

¿Sustitución de importaciones en la posconvertibilidad? Una mirada desde el sector automotriz y el de bienes de capital.*

María José Castells, Mariana González, Pablo Manzanelli y Martín Schorr (FLACSO)

I. PRESENTACIÓN

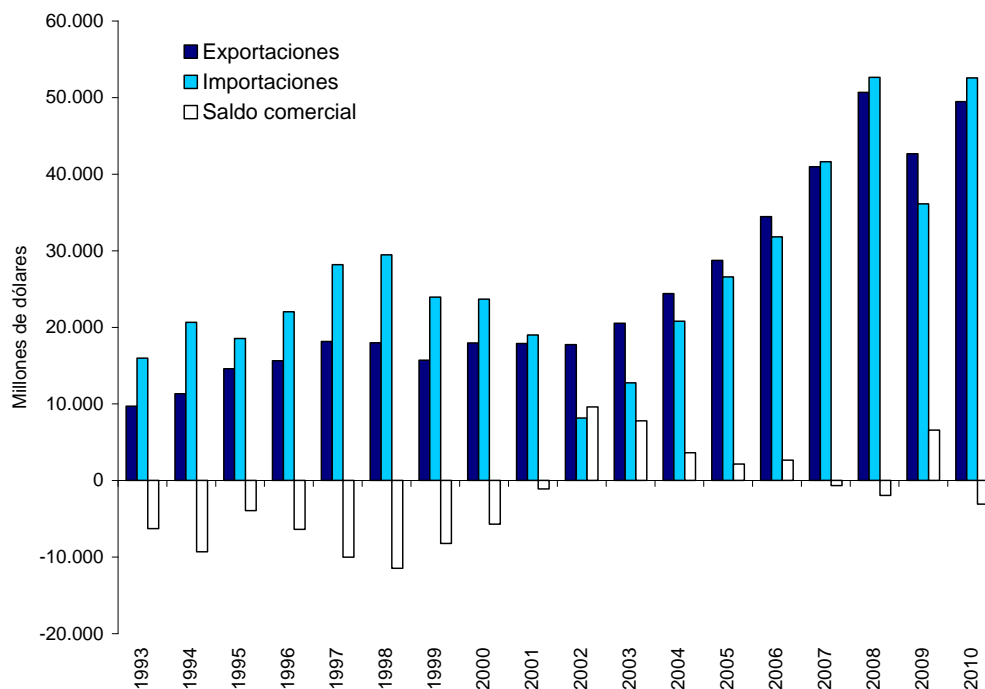
El desequilibrio en las cuentas externas ha sido un problema de larga data en la economía argentina, en cuya manifestación la elevada elasticidad de las importaciones fabriles -asociada a las acentuadas brechas en las productividades relativas respecto de aquellos sectores asentados en las ventajas comparativas estáticas- ha jugado un rol central. Este fenómeno tiende a emerger con una importante intensidad en la actualidad. En buena medida, el largo proceso de “desindustrialización” y reestructuración regresiva del entramado industrial (1976-2001) y su acotada reversión tras la megadevaluación de 2002, agudizaron la dependencia tecnológica, de insumos y de bienes de consumo finales en un escenario de franca expansión de la actividad económica¹.

De allí que, si bien, el crecimiento industrial en la posconvertibilidad estuvo asociado -en parte- a una expansión considerable de las exportaciones (principalmente alentadas por el “dólar alto”, la vigencia de bajos salarios en términos internacionales y mercados externos en franca expansión), fue contemporáneo también a un fenomenal aumento de las importaciones de productos industriales. Ello fue erosionando sistemáticamente el superávit comercial del sector hasta convertirlo en deficitario a partir de 2007, con la única excepción de 2009, cuando se registró un excedente por la caída en las compras externas que tuvo lugar en el marco del estancamiento de la producción fabril en pleno despliegue de la crisis mundial (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1. Argentina. Evolución de las exportaciones, importaciones y el saldo comercial de productos industriales (millones de dólares corrientes), 1993-2010

* En este artículo se presentan algunos de los principales hallazgos de dos investigaciones más amplias sobre la evolución y características estructurales del complejo automotor (Manzanelli y González, 2012) y del sector de bienes de capital (Schorr y Castells, 2012). Los mismos se realizaron en el marco del Proyecto PICT 2008-0406 “La industria en la posconvertibilidad: continuidades y rupturas en la dinámica y la estructura del sector”, bajo el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica Argentina.

¹ Con el objeto de facilitar la lectura se optó por incluir en el texto la menor cantidad posible de referencias bibliográficas. Para aquellos lectores interesados, a continuación se presentan algunas investigaciones relevantes sobre las temáticas abordadas: a) sobre la denominada restricción externa en la economía argentina ver Braun (1975), Diamand (1973) y Nochteff (1994); b) entre los trabajos actuales que se ocupan de la dinámica del comercio exterior ver, por ejemplo, Bernat (2011), Bianco, Porta y Vismara (2008), Wainer y Schorr (2012), Belloni y Wainer (2012); c) sobre el desenvolvimiento manufacturero durante la posconvertibilidad ver Azpiazu y Schorr (2010), Fernández Bugna y Porta (2008 y 2012) y Herrera y Tavosnanska (2011); d) entre los estudios que se ocuparon de caracterizar y marcar las divergencias entre la convertibilidad (1991-2001) y la posconvertibilidad (2002-actual) vale citar, entre tantos otros, a Basualdo (2006 y 2011), CENDA, 2010, Fernández Bugna y Porta (2011), y Kosacoff (2008).



Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

Sin embargo, se advierten ciertas heterogeneidades subyacentes en la balanza comercial del sector fabril. Esto se expresa en que un puñado de rubros productivos ligados al procesamiento de recursos básicos presentó una balanza comercial positiva (alimentos y bebidas y, en menor grado, metales comunes, curtido, cuero y derivados, y productos de madera excepto muebles), mientras que los restantes son deficitarios, sobre todo a medida que se avanza hacia manufacturas más complejas, más intensivas en la utilización de conocimiento científico-tecnológico, más demandantes de mano de obra con elevada calificación y con mayores potencialidades para impulsar con su crecimiento a otras industrias. De allí que, en 2010, el rubro más deficitario haya sido el de bienes de capital, seguido por la industria química, equipos y aparatos de radio y televisión y, entre las más relevantes, la industria automotriz (Schorr, 2012).

Es en este cuadro de situación general en el que se inscribe este trabajo, que pretende aportar elementos de juicio en torno a una discusión amplia, orientada a la posibilidad de avanzar en la rearticulación del entramado industrial en la Argentina, en la complejización de la estructura productiva a partir de la potenciación de ventajas dinámicas, y en la consiguiente alteración del perfil de especialización en relación con la economía mundial. En este sentido, el interrogante general que recorre las preocupaciones de los autores podría formularse de la siguiente manera: ¿es posible avanzar en un proceso de sustitución de importaciones? ¿cuáles son las ramas industriales en las que se deberían canalizar estos esfuerzos en la actualidad?

Si bien se trata de una problemática de indudable complejidad, en la investigación se procurará realizar un análisis estilizado a partir de la visión que emana de los rasgos específicos que adopta el intercambio comercial en dos sectores industriales de suma relevancia: el automotriz y el de bienes de capital². Tales rubros fabriles son

² En este trabajo, se define al complejo automotor a partir de tres grandes ramas: los fabricantes de automotores (terminales automotrices), la industria autopartista y la fabricación de neumáticos. Por su parte, el sector de bienes de capital está integrado por: la fabricación de productos metálicos para uso

considerados “claves” en múltiples sentidos: por un lado, por su significancia cuantitativa y cualitativa en un sentido macroeconómico (es decir, por su elevada gravitación en el espectro manufacturero³, por sus potencialidades en materia de desarrollo tecnológico, contribución a la ampliación de la capacidad productiva potencial, creación de empleo, etc.), y, por otro, debido a que se trata de dos sectores que denotan un profundo déficit estructural en materia de comercio exterior (como se vio, son dos de los más deficitarios en el ámbito fabril). Todo ello asume especial importancia por lo antedicho, pero también por el hecho de que, en el marco de la crisis internacional en curso, la economía argentina atraviesa una coyuntura compleja en lo que se vincula con la evolución de la balanza de pagos.

De allí que se pasará revista a la evolución de las exportaciones, importaciones y el saldo comercial de estos complejos/sectores durante la posconvertibilidad, así como al intercambio comercial a nivel de productos con el objeto de identificar los posibles nichos sustitutivos. Estas variables se abordarán para cada uno de los complejos, así como para los diversos segmentos que lo integran. Con tal finalidad, el trabajo se ordena en dos apartados: en la próxima sección se aborda el complejo automotor y en la siguiente el sector de bienes de capital. Cabe señalar que si bien el horizonte temporal se circunscribe, en lo esencial, a la posconvertibilidad (2002-2010), en algunos casos se tomará como referencia comparativa el período de vigencia del régimen de la convertibilidad.

II. EL SECTOR AUTOMOTRIZ

En esta sección se pretende, por un lado, identificar la evolución de las exportaciones, importaciones y el saldo comercial del complejo automotor, atendiendo al desempeño de los distintos segmentos que lo integran (terminales automotrices, autopartistas y la industria del neumático). Por otro, de llevar a cabo un análisis estilizado de las características del intercambio comercial, procurando determinar cuáles son aquellos productos que muestran ciertas potencialidades para la sustitución de importaciones.

Así, respecto al primero de tales objetivos, resulta interesante remarcar que, más allá del contexto macro o mesoeconómico, el complejo automotor deviene altamente deficitario. A punto tal que, en el marco de una economía con profundos desbalances comerciales, el sector en su conjunto registró, durante la convertibilidad, un déficit que alcanzó a 12.735 millones de dólares (Cuadro N° 1). Luego de la megadevaluación de 2002 y el sostenimiento de una tasa de cambio en niveles considerablemente más elevados que en el decenio de 1990, el saldo comercial del sector automotriz mantuvo sus desbalances comerciales: 12.173 millones de dólares entre 2002 y 2010. Ello contrasta con los resultados de la economía argentina y, en menor medida, respecto al saldo comercial en la industria manufacturera.

No obstante ello, se advierten marcadas diferencias entre estos regímenes económicos si se considera la evolución de las exportaciones e importaciones, y su comportamiento.

En la década de 1990, las ventas al exterior fueron crecientes durante el sexenio 1993-1998 (de hecho se cuadruplicaron), pero muy vulnerables a los impactos internacionales. De modo que la devaluación brasileña y algunos cambios en las

estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor; la fabricación de maquinaria de uso general y especial; y la fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos.

³ El peso del complejo automotor en el valor bruto de producción industrial fluctuó en torno del 7-8% en la posconvertibilidad, mientras que la gravitación del complejo de bienes de capital alcanzó el 4,6% del VBP fabril en el mismo período.

condiciones de competencia en el principal socio comercial (incentivos especiales para la instalación de terminales en el norte, nordeste y centro-oeste de Brasil, además de la estimulación a la radicación de plantas montadoras) fueron instancias decisivas, dada la elevada concentración del comercio con ese país y la reticencia de las automotrices a aumentar la capacidad instalada local⁴, para retraer las exportaciones del complejo a partir de 1998 (cayeron 34,2% entre 1998 y 2001). Por su parte, las compras al exterior fueron elevadas y ascendentes en el período 1993-1998 (pasaron de 2.384 a 5.494 millones de dólares en ese horizonte temporal), lo que repercutió en un aumento en el déficit comercial de casi el 40%. Luego, las importaciones se redujeron como consecuencia de la caída en el consumo interno. En realidad, la fuerte penetración de productos vinculados al complejo automotor durante este decenio estuvo asociada, además de con la apreciación cambiaria, con la “liberalización” subyacente a las peculiares características del régimen automotor (debido a la forma en que se calculaban las compensaciones, hacia fines de 1995, por cada dólar exportado se podía importar de extra-zona casi un 50% más con arancel preferencial -Sierra y Katz, 2002-).

Cuadro N° 1. Argentina. Evolución de las exportaciones, importaciones y saldo comercial del complejo automotriz*, el total de la industria y el total del país (millones de dólares corrientes), 1993-2010

	Neumáticos			Vehículos automotores			Autopartes			Total complejo automotriz		
	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo
1993	31	95	-64	399	1.345	-946	419	943	-524	850	2.384	-1.534
1994	56	115	-59	551	2.251	-1.701	451	1.096	-645	1.058	3.463	-2.405
1995	85	117	-32	887	1.353	-465	517	971	-454	1.490	2.441	-951
1996	82	177	-95	1.321	2.078	-757	431	1.170	-739	1.834	3.425	-1.591
1997	101	236	-135	2.466	3.045	-579	498	1.767	-1.269	3.065	5.048	-1.983
1998	129	243	-114	2.689	3.419	-729	539	1.832	-1.293	3.357	5.494	-2.137
1999	106	222	-116	1.273	1.928	-656	573	1.151	-579	1.952	3.302	-1.350
2000	111	247	-136	1.545	1.555	-10	597	1.274	-677	2.253	3.076	-823
2001	98	187	-89	1.592	1.109	483	519	875	-356	2.209	2.171	37
2002	121	84	37	1.194	360	834	517	498	19	1.831	942	890
2003	107	194	-87	977	959	18	583	644	-62	1.666	1.797	-130
2004	127	237	-109	1.464	2.170	-706	766	1.090	-324	2.357	3.496	-1.139
2005	175	272	-97	2.179	2.998	-818	929	1.455	-526	3.284	4.725	-1.441
2006	214	312	-98	3.164	3.645	-481	1.092	1.984	-892	4.469	5.941	-1.472
2007	221	430	-209	4.248	4.677	-429	1.281	2.600	-1.319	5.750	7.707	-1.957
2008	219	550	-331	5.295	6.402	-1.107	1.451	3.285	-1.834	6.965	10.237	-3.272
2009	207	300	-93	4.497	3.721	776	1.027	2.429	-1.402	5.731	6.450	-719
2010	232	531	-299	6.730	6.986	-256	1.368	3.746	-2.378	8.330	11.262	-2.932

* Incluye las ramas 2511 "Fabricación de cubiertas y cámaras de caucho; recauchutado y renovación de cubiertas de caucho"; 3410 "Fabricación de vehículos automotores"; 3430 "Fabricación de partes; piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores. Incluye rectificación de motores", según la CIU Rev. 3.

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Durante la posconvertibilidad el régimen especial tuvo ligeras modificaciones (aranceles más elevados para extra-zona y mecanismos preferenciales para intra-zona pero con coeficientes de comercio asimétricos -“flex”- entre importaciones e importaciones), se estableció el acuerdo tendiente a liberalizar el comercio con México (como, también, ciertos incentivos comerciales en el caso de Chile, Venezuela,

⁴ Según Arza y López (2008), los fabricantes de automóviles no realizaron inversiones importantes para incrementar la capacidad productiva doméstica, lo que derivó en un desequilibrio comercial acentuado y en la consiguiente aplicación de multas a mediados del decenio (que luego fueron utilizadas, como “paliativo” a la recesión local, para cancelar obligaciones impositivas).

Colombia, Ecuador y Bolivia)⁵, pero el factor que fue más influyente para actuar como vía inductora de un “salto de nivel” en materia de comercio exterior de productos automotrices fue la elevación de la tasa de cambio a partir de 2002 y su mantenimiento en niveles competitivos durante buena parte del período 2002-2010.

De resultados de ello, y en un escenario de franca recuperación y acelerado crecimiento de la economía doméstica, las exportaciones del complejo automotor aumentaron 354,8% entre 2002 y 2010, alcanzando en este último año un récord histórico en materia de exportaciones: 8.330 millones de dólares. Lo propio cabe, pero a un ritmo sumamente más acelerado, respecto a las importaciones de los productos vinculados al bloque automotor. Tal es así, que su incremento fue del 1.095,8% entre 2002 y 2010, es decir, más que triplicando el aumento de las exportaciones, y alcanzando también un récord histórico en 2010 (11.262 millones de dólares). De allí que el saldo comercial deficitario haya experimentado una tendencia ascendente, hasta ubicarse en torno a los 3.000 millones de dólares en la actualidad.

Ello es sumamente importante por cuanto indicaría que, por una parte, la fuerte expansión del mercado interno requirió de vehículos finales importados que no pudieron ser proporcionalmente cubiertos por la producción local, y, por otra, que el significativo aumento de la producción del complejo automotor durante la posconvertibilidad demandó, crecientemente, insumos importados, en un escenario de escaso (o insuficiente) dinamismo sectorial en materia de sustitución de importaciones tras la profunda desintegración del entramado automotor en la década de 1990 (sin reversión actual).

Tal es así que, atento al “boom” del consumo doméstico y a los requerimientos de una economía en expansión, las compras al exterior de vehículos finales fue por demás elevada y creciente en la posconvertibilidad (entre 2002 y 2010 aumentó casi 20 veces, mientras que las exportaciones lo hicieron en menos de 6 veces)⁶. Por su parte, los rubros que le proveen de insumos a las terminales también vieron crecer sus importaciones a ritmos mayores que sus exportaciones, a punto tal que la acentuación de sus desbalances comerciales (el déficit aumentó 910,2% en neumáticos y 12.749,1% en el rubro autopartistas en el período 2002-2010) es sustancialmente mayor que el de las terminales automotrices (652,5% en el mismo período).

Un caso especial es el de las autopartes, cuyas importaciones aumentaron de 498 a 3.746 millones dólares entre 2002 y 2010, representando este último año más de la mitad de las importaciones de las terminales automotrices. De allí que el saldo deficitario de la balanza comercial del complejo automotor haya sido explicado, en este período, casi excluyentemente por los insumos de autopartes (en 2010, la industria autopartista registró un déficit de 2.378 millones de dólares, mientras que el del complejo alcanzó a 2.932 millones).

Al respecto, son varias las cosas que interesan destacar sobre el rubro autopartista: a) las “otras partes y accesorios” (que incluye guardabarros, parrillas de radiador, puertas,

⁵ Entre los estudios que abordaron el marco regulatorio sectorial, cabe citar a Arza y López (2008), Cantarella, Katz y Guzmán (2008), CENDA (2008), CEP (2009), Novick, Rotondo y Yoguel (2008), Sierra y Katz (2002).

⁶ Es claro que la influencia que ejercen las terminales automotrices sobre las variables del comercio exterior es notable, en virtud del volumen que acaparan del mismo. Pero lo es mucho más respecto a las exportaciones (representan el 80,8% de las totales del complejo en 2010) que a las importaciones (explican el 62,0% de las sectoriales en ese año).

paneles de instrumentos, dispositivos para comando de acelerador, frenos, entre otros productos de las partidas 870829 y 870899, según el Sistema Armonizado 2002) son los que presentan los desbalances más acentuados; b) los ejes con diferencial, los amortiguadores de suspensión y las “otras partes” destinadas a motores diesel y a explosión (cárteres para inyectores, culatas, bieles, bloques, válvulas de escape, émbolos, etc. -códigos 840999 y 840991-), si bien devienen deficitarios, no sólo se producen localmente sino que penetran mercados del exterior en una medida para nada desdeñable; y, c) en cuanto a las cajas de cambio, cabe resaltar que su déficit comercial es relativamente bajo pero su volumen de comercio sumamente elevado (Manzanelli y González, 2012).

En tal sentido, resulta interesante una breve digresión, en tanto que aquellos productos que alcanzaron a penetrar, en una medida no desdeñable, los mercados externos se encuentran amparados por el régimen promocional a la producción nacional de autopartes. Lo propio cabe para los motores que también muestran cierto dinamismo - aunque, por supuesto, en menor proporción que las importaciones- en cuanto a sus colocaciones en el exterior.

Con el objeto de tender a sustituir importaciones en este rubro, tal régimen otorgó beneficios (reintegros deducibles de impuestos nacionales) a las automotrices locales que comprenden, entre otros, ejes con diferencial, cajas de transmisión, motores y sus partes. No obstante ello, las importaciones de tales productos fue sumamente elevada en 2010, siendo sus principales compradores Toyota, Iveco, Volkswagen, General Motors, Mercedes Benz, Ford, Renault y Fiat.

Cuadro N° 2. Argentina. Complejo automotor: Clasificación de productos por probabilidad de sustitución según rango del índice Grubel-Lloyd y la evolución de las exportaciones, importaciones y el saldo comercial (partidas a 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002 y millones de dólares), 2005 y 2010.

	2005				2010			
	Partidas	Expo	Impo	Saldo	Partidas	Expo	Impo	Saldo
Ramas superavitarias	16 partidas: 870290, 870490, 870530, 401212, 870390, 870431, 870540, 401199, 870880, 870421, 840731, 401110, 870840, 870333, 870210, 840991	1.776	878	898	9 partidas: 401219, 870333, 401199, 870321, 870421, 870431, 870590, 870210, 870322	4.914	1.529	3.385
Probabilidad de sustitución en ramas deficitarias - Rango índice G-LI:								
Alta (índice de 1 a 0,66)	7 partidas: 870423, 870321, 870899, 870323, 870891, 870850, 840999	1.033	1.617	-584	5 partidas: 870840, 401110, 870880, 870530, 870323	2.504	4.213	-1.709
Moderada (índice de 0,65 a 0,33)	14 partidas: 870839, 840733, 870600, 870821, 840734, 870810, 870892, 870893, 401290, 840820, 870829, 401120, 870120, 870322	414	1.413	-999	10 partidas: 870423, 840991, 870810, 870850, 840999, 401120, 870899, 870520, 870829, 870893	688	2.529	-1.841
Potencial (índice de 0,32 a 0,10)	11 partidas: 870894, 870870, 401193, 870860, 401192, 870831, 870410, 870590, 870332, 870520, 870331	52	476	-424	11 partidas: 401161, 840820, 401290, 401192, 870892, 870891, 870870, 870894, 840734, 870839, 870390	187	1.500	-1.312

	2005				2010			
	Partidas	Expo	Impo	Saldo	Partidas	Expo	Impo	Saldo
Escasa o nula (índice de 0,09 a 0,00)	18 partidas: 401161, 401194, 870422, 401163, 870324, 401310, 401130, 870310, 401162, 401320, 401390, 401150, 401140, 870510, 401169, 840732, 400610, 401213	9	341	-332	28 partidas: 870324, 840731, 870510, 870422, 870120, 870332, 870600, 401193, 401194, 870310, 401162, 401130, 401169, 870821, 401390, 401163, 870331, 401140, 840732, 840733, 870410, 870432, 870490, 870540, 400610, 401150, 401310, 401320	37	1.491	-1.455
Total	66 partidas	3.284	4.725	-1.441	63 partidas	8.330	11.262	-2.932

Nota: se incluyen las ramas a 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002 según la correspondencia de las ramas 2511 "Fabricación de cubiertas y cámaras de caucho; recauchutado y renovación de cubiertas de caucho"; 3410 "Fabricación de vehículos automotores"; 3430 "Fabricación de partes; piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores. Incluye rectificación de motores", según la CIU Rev. 3.

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Ahora bien, con el fin de proporcionar evidencias adicionales que permitan identificar los productos "estratégicos" que podrían ser objeto de políticas que tiendan a fomentar sus exportaciones y/o a viabilizar procesos de sustitución de importaciones, resulta sumamente interesante jerarquizar el conjunto de los productos que componen el complejo automotor a partir de dos grandes grupos. Por un lado, la "familia" de productos superavitarios. Y, por otro, la de los deficitarios, pero éstos últimos jerarquizados a partir de sus potencialidades sustitutivas. Para ello se procedió a calcular el índice Grubel-Lloyd⁷ a partir de los criterios de clasificación del comercio exterior a seis dígitos del Sistema Armonizado 2002,⁸ estableciendo la siguiente tipología: a) las ramas deficitarias que tienen una alta probabilidad de sustituir importaciones (rango del índice entre 0,66 y 1), b) las ramas deficitarias que tienen una moderada probabilidad de sustituir importaciones (rango del índice entre 0,33 y 0,65), c) las ramas deficitarias que tienen una potencial probabilidad de sustituir importaciones (rango del índice entre 0,10 y 0,32), y d) las ramas deficitarias que tienen una escasa o prácticamente inexistente probabilidad de sustituir importaciones (rango del índice entre 0 y 0,09). El horizonte temporal abordado contempla el año 2010 y, como parámetro comparativo, el año 2005, de modo de descartar la posibilidad cierta de que el grado de sustituibilidad sea producto de alguna operación excepcional.

En efecto, y en forma consistente con los análisis previos, se puede observar en el Cuadro N° 2 cómo algunos de los productos mencionados anteriormente tienen una alta probabilidad de sustitución en 2010. Tal es el caso de las cajas de cambio, los amortiguadores de suspensión, los neumáticos de turismo y de tipo familiar, y vehículos automóviles para el transporte de personas con cilindrada de entre 1.500 y 3.000 cm³. Pero ello adquiere mayor relevancia dado que la mayoría de esos productos habían alcanzado superávits de comercio exterior en el año 2005.

En alguna medida, el distinto comportamiento de estos productos en 2010 coadyuvó a que caigan abruptamente la cantidad de partidas superavitarias. De hecho, pasaron de 16 a 9 los productos con saldos positivos entre 2005 y 2010. No obstante ello, el volumen de exportaciones de los 9 productos superavitarios en 2010, así como el saldo

⁷ 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 (Durán Lima y Álvarez, 2008).

⁸ La descripción detallada de las partidas puede consultarse en Manzanelli y González (2012).

comercial, se incrementaron significativamente (176,7% y 277,1%, respectivamente). Entre estos bienes se encuentran, fundamentalmente, los vehículos automotores para el transporte de mercancías y personas con cargas de bajo peso y motores de menor tamaño.

Por su parte, los productos que tienen una moderada probabilidad sustitutiva cayeron de 14 a 10 partidas y el déficit comercial se profundizó entre 2005 y 2010. Varios de los productos que se encuentran en este agrupamiento en 2010, seis años antes tenían altas probabilidades de sustitución e, incluso, en algunos casos habían sido superavitarios en 2005. De allí que los productos que se hallaron en este segmento en el año 2010 detenten elevadas potencialidades sustitutivas. Es el caso de, por ejemplo, ejes con diferencial, neumáticos para autobuses y camiones, vehículos para el transporte de mercancías con carga superior a 20 toneladas, cárteres inyectores, bieles, bloques, culatas, válvulas de escape, aros de émbolo, camisas de cilindros, dispositivos para comando de acelerador, paragolpes, camiones para perforación, guardabarros, puertas, parrillas de radiador, embragues, etc.

De todos modos, los datos aportados por el Cuadro N° 2 son contundentes en indicar también que, en 2010, se registró una caída en la cantidad de productos del complejo automotor en las ramas superavitarias y deficitarias con probabilidad de sustitución, al tiempo que se incrementaron (de 18 a 28 partidas) en aquellos rubros con escasos (o prácticamente inexistente) posibilidad sustitutiva.

En este último agrupamiento se ubican los vehículos automóviles para el transporte de personas con cilindrada superior a 3.000 cm³, motores de émbolo alternativo y rotativos de explosión, camiones grúa, vehículos de carga de mercancías superior a 5 e inferior a 20 toneladas, tractores de carretera para semirremolques, chasis, neumáticos con altos relieves en forma de taco (para la construcción o mantenimiento industrial), neumáticos para aeronaves, vehículos para desplazarse sobre nieve, cinturones de seguridad, neumáticos para motocicletas, motores de explosión de cilindrada superior a 50 e inferior a 250 cm³, volquetes, camiones hormigonera, perfiles para recauchutar, neumáticos para bicicletas, etc. Muchos de ellos, cabe resaltar, tenían probabilidades sustitutivas moderadas o potenciales en 2005, como es el caso de los cinturones de seguridad, tractores para semirremolques, chasis, automóviles para personas con cilindrada inferior a 1.500 cm³, entre otros. Es decir, que a pesar de estar agrupados en la tipología de escasas probabilidades sustitutivas, no deberían ser desatendidas como “potenciales” nichos de sustitución.

III. INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL

En aras de la consecución de los objetivos propuestos anteriormente, a continuación se focaliza el análisis en la evolución del posicionamiento comercial externo del sector de bienes de capital. Se trata de un sector sumamente heterogéneo⁹, pero que al calor del crecimiento económico y manufacturero en la posconvertibilidad, si bien viabilizaron una expansión considerable -aunque variable, particularmente hasta 2008-, también

⁹ Con el propósito de ordenar el análisis, se delimitó al sector a través de las siguientes ramas (según la CIU, Rev.3): la fabricación de productos metálicos, la industria de maquinaria de uso general, la fabricación de maquinaria de uso especial, y la industria de equipamiento eléctrico.

agudizaron la problemática de la “sustitución inversa de importaciones” por diversas vías¹⁰.

Como una primera aproximación a la dinámica sectorial en materia de comercio exterior, en el Cuadro N° 3 queda reflejada, para el período 1993-2010, la dinámica de las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial del sector bajo estudio y los totales correspondientes al conjunto de la industria y la economía argentinas (en los dos últimos casos no se computan los registros de las ventas y las adquisiciones externas de bienes de capital).

Cuadro N° 3. Argentina. Evolución de las exportaciones (EXPO), las importaciones (IMPO) y el saldo comercial del sector productor de bienes de capital, el total de la industria manufacturera (sin bienes de capital) y el total del país (sin bienes de capital) (millones de dólares), 1993-2010

	Sector bienes de capital			Total Industria (sin bienes de capital)			Total país (sin bienes de capital)		
	EXPO	IMPO	Saldo	EXPO	IMPO	Saldo	EXPO	IMPO	Saldo
1993	427,5	2.692,0	-2.264,5	9.260,3	13.283,2	-4.022,9	12.689,5	14.070,2	-1.380,7
1994	521,0	3.652,0	-3.131,0	10.804,1	16.980,1	-6.176,0	15.316,5	17.923,6	-2.607,1
1995	537,7	3.551,0	-3.013,3	14.038,9	14.976,9	-938,0	19.995,3	16.102,7	3.892,6
1996	522,2	4.242,0	-3.719,8	15.113,2	17.781,0	-2.667,8	22.707,5	19.082,3	3.625,2
1997	671,0	5.061,0	-4.390,0	17.468,9	23.111,5	-5.642,6	24.810,2	24.828,8	-18,6
1998	683,5	5.440,0	-4.756,5	17.302,2	24.019,0	-6.716,8	24.913,5	25.555,6	-642,1
1999	638,8	4.030,0	-3.391,2	15.066,5	19.903,6	-4.837,1	21.581,1	21.134,8	446,3
2000	672,1	3.334,0	-2.661,9	17.287,7	20.330,8	-3.043,1	25.325,4	21.776,6	3.548,8
2001	740,1	2.821,0	-2.080,9	17.146,9	16.177,3	969,6	25.545,1	17.433,2	8.111,9
2002	623,6	1.144,0	-520,4	17.120,6	7.005,7	10.114,9	24.824,5	7.765,1	17.059,4
2003	570,2	1.892,0	-1.321,8	19.947,1	10.854,5	9.092,6	28.662,9	11.845,1	16.817,8
2004	667,9	3.107,0	-2.439,1	23.736,3	17.670,2	6.066,1	33.278,9	19.068,7	14.210,2
2005	854,7	3.988,0	-3.133,3	27.866,9	22.585,9	5.281,0	38.611,4	24.428,0	14.183,4
2006	1.033,5	4.847,0	-3.813,5	33.413,2	26.962,2	6.451,0	44.711,1	29.018,6	15.692,5
2007	1.349,2	6.798,0	-5.448,8	39.607,4	34.828,3	4.779,1	53.510,2	37.636,1	15.874,1
2008	1.821,5	8.435,0	-6.613,5	48.850,2	44.192,2	4.658,0	66.792,8	48.680,1	18.112,7
2009	1.613,4	5.503,0	-3.889,6	41.055,5	30.605,6	10.449,9	53.161,4	32.956,0	20.205,4
2010	1.762,2	7.724,0	-5.961,8	47.707,5	44.851,2	2.856,3	65.130,7	48.343,3	16.787,4
Prom. 93-01	601,5	3.869,2	-3.267,7	14.832,1	18.507,0	-3.675,0	21.431,6	19.767,5	1.664,0
Prom. 03-10	1.209,1	5.286,8	-4.077,7	35.273,0	29.068,8	6.204,3	47.982,4	31.497,0	16.485,4

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

De la información presentada se desprende, por un lado, que entre los años analizados el sector fabricante de medios de producción operó de modo sistemático con abultados déficits de comercio exterior y que los mismos guardaron relación con la evolución del nivel de la actividad económica e industrial, así como con la trayectoria de la formación de capital: en las fases expansivas el desbalance comercial de la actividad tendió a incrementarse, mientras que en períodos contractivos disminuyó.

Por otro lado, al focalizar la indagación en la etapa posterior al abandono del esquema convertible se corrobora que el sector pasó de registrar en el crítico año 2002 un déficit de comercio exterior superior a los 520 millones de dólares, a un desbalance próximo a los 6.000 millones en 2010 (con un pico del orden de los 6.600 millones en 2008). Esto contrasta con el desenvolvimiento de las restantes actividades económicas y

¹⁰ No es elevada la literatura académica sobre la industria de bienes de capital en la Argentina. Sin embargo, entre las principales visiones que se ocuparon de este fenómeno durante la convertibilidad y posconvertibilidad cabe citar, respectivamente, a Sirlin (1997) y CIPIBIC (2009) y Ortiz y Schorr (2009).

manufactureras, que entre los años mencionados se caracterizaron por registrar, en conjunto, saldos fuertemente superavitarios.

Estas constataciones sugieren, por una parte, un escaso grado de competitividad de la industria de bienes de capital, que se expresa en su incapacidad de cubrir con producción local una actividad económica y una demanda inversora en expansión. A modo de hipótesis, entre los diversos factores que -directa o indirectamente- podrían estar incidiendo, vale resaltar: 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 posconvertibilidad, el estímulo a la “sustitución inversa” que subyace a numerosas acciones y omisiones estatales, y la ausencia de estructuras de financiamiento de largo plazo para la adquisición de bienes de capital de origen nacional.

Por otra parte, los efectos disímiles que traen aparejado las evidencias presentadas refuerzan, también, la importancia estratégica de avanzar en la formulación y la puesta en práctica de una política de desarrollo hacia el sector. Ello sería auspicioso, entre otras cuestiones, por el ahorro de divisas, la integración del 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. Y, adicionalmente, tendería a socavar, aunque sea en parte, la elevada concentración de las exportaciones y del excedente de comercio exterior de las grandes empresas y grupos económicos cuyo ciclo de acumulación y reproducción ampliada del capital *pivotea* en el ámbito de la economía real fundamentalmente alrededor del procesamiento de recursos naturales (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011).

En ese marco general, y antes de analizar el intercambio a nivel de producto, cabe esbozar una breve digresión -por su relevancia actual- acerca de la evolución de las importaciones de bienes de capital realizadas por la Argentina entre 2001 y 2010 según el país de origen de las mismas. Así, de las evidencias aportadas por el Cuadro N° 4 resulta posible concluir que:

- en un escenario de fuerte 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, entre otros, EE.UU., Italia y Francia, en paralelo a una mayor gravitación de China y, en muy menor medida, del Brasil y Alemania; y
- al desagregar el decenio de referencia en dos fases se verifica que en la primera de ellas (2001-2005) sobresale el avance de las importaciones brasileras y, en menor grado, de las chinas, mientras que en la segunda (2005-2010) se destaca el notable aumento en la presencia de China, principalmente en detrimento de EE.UU. y el Brasil.

Cuadro N° 4. Argentina. Evolución de las importaciones de bienes de capital según país de origen (millones de dólares y porcentajes), 2001-2010

A) Millones de dólares

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación		
											01-05	05-10	01-10
Brasil	439,9	164,3	495,5	833,9	961,0	1.010,6	1.341,9	1.520,6	873,4	1.460,7	521,1	499,7	1.020,8
China	120,6	30,1	75,1	156,2	260,4	461,1	848,3	1.167,4	711,7	1.355,6	139,8	1.095,2	1.234,9
EE.UU.	631,8	327,9	454,4	596,0	835,0	870,3	1.111,8	1.666,2	943,6	1.157,0	203,2	322,0	525,2
Alemania	285,6	121,9	164,0	288,4	390,7	465,2	723,9	804,6	676,0	999,1	105,1	608,5	713,5
Italia	321,3	108,9	164,4	256,9	304,2	397,1	498,7	568,4	368,7	535,8	-17,1	231,6	214,5
Japón	138,1	41,7	84,9	145,7	141,8	226,7	375,3	422,7	275,4	315,9	3,7	174,1	177,8
Francia	190,8	67,2	56,1	104,2	140,7	223,0	237,2	230,3	162,1	223,4	-50,1	82,7	32,6
España	121,9	48,4	59,2	90,1	138,4	135,4	189,2	299,3	173,7	176,3	16,5	37,9	54,4
República de Corea	55,3	6,5	20,3	46,5	44,3	66,3	99,5	132,3	134,6	127,2	-11,0	82,9	71,9
Reino Unido	65,1	27,1	30,1	41,9	37,8	69,8	97,8	123,2	87,3	111,7	-27,3	73,9	46,6
Subtotal	2.370,3	944,0	1.604,1	2.559,7	3.254,2	3.925,6	5.523,6	6.935,0	4.406,6	6.462,6	883,8	3.208,5	4.092,3
Resto	450,7	200,0	287,9	547,3	733,8	921,4	1.274,4	1.500,0	1.096,4	1.261,4	283,2	527,5	810,7
Total	2.821,0	1.144,0	1.892,0	3.107,0	3.988,0	4.847,0	6.798,0	8.435,0	5.503,0	7.724,0	1.167,0	3.736,0	4.903,0

B) Porcentajes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación (puntos porcentuales)		
											01-05	05-10	01-10
Brasil	15,6	14,4	26,2	26,8	24,1	20,8	19,7	18,0	15,9	18,9	8,5	-5,2	3,3
China	4,3	2,6	4,0	5,0	6,5	9,5	12,5	13,8	12,9	17,6	2,3	11,0	13,3
EE.UU.	22,4	28,7	24,0	19,2	20,9	18,0	16,4	19,8	17,1	15,0	-1,5	-6,0	-7,4
Alemania	10,1	10,7	8,7	9,3	9,8	9,6	10,6	9,5	12,3	12,9	-0,3	3,1	2,8
Italia	11,4	9,5	8,7	8,3	7,6	8,2	7,3	6,7	6,7	6,9	-3,8	-0,7	-4,5
Japón	4,9	3,6	4,5	4,7	3,6	4,7	5,5	5,0	5,0	4,1	-1,3	0,5	-0,8
Francia	6,8	5,9	3,0	3,4	3,5	4,6	3,5	2,7	2,9	2,9	-3,2	-0,6	-3,9
España	4,3	4,2	3,1	2,9	3,5	2,8	2,8	3,5	3,2	2,3	-0,9	-1,2	-2,0
República de Corea	2,0	0,6	1,1	1,5	1,1	1,4	1,5	1,6	2,4	1,6	-0,8	0,5	-0,3
Reino Unido	2,3	2,4	1,6	1,3	0,9	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4	-1,4	0,5	-0,9
Subtotal	84,0	82,5	84,8	82,4	81,6	81,0	81,3	82,2	80,1	83,7	-2,4	2,1	-0,4
Resto	16,0	17,5	15,2	17,6	18,4	19,0	18,7	17,8	19,9	16,3	2,4	-2,1	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

En la explicación del perfil evolutivo de las importaciones de bienes de capital confluyen varios elementos. Por ejemplo, las considerables brechas de productividad y competitividad de la Argentina *vis-à-vis* los países centrales y muchos en vías de industrialización, así como los variados alicientes a la “sustitución inversa” resultantes de las *peculiaridades* de la intervención estatal directa e indirecta sobre el sector en el plano interno. Pero indudablemente el hecho más notorio que se desprende del análisis realizado pasa por el protagonismo creciente de China (en 2010 dio cuenta de aproximadamente el 18% del total de las compras argentinas al exterior de bienes de capital -una participación 13,3 puntos porcentuales más holgada que en 2001-). 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, y aparatos de distribución y control de energía eléctrica. Por lo general, se trata de manufacturas 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 dotándolas de grados de competitividad cada vez mayores (al margen de que en algunas ocasiones incluyen también algún tipo de práctica de *dumping*).

A partir de estas corroboraciones, cabe ahora detenerse en la dimensión que apunta a explorar, en sus aspectos más salientes, uno de los rasgos distintivos del sector, como es el importante cuadro de heterogeneidad que se manifiesta en el nivel intra-industrial en materia de posicionamiento comercial externo. Es por ello que en lo que sigue se procura alcanzar una nueva sistematización de la información disponible, desagregándola a seis dígitos en función de los criterios clasificatorios del Sistema Armonizado 2002. Ello, primero, con el objeto de aproximarse a la situación de los diversos grupos de productos del heterogéneo sector de bienes de capital, y, segundo, con la finalidad de arrojar elementos de juicio para estratificar a los diferentes bienes de capital de acuerdo a su vinculación con los mercados externos y, en ese marco, agruparlos en diferentes categorías, paso necesario (aunque, obviamente, para nada suficiente) en la definición de estrategias focalizadas de intervención estatal.

Así, en el Cuadro N° 5 se pueden visualizar los grupos de productos¹¹ que en alguno/s o la totalidad de los seis años comprendidos entre 2005 y 2010 registraron un saldo comercial excedentario. De 135 tipos de bienes, 91 (el 67,4%) registró saldos positivos en tres o menos años del período de referencia, mientras que 44 (el 32,6%) lo hizo con mayor sistematicidad (de cuatro a seis años con superávit).

Cuadro N° 5. Industria argentina de bienes de capital. Grupos de productos* superavitarios en alguno/s o todos los años del período 2005-2010

Cantidad de años con posición superavitaria entre 2005 y 2010**					
1	2	3	4	5	6
848340	841370	730820	841850	847920	731100
842810	842630	841940	853720	845530	848110
730890	940600	843680	850410	847960	843230
846310	840140	843610	843420	843221	841090
842911	842619	840211	840219	841720	850421

¹¹ La descripción detallada de las partidas se puede consultar en el Anexo N° 1 de Schorr y Castells (2012: 47-61).

842833	841932	845730	848050	846799	843290
843850	843820	930621	842389	842220	841931
841620	841981	846594	761100	841280	871620
845380	843360	841610	843840	843229	930200
843621	842832	846410	843330	843490	842112
846249	841181	848030	-	850161	850162
843810	843311	846820	-	843210	843410
730830	843860	930119	-	841011	761010
845940	840420	-	-	-	847431
844530	843240	-	-	-	930629
843699	843010	-	-	-	842330
845590	843352	-	-	-	850163
847930	840220	-	-	-	841891
845931	851410	-	-	-	850422
846291	845410	-	-	-	842382
853521	841630	-	-	-	930310
Resto (31)	Resto (5)	-	-	-	-
52	26	13	10	13	21

* A 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002 (véase el Anexo N° 1).

** Los productos se ordenan de modo decreciente de acuerdo a su excedente comercial.

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Sin duda, este último subgrupo, que explica más del 90% del superávit comercial acumulado en la etapa, debería ser tenido en cuenta en el marco de una estrategia de inserción exportadora para el sector, sobre todo si se considera que se trata de bienes de capital en cuya elaboración existe en el plano doméstico cierta capacidad tecnoproductiva *demostrada* (de allí lo relativamente recurrente de sus respectivos saldos favorables de balanza comercial). Aquí quedan incluidos grupos de productos muy diversos, entre los que cabe mencionar los siguientes: recipientes para gas comprimido o licuado; válvulas reductoras de presión; sembradoras, plantadoras y trasplantadoras; partes y componentes para turbinas hidráulicas, ruedas hidráulicas y sus reguladores; transformadores eléctricos, convertidores eléctricos estáticos y bobinas de reactancia de potencias específicas; diversos implementos agrícolas; remolques y semirremolques, autocargadores o autodescargadores, para uso agrícola; máquinas y aparatos para extracción o preparación de grasas o aceites vegetales fijos o animales; etc.

Ahora bien, la política pública tampoco debería desatender la situación, las posibilidades y las restricciones reales de los fabricantes de aquellos productos que fueron excedentarios en una menor cantidad de años. Si bien su posición superavitaria puede haber respondido a alguna venta puntual al exterior, no menos cierto es que ello también es expresión de que los productores locales estuvieron en condiciones de atender la demanda externa. En estos casos, existiría masa crítica como para potenciar exportaciones y/o viabilizar ciertos procesos de sustitución de importaciones. Entre otros grupos de bienes, en este nivel se destacan: engranajes y ruedas de fricción; partes para construcciones industriales y estructurales; bancos de estirar barras, tubos, perfiles, alambres o similares; etc.

Como se mencionó, una de las principales características de la evolución de la industria argentina de bienes de capital tras el abandono de la convertibilidad es el pronunciado déficit comercial agregado que experimentó en el marco de la “sustitución inversa” alentada por acciones y omisiones estatales en diversos frentes. Con el propósito de sentar ciertas bases para empezar a desandar este aspecto crítico en numerosos sentidos, reviste interés analizar si en el ámbito doméstico existen producciones de bienes de capital con capacidad efectiva o potencial para avanzar en el campo de la sustitución de

importaciones, naturalmente a partir de políticas *ad hoc* que partan del reconocimiento del “mundo real” de tales ámbitos manufactureros.

Con vistas a la identificación de posibles bienes para la formulación de una estrategia sustitutiva, se calculó -como en el caso del complejo automotor- el denominado Índice Grubel-Lloyd (en adelante, IGL). 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 lo tanto, de bases productivas que podrían contribuir a sustituir importaciones).

Siempre 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° 6 se presenta la estimación del IGL para los años 2005, 2008 y 2010.

Cuadro N° 6. Industria argentina de bienes de capital. Evolución de la cantidad de grupos de productos, las exportaciones (EXPO), las importaciones (IMPO) y el saldo comercial según rango del índice Grubel-Lloyd (valores absolutos, millones de dólares y porcentajes), 2005, 2008 y 2010

A) 2005

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%
Entre 0,66 y 1	41	8,6	182,4	28,2	264,0	6,8	-81,6	2,5
Entre 0,33 y 0,65	95	19,9	317,8	49,2	941,9	24,2	-624,0	19,2
Entre 0,10 y 0,32	129	27,0	122,4	18,9	1.078,1	27,7	-955,6	29,4
Entre 0 y 0,09	213	44,6	23,9	3,7	1.614,6	41,4	-1.590,6	48,9
Total	478	100,0	646,7	100,0	3.898,6	100,0	-3.251,9	100,0

B) 2008

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%
Entre 0,66 y 1	46	9,7	463,3	34,1	685,8	8,3	-222,5	3,2
Entre 0,33 y 0,65	90	19,1	557,0	41,0	1.617,2	19,6	-1.060,2	15,4
Entre 0,10 y 0,32	135	28,6	287,4	21,2	2.873,8	34,8	-2.586,4	37,5
Entre 0 y 0,09	201	42,6	50,8	3,7	3.087,0	37,4	-3.036,2	44,0
Total	472	100,0	1.358,5	100,0	8.263,9	100,0	-6.905,3	100,0

C) 2010

Rango del índice	Grupos de productos*		EXPO		IMPO		Saldo comercial	
	Cantidad	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%	Mill. U\$S	%
Entre 0,66 y 1	53	11,4	520,6	39,2	746,3	9,9	-225,8	3,6
Entre 0,33 y 0,65	73	15,7	491,7	37,1	1.403,1	18,7	-911,5	14,7
Entre 0,10 y 0,32	136	29,2	268,0	20,2	2.322,0	30,9	-2.053,9	33,2
Entre 0 y 0,09	204	43,8	46,2	3,5	3.049,7	40,5	-3.003,5	48,5
Total	466	100,0	1.326,5	100,0	7.521,1	100,0	-6.194,7	100,0

* A 6 dígitos del Sistema Armonizado 2002.

Fuente: elaboración propia en base a información de COMTRADE.

Como se puede apreciar, en los tres años mencionados, del total de los grupos de productos con saldos comerciales deficitarios (aproximadamente 470), alrededor del

56% registró un IGL superior a 0,10, lo cual sugiere que en dichos ámbitos existiría un potencial más o menos importante para avanzar a corto y/o mediano plazo por la vía sustitutiva. 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), se constata la existencia de una gran variedad de productos. A simple título ilustrativo, vale mencionar los siguientes ejemplos: refrigeradores, congeladores y demás material, máquinas y aparatos para producción de frío, aunque no sean eléctricos; rodamientos de bolas; bombas para líquidos; maquinarias y aparatos de elevación, carga, descarga o manipulación; máquinas y aparatos para empaquetar o envolver mercancías, incluidas las de envolver con película termorretráctil; aparatos y dispositivos para el tratamiento de materias mediante operaciones que impliquen un cambio de temperatura, tales como calentamiento, cocción, etc.; aparatos mecánicos, incluso manuales, para proyectar, dispersar o pulverizar materias líquidas o en polvo; máquinas y equipos para mezclar, amasar o sobar, quebrantar, triturar, pulverizar, cribar, tamizar, homogeneizar, emulsionar o agitar; ascensores y montacargas¹².

En cuanto a los bienes de capital que quedan dentro del rango de IGL entre 0,33 y 0,65, sobresalen los casos de: artículos de grifería y órganos similares para tuberías, calderas, depósitos, cubas o continentes similares (incluidas las válvulas reductoras de presión y las termostáticas); bombas de aire, compresores de aire u otros gases y ventiladores; bombas de carburante, aceite o refrigerante, para motores de encendido por chispa o compresión; bombas volumétricas rotativas; engranajes y ruedas de fricción; aparatos mecánicos, incluso manuales, para proyectar, dispersar o pulverizar materias líquidas o en polvo; máquinas y aparatos para llenar, cerrar, tapar, taponar o etiquetar botellas, botes o latas, cajas, sacos (bolsas) o demás continentes; máquinas y aparatos de capsular botellas.

A su vez, en lo que se refiere a aquellos grupos de productos con un comercio intra-industrial latente (IGL entre 0,10 y 0,32), se resaltan, entre otros, los casos de: cosechadoras y trilladoras; convertidores estáticos; grupos electrógenos y convertidores rotativos eléctricos de potencias específicas; interruptores, seccionadores y conmutadores; aparatos para corte, seccionamiento, protección, derivación, empalme o conexión de circuitos eléctricos; partes y piezas para aparatos y dispositivos, aunque se calienten eléctricamente, para el tratamiento de materias mediante operaciones que impliquen un cambio de temperatura; árboles de transmisión, incluidos los de levas y los cigüeñales, y manivelas; grupos electrógenos con motor de émbolo (pistón) de encendido por chispa (motor de explosión).

Por último, las evidencias aportadas por el Cuadro N° 6 permiten corroborar que en los años aludidos, algo menos de la mitad del déficit comercial fue explicado por cerca de 200 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 (de allí que su peso relativo en las exportaciones haya sido del 4%, mientras que su aporte a las importaciones se ubicó en torno del 40%).

¹² En el Anexo N° 2 de Schorr y Castells (2012: 62-70) se puede consultar el IGL correspondiente los distintos grupos de productos para el período 2005-2010.

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, claro que a instancias de un esquema *adecuado* de incentivos. Dadas las limitaciones de la información con que se cuenta, y con miras a avanzar en la detección de algunos de esos productos, se realizó una aproximación cualitativa a partir de una serie de entrevistas a informantes calificados del sector. A raíz de ello, resultó posible identificar un conjunto de bienes de capital que podrían ser parte de una estrategia de sustitución de importaciones: compresores de los tipos utilizados en los equipos frigoríficos; cargadoras y palas cargadoras de carga frontal; máquinas para moldear por inyección; centros de mecanizado; maquinaria para lavar, blanquear o teñir; máquinas y aparatos para la fabricación o reparación de calzado y para la industria textil y de indumentaria; máquinas de coser domésticas; pararrayos, limitadores de tensión y supresores de sobretensión transitoria; generadores eólicos; etc.

En definitiva, pese a los múltiples legados críticos del neoliberalismo y ciertos sesgos de la trayectoria sectorial en la posconvertibilidad (costos de los insumos principales, “sustitución inversa” alentada por distintas vías, etc.), no se debería soslayar que en el ámbito de la industria local de bienes de capital existe una importante masa crítica como para encarar una política de desarrollo que, entre muchas otras cosas, propugne una creciente inserción exportadora de diferentes tipos de maquinarias y equipos y, fundamentalmente, una sustitución efectiva y sostenida de importaciones por producción nacional. Así, se empezarían a sentar las bases para ir avanzando en la modificación del perfil de especialización, la potenciación del rol de las pymes, la reducción de la dependencia tecnológica y, asociado a ello, el poder de veto de los grandes generadores de divisas.

IV. CONCLUSIONES

La hipótesis principal de este trabajo estaba vinculada con la posibilidad (o no) de avanzar en un proceso de sustitución de importaciones en la Argentina. Al respecto, son varios los aspectos que se desprenden de los análisis referidos a la dinámica y características que asume el intercambio comercial en el complejo automotor y en el sector de bienes de capital.

En primer lugar, cabe señalar que se trata de actividades en las que se verificó un elevado y creciente déficit estructural en materia de comercio exterior. En el caso del complejo automotriz el desbalance ascendió a cerca de 3.000 millones de dólares en 2010 (en 2002 había registrado saldos positivos), explicado fundamentalmente por el intercambio de autopartes. Mientras que en el sector fabricante de medios de producción el déficit comercial trepó a casi 6.000 millones de dólares (en 2002 fue de 520 millones).

Estas constataciones sugieren que la franca recuperación y el acelerado crecimiento de la actividad económica (e industrial) durante la posconvertibilidad requirió para su expansión de elevados y crecientes insumos importados y productos finales tanto de autopartes como de bienes de capital (que superaron holgadamente la colocación de los mismos en el exterior).

Si bien en cada sector subyacen causalidades de diversa índole (como, por ejemplo, el régimen especial en la industria automotriz y la estrategias de las transnacionales, la agresiva competencia china, norteamericana y alemana en el sector de bienes de

capital), se pueden reconocer ciertos denominadores comunes a la hora de evaluar hipotéticos factores explicativos, tales como: la profunda reestructuración regresiva y desintegración vertical del entramado manufacturero tras largos años de “desindustrialización” (1976-2001) y la escasa y poco coordinada intervención estatal en diversos campos de la política industrial (apoyo técnico, asistencia financiera, esquema de incentivos impositivos, protección efectiva de comercio exterior, desarrollo de proveedores, etc.) para desandar tal regresiva reestructuración sectorial.

Es indudable que se trata de una problemática de indudable complejidad, pero con una importancia estratégica en múltiples sentidos: incremento de la agregación de valor local, integración del tejido productivo, difusión de progreso técnico, ahorro de divisas, dinamización de segmentos pymes, creación de empleo, etc.

En este sentido, los desarrollos que anteceden aportaron ciertos elementos para identificar aquellos nichos donde existe “masa crítica” para avanzar en la sustitución de importaciones y contribuir a morigerar los efectos perniciosos que trae aparejado la elevada elasticidad de importaciones en la fase de crecimiento industrial.

Así, en el caso del complejo automotor se destacaron, entre otros: las cajas de cambio, los amortiguadores de suspensión, neumáticos para automóviles, ejes con diferencial, neumáticos para autobuses y camiones, etc. Todos ellos, a pesar de ser un grupo de productos deficitarios, mostraron un considerable dinamismo en materia de exportaciones y, por ende, alcanzaron ciertas condiciones tecno-productivas como para atender la demanda externa. De allí, que manifiesten potencialidades sustitutivas y/o de fomento de tales ventas al exterior. Asimismo, en una eventual estrategia de inserción exportadora no debería desatenderse a la producción de vehículos finales, intentando alterar el perfil de especialización de tales bienes¹³.

Por su parte, el heterogéneo sector productor de medios de producción muestra una amplia gama de productos que registraron saldos superavitarios (recipientes para gas comprimido o licuado; válvulas reductoras de presión; sembradoras, plantadoras y trasplantadoras; partes y componentes para turbinas hidráulicas, etc.) y otros con balances deficitarios pero con altas potencialidades sustitutivas (refrigeradores, congeladores, máquinas y aparatos para producción de frío; rodamientos de bolas; bombas para líquidos; maquinarias y aparatos de elevación, carga, descarga o manipulación; etc.), todos los cuales constituyen casilleros estratégicos o -al menos- viables para potenciar exportaciones y/o reemplazar importaciones.

En efecto, estas evidencias son suficientemente contundentes como para afirmar la existencia de “masa crítica” como para formular e implementar activas políticas industriales que, en pos de potenciar las ventajas dinámicas, tiendan a rearticular ciertos casilleros vacíos del entramado manufacturero, al tiempo de contribuir a alterar el modo de inserción del país en las relaciones económicas internacionales¹⁴.

¹³ Al respecto, cabe mencionar que, según información de ACARA y ADEFA, de los 30 principales modelos que se comerciaron en 2011 (que explicaron el 76,3% de las ventas totales en ese año) 19 no se produjeron a nivel nacional. Entre ellos, 11 modelos (el 57,9%) estuvieron valuados -en términos medios- por montos inferiores a 60.000 pesos en 2011, y 9 por arriba de ese valor. Los restantes 11 modelos de fabricación nacional mostraron un perfil de especialización distinto: sólo 3 estuvieron valuados por menos de 60.000 pesos y 8 por encima de ese precio.

¹⁴ Una serie de lineamientos estratégicos de intervención estatal en la materia se desarrollan en Manzanelli y González (2012) y Schorr y Castells (2012).

BIBLIOGRAFÍA

- Arza, Valeria y Andrés López, “El caso argentino”, en López, Andrés et. Al, *La industria automotriz en el MERCOSUR*, Serie Red Mercosur N° 10, 2008.
- Azpiazu, Daniel, Manzanelli, Pablo y Martín Schorr, *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2011.
- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr, *Hecho en Argentina. Economía e industria, 1976-2007*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2010.
- Basualdo, Eduardo, *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*, Cara o Ceca, Buenos Aires, 2011.
- Basualdo, Eduardo, *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, FLACSO/Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2006.
- Belloni, Paula y Andrés Wainer, “La Argentina en la posconvertibilidad: ¿un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Documento de Trabajo N° 23, Buenos Aires, 2012.
- Bernat, Gonzalo, “Crecimiento de la Argentina: *del stop and go al go (slowly) non stop*”, Boletín Informativo Techint N° 335, Buenos Aires, 2011.
- Bianco, Carlos, Porta, Fernando y Felipe Vismara, “Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa”, en Kosacoff, Bernardo (edit.), *Crisis y recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Oficina en Buenos Aires, 2008
- Braun, Oscar, “Desarrollo del capital monopolista en la Argentina”, en Braun (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1975.
- Cantarella, Juan, Luis Katz y Gonzalo de Guzmán, “La industria automotriz argentina: Limitantes a la integración local de autocomponentes”, LITTEC, DT 01, 2008.
- CENDA, *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.
- CENDA, “El completo automotriz argentino: las terminales a la promoción y el desarrollo industrial al descenso”, Notas de la economía argentina N° 5, Buenos Aires, 2008.
- CEP, “El complejo automotriz argentino”, Secretaría de Industria, Comercio y PyME, Ministerio de Producción, 2009.
- CIPIBIC, *Manual de fomento industrial. Diagnóstico y propuestas para un desarrollo estratégico de la industria de bienes de capital en la Argentina*, Buenos Aires, 2009.
- Diamand, Marcelo, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Paidós, Buenos Aires, 1973.
- Durán Lima, José y Mariano Álvarez, “Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial”, CEPAL, Santiago de Chile, mimeo, 2008.
- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, en *Realidad Económica*, N° 233, Buenos Aires, 2008.
- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta: “Continuidades y cambios en el desarrollo productivo argentino 1990-2010”, UNQ – Centro Redes, Buenos Aires, 2011.
- Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Porta: “La industria manufacturera: trayectoria reciente y cambios estructurales”, en Mercado, R., Kosacoff, B. y Porta, F. (edits.): *La*

Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural, PNUD, Buenos Aires, 2012.

- Herrera, Germán y Andrés Tavošnanska, “La industria argentina a comienzos del siglo XXI”, en *Revista de la CEPAL*, N° 104, Santiago de Chile, 2011.
- Kosacoff, Bernardo (edit.), *Crisis y recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Oficina en Buenos Aires, 2008.
- Manzanelli, Pablo y Mariana González, “La industria en la posconvertibilidad. El caso del complejo automotor”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Documento de Trabajo N° 25, Buenos Aires, 2012.
- Nochteff, Hugo, “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Nochteff, H. y Azpiazu, D.: *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, Editorial Tesis/Norma, Buenos Aires, 1994.
- Novick, Marta, Sebastián Rotondo y Gabriel Yoguel, “El rol de las políticas públicas en la relación entre tramas locales y cadenas globales: el caso de la industria automotriz en Argentina”, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo, 2008.
- Ortiz, Ricardo y Martín Schorr, “Evolución reciente de la industria argentina de bienes de capital”, en *H-industri@. Revista de historia de la industria argentina y latinoamericana*, Buenos Aires, 2009.
- Sierra, Pablo y Luis Katz, “La industria automotriz de cara a su futuro. Escenarios”, LITTEC, Universidad de General Sarmiento, 2002.
- Sirlin, Pablo, “Evaluación de la política de bienes de capital en la Argentina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 61 Santiago de Chile, 1997.
- Schorr, Martín, “Industria y neo-desarrollismo en la posconvertibilidad”, en *Voces en el Fénix*, Buenos Aires, 2012.
- Schorr, Martín y María José Castells, “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, 2012.
- Wainer, Andrés y Martín Schorr, “Inserción de la industria argentina en el mercado mundial. Reflexiones sobre la posconvertibilidad”, en *Apuntes para el Cambio. Revista digital de economía política*, N° 2, Buenos Aires, 2012.