

Banco de la Nación Argentina

# Industria argentina: oportunidades para la sustitución de importaciones

Informe Final

Autores:  
Lorenzo Cassini  
Javier Rameri  
Martín Schorr



# Resumen ejecutivo

El objetivo del presente informe fue generar un conjunto de evidencias que posibiliten avanzar en el diseño de una línea de financiamiento específico del BNA para la promoción de procesos de sustitución competitiva de importaciones por producción local, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas (pymes). Las oportunidades de sustitución fueron buscadas en el sector manufacturero por ser el sector que presenta mayor déficit comercial. La finalidad fue analizar las oportunidades latentes de transformación de la forma de industrialización de la Argentina mediante el aprovechamiento de la “masa crítica” de capacidades productivas existentes para apuntalar un proceso de sustitución de importaciones.

Se realizaron cuatro actividades principales. En primer lugar, en el Capítulo 2, se revisaron las experiencias internacionales recientes de políticas de desarrollo productivo que involucraron estrategias de sustitución de importaciones con el fin de extraer las principales lecciones que dejan estas experiencias internacionales para el diseño y la implementación de políticas. En el Capítulo 3, se realizó un ejercicio empírico cuantitativo para la identificación y cuantificación de las oportunidades de sustitución en la manufactura argentina. En el Capítulo 4 se avanzó hacia la identificación de oportunidades de sustitución que han recibido financiamiento del BNA. En el Capítulo 5, se realizó un ejercicio empírico cualitativo consistente en entrevistas a informantes calificados (empresarios y funcionarios) con el fin de contrastar los resultados obtenidos en los ejercicios cuantitativos y ampliar sus alcances. Finalmente, el Capítulo 6 presentó las reflexiones finales y algunas recomendaciones de política derivadas del análisis realizado, con especial hincapié en las políticas crediticias.

Respecto a las experiencias internacionales abordadas en el Capítulo 2, se analizaron las políticas aplicadas en décadas recientes por cinco países de desarrollo exitoso: Taiwán, República de Corea, China, Noruega y Australia. Los casos analizados combinaron políticas de sustitución de importaciones y promoción y diversificación de exportaciones con el fin de industrializar sus economías. En los casos analizados, las estrategias de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones demostraron ser complementarias. La protección del mercado doméstico permite construir capacidades tecnológicas e incluso desarrollar marcas propias, que en

etapas posteriores posibilitan competir en los mercados externos. Antes de exportar, las empresas deben aprender a producir y el mercado interno es la fuente de aprendizaje más próxima. Hacia la década del 90, ya era reconocido que el aspecto negativo de las estrategias de sustitución de importaciones implementadas en las décadas del 60 y 70 eran los desincentivos para exportar. Los países exitosos introdujeron enormes distorsiones de mercado, pero al mismo tiempo, no descuidaron las exportaciones, por el contrario, las promovieron.

De estas experiencias pueden extraerse algunas enseñanzas fundamentales para pensar el diseño de una política de sustitución de importaciones. En primer lugar, los mencionados procesos de industrialización no fueron promovidos por un Estado mínimo que se limitó a corregir fallas de mercados, sino por una intervención amplia del Estado con el objetivo de desafiar la especialización basada en las ventajas comparativas estáticas. Existió planificación indicativa del Estado, combinado con aprendizaje y corrección a partir de los errores de implementación de política pública y el disciplinamiento del sector privado. Entre los principales instrumentos utilizados para la protección de la industria local se sitúan los aranceles a la importación, licencias de importación, subsidios a la producción, control del tipo de cambio y tasas de interés subsidiadas. En ocasiones el Estado se involucra directamente en la producción a través de empresas públicas. Otras veces cede la iniciativa al sector privado y el éxito de la estrategia depende de la articulación simbiótica entre Estado y empresas en el diseño de las políticas.

El direccionamiento del crédito ha sido otro de los principales instrumentos de política industrial utilizados, ya sea mediante bancos de desarrollo de propiedad estatal o mediante regulaciones estrictas del mercado crediticio y de capitales. La intervención estatal en el financiamiento permite orientarlo hacia los sectores definidos como prioritarios por la política industrial. También posibilita absorber el riesgo que actores privados no están dispuestos a aceptar como el financiamiento a pymes que no cuentan con las garantías o trayectorias exigidas o proyectos de innovación que habitualmente implican gran incertidumbre respecto a sus resultados futuros. En este sentido, la banca pública constituye un elemento nodal en una red coordinada de agencias que promuevan el desarrollo industrial.

En segundo lugar, la ejecución de la política de sustitución requiere de evaluar sus resultados sobre la base de eficiencias dinámicas y no sólo estáticas. Por ejemplo, durante las etapas iniciales de producción de un nuevo bien, los costos domésticos pueden ser superiores a los de importación debido a que la forma de fabricación mejora conforme aumenta la producción acumulada (aprender haciendo). En un contexto de globalización donde existen países industrializados altamente productivos, la construcción de nuevas capacidades industriales requiere de políticas de protección de la industria local y amplia planificación. La política de desarrollo industrial implica la elección y promoción de actividades específicas y la implementación de políticas selectivas (ad hoc) según la realidad estructural concreta de los diferentes sectores a jerarquizar en la estrategia de desarrollo. El sostenimiento de la actividad productiva local permite construir capacidades tecnológicas nuevas a través de los mencionados procesos de aprendizaje. Una política de sustitución de importaciones sólo puede ser exitosa si favorece al aprendizaje tecnológico en vez de desincentivarlo. Los mecanismos disponibles incluyen subsidios o exenciones impositivas para los esfuerzos de innovación, la inversión directa del Estado I+D a través de institutos y universidades públicas en asociación con empresas, exigencias de transferencias tecnológicas a empresas transnacionales operando en el territorio, entre otros.

En tercer lugar, los instrumentos utilizados para incentivar a las empresas a sustituir importaciones en los casos exitosos mencionados en este documento fueron similares a los utilizados en otros países en desarrollo como los latinoamericanos durante la ISI. El diferente grado de éxito alcanzado puede explicarse por la forma de implementación y monitoreo de las políticas, que es tan importante como la elección de las políticas en sí. El involucramiento de los actores privados en el diseño de las políticas es útil para la lograr mayor compromiso con la participación en el programa y mejor adaptación de las medidas a las particularidades de la industria. Pero es necesario que la implementación quede bajo estricto control de los funcionarios estatales y que éstos sean facultados para tomar decisiones proactivas y ser los reguladores supremos en caso de disputas. Los hacedores de política en los casos exitosos cometieron fallas de diseño y ejecución de políticas, pero aprendieron de los errores y encontraron soluciones para mejorar los resultados. En este sentido, existió un proceso de aprender haciendo también hacia el interior del Estado.

En el Capítulo 3, se realizó un ejercicio empírico para la cuantificación de las oportunidades de sustitución en la manufactura argentina a partir de la identificación de productos con amplios volúmenes de importaciones que desplazan masa crítica de producción nacional. Se detectó la existencia de una masa crítica en materia de fabricación nacional internacionalmente competitiva que puede servir de base productiva para la implementación de políticas activas hacia el sector manufacturero con el objetivo de sustituir importaciones e, incluso, promover exportaciones. Las potenciales oportunidades de sustitución de importaciones en productos manufactureros se estiman en más de 11 mil millones de dólares anuales, lo cual representa aproximadamente el 20% de las importaciones manufactureras.

Muchos de los productos con alto potencial sustitutivo se vinculan con la dependencia tecnológica. La ampliación de fabricación doméstica en estos sectores es importante no sólo para eludir la restricción externa, sino también para la consolidación de una estructura productiva que permita el mejor aprovechamiento de las capacidades creativas locales. Algunos sectores involucrados son “intensivos a escala” y destacan por su elevada productividad, tales como productos de caucho y plástico y material de transporte. Otros están “basados en ciencia” y son clave para mejorar la competitividad del conjunto del entramado productivo local por su rol en la generación, uso y difusión de conocimiento, como productos químicos y farmacéuticos y máquinas y herramientas. Una matriz industrial sólida que impulse un crecimiento económico sostenido requiere del amplio desarrollo de estas ramas.

El análisis aquí presentado constituye apenas un “puntapié inicial” naturalmente acotado y preliminar. La secuencia de pasos de una política de fomento a la sustitución de importaciones comienza con la identificación de los productos con potencial sustitutivo, tarea a la que busca contribuir este documento. Sigue la individualización de las empresas que los producen y que importan, así como de los obstáculos que encuentran para ampliar la producción para sustituir importaciones y las necesidades en términos de requerimientos de producción de las empresas que los utilizan.

Precisamente, en el Capítulo 4 se avanzó hacia la identificación de oportunidades de sustitución en las importaciones de productos manufactureros de 11 grandes empresas que importan distintos tipos de

bienes (insumos intermedios, maquinarias y equipos) y que han recibido financiamiento del BNA. Son empresas de diferentes sectores de actividad que importan bienes intermedios manufactureros, pero que no necesariamente se dedican a producir bienes industriales. Su rol en un eventual esquema de política de sustitución importaciones es el de generar demanda a empresas locales productoras de bienes manufactureros, es decir, sustituir el abastecimiento externo de estos insumos por compra a proveedores locales. Dado que el Estado, a través de la banca pública, utiliza recursos para financiar a capitales líderes, podría plantearse el despliegue de procesos de sustitución de importaciones como meta de desempeño para estas grandes empresas beneficiadas por el financiamiento público. El ejercicio cuantitativo desarrollado dio cuenta de la existencia a priori de amplias oportunidades de sustitución en las importaciones realizadas por las grandes empresas que reciben financiamiento del BNA. Existiría el potencial de sustituir importaciones por más de 250 millones de U\$\$, lo cual representa aproximadamente el 15% de sus importaciones manufactureras.

La demanda es un requisito fundamental para que puedan desarrollarse y crecer proveedores locales de bienes manufactureros. Las políticas de oferta que tienen como sujeto de aplicación al proveedor de bienes industriales (financiamiento blando, subsidios, asistencia técnica, entre otras) resultan insuficientes si el proveedor no encuentra demanda para su producción. Las grandes empresas que importan productos industriales tienen el potencial de generar la demanda que los proveedores locales necesitan para ampliar sus capacidades productivas, máxime cuando esos abastecimientos se financian con créditos subvencionados por la banca pública.

El carácter determinante de la demanda para posibilitar la construcción de capacidades productivas fue ratificado en las entrevistas a empresarios industriales, titulares de cámaras empresarias y funcionarios realizadas en el Capítulo 5. La previsibilidad acerca de la demanda otorgaría a las empresas productoras la posibilidad de invertir en optimizar los procesos de producción y reducir los costos. Contar con un pedido de compra a mediano plazo, permitiría a las empresas invertir en maquinaria con las especificidades necesarias para que el bien elaborado cumpla con los requerimientos del comprador y producirlo a mayor escala. También daría a la empresa productora más poder de negociación frente a sus

proveedores porque compraría mayor volumen de insumos. Estas acciones contribuirían a bajar los costos de fabricación y beneficiaría también al comprador.

Los testimonios volcados en las entrevistas realizadas refuerzan la evidencia hallada en el ejercicio cuantitativo acerca de la existencia de masa crítica de fabricación nacional que podría constituir el punto de partida para avanzar en un amplio proceso de sustitución de importaciones manufactureras. Muchas de estas capacidades se encuentran en proveedores de insumos y bienes de capital de sectores productores de materias primas, ya sea agrícolas, minerales o energía. La dotación de recursos naturales podría ser una base en la cual apoyarse para promover el desarrollo industrial y la sustitución de importaciones. De las entrevistas se desprende que esta masa crítica no está siendo ampliamente aprovechada y se verifican procesos de "sustitución inversa". Algunas políticas que favorecen la importación de componentes contribuyen a desplazar capacidades productivas locales como, por ejemplo, la construcción de grandes obras de infraestructura con contratistas extranjeros.

Un aspecto clave de la política industrial es que logre orientar la demanda hacia proveedores locales. Un instrumento de política útil para alcanzar esta meta es la compra pública. El Estado (incluidas las empresas de propiedad estatal) es el principal agente comprador de la economía, lo cual le confiere un enorme poder de acción a través de la demanda. La compra pública puede orientarse hacia bienes de mayor complejidad, para los cuáles hay reticencia de los privados a invertir debido a la aversión al riesgo que involucra el desarrollo de un nuevo producto o proceso. La construcción de nuevas capacidades productivas locales requiere de una demanda que admita los tiempos de aprendizaje y costos mayores que conlleva una actividad en sus etapas iniciales de desarrollo.

Las empresas que importan grandes volúmenes de bienes industriales, como las que reciben financiamiento otorgado por el Directorio del BNA, también tienen pueden desempeñar un rol importante para generar demanda interna reorientando sus compras de insumos. La colaboración de estas grandes empresas en el desarrollo de proveedores locales podría ser requerida en virtud de su carácter de beneficiarias de políticas públicas. Las empresas analizadas reciben asistencia de la banca pública a través de financiamiento en condiciones favorables y muchas se desempeñan en



sectores con fuerte promoción estatal bajo diferentes mecanismos. Las empresas productoras de hidrocarburos, en particular las que explotan yacimientos no convencionales, reciben ingentes montos de subsidios de fomento a la producción. Las empresas productoras de electrónica de consumo radicadas en la provincia de Tierra del Fuego también lo realizan al amparo de un régimen promocional. La compra local de insumos intermedios y bienes de capital podría establecerse como meta de desempeño para continuar recibiendo estos beneficios.

A estas empresas se les podría ofrecer líneas de crédito específicas con tasa bonificada para sustituir importaciones por compras a proveedores locales. La bonificación de la tasa podría incrementarse según el porcentaje de importaciones que la empresa logre sustituir. De esta manera se daría un incentivo los grandes compradores para que desempeñen un rol proactivo en la búsqueda de proveedores locales. Este aspecto es fundamental porque existe una amplia asimetría de información entre estos grandes compradores y los hacedores de políticas públicas y posibles empresas proveedoras. En algunos productos, sólo el gran comprador conoce las especificidades técnicas requeridas. El desarrollo de nuevos proveedores puede requerir que el comprador transfiera conocimiento respecto a la tecnología involucrada para contribuir al aprendizaje del proveedor. Por tanto, el diseño de incentivos para lograr el compromiso de los grandes compradores con la política de sustitución puede ser crucial para su éxito.

Al mismo tiempo, es necesario que los proveedores potenciales cuenten con acceso al crédito en condiciones favorables para financiar sus inversiones. La banca pública tiene un espacio para desempeñar un rol activo en la sustitución de importaciones otorgando financiamiento a empresas que lo requieran para ampliar sus capacidades productivas. Sería necesario que los requerimientos y condiciones del financiamiento sea adaptado a las necesidades de estos nuevos proveedores. De esta forma, se desarrollaría una estrategia global de financiamiento para la sustitución de importaciones que involucra dos frentes: demandantes y oferentes. También sería importante la interacción con dependencias públicas con programas de impulso a la sustitución de importaciones de modo de coordinar y complementar los esfuerzos realizados.

Los empresarios entrevistados destacaron que las órdenes de compra podrían ser aceptadas como garantía del préstamo. Además, podría ser

necesario un período de gracia dado que ampliar la planta o desarrollar el nuevo producto puede llevar algunos años durante los cuales el productor no contaría con ingresos para devolver el préstamo. Respecto al financiamiento, los empresarios señalaron que también es necesario acceso al crédito para financiar exportaciones o la participación en licitaciones locales y en el exterior. Los empresarios indican que la limitación en el acceso al crédito reduce su competitividad incluso en el mercado doméstico porque los productos importados se venden con financiación.