para adquisición de maquinaria nacional nueva	<ul style="list-style-type: none"> El financiamiento se otorga por intermedio de los bancos acreditados por el BNDES. Requisitos: grado de contenido nacional mínimo del 60%. Financiación: hasta el 70% del proyecto. Tasas: Tasa de interés a largo plazo + remuneración básica BNDES, tasa de intermediación financiera + remuneración del banco acreditado (entre 7,5%-9%). Plazo: 5 años, a excepción de sectores especiales (transporte de carga, aeronaves, etc.). Requisitos: grado de contenido nacional mínimo del 60%.
BNDES AUTOMÁTICO	Bienes de Capital	Proyectos de ampliación, relocalización y modernización de empresas, comprende la adquisición de nueva maquinaria nacional (no incluye camiones - tractores, remolques y semirremolques, chasis y carrocerías, ómnibus, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de interés: Tasa de interés a largo plazo + remuneración básica BNDES, tasa de intermediación financiera + remuneración del banco acreditado (entre 6,5% y 8,5%). Financiación: hasta el 70% del proyecto. Plazo: definido por la entidad bancaria. Línea para PYMES con condiciones y requisitos especiales: <ul style="list-style-type: none"> Tasas de interés menores (sin tasa de intermediación financiera) Financiable hasta el 90% del proyecto Utilización del fondo de garantías BNDES FGI Ítems financiables: bienes de capital del grupo I de NCM (excep. 8517.1 y 8517.17), debidamente acreditados por el BNDES. Plazo: hasta 2 años.
BNDES EXIM - Apoyo a las exportaciones	Exportación pre embarque	Financiar en la fase pre embarque los bienes de capital brasileños destinados a la exportación	<ul style="list-style-type: none"> Financiación: hasta el 80% del proyecto Línea para PYMES con condiciones y requisitos especiales: <ul style="list-style-type: none"> Tasas de interés menores (sin tasa de intermediación financiera) Financiable hasta el 90% del proyecto Utilización del fondo de garantías BNDES FGI Dos modalidades operativas: <ul style="list-style-type: none"> Supplier's credit: descuento de carta de crédito o de títulos de crédito avalados por el banco en el exterior, emitidos en favor del exportador. Buyer's credit: el banco en el exterior es el deudor directo de la operación de financiación del BNDES por medio de instrumento contractual específico y emisión de autorizaciones de desembolso de los recursos directamente para el exportador. En ambas modalidades no hay derecho de regreso en contra el exportador. Tasa de interés: Libor + entre 1% remuneración de BNDES + tasa de riesgo. Plazo máximo: 12 años.
	Exportación post embarque	Comercialización de bienes de capital brasileños, en la fase de post embarque, por medio de una red de bancos acreditados en el exterior.	

PSI BIENES DE CAPITAL	Bienes de Capital	Adquisición y Producción de maquinaria y equipo de transporte de fabricación nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ítems financiables: vehículos de transporte, ómnibus eléctricos o híbridos, camiones nuevos, bienes y equipamientos agrícolas nuevos, bienes de informática y automatización, máquina y equipamiento con índices mayores de eficiencia energética, demás máquinas y equipamientos nuevos. • Tasa de interés: depende del ítem financiado, 4%-6%. • Financiación: hasta el 70% del proyecto. • Financiación: entre 90% Y 100% dependiendo el ítem y el porte de la empresa. • Plazo: entre 3 a 12 años, según ítem seleccionado. • Utilización del fondo de garantías BNDES FGI para las MIPYMES. • Ítems financiables: Plan de negocios en innovación. Se admite el apoyo a inversiones fabriles para innovación, edificaciones y gastos relacionadas con actividades de I+D, parques tecnológicos, ómnibus eléctricos, híbridos u otros, actividades de ingeniería local, adquisición de máquinas, aeronaves, tractores, implementos, máquinas viales, etc.
	Innovación en Máquinas y Equipamientos Eficientes	Inversiones en innovación de productos, procesos y/o marketing. Adquisición y producción de maquinaria y equipo con mayores índices de eficiencia energética Proyectos de ingeniería para estimular la mejora del conocimiento técnico en sectores estratégicos (bienes de capital, defensa, aeronáutico, aeroespacial, nuclear, gas y petróleo, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Valor mínimo de apoyo: R\$ 1 millón. • Tasa de interés: tasa fija 4% al año. • Plazo: entre 8 y 10 años, dependiendo el ítem. • Financiación: entre 80% Y 100% dependiendo el ítem y el porte de la empresa. • Tasa de interés: 4% a.a. • Límite de financiamiento para la importación de máquinas y equipamientos: 20% del valor total de los ítems financiables. • Plazo total: hasta 12 años. • Financiación: hasta el 90% del proyecto. • Ítems financiables: bienes de capital del grupo I de NCM (excep. 8517.1 y 8517.17), debidamente acreditados por el BNDES. • Tasa de interés: 8% a.a. • Plazo: 3 años. • Financiación: 100% a 80% dependiendo el porte de la empresa. • Utilización del fondo de garantías BNDES FGI
	Proyectos transformadores	Desarrollo de sectores de alta intensidad en conocimiento y que presentan potencialidad de encadenamientos.	
	Exportaciones pre embarque	Exportación pre embarque para la producción de bienes de capital destinada a la venta externa.	

Fuente: elaboración propia en base a información del BNDES (<http://www.bndes.gov.br/c/>; consultado el 15/7/2014).

4 - En cuanto a otras conclusiones que surgen del Cuadro N° 2, nótese la ponderación del sector servicios, de las producciones primarias y las actividades comerciales. También sobresale la gravitación pronunciada (alrededor de la tercera parte del financiamiento total) de los créditos personales a personas físicas en relación de dependencia laboral, lo cual alude a las políticas comerciales de los bancos, incluso los públicos.

5 - Todo ello sin reparar en los efectos del funcionamiento del sistema financiero sobre las distintas economías regionales (el grueso del crédito tiende a concentrarse en las provincias de la pampa húmeda y en las regiones históricamente más relegadas, como el NOA y el NEA, en los actores de mayor poder económico que controlan los principales resortes productivos). Sobre estos temas, consúltese Gorenstein, S. (org): *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*, Miño y Dávila, 2012.

6 - En cuanto a estas cuestiones, revítese CIPIBIC: "Sustitución de importaciones en bienes de capital", Boletín N° 3, noviembre 2013 (disponible en <http://www.cipibicargentina.org.ar/docs/Boletin-CIPIBIC-Noviembre-2013.pdf>; consultado el 7/7/2014). Y también Castells, M., Ferreira, E., Inchauspe, E. y Schorr, M.: "Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente", en *Realidad Económica*, N° 283, 2014 y Schorr, M. (coordinador): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Miño y Dávila, 2013.

7 - Un análisis del rol del sistema financiero y la intervención estatal asociada en diferentes procesos de industrialización se puede encontrar, entre otros, en los siguientes trabajos: Amsden, A.: *The rise of "The Rest". Challenges to the west from late-industrializing economies*, Oxford University Press, 2001, Arceo, E.: *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*, Cara o Ceca, 2011 y Chang, H.: *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*, UNQui, 2009.

8 - En esta cuestión, la política de fomento brasilera es un ejemplo a tener en cuenta. En el Anexo se sistematizan las principales líneas de financiamiento para bienes de capital con que cuenta el Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES). Adicionalmente, véase Kupfer, D., Ferraz, J. y Carvalho, L.: "50 años en 50. El largo y sinuoso camino del desarrollo industrial en Brasil", en *Boletín Techint*, N° 330, Buenos Aires, 2009 y Nassif, A.: "Estructura y competitividad de la industria brasileña de bienes de capital", en *Revista de la CEPAL*, N° 96, 2008.

1 - Los datos correspondientes a otros países surgen de estimaciones del Banco Mundial (disponibles en <http://datos.bancomundial.org/indicador/> FS.AST.PRVT.GD.ZS; consultado el 11/7/2014).

2 - Se trata de los mismos estamentos empresarios que, en general, han internalizado abultadas subvenciones estatales por diversas vías (a simple título ilustrativo se resaltan los beneficios del régimen especial para la industria automotriz, la promoción a la actividad económica en Tierra del Fuego, diversas promociones sectoriales específicas –minería, hidrocarburos y energía, industria–, grandes proyectos de inversión impulsados por el sector público, etc.).

3 - Sobre esto último, véase el informe de la Auditoría General de la Nación: "Operaciones crediticias del BCRA con destino a financiaciones al sector productivo", 2014 (disponible en <http://www.agn.gov.ar/informes/operaciones-crediticias-del-bcra-con-destino-financiaciones-al-sector-productivo>; consultado el 9/7/2014).

La emergencia de China y su impacto en el sector de bienes de capital

Publicado como Boletín CIPIBIC Nro. 6 en el mes de septiembre de 2014.

En las últimas décadas China logró posicionarse a nivel internacional como el principal productor y exportador de bienes industriales, desplazando a los líderes tradicionales como Estados Unidos, Japón y algunos países de la Unión Europea. De hecho, y como expresión de dicha consolidación, en julio de 2014 se estableció un acuerdo que dio sustento a la proclamada “alianza estratégica integral” entre Argentina y China, en el marco de la cual se firmó una serie de convenios que implican, además del intercambio comercial y la cooperación económica, política y cultural entre ambos países, el otorgamiento de financiamiento y soporte de desarrollo tecnológico a nuestro país por parte de China¹.

Esta cuestión, si bien plantea oportunidades para Argentina y los países de la región, también establece importantes desafíos, sobre todo en lo que respecta al desplazamiento o la “sustitución inversa” de muchos bienes de capital nacionales por importaciones chinas y, en consecuencia, la profundización del cuadro de dependencia tecnológica existente.

En ese marco, este Boletín aborda sintéticamente la dinámica comercial externa del sector de bienes de capital en la región, en especial en lo que respecta a la penetración china y el consiguiente desplazamiento de producción local por la provista por el país asiático.

Al respecto, una primera dimensión de análisis se relaciona con los principales orígenes de las importaciones argentinas de bienes de capital. La información que brinda el Cuadro N° 1 permite constatar que entre 2002 y 2013, cuando se registró un incremento sustantivo del ingreso de maquinarias y equipos provenientes del extranjero en correspondencia con el ciclo expan-

sivo de la industria manufacturera, se produjo la consolidación de China como principal proveedor de Argentina de bienes de capital.

Cuadro N° 1. Argentina: Evolución de la participación de los principales países de origen en las importaciones de bienes de capital, 2002-2013 (en porcentajes y puntos porcentuales)

País de origen	2002	2005	2007	2010	2013	Variación (ptos. porc.)		
						2002-2007	2007-2013	2002-2013
China	2,6	6,4	12,4	17,2	19,3	9,8	6,9	16,7
Estados Unidos	29,2	22,0	16,9	15,8	16,0	-12,3	-0,9	-13,2
Brasil	13,9	23,2	19,0	18,1	14,7	5,1	-4,3	0,8
Alemania	10,7	9,9	10,7	12,9	10,9	0,0	0,2	0,2
Italia	9,4	7,5	7,1	6,7	7,7	-2,3	0,6	-1,7
Japón	3,8	3,6	5,7	4,4	3,8	1,9	-1,9	0,0
España	4,1	3,4	2,7	2,2	3,1	-1,4	0,4	-1,0
Francia	5,7	3,4	3,5	2,8	2,9	-2,2	-0,6	-2,8
Tailandia	0,3	2,2	1,9	1,4	2,2	1,6	0,3	1,9
República de Corea	0,6	1,1	1,5	1,7	1,9	0,9	0,4	1,3
<i>Subtotal</i>	80,3	82,7	81,4	83,2	82,2	1,1	0,8	1,9
<i>Resto</i>	19,7	17,3	18,6	16,8	17,8	-1,1	-0,8	-1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Actualmente, el gigante asiático concentra casi el 20% de las importaciones locales del sector, al tiempo que para inicios de la década su participación era de apenas el 2,6% del mercado. Este crecimiento tuvo como contrapartida la caída de los proveedores tradicionales, como Estados Unidos, país que perdió 13,2 puntos porcentuales de participación en el total de las importaciones argentinas de maquinarias y equipos. Es más, al desagregar el período se verifica que en la segunda etapa (2007-2013), el avance de China en la provisión de bienes de capital implicó inclusive el desplazamiento del propio Brasil.

Ahora bien, la creciente penetración de China no resulta ser un fenómeno característico de la Argentina, sino que es de alcance regional. De hecho, a partir de los datos expuestos en el Cuadro N° 2 se verifica el crecimiento notable que ha registrado en los últimos años la participación de las importaciones chinas en las compras externas de bienes de capital de Brasil vis-à-vis la pérdida de gravitación de los tradicionales proveedores de equi-

pos para la producción (estados Unidos, Alemania y Japón, entre los más relevantes).

Cuadro N° 2. Brasil: Evolución de la participación de los principales países de origen en las importaciones de bienes de capital, 2002-2013 (en porcentajes y puntos porcentuales)

País de origen	2002	2005	2007	2013	Variación (ptos. porc.)		
					2002-2007	2007-2013	2002-2013
Estados Unidos	33,1	22,5	21,6	20,6	-11,5	-1,0	-12,5
China	1,6	5,4	10,4	19,5	8,8	9,2	18,0
Alemania	17,7	19,8	17,5	12,8	-0,2	-4,7	-4,9
Italia	7,6	7,9	8,0	7,6	0,3	-0,4	0,0
Japón	7,9	9,7	8,4	5,7	0,6	-2,8	-2,2
Francia	4,0	5,1	4,5	3,4	0,5	-1,1	-0,6
República de Corea	1,4	2,4	2,2	3,3	0,8	1,1	1,9
España	1,9	2,1	1,9	2,4	0,0	0,6	0,5
Inglaterra	3,6	2,1	1,8	2,1	-1,8	0,4	-1,4
Suiza	3,4	3,4	2,8	1,9	-0,5	-0,9	-1,5
Suecia	3,0	2,8	3,0	1,9	0,0	-1,1	-1,1
Argentina	2,2	2,2	1,9	1,4	-0,3	-0,5	-0,8
<i>Subtotal</i>	87,3	85,4	84,0	82,8	-3,4	-1,2	-4,6
<i>Resto</i>	12,7	14,6	16,0	17,2	3,4	1,2	4,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0			

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Si bien inicialmente la inserción de productos chinos en la región fue traccionada por bienes de capital seriadados, en los últimos años el país incorporó diversos rubros no seriadados, lo que denota el acelerado proceso de especialización china en sectores con mayor valor agregado. En el caso específico de la Argentina, cabe destacar, entre otros productos, los casos de inyectoras para la industria plástica, tornos y numerosas máquinas herramienta, grandes estructuras metálicas, plantas de silos, transformadores eléctricos, bombas y válvulas, maquinarias para la explotación de minas y canteras, aparatos de distribución y control de energía eléctrica, vagones ferroviarios, turbinas hidroeléctricas y generadores eólicos².

En ese marco, otro elemento de análisis se vincula con los principales productos afectados por la penetración china. Para ello, una primera lectura se relaciona en los rubros en los que Argentina se encuentra mejor posicionada en el intercambio comercial de bienes de capital, al presentar una consolidada capacidad exportadora con superávit e intenso comercio intra-industrial (Índice Grubel-Lloyd, IGL)³.

De la información suministrada por el Cuadro N° 3 se observa que el crecimiento de las importaciones de origen chino durante los últimos años afectó múltiples rubros de producción local que presentan una consolidada trayectoria productiva doméstica y alta capacidad sustitutiva, incrementando su componente importado. En efecto, el conjunto de bienes superavitarios, con elevado potencial sustitutivo de acuerdo a los criterios metodológicos asumidos, registró un notorio crecimiento de la importación china, pasando de explicar el 5,1% al 15,5% del mercado de importación argentino entre 2005 y 2013.

Particularmente, entre los productos con mayor penetración china se destacan los siguientes: generadores, construcciones y estructuras de metal, máquinas para la industria alimenticia, aparatos de ozonoterapia, bombas centrífugas, transformadores, maquinaria para la industria textil, gradas y cultivadores, etc. El desplazamiento de la producción local de estos bienes de capital por la de origen chino ha crecido de forma sustantiva en la última década.

En contraposición, se distinguen los casos de puentes grúas, otros transformadores de potencia y distribución, dado que revirtieron el peso de china en las importaciones, mientras que algunos transformadores, torres y castilletes, máquinas para ordeñar, turbinas hidráulicas, sembradoras y remolques y semirremolques no han registrado importaciones chinas hasta el momento.

Complementariamente, del análisis de los productos que han verificado un comportamiento deficitario aunque con intenso comercio intra-industrial surge que la expansión de China se dio en prácticamente todos los rubros, afectando notoriamente los niveles de producción local. El incremento de la participación asiática fue superior en el caso de ascensores y montacargas y sus partes, grupos electrógenos, partes de aparatos de grúas y elevación, las demás partes de laminadores para metal y cilindros, maquinaria para la industria de bebidas, recipientes sometidos a presión, cilindros laminadores, entre otros (Cuadro N° 4). Como contrapartida, se distinguen los casos de máquinas para roscar, partes de refrigeradores/congeladores, topadoras, máquinas para asfaltar, entre otras, que redujeron la participación de china, incrementando la de Brasil u otros proveedores externos, dependiendo el caso.

Por lo tanto, más allá del desplazamiento que ejerce el gigante asiático sobre los tradicionales proveedores de bienes de capital, se verifica, salvo excepciones, un incremento de la penetración china en diversos productos específicos pese a contar con una capacidad efectiva o potencial para sostener una dinámica local de sustitución de importaciones.

Esta penetración asiática se agudiza al considerar que muchos proyectos que se han emprendido en materia de infraestructura energética se sustentarán con financiamiento y tecnología china.

A título ilustrativo vale destacar el acuerdo establecido entre Argentina y China en materia de financiamiento para las nuevas centrales hidroeléctricas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic de la provincia de Santa Cruz, en el marco del cual el gigante asiático se comprometió a financiar algo más de 4.700 millones de dólares, las cuales tendrán un efecto de “sustitución inversa” importante dado que varios de los componentes principales serán producidos y abastecidos por China, pese a que en la Argentina existe capacidad productiva para fabricarlos.

De hecho, es dable remarcar que en materia de energía hidroeléctrica, nuestro país cuenta con las condiciones productivas como para diseñar, fabricar y desarrollar competitivamente sus principales componentes. En efecto, existe una trayectoria consolidada en la fabricación de turbinas, reguladores, generadores y el sistema de excitación e hidromecánica, los cuales se producen localmente en su totalidad, comprendiendo el 100% de una unidad generadora⁴.

Finalmente, como última dimensión de análisis, vale adentrarse muy someramente en el efecto que tiene la competencia china sobre las exportaciones argentinas a Brasil de bienes de capital (Cuadro N° 5)⁵. En términos agregados se aprecia que entre 2005 y 2013 la Argentina perdió casi un punto porcentual de su participación en el mercado brasileño de importación (de 2,2% a 1,4%), al tiempo que China incrementó su ponderación en más de catorce puntos porcentuales (de 5,4% a 19,5%).

Al desagregar en análisis por producto, se desprende que China se ha posicionado como un competidor en segmentos del mercado brasileño de importaciones de bienes de capital donde Argentina tenía una presencia para nada desdeñable como partes de acondicionadores de aire, bombas, generadores, partes de refrigeradores y congeladores, tableros eléctricos, construcciones de metal, transformadores e intercambiadores de calor, entre otros rubros.

Dichas tendencias dan cuenta de la importante pérdida de participación que experimentó la Argentina en el mercado brasileño, vis-à-vis el fuerte avance del país asiático. Este escenario se agudiza al considerar la expansión china en segmentos con alta potencialidad en lo que Argentina no pudo posicionarse como proveedor de Brasil, pese a los acuerdos preferenciales de comercio que rigen en el marco del Mercosur.

Por lo tanto, el efecto “sustitución inversa” de la producción local de bienes de capital por la de origen chino, sumado al desplazamiento de las exportaciones argentinas en el mercado de importación brasileño, dan muestra suficiente de la expansión y el liderazgo que logró ejercer el gigante asiático dentro de la economía internacional, posicionándose como proveedor de productos industriales con alto nivel agregado y contenido tecnológico.

Es de esperar que estas tendencias tiendan a profundizarse en el tiempo a partir del último acuerdo suscrito entre la Argentina y China. La expansión de la oferta de bienes de capital del gigante asiático, en conjunción con su demanda creciente de productos primarios, reforzaría las tendencias a la reprimarización de la estructura productiva doméstica y el desplazamiento de los fabricantes nacionales de bienes industriales; por ende, profundizaría la dependencia tecnológica de nuestro país. De modo que si la “alianza estratégica integral” con China tiene como supuesto continuar con las tendencias registradas a la fecha, queda al descubierto que, más allá del ropaje discursivo, su contribución en el desarrollo tecnológico y la agregación de valor en la Argentina será exigua.

Cuadro N° 3. Argentina: Principales bienes de capital superavitaros con potencial sustitutivo (IGL) y participación de las importaciones de origen chino en dichos productos, 2005 y 2013 (en millones de dólares y porcentajes)

PA	Descripción	Expo 2013	Impo 2013	Saldo 2013	IGL 2013	Part.% China en total IMPO PA 2005	Part.% China en total IMPO PA 2013
901920	Aparatos de ozonoterapia, oxigenoterapia o aerosolterapia	23,2	22,8	0,4	0,99	0,00	6,68
841370	Las demás bombas centrífugas	78,7	76,9	1,8	0,99	18,51	25,48
841850	Los demás armarios, vitrinas, mostradores para la producción de frío	14,1	12,8	1,2	0,95	0,40	0,73
842619	Los demás puentes rodantes, pórticos, puentes grúa, etc.	2,8	2,6	0,2	0,96	80,39	2,89
730890	Las demás construcciones y sus partes de metal	35,5	31,3	4,2	0,94	1,97	26,85
843351	Cosechadoras -trilladoras	44,4	31,9	12,5	0,84	0,00	0,05
841620	Los demás quemadores, incluidos los mixtos	4,5	3,1	1,3	0,83	0,00	0,36
841931	Los demás aparatos p/preparación de materia textil	10,3	7,0	3,2	0,81	0,00	8,15
848110	Válvulas reductoras de presión	22,7	15,3	7,4	0,81	2,43	5,39
940600	Construcciones prefabricadas	15,8	9,7	6,0	0,76	0,73	25,35
843229	Las demás gradas, escarificadores, cultivadores, etc.	1,1	0,7	0,5	0,75	4,24	24,68
850434	Los demás transformadores >500 kVA	1,2	0,7	0,5	0,73	0,21	0,00
841280	Los demás motores y máquinas motrices	1,1	0,5	0,5	0,67	0,00	9,53
847920	Máquinas p/extracción o prep. de grasas o aceites vegetales/animales	7,6	2,8	4,8	0,54	0,13	13,70
843610	Máquinas y aparatos para preparar alimentos o piensos para animales	3,2	1,1	2,1	0,51	0,00	4,68
850162	Generadores de corriente alterna >75 kVAs 375 kVA	3,9	1,2	2,7	0,46	0,28	85,84
850421	Transformadores de dialéctico líquido ≤ 650 kVA	13,5	3,0	10,5	0,36	0,00	3,84
843290	Partes de máquinas para agricultura, horticultura, etc.	21,9	2,2	19,7	0,18	0,35	2,18
841090	Partes de turbinas hidráulicas, incluidos los reguladores	34,2	3,2	31,0	0,17	0,00	0,04

Subtotal	339,6	229,0	110,7	0,8	5,10	15,50
Total superavitaros	427,1	246,6	180,5	0,73	4,86	14,50
Resto	1,242	8,881	-7,639	0,25	6,45	19,44
Total general	1.669,0	9.127,2	-7.458,2	0,31	6,36	19,31

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Cuadro N° 4. Argentina: Principales bienes de capital deficitarios con potencial sustitutivo (IGL) y participación de las importaciones de origen chino en dichos productos, 2005 y 2013 (en millones de dólares y porcentajes)

PA	Descripción	Expo 2013	Impo 2013	Saldo 2013	IGL 2013	Part.% China en total IMPO PA 2005	Part.% China en total IMPO PA 2013
842490	Partes de aparatos p/proyectar/dispersar/pulverizar líquido/polvo	20,1	23,2	-3,2	0,93	0,80	3,26
845530	Cilindros de laminadores	19,7	23,6	-3,8	0,91	2,35	13,44
845970	Las demás máquinas de roscar (incluso atornillar)	1,3	1,6	-0,3	0,91	48,69	40,04
841891	Muebles concebidos para incorporarles un equipo de producción de frío	1,5	2,0	-0,5	0,86	0,00	3,63
842810	Ascensores y montacargas	5,1	6,8	-1,7	0,86	0,05	26,17
731100	Recipientes de gas comprimido o licuado de fundición de hierro o acero	9,1	12,1	-3,1	0,86	0,55	11,83
843490	Partes de máquinas para industria de la lechería	2,2	3,1	-0,9	0,83	0,00	0,46
850212	Grupos electrógenos c/motor potencia > 75 kVA pero ≤ 375 kVA	5,3	8,1	-2,8	0,79	0,00	19,49
843880	Las demás máquinas y aparatos para fabricación industrial de alimentos	4,5	7,1	-2,6	0,78	0,00	6,00
841440	Compresores de aire montados en chasis remolcable con ruedas	1,6	2,5	-0,9	0,77	0,00	0,38
841899	Las demás partes de refrigeradores, congeladores y etc.	32,7	53,9	-21,2	0,75	13,57	9,79
842220	Máquinas y aparatos para limpiar o secar botellas o demás recipientes	2,8	4,6	-1,8	0,75	0,00	14,83
840219	Las demás calderas de vapor, incluidas las calderas mixtas	1,6	3,0	-1,4	0,70	0,00	3,63
841861	Grupos frigoríficos de compresión con condensador	0,1	0,2	-0,1	0,67	8,15	14,22
841981	Aparatos para la prep. bebidas calientes o la cocción alimentos	5,4	11,1	-5,7	0,65	0,27	4,96
843131	Partes de de ascensores, montacargas o escaleras mecánicas	2,7	6,3	-3,6	0,60	4,61	14,77
842649	Los demás máq. y aparatos gnus y elevación, autopropulsados	3,2	7,7	-4,5	0,59	0,00	37,22
845590	Las demás partes de laminadores p/metal y cilindros	2,3	6,9	-4,6	0,50	1,45	23,02
842820	Aparatos elevadores o transportadores, neumáticos	1,8	5,6	-3,8	0,48	2,48	6,05
850213	Grupos electrógenos de potencia superior a 375 kVA	9,5	32,9	-23,4	0,45	0,04	3,00
850211	Grupos electrógenos con motor de émbolo ≤ 75 kVA	2,4	8,5	-6,1	0,44	37,13	38,40
842230	Máq. y aparatos p/llenar, cerrar, tapar, taponar botellas, etc.	23,5	99,8	-76,2	0,38	0,18	3,17
841480	Bombas de aire, compresores de aire u otros gases	35,7	184,9	-149,2	0,32	5,00	10,77
850231	Los demás grupos electrógenos de energía eólica	0,0	0,3	-0,3	0,23	0,00	13,28
Subtotal		194,2	515,9	-321,7	0,55	4,70	9,50
Total Deficitarios		1.241,9	8.880,6	-7.638,8	0,25	6,45	19,44
Resto		427	247	181	0,73	4,86	14,50
Total general		1.669,0	9.127,2	-7.458,2	0,31	6,36	19,31

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Cuadro N° 5. Brasil: Principales importaciones de bienes de capital, según origen argentino

PA	Descripción	Importaciones totales de Brasil 2013	Importaciones brasileñas de origen argentino			Importaciones brasileñas de origen chino		
			Part.% Arg/total PA 2005	Part.% Arg/total PA 2013	Var. p.p. 2005-2003	Part.% China/total PA 2003	Part.% China/total PA 2013	Var. p.p. 2013-2005
840890	Los demás motores de émbolo por compresión (diesel o semidiesel)	381,3	0,3%	9,9%	9,63	1,4%	4,3%	2,87
841590	Las demás partes de equipos de acondicionadores de aire	532,9	8,8%	4,7%	-4,10	0,7%	68,0%	67,34
850164	Generadores de corriente alterna (alternadores) de potencia > 750 kva	65,9	88,6%	31,6%	-56,93	0,0%	1,1%	1,07
841013	Turbinas y ruedas hidráulicas > 10 000 kW	20,7	100,0%	100,0%	0,00	0,0%	0,0%	0,00
841330	Bombas de carburante/aceite/refrigerante p/motores chispa/compresión	302,1	7,6%	6,3%	-1,36	0,9%	10,2%	9,32
841899	Las demás partes de refrigeradores, congeladores y etc.	111,1	36,7%	16,0%	-20,67	10,2%	31,0%	20,81
848340	Engranajes y ruedas de fricción	760,1	1,0%	2,3%	1,24	1,5%	8,7%	7,15
850140	Los demás motores de corriente alterna, monofásicos	89,6	4,4%	11,5%	7,05	41,0%	47,5%	6,54
841370	Las demás bombas centrífugas	232,2	4,9%	4,2%	-0,64	3,7%	17,2%	13,44
842490	Partes de aparatos mecánicos p/proyectar/dispersar/pulverizar líquido/polvo	116,4	3,0%	7,7%	4,71	0,7%	7,3%	6,66
853710	Tableros, paneles, consolas, gabinetes y otras bases, p/tensión ≤ 1.000 V	385,7	2,9%	2,3%	-0,67	0,8%	7,8%	7,04
845530	Cilindros de laminadores	42,9	13,4%	16,9%	3,50	1,1%	8,5%	7,48
730890	Las demás construcciones y sus partes de metal	418,7	9,7%	1,6%	-8,11	4,4%	25,1%	20,69
841950	Intercambiadores de calor	249,5	6,9%	2,4%	-4,49	1,6%	13,1%	11,50
850421	Transformadores de dialéctrico líquido ≤650 kVA	21,1	41,4%	27,0%	-14,42	0,0%	55,1%	55,09
848120	Válvulas p/transmisiones oleohidráulicas o neumáticas	269,2	1,3%	2,0%	0,73	0,1%	5,7%	5,67
841360	Las demás bombas volumétricas rotativas	152,4	2,6%	3,4%	0,78	0,4%	7,5%	7,15
853530	Seccionadores e interruptores	37,6	0,7%	10,9%	10,17	3,1%	7,3%	4,22
841350	Las demás bombas volumétricas alternativas	183,7	5,8%	2,2%	-3,60	0,3%	9,0%	8,74
850162	Generadores de corriente alterna >75kVA ≤ 375 kVA	19,4	24,8%	18,5%	-6,36	2,4%	20,0%	17,63
Subtotal		4.392,5						
Resto		30.274,3						
Total		34.666,8	2,2%	1,4%	-0,75	5,4%	19,5%	14,14

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

1 - En julio de 2014 los Estados de Argentina y China firmaron diversos convenios de cooperación económica, comercial, financiera, nuclear y cultural, dando lugar a una Asociación Estratégica Integral. Dichos convenios incluyen, entre otros aspectos, el financiamiento por parte de China para represas hidroeléctricas, obras en el ferrocarril Belgrano Cargas y la compra de embarcaciones; un acuerdo de swap de monedas locales.

2 - Por lo general, se trata de rubros que el gobierno chino promueve activamente a través de diversos mecanismos (financieros, comerciales, de asistencia técnica, etc.), lo cual ha sentado las bases para ir dotándolos de grados de competitividad cada vez mayores en el mercado mundial (al margen de que en no pocas ocasiones también incluyen algún tipo de práctica desleal de comercio).

3 - Este índice surge de restar a una unidad el cociente entre el saldo comercial (exportaciones menos importaciones) y el grado de apertura (exportaciones más importaciones) para el comercio internacional de cada producto. Sobre las características, los alcances y las restricciones del IGL se sugiere revisar “Sustitución de importaciones en bienes de capital”, Boletín CIPIBIC N° 3, noviembre 2013 (disponible en <http://www.cipibicargentina.org.ar/docs/Boletin-CIPIBIC-Noviembre-2013.pdf>).

4 - Es más, Argentina presenta una trayectoria productiva que no se debería desdeñar en la fabricación de las partes principales de un turbogruppo, a saber: turbinas (rodetes, cojinete guía, distribuidos, cámara espiral, ejes, anillos, etc.), generadores (arrollamiento estático, núcleo, polo inductor, llanta, cojinetes, estrella, carcasa, ejes, etc.), sistema de excitación (regulador de tensión, puente rectificadores, interruptores de campo, regulador de velocidad); reguladores (HPU, servomotores, actuador electrohidráulico, sistema de control, entre otros) e hidromecánica (compuertas, tuberías, válvulas, rejillas, etc.).

5 - Para un análisis más detallado al respecto ver Bekerman, M., Dulcich, F. y Moncaut, N. (2014): “La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil”, en Problemas del Desarrollo, N° 176, México DF. También se puede consultar “Sustitución de importaciones en bienes de capital”, Boletín CIPIBIC N° 3, noviembre 2013 (disponible en <http://www.cipibicargentina.org.ar/docs/Boletin-CIPIBIC-Noviembre-2013.pdf>).

Ventajas competitivas y bienes de capital

Publicado como Boletín CIPIBIC Nro. 7 en el mes de octubre de 2014.

Introducción

El objetivo principal de este Boletín es el de aportar algunos elementos conceptuales y ciertas evidencias empíricas para reflexionar acerca de la relación que es posible establecer entre el comportamiento del sector industrial y el proceso de desarrollo socio-económico de una nación. Se espera aportar una serie de ejes argumentativos para confrontar con aquellos sectores que plantean de modo recurrente que la mejor opción para la Argentina pasa por consolidar un perfil de especialización productivo-industrial estrechamente ligado al procesamiento de productos primarios. Es decir, por la preservación y la potenciación del statu quo productivo resultante del largo período de vigencia del neoliberalismo en nuestro país (1976-2001) y, en varios aspectos, de la trayectoria de la economía y la industria en la posconvertibilidad.

Para estos sectores la mejor estrategia nacional pasa por fortalecer aún más al reducido universo de actividades consideradas “eficientes” dados sus costos absolutos y relativos de producción. Y dejar que el “resto del mundo” nos provea de todos aquellos productos cuya elaboración local resulta “ineficiente” y, por ende, innecesaria (como buena parte de los bienes industriales). De allí que para los defensores de esta estrategia, la misma necesariamente debe articularse con esquemas amplios de liberalización que propicien un intercambio comercial “eficiente”. Y también que carezca de sentido gastar esfuerzos y recursos en diseñar e instrumentar un programa de industrialización que procure avanzar en la integración y la diversificación del aparato fabril a partir de la expansión y el fortalecimiento de rubros de producción de, por caso, bienes de capital, electrónica industrial

y diversos bienes de consumo (en todo caso, la intervención estatal debe focalizarse en el apoyo a aquellos nichos de “eficiencia” existentes en el ámbito productivo y garantizar la mencionada apertura comercial y un régimen macroeconómico afín a la concreción de tales propósitos).

Se trata de los preceptos básicos que “ordenaron” la mayoría de las políticas económicas aplicadas en el país en las décadas neoliberales, que derivaron en una acuciante desindustrialización que se expresó, entre otras cosas, en un acentuado repliegue de la estructura fabril hacia actividades ligadas con la explotación de recursos naturales y la producción de commodities, así como el desmantelamiento de las manufacturas de mayor complejidad y densidad tecnológica, en particular las relacionadas con la fabricación nacional de bienes de capital.

En relación con esta visión, cabe recuperar los señalamientos de uno de los principales estudiosos del proceso de industrialización de América Latina: “Parecería claro que la respuesta neoliberal, que enfrenta las precariedades de la industrialización realmente existente por la vía de cuestionar su existencia volviendo a esquemas pretéritos de división internacional del trabajo en que los países de América Latina aparecerán resignados a la opaca y poco trascendente función de exportadores de recursos naturales, no sólo no resuelve las carencias sociales acumuladas, sino que las intensifica, agregando la carga adicional de desalentar estructuralmente la creatividad nacional” (Fajnzylber, 1983).

¿Por qué se considera que es necesario dar la discusión en los términos mencionados? Por varias razones, entre las que sobresale el reconocimiento, avalado por las innumerables evidencias con que se cuenta, de la centralidad que juega el sector industrial en todo proceso de desarrollo, sobre todo en un país con las características de la estructura económica y social de la Argentina. Como lo indica la experiencia histórica de la mayoría de las naciones que lideran la actual fase del sistema capitalista y de nuestro propio país durante la vigencia del esquema de sustitución de importaciones que estuvo vigente hasta su interrupción en 1976, **el desarrollo manufacturero resulta decisivo por cuanto sienta las bases para, entre otras cuestiones relevantes: aumentar la riqueza socialmente disponible; avanzar hacia una creciente integración y diversificación de la estructura económica; generar empleo y acceder a mayores niveles de calificación de la fuerza de trabajo; obtener beneficios de distinta índole por incorporación al proceso de producción de tecnologías, bienes de capital y conocimientos; ganar en términos de autonomía nacional; mejorar la distribución del ingreso; etc. En otras palabras, el desarrollo fabril constituye una condición de posibilidad del desarrollo**

en su sentido más amplio (no la única obviamente, pero sí una de las más trascendentes).

Este texto consta de dos partes. *En la primera se plantea muy esquemáticamente la diferencia existente entre las denominadas ventajas comparativas estáticas y las dinámicas, al tiempo que se problematiza la cuestión de la competitividad de un país.* Se trata de dos aspectos teórico-conceptuales de una indudable importancia política por cuanto de las mismas se desprende la asociación existente entre industria y desarrollo, la centralidad de contar en el ámbito nacional con un sistema industrial sustentable (y del papel que en el mismo juega un segmento crítico como el de bienes de capital) y la necesidad de la intervención estatal en pos de la concreción de semejante objetivo estratégico.

A partir de asumir que en nuestro país no se debería renunciar a concretar un programa de reindustrialización ligado a una redistribución progresiva del ingreso y una modificación sustantiva en el perfil estructural de la actividad y sus modalidades de inserción en el mercado mundial, *en la segunda parte se enumera una serie de factores adicionales que justifican sobradamente los motivos por los cuales se considera prioritario el encarar tal reindustrialización* y, en consecuencia, abandonar definitivamente la visión predominante si a lo que se aspira es a desandar el cuadro de subdesarrollo en el que estamos inmersos desde hace décadas.

Algunas definiciones conceptuales

Una primera definición conceptual remite a la distinción entre las ventajas comparativas estáticas y las dinámicas.

Las primeras están basadas en la dotación dada de factores o recursos con que cuentan las naciones (abundantes materias primas y mano de obra barata, entre las más usuales dentro de los países dependientes).

Las segundas son construidas y reconstruidas a lo largo del tiempo a través de una sostenida y dinámica intervención estatal, por lo general con una elevada demanda de reciprocidad hacia los sectores empresariales favorecidos por las medidas de asistencia (por caso, mediante la fijación de distintos tipos de estándares de desempeño en materia productiva, comercial, laboral, ecológica, de investigación y desarrollo, etc.). Y se encuentran muy relacionadas con, y procuran avanzar en el progreso científico y tecnológico, la dinamización del sistema nacional de innovación, la creación y el fortalecimiento de rubros productivos no “bendecidos” por la dotación de

factores y que son considerados esenciales en función de la densidad del uso de tecnología, el valor agregado doméstico, los mercados de demanda potenciales, los encadenamientos industriales, la creación de empleo, el consumo racional de la energía y el componente medioambiental, entre otros criterios selectivos.

De acuerdo a los principios de la economía ortodoxa (tan en boga en el ámbito local desde hace largos años, incluso en el presente, a pesar del discurso “industrialista” y “neodesarrollista” que tiende a manifestarse en múltiples ámbitos académicos, políticos y empresariales), el destino manifiesto de los países es el de especializarse en aquello que producen con el menor costo en función de su particular dotación de factores, es decir, en sus ventajas comparativas estáticas.

Ahora bien, las múltiples evidencias con que se cuenta indican que no casualmente en aquellos países, como la Argentina, en los que el postulado de las ventajas comparativas estáticas ha “guiado” la intervención estatal tienden a prevalecer situaciones más o menos intensas de subdesarrollo, por cuanto en tales ámbitos nacionales suelen existir débiles estructuras productivas (o trucas, atento al alto grado de desintegración que caracteriza a la matriz industrial, particularmente marcado en los segmentos de mayor complejidad), una inserción en el mercado mundial de escaso dinamismo (salvo en coyunturas puntuales), un bajo nivel de ingreso medio, crisis estructural en el mercado laboral y, como resultado de todo ello, una distribución del ingreso regresiva.

Por el contrario, en aquellas naciones en las que han prevalecido las ventajas dinámicas como principio “ordenador” de la praxis estatal tienden a manifestarse situaciones más o menos intensas de desarrollo caracterizadas, por lo general, por el cuadro inverso al mencionado para las naciones subdesarrolladas. Tales son los casos de los países que actualmente ocupan posiciones de liderazgo en el escenario mundial (no sólo los centrales, sino también, con sus matices, muchos de la periferia, como Brasil aunque sea de manera parcial, los del sudeste asiático y crecientemente India y China).

Se trata de sociedades que han realizado (y realizan) esfuerzos muy marcados con vistas a avanzar en el desarrollo de un sistema industrial nacional (en algunos casos prácticamente desde cero). Ello fue posible merced al abandono del criterio de “eficiencia” basado en el principio de las ventajas comparativas estáticas. Como se ha apuntado: “estas actividades industriales nunca hubiesen podido surgir ni superar su etapa de menor productividad si las ventajas comparativas inmediatas [las estáticas] hubiesen condicionado su nacimiento, tal como sucede cuando la política económica

se inspira en la economía clásica. Por ello –e independientemente de las restricciones de demanda y de oportunidad de empleo en el sector primario–, aun cuando la industrialización de los países exportadores primarios pareciera quizá ineficiente a la luz de la teoría clásica, es en realidad altamente deseable, aunque para realizarla haya que apartarse durante algunas décadas del principio de las ventajas comparativas. Es muy sugestivo que este fuera, precisamente, el camino recorrido en su momento por casi todos los países industriales que hoy, una vez que ingresaron en el club de los poderosos, se convirtieron en defensores acérrimos del principio de las ventajas comparativas” (Diamand, 1973).

Al respecto, resulta ilustrativo traer a colación lo sucedido en Japón. En palabras de un ex Viceministro de Industria de dicho país: “El MITI [Ministerio de Industria] decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción resultarían en extremo inapropiadas para el Japón. Se trata de industrias como la del acero, refinación de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo, computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, éstas son precisamente las industrias donde la elasticidad del ingreso es mayor, el proceso tecnológico más rápido y la productividad de la mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar al de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras” (citado en Fajnzylber, 1983).

En el marco de la “ventana de oportunidades” que se ha abierto a partir de la reciente irrupción de la crisis internacional, de lo señalado se desprenden elementos para reafirmar la necesidad de dar la discusión política e ideológica con los sectores que plantean que el destino manifiesto de la Argentina pasa por el aprovechamiento de sus ventajas comparativas dadas (recursos naturales abundantes y costos laborales reducidos en términos internacionales). Básicamente, porque la cerrada hegemonía del postulado de las ventajas comparativas estáticas de 1976 a 2001 ha traído aparejada la consolidación de un modelo desindustrializador, fuertemente concentrador en lo económico y excluyente en lo social, y si bien ha habido cambios significativos en la década kirchneristas, algunos de los legados neoliberales permanecen intactos. Se trata, en cierto sentido, de la vigencia de un planteo que ha colocado a nuestro país en las antípodas de una situación de desarrollo, con enormes costos en lo económico y lo social, y con múltiples dificultades para abandonar siquiera parcialmente

el señalado cuadro de dependencia. Vale enfatizar que muchos de los actores que en los últimos años se han venido embanderando detrás del “nacionalismo industrialista” o el “neodesarrollismo” han sido los defensores más acérrimos de este esquema, así como sus principales beneficiarios en lo económico y lo político.

Sobre estas cuestiones, cabe recuperar nuevamente el pensamiento esclarecedor de Fajnzylber (1983): “el criterio de eficiencia que inspira esos modelos tiene un carácter estrictamente microeconómico, de corto plazo y hace abstracción de las consideraciones de carácter social. En efecto, en esa perspectiva es eficiente aquella industria capaz de competir, actualmente, en los mercados internacionales, independientemente de cuáles sean las consecuencias que la aplicación de ese criterio tenga para efecto de crecimiento económico en su conjunto, para el nivel de bienestar de la población, el grado de equidad o el de autonomía interna en las decisiones correspondientes. Si ese criterio conduce a eliminar una parte importante de la industria y permite exclusivamente la supervivencia de aquellos rubros basados en recursos naturales generosos, o bien, en el hecho de que dadas las características físicas del producto resulta incosteable su importación, es algo que no afecta la vigencia del criterio. La tesis central es que independientemente de cuáles sean los efectos negativos que provoque la aplicación de este criterio en el corto plazo... a mediano plazo se estará gestando una estructura productiva que finalmente logrará resultados exitosos que terminarán difundiendo en el conjunto de la sociedad. Este criterio no sólo hace abstracción de la dimensión social, sino además del hecho de que el factor determinante para la competitividad internacional a largo plazo es, precisamente, el proceso de aprendizaje, inclusive si éste se refiere al procesamiento de recursos naturales; máxime si en estos casos no se incluyen recursos de carácter estratégico o de escasez mundial tan elevada, que los precios tiendan, al menos por un tiempo, a compensar la carencia de competencia técnica en otros ámbitos de la actividad productiva del país. Ahora bien, entre las actividades que resultan fuertemente dañadas con la aplicación de este criterio figuran precisamente las de investigación, reflexión, capacitación y la búsqueda de soluciones originales a los problemas propios, ya que se trata de actividades que en el corto plazo tienen, evidentemente, una rentabilidad menor que la que proporciona, por ejemplo, la importación de aquellos bienes que el país ya no estará en condiciones de producir ‘eficientemente’ de acuerdo con la aplicación de este criterio y de todas aquellas expresiones de ‘modernidad’ con las cuales aún no se contaba”.

Las consideraciones que anteceden se vinculan directamente con otro concepto económico relevante: la competitividad.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales, incluido su mercado interno, y elevar de manera simultánea el nivel de vida de su población. Entre otras cuestiones, esto exige el incremento de la productividad por la vía de la incorporación de progreso técnico; en otras palabras, la creación y la recreación de ventajas de carácter dinámico. En efecto, la experiencia internacional señala que no existe otro sendero para conseguir una mejora perdurable en la competitividad de un país. Si bien en el corto plazo la devaluación de la moneda local puede mejorar la posición relativa de los sectores elaboradores de bienes transables, este recurso es de limitada eficacia, ya que por sí solo no incrementa la productividad ni estimula la incorporación de progreso técnico (aunque sí reduce los salarios). Por el contrario, puede erosionar la cohesión social, lo que en definitiva atenta contra la viabilidad de una inserción internacional más dinámica y un desarrollo sustentable de la economía nacional.

Nótese que en la definición del concepto se ha incorporado explícitamente a las variables “mercado interno” y “nivel de vida de la población”. Ello, por tres razones centrales.

Primero, porque es necesario contar en el nivel doméstico con una base productiva sólida e integrada como soporte de las actividades de exportación: desde la perspectiva de la competitividad, de nada sirve que un país tenga ciertos nichos industriales exportadores y el resto del tejido manufacturero debilitado y “sustituido” por importaciones (como ha venido sucediendo en la Argentina, inclusive en el marco de la posconvertibilidad).

Segundo, porque se requiere contar con sectores industriales competitivos para el mercado interno, es decir, en condiciones de enfrentar exitosamente la competencia externa una vez asegurados sus respectivos procesos madurativos. Como se ha apuntado: “No es casualidad que los países más exitosos en el comercio internacional han sido precisamente aquellos que... han tenido el cuidado de favorecer un aprendizaje paulatino, sólido y en profundidad, y sólo una vez que han logrado esa simetría relativa con la competencia internacional, en algunos rubros, han comenzado paulatinamente a abrir su mercado interno. Ha sido precisamente el crecimiento del mercado interno abastecido con los proveedores locales en aquellos rubros compatibles con el tamaño y las escalas técnicas de producción, lo que les ha permitido recuperar un rezago histórico a través de un aprendi-

zaje intensivo cuya vigencia desaparece del cuadro de posibilidades cuando se aplica [el] criterio de eficiencia basado en el arcaico principio de las ventajas comparativas estáticas” (Fajnzylber, 1983).

Tercero, porque la vigencia de una distribución del ingreso equitativa resulta ampliamente funcional a la mayor competitividad de una economía. ¿Por qué? Porque está sobradamente probado que la existencia de estándares de vida relativamente elevados y una matriz distributiva equitativa viabilizan la existencia de un mercado interno con una importante masa de consumidores e incrementos de productividad, además de economías de escala y elevados niveles de calidad, lo que contribuye a la competitividad de las industrias locales, tanto las de exportación como las ligadas al mercado interno.

Es indudable que la cuestión de la redistribución progresiva del ingreso debería ocupar un lugar protagónico en cualquier estrategia económica e industrial que intente revertir los efectos regresivos de los últimos largos años de vigencia de neoliberalismo extremo y los aspectos críticos de la posconvertibilidad.

En última instancia, ello no haría más que reflejar la estrecha relación existente entre la distribución del ingreso y el desarrollo socio-económico, donde las desigualdades crecientes (como es el caso de la Argentina) constituyen uno de sus principales obstáculos. Como lo muestra la experiencia histórica de numerosas naciones, no existe relación positiva entre una regresiva pauta distributiva, la generación de ahorro, la inversión en los sectores productores de bienes y el desarrollo de las fuerzas productivas.

Por el contrario, en los países en los que se manifiestan las mayores desigualdades, la propensión a ahorrar e invertir suele ser mucho más baja que la que se da en aquéllos con un reparto más equitativo del ingreso.

Ciertamente, tanto la tasa como el nivel del ahorro y la inversión no son independientes de las perspectivas y las potencialidades de los distintos mercados. Por su parte, estas últimas dependen del perfil de la demanda global y su nivel y grado de diversificación, aspectos íntimamente vinculados con la distribución del ingreso. Así, la marginación de una fracción importante de la población de una serie de consumos atenta contra las posibilidades de ampliar y diversificar la capacidad productiva local.

Dada la elevada elasticidad-ingreso de la demanda de buena parte de los bienes manufacturados, la redistribución progresiva de los recursos asume una especial gravitación en todo proceso de industrialización.

Mucho se ha insistido sobre las restricciones que impone al desarrollo fabril el limitado tamaño de los mercados domésticos, en especial para aquellas actividades fabriles con exigencias de escala. El que se adjudique al reducido tamaño del mercado interno la principal restricción a la incorporación de economías de escala y de tecnologías de avanzada, sólo puede ser interpretado como consecuencia directa de la existencia de profundas desigualdades de ingreso que no sólo limitan las potencialidades globales de la demanda interna sino también las que podrían surgir de su ampliación y diversificación. Bajo dicho marco, la incorporación de nuevos estratos de la población al consumo de manufacturas a raíz de la redistribución progresiva del ingreso constituye un fuerte impulso a todo proceso de industrialización y desarrollo en su sentido más abarcativo. La misma no sólo posibilitaría el acceso a superiores escalas de producción en muchos rubros fabriles, sino que también tendería a dinamizar al conjunto de las industrias tradicionales, generando a la vez una expansión de la demanda de productos intermedios y de bienes de capital, cuya producción pasaría a resultar factible y rentable ante la ampliación de los mercados (fundamentalmente en el campo de los no seriados, a partir del aprovechamiento de los nichos tecno-productivos existentes y la escasa relevancia que suelen asumir las economías de escala).

Así, la reducción de consumos suntuarios y la generalizada difusión de otros requerimientos de consumo, o sea la conformación de una nueva estructura de la demanda interna, junto con diversos mecanismos que compatibilicen la redistribución del ingreso con el crecimiento económico, coadyuvarían a impulsar modificaciones en el perfil y la capacidad productiva de la industria argentina. En tal sentido, esa redistribución progresiva sentaría las bases necesarias (aunque no suficientes) para que se afirme un proceso de industrialización más equilibrado; más integrado verticalmente; con un mayor y mejor aprovechamiento de las economías de escala; con sólidos entramados intra e interindustriales; con adecuados acoples entre las dimensiones macro, meso y microeconómicas; con la generación de nuevas cadenas de valor; y con la potenciación del papel de las pymes.

Asimismo, es importante reparar en que la redistribución del ingreso no sólo resulta central por las razones expuestas, sino también porque posibilitaría incrementar las exportaciones fabriles. En muchos casos, sólo a partir de una recuperación de la demanda interna se alcanzarían escalas que tornen viable el surgimiento o la recuperación y/o la maduración de procesos sustitutos de bienes finales, intermedios y de capital, y por esa vía el avance hacia un diferente perfil de las exportaciones.

En palabras de uno de los principales referentes del análisis industrial en la

Argentina: “Aunque parezca obvio, hay que volver a insistir en que la despreocupación por el fortalecimiento del mercado interno es una posición suicida, tanto en términos económicos como morales. Sin ese requisito previo, aumentando la demanda interna a través de mejores niveles de vida de la población en un marco de atenuada desigualdad distributiva, no puede pensarse en una industria competitiva hacia fuera y con los productos de la importación... La estrechez de los mercados, de la demanda, clama por urgente solución. En ese sentido el mercado interno para los bienes de consumo masivo... debe desempeñar un papel crucial, sin descuidar las posibilidades que se abren a las exportaciones manufactureras. Téngase bien presente que, en último análisis, esas demandas finales serán las que han de proporcionar el elemento dinamizador para una mayor producción de materiales intermedios y la maquinaria y equipos. Es menester mantener siempre el conveniente equilibrio intraindustrial, sin perder de vista las prioridades en cada nivel” (Dorfman, 1992).

De lo expuesto surge que para que un país tenga ganancias de competitividad genuinas es necesario que cuente con una intervención estatal planificada, sostenida y dinámica que promueva y asegure en el mediano y largo plazo un reparto equitativo de la renta nacional y la conformación de un sistema industrial integrado (que en la actual fase del capitalismo a escala global no requiere ser plenamente autosuficiente, ni es deseable que lo sea). En otros términos: que procure la generación de ventajas competitivas dinámicas con eje en una mayor competitividad nacional (reconociendo las dos dimensiones del concepto: la externa y la interna).

Ello invita a reflexionar acerca de la importancia que en ese marco asume el sector productor de bienes de capital.

Por producir las máquinas y los equipos que emplean las actividades productivas y las vinculadas con la prestación de servicios, contribuir a la ampliación de la capacidad productiva potencial, incorporar en forma endógena la generación de tecnología y difundir el progreso técnico al resto de la economía, contribuir a la formación y la capacitación de la fuerza de trabajo y viabilizar una mayor integración y complementación de los ciclos productivos, la industria de bienes de capital ocupa un rol estratégico en el proceso de desarrollo de los países. En efecto, aquellas naciones que han logrado internalizar la fabricación de algunos medios de producción (para lo cual la intervención estatal ha sido decisiva), han tendido a elevar su autonomía tecnológica y ampliar su potencial de desarrollo económico. Así, la industria de bienes de capital, aliada a otros factores, influye decisivamente en el ritmo de crecimiento de la productividad y la competitividad

sistémica (interna y externa) de la economía nacional.

Es por ello que en los países industrializados (y en muchos de los que están en vías de convertirse en potencias industriales), en pos del objetivo de acrecentar la competitividad por la vía de la potenciación de las ventajas comparativas no dadas por la simple dotación de factores, los gobiernos: impulsaron, y sostuvieron con criterio flexible, programas de apoyo a sectores de alto contenido tecnológico definidos como prioridades estratégicas; promovieron a compañías de capital nacional; readecuaron y vigorizaron el sistema educativo y el de investigación y desarrollo; llevaron a cabo esquemas de apoyo selectivo a firmas de los rubros escogidos con un claro y respetado sistema de “premios y castigos” y un componente explícito de reciprocidad; las medidas de asistencia implementadas en los niveles micro y mesoeconómico se complementaron con el esquema macroeconómico adoptado; crearon condiciones propicias para la cooperación entre las empresas y el sector público; y diseñaron sistemas crediticios para tales fines, entre otras acciones estatales articuladas que se emprendieron.

De las consideraciones realizadas surge una conclusión de lo más relevante de cara a la necesaria confrontación político-ideológica con el amplio abanico de sectores que plantean que el destino manifiesto de la Argentina está necesariamente asociado al aprovechamiento de sus ventajas comparativas estáticas (vale enfatizar: recursos naturales y bajos costos salariales en materia internacional).

Cuando, como es habitual, los debates sobre una cuestión tan compleja como la de la competitividad nacional termina girando casi exclusivamente alrededor de la “competitividad-costo” (es decir, el nivel de los salarios), los planteos no pueden ser otros que la devaluación monetaria o de los costos salariales (o ambas). Así, se pierde de vista que tales acciones no generan ganancias a mediano y largo plazo en términos del país, aunque sí, a corto plazo, en los beneficios empresariales (sobre todo para los capitales oligopólicos). Desde la perspectiva nacional, la asunción de esta conceptualización acotada de la competitividad conlleva problemas de diversa índole, máxime si se considera que la vigencia de salarios reducidos y un patrón regresivo de distribución del ingreso juegan en contra de que un país sea más competitivo tanto en el plano local como en términos del mercado mundial. Como se planteó, el concepto reconoce múltiples dimensiones (productivas, tecnológicas, distributivas, etc.), con lo cual una política que promueva una mayor competitividad nacional no puede carecer de propuestas articuladas referidas al desarrollo industrial (con especial atención a la expansión de las actividades productoras de bienes

de capital) y la redistribución progresiva del ingreso.

De ello se sigue la imperiosa necesidad de recentrar el debate acerca de las características y los alcances de una política industrial y de desarrollo para la Argentina, así como de las alianzas sociales requeridas para la consecución exitosa de tales propósitos.

Ventajas dinámicas, competitividad nacional y desarrollo: el rol clave de la industria

Hasta aquí se ha presentado una serie de planteos sobre porqué en nuestro país es imperioso abandonar el criterio de las ventajas comparativas estáticas como “vector organizador” del comportamiento estatal y avanzar en la formulación y la puesta en marcha de una estrategia nacional de desarrollo que persiga la reindustrialización y la redistribución del ingreso. A la luz de la experiencia de la mayoría de las naciones industrializadas y aquellas periféricas que están ganando creciente protagonismo en la división internacional del trabajo, en lo que sigue se plantean argumentos adicionales respecto de los beneficios que para un país como la Argentina podría acarrear el contar con un sistema industrial integrado, con un desarrollado y dinámico sector productor de bienes de capital.

Los beneficios de una estructura fabril de dichas características serían múltiples y muy variados; ello, por cuanto la misma sentaría las bases para:

- motorizar un incremento en la capacidad productiva potencial y la acumulación de capital;
- potenciar los encadenamientos intra e interindustriales y, por ende, la generación local de valor agregado y mayores economías de escala;
- aumentar la capacidad generadora de empleo de la economía, acceder a una mayor calificación de la fuerza de trabajo y, por esa vía, viabilizar subas en la productividad y los salarios;
- posibilitar la difusión de nuevas técnicas de control y gestión empresarial y organizacional;
- consolidar procesos de aprendizaje tecnológico y de generación y difusión de conocimientos y saberes, pilares claves para la conformación de un sistema nacional de innovación;

- avanzar hacia una mayor articulación, integración y complementación de los procesos productivos en los niveles intra e intersectoriales;

- empezar a desandar la regresividad industrial iniciada a mediados de la década de 1970 (uno de los factores que están detrás del notable estancamiento absoluto y relativo que experimentó la Argentina vis-à-vis los países centrales y de muchos que por entonces presentaban similares o incluso inferiores estadios de desarrollo);

- contar con una base productiva que permita encarar una paulatina redefinición del perfil de especialización productivo-industrial del país y de inserción en el mercado mundial (en la actualidad claramente pasiva y subordinada, precisamente por su sesgo marcado hacia los recursos naturales y las commodities industriales);

- promover procesos virtuosos de sustitución de importaciones, con el consecuente beneficio sobre el sector externo de la economía (ahorro de divisas) y la posibilidad de acceder a crecientes umbrales de autonomía nacional por efecto de la reducción de la dependencia tecnológica y el carácter trunco de la estructura fabril que se consolidó al calor de la hegemonía de los postulados de la economía ortodoxa y el autoproclamado “neodesarrollismo” de los años recientes; y

- desde una perspectiva más política, disminuir la centralidad estructural y el enorme poder de veto que, en el marco de una estructura industrial trunca y desarticulada como la actual, detentan los sectores empresarios proveedores mayoritarios de divisas (esto es, un núcleo muy reducido de grandes capitales cuya dinámica de acumulación y reproducción gira básicamente alrededor de la dotación dada de recursos del país y se encuentra fuerte y crecientemente internacionalizada, es decir, cada vez más “desenganchada” del mercado interno en múltiples aristas: perfil de la demanda, nivel ocupacional, salarial y distributivo, utilización de tecnologías, etc.).

Se trata de un conjunto de elementos que, en su interrelación, asumen una indudable importancia estratégica en términos de la generación de ventajas dinámicas, la obtención de ganancias genuinas y sustentables de competitividad y, en suma, de colocar al país en un sendero sustentable de desarrollo económico y social.

Ahora bien, en función de lo expuesto en estas líneas, es claro que todo ello no podrá ser obra del “mercado” o el predominio del esquema de las ventajas comparativas estáticas, sino que se requiere una intervención

estatal decidida, sostenida y flexible. Como ha destacado una estudiosa de los procesos de industrialización en el sudeste asiático: “el papel del Estado en la industrialización tardía es el de mediador entre las fuerzas del mercado. El Estado en la industrialización tardía ha intervenido para considerar las necesidades tanto de los ahorradores como de los inversionistas, y las de los exportadores e importadores, creando precios múltiples. Algunas tasas de interés son más altas que otras, y los importadores y exportadores se enfrentan a precios diferentes para las divisas. En la medida en que el Estado en la industrialización tardía ha intervenido para establecer precios múltiples en el mismo mercado, no se puede decir que haya logrado fijar ‘correctamente’ los precios relativos, dictados por el juego de la oferta y la demanda. De hecho, el Estado dentro del proceso de industrialización tardía ha fijado precios relativos deliberadamente ‘equivocados’ con el fin de crear oportunidades de inversión rentables... La intervención estatal es necesaria aun en los casos más claros de ventajas comparativas porque el mayor activo del atraso, los bajos salarios, es contrarrestado por los altos pasivos... Es difícil lograr la equidad a través de las fuerzas del mercado en presencia de grandes aglomeraciones de poder económico” (Amsden 1992).

Ello invita a reflexionar acerca de las dos dimensiones del Estado: como aparato de gestión y como expresión de la relación de fuerzas entre clases sociales y fracciones de clase.

De lo primero se sigue la necesidad de definir los contenidos y los alcances de un programa de reindustrialización de la Argentina que tenga como “norte” la creación de ventajas competitivas dinámicas, un salto de nivel (cuantitativo y cualitativo) en la competitividad de la economía argentina y una mejora sustancial en el nivel de vida de la población, así como las características de la estructura estatal más afín a la concreción de semejante estrategia. De lo segundo se desprende la necesidad de avanzar en la conformación de un esquema de alianzas con aquellos sectores que se encuentren genuinamente consustanciados con la reindustrialización y la redistribución del ingreso.

En definitiva, en el corto plazo, una decidida intervención estatal para el sector de bienes de capital, en el sentido apuntado debería incluir:

- dar continuidad al régimen del bono fiscal, garantizando certeza en el largo plazo median-te la formulación del mismo en forma de ley;
- avanzar en la “des-burocratización” de ciertas instancias administrativas con el propósito de asegurar un ágil recupero de diversos créditos fiscales

a favor del fabricante local;

- en el marco del cumplimiento de distintas metas de desempeño por parte de los productores favorecidos, sería auspicioso avanzar hacia el máximo nivel arancelario extra-Mercosur consolidado en la OMC (35%) en aquellos sectores productores de bienes de capital y sus partes con mayores potencialidades en materia de sustitución de importaciones;
- modificar el sistema de importaciones temporarias para perfeccionamiento industrial Decreto 1330/04 para los bienes de capital no seriados con el objetivo de acortar los tiempos de gestión y extender los plazos permitidos en forma automática;
- gestionar la administración del comercio exterior con una visión industrialista, allanando la importación de insumos industriales, sobre todo los que no tienen producción local, mediante un régimen legal sin discrecionalidad.
- incrementar y mejorar la utilización de la política de defensa comercial vía medidas compensatorias, cupos, salvaguardas, anti-dumping, etc.;
- avanzar en la derogación de los regímenes de importación de “bienes integrantes de grandes proyectos de inversión” y de “líneas de producción usadas”. En todo caso, las importaciones deberían restringirse a casos excepcionales de interés estratégico cuando la oferta local no resulte suficiente (para lo cual debería establecerse un mecanismo de consulta previa a fabricantes locales);
- reducir el plazo máximo del beneficio de la Importación temporaria de bienes de capital –sin perfeccionamiento industrial- Decreto 1001/82 Art.31.- inc. 1. a). Básicamente, por cuanto el largo período por el que se habilitan los ingresos temporarios termina desnaturando la esencia del régimen en la medida en que, en la mayoría de los casos, los bienes terminan siendo reexportados plenamente amortizados;
- fortalecimiento del sistema de dictado de normas técnicas y certificaciones;
- implementar algún mecanismo para compensar el mayor costo de los insumos utilizados para la fabricación de un bien de capital (el mismo debería ser para las materias primas de origen local y para las importadas no elaboradas en el medio doméstico);

- revisar las alícuotas de derechos de importación de ciertos insumos básicos estratégicos (tanto los de los que no se elaboran en el país, como los de aquéllos que sí se producen en el medio doméstico y sus precios son muy elevados);

- garantizar la aplicación efectiva de la legislación de “compre nacional” y de los respectivos “compre provinciales” en diversos sectores (energético, infraestructura vial y ferroviaria, telecomunicaciones, transporte, planes de vivienda, obra pública, etc.). Estos esquemas deberían corresponderse con márgenes de preferencia y reservas de mercado para empresas nacionales;

- asegurar la aplicación de programas de desarrollo de proveedores nacionales de bienes de capital y/o servicios de ingeniería para aquellos sectores/empresas que cuentan con regímenes específicos de promoción y/o protección estatal (la capacidad de preservar algunas de las variadas subvenciones estatales debería quedar sujeta a la presentación y la puesta en práctica concreta, sostenida y verificable de esquemas de desarrollo de abastecimientos locales);

- implementar la eliminación de los derechos de exportación y el aumento de los reintegros a las exportaciones de maquinarias y equipamientos para la producción;

- agilizar el régimen de reintegros por exportación de plantas llave en mano, evaluando el aumento de la alícuota; y

- establecer líneas específicas de pre-financiación y financiación para exportaciones de bienes de capital similares a las disponibles internacionalmente, e implementar estructuras de financiamiento ad hoc para la adquisición de bienes de capital fabricados en el país que sean “flexibles” en diferentes aspectos: tasas, plazos, condiciones en materia de garantías y requisitos patrimoniales, rubros elegibles, etc.

Propuestas y medidas

Como consecuencia de lo expresado en los precedentes capítulos, que reflejan los estudios económicos desarrollados durante los últimos dos años para el sector de proyectos e ingeniería de bienes de capital, vemos necesario sintetizar una serie de lineamientos de intervención que apuntan a consolidar el desarrollo sectorial. Esto permitirá abordar la situación y perspectivas industriales en todas las dimensiones planteadas.

Tales dimensiones son, la generación de empleo de alta calificación y el aporte al fortalecimiento de un sector mano de obra intensivo; garantizar el acceso a insumos metálicos de uso difundido en condiciones favorables a los efectos de mejorar y fortalecer la competitividad de una industria nacional de bienes de capital que agrega valor y tecnología; promover una rápida sustitución de importaciones de bienes tecnológicos fabricados por un sector que ofrece una masa crítica significativa de empresas y productos; promover la exportación de equipos especiales y plantas llave en mano, generando divisas y fortaleciendo el entramado industrial; crear herramientas de financiamiento para los grandes proyectos de inversión en infraestructura, energía, transporte, comunicaciones y alimentos orientados a la industria nacional de máquinas y equipos.

Más allá de las medidas específicas que se detallan a continuación, es necesario que todas ellas se incluyan en un proyecto de desarrollo sostenido en el tiempo, que trasciendan las diferentes administraciones y se constituyan en políticas de estado.

- dar continuidad al régimen del bono fiscal, garantizando certeza en el largo plazo mediante la formulación del mismo en forma de ley;

- establecer incentivos para la reinversión de utilidades en la compra de maquinarias y equipos de origen nacional;
- eliminar la generalización de la alícuota quebrada del IVA, limitándola a aquellos sectores que la soliciten o en su defecto generar un mecanismo para la devolución del IVA al inversor;
- avanzar en la “des-burocratización” de las instancias administrativas con el propósito de asegurar un ágil recupero de diversos créditos fiscales a favor del fabricante local;
- en el marco del cumplimiento de distintas metas de desempeño por parte de los productores favorecidos, avanzar hacia el máximo nivel arancelario extra-Mercosur consolidado en la OMC (35%) en aquellos sectores productores de bienes de capital y sus partes con mayores potencialidades en materia de sustitución de importaciones;
- modificar el sistema de importaciones temporarias para perfeccionamiento industrial (Decreto 1330/04) para los bienes de capital no seriados con el objetivo de acortar los tiempos de gestión y extender los plazos permitidos en forma automática;
- gestionar la administración del comercio exterior con una visión industrialista, allanando la importación de insumos industriales, sobre todo los que no tienen producción local, mediante un régimen legal sin discrecionalidad;
- incrementar y mejorar la utilización de la política de defensa comercial vía medidas compensatorias, cupos, salvaguardas, anti-dumping, etc.;
- avanzar en la derogación de los regímenes de importación de “bienes integrantes de grandes proyectos de inversión” y de “líneas de producción usadas”. En todo caso, las importaciones deberían restringirse a casos excepcionales de interés estratégico cuando la oferta local no resulte suficiente (para lo cual debería establecerse un mecanismo de consulta previa a fabricantes locales);
- reducir el plazo máximo del beneficio de la Importación temporaria de bienes de capital –sin perfeccionamiento industrial- Decreto 1001/82 Art.31.- inc. 1. a). Básicamente, por cuanto el largo período por el que se habilitan los ingresos temporarios termina desnaturalizando la esencia del régimen en la medida en que, en la mayoría de los casos, los bienes terminan siendo reexportados plenamente amortizados;

- implementar algún mecanismo para compensar el mayor costo de los insumos utilizados para la fabricación de un bien de capital (el mismo debería ser para las materias primas de origen local y para las importadas no elaboradas en el medio doméstico); mientras se promueve la industrialización de los recursos naturales, por ejemplo exigir a la explotación minera, que cuenta con infinidad de beneficios, procesar los minerales localmente hasta nivel de utilización industrial para evitar la importación de nuestros recursos naturales con valor agregado en el exterior.

- revisar las alícuotas de derechos de importación de ciertos insumos básicos estratégicos (tanto los de los que no se elaboran en el país, como los de aquéllos que sí se producen en el medio doméstico y sus precios son muy elevados);

- garantizar la aplicación efectiva de la legislación de “compre nacional” y de los respectivos “compre provinciales” en diversos sectores (energético, infraestructura vial y ferroviaria, telecomunicaciones, transporte, planes de vivienda, obra pública, etc.). Estos esquemas deberían corresponderse con márgenes de preferencia y reservas de mercado para empresas nacionales;

- asegurar la aplicación de programas de desarrollo de proveedores nacionales de bienes de capital y/o servicios de ingeniería para aquellos sectores/empresas que cuentan con regímenes específicos de promoción y/o protección estatal (la capacidad de preservar algunas de las variadas subvenciones estatales debería quedar sujeta a la presentación y la puesta en práctica concreta, sostenida y verificable de esquemas de desarrollo de abastecimientos locales);

- implementar la eliminación de los derechos de exportación y el aumento de los reintegros a las exportaciones de maquinarias y equipamientos para la producción;

- agilizar el régimen de reintegros por exportación de plantas llave en mano, evaluando el aumento de la alícuota;

- y establecer líneas específicas de pre-financiación y financiación para exportaciones de bienes de capital similares a las disponibles internacionalmente, e implementar estructuras de financiamiento ad hoc para la adquisición de bienes de capital fabricados en el país que sean “flexibles” en diferentes aspectos: tasas, plazos, condiciones en materia de garantías y requisitos patrimoniales, rubros elegibles, etc.

- financiar a compradores en el exterior de la oferta exportable de bienes de capital.

Tirada: 1.000 ejemplares.
Impreso en NOVIEMBRE de 2014
*en **TGS Industria Gráfica,***
Echeverría 5036,
Buenos Aires, Argentina





Alsina 1609 (C1088AAO) Piso 6° - oficina 24 - Capital - Telefax: 011-4383-4883
info@cipibicargentina.org.ar www.cipibicargentina.org.ar